



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO, ATUÁRIA E CONTABILIDADE
DEPARTAMENTO DE TEORIA ECONÔMICA
BACHARELADO EM CIÊNCIAS ECONÔMICAS

HEBERT PINHEIRO DA SILVA

POBREZA NO BRASIL E NO NORDESTE: DO INÍCIO DO SÉC. XX AO GOVERNO
LULA

FORTALEZA
2022

HEBERT PINHEIRO DA SILVA

POBREZA NO BRASIL E NO NORDESTE: DO INÍCIO DO SÉC. XX AO GOVERNO
LULA

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao Curso de Graduação em Ciências Econômicas da Universidade Federal do Ceará, como requisito para obtenção do título de Bacharel em Ciências Econômicas.

Orientador: Prof. Dr. Alfredo José Pessoa de Oliveira.

FORTALEZA

2022

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Ceará
Biblioteca Universitária
Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

S58p

Silva, Hebert Pinheiro da.

Pobreza no Brasil e no Nordeste : do início do séc. XX ao governo Lula / Hebert Pinheiro da Silva. – 2022.

75 f. : il. color.

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Economia, Administração, Atuária e Contabilidade, Curso de Ciências Econômicas, Fortaleza, 2022.

Orientação: Prof. Dr. Alfredo José Pessoa de Oliveira.

1. Pobreza. 2. Desigualdade de renda. 3. Nordeste. I. Título.

CDD 330

HEBERT PINHEIRO DA SILVA

POBREZA NO BRASIL E NO NORDESTE: DO INÍCIO DO SÉC. XX AO GOVERNO
LULA

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao
Curso de Graduação em Ciências Econômicas
da Universidade Federal do Ceará, como
requisito para obtenção do título de Bacharel
em Ciências Econômicas.

Aprovada em: __/__/____.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Alfredo José Pessoa de Oliveira. (Orientador)
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof^a. Dra. Inez Silvia Batista Castro
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof^a. Dra. Sandra Maria dos Santos
Universidade Federal do Ceará (UFC)

RESUMO

Diante do crescimento da economia brasileira em meados do século XX, as disparidades históricas entre as regiões do país ficam cada vez mais evidentes. Este trabalho busca analisar a evolução da pobreza no Brasil e verificar as principais políticas de combate à pobreza implementadas durante o século XX até o governo Lula. Inicialmente são apresentadas as concepções atribuídas à pobreza ao longo da história. Em seguida, busca-se analisar a experiência brasileira no campo das políticas sociais dimensionada em períodos históricos. Nesse contexto, busca-se analisar as principais medidas implementadas na região Nordeste para diminuir o atraso e a pobreza da região. Por fim, é feita uma análise de longo prazo da pobreza no Brasil e, para isto, foi utilizado dados secundários do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD). Constata-se que, apesar de a pobreza ainda estar longe de ser erradicada no Brasil, evoluímos de forma significativa.

Palavras-chave: Pobreza; Desigualdade de renda; Nordeste.

ABSTRACT

Faced with the growth of the Brazilian economy in the mid-twentieth century, the historical disparities between the regions of the country are increasingly evident. This work seeks to analyze the evolution of poverty in Brazil and verify the main policies to combat poverty implemented during the 20th century until the Lula government. Initially, the conceptions attributed to poverty throughout history are presented. Next, it seeks to analyze the Brazilian experience in the field of social policies, dimensioned in historical periods. In this context, we seek to analyze the main measures implemented in the Northeast region to reduce backwardness and poverty in the region. Finally, a long-term analysis of poverty in Brazil is carried out using secondary data from the Brazilian Institute of Geography and Statistics (IBGE) and the National Household Sample Survey (PNAD). It appears that, although poverty is still far from being eradicated in Brazil, we have evolved significantly.

Keywords: Poverty; Income inequality; Northeast.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Evolução de longo prazo da pobreza no Brasil (1970-2011)	57
Figura 2 – Evolução da proporção de pobres, Brasil e regiões (1970-2002)	62
Figura 3 – Número (em dezembro) e valor anual (R\$ bilhões de 2012) das transferências de rendas assistenciais no Brasil (1994-2011)	63
Figura 4 – Evolução do coeficiente de Gini da renda domiciliar per capita no Brasil (1993-2011)	64
Figura 5 – Evolução do rendimento do trabalho no Brasil, 1995-2011 (2013=100)	65
Figura 6 – Proporção de domicílios pobres no Brasil e no Nordeste (2001-2014)	66
Figura 7 – Proporção de domicílios extremamente pobres no Brasil e no Nordeste (2001-2014)	66
Figura 8 – Evolução de longo prazo da proporção de pobres no Brasil - pobreza e pobreza extrema (1981-2011)	67

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Proporção de pobres (%), segundo regiões e estratos – 1970 e 1980	58
Tabela 2 – Número e participação de pobres, segundo regiões e estratos – 1970 e 1980	58
Tabela 3 – Participação no número de pobres e na população, segundo regiões e estratos – 1970 e 1980	59
Tabela 4 – Número e participação de pobres, segundo regiões e estratos – 1981 e 1993	61

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AI-5	Ato Institucional Número Cinco
BNB	Banco do Nordeste do Brasil
BNDE	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BPC	Benefício de Prestação Continuada
CHESF	Companhia Hidrelétrica do São Francisco
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CODEVASF	Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba
COPAG	Comissão do Plano de Ação do Governo
CSU	Programa Nacional de Centros Sociais Urbanos
DNOCS	Departamento Nacional de Obras Contra as Secas
FGTS	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEF	Fundo de Manutenção do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
FUNRURAL	Fundo do Trabalhador Rural Para a Previdência Social
GTDN	Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
INPS	Instituto Nacional de Previdência Social
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
MCMV	Minha Casa Minha Vida
MEC	Ministério da Educação
NOB	Norma Operacional Básica
PAB	Piso de Atenção Básica
PAC	Plano de Aceleração do crescimento
PACCS	Programa de Agentes Comunitários de Saúde
PAEG	Programa de Ação Econômica do Governo

PASEP	Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PBF	Programa Bolsa Família
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PEA	População Economicamente Ativa
PED	Plano Estratégico de Desenvolvimento
PETI	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PIASS	Programa de Interiorização das Ações de Saúde e Saneamento no Nordeste
PIB	Produto Interno Bruto
PIS	Programa de Integração Social
PMDE	Programa de Manutenção e Desenvolvimento de Ensino
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento
PNE	Plano Nacional de Educação
PNLCC	Programa Nacional do Leite para as Crianças Carentes
PRODECOR	Programa Nacional de Desenvolvimento de Comunidades Rurais
PRONAM	Programa Nacional de Alimentação e Nutrição
PRORURAL	Programa de Assistência ao Trabalhador Rural
PROTERRA	Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agricultura do Norte e do Nordeste
PROUNI	Programa Universidade para Todos
PSA	Programa de Suplementação Alimentar
PSF	Programa Saúde da Família
PSMI	Programa de Saúde Materno-Infantil
PSPN	Piso Salarial Profissional Nacional
REUNI	Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais
SALTE	Plano econômico para estimular o desenvolvimento das áreas da saúde, alimentação, transporte e energia
SAMU	Serviço de Atendimento Móvel de Urgência
SENAC	Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
SENAI	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
SINE	Sistema Nacional de Emprego

SUDENE Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste
SUS Sistema Único de Saúde

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	13
2	EVOLUÇÃO CONCEITUAL DA POBREZA	15
2.1	Subsistência	16
2.2	Necessidades básicas	17
2.3	Privação relativa	19
2.4	Privação das capacidades	20
2.5	Pobreza multidimensional	23
3	HISTÓRIA DA POBREZA NO BRASIL E NO NORDESTE	26
3.1	Estudo na pobreza no Brasil	26
3.2	Experiência brasileira em políticas de combate à pobreza	26
3.2.1	<i>Política social do laissez-faire (até 1930)</i>	27
3.2.2	<i>Política social desenvolvimentista (1930-1964)</i>	29
3.2.3	<i>Política social durante o regime tecnocrático-militar (1964-1985)</i>	30
3.2.4	<i>Política social do período de transição para a democracia neoliberal (1985-1990)</i>	33
3.2.5	<i>Política social neoliberal (pós-1990)</i>	35
3.2.6	<i>Política social do governo Lula (2003-2011)</i>	40
3.3	A intervenção do Estado para o desenvolvimento econômico e social do Nordeste	43
3.4	Constituição Federal de 1988: o enfoque das políticas sociais no Nordeste .	46
3.5	O desenvolvimento econômico e social do Nordeste durante o governo Lula	50
4	EVOLUÇÃO DOS INDICADORES DA POBREZA NO BRASIL E NO NORDESTE	57
4.1	Pobreza no período (1970-1980)	57
4.2	Pobreza no período (1980-1993)	60
4.3	Pobreza no período (1993-2003)	61
4.4	Pobreza no período (2003-2011)	64
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	68
	REFERÊNCIAS	70

1 INTRODUÇÃO

A pobreza é um fenômeno complexo que acompanha a humanidade desde a antiguidade. O estudo científico da pobreza se caracteriza pela evolução conceitual e metodológica para investigação deste fenômeno que, evidentemente, não pode ser definido de forma única e universal.

No Brasil, é a partir da década de 1930, quando a economia brasileira começa a apresentar um grande dinamismo decorrente da mudança do modelo agroexportador para o modelo urbano-industrial, que começamos a desenvolver políticas sociais para combater os efeitos do desenvolvimento capitalista baseado em injustiças sociais (SILVA, 2007). Embora o país tenha vivido períodos de aumento significativo de riqueza, a pobreza ainda persiste em nossa sociedade (SANTANA, 2012).

O crescimento da econômica brasileira, as mudanças do comportamento demográfico, a melhora das condições de vida e a evolução da participação do Estado nas questões sociais revelaram a importância de se analisar como ocorre a dinâmica das políticas sociais no Brasil. Porém, é importante frisar que esse processo de evolução das políticas sociais ocorreu de maneira desigual, sem atender a todos que realmente precisam e resultando no aumento da desigualdade.

A promulgação da Constituição Federal de 1988 trouxe, por exemplo, os conceitos de “direitos sociais”, “mínimos sociais”, “universalização”, dentre outros conceitos que passaram a nortear as políticas sociais do país. Com a estabilização econômica e social alcançados na década de 1990, o crescimento econômico da primeira década do século XXI em conjunto com a dinâmica do mercado de trabalho, a política de valorização do salário mínimo e a expansão das transferências assistenciais contribuíram para aumentar a renda e beneficiar as famílias mais pobres, principalmente, as da região Nordeste.

O objetivo geral deste trabalho é analisar a evolução da pobreza no Brasil e no Nordeste, enfatizando as políticas implementadas pelo Estado para combater este fenômeno. Os objetivos específicos são: 1) analisar a experiência brasileira em políticas de combate à pobreza entre o séc. XX e o governo Lula; 2) analisar a evolução dos indicadores da pobreza no Brasil e no Nordeste entre 1970 e 2011.

A pesquisa é de natureza bibliográfica e quanto ao aspecto metodológico se faz uso de dados secundários de diversas fontes, como livros, artigos científicos, monografias, dissertações, anais de eventos e dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Este trabalho será dividido em cinco seções. A primeira corresponde a esta breve introdução. A segunda seção trata da evolução conceitual da pobreza conforme os estudos científicos realizados ao longo da história. A terceira explana sobre a história da pobreza no Brasil e a experiência brasileira com políticas sociais para superação da pobreza. Além disso, trata da intervenção do Estado na região Nordeste a fim de diminuir o atraso econômico e social da região. Na quarta seção será discutido a evolução dos indicadores da pobreza no Brasil com foco no período entre 1970 e 2011, sendo que a análise é dividida em quatro períodos em decorrência de suas particularidades e do nível da proporção de pobres. Por fim, as considerações finais.

2 EVOLUÇÃO CONCEITUAL DA POBREZA

A pobreza pode ser entendida e explicada por uma série de conceitos. Conforme estudos científicos desenvolvidos no final século XIX na Inglaterra, a caracterização da pobreza estava ligada ao direito à subsistência. De acordo com a vertente nutricionista, pobre é todo aquele que não se beneficia de um padrão de subsistência mínimo, baseado na ingestão diária de um requerimento calórico que permita a sobrevivência física do indivíduo (TOWNSEND, 1993 *apud* LAVINAS, 2002).

Como a abordagem da subsistência possui uma visão limitada em relação a formulação da pobreza, surge uma nova vertente, a das necessidades básicas. Segundo Rocha (2006), essa vertente não se fundamenta somente na subsistência, mas incorpora uma série mais ampla de necessidades humanas, tais como educação, saneamento, habitação etc. Essas necessidades básicas foram concebidas como sendo de caráter universal para a humanidade, válidas para todas as sociedades, mesmo de diferentes culturas (MARTINI, 2009).

Com o reconhecimento cada vez maior das estruturas sociais e institucionais vigentes na realidade e sua relação com o conceito científico de pobreza, cientistas sociais voltaram-se para uma terceira, e mais abrangente abordagem: a da privação relativa. De acordo com essa perspectiva, a pobreza é definida em função do contexto social em que se vive, a partir da consideração do padrão de vida e da maneira como as diferentes necessidades são supridas em uma dada realidade socioeconômica (CODES, 2008).

No âmbito das discussões conceituais sobre pobreza, a abordagem da privação das capacidades desenvolvida pelo economista Amartya Sen avança no sentido de ampliar a abordagem das necessidades fundamentais e incorporar, em sua discussão, aspectos referentes às demais formulações descritas até aqui.

Nessa concepção, a pobreza é vista como um fenômeno social complexo, na qual as privações sofridas pelos indivíduos não são apenas materiais, mas também relacionadas a levar uma vida compatível com o necessário para se atingir padrões de consumo compatíveis com a aceitação social e o auto-respeito. Essas carências e penúrias sofridas pela população pobre são múltiplas e relacionadas a padrões de vida de baixa expectativa, elevada morbidade e propensa a riscos, envolvendo parâmetros como as condições de saúde, educação, habitação, acesso a direitos econômicos e sociais e a liberdades políticas. Além disso, o fenômeno da pobreza tem um componente de subjetividade, associado à desesperança, à vulnerabilidade, à insegurança e à exclusão social. Por fim, a pobreza não é um fenômeno puramente individual, mas também inclui relações sociais, tais como o acesso ao trabalho, aos serviços públicos e ao capital social (MARTINI, 2009, p. 14).

Diante do exposto, constata-se a evolução do pensamento científico da pobreza. Para Lacerda (2009, p. 64), partimos “de uma conceituação mais limitada (unidimensional)

em direção a uma conceituação multidimensional e, portanto, mais ampliada”. A perspectiva multidimensional traz ao estudo científico da pobreza um importante avanço ao ampliar a visão e o debate sobre o tema, além de trazer melhorias para o planejamento, execução e o sucesso das políticas públicas. Enquanto que a abordagem monetária induz a uma simplificação do debate sobre as causas e os efeitos da pobreza (LACERDA, 2009).

2.1 Subsistência

Com o advento da Revolução Industrial, ocorrem mudanças nas formas de pensar e agir a respeito da pobreza. Antes ligada a ações locais coordenadas por paróquias, a pobreza começou a entrar no cenário político e científico em decorrência das transformações ocasionadas pela Revolução Industrial, primeiramente na Europa e depois em outros países (RAITANO; RIBEIRO, 2019). Ao passo que as ações locais deixaram de ser suficientes para resolver o problema da pobreza, as novas economias baseadas na indústria de manufatura e em um sistema de incentivos de salários, impuseram-se novos problemas sobre a regulação das quantias a serem recebidas pelos pobres que viviam interna e externamente às instituições regidas pela Lei dos Pobres inglesa (CODES, 2008).

Segundo Lacerda (2009), era de interesse dos empregadores que a concessão dos benefícios e o número de beneficiários fossem os menores possíveis. Nesse contexto, pode-se introduzir o conceito de salário de reserva, “que é a taxa de salário mínima exigida pelo trabalhador desempregado para aceitar uma oferta de emprego” (ZYLBERSTAJN; BALBINOTTO NETO, 1999, p. 137). Dentro dessa lógica os empregadores querem que os salários sejam os mais baixos possíveis. Conforme Lacerda (2009), o objetivo era evitar qualquer tipo de pressão sobre os salários pagos ao proletariado, diante do crescimento na demanda de mão-de-obra nas fábricas. Segundo a autora, havia uma ajuda em alimentos, que consistia basicamente na oferta de pão, e um auxílio financeiro, que consistia em algo apenas para garantir a sobrevivência do beneficiário. Foi nesse contexto que surgiu a necessidade de determinar a quantidade nutricional mínima para a sobrevivência de um indivíduo. Caso a pessoa ou a família não conseguisse garantir os requisitos nutricionais mínimos para sua existência seria considerado pobre. De acordo com Rocha (2006, p. 12), “Quando se trata especificamente das necessidades nutricionais, esse valor é denominado linha de indigência, ou pobreza extrema, em referência ao caráter essencial das necessidades alimentares”.

Segundo Codes (2008), a ideia de “subsistência” se deu a partir de um processo que pode ser dividido em dois estágios. O primeiro corresponde as pesquisas de nutricionistas

inglesas, por volta de 1890, que afirmavam que a remuneração dos pobres não era suficiente para suprir as demandas nutricionais básicas de um indivíduo. Nesse período as instituições civis atuavam para atenuar a pobreza, e sem posição de destaque para o Estado. O segundo estágio da ideia de “subsistência” ocorreu após a Segunda Guerra Mundial, nesse novo cenário a pobreza passa a ser entendida como um problema para a manutenção da coesão social e, assim, o Estado passa a implementar políticas públicas para preservação dessa questão. A política de manutenção do pleno emprego foi a forma utilizada para preservar o vínculo social, numa Inglaterra ainda abalada pelos efeitos da guerra (RAITANO; RIBEIRO, 2019).

O entendimento da pobreza como subsistência foi exportada para outros países e influenciou políticas econômicas e sociais de combate à pobreza ao longo de todo século XX. Segundo Rocha (2006), no contexto atual, essa noção corresponderia ao conceito de pobreza absoluta, pois estaria ligada somente às questões de sobrevivência física, ou seja, ao não atendimento das necessidades relacionadas com o mínimo vital. Ademais, essa ideia de subsistência segue balizando ações de assistência à pobreza em países como Índia, Malásia, Estados Unidos e Canadá.

Entretanto, Codes (2008) afirma que a abordagem da subsistência possui algumas críticas. A principal delas se refere ao fato de que essa concepção trata as necessidades humanas como sendo estritamente físicas e ignora que os humanos são seres sociais que se relacionam em sociedade e não meros consumidores de bens materiais. Outra crítica destacada pela pesquisadora diz respeito a dificuldade em definir a medida das necessidades básicas de alimentação. As necessidades alimentares variam de acordo com o contexto social em que o indivíduo está inserido, situação que gera grande dificuldade para definir uma medida básica de alimentação.

2.2 Necessidades básicas

Segundo Codes (2008), a abordagem das necessidades básicas ganhou destaque internacional a partir da década de 1970. Apesar do destaque tardio, essa abordagem já existia desde a década de 1950, quando surgia a ideia de que o progresso social poderia ser melhor auferido pela satisfação das necessidades básicas das pessoas do que pelo crescimento econômico. A autora ressalta que antes predominava a concepção unidimensional de pobreza, a de “subsistência”, afinada com um sistema de integração social calcado sobre o trabalho assalariado, requerendo a participação de todos os indivíduos sadios na esfera produtiva. Mas

com a abordagem das necessidades básicas surgem os primeiros questionamentos acerca da eficiência do crescimento econômico como parâmetro de desenvolvimento social e redução da pobreza (LACERDA, 2009).

A ideia de necessidades básicas vai além da renda e passa a formar uma visão multifacetada da pobreza, considerando dois grupos de elementos. O primeiro, refere-se a um padrão mínimo de consumo privado para uma família, como moradia, alimentação, vestuário etc. O segundo corresponde a serviços destinados a toda a comunidade, como água potável, serviços sanitários, transporte público, saúde, educação e acesso à cultura (ROCHA, 2006). Nesse contexto, o conceito de necessidades básicas pode ser visto como uma extensão do de subsistência, pois enfatiza os recursos mínimos requeridos pelas comunidades locais em geral, e não somente as necessidades de sobrevivência de indivíduos e famílias.

Conforme Salama e Destremau (2001 *apud* CODES, 2008), o debate sobre as necessidades básicas avançou para quatro contextos distintos na área da economia. Para a economia clássica, a discussão esteve voltada para a definição de um salário para os operários para que os mesmos pudessem obter um mínimo vital. No viés da filantropia, a perspectiva básica consistia na contagem da população pobre, na definição de critérios de satisfação das necessidades e a implementação de um auxílio para determinadas categorias. Em relação a economia do desenvolvimento dos países pobres, pautou-se na noção das necessidades básicas, ou seja, além do interesse na satisfação das necessidades, concomitantemente havia discussões sobre o capital humano, que enalteciam o aspecto produtivo gerado pelo suprimento das necessidades e pelo aumento da capacidade de aporte das pessoas para o crescimento econômico. No contexto atual, a ideia de necessidades básicas vem sendo associada ao debate sobre subdesenvolvimento, sendo implementada em países inteiros, sem que as três preocupações supracitadas sejam negadas.

De acordo com Townsend (1993 *apud* CODES, 2008), no cenário contemporâneo, a noção de necessidades básicas deve estar no contexto geral de desenvolvimento econômico e social de uma nação. O autor ressalta que em nenhuma hipótese ela deve ser tratada como o mínimo necessário para a subsistência, mas deve ser entendida como uma forma de promover a dignidade dos indivíduos. Ao assumir papel de destaque em diversos planos de desenvolvimento, os proponentes do conceito de necessidades básicas têm encontrado dificuldades em desenvolver ações e políticas antipobreza. Tais dificuldades se devem a definição de critérios aceitáveis para escolha dos itens a serem incluídos como necessidades básicas, uma vez que estas especificações não podem ser absolutas e dependem do funcionamento de cada sociedade (CODES, 2008).

Para Townsend (1993 *apud* CODES, 2008), a abordagem da subsistência tem um escopo limitado e, conseqüentemente, suas implicações também são limitadas para reformas sócio-estruturais. Aspecto que compatibiliza a pobreza com o individualismo. Já o conceito de necessidades básicas, caracteriza-se pela aceitação de certas precondições, mesmo que limitadas, para a prosperidade de todos os indivíduos. Ou seja, nesta concepção, a diminuição das desigualdades de recursos entre os indivíduos é colocada como objetivo social. Enfim, o autor ressalta que a limitação da abordagem das necessidades básicas é o seu baixo potencial de descobrir e avaliar condições de grupos específicos, como minorias étnicas, idosos, crianças etc., que não são adequadamente incorporadas nesta abordagem, daí a relevância de se compreender a estrutura condicionante da pobreza em uma sociedade.

2.3 Privação relativa

Conforme Townsend (1993 *apud* CODES, 2008), a abordagem da privação relativa ganhou destaque através do reconhecimento da correlação entre o conceito de pobreza e as estruturas sociais e institucionais vigentes na realidade. Esta abordagem não consiste apenas na consideração de um maior conjunto de indicadores observáveis de privações e suas ligações com a renda, mas a constatação de que essa relação é mutável ao longo do tempo e entre comunidades de lugares distintos. Segundo Raitano e Ribeiro (2019), a noção de privação relativa se distancia da ideia de indicadores universais, com pesos universais, que possam retratar a pobreza.

Assim, para definir a pobreza é necessário considerar o contexto social em que o indivíduo vive, seu padrão de vida e como as diferentes necessidades são supridas em uma dada realidade socioeconômica. Portanto, a pobreza relativa é estabelecida por comparação, ou seja, o fenômeno é entendido como um estado de carência relativamente a outras situações sociais com as quais é confrontado. No contexto da privação relativa, pobres são aqueles que não podem obter de forma completa ou suficiente, recursos e condições de vida, como uma alimentação adequada, bens e serviços, que lhes possibilitem desempenhar seu papel social de maneira digna enquanto membros da sociedade. Vale ressaltar que as privações podem ocorrer em uma diversidade de atividades sociais e individuais em que diversos papéis sociais são desempenhados, como no trabalho, no lar, na vizinhança e na família (CODES, 2008).

Raitano e Ribeiro (2019) destacam duas diferenças importantes da abordagem da privação relativa com as abordagens da subsistência e das necessidades básicas. A primeira corresponde ao caráter objetivo e subjetivo das análises, que diferem em relação a

importância que o analista confere à opinião das próprias pessoas sobre suas condições de bem-estar e quais fatores podem ser adicionados na análise. Destarte, as avaliações objetivas tratam da ideia material de bem-estar econômico ou “padrão de vida”, enquanto a abordagem subjetiva abarca fatores menos tangíveis, como o acesso a direitos. A segunda diferença ocorre pelo caráter absoluto e relativo que cada uma das abordagens possui. O caráter absoluto da pobreza se apresenta nas abordagens que definem um grupo de direitos, padrão de vida e serviços, por exemplo, que são entendidos como o mínimo para todos os cidadãos. A construção desses objetivos é caracterizada pela universalidade, desconsiderando nuances individuais e sociais que podem modificar as percepções sobre qual é o padrão de vida desejado. O caráter relativo da pobreza possui uma visão contrária, quando leva em consideração as nuances individuais e sociais em relação ao padrão de vida tido como satisfatório.

Dessa forma, a privação subjetiva está associada ao enfoque da pobreza relativa, uma vez que coloca em sua análise as percepções individuais do que caracteriza privação ou pobreza para cada indivíduo, enquanto que a visão objetiva se conecta com as abordagens anteriores que definem de forma absoluta o padrão de vida desejado socialmente, sem levar em conta as variações e percepções individuais sobre o tema (RAITANO; RIBEIRO, 2019, p. 7).

Para Raitano e Ribeiro (2019), a principal crítica metodológica da abordagem das privações relativas com relação às anteriores, deve-se ao fato de que as mudanças nos padrões de vida e hábitos sociais ocorrem ao longo do tempo, mas diversas pesquisas de abordagens objetivas e absolutas tem suas conclusões tiradas de estudos sobre tendências passadas, o que pode não retratar a realidade presente. Como exemplo, os autores afirmam que o preço sempre foi considerado um indicador útil para a medição da pobreza. Por isso, muitos pesquisadores adotam a estratégia de corrigir as nuances dos preços ao longo do tempo para então construir uma análise de longo prazo da pobreza. Porém, mesmo que haja uma correção exata, a abordagem das privações relativas defende que a dimensão do preço pode não ter o mesmo peso relativo na vida das pessoas ao longo do tempo. Destarte, para entender o que é pobreza, esta abordagem defende que a análise deve incidir sobre os indivíduos e não sobre os indicadores. Ou seja, o que deve guiar a análise sobre a pobreza é o que as pessoas e a sociedade como um todo entenderem como privações e padrão de vida desejado.

2.4 Privação das capacidades

A formulação da abordagem das capacidades tem início com os trabalhos do economista Amartya Sen no final da década de 1970 e início da década de 1980. Segundo

Raitano e Ribeiro (2019), esta nova abordagem avança ao introduzir a discussão acerca da pobreza em outras áreas do conhecimento. Assim, a abordagem começa a dar maior ênfase no campo da justiça social, culminando em discussões sobre aspectos de desenvolvimento, bem-estar, igualdade, liberdade, desigualdade, dentre outros.

Nesta perspectiva de análise da justiça social, as vantagens individuais são aferidas em termos de capacidades que uma pessoa possui, ou seja, das liberdades substantivas de que ela usufrui para levar um tipo de vida que valoriza. Disso decorre a noção de que a pobreza não deve ser identificada com o critério padrão da escassez de renda, mas deve ser interpretada como a privação das chamadas capacidades básicas (CODES, 2008, p. 19).

Sen destaca que o alcance do bem-estar possibilita que os indivíduos alcancem a qualidade de sua existência ou mesmo realizações dentro da sociedade em que vivem. Em contraste a isso, a pobreza é um aspecto que extingue as oportunidades mais básicas e, ao privar os indivíduos de um padrão de vida decente, afeta suas “capacidades” de se desenvolver como cidadãos e que atinjam seus estados de liberdade, de existência e de bem-estar (SEN, 1993; SEN, 1997 *apud* LUZ; PESSOTI, F.; PESSOTI, G., 2017). Nessa perspectiva, a liberdade com que os indivíduos possuem para agir dentro de seu contexto social é um dos principais fatores que eles possuem para alcançar o bem-estar social. Portanto, na abordagem das capacidades, o bem-estar é avaliado pelas liberdades dos indivíduos de viverem as vidas que valorizam, o que compreende a realização do seu potencial humano (LUZ; PESSOTI, F.; PESSOTI, G., 2017).

São cinco os tipos de liberdades instrumentais destacados pelo economista Amartya Sen (2000 *apud* SANTANA, 2012, p. 16-17):

- i. Facilidades econômicas: referem-se às chances que as pessoas têm para fazer uso dos recursos econômicos com intuito de consumir, produzir ou trocar. Nesse sentido, analisa-se o emprego, que representa um meio importante para que as pessoas realizem esses objetivos;
- ii. Oportunidades sociais: “são as disposições que a sociedade estabelece nas áreas de educação, saneamento básico, saúde, etc.(...)” para que o indivíduo tenha uma vida melhor;
- iii. Liberdades políticas: refere-se à capacidade que as pessoas têm para escolher seu governante, incluindo também a possibilidade de fiscalizá-lo e criticá-lo. Contudo, quando a expectativa de melhoria não é atendida as pessoas tornam-se descrentes;
- iv. Garantias de transparência: condizem com as interações dos indivíduos uns com os outros, e são baseadas na confiança. As garantias de transparência referem-se às necessidades de relacionamentos sinceros entre as pessoas;
- v. Segurança protetora: considerando a existência de vulnerabilidades que as pessoas pobres estão expostas, a garantia de uma rede de segurança social é imprescindível para impedir que essas pessoas vivam em situação de miséria e fome.

Conforme Codes (2008), a noção de bem-estar assumida por Sen é contrária a “utilidade” e a posse de commodities como forma de analisar o bem-estar. Para Sen, bem-

estar corresponde a “estar bem”, o que se refere, por exemplo, a ser capaz de ter longevidade, de estar bem nutrido, de ser saudável e educado. Além disso, o “padrão de vida” estipulado deve se pautar na vida e não na posse de commodities (RAVALLION, 1994 *apud* CODES, 2008).

Para construir esse raciocínio, essa abordagem se baseia em dois termos principais: “funcionamentos” e “capacidades”. Os funcionamentos representam estados de existência ou atividades de um indivíduo. Desta forma, a vida dos indivíduos é composta por um conjunto de funcionamentos. Como o bem-estar de um indivíduo é medido pela qualidade do seu estado (de vida), para se avaliar o bem-estar de alguém é essencial a apreciação desses funcionamentos, que por sinal são diversos e podem variar desde os físicos fundamentais até as satisfações sociais mais complexas demandadas pelos indivíduos para viver dentro de uma sociedade (SEN, 2001 *apud* LUZ; PESSOTI, F.; PESSOTI, G., 2017).

Segundo Luz, Pessoti, F. e Pessoti, G., (2017), nessa abordagem a pobreza é vista como a deficiência de capacidades, ou seja, a falta de algum funcionamento de base que comprometa a aquisição de capacidades caracteriza uma pessoa como pobre. Assim, um indivíduo é pobre porque carece de recursos, não necessariamente monetários, para atingir níveis minimamente aceitáveis destes funcionamentos e não por conta da carência de suprimento das necessidades básicas diretamente. Em síntese, a pobreza está mais associada à adequação dos recursos – monetários ou não – para a prática das capacidades do que à insuficiência destes recursos (LADERCHI; SAITH; STEWART, 2003 *apud* LUZ; PESSOTI, F.; PESSOTI, G., 2017).

Embora, Sen não refute a ideia de que a baixa renda é uma das maiores causas da pobreza e sua falta pode ser a principal razão para a privação de capacidades de um indivíduo. Ele reconhece que, através da renda, os indivíduos podem adquirir alimentos e outros bens que os permitem atingir determinados funcionamentos. Porém, analisar a pobreza apenas em termos de privação de renda é falho e o economista indiano apresenta quatro motivos em favor da abordagem das capacidades.

Sen, (1999 *apud* CODES, 2008) comenta, primeiramente, que a relação entre renda e capacidade pode ser afetada pela idade do indivíduo, pela diferença de gênero e seus papéis sociais, pela localização residencial, pelas condições epidemiológicas e por outros fatores sobre os quais um indivíduo pode não ter controle ou ter um controle apenas limitado. Segundo, pela distância entre a “pobreza real” e a pobreza da renda. Isso implica que a “pobreza real”, sob a perspectiva da privação de capacidades, pode ser mais intensa do que parece ser sob a perspectiva da renda. Terceiro, pela distribuição intrafamiliar da renda, que

pode ser distribuído de forma desigual e negligenciar alguns membros de acordo com interesses e costumes. O quarto motivo se refere ao fato de que a privação relativa de renda pode resultar em privação absoluta de capacidades. Ser relativamente pobre em um país rico, mesmo que o pobre possua uma renda elevada, é comparável aos pobres de outros países. Logo, para se obter o mesmo funcionamento social é necessária mais renda para se adquirir bens e serviços.

Destarte, uma análise que partisse apenas da renda, ou mesmo de recursos básicos, não seria suficiente para definir a pobreza. Sen (1988 *apud* CODES, 2008) defende a importância de análises que tentem demonstrar a distância entre a posição de uma pessoa e o nível do patamar de vida definido, ou mesmo as desigualdades entre os pobres. Porém, Amartya Sen (1988 *apud* CODES, 2008), assim como Ravallion (1994 *apud* CODES, 2008), consideram que analisar a pobreza consiste em se determinar quais capacidades são relevantes em determinadas sociedades e quem falha em alcançá-las. Sob o ponto de vista metodológico, há o entendimento de que instrumentalizar esse tipo de análise apresenta grandes dificuldades, pois a abordagem está associada ao caráter filosófico da natureza do problema.

2.5 Pobreza Multidimensional

Ao longo do tempo, os estudos sobre a pobreza vêm evoluindo e ampliando a percepção acerca deste fenômeno. Progressivamente, novas dimensões foram sendo associadas à problemática e incorporadas às investigações sobre o assunto. Assim, a pobreza passou a ser vista como um sistema que possui diversas propriedades que podem ser medidas. Diante de tal percepção, o enfoque da pobreza enquanto privação de renda tornou-se parcial. Atualmente, a pobreza é reconhecida como um fenômeno essencialmente multidimensional (CODES, 2008).

Segundo Raitano e Ribeiro (2019), o entendimento dessa abordagem é de que a pobreza é um fenômeno social complexo, que não se refere somente a privações de necessidades materiais de bem-estar, mas também à negação de oportunidades de se levar uma vida dentro de padrões aceitáveis socialmente. Martini (2009) destaca que as privações sofridas pelos pobres são múltiplas e estão relacionadas a padrões de vida de baixa expectativa, alta morbidade e propensa a riscos, envolvendo parâmetros como saneamento básico, educação, habitação, acesso a direitos sociais e econômicos e a liberdades políticas. De acordo com essa abordagem, as múltiplas dimensões da vida humana devem ser consideradas na análise do nível de vida das pessoas.

Codes (2008) afirma que em sua perspectiva subjetiva, a pobreza ocasiona nas pessoas um sentimento de impotência perante seu destino, de falta de esperança, de vulnerabilidade, de insegurança e de falta de poder político. Ademais, este não é um fenômeno que se esgota somente em aspectos materiais e individuais, ele inclui relações sociais, como o acesso à assistência e ao trabalho, as abordagens multidimensionais envolvem ainda dimensões sociais e mesmo políticas relacionadas a esse assunto.

Segundo Mestrum (2002 *apud* CODES, 2008), uma vantagem da abordagem multidimensional da pobreza é que ela permite que se leve em conta um número ilimitado de problemas, tanto em termos de suas causas e consequências, como de seus sintomas. Isso permite uma análise profunda acerca do fenômeno. Também ressaltando aspectos positivos, Martini (2009) afirma que essa abordagem permite diferenciar situações de pobreza transitória e crônica. A pobreza transitória está relacionada à vulnerabilidade de indivíduos, famílias e comunidades em relação a choques econômicos, por exemplo, quebra de safra agrícola, inflação, debilitações em termos de saúde e falta de segurança. Enquanto que a pobreza crônica se refere a indivíduos confinados nessa situação, e que se encontram excluídos do acesso ao capital humano, físico e social.

Conforme Hulme e Shepherd (2003 *apud* MARTINI, 2009), a pobreza crônica possui quatro características elementares. Em primeiro lugar, trata-se de uma situação de pobreza de longa duração, durando grande parte da vida de uma pessoa, toda a sua vida, ou mesmo passando de geração para geração. Em segundo, ela é determinada de forma multidimensional, pois as principais características da pobreza crônica (exclusão da posse de capitais e ativos) são fixas no tempo e difíceis de serem superadas. Terceiro, assume-se que sua essência é mais absoluta do que relativa, nos seus estudos aplicados. Quarto, a pobreza crônica se dá predominantemente em nível individual. Enfim, os autores consideram que os grupos minoritários marginalizados são os mais associados à pobreza crônica.

Em relação as críticas a respeito da abordagem multidimensional, Martini (2009) afirma que elas podem ser classificadas em duas naturezas distintas: quantitativa e qualitativa.

Uma, quantitativa, argumenta que a avaliação empírica da pobreza multidimensionada é dificultada pela necessidade de ponderação de múltiplos conceitos de pobreza em um único indicador. Além disso, a própria definição de pobreza multidimensional relativa para diferentes sociedades é difícil para estudos empíricos, tanto por causa das dificuldades de operacionalização, já que costumam envolver aspectos não observáveis e mensuráveis quantitativamente, como por causa de sua conceitualização, a qual tem, para alguns autores, uma perspectiva mais filosófica do que teórica. A outra natureza de críticas tem um caráter qualitativo, e expõe que a abordagem multidimensional da pobreza pode criar uma confusão entre as suas causas e a pobreza efetiva (definida em termos de renda), o que pode levar a uma subestimação do papel da renda sobre esse fenômeno (MARTINI, 2009, p. 15).

Como pode ser observado, a perspectiva multidimensional da pobreza envolve aspectos de diversas naturezas: materiais, subjetivas, além de dimensões sociais e políticas ligadas ao assunto. Por tudo isso, observa-se que se trata, efetivamente, de um fenômeno de caráter multidimensional, em que as diversas carências e fatores socioeconômicos a ele associados, estão inter-relacionados (CODES, 2008).

3 A HISTÓRIA DA POBREZA NO BRASIL E NO NORDESTE

Este capítulo se inicia com uma breve exposição sobre o estudo científico da pobreza, destacando que a abordagem unidimensional, com uma visão estritamente monetária da pobreza, domina nos estudos sobre o assunto no Brasil e, conseqüentemente, as políticas desenvolvidas para superação deste problema. Em seguida, apresentam-se considerações sobre a pobreza no Brasil e destaca-se a situação da região Nordeste do país.

3.1 Estudo da pobreza no Brasil

O estudo científico da pobreza se caracteriza pela evolução dos conceitos e métodos de investigação deste fenômeno, que partiu da abordagem unidimensional para a abordagem multidimensional. Porém, mesmo com o surgimento da perspectiva multidimensional, não significou o abandono da perspectiva unidimensional nos estudos sobre a pobreza e, conseqüentemente, nas políticas e ações empregadas para redução ou superação da pobreza.

No Brasil, uma menor parcela dos estudos sobre a pobreza adota a perspectiva multidimensional. Entre os anos de 1960 e 1990 predominava a visão de que o processo de industrialização e o crescimento da economia brasileira seriam suficientes para o desenvolvimento e, conseqüentemente, para a superação da pobreza. No período pós-1990, o ideário neoliberal ganhou força, repercutindo nas análises sobre a pobreza no Brasil e nas sugestões para o seu enfrentamento. Um aspecto em comum a esses momentos é o enfoque na abordagem unidimensional e monetária da análise da pobreza, principalmente nos trabalhos empíricos e aplicados (LACERDA, 2009).

3.2 Experiência brasileira em políticas de combate à pobreza

As experiências do Brasil em relação às políticas de proteção social surgem no limiar do século XX (PEREIRA, 2006). Segundo Lavinhas e Versano (1997), as políticas sociais brasileiras foram influenciadas por fatores internacionais, na área econômica e política, que, em vez de atrapalhar, acabaram influenciando a política interna e ajudaram a produzir um “sistema de bem-estar periférico”.

Pereira (2006) destaca que as políticas sociais das economias mais avançadas surgiram livres da dependência econômica e do domínio colonialista, diferentemente do sistema de bem-estar brasileiro que possuía em sua essência essas limitações do sistema

colonial. Assim, o surgimento da “questão social” no Brasil está diretamente relacionado à generalização do trabalho livre numa sociedade marcada pelo recente passado escravocrata (IAMAMOTO; CARVALHO, 2006).

Destarte, a proteção social no Brasil não se fundamentou na ideia do pleno emprego, nos serviços sociais universais e nem construiu um sistema de proteção contra a pobreza. Foi diante de frágeis instituições democráticas que as políticas sociais tiveram seus momentos de expansão. Em períodos avessos à instituição da cidadania, ou seja, durante regimes autoritários – que buscavam “mostrar serviço” para justificar sua ação interventora, encobrir a dureza do regime ou simplesmente distribuir bens e serviços para não distribuir poder – e governos de coalizão conservadora (PEREIRA, 2006). A autora destaca que o padrão nacional de proteção social se afigura como um misto ou combinação de diferentes elementos presentes na tipologia de Estados de Bem-estar de Esping-Andersen (1991 *apud* PEREIRA, 2006, p. 127), são eles:

Intervenções públicas tópicas e seletivas – próprias dos modelos liberais –; adoção de medidas autoritárias e desmobilizadores dos conflitos sociais – típicas dos modelos conservadores –; e, ainda, estabelecimento de esquemas universais e não contributivos de distribuição de benefícios e serviços – característicos dos regimes social-democratas. E tudo isso mesclado às práticas clientelistas, populistas, paternalistas e de patronagem política, de larga tradição no país.

Para aclarar as particularidades da experiência brasileira no desenvolvimento das políticas sociais de combate à pobreza, esta pesquisa seguirá a periodização proposta por Pereira (2006): a) política social do *laissez-faire* (até 1930); b) política social populista/desenvolvimentista (1930-1964); c) política social do regime tecnocrático-militar (1964-1985); d) política social do período de transição para a democracia liberal (1985-1990); e) política social neoliberal (pós 1990); f) política social do governo Lula (2003-2010).

3.2.1 Política social do *laissez-faire* (até 1930)

Segundo Pereira (2006), antes de 1930, a economia do Brasil era essencialmente agroexportadora e o sistema político não apresentava nenhum tipo de planejamento para as questões sociais do país. Diante da inércia do Estado para as questões sociais, o processo de provisão social ficou a cargo de outras instâncias. Uma delas seria o mercado, que buscava atender suas demandas individuais. Uma outra correspondia a iniciativa privada não mercantil, com respostas pontuais e informais a respeito da pobreza. Por fim, a polícia, que tratava os reclamos sociais com repressão.

Para o mercado, a força de trabalho se torna a única mercadoria que o trabalhador tem para vender ao capitalista brasileiro e para lutar pela sua sobrevivência. Diante das circunstâncias, os indivíduos se vinculam a exploração do novo mercado de trabalho, sob condições precárias e longas jornadas de trabalho, onde muitas das empresas existentes no início do século XX não tinham as devidas condições de segurança e higiene para os trabalhadores. Ainda em desfavor do proletariado estava o baixíssimo poder aquisitivo da remuneração pois, mesmo com o trabalho de mulheres e crianças, a renda obtida pelas famílias pobres estava em um nível insuficiente para sua subsistência. Aspecto refletido nas precárias condições de vida dos trabalhadores, aglutinados em centros urbanos e em moradias precárias, sem serviços públicos de água, luz e esgoto, por exemplo (IAMAMOTO; CARVALHO, 2006).

Segundo Iamamoto e Carvalho (2006), esse foi um período em que mesmo aqueles que possuíam ocupação não conseguiam manter sua subsistência e o Estado se negava a reconhecer a existência da “questão social”. É a partir da exploração abusiva e das condições de vida degradantes que a classe operária se une em prol de melhorias, mas essa luta é vista como uma ameaça aos valores morais, religiosos e a ordem pública. Nesse contexto, as lutas sociais são respondidas com repressão policial e hostilidades da burguesia que desconhece a existência da causa operária.

Diante das reivindicações sociais da classe trabalhadora e da população pobre, a ação do Estado perante as necessidades sociais básicas se limitava a ações emergenciais ou respostas morosas as reivindicações. Assim, as áreas que, de forma precária, tiveram uma maior atenção foram o trabalho e a previdência. Destacam-se a criação dos Departamentos Nacionais do Trabalho e da Saúde, em 1923, do Código Sanitário, da Lei Elói Chaves (relativa a previdência social), além de uma legislação voltada para a regulação e provisão de demandas ligadas ao trabalho (acidentes, férias, trabalho da mulher e do menor, doença, invalidez, dentre outras). Já outras áreas, como habitação, saúde e educação, tiveram uma atenção bastante rudimentar. Na área da habitação, por exemplo, foram as empresas industriais que assumiram algumas ações (construção de vilas operárias, creches, restaurantes) com o objetivo de controlar a força de trabalho e rebaixar os salários. Na área da saúde, as ações coletivas foram assumidas pelos governos locais durante os períodos de calamidade pública. Na educação, a rede de ensino era destinada a elite. Ou seja, a política social no período do laissez-faire tinha um efeito mais retórico do que prático, pois nem com uma política que garantisse um mínimo de renda o trabalhador foi contemplado (PEREIRA, 2006).

3.2.2 Política social desenvolvimentista (1930-1964)

É a partir de 1930, durante o processo de mudança entre o modelo de desenvolvimento agroexportador para o modelo urbano-industrial, que começa o desenvolvimento do sistema de proteção social brasileiro em decorrência das necessidades da classe operária emergente (SILVA, 2007).

Segundo Pereira (2006), apesar de não ser mais tratada como caso de polícia, a questão social não era alavancada pelo governo como uma política maior, a atenção estava centrada na área econômica. Situação observada até 1954, diante da ausência de uma planificação central das políticas de proteção social. Nesse período, a política social do país operava por meio de barganhas populistas entre o Estado e algumas classes sociais o que acabava transformando as demandas sociais em querelas reguladas jurídica e administrativamente, portanto, sem caráter político. Somente entre 1954 a 1964, de forma marginalizada, o planejamento central passou a ser valorizado, ou seja, os aspectos sociais eram contemplados desde que a serviço da rentabilidade econômica e do crescimento da indústria. Mostrando, assim, que a política social do Estado, entre 1930 e 1964, não apresentava um rompimento decisivo com a antiga estrutura do poder oligárquico e nem com o *laissez-faire* presentes no período anterior.

Pereira (2006) destaca algumas das principais ações de proteção social implementadas entre 1930 e 1964. Primeiramente, na década de 30, houve a criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, do Ministério da Educação e Saúde e dos Institutos de Aposentadoria e Pensão.

Na década de 40, durante o governo Vargas, houve a promulgação da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), a instituição do salário-mínimo como a primeira medida oficial relacionada à ideia de proteção social mínima, a criação do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC) e o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI). Ademais, na década de 40, durante o governo Dutra, foi criado o Plano SALTE cujo objetivo era estimular o desenvolvimento dos setores da saúde, alimentação, transporte e energia, sendo o primeiro a incluir setores sociais como saúde e alimentação.

Na década de 50, durante o governo Vargas, há ênfase no planejamento central, mas com a atenção voltada para a economia, como pode ser observado na criação do Plano de Reaparelhamento Econômico, ou Plano Lafer. Ademais houve a criação de grandes empresas estatais como a Petrobras, a Eletrobrás, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) e o Banco do Nordeste do Brasil (BNB). Na década de 50, durante o governo de

Juscelino Kubitschek, a meta econômica permanece prioritária. Nesse contexto, o governo lança o Plano Metas que contemplou os setores de energia, transporte, alimentação, indústria de base e educação. Porém, o foco principal do governo estava relacionado com a área da infraestrutura econômica. As políticas sociais estavam ligadas a formação de pessoal técnico. Além disso, o governo adentra em questões regionais vide a criação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE).

Na década de 60 (até 1964), durante os governos Quadros e Goulart, foi elaborado o Plano Trienal que contemplava reformas institucionais de base nas áreas administrativa, bancária, fiscal e agrária. No campo do trabalho foi criado o Estatuto do Trabalhador, o 13º salário e o salário-família. Na educação foi instituída a Lei de Diretrizes e Bases (LDB). Na saúde houve a criação de um novo Código Sanitário. Enfim, na década de 1960, antes do golpe militar de 64, o governo apresentou uma visão mais progressista para as políticas sociais e uma intenção de intervir nas bases de políticas e instituições estratégicas.

Segundo Haggard e Kaufman (2008 *apud* GRIN, 2013), as políticas sociais brasileiras serviram a elite do país com o objetivo de criar uma sustentação social nos centros urbanos como locus do emprego formal. Ou seja, com a política social e a cidadania reguladas não haveriam conflitos com os padrões de acumulação para promover o desenvolvimento capitalista (SANTOS, 1979). Grin (2013) destaca que esse foi o ponto central do realinhamento entre a elite e os sindicatos dos trabalhadores no período pós-30. O autor explica que, na Europa, a legitimação dos direitos sociais ocorreu após a luta política, tornando-se em direitos universais. No Brasil, perante os custos das opções políticas, houve restrições em realocar recursos aos mais pobres.

3.2.3 Política social durante o regime tecnocrático-militar (1964-1985)

De acordo com Pereira (2006), nesse período há uma nítida mudança no conteúdo do Estado, que deixa de ser uma organização com viés populista para se tornar tecnocrática e centralizada. As reformas institucionais que acompanharam essa mudança ocasionaram uma reestruturação da máquina estatal, que privilegiava a racionalização burocrática, o planejamento direto e a supremacia do saber técnico sobre a participação popular. Assim, diante de um governo autoritário com um modelo econômico concentrador de renda e socialmente excludente a política social era vista como uma consequência do desenvolvimento econômico.

Para Draibe (1994), as políticas sociais do regime militar basearam-se menos nos programas sociais e mais no arrocho salarial, no cerceamento às organizações e na exclusão

social. Havia uma conexão entre regime político, modelo de acumulação capitalista e política social carente de critérios para universalização de direitos. Conforme Pereira (2006), o pretexto era que num primeiro momento as medidas seriam destinadas a sanear a economia herdada dos governos anteriores e, num segundo momento, acelerar o crescimento da economia. Entretanto, houve o prevailecimento de medidas para usurpar o poder do legislativo, do judiciário e da sociedade organizada. Nesse contexto as políticas sociais se mostraram contrárias ao caráter populista, mas nem por isso elas foram privilegiadas no planejamento do governo.

Segundo Pereira (2006), até 1974, o foco dos governos militares era a busca da eficiência econômica e a defesa do capitalismo, optando pela repressão aos direitos civis e políticos para alcançar esse objetivo. É somente a partir de 1975, com um relativo avanço na área econômica, que houve uma certa preocupação com os pobres. Conforme a autora, o período entre 1974-79 correspondeu ao mais expressivo esforço do governo em promover mudanças na economia com o intuito de elevar o país à categoria de potência emergente. Ademais, tinha o objetivo estratégico de ampliar o escopo da política social para reaproximar o governo das camadas populares e manter os governantes como “atores políticos viáveis”. Desta forma, a pobreza se tornou um tema recorrente no discurso do governo, pois era por esse caminho que se pretendia descomprimir o regime autoritário sem com isso destruir seus instrumentos de exceção como o Ato Institucional nº 5 e outras legislações congêneres. Enfim, até 1985, as políticas sociais foram utilizadas para desviar o foco das reais intenções de um governo que não queria sair de cena e para isso buscava criar pelo menos um mínimo de bem-estar social.

De acordo com Pereira (2006), destacam-se as seguintes medidas e programas do período militar.

Entre 1964 e 1966, sob o governo Castelo Branco: adoção do Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG), que favoreceu a criação do Banco Nacional de Habitação, o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS) e o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS).

Entre 1967 e 1969, sob o governo Costa e Silva: criação do Plano Estratégico de Desenvolvimento (PED) e a decretação do AI-5.

Entre 1970 e 1973, sob o governo Médici: implantação do Plano de Metas e Bases para a Ação do Governo, que vigorou de 1970 a 71 e o I Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND), que vigorou de 1972 a 74. Em relação a questão agrária, criou-se o Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agricultura do Norte e do Nordeste (PROTERRA).

Na área social, criou-se o Fundo do Trabalhador Rural para a Previdência Social (FUNRURAL), o Programa de Assistência ao Trabalhador Rural (PRORURAL), o Programa de Integração Social (PIS) e o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP).

Entre 1974 e 1979, sob o governo Geisel: implantação do II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND). Em busca de reaproximação com sociedade algumas das medidas sociais que mais se destacaram foram a criação do Programa Nacional de Centros Sociais Urbanos (CSU), o Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (PRONAM), o Programa de Interiorização das Ações de Saúde e Saneamento no Nordeste (PIASS), o Programa de Saúde Materno-Infantil (PSMI), o Sistema Nacional de Emprego (SINE), o Programa Nacional de Desenvolvimento de Comunidades Rurais (PRODECOR) e o Renda Mensal Vitalícia.

Entre 1980 e 1985, sob o governo Figueiredo, houve uma grande desarticulação do esforço de desenvolvimento social ocorrido durante o governo Geisel. Nesse subperíodo imperou a contenção dos gastos na assistência médica previdenciária, restrição dos financiamentos da habitação e redução pela metade dos investimentos em transporte público.

A respeito do desempenho de alguns dos indicadores sociais, Draibe (1994) destaca que, no plano quantitativo, a década de 70 é responsável por um crescimento importante no número de programas sociais, assim como nas clientelas que têm acesso a eles. Os números mostravam que a taxa de escolarização da faixa etária entre 7 e 14 anos havia passado de 67% para 83,7% entre 1970 e 1984; o número de estudantes matriculados no ensino superior passou de 100 mil em 1964 para mais de um milhão em 1981; os locais de assistência médico-sanitária, que em 1970 eram cerca de 6 mil, sobem para 28 mil em 1984; os números de ativos e inativos da previdência social passavam de 30 milhões em 1984, em 70 estavam na casa dos 10 milhões; no período entre 1975 e 84 a cobertura da merenda escolar saltou de 54% para cerca de 80%. Entretanto, a autora afirma que os níveis de pobreza, desigualdade, exclusão dos serviços e benefícios sociais continuaram num grau elevado ou mesmo cresceram no plano quantitativo. Ou seja, os indicadores sociais ajudaram na percepção tanto dos limites da expansão como na heterogeneidade regional com que se processou.

No começo da década de 1980, o nível de analfabetismo da população adulta estava na casa dos 25%. Em relação ao nível de escolaridade das pessoas com mais de 10 anos, 23% delas não tiveram êxito em concluir um ano de estudo e 18,3% concluíram ou superaram oito anos de estudo. Houve uma grande expansão do ensino básico, entretanto, mais da metade nos alunos não conseguiam concluir as duas séries iniciais e menos de 25%

concluía o primeiro grau, seja por evasão ou repetência. E para completar o quadro de insuficiências e atrasos sociais, havia uma ínfima cobertura pré-escolar de 7% e uma cobertura do segundo grau de apenas 15% da faixa etária correspondente (DRAIBE, 1994).

Draibe (1994) afirma que, na década de 80, o número de segurados da previdência social não ultrapassava a metade da população economicamente ativa e, desta forma, uma grande parcela da população brasileira estava fora do núcleo de proteção básica. Em relação ao sistema de saúde, a autora afirma que o fragmentado sistema continuava incapaz de atender minimamente as demandas da população em geral, vide que, em 1981, a relação de 1,3 médico por mil habitantes e 1,9 consulta por habitante confirmavam a deficiência dessa política.

Outro ponto questionado por Draibe (1994) se refere a política habitacional que, durante o período entre 1964 e 1985, produziu cerca de 4,5 milhões de habitações e lotes urbanizados, mas apenas 20% das unidades foram destinadas as famílias com renda de até cinco salários-mínimos e parte significativa das unidades foram destinadas aos setores de maior renda. Nesse contexto, o país inicia a década de 80 com um grande déficit habitacional e num momento em que 60% das residências não tinham rede de esgoto e nem fossa séptica, 51,8% não eram atendidas por coleta de lixo, 29,9% não tinham ligações a redes de água e 1/4 das residências não possuíam luz elétrica. Enfim, os programas sociais do país tiveram impactos modestos ou quase nulos durante um período consolidado pelas estruturas institucionais e forte expansão de seus programas.

3.2.4 Política social do período de transição para a política neoliberal (1985-1990)

Segundo Pereira (2006), o período de transição democrática se caracterizou por uma reorganização institucional que acabou culminando na Assembleia Nacional Constituinte (1986) e pela maior atenção da questão social na agenda do governo. Período histórico em que a assistência social foi definida como componente do sistema de seguridade social e direito de cidadania numa Constituição Federal.

Destacam-se alguns documentos que explicitam essa nova orientação institucional do governo a respeito das políticas sociais, por exemplo, em 1985, os Subsídios para a Ação Imediata contra a Fome e o Desemprego preparado pela Comissão do Plano de Ação do Governo (COPAG), assim como os Planos de Prioridades Sociais para os anos de 1985 e 1986 e o Plano de Metas para 1986-1989. Em 1986 é criado o Grupo de Trabalho para a Restruturação da Previdência Social que, em seu relatório final, apresentou uma proposta de um amplo sistema de seguridade social, onde o regime contributivo da previdência se

articulária a uma vertente não contratual e não contributiva de proteção social o que garantiria a todo cidadão um mínimo de direitos sociais, independentemente de contribuição. Sendo uma proposta que influenciou conceitualmente a proteção social brasileira e incorporada à Constituição de 1988. Enfim, perante esses documentos, o Estado reconhecia a fragilidade dos direitos sociais e se comprometia com a questão social do país (PEREIRA, 2006).

Conforme Pereira (2006), a estratégia do governo para tentar alcançar o objetivo social consistia tanto em medidas emergenciais como em medidas estruturais que priorizavam o crescimento econômico. Vale ressaltar que as principais iniciativas governamentais de caráter econômico-social foram a implementação do Plano Cruzado na tentativa de controlar a inflação, mas acabando por alimentar uma falsa ilusão de crescimento econômico com redistribuição de renda. Outra iniciativa foi o Plano de Metas, que buscava se tornar o plano de sustentação do crescimento econômico e do combate à pobreza, mas se tratava apenas da contabilização da previsão de gastos de cada área de responsabilidade dos Ministérios. Houve, também, a política emergencial de alimentação desenvolvida por meio do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), do Programa Nacional do Leite para as Crianças Carentes (PNLCC) e do Programa de Suplementação Alimentar (PSA). Ademais, houve a implementação do Plano Bresser, que acabou implicando na diminuição do poder de compra dos mais pobres e no aumento da desigualdade social. De acordo com O'Donnell (1987 *apud* PEREIRA, 2006), tratava-se de um período configurado por uma transição inercial, que continuava presa a velha política e inibidora da verdadeira democracia.

Segundo Rocha (2007), no fim da década de 1980, o país se encontrava num cenário decepcionante em relação a evolução da renda, da pobreza e da desigualdade. Nesse contexto, tornou-se frequente a criação de propostas para implementação de programas de transferência de renda. Era um cenário em que a população brasileira se via impaciente e frustrada pelo fato de que o enfrentamento das questões sociais estava condicionado ao crescimento econômico. O sentimento da sociedade era decorrente do reconhecimento de que havia um descompasso entre o nível de renda alcançado e os níveis de pobreza e desigualdade presentes no país, conseqüentemente, via-se a possibilidade de enfrentar o problema da renda dos mais pobres sem condicioná-lo ao crescimento econômico. Assim, a prioridade a respeito dos problemas sociais passou a ser visto como uma política possível, cabendo à sociedade brasileira mobilizar-se em prol de novas políticas públicas de combate à pobreza e à desigualdade no país.

De acordo com Pereira (2006), a mobilização da sociedade acabou culminando na promulgação da Constituição Federal de 1988. Assim, os conceitos de “direitos sociais”,

“mínimos sociais”, “universalização”, “seguridade social”, dentre outros, passaram a nortear o novo padrão de políticas sociais a ser implementado no país. No aspecto social, a nova constituição previa a universalização do acesso a benefícios e serviços, o controle democrático sobre os atos e decisões do Estado, a adoção do conceito de “mínimos sociais”, dentre outros normativos. A área trabalhista foi outro setor que recebeu uma grande atenção na constituição. Por exemplo, houve a redução da jornada semanal de trabalho de 48 horas para 44 horas, a extensão do FGTS a todos os trabalhadores, o benefício da aposentadoria foi vinculado ao salário-mínimo para garantir um mínimo ao trabalhador quando inativo, dentre outras medidas. Entretanto, foi no âmbito da Assistência Social, de caráter distributivo, que a Constituição de 88 mais se diferenciou das anteriores, ao transformar em direito o que anteriormente era tratado como favor e de reconhecer os “desamparados” como detentores de direitos.

Conforme Fagnani (1997), nem todos os progressos constitucionais deram certo na prática, pois foram alvo de uma “contrarreforma conservadora”. Segundo Pereira (2006), as classes abastadas e empresariais, assim como seus porta-vozes intelectuais e políticos, passaram a combater os avanços constitucionais que implicavam maior regulação estatal e clamavam pela desregulamentação econômica e social, pela desestatização, pela flexibilização do trabalho e da produção, dentre outros pleitos liberalizantes. Naturalmente, a classe trabalhadora resistia a esses ataques, mas a influência da elite no governo e em outras áreas permitiu o emplacamento de medidas as quais a contrarreforma ansiava, por exemplo: o retorno da prática assistencialista clientelista; a descontinuidade, a extinção ou o engavetamento de conquistas ou propostas reformistas; a redução do orçamento e o desmonte institucional na área social, dentre outras medidas. Ou seja, foi neste cenário de instabilidade macroeconômica e, principalmente, de retrocesso político, que permitiu a disseminação do ideário neoliberal no Brasil e ajudou a consagrar um candidato que prometia acabar com os marajás e as mazelas sociais do país.

3.2.5 Política social neoliberal (pós-1990)

De acordo com Vazquez *et al.* (2004), a implementação da Constituição de 1988 foi um fator importante para os avanços institucionais e legais na área social. Entretanto, esses avanços foram sendo ofuscados por um plano econômico, que passou a ser adotado pelo Brasil, fundamentado no ideário neoliberal de abertura, concorrência, estabilidade macroeconômica e equilíbrio das contas públicas, provocando, assim, desvios sobre o sistema de proteção social.

A década de 1990 é marcada pela globalização financeira e nesse contexto o capital internacional de curto prazo, que é movido em função da arbitragem e especulação, dita as regras no cenário mundial. Com isso, as nações perderam o controle sobre suas políticas monetária e cambial e viram sua política fiscal ficar atrelada a um ajuste fiscal. Assim, sob o ideário neoliberalista, que defende a abertura financeira e comercial, os países que não possuem moedas conversíveis nesse sistema internacional são aqueles que mais sofrem impactos sobre suas economias (VAZQUEZ *et al.*, 2004).

Segundo Pereira (2006), na década de 80, o receituário do Consenso de Washington impunha uma forte disciplina fiscal, controle da inflação e a diminuição da intervenção do Estado na economia e na sociedade. Em seguida, na década de 90, as políticas neoliberais também passaram a propor “reformas estruturais”, incluindo a reestruturação institucional. Conforme Vazquez *et al.* (2004), o Brasil vai se inserindo no cenário internacional de forma passiva e subordinada, perdendo o controle sobre o câmbio, os juros e as contas públicas e, também, sua autonomia de fazer política econômica pública.

Com base no cenário internacional do período, Vazquez *et al.* (2004) afirmam que o Plano Real foi o destaque da política macroeconômica brasileira durante a década de 1990. Ademais, a política econômica tinha dois aspectos principais: as aberturas comercial e financeira e os programas de estabilização. No início de 90, o Plano Collor propiciou a abertura comercial e implementou um programa de estabilização que se baseava no confisco de ativos financeiros com intuito de interromper a financeirização que alimentava a inflação. A abertura financeira também constituiu intenção de política econômica, mas com maior notabilidade a partir de 1992. No entanto, no fim de 1992, esse processo de abertura e estabilização passou por momentos conturbados diante do impeachment de Collor e a posterior ocupação da presidência por Itamar Franco, em 1993.

Pereira (2006) destaca que, ao assumir a presidência, Itamar Franco se defrontou com um cenário de estagnação e desmonte do sistema de proteção social. Os vícios político-administrativos do passado, que haviam sido combatidos na Constituição de 88, aumentaram e estavam acompanhados de práticas abomináveis. Por exemplo: desaparecimento, fragmentação e pulverização de recursos; queda abrupta do gasto social federal; retorno do clientelismo e do fisiologismo; corrupção; esvaziamento do projeto do SUS; veto ao projeto de criação da Lei Orgânica da Assistência Social, dentre outras práticas. Com esse legado e a ausência de um projeto político, o governo de Itamar Franco pouco contribuiu para melhorar a questão social do país, mas vale destacar a aprovação, em 1993, da Lei Orgânica da Assistência Social que havia sido protelada por cinco anos e a liberação de recursos

previdenciários que haviam sido represados durante o governo Collor. Contudo, ambos os efeitos foram movidos por pressão externa e não surtiram todos os efeitos positivos esperados.

Com a eleição de Fernando Henrique Cardoso, para o período de 1995-1999, a estratégia do governo se baseava na continuidade da estabilidade macroeconômica e reformas na Constituição vigente (PEREIRA, 2006). Contudo, os avanços pretendidos e alcançados pelo governo em relação a política social foram enfraquecidos, ou mesmo impedidos em algumas situações, em virtude dos impactos da política econômica adotada, que de um lado, pressionava e reduzia os recursos financeiros e os direitos e, do outro, ampliava a demanda por proteção social (VAZQUEZ *et al.*, 2004).

De acordo com Fagnani (1999), o Plano Real atrelou a estabilidade de preços a abertura econômica e a sobrevalorização do câmbio. Entretanto, ocorreu uma abertura abrupta que acabou desorganizando setores importantes da economia e expôs a indústria do país a uma competição desigual em termos tecnológicos e de financiamento. Consequentemente, ocasionou desequilíbrios no balanço de pagamentos com o aumento da dívida externa, déficit acentuado na balança comercial e no balanço de transações correntes com o exterior. Entre os formuladores da política econômica havia a crença de que o aumento das importações e a abertura da economia estimulariam a competitividade da indústria brasileira e, a médio prazo, criaria condições para o crescimento das exportações e para o início de um novo ciclo de crescimento econômico. Mas até que essa “aposta” se concretizasse, a cobertura dos desequilíbrios no balanço de pagamentos dependeria da manutenção da taxa de juros interna em níveis bastante elevados. Contudo, essa estratégia, no plano interno, ocasionou um aumento substancial na dívida pública interna. Ou seja, o êxito do Plano Real em conseguir manter a estabilidade dos preços foi obtido com custos macroeconômicos e sociais extremamente elevados.

A manutenção da estabilidade e a retomada do crescimento econômico – compreendidas pelo discurso oficial como duas das “condições necessárias” para a promoção do bem-estar social – mostraram-se conflitantes e implicitamente irreconciliáveis no programa de ajuste macroeconômico adotado. Em curtíssimo espaço de tempo, num contexto de agravamento da exclusão social, o endividamento interno e externo cresceu de forma substancial, restringindo os raios de ação do Estado, em geral, e das políticas sociais, em particular (FAGNANI, 1999, p. 161).

Fagnani (1999) destaca que outro eixo da estratégia do governo foi o desenvolvimento de políticas de emprego e renda. De um lado, o foco era a adoção de políticas compensatórias, com novas ações voltadas para a qualificação profissional e concessão de créditos, do outro, a desregulamentação do mercado de trabalho e a revisão de

direitos sociais com a finalidade de reduzir o custo da mão-de-obra. Em primeiro lugar, essas políticas compensatórias mostraram-se insuficientes e marginais diante do problema estrutural assumido pela desorganização do mercado de trabalho, na década de 90. Os principais sintomas desse problema foram o desemprego, a redução da participação do trabalho assalariado no total das ocupações e a redução do trabalho assalariado com carteira assinada no total da População Economicamente Ativa (PEA). A desorganização do mercado de trabalho torna mais visível a desigualdade social no país, pois os direitos sociais no Brasil são acessíveis apenas aos trabalhadores com carteira assinada e, na década de 1990, o grande aumento da informalidade ocasionou impactos negativos no financiamento dos programas sociais. Em segundo lugar, havia a crença no governo de que as políticas voltadas a desregulamentação das relações trabalhistas estimulariam o emprego e os investimentos. Entretanto, essas políticas suprimiram direitos sociais, desorganizaram o mercado de trabalho e fragilizaram os mecanismos de financiamento das políticas sociais.

No campo social, Fagnani (1999) afirma que a estratégia do governo foi de reestruturação e reforma de serviços sociais básicos. Apesar dos problemas crônicos na saúde, na assistência social e na educação, pode-se observar algo positivo na reestruturação dos mecanismos de gestão dessas políticas. Um importante aspecto desse processo é a descentralização das políticas sociais. Entre 1988 e 1992, a descentralização das ações do governo não possuía uma estratégia planejada. Essa desorganização decorria, principalmente, da omissão do Estado em não assumir a coordenação do processo. Mas de acordo com Arretche (1997), entre 1993 e 1998, o Estado muda essa postura e amplia a condução e coordenação do plano nacional.

Na saúde, Fagnani (1999) destaca a implementação do SUS. Em 1993, o Ministério da Saúde instituiu a Norma Operacional Básica (NOB 1/93), que transfere responsabilidades aos estados e municípios e critérios de repasse de recursos federais. Posteriormente, em 1996, é instituída a NOB 1/96 que amplia ainda mais as competências e responsabilidades de estados e municípios. Na educação, o pesquisador destaca a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), em 1996. Ademais, houve a elaboração do Plano Nacional de Educação (PNE) e foi instituído o Fundo de Manutenção do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF).

Na área da assistência social, Fagnani (1999) afirma que a promulgação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), ainda durante o governo Itamar Franco, foi decisiva para a descentralização da política nacional de assistência social nos moldes definidos pela Constituição de 88. Em relação as políticas de combate à pobreza, cabe mencionar o

Programa Comunidade Solidária. O programa inovou na articulação das ações intergovernamentais, pois, tradicionalmente, a gestão das políticas sociais apresentava-se bastante fragmentada. Apesar dos pontos positivos, essas ações possuem um limitado caráter compensatório, em virtude da grandeza do problema da exclusão social e da desorganização da capacidade de intervenção do Estado e, também, pela restrição de recursos financeiros imposta pela política de ajuste fiscal.

Conforme Affonso (1999 *apud* FAGNANI, 1999), o paradoxo do período em análise é que a formulação e implementação de políticas sociais nacionais, universais e com gestão descentralizada foram sistematicamente minadas pela política macroeconômica. Ou seja, na mesma ocasião em que estados e municípios são instigados a assumirem novas responsabilidades administrativas e financeiras na gestão social, a política econômica desarruma as finanças desses entes, acirrando a crise federativa.

Apesar da situação, Pereira (2006) afirma que estados e municípios criaram, de forma autônoma, programas sociais de renda mínima e que estavam condicionados à obrigatoriedade de os pobres manterem os filhos na escola. Seguindo essa tendência e com vista na reeleição, em dezembro de 1997, o governo federal criou seu programa de renda mínima, atrelando-o, também, a obrigatoriedade da escola, para retirar as crianças pobres das ruas e do trabalho infantil. O programa do governo se sobrepôs aos já implementados por estados e municípios e, também, ao projeto do senador Eduardo Suplicy que estava em tramitação no Congresso Nacional desde 1991. Ademais, revelou-se extremamente seletivo em relação aos destinatários e aos gastos previstos, pois reduziu drasticamente os municípios que seriam atendidos, assim como os recursos que seriam empregados.

Também visando à reeleição, FHC lança, em 1998, as metas do programa de governo para o segundo mandato. No lançamento do programa o presidente indignou-se com a situação da miséria no país, mas propôs medidas emergenciais e genéricas para debelá-la. Dentre as medidas estão a garantia de estoques emergenciais para calamidades, distribuição de cestas básicas em focos agudos de fome e programas de erradicação da desnutrição em crianças menores de dois anos. Ademais, propôs dar continuidade aos programas de transferência direta de renda, como o Benefício de Prestação Continuada (BPC), o seguro-desemprego e a renda mínima para famílias em situação de pobreza assumidas pelos municípios. No entanto, ao ser reeleito, FHC continuou refém de sua política de estabilidade macroeconômica, sendo incapaz de propor uma nova agenda voltada a ultrapassá-la ou mesmo tentar construir uma proposta de desenvolvimento livre do fundamentalismo neoliberal (PEREIRA, 2006).

3.2.6 Política social do governo Lula (2003-2010)

Segundo Coelho (2015), a eleição de 2002 trazia, em Luís Inácio Lula da Silva, grandes expectativas em torno de uma gestão compromissada com a justiça social, a distribuição de renda e o combate às desigualdades sociais. No cenário pré-eleitoral haviam fortes críticas ao neoliberalismo e a possibilidade de mudanças na política macroeconômica, situação que havia deixado os mercados financeiros apreensivos com o Brasil. Para acalmar o mercado, no início do primeiro governo Lula (2003-06), assegurou-se a conservação da ortodoxia macroeconômica respeitando os pilares básicos da macroeconomia liberal, como o ajuste fiscal, o câmbio flutuante e a livre mobilidade de capitais.

Para Fagnani (2011), a continuidade da ortodoxia econômica limitou o crescimento, a melhoria no mercado de trabalho e o financiamento da política social. Nas palavras do autor, manteve-se uma antinomia entre a estratégia econômica e o desenvolvimento social. Ademais, no início desse governo, a questão central sobre a estratégia social continuava a ser a disputa entre a “focalização” e a “universalização” das políticas sociais, paradigma presente desde a década de 1990. Essa tensão foi refletida na indefinição da estratégia social de Lula, que inicialmente se apoiou no Programa Fome Zero, logo em seguida substituído pelo Programa Bolsa Família (PBF), indefinição que também pode ser evidenciada com o esvaziamento da proposta original de reforma agrária e pressões para a reforma da Previdência e da Assistência Social.

De acordo com Oliveira (2015) as políticas restritivas adotadas, principalmente, nos dois primeiros anos do governo Lula refletiram em um baixo desempenho da economia brasileira. Época em que as reservas internacionais atingiam seu pior nível desde 1994 e revelando a fragilidade em que a economia do país estava exposta. Para Giambiagi (2006), a pressão interna e a desconfiança que o governo enfrentou no início de 2003 pode ser atribuída a, basicamente, três fatores. Em primeiro lugar, havia a pressão do dólar, que no início do ano de 2002 a moeda estava cotada em R\$ 2,30, mas no início de 2003 já alcançava o patamar de R\$ 4,00 e com fortes efeitos na taxa de inflação. Em segundo, houve um salto acentuado na expectativa de inflação para o início de 2003 que em menos de dois meses, próximo ao final de 2002, passou de 5,5% para 11%. Por fim, a dívida pública, que havia fechado o ano de 2002 em 42% salta para 57%, correspondente a relação da dívida externa bruta/PIB e dívida líquida do setor público/PIB.

Tais situações impuseram à taxa de juros um papel importante. Pois, em 2003, a inflação atingia um patamar de 12% e, para contê-la, foi empregada uma taxa de juros de

aproximadamente 25%. Ademais, havia a intenção de atrair capitais para, assim, financiar as necessidades do país. Em relação ao aspecto social da política econômica, a elevação dos juros reprimiu a demanda agregada e desestimulou investimentos o que provocou um inexpressivo crescimento econômico no período. Além disso, a alta dos juros gerou um aumento dos gastos com a dívida pública, convertendo superávit primário em déficit nominal (MODONESI, 2007 *apud* OLIVEIRA, 2015).

Segundo Oliveira (2015), a política de ajuste macroeconômico criou um ambiente recessivo e que acabou restringindo o desenvolvimento social até 2005. Ou seja, como os pagamentos dos juros das amortizações financeiras demandavam grandes superávits primários, reduzia-se, conseqüentemente, a capacidade de o governo realizar maiores investimentos na área social. Nesse contexto, começam a surgir tensões cada vez mais acirradas nos setores da saúde, educação, previdência, dentre outros, pois havia a demanda de que o governo repensasse a estratégia social que estava sendo adotada.

De acordo com Oliveira (2015), em 2006, ocorreram substituições importantes na cúpula econômica, que antes possuía uma postura conservadora, resultando na mudança de postura do Ministério da Fazenda, da Casa Civil e dos Bancos Públicos. Logo, resultou na diminuição da taxa básica de juros interna, pois no início do governo em 2003 a Selic beirava 26,5%, mas no fim do governo em 2010 havia caído para 10,75%. Ademais, controlou-se a inflação. Enquanto que no primeiro governo a média da taxa de inflação era de 6,3% ao ano, no segundo governo Lula beirava os 5,3%. Nesse contexto, tanto a taxa de juros como a taxa de inflação impactaram positivamente no investimento e favoreceram a expansão do consumo. Com isso, a questão do crescimento volta a ganhar maior ênfase no segundo governo Lula (2007-2010) e a articulação entre objetivos macroeconômicos e sociais passa a ter maior convergência, algo que não era visto há bastante tempo.

É justo considerar que o inicial conservadorismo econômico do governo Lula foi sendo gradualmente substituído, especialmente em uma dimensão estrutural, por uma concepção diferente sobre o papel do Estado, o tamanho e a importância dos bancos públicos e outras empresas estatais, por mecanismos de planejamento central, revalorização do investimento público etc. Mesmo mantendo-se muito ortodoxa na gestão macroeconômica, a condução geral da economia foi transitando em direção a uma nova versão do “desenvolvimentismo”, no qual os novos elementos foram o foco na estabilidade macroeconômica e, especialmente, a crescente importância dada aos aspectos sociais do desenvolvimento (ou, especificamente, à ampliação do mercado consumidor) (BIANCARELLI, 2014, p. 276).

Para Biancarelli (2014), além do cenário internacional favorável e das boas condições macroeconômicas, havia quatro fatores específicos que foram determinantes para a

“criação” de um mercado de consumo de massas no Brasil. São eles: “as políticas de transferência de renda; o sistema de proteção social; a política de valorização do salário-mínimo; e o bom comportamento do mercado de trabalho durante o período.” (BIANCARELLI, 2014, p. 277).

O primeiro instrumento foram as políticas de transferência de renda aos mais pobres (BIANCARELLI, 2014). Coelho (2015) destaca que o governo Lula não se constituiu como uma simples repetição do governo FHC pois, mesmo com os compromissos com a estabilidade monetária, as metas inflacionárias e o pagamento da dívida pública, o governo Lula destacou a política social desde o início. Primeiramente, com o “Fome Zero”, e, posteriormente, com o “Bolsa Família”, que acabou se tornando um grande programa de transferência condicional de renda. De acordo com Biancarelli (2014), o tamanho, o impacto e o alcance do Bolsa Família foram uma das marcas distintivas deste governo. A partir de 2004, quando programas similares foram unificados ao Bolsa Família, até 2011, o número de beneficiários superou a marca de 13 milhões de famílias. Em relação as despesas com o programa, o autor afirma que, entre 2004 e 2011, a despesa total aumentou de 0,20% para 0,41% do PIB (aproximadamente R\$ 17 bilhões), cifras modestas se comparadas aos quase 6% do PIB gastos com o pagamento de juros da dívida pública.

Para Biancarelli (2014), o segundo instrumento corresponde ao sistema de proteção social, com o Benefício de Prestação Continuada (BPC). Um benefício consolidado pela Constituição de 1988 e que beneficiou quase 4 milhões de pessoas em 2011. Os gastos com o BPC superavam os R\$ 30 bilhões e eram bem superiores aos gastos com o Bolsa Família. Ou seja, a diferença corresponde ao fato do BPC estar atrelado ao valor do salário-mínimo. Vale ressaltar, também, que o BPC corresponde a uma das faces mais visíveis do amplo sistema de proteção social brasileiro. Conforme Castro (2012), os gastos com a previdência social correspondiam a 11,8% do PIB, em 2010, sendo que 7,4% eram destinados aos aposentados do setor privado (28 milhões de benefícios, com 19 milhões equivalentes ao salário-mínimo) e 4,4% aos aposentados do setor público (4,3 milhões de benefícios e todos acima do mínimo).

Segundo Biancarelli (2014), a política de valorização do salário-mínimo foi outro instrumento muito importante durante o governo Lula. Segundo o autor, essa política é, em si mesma, um importante instrumento de regulação para o desenvolvimento social no país. Criado na década de 30, ele foi sofrendo constantes perdas no valor real, principalmente, durante o regime militar pois era utilizado com uma ferramenta para a concentração de renda. O cenário na década de 90, em termos reais, era de estagnação, mas durante o governo Lula

(2003-2010) o ganho real do salário-mínimo foi de 56% e quase o dobro do valor alcançado pelo governo ligeiramente anterior.

Conforme Biancarelli (2014), o quarto aspecto fundamental para o crescimento e expansão do mercado interno foi o bom comportamento do mercado de trabalho durante o governo Lula. O mercado de trabalho passou por um intenso processo de formalização e, durante o governo Lula (2003-10), o balanço era de mais de 15 milhões de empregos formais criados, a participação dos empregadores com carteira assinada passou de 45% para 52% da força de trabalho e os contribuintes do sistema de seguridade social subiram de 63%, em 2002, para 72% da população ocupada, em 2011. Com essas melhorias no mercado de trabalho e na renda, os bancos expandiram o crédito para pessoas físicas e empresas. Enfim, todos esses aspectos permitiram a economia brasileira registrar, em 2010, uma taxa de crescimento anual de 7,5%, tendo em vista os impactos da crise internacional em 2009.

Além disso, Krein, Santos e Nunes (2012) ressaltam que o crescimento durante o segundo governo Lula também foi fortemente impulsionado pelo aumento do investimento público, com o PAC, e pelo aumento do investimento privado. Assim, o aumento no ritmo de crescimento do PIB brasileiro, em conjunto com uma gama de políticas públicas (bolsa família, salário mínimo, maior acesso ao crédito, apoio a agricultura familiar, ampliação dos créditos do BNDES) e conquistas trabalhistas foram muito importantes para que a recuperação e a (re)estruturação do mercado e das relações de trabalho no Brasil fossem intensificadas durante o governo Lula.

3.3 A intervenção do Estado para o desenvolvimento econômico e social do Nordeste

Segundo Carvalho (2008), o Nordeste foi a primeira região de ocupação demográfica do país. E especialmente no período colonial, a cana-de-açúcar, a pecuária e o algodão formaram o alicerce da economia nordestina. Em meados do século XIX, a indústria têxtil e a urbanização iniciaram um processo de superação desse contexto. Posteriormente, o Nordeste é integrado à dinâmica nacional, possuindo como base o processo de industrialização da região Sudeste. Porém, com a industrialização do Brasil e o mercado interno norteando a economia, as discrepâncias dos níveis de renda e do ritmo de crescimento ficaram ainda mais evidentes entre o Nordeste e o Sudeste.

Para tentar enfrentar essas desigualdades, uma série de instituições foram criadas pelo governo federal. Por exemplo, a Chesf e o DNOCS foram criados, em 1945, para construção de infraestrutura de energia elétrica e obras de combate à seca, respectivamente.

Em 1947, a Codevasf foi criada com o objetivo de desenvolver o vale do São Francisco. Em 1952, o BNB foi criado para apoiar a economia do semiárido e, por fim, em 1959, a Sudene foi criada e incumbida de planejar o desenvolvimento do Nordeste (CARDOSO, 2007 *apud* CARVALHO, 2008).

De acordo com Araújo (1997), apesar de ser vista com uma região problemática e que durante muito tempo foi caracterizada pelo lento crescimento econômico, o Nordeste apresentou entre 1960 e 1990 um excelente desempenho econômico. Segundo Carvalho (2008), essas quatro décadas se referem a etapas distintas do período: 1960, fase inicial de expansão; 1970, continuidade de crescimento; 1980, fase de desaceleração e 1990, de mais desaceleração e crise.

Então, no final da década de 1950, o Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), coordenado por Celso Furtado, apresenta um relatório que serviu de base para as ações da Sudene. Constatava-se que o fraco dinamismo das décadas anteriores se devia, principalmente, a matriz produtiva baseada no setor primário-exportador. No Sudeste, o crescimento econômico era comandado pela indústria. Desta forma, uma das orientações centrais do relatório do GTDN era fomentar o processo de industrialização nordestino com o intuito de superar as dificuldades geradas pela antiga base agroexportadora (ARAÚJO, 1997).

Segundo Carvalho (2008), na fase de expansão dos anos 60, o Nordeste crescia a uma taxa média de 4,4%. Nessa década, com o impulso dos incentivos fiscais, pelos investimentos de grandes estatais como a Petrobras e a Vale do Rio Doce, pelos créditos públicos via BNDES e BNB e com recursos próprios de importantes empresas locais, nacionais e multinacionais, as atividades urbanas alcançam um novo patamar no cenário econômico nordestino e passam a comandar o crescimento da produção na região, rompendo com a dinâmica preexistente. Araújo (1997) destaca que no período entre 1967 e 1989 houve uma queda na contribuição do setor agropecuário no PIB regional de 27,4% para 18,9%, enquanto a contribuição do setor da indústria passou de 22,6% para 29,3%. Diante disso, a Sudene focou esforços e recursos federais em estudos e pesquisas sobre a dotação de recursos naturais e na expansão da oferta de infraestrutura econômica. Investimentos que se mostraram importantes para o dinamismo dos investimentos do setor privado na região.

Oliveira e Werner (2014) destacam que a mobilização de recursos para projetos prioritários da Sudene foi algo muito importante, mas a partir de 1970 os incentivos fiscais e financeiros começaram a diminuir em função da dispersão dos recursos para uso em outras regiões e setores econômicos do país. Segundo Guimarães Neto (2010 *apud* OLIVEIRA; WERNER, 2014), as políticas de desenvolvimento regional, que seguiam o modelo da

Sudene, caracterizaram-se pela abrangência macrorregional cuja orientação prezava pelo desenvolvimento socioeconômico regional.

A partir do período do Milagre Econômico (1968-1973), a economia regional se integrou ao dinamismo da economia nacional, mas sem promover a reestruturação e transformação da sociedade proposta pela Sudene. Nos anos 70, a indústria nacional cresceu em bom ritmo, entretanto, a periferia conseguiu superar o excepcional crescimento do estado de São Paulo. Nessa fase de continuidade de crescimento, a região Nordeste consegue se expandir a uma taxa anual de 9,4% (OLIVEIRA; WERNER, 2014; CARVALHO, 2008).

Já a década de 80 é marcada por um período macroeconômico de baixo crescimento, crise do Estado e recrudescimento inflacionário. Com o Estado acometido por uma crise fiscal e financeira e passando por uma situação de insolvência, as intervenções públicas passaram a ser orientadas para o curto prazo e cada vez mais pontuais (OLIVEIRA; WERNER, 2014). Segundo Carvalho (2008), essa fase de desaceleração causou um impacto negativo na taxa média de crescimento do Nordeste que diminuiu para 4,3%.

Com a abertura comercial e financeira do Brasil, na década de 90, intensificou-se a guerra fiscal entre as unidades federativas em decorrência da incapacidade de o Estado coordenar à viabilização de políticas de desenvolvimento regional, traduzindo-se em perda de receitas tributárias para o setor público. Situação ocasionada pelo repasse do potencial de receitas ao capital privado e em razão do Estado Nacional ter aderido as ideias neoliberais, sob o argumento de que seria necessário criar condições vantajosas para exploração econômica de determinados espaços subnacionais (OLIVEIRA; WERNER, 2014). Nesse cenário de instabilidade econômica, de desregulamentação e de abertura econômica, o Nordeste obteve uma taxa média de crescimento de 2,6%, inferior ao obtido nas décadas anteriores e que configurou a fase de continuidade da desaceleração e crise (CARVALHO, 2008).

Conforme Araújo (1993 *apud* OLIVEIRA; WERNER, 2014), na década de 90, as mudanças nos padrões de funcionamento da economia mundial, que exigiam altos níveis de competitividade, produtividade e eficiência, afetaram os espaços regionais e marginalizaram aqueles espaços que não poderiam oferecer os requerimentos mercadológicos exigidos pelo novo contexto. Diante disso, os avanços alcançados pelo planejamento regional foram rapidamente destruídos em decorrência de uma inserção internacional muito passiva e sob comando das estratégias de globalização pautadas pelos grandes atores da economia mundial.

Todo esse contexto, entre 1960 e 1990, propiciou a evolução do PIB do Nordeste, que passou de US\$ 8,6 bilhões para US\$ 50 bilhões. Economicamente pode ser observado que

a participação relativa do PIB do Nordeste na economia nacional aumentou de 13,2% para 17,1% (ARAÚJO, 1997). Porém, o crescimento econômico desse período quase não alterou os traços mais fortes da região Nordeste: a desigualdade da distribuição de renda e de terra, o baixo índice de desenvolvimento humano e a concentração espacial da indústria na faixa litorânea (CARVALHO, 2008).

Segundo Araújo (2014), no início do século XXI, a economia mundial se encontrava razoavelmente bem e a China se tornava uma grande compradora de commodities brasileiras. Isso nos permitiu um melhor desempenho econômico, além de uma situação macroeconômica muito melhor do que a vivida na década anterior. Porém, o problema da dívida pública e os juros elevados permaneciam e, conseqüentemente, aumentavam as despesas públicas com os serviços da dívida. Mas com a melhora da situação fiscal foi possível a retomada de políticas públicas, principalmente as federais. Destacaram-se as políticas sociais de distribuição de renda, o aumento do salário-mínimo, além de uma inflação mais controlada. Enfim, um período importante em que o aumento da renda das famílias e a retomada do crescimento econômico estimularam o consumo interno.

3.4 Constituição Federal de 1988: o enfoque das políticas sociais no Nordeste

Segundo Fontenele, Oliveira e Cavalcante (2019), a Constituição Cidadã deu novas possibilidades para a região Nordeste quando foram criados os Fundos Constitucionais de Financiamento. Ademais, impôs mudanças sociais fundamentais para a região.

A educação obrigatória, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), a organização dos fundos públicos, associados à criação e montagem do Sistema Único de Saúde (SUS) – expressões fortes dos direitos fundamentais e essenciais do cidadão – foram determinantes para o avanço do Brasil, mas foram imprescindíveis para uma verdadeira transformação do Nordeste impulsionada pelas ações definidas pelos investimentos nestas áreas. Para a região mais pobre açoitada pela crise dos anos 1980 o arcabouço o qual coube a Fernando Henrique Cardoso montar em resposta a CF, foi determinante para se visualizar a formação de base social sem a qual qualquer estratégia de desenvolvimento concebida sob qualquer ótica, avançaria (FONTENELE, OLIVEIRA e CAVALCANTE, 2019, p. 364).

Segundo Silva e Araújo (2016), a conversão do crescimento econômico em bem-estar dos indivíduos depende também de variações nas dimensões não econômicas, como saúde e educação. Com a melhoria desses aspectos os indivíduos têm melhores condições de participarem e usufruírem dos resultados do crescimento. Ou seja, a pobreza não se limita à insuficiência de renda e os mais pobres demandam outras necessidades, principalmente, relacionadas ao acesso a serviços públicos básicos e os de promoção social (ROCHA, 2006).

Para Campos (2003), um sistema educacional, que garanta o acesso à escola e uma educação de qualidade, é essencial para a redução da desigualdade e da pobreza. Segundo a autora, o crescimento econômico, por si só, não diminuiu a extrema desigualdade e nem a quantidade de pobres no Brasil. Assim, é necessário o uso de políticas educacionais eficientes para se reduzir a pobreza no país. Segundo Rocha (2006), a priorização da educação é um fator muito importante para implementação de políticas antipobreza, pois ela pode ser implementada em realidades bem distintas como nas metrópoles e nas áreas rurais menos desenvolvidas.

Tejada, Jacinto e Santos (2008) afirmam que a relação entre saúde e pobreza é possivelmente bi-causal, dado que um baixo nível de renda causa saúde precária e esta tende a causar um baixo nível de renda, criando um ciclo vicioso conhecido como “armadilha saúde-pobreza”. Conforme os autores, as regiões Norte e Nordeste apresentam os maiores níveis de pobreza e saúde precária. Nesse contexto, é fundamental que a orientação e formulação de políticas públicas de combate à pobreza enfoquem também na saúde e educação, pois estes aspectos são de suma importância para melhoria dos níveis de produtividade e crescimento econômico de longo prazo. Enfim, é necessário atacar os problemas de saúde precária e da pobreza simultaneamente.

De acordo com Arretche (2002a), no primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso houve mudanças significativas na distribuição de competências entre municípios, estados e governo federal para o provimento de serviços sociais. Processo que implicou no forte movimento de transferência de funções de gestão aos municípios, podendo ser demonstrado pela desestatização dos serviços habitacionais e de saneamento, transferência de todos os serviços de atenção básica aos municípios, assim como a significativa municipalização da oferta de matrículas no ensino fundamental.

Em sentido estrito, a reforma educacional limitou-se ao ensino fundamental. “A medida central foi a reforma do financiamento e da sistemática de gastos do ensino fundamental, por meio do Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF” (DRAIBE, 2003, p. 78). Segundo Draibe (2003), a engenharia do Fundef foi uma inovação que explorou ao máximo as possibilidades de alteração na partilha federativa e na reordenação da aplicação desses recursos de maneira redistributiva, além de possibilitar melhorias no nível do gasto médio por estudante, nos salários médios e na qualificação dos professores.

Entre 1998 e 2000, o gasto médio per capita com estudantes cresceu 48,5% no país (117,5% no Nordeste, 90% no Norte e 20% no Sudeste). Em relação às

remunerações, entre 1997 e 2000, o crescimento médio nacional dos salários docentes foi de 29,5% (54% no Nordeste, 35% no Norte). Já em respeito à qualificação, entre 1997 e 2000, o número de professores não-qualificados reduziu-se em 46%, tendo crescido 11% a proporção dos titulados em ensino médio e 12% dos titulados no ensino superior (SOARES, 1998; SEMEGUINI, 2001 *apud* DRAIBE, 2003, p. 79-80).

Para Arretche (2002a), a municipalização do ensino fundamental é resultado da estrutura de incentivos do Fundef sobre a decisão dos governos subnacionais. A autora destaca que, entre 1997 e 2000, no Brasil, houve uma significativa redistribuição das matrículas do ensino fundamental. A matrícula total do setor público cresceu 6,7% durante o período, enquanto as matrículas oferecidas pelos municípios cresceram 34,5% e as estaduais caíram 12,4%. Ou seja, houve uma expressiva transferência das matrículas até então oferecidas pelos governos estaduais para os governos municipais.

Outros aspectos destacados por Draibe (2003) correspondem a descentralização e o reforço da redistributividade dos gastos como diretrizes para transferência de recursos para estados, municípios e diretamente para as próprias escolas, presentes em diversos programas federais de apoio ao ensino fundamental: Programa da Descentralização da Merenda Escolar, Programa TV Escola e Programa de Manutenção e Desenvolvimento de Ensino (PMDE). Segundo a autora, a opção do governo pela descentralização era a de reforçar a autonomia escolar, com a transferência direta de recursos, e encorajar a participação da comunidade na gestão escolar. Outro aspecto destacado, que estava presente no PMDE, corresponde a progressividade no gasto educacional, ou seja, o gasto per capita por aluno tinha a estratégia de beneficiar as escolas das regiões mais pobres, como o Nordeste. Ademais, a fixação do *per capita* automatizou os repasses e favoreceu a redução do arbítrio e do clientelismo na alocação de recursos. Enfim, a década de 1990 obteve resultados positivos em relação a redução do analfabetismo, universalização do acesso ao ensino fundamental, aumento da escolaridade dentre outros.

Entre 1990 e 2000, registram-se os seguintes resultados: redução da taxa de analfabetismo das pessoas de 15 anos ou mais, de 17,2% para 13,3%; elevação do número médio de anos de estudos da população de 25 anos ou mais, de 3,9%, em 1990, para 5,7%; aumento da cobertura do ensino fundamental de 87% a 97% na faixa etária entre 7 e 14 anos; redução da defasagem série-idade de 50% para 41%; redução da repetência escolar (1ª a 8ª séries) de 40% para 21,6%; aumento de 10% do corpo docente no ensino fundamental e de 36% no nível médio (DRAIBE, 2003, p. 80).

No campo da saúde, Draibe (2003) ressalta que a implantação do Sistema Unificado de Saúde (SUS), na década de 1990, revelou-se uma medida importante para o

processo de construção institucional, de criação das capacidades administrativas, gerenciais e de prestação dos serviços de saúde em todo o país e, principalmente, nas regiões mais pobres.

Conforme Arretche (2002b), a municipalização da gestão dos serviços de saúde foi o ponto central das reformas do governo federal durante a década de 90. Em 2000, 99% dos municípios estavam habilitados junto ao SUS. A adesão dos municípios ao SUS e, principalmente, o seu ritmo no plano nacional são explicados pela estratégia de descentralização do governo federal consolidada por portarias do Ministério da Saúde, as chamadas Normas Operacionais Básicas (NOB). Diante da incerteza quanto à capacidade de transferência dos recursos durante o governo Collor, sob as NOB/91 e NOB/92, e durante o governo Itamar Franco, sob a NOB/93, a adesão municipal ao SUS variou entre 22% e 63%, respectivamente. Durante o governo FHC, sob a NOB/96, dois aspectos podem ser destacados como primordiais para a adesão superar as expectativas do governo. Em primeiro lugar, as novas regras de transferência federais acrescentavam recursos aos cofres de 66% dos municípios e eram fiscalmente neutras para 22% deles. Em segundo lugar, o governo fez acreditar que os recursos seriam efetivamente transferidos.

Em 1997, foi implementado o Piso de Atenção Básica (PAB), o qual introduziu duas inovações importantes no SUS. Em primeiro lugar, o foco em ações básicas e preventivas de saúde, estabelecendo-se dentro do sistema universal e complementar aos níveis assistenciais existentes. Em segundo lugar, a atenção básica substituiu o antigo critério de oferta de serviços, que repassava os recursos conforme o número de atendimentos, pelo critério da demanda, que repassava de acordo com o número de habitantes. Estas inovações reforçaram a redistributividade do gasto regional e entre municípios, aumentando os impactos do SUS nos municípios pobres e carentes de serviços. Outra importante política corresponde ao Programa Saúde da Família (PSF), que veio complementar o Programa de Agentes Comunitários de Saúde (PACCS). O PSF intensificou suas ações na atenção básica, focando nas famílias e nas áreas mais carentes (DRAIBE, 2003).

Afonso (2007) afirma que para atender objetivos específicos de diferentes áreas, como saúde e educação, o governo federal começou a criar programas sociais, sob a forma de transferência monetária direta aos beneficiários. Dentre os programas criados pode ser destacado o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI, que pagava para a criança permanecer na escola. Posteriormente, foi criado o Bolsa Escola, que contemplava as demais crianças pobres, mesmo as que não fossem vítimas do trabalho infantil. Assim como foram criados o Bolsa Alimentação e o Bolsa Amamentação.

Segundo Leite (2009), as reformas nas políticas sociais foram além de reformas de gestão administrativa, pois a descentralização de políticas, a articulação entre os programas e a parceria entre governo e movimentos sociais foram inovações que possibilitaram a redução das práticas clientelistas, distanciamento das políticas assistenciais e a continuidade dos programas. Ou seja, houve um distanciamento das políticas assistenciais emergenciais e benevolentes para uma visão da assistência social como direito social, acesso universal, público e gratuito.

Estas reformas sociais, que se mostraram tão marcantes para a região Nordeste, foram obtidas através das lutas sociais, da redemocratização e da força de uma constituinte concebida nesse contexto. Mudanças em que o Nordeste participa e se mantém integrado a lógica nacional. Sendo a apresentação do Nordeste na Constituição Federal de 1988 uma pré-condição necessária ao entendimento do primeiro momento de políticas transversais decididas, integradas e acomodadas nacionalmente (FONTENELE; OLIVEIRA; CAVALCANTE, 2019).

3.5 O desenvolvimento econômico e social do Nordeste durante o governo Lula

A eleição de Luiz Inácio Lula da Silva à Presidência da República, em 2002, despertou grandes expectativas na população, pois era uma gestão que se mostrava compromissada com a justiça social, a distribuição de renda e o enfrentamento das desigualdades individuais, sociais e regionais brasileiras. Porém, havia um cenário de incerteza e desconfiança por parte dos mercados financeiros diante da possibilidade de mudanças na condução da política macroeconomia. Para acalmar o mercado, o novo governo assegurou a manutenção da ortodoxia macroeconômica (COELHO, 2015).

Segundo Coelho (2015), o governo Lula não se mostrou uma simples repetição do período FHC, pois a política social ganhou status prioritário desde o início do governo. Em janeiro de 2003, o novo governo anunciou o Programa Fome Zero, que incorporava uma série de programas e iniciativas federais do governo FHC. Ao longo de 2003, com dificuldades operacionais e com parâmetros inadequados para os programas de transferência de renda, o Fome Zero é substituído pelo Programa Bolsa Família (PBF). Criado em outubro de 2003, o PBF unificou programas de transferência de renda já existentes no governo, como o Bolsa-Escola, o Bolsa-Alimentação e o Auxílio-Gás, e redefiniu os parâmetros de renda para definição das famílias beneficiárias, assim como as regras para a definição do valor dos benefícios (ROCHA, 2005).

Conforme Coelho (2015), o PBF se tornou o maior programa de transferência condicional de renda do mundo. Ao longo do governo Lula (2003-2010), o PBF ampliou sua cobertura de 3,6 milhões para 13 milhões de famílias e possibilitou o amparo de cerca de 50 milhões de brasileiros, destes, 60% estavam localizados nas regiões Norte e Nordeste.

Durante o Governo Lula (2002-2010) as políticas de transferência de renda (Bolsa Família) aliadas a uma ampliação do rendimento médio salarial (de R\$1.057,04 em 2002 para R\$1.982,7 em 2010, segundo dados do Brasil Fatos e Dados/IPEA) e à expansão do crédito permitiram uma elevação do consumo, sobretudo da classe D e E (que consumiram 11% a mais em alimentos, bebidas, produtos de higiene e limpeza entre 2002 e 2006, segundo dados de 2006 da LatinPanel). Estas políticas também impactaram no grau de formalização do emprego (que evoluiu 3,3% no Nordeste, enquanto que o país como um todo sofreu um aumento de postos de trabalho de 2%, entre 2000 e 2010, segundo dados do IBGE), promovendo a atração de investimentos privados (redes de supermercados, grandes magazines, indústrias alimentares e de bebidas, etc.), proporcionando desenvolvimento econômico na região (SILVA; LIMA; PEREIRA, 2018, p. 8).

Araújo (2013) destaca outra análise importante que pode ser feita sobre o impacto do programa Bolsa Família, em termos regionais. O Nordeste capta cerca de 55% dos recursos destinados ao PBF, pois é a região que concentra mais da metade da população muito pobre do país. Na região, com a pobreza rural concentrada principalmente no semiárido nordestino, observa-se que as bases produtivas locais são muito modestas. Mas o novo e sistemático fluxo de renda não só dá a cobertura social aos beneficiários diretos, como ajuda na dinâmica e no crescimento da economia local. Porém, esse resultado não é observado na região Sudeste, região em que o PBF capta o segundo maior volume de recursos, isto é, 25% do total aplicado. Como no Sudeste a base produtiva é forte e predomina a pobreza urbana, o impacto do PBF na região é apenas o de levar a proteção do Estado à população que vive em situação de miséria na região mais rica do país.

Em relação a política de valorização do salário-mínimo, Souen (2012) afirma que no primeiro mandato de Lula o mercado internacional passava por uma boa fase. Nesse contexto, o mercado brasileiro encontrou condições favoráveis, que permitiram um bom desempenho do PIB e, conseqüentemente, ampliou o investimento e o consumo. Ademais, estabeleceu-se uma nova fase de estruturação no mercado de trabalho e um cenário propício para implementação da política do salário-mínimo.

A recuperação da atividade econômica permitiu a expansão das contratações formais, muito em favor do aumento da capacidade produtiva nas médias e grandes empresas, dominantes no setor exportador. Contexto que permitiu reverter a tendência de baixa elasticidade emprego-renda dos anos 90. Inaugurando-se um período de expansão do emprego, principalmente o assalariado formal. Expansão que foi sendo realimentada pela

continuidade do bom desempenho do produto e reforçado pelo aumento dos gastos das famílias e empresas, devido à expansão do crédito. Outra fonte de expansão dos empregos formais se deve aos avanços nas políticas sociais, como as políticas de transferência de renda, que ajudaram no dinamismo da atividade econômica. Enfim, a dinâmica econômica e do mercado de trabalho foram primordiais para expansão do emprego formal e da trajetória ascendente do valor do salário-mínimo, que acumulou crescimento real de 27,87%, entre 2002 e 2006 (SOUEN, 2012).

Segundo Barbosa e Souza (2010 *apud* SOUEN, 2012), no segundo mandato de Lula (2006-2010), o ideário liberal, que recomendava o aprofundamento do ajuste fiscal, a elevação do superávit primário e a redução das metas de inflação, havia perdido força. Num cenário econômico e político mais favorável, o governo passou a adotar uma política econômica de viés desenvolvimentista e, almejando acelerar o crescimento de forma sustentável, passou a priorizar três linhas de atuação. Uma de estímulo fiscal e monetário. Outra de aceleração do desenvolvimento social, expandindo as transferências de renda e o salário-mínimo. Por fim, houve o aumento do investimento público e ampliação do papel do Estado na economia.

Nesse contexto, em 2007, o governo implementou o Plano de Aceleração do crescimento (PAC), que consistiu na retomada do planejamento estatal que havia sido impossibilitado pela crise da dívida na década de 1980 e abandonado pelo ideário neoliberal imposto pelo Consenso de Washington na década de 1990 (FONTENELE; OLIVEIRA; CAVALCANTE, 2019). Conforme Souen (2012), o PAC focou o investimento público no setor de infraestrutura, privilegiando o desenvolvimento regional, e o incentivo ao investimento privado. Aumentando de forma considerável a disponibilidade de crédito ao setor da habitação, sobretudo através da Caixa Econômica Federal. E a partir da capitalização do BNDES pelo Tesouro Nacional, intensificou-se a articulação de grandes conglomerados nacionais e o apoio aos investimentos das estatais. Ademais, o governo continuou ampliando as transferências de renda com o Programa Bolsa Família, pois tinha o objetivo de combater a extrema pobreza e estimular a demanda agregada. Com esse mesmo objetivo, a política de valorização do salário-mínimo foi um importante instrumento para a elevação da renda dos trabalhadores, além de ampliar a transferência de renda aos beneficiários da previdência social.

Em 2008, com a grave crise que afetou a economia global, Souen (2012) afirma que a política de valorização real do salário-mínimo serviu como um instrumento de política anticíclica. Assim, numa situação fiscal cômoda e com equilíbrio nas contas externas, o

governo federal reforçou sua estratégia desenvolvimentista para encarar a retração da liquidez internacional e seus efeitos na economia brasileira. Destarte, o governo passou a adotar políticas para expandir a liquidez interna, como a redução da taxa básica de juros, estímulos aos investimentos através do segundo Plano de Aceleração do Crescimento (PAC II) e investimentos nas áreas sociais. Nesse cenário, a política de valorização do salário-mínimo foi muito importante, pois garantiu o poder de compra dos mais pobres e contribuiu para sustentar a demanda. Além disso, o papel do Estado no planejamento e direcionamento dos investimentos foi ampliado em resposta a crise internacional, aumentando a participação do investimento público e estimulando o investimento privado. Como resultado das políticas anticíclicas, houve um forte aumento do PIB em 2010, de 7,5%. Enfim, com a manutenção de um cenário favorável à continuidade dos ajustes reais no salário-mínimo, entre 2006 e 2010, acumulou-se um crescimento real de 21,91%, porém, inferior aos 27,87% alcançados no período entre 2003 e 2006.

Segundo Araújo (2013), o governo Lula promoveu um novo padrão de crescimento focado na produção e no consumo de massa, que de forma diferenciada impactou todas as regiões do país e favoreceu, especialmente, o Norte e o Nordeste. Estas foram as principais regiões que lideraram o crescimento do consumo no país, segundo os dados da Pesquisa do Comércio Varejista, realizada pelo IBGE, que destaca, em cada macrorregião, os dois estados que lideraram o crescimento das vendas no comércio varejista durante os anos de 2003 a 2010. Conforme os índices da pesquisa – Acre (575,76), Rondônia (480,37), Alagoas (372,88), Maranhão (368,94), Espírito Santo (351,89), Mato Grosso do Sul (275,32), Goiás (274,72), Santa Catarina (252,37), Minas Gerais (235,73), Paraná (223,5), Brasil (234,94) – é notório que as regiões mais pobres tiveram um maior destaque com as medidas adotadas para estimular o consumo no país.

Paralelo a esse novo padrão de crescimento, implementado durante o governo Lula, a política de valorização real do salário-mínimo também impactou de forma regionalmente diferenciada a renda das famílias. Com base nos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD/IBGE), Araújo (2013) afirma que o aumento real do salário-mínimo teve um impacto maior no Nordeste, pois 45% dos trabalhadores recebem até um salário-mínimo, enquanto a média nacional é de 26%, no Sudeste, o percentual é de apenas 17,6%. Ademais, a pesquisa informa que, entre 2003 e 2009, o valor do rendimento médio das famílias nordestinas cresceram 5,4% ao ano, enquanto a média nacional foi de 3,5%, no Sudeste, a taxa foi de apenas 2,9%.

Segundo Mattoso (2013), as áreas da habitação, saúde e educação tiveram avanços importantes e aumento nos investimentos. O programa habitacional Minha Casa Minha Vida ajudou a melhorar as condições de moradia das famílias brasileiras, assim como ajudou na redução do déficit habitacional do país. Na saúde, houve expansão na cobertura e na diversificação do atendimento, refletindo-se na diminuição da mortalidade infantil no país. Na educação, os avanços se refletiram na maior inclusão de jovens no sistema educacional brasileiro, da educação infantil à universidade, assim como em alterações no mercado de trabalho. Ou seja, os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) indicaram que a participação de pessoas com mais de 11 anos de estudo no mercado de trabalho saltou de 23,4% em 2002 para 35,1% em 2011.

Conforme Barbosa (2013), em 2009, o governo federal lançou o programa Minha Casa Minha Vida (MCMV) com o objetivo de expandir o acesso à moradia para as famílias de baixa renda. Entre 2009 e 2010, o MCMV iniciou a construção de um milhão de habitações. O autor destaca que, do ponto de vista macroeconômico, a lógica do programa era estimular o crescimento do setor da construção civil para geração de emprego e renda. Do ponto de vista social, a lógica era ampliar o sistema de proteção social com o acesso subsidiado à moradia para a população mais pobre.

Na saúde, Costa (2013) afirma que o governo Lula deu continuidade a implementação da atenção primária em todo o território nacional, incluindo as ações de saúde bucal do Programa Brasil Sorridente e, apesar dos problemas gerenciais em todos os estados, teve sua cobertura consideravelmente ampliada. Ademais, foi implementado o Programa Farmácia Popular que universalizou o acesso de medicamentos na rede do SUS. Além disso, o atendimento a casos de urgência ganhou centralidade e foi expandido com a implementação da Política Nacional de Atendimentos às Urgências. Nesse contexto, é criado o Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (Samu) e as Centrais de Regulação Médica das Urgências, garantindo o pronto atendimento em casos de urgência.

Na educação, Gentili e Oliveira (2013) destacam importantes iniciativas que buscaram ampliar e assegurar o direito à educação, tanto em ações voltadas à universalização da educação básica quanto as voltadas à democratização do acesso à educação de nível superior. Sobre a educação básica, merece destaque a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) pela Emenda Constitucional n. 53/2006, regulamentado pela Lei n. 11.494/2007 e pelo Decreto n. 6.253/2007. Houve também a instituição do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), pelo Decreto n. 6.094/2007, e que veio acompanhado da criação do Índice

de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb). A partir dos indicadores do Ideb, o MEC ofereceu apoio técnico e financeiro aos municípios com baixos índices de qualidade de ensino. Ademais, houve a criação do Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN) para os professores da educação básica pública, instituído pela lei n. 11.738/2008. Outra medida importante foi instituída pela Emenda Constitucional n. 59/2009, que modificou os artigos 208, 211, 212 e 214 da Constituição, instituindo que a educação básica é obrigatória e gratuita dos quatro aos dezessete anos de idade, assegurada gratuitamente aos que não tiveram acesso na idade própria.

Em relação ao ensino superior, a primeira ação mais incisiva foi a criação do Programa Universidade para Todos (Prouni), via lei n. 11.096/2005. O programa concede bolsas de estudo integrais, cuja renda familiar mensal per capita seja de até 1,5 salário-mínimo, e bolsas parciais (50%), cuja renda familiar mensal per capita seja de até 3 salários-mínimos, em instituições privadas de ensino superior. Outra importante ação do governo Lula foi a criação do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), instituído pelo Decreto n. 6.096/2007, o principal objetivo do programa foi ampliar o acesso e a permanência nas instituições universitárias federais (GENTILI; OLIVEIRA, 2013).

Segundo Araújo (2013), em 2002, o Brasil possuía 43 campi de universidades federais implantados, mas concentrados nas regiões Sudeste, Sul e litorânea do país. Em 2010, com a implantação do Reuni, o número de campi subiu para 230. A nova tendência foi de interiorização e desconcentração regional, uma ação que permitiu a expansão do acesso ao ensino superior, levou a universidade às cidades médias e contribuiu com a vida cultural, o comércio e os serviços locais. Com a criação do Prouni e do Reuni, o número de pessoas com ensino superior completo saltou de 5,9 milhões para 13,5 milhões na primeira década do século XXI.

Nesse contexto, as regiões Nordeste, Centro-Oeste e Norte experimentaram um importante aumento no número de diplomados:

Nordeste, Centro-Oeste e Norte experimentaram maior incremento, pois ganharam participação no total nacional: de 14,1% para 16,2%, de 7,1% para 8,6% e de 3% para 4,7%, respectivamente. A região Sul mais que dobrou seu número de portadores de diploma de nível superior, mas mantém seu peso relativo no total do país, em torno de 16%; já o Sudeste, embora também tenha dobrado o contingente de titulados nesse nível de ensino, perdeu peso no total, passando de 59,7% para 54,1% (ARAÚJO, 2013, p. 170).

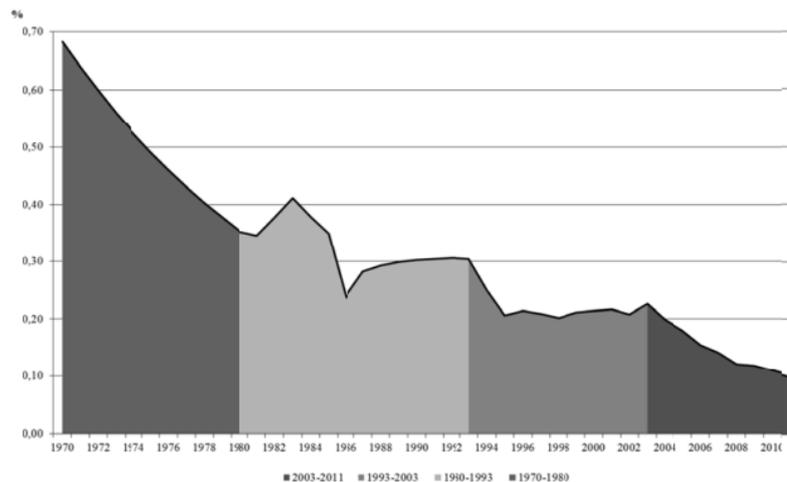
Outro indicador importante destacado por Araújo (2013) corresponde ao número de matriculados no ensino superior que, entre 2000 e 2010, cresceu em todas as regiões. Com destaque para as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Na região Norte, o número de matriculados era de 115.058, no ano 2000, aumentou para 413.455, em 2010, ou seja, um crescimento de 259,3% no número de matrículas. No Nordeste, o número de matriculados era de 414.308, no ano 2000, aumentou para 1.136.148, em 2010, o que representou um crescimento de 174,2%. No Centro-Oeste, havia 225.817 matriculados, no ano 2000, saltou para 585.171, em 2010, um aumento de 159,1%. Na região Sul, as matrículas correspondiam a 542.435, no ano 2000, aumentou para 1.291.021, em 2010, uma expansão de 138%. No Sudeste, de 2000 até 2010, houve um crescimento de 111,2% no número de matrículas, ou seja, o número de matriculados saltou de 1.398.309 para 2.953.504, respectivamente.

4 EVOLUÇÃO DOS INDICADORES DA POBREZA NO BRASIL E NO NORDESTE

Em primeiro lugar é importante destacar que a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD foi iniciada no segundo trimestre de 1967, sendo os seus resultados apresentados com periodicidade trimestral até o primeiro trimestre de 1970. A partir de 1971, os levantamentos passaram a ser anuais, com realização no último trimestre, sendo interrompidos nos anos de realização dos Censos Demográficos.

Em virtude da maior facilidade na obtenção de dados de renda, as linhas de pobreza utilizadas na análise se baseiam na estrutura de consumo dos anos 70, tendo sido ajustadas monetariamente para levar em consideração as mudanças de preços ao longo do período de 1970 a 2011. Desta forma, Rocha (2013) analisa o processo de evolução da pobreza no Brasil utilizando o enfoque da renda e tendo como base a renda familiar *per capita* e linhas de pobreza absoluta regionalizadas. A análise se estende entre os anos de 1970 e 2011 e é dividida em quatro períodos em decorrência de mudanças no comportamento e no nível da proporção de pobres. A figura 1 mostra a evolução completa da proporção de pobres, que declina de 68,3% da população em 1970, para 10,1% em 2011.

Figura 1
Evolução de Longo Prazo da Pobreza no Brasil
Proporção de Pobres, 1970-2011



Fonte: Rocha (2013), a partir de microdados da PNAD.

4.1 A pobreza no período de 1970 a 1980

A década de 1970 foi marcada pelo “milagre econômico brasileiro”, quando o PIB do país atingiu uma taxa média de crescimento de 8,6% a.a. em termos reais e um aumento na renda para todas classes de rendimento. Dessa forma, a proporção de pobres no país caiu

fortemente de 68,4%, em 1970, para 35,3%, em 1980, como visto na tabela 1. Sob a perspectiva regional, a pobreza diminuiu de forma mais acentuada na região Sudeste e o estado de São Paulo apresentou os melhores resultados, pois a proporção de pobres em 1980 correspondeu a um terço da medida observada em 1970. Entretanto, a evolução da pobreza, nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, foi menos favorável e levou ao agravamento da repartição dos pobres nas regiões onde a pobreza já era bastante elevada (ROCHA, 2013).

Tabela 1
Proporção de pobres (%), segundo regiões e estratos – 1970 e 1980

Brasil, regiões e estratos	1970	1980
Norte/Centro-Oeste	72,49	39,6
Nordeste	86,70	59,4
Sudeste (exceto São Paulo)	63,50	27,9
São Paulo	51,80	17,5
Sul	58,90	22,9
Metropolitano	53,20	27,2
Urbano	65,30	32,7
Rural	78,60	45,6
Brasil	68,40	35,3

Fonte: Rocha (2006), a partir de microdados do Censo Demográfico, IBGE 1970 e 1980.

A tabela 2, por exemplo, expõe que o número de pobres do país declinou de 61,1 milhões, em 1970, para 41,3 milhões, em 1980. Além disso, essa redução ocorreu em todas as regiões e estratos, com destaque para o Sudeste, São Paulo, Sul e o estrato rural. Porém, a desconcentração industrial dos anos 70 não foi capaz de reduzir a participação de pobres nas regiões menos desenvolvidas, principalmente, no Nordeste. Isto se deu, naturalmente, pelas desvantagens estruturais existentes nas regiões mais pobres, como a falta de mão-de-obra qualificada. As evidências mostram que, apesar da queda dos índices de pobreza durante o período, ocorreu um agravamento da desigualdade regional no que se refere a repartição do número de pobres. O resultado da década do “milagre” para o Nordeste foi que em 1970 a região respondia por 38,5% dos pobres brasileiros, mas ingressou na década de 80 com praticamente metade (49,1%) deles vivendo na região (ROCHA, 2006).

Tabela 2
Número e participação de pobres, segundo regiões e estratos – 1970 e 1980

Brasil, regiões e estratos	1970		1980	
	mil	%	mil	%
Norte/Centro-Oeste	6.028	9,86	5.091	12,33
Nordeste	23.563	38,54	20.305	49,17
Sudeste (exceto São Paulo)	13.424	21,96	7.315	17,71
São Paulo	8.742	14,30	4.302	10,42
Sul	9.382	15,35	4.284	10,37
Metropolitano	11.478	18,77	9.069	21,96

Urbano	18.179	29,73	14.830	35,91
Rural	31.481	51,49	17.397	42,13
Brasil	61.138	100,00	41.297	100,00

Fonte: Rocha (2006), a partir de microdados do Censo Demográfico, IBGE 1970 e 1980.

Os dados da tabela 3 evidenciam a situação singular da Nordeste em relação a participação no número de pobres do Brasil e sua evolução no período 1970-80. Nos anos extremos, a região Nordeste apresenta uma maior participação no número de pobres do que corresponderia à sua importância demográfica, diferentemente do que ocorreu no Sudeste/Sul. O Nordeste rural aparece como a área de maior concentração de pobreza do país. Ademais, com a urbanização do país, as áreas urbanas e metropolitanas aumentaram sua participação na pobreza do país (ROCHA, 2006).

Tabela 3
Participação no número de pobres e na população, segundo regiões e estratos – 1970 e 1980

Brasil, regiões e estratos	1970			1980		
	Participação (%)		Desvio	Participação (%)		Desvio
	Pobres	População*		Pobres	População*	
Norte/Centro-Oeste	9,86	9,31	0,55	12,33	11,29	1,04
Nordeste	38,54	30,37	8,17	49,17	29,25	19,92
Nordeste rural	23,58	17,90	5,68	25,55	17,90	10,98
Sudeste (exceto São Paulo)	21,96	23,63	-1,67	17,71	22,43	-4,71
São Paulo	14,30	18,88	-4,59	10,42	21,04	-10,62
Sul	15,35	17,81	-2,46	10,37	15,99	-5,62
Metropolitano	18,77	24,10	-5,33	21,96	28,57	-6,60
Urbano	29,73	31,14	-1,41	35,91	38,79	-2,88
Rural	51,49	44,75	6,74	42,13	32,65	9,48
Brasil	100,00	100,00	---	100,00	100,00	---

Fonte: Rocha (2006), a partir de microdados do Censo Demográfico, IBGE 1970 e 1980.

* Corresponde ao total de pobres e não-pobres, excluindo os indivíduos em famílias sem informação de renda.

Para Rocha (2013), os efeitos do crescimento econômico sobre a renda das famílias foi o principal responsável pela acentuada redução da pobreza no período. Entretanto, o crescimento da renda teve efeitos concentradores que poderia ter levado a uma maior redução da pobreza - o coeficiente de Gini passou de 0,561, em 1970, para 0,592, em 1980. Dentre as causas que contribuíram para o aumento da desigualdade de renda estão a escassez de mão de obra qualificada, o arrocho salarial ligado ao controle sindical pelo governo militar e que implicou em perdas para os trabalhadores e a forte migração do campo em direção às cidades que naturalmente aumentou a disponibilidade de mão de obra pouco qualificada em áreas economicamente dinâmicas. Segundo a autora, a manutenção de elevados níveis de desigualdade de renda afetou a evolução da pobreza no país até 1997. Enfim, as políticas de

governo estavam focadas no crescimento econômico, pois a visão era de que a pobreza e a desigualdade seriam resolvidas pelos efeitos da política econômica.

4.2 A pobreza no período de 1980 a 1993

A “década perdida” foi marcada por oscilações na conjuntura econômica e que se refletiu em um crescimento econômico médio de 1,57% a.a., bem inferior aos 8,6% a.a. alcançados na década anterior. O ano de 1981, por exemplo, marca a ruptura em relação ao crescimento observado na década anterior, tendo registrado a primeira queda do PIB (-4,25%) desde o início dos registros de contabilidade nacional no país, em 1947. A oscilação da atividade econômica durante esse período resultou numa fraca taxa de crescimento médio do PIB (1,6% a.a.) e graças a queda do crescimento populacional, de 1,9% a.a. entre 1983 e 1993, foi possível alcançar uma estabilidade do PIB per capita (ROCHA, 2013).

Segundo Rocha (2013), a economia era crescentemente urbana e voltada para o mercado e, conseqüentemente, sensível as fases de expansão e recessão econômica e que acabaram se refletindo nos indicadores de pobreza. Em 1986, com a implementação do primeiro programa de estabilização de preços, o Plano Cruzado, o controle temporário de inflação fez com que a proporção de pobres caísse de 35%, em 1985, para 24%, em 1986, o melhor ano do período e que pode ser observado na figura 1. Entretanto, com o fracasso do Plano Cruzado e a volta da inflação, o governo se vê forçado a realizar reajustes salariais de forma frequente. Mas o ajuste realizado mensalmente, entre setembro de 1987 e maio de 1991, foi uma faca de dois gumes. Por um lado, realimentava a inflação e a levava a patamares cada vez mais altos. Por outro, permitia alguma reposição do poder de compra da população mais pobre. A autora salienta que, em um período marcado por oscilações do nível de atividade e de inflação, provavelmente os ajustes salariais contribuíram para manter a proporção de pobres estabilizada em 30% entre 1989 e 1993.

Embora o período tenha sido marcado pela abrupta ruptura em relação à evolução do período anterior, apresentou-se um componente espacial e distributivo relativamente favorável. Isto é, as áreas menos desenvolvidas, cujas atividades se encontram mais indiretamente afetadas pelas oscilações da conjuntura, tiveram melhor desempenho em relação a pobreza. Na tabela 4, por exemplo, pode ser observado que houve uma queda no número de pobres no Nordeste de 49% em 1981 para 43,6% em 1993, enquanto que no Sudeste houve um aumento no número de pobres de 30,5% em 1981 para 36,2% em 1993. Outro ponto a se destacar é a queda da participação da pobreza rural na pobreza brasileira,

passando de 35,6% em 1981 para 23,8% em 1993. Mudança decorrente da diminuição da população rural e das transformações estruturais do meio rural, como a modernização agrícola e a inclusão de pobres rurais em atividades mais rentáveis, inclusive atividades não agrícolas em áreas rurais. (ROCHA, 2013).

Tabela 4
Número e participação de pobres, segundo regiões e estratos – 1981 e 1993

Brasil, regiões e estratos	1981		1993	
	mil	%	mil	%
Norte	1.540	3,8	3.314	7,6
Nordeste	20.118	49	18.854	43,6
Sudeste	12.531	30,5	15.649	36,2
Sul	4.108	10	3.307	7,6
Centro-Oeste	2.754	6,7	2.153	5
Metropolitano	10.828	26,4	14.156	32,7
Urbano	15.595	38	18.835	43,5
Rural	14.628	35,6	10.286	23,8
Brasil	41.053	100,00	43.277	100,00

Fonte: Rocha (2013), a partir da PNAD.

Conforme Rocha (2013), a percepção da pobreza e a adoção de políticas focalizadas nos pobres tiveram origem neste período. Ao final da década de oitenta a sociedade clamava por mudanças sociais, mas sem condicioná-las ao comportamento das variáveis econômicas. Nesse contexto, o processo de democratização e a promulgação da constituição de 1988 trouxeram uma visão arejada dos direitos sociais. A universalização dos direitos à saúde e à educação, a adoção do salário mínimo como piso dos benefícios previdenciários e assistenciais, incluindo a previdência rural, afetaram positivamente as condições de vida dos mais pobres a partir do período seguinte.

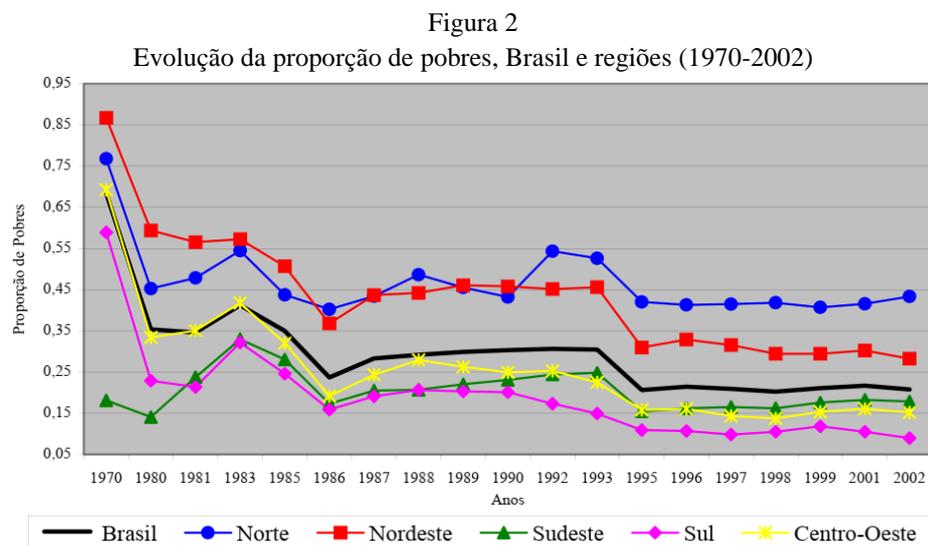
4.3 A pobreza no período de 1993 a 2003

O início desse período foi marcado pela implantação do Plano Real que, em termos de controle da inflação, mudou a vida dos brasileiros. Particularmente, contribuiu com a redução imediata dos indicadores de pobreza. Ou seja, em 1993 a proporção de pobres era de 30,3%, enquanto que em 1995 a proporção de pobres caiu para 20,6%, como pode ser observado na figura 2. A forte queda da pobreza pode ser explicada pelo aumento do nível de renda e melhoria da distribuição do rendimento. Apesar do rendimento médio ter apresentado um ganho médio real de 28%, entre 1993 e 1995, estes ganhos foram mais destacados na base da distribuição do que nas faixas de renda mais elevadas. Assim, para as pessoas com rendas situadas no décimo mais baixo da distribuição de rendimento, a renda real dobrou neste

período, de R\$24 em 1993, para R\$ 48 em 1995. Para as pessoas com rendas situadas no segundo décimo, o aumento foi de 47%. Essa evolução bastante favorável dos rendimentos na base da distribuição se explica por três fatores (ROCHA, 2013).

O primeiro fator foi a âncora verde, em referência ao comportamento moderado dos preços alimentares, que favoreceu aos mais pobres, devido à ponderação maior dos produtos do grupo alimentação na sua estrutura de despesa. O segundo fator que contribuiu para a melhoria maior da renda real na base da distribuição foi a elevação relativamente mais acentuada dos preços dos *non-tradeables*, os quais, face a demanda crescente, não foram postos em cheque pela possibilidade de importação substitutiva, viabilizada pela abertura econômica. Assim, a evolução dos preços relativos afetou positivamente o rendimento dos trabalhadores dos setores de comércio e serviços, em particular daqueles recebendo rendimentos baixos, beneficiados mais intensamente pelo “efeito riqueza” associado ao estancamento do processo inflacionário. Finalmente como terceiro fator, há o aumento do salário mínimo em 42% em maio de 1995, com impacto direto sobre os benefícios previdenciários e assistenciais (ROCHA, 2004, p. 7).

Como pode ser observado na figura 2, a elevação dos rendimentos, em geral, e na base da distribuição, em particular, resultaram em efeitos diretos sobre a redução da pobreza. Apesar da redução generalizada da pobreza, entre 1993 e 1995, ela ocorreu com intensidade diferenciada entre as regiões. No Nordeste, em 1995, houve uma importante queda na proporção de pobres se comparado a 1993. Nesse contexto, Rocha (2003) afirma que nas áreas mais modernizadas do país a redução da pobreza teve maior destaque no estrato metropolitano. No Nordeste, a redução da pobreza metropolitana se deu de forma atenuada em decorrência da especificidade da pobreza local que em grande parte é imune às oscilações conjunturais. Diferentemente do resto do país, a redução da pobreza rural nordestina foi mais forte, provavelmente, por combinar os efeitos favoráveis do fim da seca e da estabilização econômica.

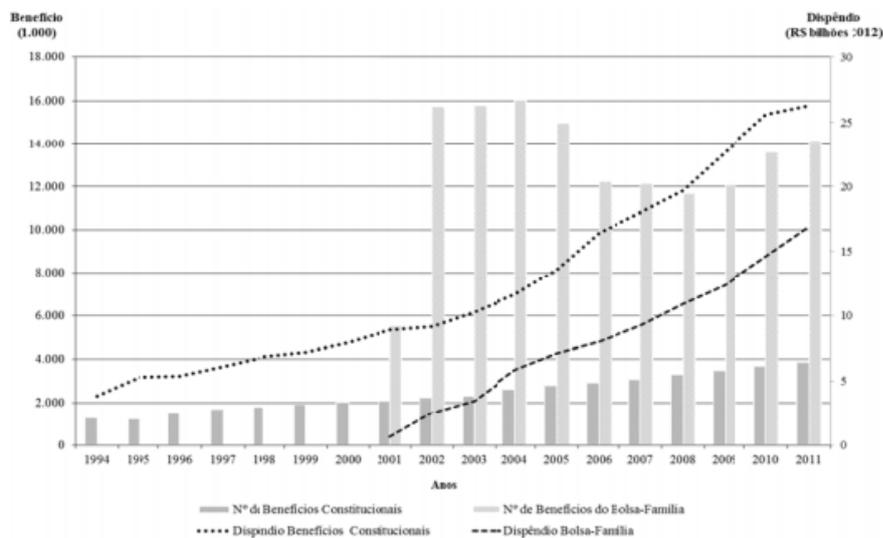


Fonte: Rocha (2004)

Entretanto, após a queda inicial entre 1993-1995, Rocha (2013) afirma que os indicadores da pobreza brasileira se estabilizaram em torno de 21% até 2003, sofrendo leves oscilações em decorrência do fraco desempenho da economia. Porém, houve alguns fatores que contribuíram para que não ocorresse agravamento da pobreza no período. O primeiro fator corresponde a continuidade da queda da taxa de crescimento demográfico, que passa de 1,9% a.a., entre 1980 e 1993, para 1,6%, entre 1993 e 2003. O segundo, refere-se a política de valorização do salário mínimo que recuperou paulatinamente o seu poder de compra. Assim, de 1996 a 2003, em contexto de baixo dinamismo econômico, quando o rendimento médio do trabalho caiu 42% em termos reais ao longo de toda a distribuição, apenas no terceiro décimo, no qual concentram os rendimentos correspondentes ao salário mínimo, houve ganhos reais de 25% no período. Outro efeito da valorização do salário mínimo se deu em função de ele ser o piso para os benefícios previdenciários e assistenciais previstos na constituição. O acesso a esse direito constitucional levou ao aumento consolidado dessas transferências ao longo do tempo (figura 3), contribuindo para a redução da pobreza.

Figura 3

Número (em dezembro) e valor anual (R\$ bilhões de 2012)
das transferências de rendas assistenciais no Brasil (1994-2011)



Fonte: Rocha (2013)

Segundo Rocha (2013), uma mudança importante que ocorreu a partir de 1995, durante o governo Fernando Henrique Cardoso, foi a implantação dos programas de transferência de renda, inicialmente com o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil - PETI e os programas bolsa-escola por iniciativa de governos locais, e posteriormente, com a federalização do Bolsa-Escola. Programas como o Bolsa-Escola, o Bolsa-Alimentação, o

Cartão-Alimentação e o Auxílio-Gás foram unificados logo no início do governo Lula, pagavam benefícios de valor unitário (R\$15 em média) bem inferiores do que o Benefício de Prestação Continuada – BPC (R\$200 em média), mas logo atenderam a uma clientela bem mais ampla que a do programa constitucional (figura 3).

Conclui-se que a estabilização monetária marcou o período em função da queda da pobreza que propiciou. Porém, frente a conjuntura adversa ocorrida no período, a evolução da proporção de pobres no restante do período se deveu à política de valorização do salário mínimo, com auxílio das transferências de renda assistenciais. Em conjunto, esses dois fatores contribuíram para o início da queda sustentada da desigualdade de renda em 1997, como observado na figura 4.

Figura 4

Evolução do coeficiente de Gini da renda domiciliar per capita no Brasil (1993-2011)



Fonte: Rocha (2013), a partir da PNAD/IBGE.

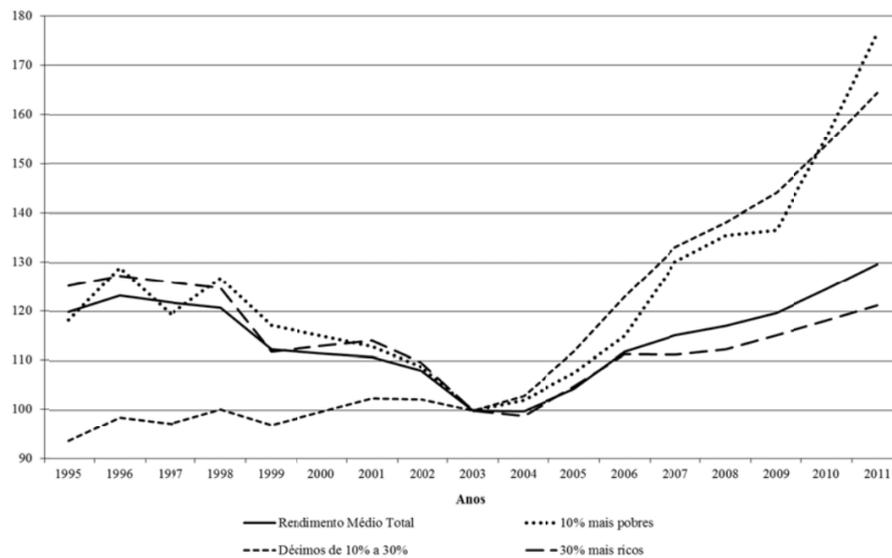
4.4 A pobreza no período de 2003 a 2011

Sob o ponto de vista da renda, Rocha (2013) afirma que a pobreza neste período foi marcada pelo comportamento do mercado de trabalho, a política de valorização do salário mínimo e a expansão das transferências de renda assistenciais. Com o PIB crescendo a uma taxa média de 4,2% a.a. a partir de 2004, ocorreu expansão sustentada do mercado de trabalho e foram criados em média 1,6 milhão de postos de trabalho por ano. Em relação ao rendimento do trabalho, no período 2003-2011, houve um ganho médio real de 30% (figura 5). Para o quinto dos ocupados com rendas mais baixas o aumento real foi de 78%, ou seja, um aumento médio anual de 7,5% a.a., enquanto que os rendimentos no quinto superior da

distribuição tiveram no mesmo período um aumento de 19% (2,2% a.a.). É notório o aspecto distributivo forte e pró-pobre nesse processo de expansão do mercado de trabalho. Esses resultados positivos estão relacionados à política de valorização do salário mínimo, mas o efeito dessa política não se restringe ao mercado de trabalho, ele afeta diretamente as transferências do governo, tanto as previdenciárias como as assistenciais.

Figura 5

Evolução do rendimento do trabalho no Brasil, 1995-2011 (2013=100)



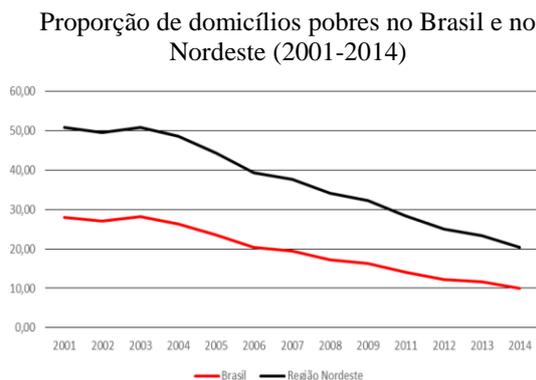
Fonte: Rocha (2013), a partir da PNAD/IBGE.

Rocha (2013) afirma que, em 2011, a previdência oficial pagou mensalmente 16,8 milhões de aposentadorias, sendo 10,7 urbanas e 6,1 rurais, com metade dos benefícios pagos correspondendo a um salário mínimo. No caso dos benefícios constitucionais para idosos e pessoas com deficiência pobres, eles possuem o valor único igual ao salário mínimo. No caso do BPC, os procedimentos de concessão se tornaram mais flexíveis ao longo do tempo. Nesse contexto, foram pagos 3,86 milhões de BPCs em dezembro de 2011, significando um crescimento médio de 6,5% ao ano. Apesar do crescimento econômico do período, a expansão da clientela atendida combinada com a valorização do salário mínimo levou a despesa com o BPC passar de 0,38% do PIB em 2003 para 0,6% em 2011, cujo montante atingiu R\$22,8 bilhões em 2011. Porém, estudos empíricos evidenciam que cada real transferido via BPC tem tido efeitos menores de redução da pobreza e da desigualdade do que as transferências do Bolsa-Família. Criado em outubro de 2003, com a unificação de programas sociais pré-existentes, o Bolsa-Família expandiu a clientela atendida e aperfeiçoou o procedimento de cadastro no que diz respeito ao Cadastro Único. Enfim, a partir dos dados da figura 3, fica

evidente que a expansão e a consolidação das transferências assistenciais foram o ponto central da política social do governo Lula. E as transferências de pequeno valor, que beneficiem uma clientela ampla, são os mais eficazes para reduzir a pobreza e a desigualdade do ponto de vista da renda.

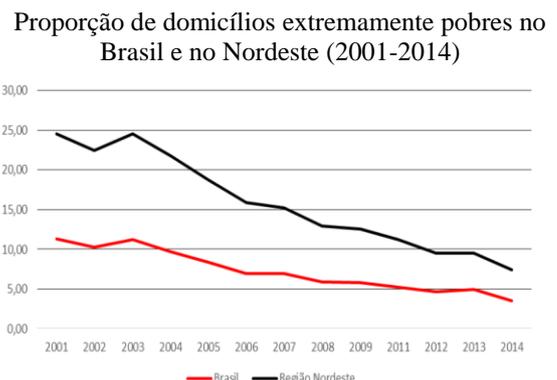
Segundo Cardoso (2019), o reflexo das políticas econômicas e sociais do governo Lula pode ser observado nas figuras 6 e 7, em relação a evolução do número de domicílios pobres e extremamente pobres no Brasil e na região Nordeste. Em 2001, a região Nordeste contabilizava 50% (6.376.713 milhões) dos domicílios pobres, enquanto que o Brasil contabilizava 28% (13.844.173 milhões). Pode ser observado que entre 2001 e 2004 esse indicador permanece estável, mas o Bolsa Família foi um fator que contribuiu para que, a partir de 2004, essa taxa começasse a diminuir. Em 2014, a taxa de domicílios em situação de pobreza na região Nordeste declinou para 20,49% (3.512.900 milhões), enquanto que no Brasil essa taxa reduziu para 9,97% (6.450.482 milhões). Já em relação a proporção de domicílios extremamente pobres, em 2001 o Nordeste registrava 24,54% (2.986.847 milhões) de domicílios extremamente pobres, em 2014 reduziu para 7,43% (1.274.592 milhões). No Brasil, em 2001, registrava-se 11,36% (5.277.506 milhões) de domicílios extremamente pobres, em 2014 caiu para 3,52% (2.277.971 milhões). Podemos observar que durante o governo Lula o Brasil se destacou na diminuição dos índices de pobreza e extrema pobreza, com as políticas sociais sendo muito importantes para essa redução.

Figura 6



Fonte: Cardoso (2019)

Figura 7

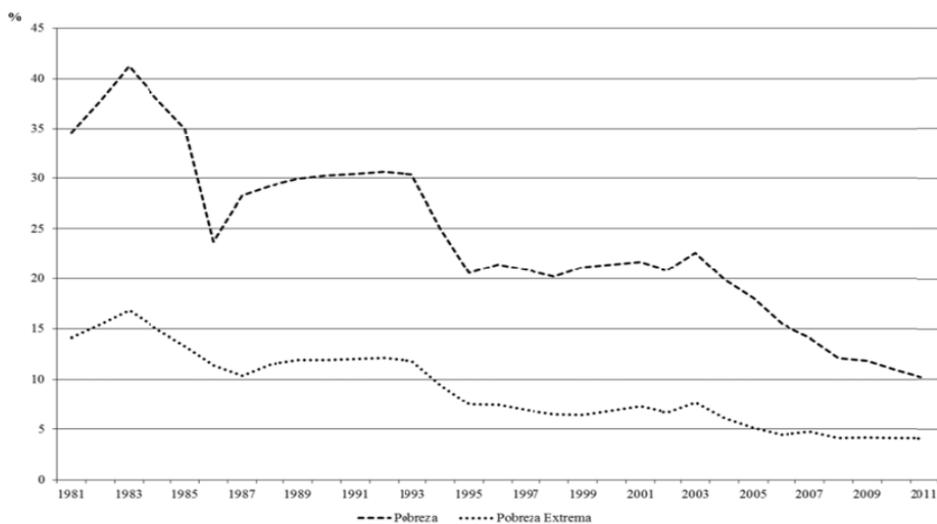


Fonte: Cardoso (2019)

Conclui-se que o comportamento do mercado de trabalho, a política de valorização do salário mínimo e expansão das transferências assistenciais contribuíram conjuntamente para aumentar a renda e beneficiar principalmente as famílias mais pobres. Destarte, entre 2003 e 2011, a proporção de pobres cai de 22,6% para 10,1%, ou seja, um

declínio sistemático ao longo de todo o período e que pode ser observado na figura 8. Esta evolução favorável da pobreza resulta, naturalmente, do aumento sustentado da renda, potencializado pelo declínio da desigualdade, como observado na figura 4 (ROCHA, 2013, p. 18).

Figura 8
Evolução de longo prazo da proporção de pobres no Brasil
pobreza e pobreza extrema (1981-2011)



Fonte: Rocha (2013), a partir da PNAD.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O combate à pobreza e à desigualdade de renda é um tema bastante relevante e que está diretamente vinculado ao desenvolvimento econômico e social de um país. Mesmo considerando as diferentes abordagens sobre o conceito de pobreza, desde a concepção de que o fator predominante seja a renda até a perspectiva multidimensional, as percepções de pobreza e as características que qualificam os pobres podem variar conforme as normas da sociedade e as condições locais específicas.

No Brasil, a questão da pobreza sempre esteve presente na discussão do desenvolvimento econômico do país. Com a tardia industrialização e a rápida urbanização, entre 1930 e 1970, intensificou-se o processo estrutural da pobreza no país. Portanto, foi sob um período marcado pelo autoritarismo político que o crescimento econômico brasileiro favoreceu a concentração de renda e intensificou as disparidades de desenvolvimento entre as regiões do país. A partir dos efeitos do desenvolvimento capitalista, iniciou-se a experiência brasileira em políticas de combate à pobreza.

Entre as décadas 1970 e 1990, o principal responsável pela redução da pobreza no Brasil foi o crescimento econômico, enquanto que a questão social estava condicionada ao sucesso da economia. Assim, mesmo em períodos em que a economia nacional cresceu, como na década de 70, que foi marcada pelo “milagre econômico”, esse crescimento não foi capaz de reduzir a concentração de pobres na região Nordeste.

Na década de 90, período em que as políticas sociais passaram a ser norteadas pela Constituição Cidadã de 88, os avanços na área social foram sendo ofuscados pelo plano econômico neoliberal. Enquanto que na primeira década do século XXI, a questão social teve maior planejamento e ganhou destaque logo no início dos governos do período. Situação que favoreceu o aumento da renda, a elevação do consumo e a redução da pobreza nas regiões mais pobres do país, como na região Nordeste.

Observa-se que, no longo prazo, a pobreza reduziu bastante no Brasil. Entretanto, o aspecto geográfico da pobreza ainda é uma característica muito marcante. Ou seja, o Nordeste continua sendo uma das regiões mais pobres e com os piores indicadores sociais do país. Além disso, os piores indicadores sociais se concentram no meio rural nordestino.

Portanto, a estratégia de combate à pobreza deve considerar o público-alvo e as especificidades das regiões brasileiras. No meio rural, por exemplo, o acesso à terra e as ações para o aumento da produtividade são muito importantes e contribuem para melhoria da qualidade de vida da população rural. Ademais, investimentos nas áreas da saúde, educação e

infraestrutura devem ser priorizados, pois contribuem para a redução das desigualdades. Nas metrópoles, as ações de combate à pobreza devem estar voltadas ao investimento na educação pública para, assim, aumentar a escolaridade e, conseqüentemente, a produtividade no mercado de trabalho brasileiro. Além de investimentos na saúde com o objetivo de ampliar as unidades de saúde existentes e ampliar as especialidades de atendimentos. Ademais, investimentos em saneamento básico, pois contribuem para a redução de internações por enfermidades ligadas ao saneamento e, naturalmente, reduzem os gastos com a saúde. Na área da habitação, os investimentos também são necessários, pois contribuem na diminuição das áreas de risco e garantem o direito à moradia da população mais carente. Enfim, inúmeras ações e medidas podem ser implementadas pelo Estado para combater o fenômeno da pobreza no Brasil e no Nordeste.

A pobreza não se limita à insuficiência de renda. Nesse contexto, despesas associadas a outras necessidades dos mais pobres, como as vinculadas ao provimento de serviços públicos básicos e os de promoção social, formam o conjunto indispensável de políticas de combate à pobreza. Desta forma, o gasto social deve se concentrar em políticas com objetivos claros e focalizados em populações bem definidas. É muito importante priorizar o atendimento aos mais pobres, mas garantindo a eficiência operacional, tanto nas medidas assistenciais, que amenizam a pobreza no curto prazo, como das medidas que têm o potencial de romper com o ciclo vicioso da pobreza.

Este trabalho buscou compreender o processo de evolução da pobreza no Brasil e no Nordeste e como o Estado trabalhou para combater esse fenômeno. Ademais, a pesquisa teve como limitação a análise de indicadores da pobreza baseados na perspectiva da renda. Com isso, sugere-se que a pesquisa seja estendida para períodos mais recentes e que se utilize indicadores com base na abordagem multidimensional da pobreza com o intuito de ampliar a análise.

REFERÊNCIAS

- AFONSO, J. R. R. **Descentralização fiscal, políticas sociais e transferência de renda no Brasil**. Santiago: Cepal, 2007. Disponível em: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7319/1/S2007604_pt.pdf. Acesso em: 11 dez. 2021.
- ARAÚJO, Tania Bacelar de. Herança de diferenciação e futuro de fragmentação. **Estudos Avançados**, v. 11, n. 29, p. 7-36, 1997. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ea/a/fhSTdNsQrCd7F3R3gpk86Vg/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 08 dez. 2021.
- ARAÚJO, Tania Bacelar de. Desenvolvimento regional brasileiro e políticas públicas federais no governo Lula. In: SADER, Emir (org.). **10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma**. São Paulo: Boitempo, Rio de Janeiro: FLACSO, 2013, p. 157-172. Disponível em: http://flacso.redelivre.org.br/files/2015/03/10_ANOS_GOVERNOS.pdf. Acesso em: 19 dez. 2021.
- ARAÚJO, Tania Bacelar de. Nordeste: desenvolvimento recente e perspectivas. In: GUIMARÃES, Paulo Ferraz et al. (org.). **Um olhar territorial para o desenvolvimento: Nordeste**. Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 2014. p. 540-560. Disponível em: <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/14600>. Acesso em 05 dez. 2021.
- ARRETCHE, Marta. O sistema de proteção social brasileiro: em direção a um modelo descentralizado. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 11, n. 3, 1997. Disponível em: http://produtos.seade.gov.br/produtos/spp/v11n03/v11n03_03.pdf. Acesso em: 25 nov. 2021.
- ARRETCHE, Marta. Relações federativas nas políticas sociais. **Educação e Sociedade**, vol. 23, n. 80, p. 25-48, 2002a. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/wwqJXkLSM4GMwcfP3pZfKB/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em 09 dez. 2021.
- ARRETCHE, Marta. Federalismo e relações intergovernamentais no Brasil: a reforma de programas sociais. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 45, n. 3, p. 431-458, 2002b. Disponível em: <https://repositorio.unesp.br/bitstream/handle/11449/31943/WOS000180567600004.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 10 dez. 2021.
- BARBOSA, Nelson. Dez anos de política econômica. In: SADER, Emir (org.). **10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma**. São Paulo: Boitempo, Rio de Janeiro: FLACSO, 2013, p. 69-102. Disponível em: http://flacso.redelivre.org.br/files/2015/03/10_ANOS_GOVERNOS.pdf. Acesso em: 27 dez. 2021.
- BIANCARELLI, André M. A era Lula e sua questão econômica principal: crescimento, mercado interno e distribuição de renda. **Revista do Instituto de Estudos Brasileiros**, São Paulo, n. 58, p. 263-288, 2014. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rieb/a/WxtBNXgtwwc9GZmxvCTwPmP/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 01 dez. 2021.

CAETANO, Y. D.; CASTRO, M. de S. Um estudo sobre a pobreza multidimensional no estado do Ceará no período de 2005 a 2015. **Práticas Educativas, Memórias e Oralidades - Rev. Pemo**, v. 3, n. 3, p. e337171, 2021. Disponível em: <https://revistas.uece.br/index.php/revpemo/article/view/7171>. Acesso em: 17 jan. 2022.

CAMPOS, M. M. Educação e políticas de combate à pobreza. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, n. 24, p. 183-191, 2003. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbedu/a/q99Ccf5RrLHQJBCRFnXndVy/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 08 dez. 2021.

CARDOSO, P. R. G. Pobreza, desigualdade e o Programa Bolsa família: uma análise da região Nordeste. 2019. 61 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Ciências Econômicas) – Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2019. Disponível em: <https://repositorio.ufu.br/bitstream/123456789/28032/1/PobrezaDesigualdadePrograma.pdf>. Acesso em: 28 jan. 2022.

CARVALHO, C. P. O. Nordeste: sinais de um novo padrão de crescimento (2000-2008). *In*: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 36., 2008, Salvador. **Anais [...]**. Salvador: Anpec, 2008. v. 1. Disponível em: <http://www.anpec.org.br/encontro2008/artigos/200807211223330-.pdf>. Acesso em: 03 dez. 2021.

CASTRO, J. A. Política social e desenvolvimento no Brasil. **Economia e Sociedade**, Campinas, SP, v. 21, n. 4, p. 1011–1042, 2012. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/ecos/article/view/8642270>. Acesso em: 12 fev. 2022.

CODES, A. L. M. de. **A trajetória do pensamento científico sobre pobreza**: em direção a uma visão complexa. Brasília: IPEA, 2008. (Texto para discussão. 1332). Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1332.pdf. Acesso em: 20 out. 2021.

COELHO, V. L. P. A política regional do governo Lula (2003-2010). **Revista Política e Planejamento Regional**. Rio de Janeiro, v. 2, n. 2, julho/dezembro 2015, p. 265-286. Disponível em: https://www.revistappr.com.br/artigos/publicados/artigo-a-politica-regional-do-governo-lula-_2003-2010_.pdf. Acesso em: 01 dez. 2021.

COSTA, Ana Maria. Saúde é desenvolvimento. *In*: SADER, Emir (org.). **10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil**: Lula e Dilma. São Paulo: Boitempo, Rio de Janeiro: FLACSO, 2013, p. 239-252. Disponível em: http://flacso.redelivre.org.br/files/2015/03/10_ANOS_GOVERNOS.pdf. Acesso em: 21 dez. 2021.

DRAIBE, S. M. As políticas sociais do regime militar brasileiro: 1964-84. *In*: SOARES, G. A. D.; D'ARAUJO, M. C. (org.). **21 anos de regime militar**: balanços e perspectivas. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1994, p. 271-309.

DRAIBE, S. M. A política social no período FHC e o sistema de proteção social. **Tempo Social**, v. 15, n. 2, p. 64-101, 2003. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/ts/a/GBKWMqJqgmbVQXMyYVGpQNh/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 13 dez. 2021.

FAGNANI, E. Política social e pactos conservadores no Brasil: 1964/92. **Economia e Sociedade**, Campinas, SP, v. 6, n. 1, p. 183–238, 1997. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/ecos/article/view/8643175>. Acesso em: 11 fev. 2022.

FAGNANI, E. Ajuste econômico e financiamento da política social brasileira: notas sobre o período 1993/98. **Economia e Sociedade**. Campinas, SP, v. 8, n. 2, p. 155–178, 1999. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/ecos/article/view/8643140>. Acesso em: 25 nov. 2021.

FAGNANI, E. A Política Social do Governo Lula (2003-2010): perspectiva histórica. **SER Social**. v. 13, n. 28, p. 41–80, 2011. Disponível em: https://periodicos.unb.br/index.php/SER_Social/article/view/12682. Acesso em 26 nov. 2021.

FONTENELLE, A. M.; OLIVEIRA, A. P.; CAVALCANTE, J. F. Dos avanços advindos das políticas de combate à pobreza à perspectiva da captura populista do seu povo: algumas perspectivas para o Nordeste de um Brasil governado por conservadores. *In*: AZEVEDO, J. S. G.; POCHMANN, M. (org.). **Brasil: incertezas e submissão?** - São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2019, p. 357-380. Disponível em: <https://fpabramo.org.br/publicacoes/wp-content/uploads/sites/5/2019/09/Brasil-incertezas-e-Submiss%C3%A3o-Epub1.pdf>. Acesso em: 15 dez. 2021.

GENTILI, P.; OLIVEIRA, D. A. A procura da igualdade: dez anos de política educacional no Brasil. *In*: SADER, Emir (org.). **10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma**. São Paulo: Boitempo, Rio de Janeiro: FLACSO, 2013, p. 253-264. Disponível em: http://flacso.redelivre.org.br/files/2015/03/10_ANOS_GOVERNOS.pdf. Acesso em: 21 dez. 2021.

GIAMBIAGI, F. **A Política fiscal do governo Lula em perspectiva histórica: qual é o limite para o aumento do gasto público?** Rio de Janeiro: IPEA, 2006. (Texto para discussão. 1169). Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1169.pdf. Acesso em: 01 dez. 2021.

GRIN, Eduardo José. Regime de bem-estar social no Brasil: três períodos históricos, três diferenças em relação ao modelo europeu social-democrata. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 18, n. 63, p. 186-204, Jul./Dez. 2013. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/view/3994/13476>. Acesso em: 22 nov. 2021.

IAMAMOTO, Marilda Villela; CARVALHO, Raul de. **Relações sociais e serviço social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico-metodológica**. 19. ed. São Paulo: Cortez; [Lima, Peru]: CELATS, 2006.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Ipeadata**. Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br/ExibeSerie.aspx?serid=37818&module=M>. Acesso em: 17 jan. 2022.

KREIN, J. D.; SANTOS, A. L.; NUNES, B. T. **Trabalho no governo Lula: avanços e contradições**. Campinas: IE/Unicamp, 2012. Disponível em: <https://www.eco.unicamp.br/images/arquivos/artigos/3171/TD201.pdf>. Acesso em 27 jan. 2022.

LACERDA, Fernanda Calasans Costa. **A pobreza na Bahia sob o prisma multidimensional: uma análise baseada na abordagem das necessidades básicas e na abordagem das capacitações**. 2009. 212 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais Aplicadas) - Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2009. Disponível em: <https://repositorio.ufu.br/bitstream/123456789/13502/1/Fernanda.pdf>. Acesso em: 21 out. 2021.

LAVINAS, Lena; VARSANO, Ricardo. Renda mínima: integrar e universalizar. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, n. 49, v. 3, p. 213-229, nov., 1997. Disponível em: http://novosestudios.com.br/wp-content/uploads/2017/05/17_renda_minima.pdf.zip. Acesso em: 11 fev. 22.

LAVINAS, Lena. Pobreza e exclusão: traduções regionais de duas categorias da prática. **Econômica**, v. 4, n. 1, p. 25-59, jun., 2002. Disponível em: <https://docplayer.com.br/2967768-Pobreza-e-exclusao-traducoes-regionais-de-duas-categorias-da-pratica.html>. Acesso em: 7 out. 2021.

LEITE, Cristiane Kerches da Silva. Descentralização das Políticas Sociais no Brasil: o lugar dos estados no processo de municipalização. **Revista Política Hoje**, v. 18, n. 2, p. 306-341, 2009. Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/politica hoje/article/view/3846>. Acesso em 10 dez. 2021.

LUZ, Amanda Rodrigues Liguori da; PESSOTI, Fernanda Calasans C. L.; PESSOTI, Gustavo Casseb. Revisitando os aspectos teórico-conceituais do fenômeno da pobreza. **Conjuntura & Planejamento**, Salvador, n. 193, p. 79-97, 2018. Disponível em: <https://publicacoes.sei.ba.gov.br/index.php/conjunturaeplanejamento/article/view/95>. Acesso em: 18 out. 2021.

MARTINI, Ricardo Agostini. **Um ensaio sobre os aspectos teóricos e metodológicos da economia da pobreza**. Belo Horizonte: UFMG/Cedeplar, 2009. Disponível em: <https://www.cedeplar.ufmg.br/pesquisas/td/TD%20369.pdf>. Acesso em: 07 out. 2021.

MATTOSO, Jorge. Dez anos depois. In: SADER, Emir (org.). **10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma**. São Paulo: Boitempo, Rio de Janeiro: FLACSO, 2013, p. 111-122. Disponível em: http://flacso.redelivre.org.br/files/2015/03/10_ANOS_GOVERNOS.pdf. Acesso em: 19 dez. 2021.

OLIVEIRA, F. L. P.; WERNER, D. **Perspectiva histórica do planejamento regional no Brasil**. Santiago: Cepal, 2014. Disponível em: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36633/S2014194_pt.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 05 dez. 2021.

OLIVEIRA, Thaís Diniz. Determinantes da retomada do crescimento no Governo Lula: interpretação do modelo de crescimento com equidade. **Revista Debate Econômico**, v. 3, n.

2, jul.-dez. 2015. Disponível em: <https://publicacoes.unifal-mg.edu.br/revistas/index.php/revistadebateeconomico/article/view/264>. Acesso em: 01 dez. 2021.

PEREIRA, P. A. P. **Necessidades humanas**: subsídios à crítica dos mínimos sociais. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2006.

RAITANO, F. C.; RIBEIRO, M. G. Pobreza: conceitos e métodos. **Observatório das metrópoles**. Texto para discussão 004. Rio de Janeiro, 2019. Disponível em: https://www.observatoriodasmetrolopes.net.br/wp-content/uploads/2019/11/TD-004-2019_Felipe-e-Marcelo_Final.pdf. Acesso em: 07 jan. 2022.

ROCHA, Sonia. Pobreza no Nordeste: a década de 1990 vista de perto. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v. 34, n. 1, jan.-mar. 2003. Disponível em: <https://www.bnb.gov.br/revista/index.php/ren/article/view/817/634>. Acesso em: 28 jan. 2022.

ROCHA, Sonia. **Pobreza no Brasil**: O que mudou nos últimos 30 anos? – *In*: Seminário Especial em homenagem aos 40 anos do Ipea - INAE, Rio de Janeiro, 2004. Disponível em: <https://www.inae.org.br/wp-content/uploads/2015/04/EP0083.pdf>. Acesso em: 28 jan. 2022.

ROCHA, Sonia. Impacto sobre a pobreza dos novos programas federais de transferência de renda. **Revista de Economia Contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 1, p. 153-185, jan./abr. 2005. Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/rec/article/view/19851>. Acesso em: 16 dez. 2021

ROCHA, Sonia. **Pobreza no Brasil**: afinal, de que se trata? – 3. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

ROCHA, Sonia. Os “novos” programas de transferências de renda: impactos possíveis sobre a desigualdade no Brasil. *In*: BARROS, R. P.; FOGUEL, M. N.; ULYSSEA, G. (org.). **Desigualdade de renda no Brasil**: uma análise da queda recente. Brasília: Ipea, 2007. 2v. p. 131-146. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/Livrocompleto3.pdf>. Acesso em: 17 nov. 2021.

ROCHA, Sonia. **Pobreza no Brasil**: a evolução de longo prazo (1970-2011). *In*: Fórum Nacional – INAE, 25., Rio de Janeiro, 2013. Disponível em: <https://www.inae.org.br/estudo/pobreza-no-brasil-a-evolucao-de-longo-prazo-1970-2011/>. Acesso em: 14 jan. 2022.

SANTANA, Edeilda Maria de Jesus. A pobreza no Brasil na década de 2000: políticas e resultados. 2012. 55 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) - Universidade Federal da Bahia, Faculdade de Ciências Econômicas, Salvador, 2012. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/bitstream/ri/9233/1/MONOGRAFIA%20-%20EDEILDA%20SANTANA.pdf>. Acesso em: 01 fev. 2022.

SANTOS, W. G. **Cidadania e justiça**: a política social na ordem brasileira. Rio de Janeiro: Campus, 1979.

SILVA, Andréa Ferreira da; ARAÚJO, Jair Andrade de. Os gastos públicos e seus impactos na pobreza no Brasil. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v. 47, n. 3, p. 93-108, 2016. Disponível em: <https://www.bnb.gov.br/revista/index.php/ren/article/view/411>. Acesso em: 08 dez. 2021.

SILVA, G. J.; LIMA, V. J. R.; PEREIRA, A. J. Região Nordeste durante a gestão Lula: um estudo a partir de indicadores sociais e econômicos. *In*: ENCONTRO DE ECONOMIA DA UEPG, 4., 2018, Ponta Grossa. **Anais [...]**. 2018. Disponível em: <https://www.encontroeconomiaeupg.com.br/assets/uploads/artigos/UevjQyVD/e687c459c5492ba8dd60b9b0837a02b8.pdf>. Acesso em: 16 dez. 2021.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. O Bolsa Família: problematizando questões centrais na política de transferência de renda no Brasil. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 12, n.6, p. 1429-1439, 2007. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csc/a/9bwbjBR9h4GtvChDNTZhdMH/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 03 nov. 2021.

SOARES, S.; SOUZA, L. de.; SILVA, W.; SILVEIRA, F. G.; CAMPOS, A. Perfil da Pobreza: Norte e Nordeste rurais. **Estratégia do FIDA para o Brasil 2016-2021 e Série de Estudos sobre a Pobreza Rural**. Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (IPC-IG), Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e o Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola (FIDA). Brasília, 2016. Disponível em: https://www.fida.org.br/assets/downloads/Perfil_da_pobreza_Norte_e_Nordeste_rurais.pdf. Acesso em: 17 jan. 2022.

SOUEN, J. A. A Política de Valorização do Salário Mínimo e seus Determinantes no Contexto da Retomada Econômica, 2003-2010. *In*: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS, 18., ABEP, Águas de Lindóia/SP, **Anais [...]**. 2012. Disponível em: <http://www.abep.org.br/publicacoes/index.php/anais/article/viewFile/1927/1885>. Acesso em: 17 dez. 2021.

TEJADA, C. A. O; JACINTO, P. A.; SANTOS, A. M. A. Pobreza e saúde: evidências de causalidade em um painel de dados para o Brasil. *In*: ENCONTRO REGIONAL DE ECONOMIA DA ANPEC SUL, 11., Curitiba, **Anais [...]**. Curitiba: UFPR, 2008. Disponível em: http://www.boletimdeconjuntura.ufpr.br/XI_ANPEC-Sul/artigos_pdf/a2/ANPEC-Sul-A2-17-pobreza_e_saude_evidenci.pdf. Acesso em: 08 dez. 2021.

VAZQUEZ, D. A.; HÖFLING, D. de M.; CAJUEIRO, J. P. de M.; MONFREDINI, M. I. Política econômica e política social no Brasil nos anos 1990: possibilidades, limites e condicionantes. **Economia e Sociedade**, Campinas, SP, v. 13, n. 2, p. 147-167, 2004. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/ecos/article/view/8643048>. Acesso em: 24 nov. 2021.

ZYLBERSTAJN, Hélio; BALBINOTTO NETO, Giácomo. As teorias de desemprego e as políticas públicas de emprego. **Estudos Econômicos**, São Paulo, v. 29, n. 1, p. 129-149, jan./mar. 1999. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/ee/article/view/117216/114822>. Acesso em: 10 fev. 22.