

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PAMPA  
CAMPUS SANTANA DO LIVRAMENTO  
CURSO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS**

**JESSICA MARQUEZ DOS SANTOS**

**DESENVOLVIMENTO E SUBDESENVOLVIMENTO: As Políticas Públicas de  
Combate à Pobreza no Brasil**

**Santana do Livramento**

**2024**

**JESSICA MARQUEZ DOS SANTOS**

**DESENVOLVIMENTO E SUBDESENVOLVIMENTO: As Políticas Públicas de  
Combate à Pobreza no Brasil**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado  
como requisito para obtenção do título de  
Bacharel em Ciências Econômicas pela  
Universidade Federal do Pampa –  
UNIPAMPA.

Orientador: Prof. Dr. Altacir Bunde

**Santana do Livramento**

**2024**

Ficha catalográfica elaborada automaticamente com os dados fornecidos  
pelo(a) autor(a) através do Módulo de Biblioteca do  
Sistema GURI (Gestão Unificada de Recursos Institucionais) .

d58d dos Santos, Jessica  
Desenvolvimento e subdesenvolvimento: as políticas públicas  
de combate à pobreza no Brasil / Jessica dos Santos.  
83 p.

Trabalho de Conclusão de Curso(Graduação)-- Universidade  
Federal do Pampa, CIÊNCIAS ECONÔMICAS, 2024.  
"Orientação: Altacir Bunde".

1. Pobreza. 2. Desigualdade. 3. Políticas Sociais. 4. Plano  
Brasil Sem Miséria. 5. Desenvolvimento Econômico. I. Título.

**JESSICA MARQUEZ DOS SANTOS**

**DESENVOLVIMENTO E SUBDESENVOLVIMENTO: As Políticas Públicas de  
Combate à Pobreza no Brasil**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado  
como requisito para obtenção do título de  
Bacharel em Ciências Econômicas pela  
Universidade Federal do Pampa –  
UNIPAMPA.

Área de concentração: Ciências Econômicas.

Trabalho de Conclusão de Curso defendido e aprovado em dia: \_\_/\_\_/\_\_

Banca Examinadora:

---

Prof. Dr. Altacir Bunde

Orientador

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Debora Nayar Hoff

(UNIPAMPA)

---

Prof. Dr. André da Silva Redivo

(UNIPAMPA)

*Dedico este trabalho a minha família, amigos, e a todos que me acompanharam ao longo  
desta trajetória.*

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço primeiramente a Deus e a minha família, por todo o apoio e por ser a minha base para conseguir com que está jornada fosse possível, sem eles nada seria.

Em especial, gostaria de agradecer a Universidade Federal do Pampa e a todos os professores pelo empenho em transformar pessoas através da educação, cada lição passada será levada eternamente, não somente em minha formação como profissional, mas para a minha evolução como ser humano. Posso afirmar com extrema certeza de que nunca sairemos os mesmos depois de aqui termos passado.

Não menos importante, gostaria de agradecer meu Professor e Orientador, ao qual possuo imensa admiração, tanto por ter embarcado neste desafio comigo, como por ter acreditado em minha capacidade quando eu mesma duvidei. Saiba que fostes peça chave para que este trabalho fosse concluído e para a minha formação. Obrigada pela sua paciência e dedicação, serei eternamente grata.

Agradeço também a todos os colegas e amigos que cruzaram em minha trajetória acadêmica, nossas trocas foram de extrema importância, todos tiveram seu papel até aqui. Aos meus amigos, agradeço o apoio e a compreensão. Em especial, gostaria de expressar a minha gratidão ao Rafael e ao Gustavo, por todo o suporte durante a graduação, por terem sido uma mão amiga durante está trajetória, minha mais sincera admiração por vocês.

Para finalizar, gostaria de agradecer ao meu companheiro Vinicius, a pessoa que esteve comigo em todos os momentos e nunca hesitou em sair do meu lado. Agradeço pelo carinho e apoio, por ter feito com que tudo fosse mais leve. Esta conquista nunca será somente minha.

*"A educação é o meio pelo qual se desenvolvem as capacidades humanas, mas deve também ser vista como um instrumento de transformação social. A educação não pode ser apenas um reflexo das relações de produção existentes, mas deve engendrar a consciência crítica que permita aos indivíduos entenderem e reverterem as estruturas de opressão e desigualdade. Ela deve proporcionar as condições para o desenvolvimento completo das potencialidades humanas e preparar os indivíduos para a construção de uma sociedade mais justa e igualitária." KARL MARX, 1845, p.67.*

## RESUMO

A desigualdade social e a pobreza são problemas estruturais profundamente enraizados na formação histórica e econômica do Brasil. Desde o período colonial, o país vivenciou um modelo de desenvolvimento econômico baseado na exploração de recursos e concentração de renda, perpetuando exclusões sociais que permanecem até os dias atuais. Com a promulgação da Constituição de 1988, o Brasil buscou consolidar o papel do Estado no enfrentamento dessas questões, por meio de políticas públicas que garantissem direitos fundamentais, como saúde, educação e assistência social. Dentre essas políticas, destaca-se o Plano Brasil Sem Miséria, implementado em 2011, que visa erradicar a pobreza extrema por meio de estratégias multidimensionais, combinando transferência de renda, inclusão produtiva e acesso a serviços essenciais. O principal objetivo desta pesquisa é analisar as políticas de desenvolvimento econômico associadas às políticas sociais de combate à pobreza no Brasil. A pesquisa adota uma abordagem metodológica pluralista, utilizando métodos descritivos, estruturais e históricos-críticos para compreender a trajetória das políticas públicas e seus efeitos. Fontes bibliográficas e dados secundários de instituições como IBGE, IPEA e SAGI/MDS subsidiam a análise. Os resultados indicam que, embora o Plano Brasil Sem Miséria tenha alcançado avanços significativos na redução da pobreza extrema, desafios estruturais, como desigualdades regionais e impactos de crises econômicas, limitam sua eficácia plena. Conclui-se que políticas sociais integradas, alinhadas a estratégias de desenvolvimento sustentável, são fundamentais para enfrentar as disparidades sociais e promover um crescimento mais equitativo no Brasil.

**Palavras-chave:** Pobreza, Desigualdade, Políticas Sociais, Plano Brasil Sem Miséria, Desenvolvimento Econômico.

## ABSTRACT

Social inequality and poverty are deeply rooted structural problems in Brazil's historical and economic formation. Since the colonial period, the country has experienced a development model based on resource exploitation and income concentration, perpetuating social exclusions that persist today. With the promulgation of the 1988 Constitution, Brazil sought to solidify the State's role in addressing these issues through public policies aimed at guaranteeing fundamental rights such as health, education, and social assistance. Among these policies, the Brazil Without Extreme Poverty Plan (Plano Brasil Sem Miséria), implemented in 2011, stands out as a multidimensional strategy combining cash transfers, productive inclusion, and access to essential services to eradicate extreme poverty. The main objective of this research is to analyze economic development policies associated with social policies to combat poverty in Brazil. The study employs a pluralist methodological approach, using descriptive, structural, and historical-critical methods to understand the trajectory of public policies and their effects. Bibliographic sources and secondary data from institutions such as IBGE, IPEA, and SAGI/MDS support the analysis. The results show that while the Brazil Without Extreme Poverty Plan has achieved significant progress in reducing extreme poverty, structural challenges such as regional inequalities and the effects of economic crises limit its full effectiveness. The study concludes that integrated social policies aligned with sustainable development strategies are essential to address social disparities and promote more equitable growth in Brazil.

**Keywords:** Poverty, Inequality, Social Policies, Brazil Without Extreme Poverty Plan, Economic Development.

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	<b>10</b>
1.1 Objetivos .....	14
1.1.1 Objetivo geral .....	14
1.1.2 Objetivos específicos.....	14
1.2 Justificativa.....	<b>Erro! Indicador não definido.</b>
1.3 Metodologia .....	15
<b>2 AS POLÍTICAS ECONÔMICAS DE DESENVOLVIMENTO NO BRASIL</b> .....	<b>17</b>
2.1 Políticas Econômicas de Desenvolvimento .....	24
<b>3 IMPACTOS DAS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO SOBRE A POBREZA</b> ..	<b>32</b>
3.1 O Papel da Constituição de 1988 e as Políticas Sociais .....	32
3.2 Concentração de Renda e Desigualdade Social .....	43
3.3 Políticas Públicas, Sociais e de Transferência de Renda .....	323
<b>4 A IMPORTÂNCIA DAS POLÍTICAS SOCIAIS E DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA NA REDUÇÃO DA POBREZA</b> .....	<b>52</b>
4.1 Indicadores de resultados das políticas de transferência de Renda.....	55
4.2 Análise dos Indicadores Socioeconômicos .....	61
4.3 O Papel do Plano Brasil Sem Miséria .....	68
4.4 Barreiras e desafios para a redução da pobreza .....	73
<b>6 CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	<b>76</b>
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>77</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A desigualdade social e, por conseguinte, a pobreza são vistas como um problema da própria formação tanto histórica como econômica no Brasil, condicionadas ao próprio modelo de subdesenvolvimento vivenciado pelo país. O modo de colonização, o meio para o estabelecimento de tentativas de desenvolvimento e até mesmo os processos fracassados de industrialização foram o alicerce para a dinâmica de subdesenvolvimento e geração de desigualdades que permanecem como problemática ainda na atualidade (Furtado, 2005; Vignoli et al., 2017).

Acerca da análise histórica e econômica constata-se que os países hoje subdesenvolvidos são aqueles aos quais eram de total domínio de seus colonizadores, onde o poder político, econômico e militar ficava em mãos de seus colonizadores que, no caso do Brasil, era Portugal. Surge aqui, portanto, um modelo de colonização por meio da exploração, o que deixou consequências enraizadas no processo econômico brasileiro, caracterizando a própria dinâmica econômica dos países cujo desenvolvimento não conseguiu ser alcançado (Furtado, 2000).

No que tange ao desenvolvimento industrial brasileiro, este foi um projeto instaurado na Era Vargas, ao qual tinha como objetivo implementar bases de indústria pesada no país. Deste modo, foi criando em 1952 o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) e em seguida, em 1953, foi criada a Instrução 70 da Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC), tendo como foco dar condição e continuidade ao desenvolvimento industrial. Porém, embora todos os esforços de Getúlio Vargas tenham sido no sentido de que seu plano avançasse, devido as divergências políticas e conflitos entre a classe trabalhadora industrial e burguesia nacional, este projeto nacional não chegou a ser implementando, embora ele tenha sido fundamental, pois aqui criam-se as bases para o desenvolvimento industrial no país (Giambiagi, et al., 2011; Lacerda et al., 2010).

A Era Vargas, além da sua tentativa de industrialização, foi importante devido a criação de políticas de cunho social. A nova Constituição em 1934, trouxe várias mudanças consigo, como o voto secreto, o direito de voto para as mulheres, eleições diretas, mandato presencial de 4 anos, direitos trabalhistas (limite de jornada de trabalho, férias anuais, indenização por demissão sem justa causa) e proteção das riquezas naturais do país. No entanto, posteriormente com a consolidação da Constituição de 1937 e a criação do Estado Novo, a Era Vargas caracterizou-se por uma centralização do poder, caracterizado principalmente por um Estado

mais autoritário, o que reduziu a capacidade de mobilização e participação social (Giambiagi, et al., 2011; Lacerda et al., 2010; Suzigan, 1988).

Como próxima etapa as tentativas de industrialização, deu-se início a transição de uma economia primária exportadora para uma economia voltada para a industrialização, ao qual baseava-se na substituição de importações e visava desenvolver poucas empresas da indústria e não a mesma como um todo. Foi somente a partir do Plano de Metas criado na década de 1950 que o processo de industrialização passou a ter maior relevância na esfera nacional. O Estado passou a ter papel fundamental e extremamente ativo em relação à proteção da indústria interna e como principal agente regulador (Carneiro, 2002; Suzigan, 1988).

Em 1962, no governo João Goulart, Celso Furtado foi nomeado o primeiro-Ministro do Planejamento do Brasil, ao qual foi o idealizador do Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social. O Plano Trienal previa mudanças estruturais profundas como as reformas de base, aos quais tinham como objetivo uma maior participação governamental, com o intuito de proporcionar melhorias tanto no crescimento econômico do país quanto na redução das desigualdades, a fim de dar continuidade ao desenvolvimento. Contudo, este plano não se consolidou, devido também à falta de respaldo político (Lacerda et al., 2010).

Posteriormente, diversos outros planos foram lançados ao passar das décadas, como o Plano de Ação Estratégica do Governo (PAEG), o qual visava a estabilização da economia e da inflação, onde em um primeiro momento obteve sucesso com a redução da inflação que passou de 90% em 1964 para 30% em 1967. Contudo, a política monetária adotada acarretou uma forte contenção dos salários que, de acordo com Lacerda et al. (2010, cap.8), foi visto como “uma derrota dos trabalhadores e assalariados em geral”, ainda segundo Lacerda et al. (2010, cap. 8) essa política monetária provocou “falências, concordatas e desemprego”.

Outros planos relevantes na história do Brasil são o I Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), que obteve efeitos positivos como a redução da inflação e estabilização do Balanço de Pagamentos, além de efeitos negativos com o aumento da dívida externa; o II PND visava abranger a fronteira entre o desenvolvimento e o subdesenvolvimento que, durante um tempo obteve sucesso, já que conseguiu reduzir a dependência externa, porém em consequência da reviravolta do mercado internacional em 1979 fez com que o Brasil se torne mais vulnerável externamente (Giambiagi, et al., 2011; Lacerda et al., 2010).

Todo esse processo de colonização, das tentativas de desenvolvimento industrial, acarretou problemas estruturais aos quais uma das maiores consequências foram um nível elevado de concentração de renda, por conseguinte, desigualdade social e crescimento assimétrico, o que gerou condições as quais são de amplo debate até a atualidade relacionados

à pobreza dos países emergentes. Nesse contexto, surge uma relevante ferramenta na tentativa de erradicar a pobreza, a criação da Constituição Federal de 1988, que delegou ao Estado o papel de assegurar o direito à saúde e educação para a população (Furtado, 2000; Marangoni, 2012).

Na década de 1990 criou-se o Plano Real, onde este tinha o mesmo objetivo dos planos anteriores de conter a hiperinflação. Esse plano obteve sucesso nesse quesito e conseguiu dar a estabilidade que o país necessitava. No segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso, com certa estabilidade conquistada e visando o desenvolvimento social, foram implementadas políticas sociais as quais se deram, em maior parte, em seu segundo mandato, o que causou neste período um aumento dos gastos públicos (Giambiagi et al., 2011).

Dentre as políticas de transferência de renda implementadas, temos a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), a qual garantia uma renda para pessoas tanto idosas como deficientes, o Bolsa Escola criado em 2002 pelo Ministério da Educação, ao qual visava dar assistência às famílias que tivessem filhos na escola, o Bolsa Renda que tinha intuito de auxiliar famílias desfavorecidas devido às dificuldades que a seca impunha. Ademais, foram criados também os programas Bolsa Alimentação, por meio do Ministério da Saúde, que servia de auxílio para gestantes, o Auxílio Gás que foi viabilizado pelo Ministério das Minas e Energia e o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) que dava assistência e incentivo ao estudo, criado pela Secretaria de Assistência Social. Estas ações davam condições a população mais vulnerável (Giambiagi et al., 2011).

Entre as políticas de transferência de renda, o Programa Fome Zero foi adotado no ano de 2003, tinha o intuito de oferecer o direito à alimentação para as camadas mais vulneráveis e possibilitou a criação do Programa Bolsa Família, um dos programas de maior relevância de combate à pobreza, este veio como forma de substituição dos programas anteriores. Com o acúmulo de políticas sociais, constitui-se o Plano Brasil sem Miséria, herdando as experiências exitosas e buscando melhorias (Campello; Mello, 2014; Giambiagi et al., 2011; Soares; Sátyro, 2009).

Surgem, portanto, neste contexto, diversos debates e discussões a respeito da necessidade de se combinar políticas de desenvolvimento associadas a políticas sociais, as quais tivessem como objetivo reduzir o nível de pobreza gerado pelo crescimento assimétrico dos países subdesenvolvidos. É importante destacar que, neste sentido, muitos autores debatem sobre os problemas estruturais que levam o país a condição de imensa disparidade social, deixando uma camada da sociedade desabastecida, deste modo, sendo privados dos direitos

básicos, o que impossibilita a própria inserção no mercado de trabalho (Barros; Henriques; Mendonça, 2000; Rocha, 2003).

Neste sentido, a pobreza e, por conseguinte a desigualdade social como sendo característica intrínseca aos processos de desenvolvimento, cabe compreender a dimensão de tal fenômeno. A pobreza pode ser caracterizada, embora sendo um fenômeno de alta complexidade, segundo Crespo e Gurovitz (2002), tanto de forma relativa como absoluta, as quais consideram aspectos como a distribuição de renda e fatores específicos que levam em conta privações de determinadas condições necessárias. No governo Dilma Rousseff, logo nos primeiros meses de seu mandato foi criado o Plano Brasil Sem Miséria com o objetivo de combater a extrema pobreza do país. Segundo dados do Ministério da Cidadania, mais de 44 milhões de pessoas estavam em condição de extrema pobreza no ano de 2012, número que representava quase 23% da população brasileira no determinado ano. Com a crise mundial de 2014, o país foi afetado e, conseqüentemente, os números apontaram um aumento da extrema pobreza, totalizando em mais de 45 milhões de pessoas.

Na atualidade, os números ainda se mostram preocupantes, principalmente devido a pandemia mundial da Covid-19, ao qual atinge de forma mais preocupante a camada mais vulnerável da sociedade. Visto que, a questão da pobreza e da desigualdade social assolam o Brasil desde a sua formação, faz-se necessário compreender os meios que o país utiliza para combater e quais os principais efeitos ao longo desse processo da criação de políticas voltadas à questão.

Deste modo, devido a importância de se analisar e explorar as políticas de desenvolvimento social, a presente pesquisa tem como foco elucidar: Qual o papel das Políticas de Desenvolvimento associadas às Políticas Sociais e de Transferência de Renda na redução da pobreza?

Para alcançar os objetivos propostos, a presente pesquisa utilizará métodos pluralistas, entre eles o descritivo e estruturalista a fim de sustentar a elaboração do presente trabalho.

## **1.1 Objetivos**

### **1.1.1 Objetivo geral**

Analisar as políticas econômicas de desenvolvimento associada as políticas sociais de combate à pobreza no Brasil após a constituição de 1988, em especial, o Plano Brasil Sem Miséria.

### **1.1.2 Objetivos específicos**

- 1- Abordar as políticas econômicas de desenvolvimento adotadas no Brasil.
- 2- Analisar os impactos das políticas econômicas de desenvolvimento adotadas no Brasil sobre a pobreza.
- 3- Abordar a importância das políticas públicas sociais e de transferência de renda na redução da pobreza.

## **1.2 Justificativa**

O tema ao qual foi definido na presente pesquisa justifica-se, inicialmente, devido ao amplo debate sobre desenvolvimento e pobreza, assim como as causas que levam os países em desenvolvimento a esta condição, bem como os meios alternativos de combate às desigualdades. No caso dos países da América Latina e, portanto, do Brasil, busca-se compreender as características da condição de subdesenvolvimento por meio da análise histórica, ao qual fundamentam questões estruturais como entrave ao desenvolvimento (Cohn, 2009).

Não obstante, o aumento significativo dos índices de pobreza e a imensa desigualdade de renda, as disparidades sociais tornam-se pautas de extrema relevância na atualidade. Deste modo, as causas e as características de tal fenômeno requerem atenção especial, principalmente no que diz respeito à falta de acesso e a ausência das necessidades básicas (Crespo; Gurovitz, 2002). Ademais, com o aumento da pobreza e da desigualdade, cada vez mais faz-se necessário compreender quais os meios propostos pelo Estado para combater a pobreza, bem como sua eficiência no enfrentamento à questão. Portanto, sendo esta uma pauta atual, faz-se necessária a compreensão sobre o papel das políticas de transferência de renda, as quais visam diminuir os níveis de pobreza e oferecer oportunidades para a população, seus efeitos e desdobramentos.

Deste modo, o foco da análise do presente trabalho procura entender qual a eficiência das políticas de transferência de renda, tendo como base o Plano Brasil Sem Miséria, visto que desde sua criação em 2011, o Brasil vem enfrentando um cenário de instabilidade política e econômica, o que ocasiona maior pressão sobre a população (Singer; Silva; Schiochet, 2014).

Por fim, a escolha da temática desta pesquisa também diz respeito ao interesse pessoal da autora que, no decorrer de sua trajetória acadêmica foi estimulada a perceber a questão como fator de extrema importância no âmbito social e econômico, despertando interesse em compreender com maior profundidade a desigualdade social e suas causas, bem como de que forma o Estado atua visando reduzir a pobreza. Desde já se espera que este trabalho possa contribuir para uma melhor compreensão do desenvolvimento do Brasil, assim como para alertar sobre a importância de se gerar políticas de desenvolvimento alinhadas a políticas sociais, que visam dar assistência a todos os brasileiros, tornando assim nosso país mais justo e igualitário.

### **1.3 Metodologia**

A metodologia adotada nesta pesquisa caracteriza-se por uma abordagem qualitativa, fundamentada em métodos descritivo, estruturalista e histórico-crítico, buscando compreender, descrever e interpretar os fenômenos relacionados às políticas públicas e econômicas de combate à pobreza no Brasil, com destaque para o Plano Brasil Sem Miséria, no contexto pós-Constituição de 1988. O método descritivo, conforme definido por Gerhardt e Silveira (2009), será utilizado para mapear, organizar e detalhar os principais aspectos das políticas públicas e seus impactos sociais e econômicos. Essa abordagem permite delinear um panorama claro das ações e resultados, facilitando a análise e identificação de padrões ou lacunas.

Paralelamente, o método estruturalista, conforme Willudwig (2014), será empregado para explorar as interações entre os aspectos subjetivos e objetivos das políticas, reconhecendo as dinâmicas e estruturas que influenciam a formulação e implementação dessas medidas. Por meio desse método, busca-se traduzir as políticas em modelos explicativos que permitam compreender sua lógica e eficácia.

Adicionalmente, o método histórico-crítico, descrito por Branco e Barrocas (2012), será aplicado para analisar a evolução das políticas públicas no contexto socioeconômico brasileiro, considerando tanto elementos internos, relacionados à própria ciência e aos atores envolvidos, quanto externos, vinculados ao cenário político e histórico. Essa perspectiva é essencial para

captar as continuidades e rupturas que marcaram o desenvolvimento das políticas públicas no Brasil, em especial aquelas voltadas para o combate à pobreza e desigualdade. A pesquisa fundamenta-se em um pluralismo metodológico, uma abordagem que, conforme Goulart, García-Fernández e Fucidji (2018), valoriza diferentes perspectivas analíticas e supera visões unilaterais. Esse pluralismo permite incorporar teorias heterodoxas e contribuições interdisciplinares de áreas como economia, sociologia e ciência política, promovendo uma análise mais abrangente e integrada.

Os procedimentos técnicos empregados na pesquisa incluem a análise bibliográfica, documental e qualitativa de conteúdo. A pesquisa bibliográfica será realizada com base em obras consagradas, como Furtado (2000, 2005), Bresser-Pereira (2010), Giambiagi et al. (2011) e outros autores que exploram o desenvolvimento econômico e as políticas sociais no Brasil. A pesquisa documental analisará relatórios e dados secundários oriundos de bases confiáveis, como IBGE, IPEADATA, FIOCRUZ e dados fornecidos pelos Relatórios do PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento), aos quais fornecem informações relevantes para a análise dos indicadores socioeconômicos e do impacto das políticas públicas.

Já a análise qualitativa de conteúdo, conforme descrito por Neves (1996), permitirá interpretar os significados e as implicações das políticas públicas, reduzindo a distância entre teoria e prática e promovendo uma compreensão mais profunda do fenômeno investigado.

A pesquisa está estruturada em torno de três objetivos específicos. O primeiro busca analisar, sob uma perspectiva estruturalista, as políticas econômicas de desenvolvimento implementadas no Brasil, investigando sua relação com o crescimento econômico e suas consequências para a redução da desigualdade social. O segundo objetivo centra-se na análise histórico-crítica das políticas públicas de combate à pobreza, destacando as continuidades e rupturas ao longo do tempo, com especial atenção para o Plano Brasil Sem Miséria. Por fim, o terceiro objetivo visa avaliar, de forma descritiva, os impactos sociais dessas políticas, utilizando indicadores socioeconômicos para identificar os resultados concretos das ações implementadas, novamente com o foco no Plano Brasil Sem Miséria.

A opção metodológica pelo pluralismo é justificada pela complexidade do tema e pela necessidade de abordar os fenômenos sob múltiplos ângulos. O pluralismo metodológico, conforme Goulart, García-Fernández e Fucidji (2018), permite superar as limitações de abordagens unilaterais e dogmáticas, promovendo uma análise mais rica e diversificada. Essa escolha é especialmente relevante para uma pesquisa que envolve questões históricas, políticas, sociais e econômicas interconectadas, exigindo uma abordagem interdisciplinar que integre diferentes campos do conhecimento.

## 2 AS POLÍTICAS ECONÔMICAS DE DESENVOLVIMENTO NO BRASIL

O período colonial e o modelo de exploração econômica no Brasil resultaram em impactos profundos e estruturantes que moldaram as bases das desigualdades sociais e econômicas que persistem até os dias atuais. Celso Furtado, em sua obra clássica *Formação Econômica do Brasil* (2005), analisa de maneira detalhada como o Brasil foi transformado em uma economia voltada para a produção de produtos primários para exportação, principalmente o açúcar, em um modelo que privilegiava a monocultura, a grande propriedade e o uso de mão de obra escravizada. Esse modelo consolidou-se durante o período colonial e foi responsável por estabelecer as raízes de um sistema econômico que perpetuava a concentração de terras e a exclusão social.

A colonização portuguesa, centrada na exploração de recursos naturais e no envio de riquezas para a Europa, priorizou a implantação de grandes latifúndios voltados para a produção de commodities agrícolas, como o açúcar, o tabaco e, posteriormente, o café. A estrutura fundiária concentrada, a falta de diversificação produtiva e a dependência de produtos para exportação reforçaram a criação de uma elite agrária que controlava vastas extensões de terra e uma massa de trabalhadores marginalizados, em sua maioria composta por pessoas escravizadas. A escravidão foi um elemento central para viabilizar esse modelo econômico, mantendo a produtividade alta a baixos custos, mas, ao mesmo tempo, gerando um legado de exclusão social e racial que ainda reverbera (Furtado, 2005).

A exploração de recursos naturais e humanos no Brasil colonial criou uma base social e econômica excludente, que se perpetuou ao longo dos séculos. Giambiagi et al. (2011) analisam que, mesmo no período posterior à Segunda Guerra Mundial, a economia brasileira manteve características herdadas da época colonial, como a dependência de exportações primárias e a concentração de renda. Esses elementos, somados ao frágil desenvolvimento industrial, contribuíram para a perpetuação da desigualdade estrutural que caracteriza o país até hoje. A colonização também introduziu uma estrutura de produção voltada para a exportação, conforme salienta Carneiro (2002), que observa que a economia brasileira sempre esteve em crise, sujeita às flutuações do mercado internacional. Mesmo após o fim do período colonial, o país continuou preso à lógica de dependência externa, incapaz de diversificar significativamente sua estrutura produtiva. Esse fator foi indispensável para consolidar o subdesenvolvimento, tornando o Brasil uma economia periférica no sistema capitalista global.

Além disso, o impacto mais duradouro desse período foi a criação de uma sociedade profundamente desigual, em que as políticas públicas sempre estiveram a serviço da

manutenção dessa estrutura. Behring e Boschetti (2017) destacam que a política social brasileira, desde suas raízes históricas, foi pensada para manter o status quo das elites agrárias e econômicas, sendo tímida na sua função redistributiva. O modelo colonial reforçou a divisão social do trabalho, em que a elite controlava os meios de produção e a maioria da população, composta de indígenas, escravizados e posteriormente trabalhadores livres pobres, era mantida à margem do desenvolvimento econômico.

Os padrões coloniais de exploração também tiveram um impacto profundo nas relações socioculturais. A escravatura serviu de base à economia, moldando as relações de trabalho e as hierarquias sociais e, mesmo quando a escravatura foi formalmente abolida, as desigualdades raciais e sociais persistiram ao longo do tempo (Neves, 2006). Também é importante enfatizar que o racismo estrutural no Brasil é um legado direto do período colonial, fator que agrava ainda mais a concentração de terras e riquezas e impede a distribuição equitativa de oportunidades (Jaccoud et al., 2009).

Sen (2000), ao discutir o desenvolvimento como liberdade, reforça a ideia de que o verdadeiro desenvolvimento está ligado à expansão das capacidades humanas, algo que foi negado às grandes massas populacionais no Brasil colonial. O modelo de exploração português, ao concentrar riquezas e poder nas mãos de poucos, limitou a possibilidade de desenvolvimento inclusivo, gerando barreiras que ainda são visíveis no acesso desigual à educação, saúde e recursos econômicos.

Segundo Saviani (2013) o desenvolvimento econômico sob Getúlio Vargas foi marcado por uma série de transformações estruturais que visavam a modernização do Brasil e a consolidação de um modelo de industrialização. Este período, que compreende tanto o governo provisório (1930-1934) quanto o Estado Novo (1937-1945) e o retorno de Vargas ao poder em 1951, representou um momento importante na trajetória econômica do país, caracterizando uma transição do modelo agrário-exportador para um modelo industrial, centralizado e interventor. A ascensão de Vargas ao poder em 1930 marcou o fim da Primeira República, período no qual a economia brasileira era fortemente dependente da exportação de café.

Como destacado por Furtado (2005), a crise de 1929 foi um fator determinante para o colapso desse modelo, ao expor a vulnerabilidade do Brasil às flutuações do mercado internacional. A resposta de Vargas foi um projeto nacionalista de desenvolvimento, pautado pela substituição de importações e pela intervenção estatal na economia. Vargas soube explorar as contradições do sistema capitalista mundial e, ao mesmo tempo, utilizar o Estado como mediador entre capital e trabalho, estabelecendo uma convivência sob a égide estatal (Saviani, 2013).

Uma das primeiras iniciativas de Vargas foi o fortalecimento da capacidade de intervenção do Estado por meio da criação de instituições que regulavam setores estratégicos da economia. Durante os anos 1930, foram criadas entidades como o Conselho Nacional do Café, o Instituto do Açúcar e do Alcool e o Departamento Nacional do Café. Essas instituições buscavam regular a produção e estabilizar os preços das commodities brasileiras, em um esforço para mitigar os efeitos da crise de 1929. Além disso, Vargas também criou o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio em 1930, evidenciando sua preocupação com a relação entre desenvolvimento econômico e políticas sociais (Neves, 2006).

O governo de Vargas também investiu na criação de indústrias de base, como a Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), inaugurada em 1941. Essa indústria foi fundamental para o desenvolvimento do setor industrial no Brasil, proporcionando uma infraestrutura essencial para o crescimento da indústria metalúrgica e de transformação. A construção da CSN, em Volta Redonda, representou o auge do projeto varguista de industrialização, financiado em parte pelos Estados Unidos, em troca da colaboração do Brasil na Segunda Guerra Mundial. Conforme observam Earp e Kornis (1996), a siderurgia foi uma das grandes conquistas do período, demonstrando a capacidade do Estado brasileiro de implementar projetos de grande envergadura.

Destaca-se que as tentativas de desenvolvimento durante a Era Vargas foi a política de substituição de importações. A escassez de bens industriais durante a Segunda Guerra Mundial acelerou o processo de industrialização interna, uma vez que o Brasil não podia contar com o abastecimento externo. Essa política favoreceu o crescimento da indústria de bens de consumo, como tecidos e alimentos processados, ao mesmo tempo em que impulsionou o surgimento de uma classe empresarial nacional voltada para a produção interna (Lessa, 2008). De acordo com Furtado (2005), esse período foi decisivo para a consolidação de um novo padrão de desenvolvimento, em que o setor industrial começou a ganhar importância relativa em comparação ao setor agrário-exportador.

A urbanização foi outro fenômeno associado às tentativas de desenvolvimento durante o governo Vargas. Entre 1930 e 1950, o Brasil passou por uma transformação demográfica, com um crescente êxodo rural e o aumento da população urbana. A industrialização, especialmente nas grandes capitais, como São Paulo e Rio de Janeiro, gerou empregos nas fábricas, atraindo migrantes de várias partes do país. Giambiagi (2011) argumenta que esse processo de urbanização foi acompanhado por um aumento da demanda por infraestrutura urbana e serviços públicos, o que forçou o governo a investir em áreas como transporte e habitação.

A política trabalhista de Vargas foi igualmente significativa para o desenvolvimento econômico. A criação da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) em 1943 foi uma tentativa de regular as relações entre patrões e empregados e de garantir uma certa estabilidade social, ao mesmo tempo, em que promovia o desenvolvimento industrial. A CLT assegurou direitos como salário mínimo, férias remuneradas e regulamentação da jornada de trabalho, consolidando o Estado como o principal mediador dos conflitos trabalhistas (Brasil, 1943). Behring e Boschetti (2017) destacam que essas políticas, além de promoverem a inclusão da classe trabalhadora, também tinham um caráter corporativista, buscando incorporar as demandas dos trabalhadores sem permitir o surgimento de movimentos autônomos de contestação.

No segundo governo Vargas, iniciado em 1951, a agenda de desenvolvimento se intensificou com a criação de empresas estatais estratégicas, como a Petrobrás, em 1953. A criação da Petrobrás foi um marco do nacionalismo econômico varguista, buscando assegurar o controle sobre as riquezas petrolíferas do país. A fundação de uma empresa estatal para gerir o setor de petróleo gerou uma grande resistência de setores liberais e conservadores, que defendiam a participação do capital estrangeiro nesse mercado. No entanto, o fortalecimento da Petrobrás consolidou o papel do Estado no controle de setores estratégicos da economia, o que foi uma característica central do projeto desenvolvimentista de Vargas (Saviani, 2013).

Contudo, a política de desenvolvimento econômico de Vargas não foi isenta de críticas. Alguns setores da economia, especialmente os ligados ao agronegócio e ao capital estrangeiro, opunham-se ao crescente intervencionismo estatal. A crítica principal era que o modelo de industrialização liderado pelo Estado criava distorções no mercado e gerava um ambiente de negócios pouco atrativo para o capital privado. Embora o Estado brasileiro tenha desempenhado um papel relevante na modernização do país, o intervencionismo de Vargas gerou um modelo de desenvolvimento que dependia excessivamente da atuação estatal, limitando a iniciativa privada (Da Costa; Falcão, 2014).

Apesar das críticas, o legado econômico de Vargas foi determinante para a consolidação de um novo modelo de desenvolvimento no Brasil. Ao retirar-se do poder em 1954, Vargas havia transformado profundamente a economia brasileira, estabelecendo as bases para a industrialização pesada que seria aprofundada nos governos subsequentes, especialmente durante o período do regime militar. A industrialização no Brasil, especialmente a partir do segundo governo de Getúlio Vargas, foi marcada por uma crescente intervenção do Estado na economia, com o objetivo de modernizar a infraestrutura do país e incentivar a criação de uma base industrial sólida (Saviani, 2013).

A criação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), em 1952, foi um marco fundamental nesse processo. O banco foi instituído como parte de um esforço mais amplo para superar os obstáculos ao desenvolvimento industrial e para criar condições que possibilitassem a expansão territorial dos sistemas de transporte e energia, elementos considerados essenciais para a integração territorial e o crescimento econômico do país (Farias, 2013).

O BNDE surgiu em um contexto de intensas transformações na economia global, onde as demandas por uma política de industrialização no Brasil se tornaram urgentes. De acordo com Dias (1996), o banco foi concebido com o intuito de financiar projetos que eliminassem os entraves ao crescimento produtivo e impulsionassem a substituição de importações, consolidando assim a autonomia de setores estratégicos da economia brasileira. Além disso, o banco foi fundamental na mobilização de capital externo para viabilizar grandes projetos de infraestrutura. Organismos como o Eximbank e o Banco Mundial foram fundamentais ao fornecerem os recursos financeiros que impulsionaram esses empreendimentos, facilitados pela Comissão Mista Brasil-Estados Unidos, criada para supervisionar e articular esses financiamentos (Dias, 1996).

Durante a década de 1950, o Brasil experimentou um aumento significativo dos investimentos em infraestrutura, com destaque para o setor de energia e transporte. O governo brasileiro, por meio do BNDE, focou na expansão de macrossistemas técnicos, como rodovias, ferrovias, portos e barragens. Esses sistemas, definidos por Santos (1996) como elementos fundamentais para a operacionalização de outros sistemas técnicos, constituíam a base material necessária para o crescimento industrial e a integração do território nacional. Esse processo de expansão visava criar as condições para o desenvolvimento de uma indústria de base, capaz de suportar o crescimento econômico de longo prazo (Santos, 1996).

O desenvolvimento industrial no Brasil durante o período Vargas foi orientado pelo princípio da substituição de importações, uma estratégia que buscava reduzir a dependência do país de produtos manufaturados estrangeiros, incentivando a produção interna. O BNDE desempenhou um papel central nesse processo, ao oferecer financiamento de longo prazo para projetos industriais que atendiam a esse objetivo. A articulação do BNDE com a Comissão Econômica para a América Latina (Cepal) foi um fator importante para a consolidação de uma visão estratégica de desenvolvimento. A parceria, estabelecida em 1953, resultou em uma série de estudos que subsidiaram a elaboração de projetos voltados para o crescimento econômico, com base em um amplo levantamento das condições econômicas e produtivas do país (Farias, 2013).

A criação do BNDE também está intimamente ligada ao planejamento estatal e à formação de quadros técnicos especializados. Conforme destacam (Farias, 2013), o convênio entre o BNDE e a Cepal promoveu cursos de formação com intelectuais de renome, como Celso Furtado e Roberto Campos, visando capacitar profissionais para lidar com os desafios do desenvolvimento econômico. Essa formação técnica foi essencial para a implementação dos projetos do Plano de Metas (1956-1961), lançado pelo governo de Juscelino Kubitschek, que enfatizava o crescimento acelerado dos setores de transporte e energia, assim como a implantação de indústrias de base.

O Plano de Metas, um dos principais projetos de desenvolvimento do governo Kubitschek, foi implementado com o apoio fundamental do BNDE. O plano incluía uma série de metas econômicas para impulsionar o crescimento do Brasil em setores estratégicos, como transporte, energia e indústria de base. O BNDE atuou como o principal articulador e financiador dessas metas, sendo responsável por direcionar recursos para a criação de novas indústrias e a modernização da infraestrutura nacional. Um exemplo marcante foi a construção da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), que simbolizava o avanço da industrialização no Brasil e a capacidade do país de produzir bens de capital essenciais para seu desenvolvimento (Fonseca, 2015).

Entre os resultados positivos desse período de intensa industrialização, destaca-se o fortalecimento da infraestrutura de transporte e energia e a modernização das regiões industriais do país. No entanto, essa estratégia também reforçou a concentração econômica e produtiva nas regiões Sudeste e Sul, em especial nos estados de São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais, conforme indicam os dados de recursos transferidos do BNDE entre 1952 e 1964 (Farias, 2013). A concentração territorial dos investimentos no Centro-Sul do país ampliou as disparidades regionais, ao mesmo tempo, em que modernizou a infraestrutura das áreas mais desenvolvidas economicamente (Fonseca, 2015).

Na década de 1960, o BNDE continuou a desempenhar um papel central no financiamento do desenvolvimento industrial brasileiro, especialmente durante os governos militares. O planejamento econômico, ainda que autoritário, buscava promover o desenvolvimento interno das atividades industriais intensivas em tecnologia, como forma de reduzir a dependência externa. Os programas de desenvolvimento industrial, como o I e II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), implementados durante as décadas de 1970, contaram com o apoio financeiro do BNDE, que se tornou um dos principais agentes de crédito de longo prazo para o setor privado e público (Becker; Egler, 1998).

O II Plano Nacional de Desenvolvimento, lançado em 1974, marcou o auge do BNDE como uma instituição de formulação e implementação de políticas de industrialização. Além de fornecer crédito para setores estratégicos, como transporte, energia e tecnologia, o banco também desempenhou um papel importante no financiamento da modernização da infraestrutura nacional. Esse esforço foi de grande relevância para consolidar a base industrial brasileira e garantir sua inserção competitiva no cenário internacional, ainda que o país tenha recorrido ao endividamento externo para financiar grande parte desses projetos (Belluzzo, 2002).

Apesar dos avanços obtidos com o ciclo de desenvolvimento impulsionado pela industrialização e pela atuação do BNDE, diversas limitações surgiram ao longo do processo, em especial a concentração de investimentos em regiões já economicamente desenvolvidas e o crescente endividamento externo. O modelo de desenvolvimento adotado, com foco na substituição de importações e na industrialização acelerada, foi essencial para a modernização de infraestruturas e a criação de um parque industrial mais robusto. Contudo, esse crescimento não foi uniformemente distribuído pelo território nacional. A concentração de investimentos no eixo Rio-São Paulo-Minas Gerais aprofundou as disparidades regionais (Fonseca, 2015).

O foco nos macrossistemas técnicos e nos setores de base, como energia e transporte, priorizou as regiões já dotadas de melhor infraestrutura, especialmente o Sudeste, deixando grande parte do território nacional à margem desse processo de modernização (Campello; Mello, 2014). Esse padrão de investimentos contribuiu para a formação do que Santos e Silveira (2001) chamam de "Região Concentrada", onde se observou uma maior difusão do meio técnico-científico-informacional, em contraste com outras regiões do país, que se mantiveram estagnadas ou apresentaram crescimento pontual e seletivo.

Além disso, a ampliação do endividamento externo foi outro fator limitante, especialmente a partir dos anos 1960, quando o Brasil passou a depender de financiamentos internacionais para sustentar seus projetos de industrialização. O recurso a empréstimos externos, principalmente de instituições como o Banco Mundial e o Eximbank, foi crucial para o financiamento de grandes projetos de infraestrutura, mas gerou uma pressão significativa sobre a balança de pagamentos, aumentando a vulnerabilidade econômica do país. O BNDE, que mais tarde se transformaria no Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), enfrentou a necessidade de reavaliar sua estratégia de financiamento a partir da década de 1960 (Fonseca, 2015).

Nesse período, segundo Campello e Mello (2014) o banco começou a atuar de maneira mais seletiva, priorizando o financiamento de setores privados, especialmente aqueles com

maior capacidade de promover a eficiência e competitividade no cenário global. Esse movimento foi acompanhado por um processo de transnacionalização da economia brasileira, com a crescente participação de empresas multinacionais nos sistemas produtivos nacionais, o que trouxe novos desafios para o desenvolvimento interno.

## **2.1 Políticas Econômicas de Desenvolvimento**

Entende-se por política econômica o estudo que visa analisar tanto os efeitos quanto às formas da intervenção estatal no âmbito econômico, para esclarecer se tal intervenção pode ou será capaz de atingir os objetivos que o Estado pretende alcançar por meio de suas ações. Utiliza tais objetivos como informações para os problemas, os quais acredita que não devem ser feitos julgamentos políticos, morais, ou quaisquer que sejam fora do viés econômico, partindo apenas do que cabe a tal ação colocar em prática (Lessa, 1976).

A continuação deste raciocínio, pode-se entender também que a política econômica é pertencente ao ramo da ciência econômica, desse modo, a política econômica é vista, de acordo com Lessa (1976), tendo um conceito igual ao da ciência econômica, uma ciência teórica ou uma filosofia sobre as possibilidades. Portanto, política econômica pode ser entendida, conceitualmente, pelo estudo de um conjunto de medidas adotadas pelo Estado, as quais são tomadas objetivando determinadas finalidades. A partir deste conceito, derivam diversos tipos de políticas econômicas, sendo uma destas as políticas econômicas desenvolvimentistas.

Segundo Cepêda (2012), políticas de desenvolvimento podem ser denominadas como meios estatais de incentivo econômico, ou seja, uma intervenção do Estado que se faz necessária contrariando as diretrizes do livre mercado (para além das regras do livre mercado, pois diferentemente do que se pensava, para que os países se desenvolvessem fazia-se necessária uma intervenção estatal).

No Brasil, estas políticas surgem como meio de superar as mazelas causadas pela Grande Depressão na década de 1930, com o intuito de modificar a estrutura econômica brasileira por meio da industrialização, o que traz à pauta os meios com que o Estado brasileiro pretendia alcançar o desenvolvimento. Faz-se necessária a compreensão, a partir deste ponto, sobre as noções de desenvolvimentismo e sua repercussão pela ótica nacional (Cepêda, 2012; Lacerda, et al., 2010).

De acordo com Cepêda (2012), o termo desenvolvimentismo expressa dimensão de processo ao qual engloba aspectos históricos e sociais, podendo ser considerado como um conjunto de políticas econômicas com objetivos alinhados ao desenvolvimento, considerando

aqui o termo desenvolvimento não apenas como uma questão de crescimento, como já propunha o pensamento clássico da economia, e sim como um corpo de ideias que adentra questões mais profundas e sociais dos países em questão. Deste modo, em síntese, o desenvolvimentismo está relacionado a processos tanto históricos como de aspectos econômicos, ao qual propõem transformações sociais de forma estruturada com respaldo político, tendo assim o Estado o papel de norteador e fundamentador do caminho a ser percorrido pelas ações políticas (Cepêda, 2012; Fonseca, 2015).

Diversos autores trazem à discussão a pauta desenvolvimentista, primeiramente pela análise de um fenômeno que envolve o contexto histórico de sua origem e quais as consequências no âmbito político. Foi a partir das contribuições das teses de Rostow, Nurske, Manoilescu, Agarwala, Lewis e Singh que as bases desta teoria foram alicerçadas, sendo aprofundadas para uma visão da América Latina posteriormente, por meio das contribuições Cepalinas, onde destacam-se autores como Celso Furtado, Maria da Conceição Tavares, Raul Prebisch, Aníbal Pinto, José Medina Echavarría, Osvaldo Sunkel, dentre outros. Um ponto de referência entre ambas as teses citadas acima refere-se a presença de barreiras no que diz respeito ao processo de industrialização dos países em atraso, ocasionado pela condição desigual diante do mercado internacional (Cepêda, 2012).

Desta forma, os entraves ao progresso e a modernização podem ser caracterizadas como imposições geradas pelo próprio sistema econômico capitalista, e não apenas por condições pré-estabelecidas para se chegar ao desenvolvimento, ou até mesmo por características de traços do feudalismo. Apresentam-se como consequências históricas e enraizadas ao período colonial, ao qual designa-se de modo a gerar controvérsias entre a teoria ricardiana do comércio internacional, pois o caminho percorrido na trajetória individual de países subdesenvolvidos não seria apenas uma fase ao desenvolvimento e sim, a expressão de sua singularidade econômica e pouco competitiva diante do limiar de um processo inacabado de transição das economias periféricas (Cepêda, 2012; Fonseca, 2015; Furtado, 2000).

Dentre os fundamentos da teoria do subdesenvolvimento, surge a teoria do desenvolvimentismo e a teoria do nacional-desenvolvimentismo, o primeiro como proposta de solução a condição de subdesenvolvimento e o segundo como um pacto social ao qual buscava, por meio da intervenção governamental, consolidar as bases ao desenvolvimento. No caso brasileiro, a busca pela industrialização é expressa com uma alavanca para tornar a economia interna potencialmente mais sólida, e fazer conseqüentemente com que o país conseguisse atingir o progresso industrial por meio do papel central do Estado como planejador da expansão da indústria no país (Bielschowsky, 2021).

Portanto, a proposta brasileira partiria de uma estratégia a qual visava à intervenção estatal como meio de superação ao subdesenvolvimento, denominado nacional-desenvolvimentismo, fundamentado tanto pela teoria econômica do desenvolvimento como pela influência da proposta estruturalista da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL). Visto que, em meados da década de 1930, devido à Grande Depressão, os países cuja economia caracterizava-se como primário-exportadora encontravam-se em uma profunda crise. No caso brasileiro, a economia apresentava-se enfraquecida neste período, pois esta baseava-se na produção de bens de consumo primário, com ênfase na produção cafeeira que, devido à queda abrupta das exportações deste produto, o país passa a ter uma nova direção em relação às políticas econômicas (Bresser-Pereira, 2010; Fonseca, 2015).

Segundo Bresser Pereira (2010), após a década de 1930 percebeu-se um crescimento nacional acelerado, causado principalmente devido à oportunidade provocada diante da instabilidade dos países centrais, da ação estratégica do nacional-desenvolvimentismo que exercia, mediante as políticas protecionistas, a industrialização pela substituição de importações. Na visão de Furtado (2000), o papel do Estado era o de articular as bases para o desenvolvimento econômico, enquanto, caberia a classe empresarial aliada à classe média e trabalhadora alinhar seus objetivos para assim possibilitar a estratégia nacional que tornaria o Brasil competitivo diante do mercado internacional.

Na concepção da teoria estruturalista ao qual Furtado fizera parte, tal estratégia nacional não poderia estar somente baseada pela substituição de importações, caberia também ao Estado estabelecer mudanças as quais fizessem parte a construção de infraestrutura, como também a criação de bancos de desenvolvimento, a exemplo o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) criado em 1952. Caberia também ao setor público, por meio de empresas estatais, promover a diversificação dos setores produtivos, desta forma, portanto, praticando a integração do potencial industrial de cada região, promovendo assim o desenvolvimento regional. Esta forma de desenvolvimento foi ampliada e implementada no Brasil até meados dos anos 1970 (Bresser-Pereira, 2010).

Posteriormente, devido ao enfraquecido desempenho apresentado pela estratégia nacional-desenvolvimentista, deu-se lugar ao que seria conhecido como ortodoxia convencional. As causas para a exaustão desse modelo de diretriz política e econômica foram principalmente a sequência de fatores históricos, como o esgotamento do modelo por substituição de importações, visto que a fase de industrialização e sua revolução capitalista já havia sido completada, pela influência da visão que propunha uma relação de dependência dos países latino americanos em meados dos anos 1970 (relação centro e periferia), devido à crise

gerada pelo endividamento externo no Brasil derivado do financiamento estatal que visava a infraestrutura industrial proposta anteriormente e pela consolidação do pensamento neoclássico atrelado a visão de desenvolvimento que ganhava força neste contexto (Bresser-Pereira, 2010; Furtado, 2005).

No entanto, segundo Furtado (2000), após a etapa inicial do modelo que pretendia industrializar o país por meio da substituição de importações, o que se observou foi que, devido ao incentivo aos setores de produção de bens para suprir a demanda interna houve uma crescente relação entre capital e trabalho. As consequências evidenciam-se em um elevado nível de concentração de renda acompanhado de uma queda na produtividade em relação ao capital, de altas taxas de concentração de renda que são uma característica presente e intrínseca na relação histórico social brasileira, cujos desdobramentos, posteriormente, irão indicar a necessidade de políticas compensatórias.

A década de 80, comumente chamada de década perdida, foi marcada por uma profunda crise, a qual deixou para a década seguinte um país com elevados índices de inflação, uma dívida externa elevada e estagnação econômica. Deste modo, como resultado o país passa por uma grande recessão e uma reestruturação produtiva na economia brasileira, gerando assim um cenário econômico ao qual ocorre uma aceleração das privatizações das empresas estatais, assim como uma abertura comercial desregulamentada (Lacerda et al, 2010).

O Brasil vivenciou uma onda de políticas neoliberais que foram parte de um movimento coordenado pelos Estados Unidos (EUA) e pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), ao qual tinha por objetivo desenvolver os países da América Latina. Ao final da década de 1980 e início da década de 1990, o Banco Mundial, o Departamento do Tesouro dos Estados Unidos e o FMI apresentaram em Washington um conjunto de medidas econômicas para fomentar a economia mundial, dentre as recomendações estavam: privatizações das estatais, redução dos gastos públicos, reforma tributária, abertura comercial e outras medidas que beneficiam o livre mercado. O consenso de Washington foi o evento no qual os EUA junto ao FMI expressaram sua hegemonia no capitalismo global nos países latino-americanos (Bresser-Pereira, 2010; Giambigi, 2011).

No entanto, alguns estudiosos discordam de que as medidas neoliberais conseguiriam solucionar os problemas enfrentados pelo país, a década de 1990 marcou a América Latina devido à elevação considerável da dívida externa e do desemprego, reformas tributárias pouco efetivas, ajustes fiscais e pressões políticas dos EUA, FMI, e Banco Mundial. O governo em 1995 direcionava-se para políticas neoliberais, de grande abertura de mercados, com poder de barganha e negociação com os EUA (Gennari, 2002).

Porém, a partir dos anos 2000, com a ascensão de políticas com perfil populista, voltou-se o foco para fortalecer a nação, retomando a atenção para a estrutura macroeconômica nacional, tendo como objetivo solucionar a crise financeira e competir internacionalmente diminuindo a dependência, mediante a utilização de políticas de bem-estar social (Bresser-Pereira, 2010).

Durante o período dos anos 2000, ocorreu uma continuidade das políticas adotadas anteriormente para orientar a política externa e acordos econômicos, melhorando as parcerias comerciais anteriores, as quais refletiram no desenvolvimento e na maneira de internacionalizar a economia brasileira. Porém, o cenário externo e interno revelou consequências ocasionadas por uma crise. Este cenário de instabilidade direcionou a implementação de políticas com o foco no fortalecimento econômico mais pragmático (Giambigi, 2011).

Evidentemente deve-se compreender que diante da trajetória histórica brasileira, os frutos dos processos econômicos e sociais revelam um crescimento desigual e injusto do ponto de vista distributivo, gerando níveis inaceitáveis de pobreza. Essa relação pode ser expressa pela teoria de Trotsky, ao qual o autor por meio de sua teoria do desenvolvimento desigual e combinado, descreve que a condição de subdesenvolvimento é expressada como resultado intrínseco ao sistema capitalista, cuja relação de dependência entre centro e periferia sugerem o acontecimento de forma simultânea dentre os países de um eventual avanço e atraso no processo de desenvolvimento econômico (Novack, 1988). Ainda, para o autor, diante das crises inerentes ao sistema capitalista, se os meios de erradicação da pobreza vistas a promover o desenvolvimento ou a procurar superar as crises não forem acompanhados por mudanças distributivas da riqueza, de nada serão suficientes para reduzir a pobreza (Siqueira, 2012).

Ao longo da história brasileira, diversas políticas de desenvolvimento foram implementadas visando promover a industrialização e o crescimento econômico, em resposta a crises e desafios estruturais que o país enfrentava. Dentre essas políticas, destacam-se o Plano de Metas, o Plano Trienal e a criação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), instituições e estratégias que moldaram o percurso econômico do Brasil, especialmente nas décadas de 1950 e 1960. O Plano de Metas, lançado no governo de Juscelino Kubitschek, entre 1956 e 1961, é considerado um marco importante no processo de industrialização do país. Através do lema "cinquenta anos em cinco", o plano tinha como objetivo acelerar o crescimento econômico e diversificar a base produtiva nacional, ainda excessivamente dependente da agricultura, especialmente da produção cafeeira (Siqueira, 2012).

Com foco em setores estratégicos como energia, transporte, indústria de base e construção civil, o plano resultou na modernização de diversas infraestruturas e no fortalecimento de áreas como a indústria automobilística e siderúrgica. No entanto, embora tenha gerado impactos significativos na industrialização, o Plano de Metas também trouxe consigo desafios, como o aumento da dívida externa e da inflação, que evidenciaram as limitações do modelo implementado (Furtado, 2005).

Posteriormente, o Plano Trienal, elaborado no início do governo de João Goulart, entre 1963 e 1965, buscava retomar o crescimento econômico por meio de uma política de estabilização que visava controlar a inflação e equilibrar as contas públicas. Este plano, contudo, foi frustrado pelas tensões políticas e sociais que marcaram o período, culminando com o golpe militar de 1964, que interrompeu a implementação das medidas propostas. Apesar de suas ambições, o Plano Trienal foi incapaz de reverter os desajustes macroeconômicos herdados da década anterior e não conseguiu superar as resistências políticas à época, resultando em seu fracasso (Bresser-Pereira, 2010; Lacerda et al., 2010).

O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), criado em 1952, emergiu como um dos principais instrumentos de financiamento ao desenvolvimento econômico no Brasil. Ao longo das décadas, o BNDE, posteriormente renomeado BNDES, desempenhou um papel crucial na viabilização de projetos de infraestrutura e no fomento à industrialização. Durante o regime militar, o banco foi fundamental na execução dos Planos Nacionais de Desenvolvimento (PNDs), que priorizaram setores como a petroquímica, siderurgia e energia elétrica, promovendo uma ampliação significativa da capacidade produtiva nacional. Essas iniciativas não apenas fortaleceram o parque industrial brasileiro, como também contribuíram para uma maior integração das regiões do país, minimizando as disparidades econômicas entre elas (Bielschowsky, 2021; Furtado, 2005).

O papel do Estado no desenvolvimento econômico brasileiro é uma constante desde o início do processo de industrialização, especialmente a partir da década de 1930. A intervenção estatal, necessária para promover a industrialização e superar o subdesenvolvimento, foi amplamente discutida por teóricos como Celso Furtado e pelos economistas da CEPAL, que argumentavam que as forças de mercado sozinhas seriam incapazes de corrigir as distorções estruturais que mantinham os países da periferia global em condição de atraso. O Estado, portanto, assumiu o papel de principal agente de planejamento e investimento em setores estratégicos, atuando como propulsor do desenvolvimento e da modernização (Furtado, 2000; Cepêda, 2012).

No contexto brasileiro, a busca por desenvolvimento, muitas vezes associada ao nacional-desenvolvimentismo, pautou-se na industrialização por substituição de importações, na qual o Estado desempenhou a função de criar condições para o crescimento econômico ao proteger a indústria nascente e incentivar o mercado interno. Através dessa estratégia, foi possível fortalecer setores produtivos nacionais, reduzir a dependência de produtos importados e, com isso, promover um crescimento mais autônomo. Contudo, a intervenção estatal também foi marcada por desafios, como o aumento da concentração de renda, que, embora houvesse crescimento econômico, não resultou em uma distribuição equitativa dos benefícios (Fonseca, 2015).

Na década de 1980, o Brasil enfrentou o que foi denominado como a "década perdida", marcada por uma profunda crise econômica, com hiperinflação, alta dívida externa e estagnação produtiva. Esse período exigiu uma reestruturação das políticas econômicas, culminando em uma maior abertura ao capital estrangeiro e no início de um processo de privatizações intensificado nas décadas subsequentes. A adesão às políticas neoliberais, incentivadas por organismos internacionais como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial, foi justificada como necessária para reintegrar o Brasil à economia mundial, embora tenha gerado controvérsias e críticas sobre seus impactos sociais, especialmente no que tange à elevação do desemprego e à precarização das condições de trabalho (Giambigi, 2011; Bresser-Pereira, 2010).

Nos anos 2000, com a ascensão de governos de perfil mais desenvolvimentista, observou-se uma revalorização do papel do Estado na promoção do bem-estar social e no combate às desigualdades. Programas sociais como o Bolsa Família e a política de valorização do salário mínimo tornaram-se símbolos dessa nova fase de políticas voltadas à inclusão social, com impactos diretos na redução da pobreza e no aumento do poder de compra das camadas mais vulneráveis da população. Embora tais medidas tenham promovido uma expansão do consumo e impulsionado a economia, o modelo também enfrentou limitações diante das crises econômicas globais, que evidenciaram a fragilidade de uma estratégia dependente da exportação de commodities e da estabilidade dos mercados internacionais (Bresser-Pereira, 2010).

Nesse sentido, conforme destaca Cepêda (2012), a trajetória histórica do Brasil revela um desenvolvimento econômico marcado por ciclos de crescimento e crises, nos quais o papel do Estado se mostra indispensável tanto para a promoção do crescimento quanto para a tentativa de mitigar os efeitos das desigualdades estruturais. A partir da compreensão das diversas políticas e planos de desenvolvimento implementados, fica evidente que a relação entre

crescimento econômico e equidade social continua sendo um desafio central para o Brasil, que necessita de um planejamento de longo prazo que combine eficiência econômica com justiça distributiva.

### **3 IMPACTOS DAS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO SOBRE A POBREZA**

Ao longo deste capítulo, discute-se a complexa relação entre as políticas de desenvolvimento econômico adotadas pelo Brasil e seus efeitos na mitigação da pobreza e na redução das desigualdades sociais. O texto analisa como estratégias de crescimento econômico, muitas vezes voltadas para a eficiência e a competitividade, podem acabar intensificando a concentração de renda e perpetuando exclusões sociais. Com base em uma análise crítica, são examinados aspectos como as consequências das políticas neoliberais implementadas a partir das décadas de 1980 e 1990, as desigualdades estruturais agravadas pelo processo de globalização e o papel da reforma agrária como instrumento redistributivo.

Além disso, o capítulo explora o impacto de políticas tributárias regressivas e da financeirização da economia no aprofundamento das desigualdades. Ao final, destaca-se a necessidade de um alinhamento entre crescimento econômico e justiça distributiva, evidenciando a relevância de políticas públicas que priorizem a inclusão social e promovam oportunidades equitativas para as populações mais vulneráveis.

#### **3.1 O Papel da Constituição de 1988 e as Políticas Sociais**

É imprescindível, desde o princípio, elucidar que o reconhecimento e a proteção dos direitos humanos constituem a espinha dorsal das Constituições democráticas modernas. Tais direitos, concebidos como históricos, emergem e se desenvolvem em contextos específicos, moldados por lutas sociais e novas demandas que se materializam gradualmente ao longo do tempo. Essas exigências derivam de carências emergentes, resultantes das transformações nas condições sociais e habilitadas pelo avanço técnico, que proporciona os meios necessários para sua satisfação (Bobbio, 2004).

Nessa perspectiva, a gênese dos direitos sociais encontra-se intrinsecamente vinculada às mudanças estruturais e conjunturais da sociedade, o que impõe ao Estado uma atuação concreta e dinâmica para atender a essas necessidades. A relação entre o surgimento e a expansão dos direitos sociais, por um lado, e as transformações sociais, por outro, é absolutamente inquestionável. Aceleradas mudanças sociais frequentemente se refletem em uma multiplicação das demandas por direitos sociais. Essas demandas, que exigem a intervenção estatal e a oferta de serviços públicos, só podem ser atendidas em um patamar de

desenvolvimento econômico e tecnológico adequado, evidenciando o caráter construído – e não natural – desses direitos (Bobbio, 2004).

Os direitos sociais têm sido uma constante nas Constituições brasileiras desde o período imperial, embora sua extensão e intensidade tenham variado ao longo do tempo. Contudo, foi com a promulgação da Constituição de 1988 que, pela primeira vez na história do constitucionalismo pátrio, os direitos sociais foram incorporados ao rol dos direitos fundamentais, sendo formalmente institucionalizados (Sarlet, 2012). Lima Junior (2001) destaca que a Constituição de 1988 foi a que melhor consagrou os direitos fundamentais, tanto em termos qualitativos quanto quantitativos.

No atual ordenamento constitucional brasileiro, o núcleo dos direitos sociais é composto pelo direito ao trabalho e à seguridade social, ao redor dos quais orbitam outros direitos de igual relevância, como o direito à educação, saúde, lazer e segurança (Lima Junior, 2001). Em consonância com Sarlet (2012, p. 75), a Constituição de 1988 confere uma proteção sem precedentes aos direitos sociais, conferindo-lhes a centralidade merecida no arcabouço constitucional.

Esses direitos sociais, materializados principalmente por intermédio de políticas públicas, resultam de um contexto histórico marcado por conquistas políticas e sociais cujo objetivo fundamental é a valorização do trabalho e a promoção da dignidade da pessoa humana. As políticas públicas refletem, nesse sentido, não apenas o resultado de fatores estruturais, mas também conjunturais, derivados do processo histórico e político do país (Araujo; Rodrigues, 2017).

A Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988 foi convocada com o objetivo expresso de restabelecer no país uma ordem política democrática, após mais de duas décadas de regime autoritário militar. A solução proposta traduziu-se na elaboração de uma Constituição que abrigasse um extenso conjunto de direitos individuais e coletivos, garantindo, assim, a participação política dos cidadãos e a autonomia privada. Esses direitos foram acompanhados de mecanismos institucionais que asseguravam sua efetividade. Ademais, a nova Carta Magna fortaleceu o Poder Judiciário e promoveu uma reestruturação profunda do Ministério Público (Machado, 2009).

O movimento de democratização que antecedeu a promulgação da Constituição de 1988 foi o resultado de uma ampla mobilização de diferentes segmentos sociais, cujas reivindicações estavam impregnadas de um caráter eminentemente democrático. As organizações da sociedade civil, à época, consolidaram um esforço coletivo de resistência e articulação que amadureceu ao longo do regime militar. Assim, as demandas localizadas foram unificadas em torno de

questões sociais de grande relevância. Havia, nesse contexto, uma convergência entre os movimentos das camadas médias da sociedade (como as lutas das mulheres, estudantes, ambientalistas e movimentos negros) e as classes populares (que lutavam por acesso a bens e serviços públicos, habitação e reforma agrária). Essa convergência se deu por meio da construção de identidades coletivas alicerçadas em carências compartilhadas, na luta por direitos fundamentais e na oposição ao regime militar (Gohn, 1991).

A partir dessas necessidades sociais emergiu uma identidade coletiva que sedimentou o caminho para a consagração de direitos básicos na nova Constituição. Dessa forma, a Constituição de 1988, resultado da pressão de uma diversidade de grupos e organizações sociais, acabou por consolidar no plano legal uma série de reivindicações populares que haviam sido historicamente relegadas ao segundo plano (Machado, 2009).

Com isso, a nova ordem constitucional inaugurou uma série de medidas de grande impacto nas áreas de seguridade social, assistência, educação e saúde, entre outras. Entretanto, pairava certa desconfiança sobre a capacidade da Constituinte em atender às profundas demandas de transformação social acumuladas durante os anos de autoritarismo. Tal desconfiança advinha, em parte, da “mácula de ilegitimidade” que pairava sobre o processo constituinte, dada a participação de senadores eleitos em 1982, sem mandato específico para tal função. Não obstante essas dúvidas, o processo constituinte contou com significativa participação popular e a Carta de 1988 redefiniu as relações entre os três poderes, estabelecendo uma nova esfera pública centrada na justiça, suas instituições e procedimentos, sobretudo ao vincular o cidadão de maneira mais direta ao Poder Judiciário (Lessa, 2008).

Nesse ínterim, a Constituição de 1988 deve ser compreendida como uma expressão de uma filosofia pública democrática e social. Sem romper com os pilares fundamentais da tradição liberal, o constitucionalismo brasileiro incorporou uma visão ampliada da democracia e consagrou o princípio da justiça social em termos constitucionais. Apesar disso, permanece o desafio de reduzir a lacuna existente entre os direitos assegurados constitucionalmente e a realidade prática vivida pela população. Esse arranjo institucional, que combina novos e renovados institutos jurídicos, reflete a necessidade de uma ampliação da comunidade de intérpretes constitucionais (Lessa, 2008).

Os direitos sociais garantidos pela Constituição Federal de 1988, particularmente nos âmbitos da saúde, educação e assistência social, representam conquistas inegáveis no processo de consolidação de um Estado democrático de direito no Brasil. Esses direitos são expressões concretas da dignidade da pessoa humana, um dos princípios fundamentais do ordenamento jurídico, e refletem o compromisso do Estado brasileiro em promover o bem-estar social de

toda a população (Scheffer, 2015). Conforme expõem Neves (2006), a Constituição de 1988 operou uma verdadeira ampliação do conceito de cidadania ao incorporar os direitos sociais como parte indissociável da justiça distributiva, configurando-se como um avanço em relação às Constituições anteriores que, embora mencionassem esses direitos, não os tratavam com a centralidade que passaram a ter após o processo constituinte.

O direito à saúde, consolidado no artigo 196 da Carta Magna, estabelece que "a saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos". O Sistema Único de Saúde (SUS), criado em decorrência dessa disposição constitucional, é um dos principais instrumentos para a efetivação desse direito e se destaca como um dos maiores e mais abrangentes sistemas públicos de saúde do mundo (Scheffer, 2015). Como ressalta Silva (2011), o SUS não se limita ao tratamento de doenças, mas abarca ações preventivas e de promoção da saúde, tendo como princípios norteadores a universalidade, integralidade e equidade. Contudo, o sistema enfrenta desafios estruturais significativos, como a falta de recursos financeiros, a desigualdade no acesso e a sobrecarga dos serviços, especialmente em regiões mais carentes, o que, por vezes, compromete a efetivação plena do direito à saúde.

Esses desafios são reflexos de um panorama histórico e político que condiciona a implementação eficaz das políticas públicas de saúde. Desde a promulgação da Constituição, o SUS tem sido alvo de políticas de austeridade fiscal que comprometem seu financiamento adequado, levando à precarização de serviços essenciais (Lessa, 2008). De acordo com Scheffer (2015), a Emenda Constitucional n.º 95, que impôs um teto aos gastos públicos, exemplifica a tensão existente entre a garantia constitucional dos direitos sociais e as limitações fiscais que dificultam sua realização prática. Assim, apesar dos avanços institucionais, a sustentabilidade do SUS depende de uma reconfiguração das políticas econômicas voltadas ao setor público.

No campo da educação, o artigo 205 da Constituição estabelece que "a educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho (Brasil, 1988)". A educação básica, gratuita e obrigatória, constitui um pilar central na construção de uma sociedade justa e democrática, sendo um dos principais instrumentos de inclusão social. A garantia do acesso à educação de qualidade para todas as crianças e jovens brasileiros é, portanto, uma prioridade constitucional que visa, entre outras coisas, reduzir as disparidades sociais e regionais que marcam historicamente o Brasil (Siqueira, 2012).

Todavia, a concretização desse direito também enfrenta barreiras significativas. Conforme pontua Saviani (2013), embora o direito à educação esteja formalmente assegurado, a realidade prática apresenta disparidades profundas, com muitas regiões do país, especialmente no Norte e Nordeste, ainda enfrentando graves problemas relacionados à falta de infraestrutura escolar adequada, à baixa qualificação dos professores e aos altos índices de evasão escolar. O Relatório de Monitoramento Global da Educação (UNESCO, 2019) destaca que, apesar dos progressos obtidos nas últimas décadas, o Brasil continua distante de alcançar a universalização da educação de qualidade, o que compromete os objetivos constitucionais de igualdade de oportunidades e desenvolvimento pleno dos cidadãos.

A assistência social, prevista no artigo 203 da Constituição, é outro direito social fundamental que visa garantir a dignidade da pessoa humana, especialmente para os mais vulneráveis, como idosos, pessoas com deficiência e famílias em situação de pobreza extrema (Siqueira, 2012). A institucionalização de programas como o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e o Bolsa Família reflete o compromisso do Estado em combater a pobreza e promover a inclusão social. Boschetti (2009) argumenta que a assistência social passou a ser vista como um direito e não mais como um favor, marcando uma mudança de paradigma nas políticas públicas brasileiras, ao garantir uma rede de proteção social que, em tese, deveria abranger todos aqueles em situação de vulnerabilidade.

Entretanto, as limitações financeiras e operacionais também afetam a efetividade da assistência social no Brasil. A gestão inadequada e a insuficiência de recursos destinados a esses programas comprometem sua abrangência, deixando uma parcela significativa da população desprovida dos mínimos sociais previstos pela Constituição. Além disso, as sucessivas crises econômicas têm impactado negativamente as políticas de assistência social, gerando cortes e restrições no atendimento às famílias que mais necessitam desses serviços (Soares; Sátyro, 2009). Como aponta Pereira (2010), a persistência das desigualdades sociais no Brasil e o agravamento da pobreza em períodos de recessão econômica evidenciam a fragilidade da rede de proteção social e a necessidade de um maior compromisso do Estado com a expansão e a qualificação desses programas.

Esses direitos sociais, previstos na Constituição de 1988, são operacionalizados por meio de políticas públicas que buscam promover a justiça social e reduzir as desigualdades. No entanto, a implementação dessas políticas enfrenta inúmeros obstáculos, tanto no âmbito federal quanto nos níveis estadual e municipal. A desigualdade regional é uma das questões mais prementes: enquanto nas regiões Sul e Sudeste os serviços de saúde, educação e assistência social tendem a ser mais acessíveis e de melhor qualidade, nas regiões Norte e Nordeste, os

cidadãos frequentemente enfrentam graves dificuldades para acessar esses serviços, revelando uma clivagem profunda que desafia a universalização desses direitos (Soares; Sátyro, 2009).

A criação de mecanismos institucionais para a fiscalização e promoção dos direitos sociais, como o fortalecimento do Ministério Público e dos Conselhos de Direitos, também desempenha um papel crucial na efetivação desses direitos (Soares; Sátyro, 2009). Entretanto, como observa Dallari (2004), a efetivação dos direitos sociais não depende apenas da existência de um arcabouço normativo e institucional, mas também da capacidade da sociedade civil de participar ativamente na fiscalização e no monitoramento das políticas públicas. A participação popular, amplamente incentivada pela Constituição de 1988, é um dos mecanismos mais importantes para garantir que as demandas sociais sejam ouvidas e atendidas, configurando-se como um fator essencial para a consolidação da democracia no Brasil.

Apesar de a Constituição de 1988 ter sido um marco histórico na garantia dos direitos sociais, sua implementação plena continua sendo um desafio complexo. Conforme argumenta Sarlet (2012), a lacuna entre os direitos formais e a realidade vivida pela população brasileira persiste, refletindo a incapacidade do Estado de superar as barreiras estruturais que impedem a concretização desses direitos. Essa lacuna é ainda mais evidente em momentos de crise política e econômica, quando as políticas de austeridade acabam por afetar desproporcionalmente os setores mais vulneráveis da população, acentuando as desigualdades sociais e comprometendo o próprio projeto constitucional de justiça social.

No que diz respeito às desigualdades regionais, a falta de financiamento adequado e a sobrecarga dos serviços, especialmente nas regiões Norte e Nordeste, criam um cenário de disparidades no atendimento à saúde. Em regiões mais desenvolvidas, como o Sul e o Sudeste, a oferta de serviços de saúde é mais ampla e de melhor qualidade, enquanto nas regiões mais carentes a população enfrenta dificuldades de acesso a serviços básicos, como consultas médicas, exames e medicamentos.

Esses desafios refletem não apenas um problema de gestão e financiamento, mas também a pressão de políticas macroeconômicas que, ao longo das últimas décadas, impuseram restrições orçamentárias severas aos gastos públicos. A Emenda Constitucional n.º 95, que estabeleceu um teto de gastos públicos, é um exemplo claro de como a austeridade fiscal tem impactado diretamente o financiamento de políticas sociais (Scheffer, 2015). A falta de recursos adequados para a saúde pública afeta diretamente a capacidade do SUS de atender à crescente demanda por serviços, especialmente em tempos de crises sanitárias, como a pandemia de COVID-19, que evidenciou a fragilidade das estruturas de saúde pública em muitos estados. Assim, embora o SUS seja um modelo internacionalmente reconhecido de inclusão e

universalidade, sua sustentabilidade e capacidade de promover equidade dependem de uma revisão das políticas econômicas e de uma maior priorização do setor nas agendas governamentais (Scheffer, 2015).

No campo da educação, reconhece-se que a educação básica, gratuita e obrigatória, estabelecida pela Constituição, constitui um dos pilares essenciais para a construção de uma sociedade mais justa e democrática, além de ser um instrumento de inclusão social e diminuição das desigualdades. Contudo, apesar dos avanços expressivos nas últimas décadas, o sistema educacional brasileiro ainda enfrenta desafios significativos que comprometem a eficácia desse direito. O Brasil tem avançado na ampliação do acesso à educação, mas a qualidade do ensino, especialmente nas regiões mais carentes, continua sendo um obstáculo ao pleno desenvolvimento das habilidades dos alunos (Saviani, 2013).

As disparidades regionais e socioeconômicas no sistema educacional brasileiro são notáveis. Nas regiões Norte e Nordeste, muitos alunos ainda enfrentam escolas com infraestrutura precária, falta de materiais didáticos adequados e professores mal remunerados e mal preparados. Além disso, os altos índices de evasão escolar, especialmente no ensino médio, revelam que, embora o direito à educação esteja formalmente assegurado, sua efetivação é insuficiente para garantir a inclusão e a permanência de todos os alunos no sistema educacional. A falta de políticas públicas robustas que enfrentem essas questões estruturais acaba por perpetuar o ciclo de exclusão e desigualdade social, uma vez que a educação é reconhecida como um dos principais meios para a mobilidade social (Scheffer, 2015).

O Relatório de Monitoramento Global da Educação da UNESCO (2019) destaca que, apesar dos avanços obtidos nas últimas décadas, o Brasil está longe de atingir a universalização de uma educação de qualidade. O relatório aponta que as metas de inclusão e qualidade previstas no Plano Nacional de Educação (PNE) não foram cumpridas dentro dos prazos estipulados, o que demonstra a necessidade de políticas públicas mais eficazes para enfrentar as desigualdades no acesso e na qualidade do ensino. A situação é agravada pela falta de investimento adequado no setor educacional, o que limita as possibilidades de desenvolvimento de políticas mais abrangentes e inclusivas (Scheffer, 2015).

No campo da assistência social, o artigo 203 da Constituição estabelece que "a assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social" (BRASIL, 1988). A assistência social no Brasil, formalmente organizada como parte do tripé da seguridade social, ao lado da previdência e da saúde, visa garantir a proteção dos indivíduos em situações de vulnerabilidade, como idosos, pessoas com deficiência e famílias em situação de extrema pobreza. Programas como o Benefício de Prestação

Continuada (BPC) e o Bolsa Família, que visam assegurar uma renda mínima e garantir a inclusão social, são exemplos de políticas que buscam enfrentar a pobreza e promover a equidade (Boschetti, 2009).

Contudo, apesar do reconhecimento formal desses direitos, a efetivação das políticas de assistência social também enfrenta desafios consideráveis, especialmente no que se refere à sua abrangência e à gestão dos recursos. A precariedade das condições socioeconômicas de grande parte da população brasileira, associada às crises econômicas recorrentes, intensificou a demanda por esses serviços, enquanto o Estado, em contrapartida, limitou os recursos destinados a essas políticas, comprometendo sua capacidade de atender a todos os necessitados. As políticas de austeridade fiscal implementadas a partir de 2016, como a já mencionada Emenda Constitucional n.º 95, impuseram severas limitações ao financiamento das políticas de assistência social, gerando um retrocesso na proteção dos direitos sociais e no combate à pobreza (Scheffer, 2015).

Ademais, a gestão inadequada e a ausência de uma política pública coordenada e sustentável comprometem a abrangência e a eficiência dos programas de assistência social. Segundo Pereira (2010), o agravamento da pobreza durante períodos de recessão econômica evidencia a fragilidade da rede de proteção social no Brasil, revelando a necessidade urgente de um maior comprometimento estatal para com a qualificação e expansão desses programas. A erradicação da pobreza e a promoção da equidade social exigem não apenas o fortalecimento dos programas existentes, mas também a implementação de políticas públicas inovadoras que considerem as particularidades regionais e o caráter estrutural das desigualdades no Brasil.

A importância das políticas sociais na promoção da equidade social está, portanto, diretamente vinculada à capacidade do Estado de agir de forma eficiente, contínua e integrada para garantir que os direitos sociais sejam mais do que garantias formais. Essas políticas, ao serem efetivadas, podem contribuir significativamente para a redução das disparidades sociais e regionais que marcam historicamente o país (Scheffer, 2015). Entretanto, conforme argumenta Ingo Wolfgang Sarlet (2012, p. 63), a lacuna entre os direitos assegurados constitucionalmente e a realidade vivida pela população ainda persiste. Essa disparidade se acentua em momentos de crise econômica, quando a adoção de políticas de austeridade afeta desproporcionalmente os grupos mais vulneráveis, acentuando as desigualdades sociais e minando o projeto constitucional de justiça social.

### 3.2 Concentração de Renda e Desigualdade Social

A concentração de renda, enquanto fenômeno social e econômico, encontra raízes profundas nas estruturas históricas e nas políticas de desenvolvimento adotadas por diferentes governos ao longo dos tempos. Tais políticas, concebidas originalmente com o intuito de promover o crescimento econômico e a redução da pobreza, com frequência terminam por intensificar as desigualdades sociais, acentuando a disparidade na distribuição de riquezas. O debate acadêmico inerente a temática revela que, em diversas situações, as escolhas econômicas feitas por Estados acabam por favorecer uma pequena parcela da população em detrimento da grande maioria, cujos recursos, já limitados, continuam sendo marginalizados. Piketty (2014) e Stiglitz (2012) têm sido vozes proeminentes nesse debate, ao destacarem que as políticas econômicas, ao priorizarem o crescimento e a eficiência de mercado, frequentemente falham em redistribuir os benefícios de maneira equitativa, reforçando, portanto, a concentração de riqueza.

Um marco significativo nesse processo foi a adoção, em larga escala, de políticas neoliberais a partir das décadas de 1980 e 1990, que se caracterizaram pela desregulamentação dos mercados, privatização de empresas estatais e diminuição do papel do Estado na economia. Sob o argumento de que a eficiência do mercado livre traria prosperidade e crescimento econômico de longo prazo, essas políticas, como apontado por autores como Saad-Filho e Johnston (2005), acabaram, em muitos casos, ampliando as desigualdades socioeconômicas ao privilegiar as camadas mais ricas da população. A retração do Estado, a diminuição da proteção social e a flexibilização das leis trabalhistas criaram um ambiente em que o capital se beneficiou de forma desproporcional, enquanto a classe trabalhadora e a classe média passaram a enfrentar uma realidade de maior precarização e vulnerabilidade.

Nesse contexto, as políticas de austeridade, amplamente implementadas como condição para a concessão de assistência financeira internacional, desempenharam um papel preponderante na intensificação da concentração de renda. Stiglitz (2012) argumenta que, ao exigir cortes nos gastos públicos e sociais, essas políticas sacrificaram o bem-estar das camadas mais pobres, que dependiam fortemente desses serviços. A retração do investimento público em áreas como saúde, educação e assistência social não apenas aumentou a exclusão das populações mais vulneráveis, como também contribuiu para o crescimento da desigualdade, uma vez que essas políticas beneficiaram majoritariamente os setores mais capitalizados da economia. Além disso, a introdução de tributos regressivos, que pesam mais sobre as classes trabalhadoras, e a flexibilização das normas trabalhistas criaram um ambiente em que o poder

de barganha do capital superou significativamente o do trabalho, ampliando ainda mais a disparidade entre ricos e pobres.

Ademais, o trabalho de Piketty (2014) sobre as dinâmicas de capital e desigualdade reforça a ideia de que, em regimes de crescimento econômico moderado, o retorno do capital supera a taxa de crescimento da renda e da produção. Esse fenômeno perpetua um ciclo em que os grandes investidores e herdeiros acumulam cada vez mais riqueza, enquanto as classes trabalhadoras têm poucas oportunidades de mobilidade social. O referido autor, alerta para o perigo de uma economia que favorece continuamente os detentores de capital, ao ponto de criar uma classe dominante que perpetua sua posição ao longo de gerações, intensificando as desigualdades e limitando as oportunidades de ascensão social para a maioria da população.

Nos países em desenvolvimento, a situação é ainda mais complexa devido às suas economias periféricas, dependentes das dinâmicas globais de comércio e investimento. Políticas de industrialização e promoção de exportações, comumente adotadas como estratégias de desenvolvimento por países periféricos, também desempenham um papel significativo na concentração de renda. Cardoso e Faletto (2004), ao analisarem a dependência estrutural desses países em relação às economias centrais, observam que a alocação de recursos em setores exportadores, frequentemente controlados por elites econômicas, exacerba as desigualdades internas. Esses setores, voltados para o comércio internacional, beneficiam apenas uma minoria, enquanto os ganhos econômicos não são redistribuídos para as classes trabalhadoras, que continuam a enfrentar condições precárias de trabalho e baixos salários. Essa dependência das economias periféricas em relação às economias centrais limita a capacidade de crescimento inclusivo, perpetuando uma estrutura desigual de acumulação de riqueza.

Outro fator que intensificou a concentração de renda foi o processo de globalização econômica, iniciado nas últimas décadas. A liberalização comercial e financeira permitiu a livre circulação de capitais entre fronteiras, favorecendo especialmente os setores mais capitalizados da economia global. Contudo, o impacto da globalização na desigualdade não é uniforme. Conforme argumenta Milanovic (2016), o efeito da globalização depende das condições institucionais e políticas de cada país. Em economias com instituições fortes e sistemas de bem-estar social desenvolvidos, os impactos negativos da globalização podem ser mitigados. No entanto, em países com instituições frágeis e uma estrutura de bem-estar social pouco desenvolvida, os benefícios da globalização tendem a se concentrar em uma pequena elite econômica, enquanto as classes mais vulneráveis enfrentam condições cada vez mais precárias de trabalho e de vida.

Nesse cenário, a reforma agrária é frequentemente citada como uma política de desenvolvimento com potencial redistributivo, capaz de diminuir a concentração de renda ao garantir maior acesso à terra e meios de subsistência para a população rural. Deere e León (2001) discutem a importância da reforma agrária na América Latina, onde a posse da terra tem sido historicamente concentrada nas mãos de uma elite agrária. Contudo, a resistência política e econômica dos grandes proprietários de terra, aliada à falta de apoio estatal eficaz, tem limitado o impacto dessas políticas. Em muitos casos, os processos de reforma agrária foram interrompidos ou mal implementados, perpetuando a concentração fundiária e limitando as oportunidades de desenvolvimento rural sustentável e inclusivo.

Além disso, o setor financeiro desempenha um papel fundamental na intensificação das desigualdades de renda. As reformas financeiras, que visam à liberalização dos mercados de crédito e à promoção do investimento privado, muitas vezes resultam na concentração do capital em setores não produtivos, como o mercado financeiro. Palley (2013) discute como a financeirização da economia – o processo pelo qual os mercados financeiros ganham maior proeminência sobre a economia produtiva – tem contribuído para o aumento da desigualdade. Ao desviar recursos que poderiam ser investidos em infraestrutura, educação e saúde, a financeirização perpetua a concentração de riqueza nas mãos de uma minoria, enquanto a maioria da população enfrenta condições de vida e trabalho cada vez mais difíceis.

A privatização de serviços públicos essenciais, como educação e saúde, também tem agravado o problema da concentração de renda. Esses serviços, que tradicionalmente serviam como instrumentos de mobilidade social, vêm sendo progressivamente transformados em mercadorias, acessíveis apenas àqueles que podem pagar. A redução dos investimentos públicos nesses setores, como discutido por Bourdieu (1998), restringe o acesso das classes mais pobres a oportunidades educacionais e de cuidados de saúde, aumentando o nível de desigualdade. Ao promover a privatização desses serviços, os governos limitam as oportunidades de ascensão social e agravam o ciclo de pobreza, tornando a mobilidade social quase impossível para as camadas mais vulneráveis da população.

A tributação regressiva é outro fator que reforça a concentração de renda. Em muitos países, os sistemas tributários são estruturados de maneira a beneficiar os mais ricos, enquanto as classes trabalhadoras enfrentam uma carga tributária desproporcional. Lustig et al. (2014) argumentam que esses sistemas tributários não apenas falham em redistribuir a riqueza de maneira eficaz, como, em alguns casos, acabam causando um aumento da desigualdade. As isenções fiscais para os mais ricos, combinadas com a evasão fiscal e o uso de paraísos fiscais,

permitem que as elites econômicas acumulem ainda mais riqueza, enquanto a classe trabalhadora e as classes médias enfrentam uma carga tributária crescente.

Por fim, é fundamental reconhecer que as políticas de desenvolvimento que priorizam o crescimento econômico sem levar em conta a equidade distributiva são, em última análise, insustentáveis. Sen (2000) enfatiza que o verdadeiro desenvolvimento deve ser entendido como um processo de expansão das liberdades substantivas, que inclui não apenas o crescimento do PIB, mas também a melhoria nas condições de vida das populações mais pobres. Quando as políticas de desenvolvimento ignoram esses princípios, o resultado é o aprofundamento das desigualdades, a perpetuação da exclusão social e o fracasso em promover uma justiça social ampla e efetiva.

Assim, ao negligenciar a necessidade de redistribuição de riqueza e de oportunidades, as políticas econômicas centradas exclusivamente no crescimento econômico criam um ambiente em que a concentração de renda se perpetua, comprometendo a coesão social e limitando as oportunidades de desenvolvimento inclusivo e sustentável. Como destacado por Piketty (2014), a criação de uma economia mais justa e equitativa exige uma revisão das políticas econômicas, com foco na redistribuição de recursos e no fortalecimento das instituições públicas que garantem o acesso a serviços essenciais para todos, e não apenas para uma pequena elite.

### **3.3 Políticas Públicas, Sociais e de Transferência de Renda**

A política pública pode ser denominada como pertencente ao ramo da ciência política, como meio de compreender os motivos pelos quais determinadas ações são tomadas pelos governos. Na atuação governamental, as políticas públicas são compreendidas como instrumento das ações políticas, vistas também como pertencentes a um sistema cuja relação é estabelecida por meio da elaboração, prática e a busca por resultados. Para tanto, a política pública tem sua função atrelada ao seu papel-chave na busca de solucionar problemas, que por meio da prática e análise de ações governamentais, propõem alterações as quais devem se comprometer em estabelecer uma melhoria para a sociedade. De modo geral, as definições a respeito de política pública compreendem sua magnitude como uma interpretação globalizada dos fenômenos, onde a relação estabelecida entre as partes torna-se mais importante do que suas individualidades (Agum et al., 2015; Souza, 2012).

Segundo Frey (2009), embora o instrumento analítico-conceitual tenha sido gerado pela visão dos países desenvolvidos, este deve ser adaptado para que sejam consideradas as singularidades dos países em desenvolvimento. Desta forma, para a análise das políticas públicas no caso dos países em desenvolvimento, os objetos da análise devem ser adaptados para a realidade socioeconômica experimentada por ele.

No Brasil, embora o país tenha experimentado períodos de grande crescimento econômico e de desenvolvimento em massa do setor industrial, tal crescimento não fora acompanhado pela equidade na distribuição de renda, pelo contrário, a trajetória nacional desenvolvimentista evidenciou a necessidade do papel do Estado no cumprimento de suprir as necessidades das camadas mais vulneráveis por meio de políticas públicas, políticas estas compensatórias. Os longos períodos inflacionários, o crescimento ímpar como o do período conhecido por “milagre econômico” representa claramente essa relação desigual entre as camadas sociais. Como consequência, os dados históricos brasileiros exprimem essa desigualdade gerada nos altos índices de pobreza e miséria apresentados neste período (Behring; Boschetti, 2017; Furtado, 2000).

Desta forma, o debate em relação às causas da constante reprodução da condição de pobreza e miséria ponderam a necessidade de se compreender suas raízes históricas. Vistas como problemas estruturais, desde a abolição da escravatura no Brasil em 1888, tanto as relações de trabalho como a estrutura fundiária permaneceram sem qualquer alteração, embora fossem extremamente necessárias para acompanhar tal mudança. Como consequência, as bases que irão estruturar a dinâmica social brasileira serão caracterizadas por uma distribuição desigual das propriedades agrárias e pela precarização das relações de trabalho. A falta de soluções eficientes propostas pelo Estado aqui, implicam na situação de pobreza não somente passada, como na condição atual, exigindo, portanto, um planejamento por parte da estrutura burocrática em propor soluções às questões sociais brasileiras (Behring; Boschetti, 2017; Godinho, 2011; Jaccoud et al., 2009).

Em 1930, foi proposto pelos EUA como meio de enfrentamento a Grande Depressão um novo acordo denominado New Deal, ao qual no Brasil, por sua vez, inicia-se um período de regulamentação do ramo econômico, dando origem às leis trabalhistas, com o regime CLT criado em 1943. Como continuação as políticas sociais no Brasil, a Constituição Federal de 1988 envolve a reflexão pela ótica da cidadania e dos direitos e, com esta perspectiva, atribui ao Estado a função de garantir os direitos sociais (Heidemann, 2009; Jaccoud et al., 2009).

Como meio de superação das desigualdades, as políticas de combate à pobreza surgem, induzidas pela análise do Banco Mundial na década de 1990, como uma tentativa de superar os

altos índices de pobreza nos países da América Latina. Foi somente nesta década que a pobreza se tornou alvo importante de análises deste fenômeno, onde por meio do relatório de 1990 o Banco Mundial propôs uma “(...) estratégia para reduzir a pobreza de modo rápido e politicamente sustentável” concentrando-se “(...) em fatores relacionados: transferência de renda, atividade laborativa e promoção de atividades vinculadas à assistência social” (Siqueira, 2012, p.353).

A partir dos anos 2000 ocorre uma mudança na estratégia do Banco Mundial proposta anteriormente, para complementar a visão anterior ao qual se baseava apenas no assistencialismo para a sociedade e na oferta de trabalho. O incremento diz respeito a “(...) promover oportunidades, facilitar a autonomia e aumentar a segurança dos pobres” (Banco Mundial, 2002, p. 6). Desta forma, ampliando o conceito de pobreza para incluir múltiplos aspectos e fatores, sendo estes fatores que vão além de um desenvolvimento humano inapropriado e questões referentes à renda, bem como representatividade, vulnerabilidade social e poder. Expandindo assim a visão de pobreza para além da meramente econômica (Siqueira, 2012).

Em relação às políticas de transferência de renda, estas são políticas que visam garantir uma renda mínima para aqueles cidadãos que não estão amparados pelo regime de trabalho formal, por meio da transferência de renda direta. Estas políticas são importantes no combate à pobreza, pois por meio da redistribuição de renda de maneira mais direta, assim como nas palavras de Medeiros, Britto e Soares (2007, p.24) “(...) influenciando não somente na desigualdade de condições, mas na própria desigualdade de resultados”.

Outro objetivo das políticas de transferência de renda seria o de romper com o ciclo geracional da pobreza, por meio do acesso à educação e à saúde. Embora este resultado possa aparecer somente a longo prazo, é essencial garantir os direitos básicos e a inserção dos cidadãos na sociedade, com participação ativa em âmbito político e na liberdade de se expressar. Para tanto, como observado por Sen (2000, p.10) “(...) o desenvolvimento seria baseado, não apenas no crescimento econômico, mas na eliminação das privações de liberdade e na criação de oportunidades (...)”.

Para tanto, as políticas de transferência de renda têm o papel fundamental de criar oportunidades e garantir acesso. O Brasil experimentou uma sequência de políticas sociais exitosas, como é o caso do Programa Bolsa Família (PBF). O PBF foi criado em 2003 visando garantir uma renda mínima para aquela parcela da população desamparada, assim como o foco também se direcionava em relação a reforçar o acesso dessas famílias a serviços tanto de saúde

como de educação, por meio de suas condicionalidades (Campello; Mello, 2014; Da Costa; Falcão, 2014).

Segundo Campello e Mello (2014), após toda trajetória e maturação das políticas sociais desde 2003, muitos brasileiros conseguiram melhorar suas condições de vida. Porém, mesmo após esse processo abrangente de inclusão social, grande parcela da sociedade ainda se mantém em situação de miséria, ao qual direcionou um novo foco para as políticas sociais, desta vez visando amparar os cidadãos em condição de maior vulnerabilidade. Um fator que favoreceu o decorrer das demais políticas sociais a serem implementadas posteriormente foi a existência de um amplo sistema de proteção social, que contou com uma estrutura desenvolvida, ao qual disponibilizou de todo um ferramental inovador, como o Cadastro Único.

Foi devido a fatores como estes e com o aperfeiçoamento de programas anteriores que surge o Plano Brasil Sem Miséria. A proposta aqui relaciona-se:

A adoção de uma estratégia multidimensional coordenada, com objetivos e metas claros e mensuráveis, é uma das iniciativas mais importantes dos países que buscam reduzir seus níveis de pobreza. Esse tipo de estratégia, que alinha políticas de diferentes áreas e aproveita as sinergias entre elas, materializou-se no Brasil a partir de 2011, com o lançamento do Plano Brasil sem Miséria (Brasil, 2014, p. 01).

Campello e Mello (2014) nomearam cinco grandes soluções para o Plano Brasil sem Miséria, que modificaram e agilizaram o decorrer das políticas sociais nacionais, sendo elas: a) estabelecer uma linha que representasse aquela população em situação de extrema pobreza, para facilitar a identificação pelo Estado deste grupo e assim obter maior abrangência; b) criar uma meta universal das políticas apontadas à pobreza; c) compreender que a população mais vulnerável, por sua vez, devido ao nível de exclusão social não possui acesso à informação para assim recorrer a tais direitos; d) complementação da renda dos benefícios já prestados (Programa Bolsa Família) e; e) a criação de uma estratégia que visava criar oportunidades, voltada na inserção desta camada no mercado de trabalho.

A criação de políticas públicas voltadas para combater os efeitos das desigualdades sociais tem sido uma estratégia central no Brasil, especialmente a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988. Essa carta magna consolidou os direitos sociais e reafirmou a responsabilidade do Estado em garantir uma rede de proteção para as populações mais vulneráveis. Desde então, o país vem implementando uma série de políticas e programas sociais, visando enfrentar as múltiplas dimensões da pobreza e da desigualdade, que historicamente afetam amplas camadas da sociedade. O desenvolvimento de políticas compensatórias, como os programas de transferência de renda, busca amenizar os impactos da

exclusão social, reconhecendo que a desigualdade no Brasil tem raízes profundas e multifacetadas (Jaccoud et al., 2009).

Essas políticas públicas são fundamentais, pois partem do reconhecimento de que a pobreza e a desigualdade não são apenas problemas econômicos, mas também sociais e políticos, ligados a um conjunto de fatores estruturais. A falta de acesso a serviços de educação, saúde e emprego de qualidade perpetua um ciclo de exclusão, que só pode ser rompido por meio de intervenções estatais coordenadas. A criação de programas como o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC) e as políticas de cotas são exemplos de tentativas do Estado de reduzir a desigualdade educacional e ampliar as oportunidades de inclusão social. Essas iniciativas visam proporcionar não apenas uma redistribuição de renda, mas também a criação de oportunidades concretas de ascensão social, fundamental para que as pessoas possam superar a condição de vulnerabilidade (Godoy, 2016).

No campo da transferência de renda, o Bolsa Família surge como um dos maiores exemplos de sucesso no combate à pobreza no Brasil. Criado em 2003, o programa inovou ao condicionar a ajuda financeira ao cumprimento de exigências como a matrícula e a frequência escolar das crianças, além da vacinação. Essa abordagem buscou garantir que as famílias tivessem acesso a direitos sociais fundamentais, como educação e saúde, ao mesmo tempo que recebiam o suporte financeiro necessário para a subsistência. O impacto positivo do Bolsa Família é amplamente documentado, não apenas na redução da extrema pobreza, mas também na melhoria de indicadores de saúde e educação nas regiões mais carentes do país (Campello; Mello, 2014).

Ao longo dos anos, o Bolsa Família não só ajudou a mitigar a fome e a pobreza extrema, mas também foi responsável por uma significativa melhoria na qualidade de vida das famílias beneficiadas. Segundo dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), o programa reduziu a extrema pobreza em mais de 20% nos primeiros anos de sua implementação. Além disso, observou-se um aumento nas taxas de escolaridade e uma diminuição na mortalidade infantil, especialmente nas regiões Norte e Nordeste, onde a vulnerabilidade é mais acentuada (Brasil, 2014). Esses avanços demonstram que políticas públicas bem desenhadas e implementadas podem transformar realidades profundamente marcadas pela exclusão social.

Entretanto, apesar desses resultados positivos, a implementação de políticas de transferência de renda como o Bolsa Família não resolve, por si só, as questões estruturais que perpetuam a pobreza. Embora seja fundamental garantir uma renda mínima para as famílias mais pobres, é igualmente necessário criar condições para que essas pessoas possam superar essa dependência a longo prazo. Isso exige a combinação dessas políticas com outras iniciativas

que promovam o desenvolvimento econômico, o acesso ao mercado de trabalho e a melhoria dos serviços públicos. A inclusão econômica e social só pode ser plenamente realizada quando essas políticas compensatórias são acompanhadas de estratégias que promovam a autonomia dos cidadãos, permitindo-lhes participar ativamente da sociedade e usufruir de seus direitos (Siqueira, 2012).

Nessa perspectiva, a política de transferência de renda, como o Bolsa Família, deve ser vista como parte de um conjunto mais amplo de políticas públicas voltadas para a inclusão social. Para garantir o sucesso dessas políticas, é necessário um planejamento integrado que leve em conta as necessidades específicas das populações mais vulneráveis. Um exemplo dessa abordagem foi o Plano Brasil Sem Miséria, lançado em 2011, que buscou articular diferentes políticas sociais e econômicas visando reduzir a pobreza extrema no país. O plano adotou uma estratégia multidimensional, ao reconhecer que a pobreza vai além da falta de renda, englobando também questões como acesso a serviços públicos, infraestrutura e oportunidades de trabalho (Brasil, 2014).

O Plano Brasil Sem Miséria foi um marco na política social brasileira, pois permitiu uma visão mais ampla e estratégica do combate à pobreza. Ao alinhar políticas de diferentes áreas e aproveitar as sinergias entre elas, o plano conseguiu atingir uma parcela da população que, até então, estava fora do alcance das políticas públicas tradicionais. Um dos principais desafios enfrentados foi o de identificar as famílias em situação de extrema pobreza, muitas das quais viviam em áreas rurais isoladas ou não tinham acesso à informação sobre seus direitos. A criação do Cadastro Único foi uma ferramenta fundamental nesse processo, permitindo ao Estado mapear essas populações e oferecer os serviços necessários para sua inclusão (Campello; Mello, 2014).

Outro aspecto relevante foi o foco na criação de oportunidades de trabalho e na inclusão produtiva das famílias em situação de pobreza extrema. O plano incentivou a geração de emprego e renda por meio de políticas de qualificação profissional e de apoio ao empreendedorismo, visando à autonomia dessas famílias a longo prazo. Essa combinação entre transferência de renda e inserção no mercado de trabalho foi essencial para garantir que as políticas sociais não fossem vistas apenas como assistencialismo, mas como um caminho para a inclusão econômica e social sustentável (Siqueira, 2012).

Ainda assim, a permanência de altos índices de pobreza e desigualdade no Brasil aponta para a necessidade de continuar aprimorando essas políticas e ajustando-as às novas realidades sociais e econômicas. Os desafios persistem, principalmente no que diz respeito à garantia de qualidade nos serviços públicos e à superação das barreiras que impedem o pleno acesso à

educação, saúde e emprego. É crucial que o Estado continue a investir em políticas públicas que abordem as causas estruturais da pobreza e promovam o desenvolvimento humano em todas as suas dimensões, assegurando que os avanços obtidos até aqui sejam sustentáveis no longo prazo (Heidemann, 2009; Behring; Boschetti, 2017).

Nesse sentido, o debate sobre a eficácia das políticas de combate à pobreza no Brasil deve considerar não apenas os resultados imediatos, mas também as transformações sociais que essas políticas podem gerar a longo prazo. As políticas de transferência de renda, como o Bolsa Família, são apenas um componente de um processo mais amplo de inclusão social, que deve ser complementado por investimentos em educação, saúde, infraestrutura e geração de emprego. Apenas com uma abordagem integrada e contínua será possível superar as desigualdades históricas e construir uma sociedade mais justa e igualitária (Behring; Boschetti, 2017).

A partir da Constituição de 1988, o Estado brasileiro assumiu o compromisso de garantir direitos sociais fundamentais, como saúde, educação e seguridade social, em um esforço para reduzir a exclusão social e promover a justiça. No entanto, a implementação dessas políticas sempre enfrentou desafios significativos, especialmente em um país marcado por profundas desigualdades regionais e sociais (Siqueira, 2012). Behring e Boschetti (2017) destacam que, embora a Constituição Cidadã tenha representado um avanço substancial na consolidação dos direitos sociais, as barreiras estruturais e econômicas ainda impõem limites à sua plena efetivação.

A criação de políticas públicas no Brasil, sobretudo nas últimas décadas, procurou responder a esses desafios históricos. Programas como o Bolsa Família e o Plano Brasil Sem Miséria se destacam como exemplos de iniciativas que visam combater os efeitos da pobreza e da desigualdade. Esses programas não apenas redistribuem renda, mas também promovem o acesso a serviços essenciais, como educação e saúde, que são cruciais para romper o ciclo de exclusão social. O Bolsa Família, criado em 2003, vincula o recebimento de benefícios a condicionalidades que incentivam a frequência escolar e o acompanhamento da saúde infantil, o que contribui para a melhoria dos indicadores sociais e econômicos das famílias mais vulneráveis (Campello; Mello, 2014).

O impacto positivo dessas políticas de transferência de renda vai além da simples redistribuição de recursos. Elas também promovem a inclusão social e econômica de milhões de brasileiros. Segundo Medeiros, Britto e Soares (2007), o Bolsa Família foi fundamental para a redução da extrema pobreza no Brasil, não apenas ao garantir uma renda mínima, mas ao ampliar o acesso a direitos sociais básicos. O programa teve um efeito significativo nas regiões

mais pobres do país, como o Norte e o Nordeste, onde as taxas de pobreza são mais altas e o acesso a serviços públicos é mais limitado. Além disso, o programa foi particularmente eficaz na melhoria das condições de vida de famílias chefiadas por mulheres, promovendo também a equidade de gênero.

A criação do Plano Brasil Sem Miséria, em 2011, reforçou essa abordagem ao adotar uma estratégia multidimensional no combate à pobreza. O plano não se limitava à transferência de renda, mas buscava integrar políticas de diferentes áreas, como saúde, educação e infraestrutura, para oferecer soluções mais amplas e duradouras. A partir de uma visão holística, o plano reconhecia que a pobreza vai além da falta de renda, englobando também a exclusão de oportunidades de emprego, acesso a serviços e participação social (Brasil, 2014). Campello e Mello (2014) destacam que uma das inovações do Plano Brasil Sem Miséria foi a utilização do Cadastro Único, uma ferramenta que permitiu ao governo mapear as famílias em situação de extrema pobreza e direcionar melhor as políticas públicas.

Entretanto, apesar do sucesso alcançado com o Bolsa Família e o Plano Brasil Sem Miséria, ainda existem desafios substanciais para a superação das desigualdades no Brasil. Siqueira (2012) ressalta que, embora as políticas de transferência de renda tenham sido eficazes em reduzir a pobreza extrema, elas não são suficientes para resolver os problemas estruturais que perpetuam a exclusão social. A combinação dessas políticas com iniciativas que promovam o desenvolvimento econômico e o acesso ao mercado de trabalho é essencial para que as famílias possam alcançar maior autonomia e reduzir sua dependência de programas assistenciais. O fortalecimento dos serviços públicos, como saúde e educação, também é um elemento crucial para garantir o sucesso a longo prazo dessas políticas.

O impacto das políticas de transferência de renda sobre a educação e a saúde das populações beneficiadas é amplamente documentado. Dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) indicam que o Bolsa Família contribuiu para o aumento das taxas de escolaridade e para a redução da mortalidade infantil nas regiões mais carentes do Brasil. Ao condicionar os benefícios à matrícula e à frequência escolar das crianças, o programa garantiu que gerações de famílias pobres tivessem acesso à educação, o que é um fator determinante para a inclusão social de longo prazo (IPEA, 2014). No campo da saúde, o acompanhamento regular das crianças beneficiadas contribuiu para a melhoria dos índices de vacinação e de nutrição, resultando em uma significativa redução da mortalidade infantil, especialmente nas áreas mais vulneráveis do país.

A inclusão social, entretanto, exige mais do que a implementação de políticas compensatórias. O Brasil ainda enfrenta desafios relacionados à qualidade dos serviços

públicos, à criação de empregos e à promoção de oportunidades reais de ascensão social. As políticas de transferência de renda, embora fundamentais, precisam ser complementadas por estratégias que promovam a autonomia dos cidadãos e a inclusão produtiva. Isso inclui, por exemplo, o incentivo ao empreendedorismo e à qualificação profissional, áreas em que programas como o PRONATEC têm desempenhado um papel importante na tentativa de ampliar as oportunidades de trabalho para a população mais vulnerável (Godoy, 2016).

No entanto, as crises econômicas e políticas que o Brasil enfrentou nas últimas décadas impuseram desafios adicionais à manutenção e expansão dessas políticas públicas. A austeridade fiscal e os cortes nos orçamentos sociais afetaram a continuidade de programas como o Bolsa Família e o Plano Brasil Sem Miséria. Heidemann (2009) argumenta que a sustentabilidade dessas políticas depende de uma articulação contínua entre crescimento econômico e investimento social, além de um compromisso político em garantir que as conquistas obtidas até o momento não sejam revertidas. A reversão de políticas sociais pode significar a volta de milhões de brasileiros à situação de pobreza, desfazendo os avanços obtidos nas últimas décadas.

Nesse cenário, é fundamental que o Estado brasileiro continue a investir em políticas públicas que abordem não apenas as consequências da pobreza, mas também suas causas estruturais. Isso implica não só garantir a renda mínima, mas também promover o desenvolvimento humano em todas as suas dimensões, com ênfase em educação, saúde e infraestrutura. Somente assim será possível romper o ciclo de pobreza e exclusão que ainda afeta grande parte da população brasileira. O fortalecimento das políticas de transferência de renda, aliado a investimentos em áreas estratégicas, é uma condição indispensável para a construção de uma sociedade mais justa e igualitária.

#### 4 A IMPORTÂNCIA DAS POLÍTICAS SOCIAIS E DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA NA REDUÇÃO DA POBREZA

Neste capítulo, serão exploradas as principais políticas de transferência de renda implementadas no Brasil e seu impacto nos indicadores sociais, com foco na pobreza, desigualdade e desenvolvimento humano. Essas políticas, essenciais na tentativa de reduzir a vulnerabilidade social e promover a inclusão econômica, surgem como resposta a profundas disparidades sociais e regionais, historicamente enraizadas no país (Simoni Junior, 2021). Ao longo dos anos, as políticas de transferência de renda evoluíram, sendo aprimoradas para atender a diferentes grupos e mitigar as dificuldades impostas pela pobreza extrema. Nesse contexto, o Brasil se destacou mundialmente com o Bolsa Família, considerado um dos programas mais amplos e eficazes de combate à pobreza, integrando benefícios e condicionalidades para a promoção da educação e saúde básica (Soares; Sátyro, 2009).

Neste contexto, o quadro 1 fornece uma visão geral dos principais períodos de governo no Brasil, destacando as políticas econômicas adotadas e as iniciativas de transferência de renda implementadas ao longo dos anos.

Quadro 1: Contextualização das Políticas Econômicas e de Transferência de Renda no Brasil por Período

<b>Período</b>	<b>Governo</b>	<b>Políticas Econômicas Adotadas</b>	<b>Políticas de Transferência de Renda Implementadas</b>
1995 - 2002	Fernando Henrique Cardoso	Estabilidade econômica, consolidação do Plano Real, privatização de estatais, abertura financeira, políticas fiscais restritivas	Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Auxílio Gás <sup>1</sup>
2003 - 2010	Luiz Inácio Lula da Silva	Expansão econômica com enfoque em programas sociais, continuidade da estabilidade econômica	Bolsa Família, Cartão alimentação, Fome Zero, Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)
2011 - 2016	Dilma Rousseff	Brasil Sem Miséria, manutenção do crescimento econômico, políticas fiscais voltadas ao equilíbrio orçamentário	Expansão do Bolsa Família, Plano Brasil Sem Miséria, Brasil Carinhoso, Cisternas para o Semiárido, Benefício Variável de Superação da Extrema Pobreza (BVSE)

<sup>1</sup> Essas iniciativas compuseram o Programa Comunidade Solidária, coordenado pela então primeira-dama Ruth Cardoso, que buscava integrar ações sociais para o enfrentamento da pobreza. Além dessas, não houve outras políticas de transferência de renda de grande escala diretamente implementadas no período FHC. Essas ações, contudo, foram pioneiras e criaram as bases para programas como o Bolsa Família nos governos posteriores.

<b>Período</b>	<b>Governo</b>	<b>Políticas Econômicas Adotadas</b>	<b>Políticas de Transferência de Renda Implementadas</b>
2017 - 2018	Michel Temer	Ajuste fiscal, foco em reformas trabalhistas, contenção de despesas públicas	Reforma do Bolsa Família <sup>2</sup>
2019 - 2022	Jair Bolsonaro	Reformas econômicas, ajuste fiscal, implementação de auxílio emergencial durante a pandemia de COVID-19	Auxílio Emergencial, reformulação do Bolsa Família em Auxílio Brasil, Vale gás, Benefício de Prestação Continuada (BPC) <sup>3</sup>

Fonte: Elaboração própria (2024).

A partir do governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), o Brasil passou por uma transformação significativa em sua estrutura econômica e social. A implementação e consolidação do Plano Real foram determinantes para estabilizar a economia, reduzindo a inflação que, até então, corroía a renda das famílias mais vulneráveis. Paralelamente, houve um amplo programa de privatização de estatais, que buscava atrair investimentos estrangeiros e reduzir o tamanho do Estado. A abertura financeira permitiu maior integração do Brasil ao mercado global, mas também trouxe desafios, como maior exposição às crises externas. Além disso, o governo adotou políticas fiscais restritivas, com foco na contenção de gastos públicos e no equilíbrio das contas públicas.

Nesse cenário, surgiram políticas sociais como o Bolsa Escola e o Bolsa Alimentação, que foram pioneiras na transferência de renda focada na educação e segurança alimentar de famílias em situação de extrema pobreza. Essas iniciativas estabeleceram as bases para políticas mais robustas nos governos seguintes, integrando a dimensão social ao projeto econômico. Durante o governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), a estabilidade econômica herdada do período anterior foi aliada à promoção de políticas de expansão econômica e inclusão social. Houve um aumento nos investimentos em programas sociais, consolidando o Bolsa Família como a principal política de transferência de renda no país.

Esse programa unificou benefícios anteriores e condicionou os repasses à frequência escolar e à vacinação, promovendo melhorias simultâneas nos indicadores educacionais e de saúde. O período também foi caracterizado por um ciclo de crescimento econômico

<sup>2</sup> O governo Temer não lançou novas políticas de transferência de renda, mas priorizou a manutenção dos programas existentes, ainda que em um contexto de ajuste fiscal. Essas ações foram marcadas pela tentativa de garantir o funcionamento dos programas sem comprometer as metas de austeridade econômica.

<sup>3</sup> O governo Bolsonaro priorizou a assistência emergencial durante a pandemia, mas as reformas e mudanças estruturais nas políticas existentes enfrentaram desafios relacionados à sustentabilidade fiscal e à implementação.

impulsionado pela alta nos preços das commodities, permitindo maior arrecadação e expansão dos programas sociais. Essa combinação de políticas econômicas e sociais levou a uma redução significativa na pobreza e desigualdade, destacando o Brasil como uma referência global em programas de combate à pobreza (Soares; Sátyro, 2009).

O governo de Dilma Rousseff (2011-2016) buscou dar continuidade à agenda de inclusão social com programas como o Plano Brasil Sem Miséria, que ampliou o alcance do Bolsa Família e integrou políticas voltadas para setores ainda mais vulneráveis da população. Contudo, o período também foi marcado por desafios econômicos crescentes, incluindo a desaceleração do crescimento econômico e o aumento do déficit fiscal. As políticas econômicas desse período tentaram equilibrar o crescimento com a responsabilidade fiscal, mas a crise econômica que se agravou a partir de 2014 prejudicou a sustentabilidade dos programas sociais. Mesmo assim, o governo manteve esforços para promover políticas integradas de assistência social e desenvolvimento econômico, reforçando a importância das políticas públicas no combate às desigualdades estruturais.

Com a chegada de Michel Temer (2017-2018) ao governo, a agenda econômica passou a priorizar o ajuste fiscal e a implementação de reformas estruturais, como a reforma trabalhista. Essas medidas visavam conter o aumento da dívida pública e criar um ambiente favorável ao crescimento econômico de longo prazo. No entanto, houve uma redução na abrangência e no orçamento de programas sociais, marcando um momento de transição na política de transferência de renda.

Durante esse período, o Bolsa Família foi reformulado para priorizar a contenção de gastos públicos, destacando-se o foco em medidas de austeridade que impactaram diretamente as políticas sociais. No governo de Jair Bolsonaro (2019-2022), a agenda econômica continuou com reformas estruturais, incluindo a previdenciária, enquanto medidas emergenciais foram implementadas para enfrentar os impactos da pandemia de COVID-19. O Auxílio Emergencial, criado para mitigar os efeitos econômicos da crise, tornou-se uma das principais políticas de transferência de renda no período, atendendo milhões de brasileiros em situação de vulnerabilidade.

Paralelamente, o Bolsa Família foi reformulado, dando origem ao Auxílio Brasil, que buscou ampliar os valores e os critérios de elegibilidade, mas enfrentou críticas quanto à sua sustentabilidade fiscal e continuidade. Esse período reflete o desafio de equilibrar políticas de austeridade com a necessidade de assistência social em um contexto de crise. Esses ajustes e mudanças ao longo dos períodos destacam como as políticas econômicas e sociais no Brasil

foram moldadas para atender às condições conjunturais e às demandas sociais, mostrando a evolução e os desafios enfrentados na busca por equidade e desenvolvimento.

#### **4.1 Indicadores de resultados das políticas de transferência de Renda**

As políticas públicas voltadas à redução da pobreza e desigualdade no país foram impulsionadas por um cenário histórico de exclusão social e concentração de renda, características que marcaram o desenvolvimento econômico brasileiro. Segundo Barros, Henriques e Mendonça (2000), essa desigualdade estrutural limitava o acesso de milhões de brasileiros a condições mínimas de vida digna. Foi nesse contexto que surgiram as primeiras iniciativas de transferência de renda, que evoluíram ao longo do tempo, culminando em programas com impacto mais abrangente, como o Bolsa Família, que buscou não apenas aliviar a pobreza, mas promover a inclusão social.

Com o lançamento do Bolsa Família em 2003, o Brasil iniciou um processo mais consolidado de combate à pobreza, através da integração de programas pré-existentes e da ampliação de seus beneficiários. Soares e Sátyro (2009) destacam que o Bolsa Família trouxe avanços significativos ao reduzir as disparidades de renda e melhorar indicadores sociais essenciais, como a escolaridade e a saúde de populações em situação de vulnerabilidade. O programa busca não apenas a garantia de renda, mas também o rompimento do ciclo intergeracional de pobreza, assegurando que os filhos das famílias beneficiárias tenham oportunidades de melhorar sua condição social e econômica.

A literatura reforça que esses programas têm obtido êxito em transformar os indicadores sociais brasileiros. Medeiros, Britto e Soares (2007) argumentam que o Bolsa Família e o Benefício de Prestação Continuada (BPC) foram cruciais para a redução de índices como o Índice de Gini e a taxa de pobreza. Ao vincular os benefícios a condicionalidades, como frequência escolar e vacinação, esses programas asseguram que os recursos alcancem, de fato, as populações mais necessitadas, o que gera um impacto positivo e sustentável nos indicadores de desigualdade social e econômica. Esse direcionamento focalizado é essencial para garantir que a distribuição de recursos alcance os objetivos de redução das desigualdades.

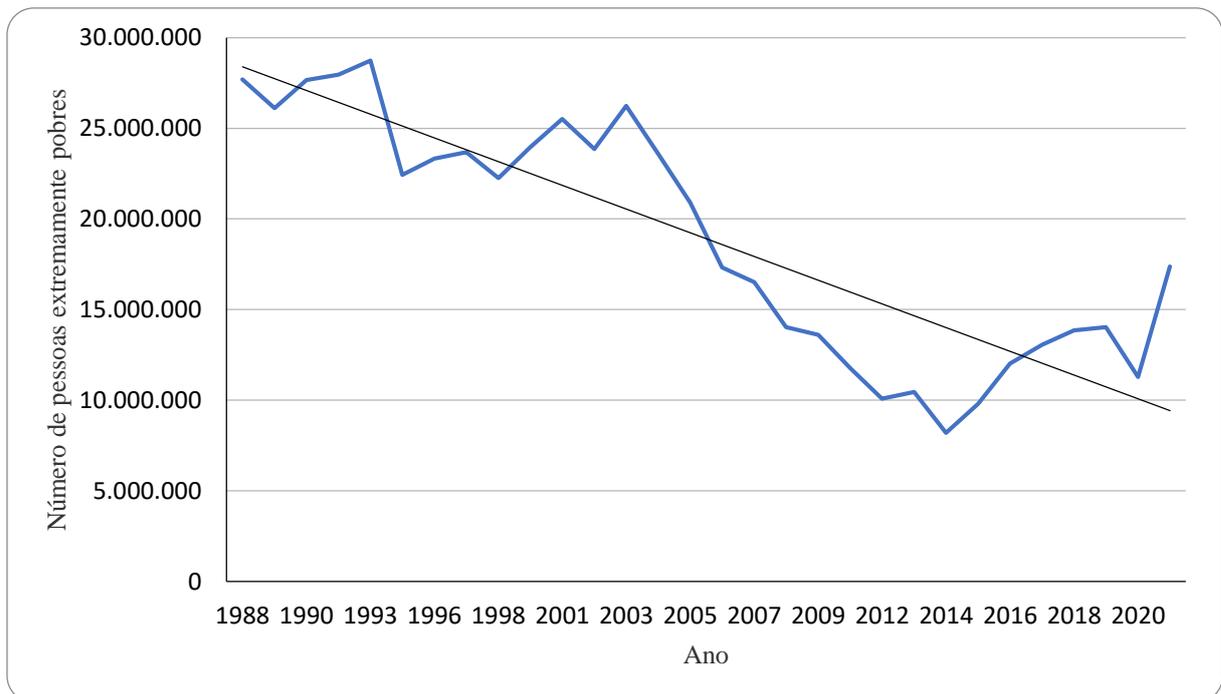
Apesar dos resultados positivos, a sustentabilidade das políticas de transferência de renda no Brasil enfrenta desafios constantes. Souza (2006) observa que a continuidade dessas políticas depende de avaliações constantes e adaptações diante das mudanças sociais e econômicas, como crises e restrições fiscais. A limitação orçamentária pode comprometer o alcance e a efetividade das políticas de transferência de renda, afetando diretamente as

populações que dependem desses recursos para superar a pobreza. Esses desafios demonstram a importância de garantir estabilidade e apoio institucional para a manutenção das políticas de combate à pobreza e à desigualdade, visando um impacto duradouro.

Antes de discutir os dados, cabe ressaltar que a análise realizada encontrou limitações na disponibilidade de dados atualizados para determinadas regiões, o que reflete uma lacuna importante na produção acadêmica e estatística sobre o tema. Tal limitação reforça a necessidade de futuros estudos que aprofundem essa perspectiva.

Conforme ilustrado no Gráfico 1, observa-se uma tendência de redução consistente na taxa de pobreza entre os anos de 2003 e 2015. Essa diminuição foi impulsionada, principalmente, pela expansão de políticas de transferência de renda, como o programa Bolsa Família. Da mesma forma, O plano Brasil Sem Miséria veio para aprimorar estas políticas já adotadas, ao qual obteve um papel significativo na redução da desigualdade social e na melhoria das condições de vida das famílias mais vulneráveis.

Gráfico 1: Evolução da Taxa de Pobreza no Brasil (2003-2021)



Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do IBGE, IPEADATA, FIOCRUZ, Ministério da Cidadania (2024).

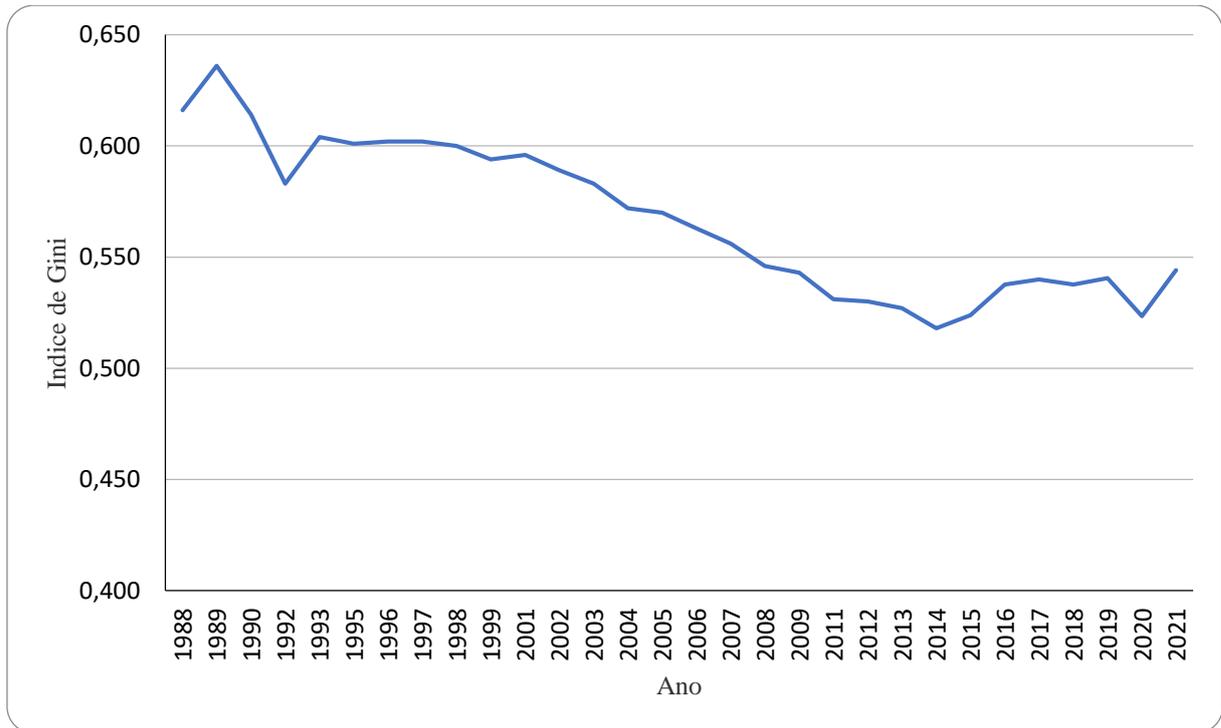
No entanto, o aumento na taxa de pobreza a partir de 2019 sinaliza os impactos das mudanças estruturais e conjunturais que afetaram o país. A crise econômica, que já se intensificava nos anos anteriores, foi agravada pela pandemia de COVID-19, resultando em um

aumento da vulnerabilidade social. De acordo com Sordi (2023), apesar da criação do Auxílio Emergencial, que desempenhou um papel importante na contenção de danos imediatos, a redução do benefício em termos de abrangência e valor a partir de 2021 limitou sua eficácia. Além disso, a transição do Bolsa Família para o Auxílio Brasil, embora tenha buscado ampliar a cobertura, enfrentou críticas quanto à sua implementação e sustentabilidade fiscal, prejudicando a continuidade de resultados positivos obtidos em anos anteriores.

Ademais, o aumento da taxa de pobreza também pode ser atribuído a mudanças nas prioridades econômicas e fiscais do governo, com a implementação de políticas de austeridade e cortes orçamentários que reduziram os investimentos em programas sociais. A redução no alcance dessas políticas afetou principalmente as famílias em extrema pobreza, que dependiam diretamente desses programas para garantir condições mínimas de vida digna. Essa inversão da tendência ressalta a fragilidade dos avanços obtidos, que estão sujeitos às flutuações políticas e econômicas.

Para complementar a análise, o Gráfico 2 apresenta a evolução do Índice de Gini no Brasil entre 1988 e 2021, um indicador que mede o nível de desigualdade socioeconômica. Este índice permite observar como as políticas de transferência de renda e as condições econômicas impactaram a concentração de renda ao longo dos anos. O comportamento do Índice de Gini é um reflexo direto das dinâmicas de inclusão social e redistribuição de renda, destacando tanto os avanços quanto os retrocessos vivenciados pelo país em diferentes períodos históricos.

Gráfico 2: Evolução Índice de Gini no Brasil (1988-2021)

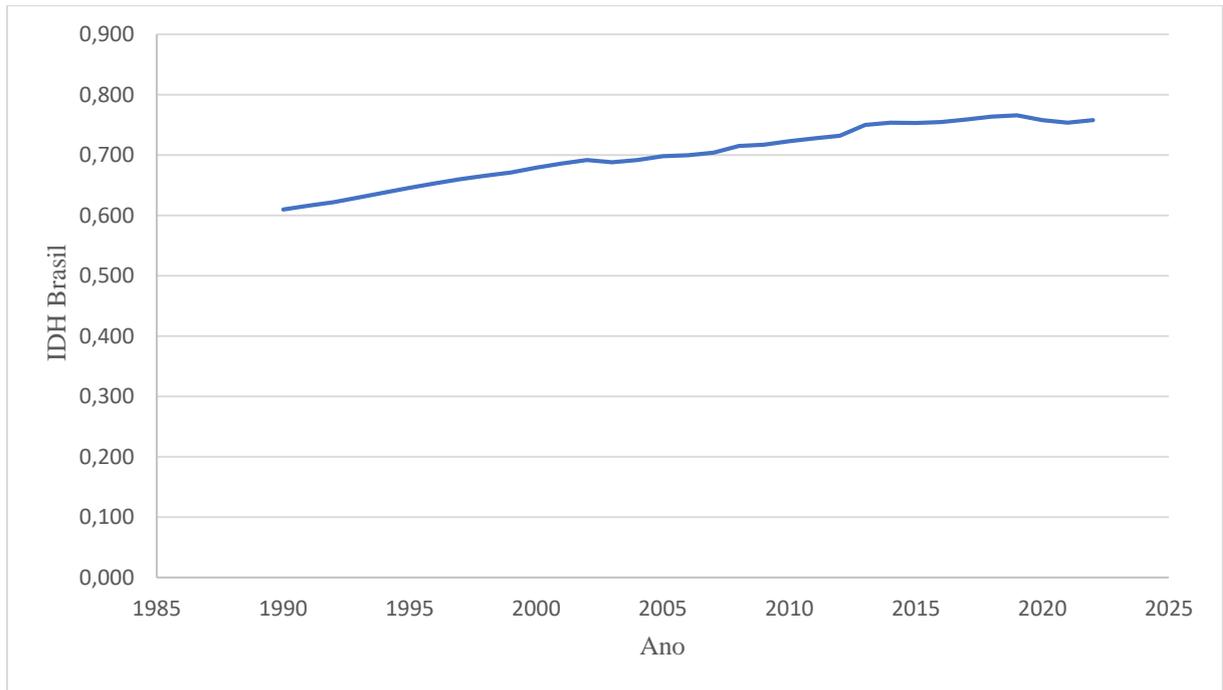


Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do BANCO MUNDIAL, IBGE, IPEADATA (2024).

O comportamento descendente do índice de Gini até 2015 reforça o impacto positivo das políticas de distribuição de renda, uma vez que houve uma significativa diminuição das disparidades socioeconômicas no período. No entanto, o aumento registrado no índice a partir de 2019 demonstra a fragilidade dessas políticas diante das crises econômicas, evidenciando a necessidade de um suporte institucional contínuo e robusto para garantir a sustentabilidade das ações sociais.

O Gráfico 3 apresenta a evolução do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) no Brasil entre 1990 e 2022, destacando as mudanças nos indicadores relacionados à educação, saúde e renda ao longo das últimas décadas. O IDH é um parâmetro essencial para avaliar o progresso social e o bem-estar da população, refletindo os impactos das políticas públicas voltadas para a promoção do desenvolvimento humano. Este gráfico permite compreender como as ações governamentais influenciaram a qualidade de vida da população brasileira e identificar os períodos de maior avanço ou estagnação nos indicadores sociais.

Gráfico 3: Evolução Índice de Desenvolvimento Humano no Brasil (1990-2022)



Fonte: Elaboração própria, com base no PNUD (2024).

Além disso, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) apresentou um crescimento contínuo ao longo dos anos analisados, refletindo melhorias em áreas fundamentais como saúde, educação e renda. Esse crescimento constante, porém, precisa ser observado com cautela, pois oscilações na taxa de pobreza e na desigualdade de renda, como demonstrado pela análise do Gráfico 1, apontam para desafios persistentes na garantia de uma melhora inclusiva e igualitária.

A tabela 1 apresenta uma síntese da evolução dos principais indicadores sociais no Brasil entre 2003 e 2022, período marcado pela implementação das políticas de transferência de renda.

Tabela 1: Evolução dos Indicadores Sociais no Brasil (2003-2022)

Indicador	2003	2010	2015	2019	2022	Variação (%)
Índice de Gini	0,59	0,54	0,52	0,54	0,57	-3,39%
IDH	0,684	0,715	0,744	0,759	0,765	+11,8%
Taxa de Pobreza (%)	25,5%	21,4%	19,8%	23,5%	26,0%	+1,96%

Indicador	2003	2010	2015	2019	2022	Variação (%)
Pessoas em Extrema Pobreza	12 milhões	10 milhões	8 milhões	10 milhões	12 milhões	0%

Fonte: Elaboração própria (2024), com base nos dados do IBGE, IPEADATA, FIOCRUZ e PNUD.

Os dados apontam uma redução consistente da desigualdade de renda no Brasil entre 2003 e 2015, impulsionada principalmente pela expansão das políticas de transferência de renda, como o Bolsa Família. Esse índice, que mede a concentração de renda, demonstrou um declínio expressivo durante esse período, refletindo o impacto positivo dessas políticas na distribuição de renda e na integração social de parcelas mais vulneráveis da população. O comportamento descendente do Gini sugere uma diminuição nas disparidades socioeconômicas, à medida que o programa atingiu um público mais amplo. No entanto, a partir de 2019, observa-se um aumento nesse índice, revelando uma reversão de tendência, possivelmente influenciada por crises econômicas e ajustes nas políticas públicas que afetaram a continuidade das ações de combate à pobreza.

O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) apresentou um crescimento contínuo ao longo dos anos analisados, representando avanços nas áreas de educação, saúde e renda. Entre 2003 e 2022, o IDH brasileiro aumentou de 0,684 para 0,765, indicando progressos nas condições gerais de vida. Esse crescimento constante sugere que, mesmo diante de adversidades econômicas, houve uma melhoria no acesso a serviços essenciais, especialmente para famílias em situação de vulnerabilidade, favorecidas por programas de transferência de renda. Entretanto, o avanço do IDH não foi homogêneo em todas as regiões do país, evidenciando desigualdades regionais que ainda persistem. Esse comportamento ressalta a importância de políticas diferenciadas, que atendam às necessidades específicas das áreas mais afetadas pela pobreza.

A taxa de pobreza no Brasil, conforme observada no Quadro 1, registrou uma trajetória de declínio até 2015, alcançando níveis baixos em comparação ao início do período. Esse resultado está diretamente relacionado à eficácia das políticas de transferência de renda, que contribuíram para elevar o poder de compra das famílias mais pobres e sanar a carência material dessas populações. Contudo, a partir de 2019, nota-se um crescimento dessa taxa, fenômeno que pode ser atribuído à instabilidade econômica e à retração dos programas sociais. Esse movimento ascendente é agravado pela pandemia de COVID-19, que intensificou o

desemprego e reduziu a renda, expondo a fragilidade das conquistas sociais em contextos de crise.

O número de pessoas em extrema pobreza, que havia sofrido uma significativa redução até 2015, também voltou a crescer nos anos mais recentes, mostrando que as políticas de transferência de renda, embora eficazes, enfrentam desafios de continuidade e sustentabilidade. A recente deterioração econômica, aliada a cortes e modificações nos programas sociais, contribuiu para que um número crescente de pessoas retornasse à condição de extrema pobreza. Esse quadro evidencia a necessidade de políticas públicas que, além de combater a pobreza em períodos de estabilidade, sejam resilientes a crises econômicas, pois as populações mais pobres são as primeiras a sentir o impacto de retrações econômicas e ajustes fiscais.

#### **4.2 Análise dos Indicadores Socioeconômicos**

As políticas de transferência de renda desempenharam um papel significativo na redução das desigualdades regionais no Brasil, onde as disparidades entre as áreas do Norte e Nordeste e as regiões mais desenvolvidas, como o Sudeste e o Sul, são amplamente documentadas. Estudos como o de Soares e Sátyro (2009) mostram que o Programa Bolsa Família, por exemplo, foi fundamental para aumentar o acesso a recursos básicos em áreas com altas taxas de pobreza e extrema pobreza. Essas políticas procuram corrigir diferenças históricas, que, segundo Barros, Henriques e Mendonça (2000), se perpetuam devido a fatores estruturais, como o baixo desenvolvimento econômico e a limitação de infraestrutura em áreas periféricas e rurais.

O Índice de Gini, indicador de desigualdade de renda, revela diferenças regionais profundas, onde o Norte e o Nordeste apresentam valores significativamente mais altos que o Sul e o Sudeste, refletindo a concentração de renda nessas áreas menos desenvolvidas. O impacto dessas políticas nas regiões mais vulneráveis é essencial para que o Brasil avance em direção a uma distribuição mais equitativa de recursos e oportunidades. Medeiros, Britto e Soares (2007) apontam que a focalização dos programas de transferência de renda em regiões pobres foi um fator determinante para o sucesso dessas iniciativas, ao permitir que o alcance dos recursos fosse priorizado onde as necessidades eram maiores.

Além disso, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) regional também ilustra a necessidade de políticas distintas, que considerem as especificidades de cada área. Enquanto o IDH médio nas regiões Sudeste e Sul atinge valores que se aproximam dos padrões internacionais, o Norte e o Nordeste apresentam valores que denotam deficiências em aspectos

cruciais, como saúde e educação. Isso reforça a importância de políticas de transferência de renda que promovam não apenas a inclusão econômica, mas também a inclusão social. Segundo Souza (2006), a integração de políticas setoriais, como educação e saúde, aliado a programas de transferência de renda é vital para a construção de uma sociedade mais equitativa e com maior coesão social.

As diferenças na taxa de pobreza entre as regiões indicam a eficácia das políticas de transferência de renda na redução da pobreza, embora com impacto distinto conforme o contexto local. A taxa de pobreza no Nordeste, por exemplo, é quase três vezes maior que no Sul, evidenciando a persistência de desafios estruturais nas áreas menos desenvolvidas. No entanto, o avanço na redução da pobreza extrema em todas as regiões demonstra que as políticas de transferência de renda trouxeram benefícios expressivos para os grupos mais vulneráveis, contribuindo para a redução da desigualdade. O levantamento de Araújo e Rodrigues (2017) sugere que essas políticas são eficazes, desde que ajustadas para atender aos contextos regionais e às características da população beneficiária.

É preciso considerar que, nas regiões Norte e Nordeste, a população enfrenta desafios adicionais, como o menor acesso a serviços básicos e a dependência de atividades econômicas menos estruturadas, o que limita as oportunidades de desenvolvimento. Dessa forma, o impacto das políticas de transferência de renda nessas áreas é mais intenso, uma vez que esses recursos representam uma parcela significativa da renda familiar. Medeiros, Britto e Soares (2007) argumentam que, em regiões de maior vulnerabilidade, os programas de transferência de renda são essenciais para evitar que as populações caiam ainda mais na pobreza.

Nas regiões Sudeste e Sul, o impacto das políticas de transferência de renda foi mais visível em áreas urbanas periféricas, onde as condições de pobreza e exclusão social ainda persistem. Mesmo com uma economia mais forte e uma infraestrutura mais desenvolvida, ainda há bolsões de pobreza em cidades maiores, que exigem políticas sociais eficazes. Frey (2000) destaca que, em áreas urbanas, as políticas de transferência de renda podem promover a inclusão social, reduzindo a pobreza residual e proporcionando melhores condições de vida para as famílias de baixa renda. O Bolsa Família, nesse contexto, foi eficaz ao direcionar recursos para quem mais precisava, minimizando o impacto das desigualdades econômicas.

A tabela 2 resume os indicadores de pobreza e desigualdade entre as regiões brasileiras, evidenciando as diferenças e os desafios específicos de cada área. Ao analisar a Tabela 2: Indicadores de Pobreza e Desigualdade por Região (2022), é possível observar como as políticas de transferência de renda contribuíram para reduzir a pobreza em diferentes contextos regionais. Os dados apresentados fornecem uma visão detalhada sobre a situação

socioeconômica de cada região, destacando a necessidade de políticas adaptadas para alcançar um desenvolvimento mais equilibrado e justo.

Tabela 2: Indicadores de Pobreza e Desigualdade por Região (2022)

Região	Índice de Gini	Taxa de Pobreza (%)	Pessoas em Extrema Pobreza	IDH Médio
Norte	0,58	34%	3 milhões	0,667
Nordeste	0,57	39%	4,5 milhões	0,663
Centro-Oeste	0,53	22%	1,2 milhões	0,743
Sudeste	0,51	15%	1,3 milhões	0,780
Sul	0,49	13%	1 milhão	0,795

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do BANCO MUNDIAL, IBGE, IPEADATA, FIOCRUZ, PNUD, Ministério da Cidadania (2024).

Nota-se diferenças significativas entre as regiões brasileiras em termos de pobreza, extrema pobreza e desigualdade, ressaltando a importância das políticas de transferência de renda, especialmente para o Norte e Nordeste. Essas regiões apresentam os maiores índices de pobreza e extrema pobreza do país, com taxas de 34% e 39%, respectivamente. Barros, Henriques e Mendonça (2000) indicam que essas disparidades refletem as limitações estruturais dessas áreas, como menor acesso a serviços básicos e infraestrutura, fatores que dificultam o desenvolvimento econômico. A política de transferência de renda, como o Bolsa Família, tem um papel fundamental para mitigar essas desigualdades, pois representam uma fonte de renda essencial para famílias em extrema pobreza, especialmente em áreas rurais e comunidades tradicionais, onde as oportunidades de trabalho e serviços básicos são escassos.

Além da pobreza, o Índice de Gini nas regiões Norte e Nordeste reflete um quadro de maior concentração de renda em comparação com o Sul e o Sudeste, onde o Gini é de 0,49 e 0,51, respectivamente. Essas diferenças são significativas para compreender o impacto das políticas sociais nas áreas mais vulneráveis. Conforme Soares e Sátyro (2009) discutem, as políticas de transferência de renda são especialmente eficazes em regiões onde há menor distribuição de recursos, pois ajudam a reduzir a concentração de renda e promovem inclusão social. Os dados destacam que, embora o programa Bolsa Família tenha contribuído para a

melhoria dos indicadores de desigualdade, há uma necessidade contínua de políticas específicas e amplas para reduzir as disparidades socioeconômicas regionais.

Nas regiões Sudeste e Sul, o impacto das políticas de transferência de renda ocorre de forma distinta. Com menores taxas de pobreza e extrema pobreza, as políticas sociais nessas áreas visam principalmente a redução da pobreza residual e a promoção de inclusão social em áreas urbanas marginalizadas. Segundo Medeiros, Britto e Soares (2007), embora o Sudeste e o Sul apresentem economias mais robustas, ainda existem bolsões de pobreza urbana que requerem políticas direcionadas. Nesses contextos, o Bolsa Família e outras políticas sociais são relevantes para a estabilização econômica das famílias de baixa renda e a redução das disparidades econômicas, promovendo a inclusão em áreas de desenvolvimento desigual dentro das grandes cidades.

As mudanças nos indicadores de pobreza e extrema pobreza por período presidencial também ressaltam a relevância das políticas implementadas ao longo dos anos. Durante os governos de Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff, por exemplo, houve uma queda acentuada nas taxas de pobreza, especialmente no Norte e Nordeste, onde o Bolsa Família e o Plano Brasil Sem Miséria tiveram maior impacto. Esses programas ampliaram a cobertura para famílias em situação de extrema pobreza, priorizando regiões com maiores níveis de vulnerabilidade (Soares e Sátyro, 2009). Essa abordagem resultou em melhorias significativas nos indicadores regionais, demonstrando a eficácia de políticas sociais que consideram as especificidades econômicas e culturais de cada região.

Nos anos mais recentes, no entanto, os indicadores de pobreza voltaram a subir em algumas regiões, como reflexo das crises econômicas e das mudanças nas políticas sociais. A queda dos investimentos em programas de transferência de renda e as reformas econômicas impactaram principalmente as regiões Norte e Nordeste, onde a dependência desses programas é mais acentuada. Araújo e Rodrigues (2017) apontam que, para garantir uma redução sustentável da pobreza e da desigualdade, é fundamental que essas políticas sejam adaptadas a novos desafios econômicos e contem com um financiamento contínuo.

A tabela 3 apresenta uma comparação dos indicadores sociais por período presidencial, destacando a variação nas taxas de pobreza associada às políticas de transferência de renda implementadas entre 1995 e 2022. Cada governo adotou diferentes estratégias de combate à pobreza e à desigualdade, variando de programas como o Bolsa Escola e o Bolsa Alimentação, na era Fernando Henrique Cardoso, ao Bolsa Família e o Plano Brasil Sem Miséria, sob os governos de Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff. Essa tabela revela as variações nas taxas de pobreza ao longo de cada mandato, oferecendo uma visão geral dos impactos positivos

e negativos que cada política teve sobre a redução da pobreza, especialmente no contexto de crises econômicas e ajustes fiscais.

Tabela 3: Comparação de Indicadores Sociais por Período Presidencial

<b>Período</b>	<b>Governo</b>	<b>Política de Transferência de Renda</b>	<b>Taxa de Pobreza Inicial (%)</b>	<b>Taxa de Pobreza Final (%)</b>	<b>Variacão</b>
1995-2002	Fernando Henrique Cardoso	Bolsa Escola, Bolsa Alimentação	32%	28%	-12,5%
2003-2010	Luiz Inácio Lula da Silva	Bolsa Família	28%	20%	-28,57%
2011-2016	Dilma Rousseff	Brasil Sem Miséria	20%	16%	-20%
2017-2018	Michel Temer	Reforma Bolsa Família	16%	18%	+12,5%
2019-2022	Jair Bolsonaro	Auxílio Emergencial	18%	26%	+44,44%

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do IBGE, IPEADATA, FIOCRUZ, Ministério da Cidadania (2024).

Durante os governos de Lula (2003-2010) e Dilma (2011-2016), o impacto das políticas de transferência de renda foi evidente, resultando em reduções expressivas nas taxas de pobreza. O Bolsa Família, lançado em 2003, unificou e ampliou programas anteriores, atingindo milhões de famílias em situação de vulnerabilidade. Esse programa, com condicionalidades vinculadas à educação e saúde, foi um divisor de águas, sendo complementado em 2011 pelo Plano Brasil Sem Miséria, que ampliou ainda mais o alcance das políticas sociais (Soares e Sátyro, 2009). Esses esforços resultaram em uma queda na taxa de pobreza de 28% para 16%, evidenciando a eficácia dessas políticas em promover inclusão social e reduzir a desigualdade.

Nos governos de Michel Temer (2017-2018) e Jair Bolsonaro (2019-2022), entretanto, a taxa de pobreza voltou a crescer, subindo de 16% para 26% ao final de 2022. Esse aumento foi intensificado pela crise econômica e pela pandemia de COVID-19, que exacerbou as vulnerabilidades socioeconômicas, especialmente nas regiões mais pobres do país. O Auxílio Emergencial, implementado durante o governo Bolsonaro, foi uma medida temporária que buscou mitigar o impacto da pandemia, mas a descontinuidade do programa expôs a fragilidade das famílias de baixa renda. Simoni Junior (2021) observa que, sem políticas de apoio contínuas, as populações mais vulneráveis ficam expostas a oscilações econômicas,

demonstrando a importância de programas sustentáveis que mantenham a segurança financeira em períodos de crise.

A evolução dos indicadores de Gini e IDH ao longo dos diferentes períodos presidenciais também ilustra os efeitos dessas políticas de transferência de renda. Durante os governos de Lula e Dilma, o Índice de Gini reduziu-se consideravelmente, refletindo uma melhora na distribuição de renda, enquanto o IDH cresceu, indicando avanços em saúde, educação e renda. Medeiros, Britto e Soares (2007) destacam que as políticas de transferência de renda foram fundamentais para essas melhorias, especialmente ao focalizar o atendimento das populações mais necessitadas. Em contrapartida, os anos de ajuste fiscal e descontinuidade de políticas sociais no período recente demonstraram que a falta de investimentos constantes compromete os avanços obtidos, reiterando a importância de políticas públicas sustentáveis.

Na literatura, as políticas de transferência de renda são amplamente discutidas como mecanismos eficazes de combate à pobreza e promoção da inclusão social no Brasil. Segundo Barros, Henriques e Mendonça (2000), a desigualdade estrutural no país exige políticas que atendam às populações vulneráveis, reduzindo a desigualdade e promovendo uma distribuição mais justa de recursos. Para Medeiros, Britto e Soares (2007), o sucesso do Bolsa Família reside na focalização da população mais necessitada, com condicionalidades que garantem investimentos na educação e saúde das famílias beneficiadas, gerando impactos positivos na qualidade de vida e na formação do capital humano.

Soares e Sátyro (2009) também enfatizam a importância de políticas consistentes e integradas para enfrentar a pobreza de maneira sustentável. Eles sugerem que as políticas de transferência de renda, quando associadas a investimentos em infraestrutura social, têm o potencial de criar uma rede de proteção que, além de aliviar a pobreza, promove o desenvolvimento humano e reduz a dependência das populações em situação de vulnerabilidade.

Conforme tabela 4, nota-se que o Índice de Gini reflete as variações na desigualdade de renda, enquanto o IDH (Índice de Desenvolvimento Humano) mede avanços em educação, saúde e renda. Essas variações ao longo dos governos indicam como as políticas públicas influenciaram a distribuição de renda e o desenvolvimento humano, especialmente nos períodos de maior investimento em programas sociais.

Tabela 4: Evolução do Índice de Gini e do IDH por Governo

Período	Governo	Índice de Gini Inicial	Índice de Gini Final	Variação no Gini (%)	IDH Inicial	IDH Final	Variação no IDH (%)
1995-2002	Fernando Henrique Cardoso	0,61	0,59	-3,3%	0,650	0,684	+5,2%
2003-2010	Luiz Inácio Lula da Silva	0,59	0,54	-8,5%	0,684	0,715	+4,5%
2011-2016	Dilma Rousseff	0,54	0,52	-3,7%	0,715	0,744	+4,1%
2017-2018	Michel Temer	0,52	0,54	+3,8%	0,744	0,759	+2,0%
2019-2022	Jair Bolsonaro	0,54	0,57	+5,6%	0,759	0,765	+0,8%

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do BANCO MUNDIAL, IBGE, IPEADATA, PNUD (2024).

O Índice de Gini experimentou seus maiores declínios durante os governos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Rousseff (2011-2016), onde a desigualdade foi reduzida em 8,5% e 3,7%, respectivamente. Esse resultado está diretamente relacionado às políticas de transferência de renda implementadas, como o Bolsa Família e o Brasil Sem Miséria, que visaram garantir uma renda mínima às famílias mais pobres e incluíram condicionalidades em saúde e educação (Soares e Sátyro, 2009; Da Costa, Falcão, 2014). Essas políticas permitiram uma distribuição mais equitativa da renda, reduzindo a concentração econômica e promovendo uma melhor qualidade de vida para as populações de baixa renda.

Em contraste, os governos de Michel Temer (2017-2018) e Jair Bolsonaro (2019-2022) apresentaram um aumento no Índice de Gini, que passou de 0,52 para 0,57 no período, sinalizando um retrocesso nos avanços contra a desigualdade. A reversão nos indicadores de Gini pode ser explicada por uma combinação de fatores, como o ajuste fiscal e a redução dos investimentos em políticas sociais. Durante a pandemia de COVID-19, o Auxílio Emergencial foi implementado como uma medida temporária de suporte às famílias afetadas pela crise econômica. Entretanto, sua interrupção subsequente expôs a fragilidade das populações mais pobres e contribuiu para o aumento da desigualdade (Simoni Junior, 2021).

O IDH, por outro lado, registrou avanços significativos durante os governos de Lula e Dilma, refletindo um crescimento de 4,5% e 4,1% no período, impulsionado pelos investimentos sociais. O aumento do IDH durante esses mandatos reflete não apenas o crescimento econômico, mas também a melhoria nas áreas de educação e saúde, áreas que foram diretamente impactadas pelas condicionalidades das políticas de transferência de renda (Medeiros, Britto e Soares, 2007). Esse avanço no IDH demonstra o impacto positivo de políticas integradas que ampliaram o acesso a serviços essenciais, promovendo um desenvolvimento humano mais inclusivo e duradouro.

Nos governos de Temer e Bolsonaro, o crescimento do IDH foi mais modesto, alcançando 2% e 0,8%, respectivamente. Esse crescimento limitado reflete os efeitos das reformas fiscais e dos cortes nos programas sociais, que impactaram a continuidade dos avanços em saúde e educação. Embora o IDH tenha registrado um leve aumento durante a pandemia, o crescimento foi insuficiente para compensar o retrocesso em outras áreas, mostrando que a ausência de políticas contínuas e sustentáveis limita a capacidade do Brasil de alcançar níveis mais elevados de desenvolvimento humano (Souza, 2006).

### **4.3 O Papel do Plano Brasil Sem Miséria**

O Plano Brasil Sem Miséria, instituído em 2011 durante o governo Dilma Rousseff, destacou-se como uma iniciativa abrangente voltada para a erradicação da extrema pobreza no Brasil. Essa política pública foi projetada para complementar o Programa Bolsa Família, expandindo sua atuação por meio de estratégias intersetoriais. Definiu-se como extrema pobreza a condição de famílias com renda per capita inferior a R\$ 70 mensais à época, o que serviu como base para ações específicas. Mais do que um programa de transferência de renda, o plano incorporou ações de inclusão produtiva e melhorias no acesso a serviços básicos, como saúde, educação e saneamento, com enfoque na promoção de direitos sociais e cidadania (Da Costa, Falcão, 2014).

A estrutura do plano foi desenhada para alcançar populações que até então estavam fora da cobertura dos programas sociais, priorizando as regiões Norte e Nordeste, marcadas por elevados índices de pobreza extrema. Utilizando o Cadastro Único como ferramenta de identificação, o Brasil Sem Miséria ampliou o Bolsa Família para incluir 1,3 milhão de novas famílias. Além disso, implementou ações complementares, como o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC), que ofereceu capacitação profissional e incentivou a inclusão no mercado de trabalho formal. Essas ações foram acompanhadas de

investimentos significativos em infraestrutura básica, com ênfase em regiões historicamente negligenciadas (Jacques, 2010; Paes-Sousa, 2013).

O plano também reforçou condicionalidades como a frequência escolar e a vacinação, incentivando o acesso a serviços de saúde e educação. Essas medidas contribuíram para a proteção social das famílias, enquanto programas de geração de renda e inclusão produtiva buscaram fomentar a autonomia econômica. Paralelamente, ações voltadas para a agricultura familiar e o desenvolvimento rural sustentado ofereceram suporte a comunidades rurais, promovendo uma integração efetiva das políticas públicas em áreas vulneráveis. Essas estratégias intersetoriais demonstraram o potencial transformador de iniciativas articuladas no enfrentamento da pobreza extrema (Da Costa, Falcão, 2014; Paes-Sousa, 2013).

Os resultados alcançados pelo plano evidenciam sua relevância no combate à pobreza extrema no Brasil. Entre 2011 e 2016, a taxa de extrema pobreza foi reduzida em aproximadamente 4%. Além disso, o fortalecimento da inclusão produtiva e o aumento da formalização no mercado de trabalho contribuíram para a melhoria das condições socioeconômicas das famílias beneficiadas. A ampliação do acesso a serviços essenciais consolidou avanços em saúde, educação e saneamento, destacando o papel do Brasil Sem Miséria como uma política pública integrada e de impacto sustentável (Da Costa, Falcão, 2014).

Neste contexto, o quadro 2 apresenta os principais objetivos estratégicos do Plano Brasil Sem Miséria, implementado entre 2011 e 2016, e os resultados alcançados em cada eixo de atuação:

Quadro 2: Resultados Estratégicos do Plano Brasil Sem Miséria (2011-2016)

<b>Objetivo</b>	<b>Resultado</b>	<b>Observação</b>
Erradicar a extrema pobreza	Redução de extrema pobreza em cerca de 4%	Foco em áreas do Norte e Nordeste
Aumentar a cobertura do Bolsa Família	Inclusão de 1,3 milhão de novas famílias	Alvo principal: famílias em pobreza extrema
Promover inclusão produtiva	Capacitação profissional e geração de emprego	Aumento da formalização em setores urbanos
Expandir acesso a serviços básicos	Ampliação de saúde, educação e saneamento	Reforço das condicionalidades do programa

Fonte: Elaboração própria (2024).

Os impactos do Brasil Sem Miséria podem ser analisados sob diferentes perspectivas. Primeiramente, o plano promoveu uma redução significativa das desigualdades regionais, com ênfase nas áreas historicamente mais afetadas pela pobreza extrema, como o Norte e o Nordeste. Nessas regiões, a ampliação da infraestrutura básica e os investimentos em programas sociais resultaram em melhorias consideráveis na qualidade de vida das populações locais. Outro ponto importante a destacar seria o da inclusão de novas famílias no Bolsa Família, pois o Programa assegurou um impacto direto na redução da desigualdade de renda, ao mesmo tempo, em que reforçou a segurança alimentar das famílias beneficiadas (Jacques, 2010; Soares; Sátyro, 2009; Singer et al., 2014).

Adicionalmente, o fortalecimento da inclusão produtiva contribuiu para a formalização do emprego, promovendo maior autonomia financeira e estabilidade econômica para milhares de trabalhadores. Iniciativas como o PRONATEC, além de capacitar os beneficiários, criaram condições para sua inserção no mercado de trabalho formal, aumentando as oportunidades de geração de renda. Essas ações também incentivaram o desenvolvimento de pequenos negócios e o fortalecimento da economia local, com impactos positivos sobre a dinâmica socioeconômica das regiões atendidas (Campello, Falcão, Da Costa, 2014; Singer et al., 2014).

No âmbito da saúde e da educação, o plano gerou avanços expressivos. A exigência de condicionalidades, como a frequência escolar e a vacinação, não apenas aumentou o acesso a esses serviços, mas também consolidou a proteção social das famílias. Os investimentos em saneamento básico e infraestrutura de saúde, especialmente em áreas rurais e periferias urbanas, melhoraram significativamente os indicadores de saúde pública, como a redução da mortalidade infantil e o aumento da expectativa de vida (Campello, Falcão, Da Costa, 2014).

O impacto geral do Plano Brasil Sem Miséria foi além da redução da extrema pobreza. Ele criou um modelo integrado de políticas públicas que demonstrou a importância da articulação entre transferência de renda, inclusão produtiva e acesso a serviços básicos. Essa abordagem multidimensional não apenas mitigou as condições de vulnerabilidade, mas também promoveu a construção de um ambiente propício para o desenvolvimento humano sustentável (Da Costa, Falcão, 2014).

A análise dos resultados alcançados pelo Brasil Sem Miséria reforça a relevância de políticas públicas integradas no enfrentamento de desigualdades estruturais. A combinação de ações imediatas, como a transferência de renda, com estratégias de médio e longo prazo, voltadas para a inclusão social e produtiva, evidenciou o potencial transformador de iniciativas articuladas e sustentáveis. Esse modelo de política pública destacou-se como referência para o

desenvolvimento de novas estratégias de combate à pobreza, reforçando a importância do compromisso estatal com a redução das desigualdades sociais (Barros et al., 2000; ).

Assim, o Brasil Sem Miséria consolidou-se como um marco no combate à pobreza extrema no Brasil, demonstrando que a erradicação das desigualdades sociais requer abordagens coordenadas e ações intersetoriais eficazes. Seu legado reafirma o papel do Estado como protagonista na construção de uma sociedade mais justa e equitativa, promovendo não apenas alívio imediato, mas também perspectivas de transformação social sustentável e emancipação das populações mais vulneráveis (Siqueira, 2012; Da Costa, Falcão, 2014).

As políticas de transferência de renda no Brasil, como o Bolsa Família e o Brasil Sem Miséria, alcançaram resultados expressivos na redução da pobreza extrema, mas enfrentam desafios significativos que limitam seu impacto de longo prazo. Um dos principais obstáculos está na dificuldade de alcançar comunidades em áreas rurais e regiões isoladas, como aquelas no Norte e Nordeste do país. Nesses locais, a infraestrutura precária e as barreiras geográficas dificultam a inclusão de famílias em programas sociais. Essas comunidades, muitas vezes ribeirinhas ou situadas em assentamentos remotos, permanecem fora do alcance das políticas públicas, reforçando desigualdades históricas. Mesmo com avanços no Cadastro Único, as limitações logísticas continuam restringindo o potencial transformador dessas políticas (Campello, Mello, 2014; Mello, 2014).

Outro ponto crítico das políticas de transferência de renda no Brasil é a fragilidade financeira que as sustenta. Como iniciativas de grande alcance, esses programas dependem fortemente de recursos públicos e estão vulneráveis a cortes orçamentários, especialmente em momentos de crise econômica ou ajuste fiscal. Essa dependência torna as políticas sociais suscetíveis às mudanças nas prioridades governamentais, colocando em risco a continuidade de ações essenciais para milhões de famílias. Durante períodos de instabilidade econômica, como na crise de 2014 e na pandemia de COVID-19, os cortes nos orçamentos sociais significaram não apenas a redução de benefícios, mas também o enfraquecimento de uma rede de proteção construída ao longo de décadas (Ipea, 2021; Campello; Mello, 2014).

Além disso, a dependência econômica de algumas populações em relação aos programas de transferência de renda é um desafio significativo. Em muitas regiões do Brasil, particularmente no Norte e Nordeste, onde a oferta de empregos formais é baixa, as famílias dependem quase exclusivamente do auxílio governamental para sobreviver. Essa realidade dificulta a emancipação econômica, perpetuando ciclos de vulnerabilidade. Iniciativas como o Pronatec foram criadas para promover a inclusão produtiva, mas sua eficácia foi limitada,

especialmente em regiões com baixo dinamismo econômico e infraestrutura precária (Souza, 2012; Ribeiro, 2017).

Um limite ainda mais profundo está no impacto estrutural dessas políticas sobre as desigualdades. Embora os programas de transferência de renda reduzam temporariamente a pobreza, eles não enfrentam problemas estruturais como a concentração de riqueza, um sistema tributário regressivo e a desigualdade no acesso à educação e saúde de qualidade. Segundo dados do IBGE (2022), fatores como a exclusão educacional permanecem como barreiras significativas para romper com o ciclo intergeracional da pobreza. Sem reformas estruturais, esses programas não conseguem promover uma mobilidade social sustentável (Barros; Henriques; Mendonça, 2000).

A articulação entre os programas de transferência de renda e as políticas de desenvolvimento regional também é um ponto de atenção. Falta uma conexão mais direta entre os benefícios sociais e iniciativas que fomentem a geração de renda local, como incentivos ao empreendedorismo e apoio à agricultura familiar. Sem essa integração, as transferências de renda são percebidas como um alívio imediato, mas não como uma solução de longo prazo. Estudos indicam que iniciativas como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) têm potencial para conectar os beneficiários a redes econômicas locais, promovendo maior autonomia financeira (Grisa; Schneider, 2015).

Destaca-se que, há desafios políticos e institucionais que impactam diretamente a continuidade e eficácia dessas políticas. A instabilidade política e as mudanças nas prioridades governamentais dificultam a consolidação de estratégias de longo prazo. A falta de um compromisso sólido por parte do Estado ameaça os avanços conquistados, prejudicando milhões de brasileiros que dependem desses programas para garantir condições mínimas de vida. Como ressaltam Behring e Boschetti (2017), a erradicação da pobreza exige um esforço coletivo que transcenda governos e mandatos, priorizando a continuidade das políticas públicas.

Portanto, embora as políticas de transferência de renda tenham desempenhado um papel crucial na melhoria das condições de vida de milhões de brasileiros, sua efetividade depende de ações complementares que enfrentem as causas estruturais da desigualdade. Um sistema mais inclusivo, que conecte assistência social a oportunidades econômicas e investimentos em educação e saúde, é essencial para transformar a realidade do país de forma sustentável.

#### **4.4 Barreiras e desafios para a redução da pobreza**

A redução da pobreza no Brasil é uma questão complexa, envolvendo barreiras históricas e estruturais profundamente enraizadas nos padrões de desigualdade econômica, social e política que marcaram o desenvolvimento do país. Desde o período colonial, as bases econômicas voltadas à exportação e a ausência de políticas redistributivas consolidaram desigualdades que permanecem estruturais. Essas desigualdades, como apontado por Barbosa e Prates (2015), não se limitam apenas ao campo econômico, mas atravessam dimensões sociais, culturais e institucionais, criando um sistema que perpetua a pobreza e a exclusão social. O Brasil, apesar de registrar progressos pontuais na redução da pobreza, enfrenta uma resistência estrutural à transformação desses padrões, que se reflete especialmente no mercado de trabalho, nas políticas públicas insuficientes e na persistente desigualdade territorial.

O mercado de trabalho brasileiro, principal fonte de renda para a maioria da população, atua paradoxalmente como um dos maiores perpetuadores da pobreza. A informalidade e a precarização, características predominantes no mercado, fragilizam os vínculos trabalhistas e reduzem a capacidade de ascensão econômica das classes mais baixas. Segundo Garcia e Gonzaga (2014), o aumento do trabalho por conta própria e a crescente subutilização da força de trabalho refletem não apenas a falta de postos formais, mas também a ausência de políticas robustas de qualificação e intermediação profissional. Essa precarização é intensificada pela polarização ocupacional, fenômeno em que a criação de empregos de alta e baixa qualificação ocorre simultaneamente à estagnação das ocupações intermediárias, limitando a mobilidade social. Barbosa, Prates e Hercksher (2020) destacam que esse movimento agrava a concentração de renda ao ampliar as diferenças entre os extremos da estrutura ocupacional, reforçando o ciclo de pobreza.

A desigualdade territorial, por sua vez, apresenta-se como uma das maiores barreiras para a superação da pobreza no Brasil. As disparidades regionais, tanto em termos de acesso a recursos quanto de oportunidades econômicas, são o legado de um modelo de desenvolvimento historicamente excludente. Regiões como o Norte e o Nordeste, historicamente negligenciadas em termos de investimentos em infraestrutura e políticas públicas, continuam a apresentar os maiores índices de pobreza e exclusão. Santos (2005) argumenta que essas desigualdades refletem não apenas um desequilíbrio econômico, mas também uma marginalização sistemática, que confina populações inteiras a condições de extrema vulnerabilidade. Mesmo nas regiões mais desenvolvidas, como o Sudeste, a pobreza persiste em áreas periféricas, onde

a falta de serviços públicos de qualidade, associada a uma urbanização desordenada, aprofunda as vulnerabilidades sociais.

Apesar de avanços como o Bolsa Família, as políticas públicas brasileiras enfrentam limitações significativas na redução da pobreza. A descontinuidade administrativa e a falta de integração entre diferentes níveis de governo comprometem a eficácia dessas iniciativas, enquanto a insuficiência de recursos alocados limita o alcance dos programas. Prates (2018) ressalta que, embora políticas de transferência de renda sejam essenciais para mitigar a pobreza extrema, elas não são suficientes para romper com os ciclos estruturais que perpetuam a exclusão social. A ausência de uma política tributária progressiva, que redistribua efetivamente a riqueza, é outro fator crítico que restringe a capacidade do Estado de implementar políticas de longo prazo voltadas para a redução da pobreza.

A interseccionalidade entre raça e gênero também desempenha um papel central na perpetuação da pobreza no Brasil. Mulheres negras estão desproporcionalmente representadas em ocupações informais e de baixa remuneração, como o trabalho doméstico, que carece de proteção social adequada. Lima e Prates (2015) destacam que essas desigualdades são reforçadas tanto por discriminações históricas quanto por barreiras institucionais, como o acesso limitado à educação de qualidade e as lacunas nos sistemas de proteção social. A combinação de raça e gênero atua como um multiplicador de vulnerabilidades, criando um cenário em que mulheres negras enfrentam não apenas maiores dificuldades econômicas, mas também exclusão sistemática de oportunidades que poderiam promover sua ascensão social.

Superar essas barreiras exige uma abordagem integrada e sistêmica que reconheça a multidimensionalidade da pobreza. Autores como Pochmann (2001) e Abdal (2009) argumentam que o Brasil precisa de um novo modelo de desenvolvimento, centrado na inclusão social e na geração de empregos de qualidade, para romper com os padrões históricos de exclusão. Isso inclui investimentos massivos em educação, saúde e infraestrutura, acompanhados de uma reforma tributária que redistribua riqueza e promova equidade. Além disso, políticas públicas devem ir além da mitigação imediata da pobreza, focando em estratégias de longo prazo que combinem transferência de renda com medidas estruturais voltadas para a promoção da igualdade de oportunidades.

A precarização das relações de trabalho e a desigualdade territorial também devem ser abordadas como partes de um mesmo problema sistêmico. O fortalecimento do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda, aliado a políticas de incentivo à economia solidária e à formalização do trabalho, pode reduzir a vulnerabilidade econômica e aumentar a resiliência das populações mais pobres. Além disso, é fundamental que as políticas de desenvolvimento

regional sejam desenhadas para reduzir as disparidades históricas, promovendo investimentos em áreas marginalizadas e incentivando a descentralização econômica. Esses esforços devem ser acompanhados de mecanismos de monitoramento e avaliação que garantam a efetividade das políticas e permitam ajustes contínuos.

A redução da pobreza no Brasil não pode ser vista como uma tarefa isolada, mas como parte de um esforço mais amplo de transformação estrutural. O combate à desigualdade de renda, à exclusão territorial e à discriminação social exige um compromisso nacional que transcenda interesses políticos e imediatistas. Somente através de uma abordagem integrada, que combine políticas redistributivas e estratégias de desenvolvimento inclusivo, será possível superar as barreiras históricas e construir uma sociedade mais equitativa e justa.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo das políticas econômicas de desenvolvimento no Brasil revelou um cenário de avanços e desafios marcados por ciclos de crescimento e estagnação. Desde os esforços de industrialização liderados pelo Estado na era Vargas até as recentes políticas sociais, como o Bolsa Família, o país tem buscado alinhar desenvolvimento econômico e redução das desigualdades. Contudo, a análise histórica evidencia que as estratégias adotadas muitas vezes reforçaram a concentração de renda e as disparidades regionais, indicando que o crescimento econômico, por si só, não é suficiente para promover uma inclusão social ampla e equitativa.

No campo das políticas sociais, iniciativas como o Plano Brasil Sem Miséria demonstraram a importância de abordagens multidimensionais no combate à pobreza. Essas políticas, ao articular transferência de renda, acesso à saúde e educação, e inclusão produtiva, trouxeram melhorias significativas para a população mais vulnerável. No entanto, os desafios estruturais persistem, especialmente em relação à garantia de autonomia econômica e à superação das barreiras que limitam o acesso a serviços públicos de qualidade. A necessidade de uma visão integrada e de longo prazo para consolidar os avanços obtidos é evidente.

Apesar dos progressos, a trajetória brasileira também evidenciou as limitações das políticas compensatórias quando não combinadas a estratégias que promovam o desenvolvimento sustentável e a autonomia dos beneficiários. A dependência de recursos externos e as crises econômicas globais expuseram a vulnerabilidade das políticas públicas nacionais, destacando a urgência de investimentos em educação, infraestrutura e geração de emprego. Além disso, é necessário um fortalecimento institucional que assegure a continuidade das políticas sociais e econômicas, mesmo diante de adversidades.

Portanto, a construção de um Brasil mais justo e igualitário requer o fortalecimento do papel do Estado como agente de transformação social e econômica, aliado à participação ativa da sociedade civil e do setor produtivo. A superação das desigualdades históricas e a promoção de um desenvolvimento mais inclusivo passam pela implementação de políticas que combinem eficiência econômica, justiça distributiva e proteção social, garantindo que os frutos do progresso sejam amplamente compartilhados. Somente assim será possível construir um futuro em que o crescimento econômico esteja verdadeiramente atrelado à melhoria das condições de vida de toda a população.

## REFERÊNCIAS

AGUM, R.; RISCADO, P.; MENEZES, M. Políticas públicas: conceitos e análise em revisão. **Agenda Política**, São Carlos, v. 3, n. 2, p. 12-42, 2015. Disponível em: <https://www.agendapolitica.ufscar.br>. Acesso em: 10 set. 2024.

ARAÚJO, Luísa; RODRIGUES, Maria de Lurdes. Modelos de análise das políticas públicas. **Sociologia, Problemas e Práticas**, Lisboa: Mundos Sociais, 2017, n. 83, p. 11-35. Disponível em: <https://journals.openedition.org/spp/2662>. Acesso em: 21 set. 2021.

BANCO MUNDIAL. **Indicador SI.POV.GINI - Índice de Gini - Brasil**. Disponível em: <https://datos.bancomundial.org/indicador/SI.POV.GINI?locations=BR>. Acesso em: 10 mai. 2023.

BANCO MUNDIAL. Relatório sobre o desenvolvimento mundial 2002: construindo instituições para mercados. Washington, DC: Banco Mundial, 2002.

BARBOSA, R.; PRATES, I. **Mercado de Trabalho e Estrutura das Desigualdades**. In: MARQUES, E. **São Paulo nos 2000: Espaços, Heterogeneidades e Desigualdades**. São Paulo: Ed. Unesp/CEM, 2015.

BARBOSA, Ana Luiza Neves de Holanda; COSTA, Joana Simões de Melo; HECKSHER, Marcos Dantas. Mercado de trabalho e pandemia da covid-19: Ampliação de desigualdades já existentes?. 2020.

BARROS, Ricardo Paes de; HENRIQUES, Ricardo; MENDONÇA, Rosane. Desigualdade e pobreza no Brasil: retrato de uma estabilidade inaceitável. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 15, n. 42, p. 123-142, fev. 2000.

BECKER B. K. & EGLER, C. A. G. Brasil: uma nova potência regional na economia mundo. 3ª ed. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, 1998.

BEHRING, Elaine Rosseti; BOSCHETTI, Ivanete. Política social: fundamentos e história. Cortez editora, 2017.

BIANCHI, A. M. Muitos métodos é o método: a respeito do pluralismo. **Revista de Economia Política**, v. 12, n. 2 (46), abr./jun. 1992.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. **Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo**. Contraponto Editora, 2021.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. 10. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BOSCHETTI, Ivanete. **Assistência social no Brasil: um direito entre avanços e desafios**. São Paulo: Cortez, 2009.

BOURDIEU, Pierre. **Contrafogos 1: táticas para enfrentar a invasão neoliberal**. Zahar, 1998.

BRANCO, Paulo Coelho Castelo; BARROCAS, Ricardo Lincoln Laranjeira. O método histórico-crítico e a pesquisa epistemológica em psicologia: uma perspectiva de Jean Piaget. **Memorandum: Memória e História em Psicologia**, v. 22, p. 40-51, 2012.

BRASIL. Consolidação das Leis do Trabalho. Decreto-Lei n. 5.452, de 1º de maio de 1943. Diário Oficial da União: seção 1, Rio de Janeiro, RJ, 9 ago. 1943. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del5452.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm). Acesso em: 15 nov. 2024.

**BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE.** Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/9221-sintese-de-indicadores-sociais.html>. Acesso em: 10 mai. 2022.

**BRASIL.** Ministério da Cidadania. **Data Explorer**, 2021. Disponível em: Disponível em: [https://aplicacoes.cidadania.gov.br/vis/data3/v.php?q\[\]=oNOclsLerpibuKep3bV%2Bf2hh05Kv2rmg2a19ZW51ZXKmaX6JaV2JkmCadWCNrMmim66Wp9hphH6WkLjFbtCen9DgiJqdtKiftHSzr6OgvJxu3bKg2cGuof%2F1oaParG23paC605zenqZ96bxUf6mZm%2Bytv71X8PHPnM2sU8LobaelvKqbPOAQ8aZNu8ZTz7Wnz%2BC6lVy4pJzrnsevs52S](https://aplicacoes.cidadania.gov.br/vis/data3/v.php?q[]=oNOclsLerpibuKep3bV%2Bf2hh05Kv2rmg2a19ZW51ZXKmaX6JaV2JkmCadWCNrMmim66Wp9hphH6WkLjFbtCen9DgiJqdtKiftHSzr6OgvJxu3bKg2cGuof%2F1oaParG23paC605zenqZ96bxUf6mZm%2Bytv71X8PHPnM2sU8LobaelvKqbPOAQ8aZNu8ZTz7Wnz%2BC6lVy4pJzrnsevs52S). Acesso em: 04 mai. 2022.

BRASIL. Plano Brasil Sem Miséria: relatório anual. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2014. Disponível em: <https://www.gov.br/mds>. Acesso em: 06 nov. 2024.

BRASIL. Relatório Anual sobre Políticas Públicas Sociais. Ministério da Cidadania. Brasília: Secretaria Especial do Desenvolvimento Social, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/cidadania>. Acesso em: 10 nov. 2024.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Do antigo ao novo desenvolvimentismo na América Latina. 2010.

CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Côrtes. Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania. 2013.

CAMPELLO, Tereza; FALCÃO, Tiago; DA COSTA, Patricia Vieira (Ed.). **O Brasil sem miséria**. Brasília, DF: Ministério do desenvolvimento social e combate à fome, 2014.

CAMPELLO, Tereza; MELLO, Janine. O processo de formulação e os desafios do Plano Brasil Sem Miséria: por um país rico e com oportunidades para todos. Campello T, Falcão T, Costa PV, organizadores. **O Brasil sem miséria**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social, p. 33-66, 2014.

CARDOSO, Fernando Henrique; FALETTO, Enzo. Dependência e desenvolvimento na América Latina: ensaio de interpretação sociológica. 4. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2004.

CARNEIRO, Ricardo. Desenvolvimento em crise: a economia brasileira no último quarto do século XX. Unesp, 2002.

CEPÊDA, Vera Alves. Inclusão, democracia e novo-desenvolvimentismo: um balanço histórico. *Estudos avançados*, v. 26, p. 77-90, 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0103-40142012000200006>. Acesso em: 10 out. 2024.

CRESPO, Antônio Pedro Albernaz; GUROVITZ, Elaine. A pobreza como um fenômeno multidimensional. **RAE eletrônica**, v. 1, p. 1-12, 2002.

DA COSTA, N. R.; FALCÃO, T. O Cadastro Único e o Programa Bolsa Família: uma nova geração de políticas públicas. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 19, n. 11, p. 3273-3283, nov. 2014.

DA COSTA, Patricia Vieira; FALCÃO, Tiago. Coordenação intersetorial das ações do Plano Brasil sem Miséria. **O Brasil sem Miséria**, p. 158-71, 2014.

**DAGNINO, Renato et al.** Metodologia de análise de políticas públicas. Campinas: Grupo de Análise de Políticas de Inovação, Universidade Estadual de Campinas, 2002.

DEERE, Carmen Diana; LEÓN, Magdalena. Gênero e reforma agrária na América Latina. São Paulo: Edusp, 2001.

EARP, Fabio Sá; KORNIS, George. O desenvolvimento econômico sob Getúlio Vargas. 2004.

**IOCRUZ (FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ).** Pobreza cai para 31,6% da população em 2022, após alcançar 36,7% em 2021. Disponível em: <https://dssbr.ensp.fiocruz.br/pobreza-cai-para-316-da-populacao-em-2022-apos-alcancar-367-em-2021/#:~:text=O%20percentual%20de%20pessoas%20em,7%20milh%C3%B5es%20na%20extrema%20pobreza>. Acesso em: 09 fev. 2023.

FONSECA, Pedro Cezar Dutra. Desenvolvimentismo: a construção do conceito. Texto para Discussão, 2015. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10419/121580>. Acesso em: 17 out. 2024.

FREY, K. Política pública: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 31, p. 211-234, jun. 2009.

FURTADO, Celso. Desenvolvimento e subdesenvolvimento. **En: Cinquenta anos de pensamento na CEPAL-Rio de Janeiro: Record/CEPAL, 2000-v. 1, p. 239-262**, 2000.

FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil**. Ed. 32. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 2005.

GARCIA, Lucia; GONZAGA, Leila Luiza. Pesquisa de Emprego e Desemprego: trinta anos de acompanhamento do mercado de trabalho na Região Metropolitana de São Paulo. **estudos avançados**, v. 28, p. 127-140, 2014.

GENNARI, Adilson Marques. Globalização, neoliberalismo e abertura econômica no Brasil nos anos 90. Pesquisa & Debate. Revista do Programa de Estudos Pós-Graduados em Economia Política, v. 13, n. 1 (21), 2002.

**GERHARDT, T. E.; SILVEIRA, D. T. (Orgs.).** Métodos de pesquisa. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.

GIAMBIAGI, Fabio [et al.] Economia brasileira contemporânea: 1945–2010. 2. Elsevier Brasil, 2011.

**GIL, Antonio Carlos.** Como elaborar projetos de pesquisa. São Paulo: Atlas, 1991.

GODINHO, Isabel Cavalcante. Pobreza e desigualdade social no Brasil: um desafio para as Políticas Sociais. **INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA)**, 2011.

GODOY, T. Desigualdade e pobreza no Brasil. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2016.

GOHN, Maria da Glória. **Teorias dos movimentos sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos**. São Paulo: Loyola, 1991.

GOOS, M.; MANNING, A.; SALOMONS, A. **Explaining Job Polarization: Routine-Biased Technological Change and Offshoring**. *American Economic Review*, v.104, n.8, p.2509-26, 2014.

GOULART, M.; GARCÍA-FERNÁNDEZ, R.; FUCIDJI, J. R. Um manifesto pelo fim do dogmatismo: o pluralismo em economia. *Anais do XXI Encontro Nacional de Economia da Região Sul*, 2018, v. 1, p. 1-1.

HEIDEMANN, F. G. Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise. Brasília, DF: Editora UnB, 2009.

**IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Síntese de indicadores sociais.** [S. l.], 2023. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/9221-sintese-de-indicadores-sociais.html>. Acesso em: 03 set. 2023.

**IPEA (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA).** Série histórica de dados. Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br/ExibeSerie.aspx?serid=37818&module=M>. Acesso em: 10 jun. 2022.

JACCOUD, L. et al. O Bolsa Família e a superação das desigualdades no Brasil. *Serviço Social & Sociedade*, São Paulo, n. 100, p. 499-518, dez. 2009.

LACERDA, Antônio Corrêa de [et al.] **Economia brasileira**, organizadores José Márcio Rego, Rosa Maria Marques; colaboração especial Rodrigo Antonio Moreno Serra. — 4.ed. — São Paulo: Saraiva, 2010.

LESSA, Carlos Francisco et al. O conceito de política econômica: ciência e/ou ideologia? 1976.

LESSA, Carlos. **O Brasil necessita de um projeto estratégico de desenvolvimento. In: Economia e sociedade: estudos sobre desenvolvimento e justiça social**. São Paulo: Unesp, 2008.

LIMA, M. R.; PRATES, I. **Emprego doméstico e mudança social: Reprodução e heterogeneidade na base da estrutura ocupacional brasileira**. *Tempo Social*, v.31, n.2, p.149-71. 2019.

LIMA JÚNIOR, Jaime Benvenuto. **O Estado Social e a evolução dos direitos sociais nas constituições brasileiras**. *Revista Jus Navigandi*, Teresina, ano 6, n. 67, maio 2001. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/o-estado-social-e-a-evolucao-dos-direitos-sociais-nas-constituicoes-brasileiras/378045784>. Acesso em: 01 nov. 2024.

LUSTIG, Nora; PESSINO, Carola; SCOTT, John. The Redistributive Impact of Taxes and Social Spending in Latin America. *Public Finance Review*, v. 42, n. 3, p. 326–351, 2014.

MACHADO, Igor Suzano. **A constituição de 1988 e a judicialização da política**: o caso do controle de constitucionalidade exercida pelo STF. In CARVALHO, Maria Alice Rezende de; ARAUJO, Cícero. e SIMÕES, Júlio Assis. (Org.). *A constituição de 1988. Passado e Futuro*. 1ed. São Paulo: Hucitec, 2009.

MARANGONI, G. Anos 1980, década perdida ou ganha? *Revista Desafios do Desenvolvimento*, v.9, n. 72, p.56-65, 2012.

MEDEIROS, Marcelo; BRITTO, Tatiana; SOARES, Fábio Veras. Programas focalizados de transferência de renda no Brasil: contribuições para o debate. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2007. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br>. Acesso em: 20 out. 2024.

MELLO, Janine et al. A inclusão produtiva rural do Brasil Sem Miséria: estratégias e primeiros resultados. **Cadernos de Estudos-Desenvolvimento Social em Debate**, n. 23, 2014.

MILANOVIC, Branko. *Global inequality: a new approach for the age of globalization*. Cambridge: Harvard University Press, 2016.

NEVES, José Luis. Pesquisa qualitativa: características, usos e possibilidades. **Caderno de pesquisas em administração, São Paulo**, v. 1, n. 3, p. 1-5, 1996.

NEVES, Marcelo. **A constitucionalização simbólica**. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

NOVACK, George. *A lei do desenvolvimento desigual e combinado da sociedade*. São Paulo: Rabisco, 1988.

PAES-SOUSA, Rômulo. **Plano Brasil sem miséria: incremento e mudança na política de proteção e promoção social no Brasil**. Working Paper, 2013.

PALLEY, Thomas I. Financialization: What It Is and Why It Matters. *IMF Working Paper*, v. 47, n. 1, p. 81–97, 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.2139/ssrn.2224958>. Acesso em: 02 nov. 2024.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. *Construindo o estado republicano: democracia e reforma da gestão pública*. Rio de Janeiro: FGV, 2010.

PIKETTY, Thomas. *O capital no século XXI*. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

POCHMANN, M. **A metrópole do trabalho**. São Paulo: Brasiliense, 2001.

SAAD-FILHO, Alfredo; JOHNSTON, Deborah. *Neoliberalism: a critical reader*. London: Pluto Press, 2005.

SANTOS, M. **A urbanização brasileira**. 5.ed. São Paulo: Edusp, 2005.

SANTOS, Mílton e SILVEIRA, Maria Laura. **O Brasil: território e sociedade no início do século XXI**. Rio de Janeiro: Record, 2001. Acesso em: 10 set. 2024.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Direitos sociais na Constituição de 1988 e a lacuna entre o direito formal e a prática social no Brasil**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

SAVIANI, H. A Era Vargas: desenvolvimentismo, economia e sociedade. *Economia e Sociedade*, v. 22, p. 855–860, 1 dez. 2013.

SCHEFFER, Mario. **Política de saúde e SUS: questões centrais e o futuro do Sistema Único de Saúde. In: Saúde e Sociedade**. São Paulo: USP, 2015.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 37. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

SINGER, Paul; SILVA, RMA da; SCHIOCHET, Valmor. *Economia Solidária e os desafios da superação da pobreza extrema no Plano Brasil sem Miséria. O Brasil sem miséria. Brasília: MDS*, 2014.

SIMONI JUNIOR, S. Políticas de transferência de renda e de assistência no Brasil: descontinuidades recentes e os desafios colocados pela Covid-19. *Cadernos PROLAM/USP*, v. 20, n. 40, p. 210–236, 29 out. 2021.

SILVEIRA, L.; LEÃO, N. **Segregação ocupacional e diferenciais de renda por gênero e raça no Brasil: uma análise de grupos etários**. *Revista Brasileira de Estudos de População*, v.38, n.1, p.1-22, 2021.

SIQUEIRA, Luana. *Desenvolvimento e pobreza. Uma análise crítica*. *Temporalis*, v. 12, n. 24, p. 353-384, 2012.

SOARES, Sergei; SÁTYRO, Natália. *O Programa Bolsa Família: desenho institucional, impactos e possibilidades futuras*. Texto para discussão, 2009.

SORDI, Denise De. *Empobrecimento, fome e pandemia: o Auxílio Emergencial, o fim do Programa Bolsa Família e o Auxílio Brasil, 2019-2022*. **História, Ciências, Saúde-Manguinhos**, v. 30, n. suppl 1, p. e2023032, 2023.

SOUZA, Celina. *Políticas públicas: uma revisão da literatura*. *Sociologias*, Porto Alegre, v. 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006.

SOUZA, Maria Antônia de. *Educação do campo, desigualdades sociais e educacionais*. **Educação & Sociedade**, v. 33, p. 745-763, 2012.

STIGLITZ, Joseph E. *O preço da desigualdade*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

SUZIGAN, Wilson. *Estado e industrialização no Brasil*. *Brazilian Journal of Political Economy*, v. 8, n. 4, 1988.

VIGNOLI, Francisco Humberto et al. **Formação econômica do Brasil**. Saraiva Educação SA, 2017.

WILLUDWIG, Antonio Carlos. **Métodos de pesquisa em educação**. Universidade Federal da Paraíba. Revista Temas em Educação, v. 23, n. 2, p. 204, 2014.