

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

MAICON DOUGLAS DE OLIVEIRA SANTOS

**TRAJETÓRIA DA POBREZA: UM ENFOQUE SOBRE O CASO BRASILEIRO
FRENTE AO PANORAMA GLOBAL**

Porto Alegre

2024

MAICON DOUGLAS DE OLIVEIRA SANTOS

**TRAJETÓRIA DA POBREZA: UM ENFOQUE SOBRE O CASO BRASILEIRO
FRENTE AO PANORAMA GLOBAL**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Ciências Econômicas da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título Bacharel em Economia.

Orientador: Prof. Dra. Daniela Dias Kühn

Porto Alegre

2024

CIP - Catalogação na Publicação

Santos, Maicon Douglas de Oliveira
Trajetória da pobreza: um enfoque sobre o caso brasileiro frente ao panorama global / Maicon Douglas de Oliveira Santos. -- 2024.
78 f.
Orientador: Daniela Dias Kühn.

Trabalho de conclusão de curso (Graduação) --
Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas, Curso de Ciências Econômicas, Porto Alegre, BR-RS, 2024.

1. Pobreza. 2. Brasil. 3. Renda. 4. Políticas Públicas. I. Kühn, Daniela Dias, orient. II. Título.

MAICON DOUGLAS DE OLIVEIRA SANTOS

**TRAJETÓRIA DA POBREZA: UM ENFOQUE SOBRE O CASO BRASILEIRO
FRENTE AO PANORAMA GLOBAL**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Ciências Econômicas da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título Bacharel em Economia.

Aprovada em: Porto Alegre, _____ de _____ de 2024.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dra. Daniela Dias Kühn – Orientador

UFRGS

Profa. Dra. Rosa Angela Chieza

UFRGS

Prof. Dr. Hélio Afonso de Aguiar Filho

UFRGS

AGRADECIMENTOS

A todos os meus amigos, em especial ao Carlos, Matheus, Andressa e Hellen, pelo apoio nesses longos anos de faculdade.

À minha família, principalmente meus pais e meus irmãos, pelo suporte e por sempre acreditarem em mim.

Aos meus professores, por todo conhecimento adquirido ao longo do curso.

À minha orientadora, professora Daniela Dias Kühn, por estar sempre disponível para me ajudar nesse processo de escrita.

A mim mesmo, por ter insistido, persistido e finalizado essa etapa da minha vida.

Ao Sport Club Internacional, que me fez passar muita raiva nesses últimos anos, fazendo eu perceber que o sofrimento por escrever o TCC não é nada comparado ao que eu sofro por esse time.

Aos contribuintes que, através dos impostos pagos, financiam as universidades públicas, entre elas a UFRGS.

E, por fim, a Taylor Swift, por todas as suas composições que me ajudaram, me inspiraram e me confortaram nesse longo processo no qual, em certos momentos, achei que eu não fosse concluir.

“ Olha, eu sou pobre [...]. Está certo? E gente pobre não tem tempo para fazer investimentos porque gente pobre está muito ocupada tentando não ser pobre. Eu preciso comer hoje e não em setembro. ”

(Earnest "Earn" Marks)

RESUMO

A presente monografia analisa a trajetória da pobreza no Brasil no período que compreende os anos de 1970 até 2022, por meio de dados obtidos pelas agências de pesquisa brasileiras. Para isso, é realizada, em primeiro lugar, uma contextualização do conceito de pobreza, evidenciando a evolução do termo ao longo dos anos e os principais indicadores utilizados para medi-la. Em seguida, é feita uma breve introdução sobre como a pobreza vem sendo tratada nos países centrais e América Latina, além de introduzir o debate sobre focalização *versus* universalização das políticas públicas. Por fim, passa-se para a análise do caso brasileiro, cujo resultado mostra, em linhas gerais, uma redução nos indicadores de pobreza, mas uma oscilação, década por década, entre diminuição no nível de pobreza no país e estabilização no número de pobres no Brasil.

Palavras-chave: Pobreza. Brasil. Renda. Políticas Públicas.

ABSTRACT

This monograph examines the trajectory of poverty in Brazil from the 1970s to 2022, using data obtained from Brazilian research agencies. To achieve this, first, there is a contextualization of the concept of poverty, highlighting the evolution of the term over the years and the main indicators used to measure it. Following that, a brief introduction is provided on how poverty has been addressed in central countries and Latin America, along with introducing the debate on targeting versus universalization of public policies. Finally, the analysis shifts to the Brazilian case, which, in general, shows a reduction in poverty indicators, but a decade-by-decade fluctuation between decreasing poverty levels and stabilization in the number of poor individuals in Brazil.

Keywords: Poverty. Brazil. Income. Public Policies.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

GRÁFICOS

| | |
|--|----|
| Gráfico 1 - Nível de alfabetização no Brasil (2001 a 2018) | 45 |
| Gráfico 2 - Participação dos estratos da população no Brasil: Brasil metropolitano, Brasil urbano e Brasil Rural (1990 a 1999) | 57 |
| Gráfico 3 - Proporção de pobres no Brasil em termos de linhas de pobreza, separados por estratos (1990 a 1999) | 58 |
| Gráfico 4 - Trajetória da pobreza em percentual (%) da população no Brasil (2001 a 2011) | 62 |
| Gráfico 5 - Proporção de pobres no Brasil em percentual (%) da população, por linha de pobreza (2012 a 2022) | 63 |

QUADROS

| | |
|--|----|
| Quadro 1 – Sistematização de Indicadores de pobreza segundo revisão da literatura.. | 27 |
| Quadro 2 - Tipos de Welfare State e suas Características Principais | 35 |
| Quadro 3 - Programas de Transferência de Renda Condicionada (PTRC) em implementação na América Latina e Caribe (1990 a 2012) | 41 |

LISTA DE TABELAS

| | |
|--|----|
| Tabela 1 - Crescimento do gasto social em percentual do PIB (%), nos 7 maiores países da OCDE (1960-1975) | 35 |
| Tabela 2 - Número (em milhares) e participação dos pobres por regiões e estratos (1970-1980) | 49 |
| Tabela 3 - Participação no número de pobres e na população em percentual (%), por regiões e estratos (1970-1980) | 50 |
| Tabela 4 - Proporção de pobres em percentual (%), por regiões e estratos (1970-1980) | 50 |
| Tabela 5 - Número (em milhares) e proporção de pobres em percentual (%), por regiões e estratos (1981-1990) | 52 |
| Tabela 6 - Participação no número de pobres e na população em percentual (%), por regiões e estratos (1981-1990) | 53 |

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

| | |
|-------|--|
| APP | Avaliações Participativas sobre a Pobreza |
| CEPAL | Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe |
| COVID | Corona Vírus Disease |
| ENDEF | Estudo Nacional de Despesa Familiar |
| IBGE | Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística |
| IDH | Índice de Desenvolvimento Humano |
| IDHAD | Índice de Desenvolvimento Humano Ajustado à Desigualdade |
| INAF | Indicador de Alfabetismo Funcional |
| IPEA | Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada |
| IPH | Índice de Pobreza Humana |
| IPM | Índice de Pobreza Multidimensional |
| OCDE | Organização para a Cooperação e Desenvolvimento |
| ODS | Objetivos de Desenvolvimento Sustentável |
| ONU | Organização das Nações Unidas |
| PAEG | Programa de Ação Econômica do Governo |
| PIB | Produto Interno Bruto |
| PNAD | Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios |
| PNUD | Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento |
| POF | Pesquisa de Orçamentos Familiares |
| PTRC | Programas de Transferência de Renda Condicionada |
| R\$ | Real brasileiro |
| SECOM | Secretaria de Comunicação Social |
| SUS | Sistema Único de Saúde |
| US\$ | Dólar Americano |

SUMÁRIO

| | | |
|----------|---|-----------|
| 1 | INTRODUÇÃO | 13 |
| 2 | A EVOLUÇÃO DO TERMO POBREZA AO LONGO DO TEMPO..... | 16 |
| 2.1 | INDICADORES DE POBREZA..... | 22 |
| 2.2 | FOCALIZAÇÃO X UNIVERSALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS | 27 |
| 3 | A TRAJETÓRIA DA POBREZA NOS PAÍSES CENTRAIS..... | 30 |
| 4 | A TRAJETÓRIA DA POBREZA NA AMÉRICA LATINA..... | 38 |
| 5 | A TRAJETÓRIA DA POBREZA NO BRASIL | 44 |
| 5.1 | A POBREZA NO BRASIL NA DÉCADA DE 1970 | 47 |
| 5.2 | A POBREZA NO BRASIL NA DÉCADA DE 1980 | 51 |
| 5.3 | A POBREZA NO BRASIL NA DÉCADA DE 1990 | 54 |
| 5.4 | A POBREZA NO BRASIL A PARTIR DO SÉCULO XXI (2001 a 2022)..... | 58 |
| 6 | CONSIDERAÇÕES FINAIS | 65 |
| | REFERÊNCIAS..... | 68 |

1 INTRODUÇÃO

A pobreza é um fenômeno que afeta milhões de pessoas em todo o mundo, representando um dos principais desafios para o desenvolvimento humano. Nesse contexto, a economia da pobreza é uma área de estudo que busca compreender as condições de vida e as dificuldades enfrentadas pelos mais pobres em uma determinada sociedade. No Brasil, essa é uma questão extremamente relevante, uma vez que o país é marcado por profundas desigualdades econômicas e sociais. O relatório da Oxfam publicado em janeiro de 2024 aponta que 63% da riqueza no Brasil está concentrada nas mãos de 1% da população.

O estudo sobre a pobreza no mundo e suas consequências é de extrema importância, visto que se trata de um dos maiores desafios enfrentados pela humanidade na atualidade. A pobreza afeta não apenas o bem-estar e a qualidade de vida das pessoas em situação de vulnerabilidade, mas também a sociedade como um todo, impactando diretamente na economia, na segurança, na saúde e na educação.

Além disso, a pobreza é um fenômeno complexo e multifacetado, que requer abordagens e soluções integradas e sustentáveis. É importante compreender os diferentes fatores que contribuem para a pobreza e suas consequências para que sejam desenvolvidas políticas públicas mais efetivas e adequadas às necessidades das populações mais vulneráveis.

É importante destacar que a erradicação da pobreza é um dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Organização das Nações Unidas (ONU). Isso mostra a importância e a urgência de se estudar e discutir sobre o tema da pobreza, seus impactos e as políticas públicas para combatê-la, a fim de que se possa trabalhar em conjunto para alcançar essa meta ambiciosa e necessária para construir um mundo mais justo e equitativo para todos.

Ademais, é importante ressaltar que a pobreza não é um problema exclusivo de países em desenvolvimento. Ela também afeta países desenvolvidos e pode ser agravada por crises econômicas e sociais. Portanto, o estudo da pobreza e dos meios para combatê-la é relevante em escala global, já que os desafios e as soluções

enfrentados por diferentes países podem oferecer importantes lições e aprendizados para enfrentar o problema de forma mais efetiva e colaborativa.

Tendo em vista a relevância do tema, o problema de pesquisa se baseia, então, em como pode ser apresentado o debate em relação às situações de pobreza, tanto em países centrais (Estados Unidos e Europa), como na América Latina e Brasil? Sendo, nessa situação, a análise referente ao caso brasileiro a partir dos anos de 1970.

O objetivo desse trabalho, portanto, é investigar a trajetória da pobreza no Brasil a partir da década de 1970 até 2022, contextualizando o caso brasileiro frente a um panorama global. A metodologia de pesquisa adotada nesta monografia baseou-se principalmente em uma revisão bibliográfica sobre o tema da pobreza, combinada com uma análise de dados disponibilizadas pelas agências de pesquisa brasileiras. Os objetivos específicos estão separados em alguns blocos: a) investigar a evolução do conceito de pobreza ao longo do tempo, destacando as mudanças nas abordagens, além de analisar os principais indicadores utilizados para medir a pobreza e como esses indicadores evoluíram ao longo do tempo; b) explorar o debate entre focalização e universalização das políticas públicas e como essas abordagens são implementadas em diferentes contextos; c) examinar como a pobreza é tratada nos países centrais, destacando estratégias e políticas adotadas para combatê-la; d) investigar a trajetória da pobreza na América Latina, com foco especial nos Programas de Transferência de Renda Condicionada (PTRC) e seu impacto na redução da pobreza; e e) examinar a trajetória da pobreza no Brasil nas décadas de 1970, 1980, 1990 e no século XXI (2001 a 2022), além de identificar os principais fatores que contribuíram para a oscilação nos indicadores de pobreza, destacando períodos de redução e estabilização..

Este trabalho está dividido em seis capítulos, sendo este primeiro a Introdução.

O segundo Capítulo procura conceituar o termo pobreza. Neste Capítulo é feita uma breve revisão de como o conceito de pobreza foi e vem evoluindo ao longo do tempo, de um fenômeno unidimensional, na qual a sua análise considerava apenas a renda como um fator determinante, para uma abordagem multidimensional, na qual, além da renda, são levados em consideração outros aspectos. A partir desse momento, passa-se para a análise dos principais indicadores que são utilizados para medir a pobreza no Brasil e por

fim é abordada a dicotomia entre a focalização *versus* universalização das políticas públicas, destacando as suas características e suas limitações.

No terceiro Capítulo é feita uma análise de como a pobreza vem sendo tratada nos países centrais. Nesse capítulo, procura-se mostrar a trajetória da pobreza nessa região.

No quarto Capítulo, adentra-se ao caso da América Latina. Nesse capítulo, além de mostrar a trajetória do combate à pobreza nessa região, são apresentados os principais programas de transferência de renda condicionada aplicados na América Latina.

No quinto Capítulo, é realizado uma análise do caso brasileiro a partir da década de 1970 até o presente momento. Para isso foram extraídos dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), onde é possível identificar a trajetória da pobreza durante todo o período investigado.

Por fim, no sexto Capítulo são feitas as considerações finais que buscam sintetizar os principais pontos do trabalho.

2 A EVOLUÇÃO DO TERMO POBREZA AO LONGO DO TEMPO

Entender o que é pobreza, seu conceito, suas definições, suas causas e seus impactos para a sociedade, além de compreender como ela se manifesta e como o termo vem evoluindo ao longo do tempo é algo de extrema importância, pois é através desse entendimento que os gestores de política econômica devem se basear para a construção e desenvolvimento de um país mais justo e igualitário.

Conforme destacado por Rocha (2006), essa percepção preliminar do que seja a pobreza é elemento essencial para estabelecer um quadro de referência para as análises de política antipobreza. É por meio dessa análise minuciosa que se pode verificar qual a melhor medida de combate à pobreza, uma vez que cada país possui suas especificidades e, portanto, necessita de abordagens diferentes para tratar do mesmo problema.

Antes do início do século XX, os debates econômicos e as políticas públicas davam muito mais foco à questão da desigualdade, relegando a pobreza a um problema secundário ou, no caso, como um problema associado à desigualdade (Carvalho; Souza, 2021).

Segundo Carvalho e Souza (2021), a agenda de pesquisa sobre o tema da desigualdade pode ser dividida em cinco fases:

Fase I (1800-1940): era do progresso técnico: foco na distribuição funcional da renda.

Fase II (190-1950): era do crescimento: a análise estava centrada na distribuição funcional, mas as limitações da abordagem já apontavam para a importância do avanço na distribuição pessoal da renda

Fase III (1953-1960): era do desenvolvimento: foco das atenções nas causas da desigualdade

Fase IV (1970-1990): era da redistribuição: ressaltava a restrição teórica presente nas preocupações com aspectos mais técnicos de mensuração e questões analíticas. Esse processo ficou conhecido como a “virada empírica” da ciência econômica.

Fase V (2000 -...): era da desigualdade de renda e de riqueza: ampliação do escopo das preocupações da fase anterior, trazendo para o centro da agenda de pesquisa a mensuração e os efeitos econômicos e políticos da crescente concentração de renda e de riqueza no mundo desenvolvido (Carvalho; Souza, 2021, p. 403).

Esse debate sobre a desigualdade como tema central em detrimento da pobreza se estendeu até o início da metade do século XX, quando o foco passou gradualmente

das preocupações com a concentração de renda e da riqueza para as metas de aliviar a pobreza. A partir desse período, houve a focalização sobre a questão da pobreza em si, desassociada da desigualdade. Nesse caso, não haveria mais essa relação intrínseca entre pobreza e desigualdade, podendo ocorrer casos de países, por exemplo, cuja renda seja tão baixa que a desigualdade não seria o grande problema, tendo em vista que a maioria (ou a população como um todo) é composta por pessoas em situação de pobreza. Neste caso específico, haveria, então, pobreza sem desigualdade (Carvalho; Souza, 2021).

A definição de pobreza é um tema bastante controverso e variável ao longo do tempo e do espaço. Historicamente, a pobreza foi conceituada e tratada de diversas maneiras. Esse conceito vem evoluindo de uma análise unidimensional baseada na renda para uma análise multidimensional, que incorpora perspectivas mais amplas, incluindo as dimensões sociais, políticas, culturais e psicológicas da privação.

Segundo Romão (1982), não é fácil escolher entre os diversos conceitos de pobreza, havendo sempre uma arbitrariedade inerente em qualquer conceituação. Codes (2008) destaca quatro principais concepções da pobreza: pobreza sob a ótica de subsistência, pobreza relacionada às necessidades básicas, pobreza como privação relativa e, por último, pobreza como privação de capacidades.

A abordagem ligada à ótica de subsistência define como pobre a família cuja renda não é suficiente para obter o mínimo necessário para a sustentação do indivíduo. É traçada uma linha de indigência com valores nutricionais mínimos que garantem as condições vitais do indivíduo. Indivíduos cuja renda é inferior ao valor da linha de indigência¹ encontram-se em situação de pobreza extrema (Da Silva; Lacerda; Neder, 2011).

Ainda hoje diversos países apoiam-se nesse conceito, mesmo sendo o mais antigo dos quatro. Uma das principais razões para isso é a dificuldade em adotar políticas antipobreza em países cuja pobreza é generalizada, dada a escassez de informações (Rocha, 2006).

¹ O Banco Mundial utiliza a faixa de US\$ 2.15 dólar por dia por pessoa como linha de indigência. Esse valor foi atualizado em setembro de 2022 (Aguilar; *et al.*, 2022).

A principal crítica a essa abordagem reside no fato de que ela não aborda todas as dimensões da pobreza, uma vez que o bem-estar dos indivíduos é determinado por uma gama de fatores, não somente pela renda. O ser humano está inserido em um contexto social do qual faz parte; portanto, analisar a pobreza considerando apenas o fator monetário resulta na perda, em parte, da real complexidade sobre o tema. Além disso, é importante destacar que as necessidades alimentares variam conforme os papéis sociais desempenhados pelas pessoas, os hábitos alimentares, entre outros aspectos (Lopes; Macedo; Machado, 2003).

A partir de 1970, a pobreza passou a ter um caráter de necessidades básicas vinculadas a ela. Nesse caso, são incorporadas novas exigências além da renda, como, por exemplo, o acesso ao saneamento básico, à saúde, à educação e à segurança. Essa abordagem utilizada pela ONU a partir dessa data (Crespo; Gurovitz, 2002).

Sob essa perspectiva, a pobreza se caracteriza por dois distintos grupos de elementos. Primeiramente, há um valor mínimo para o consumo privado de uma família, abrangendo alimentos, abrigo, roupas, mobílias e equipamentos. Em segundo lugar, estão as necessidades referentes a serviços essenciais providos pela comunidade como um todo, tais como água potável, serviços sanitários, transporte público, saúde, educação e acesso à cultura (Rocha, 2006).

Esse conceito incorpora elementos da ótica de subsistência, apresentando-se como uma extensão desta. No entanto, encontra dificuldades em ser operacionalizado em forma de ações, devido à problematização em produzir critérios aceitáveis para a escolha e definição dos itens a seres incluídos nesse grupo de elementos. Isso ocorre porque as necessidades de populações não podem ser definidas adequadamente apenas por referência aos aspectos individuais físicos e às provisões mais evidentes de serviços requeridos pelas comunidades locais (Codes, 2008).

Em relação à privação relativa, a pobreza é definida em função do contexto social em que se vive, considerando o padrão de vida e a maneira como diferentes necessidades são supridas em uma determinada realidade socioeconômica (Rocha, 1998). Por essa ótica, a pobreza é estabelecida, portanto, por comparação. Pessoas pobres são aquelas que não conseguem obter, de maneira total ou suficiente, os recursos e as condições de vida que lhe permitam desempenhar papéis, participar de

relacionamentos e seguir o comportamento que lhes é esperado enquanto membros da sociedade. Nessa face da pobreza, a questão da cidadania consolida-se no centro da discussão sobre a pobreza, sendo as duas questões indissociáveis. Então:

[...] no horizonte da cidadania, a questão social se redefine e o 'pobre', a rigor, deixa de existir. Sob o risco do exagero, diria que pobreza e cidadania são categorias antinômicas. Radicalizando o argumento, diria que, na ótica da cidadania, pobre e pobreza não existem. O que existe, isso sim, são indivíduos e grupos sociais em situações particulares de denegação de direitos. (Telles, 1999, p. 129)

A Abordagem de Capacitações é desenvolvida pelo economista indiano Amartya Sen, que considera a pobreza não apenas como uma falta de renda ou recursos materiais, mas também como uma privação de capacidades humanas básicas. Nesse contexto, a pobreza não deve ser identificada com o critério padrão da escassez de renda, mas sim interpretada como a privação das chamadas “capacidades básicas” (Sen, 2000). Logo:

[...] a pobreza deve ser vista como privação de capacidades básicas em vez de meramente como baixo nível de renda, que é o critério tradicional de identificação da pobreza (Sen, 2000, p. 109).

Em vez de definir a pobreza como a carência de suprimento das necessidades fundamentais, Sen (2000) a percebe como falta de realização de certos funcionamentos de base e da aquisição das capacitações correspondentes: uma pessoa é pobre se carece da oportunidade de atingir alguns níveis minimamente aceitáveis desses funcionamentos. Apesar dessa abordagem multidimensional conhecida como Abordagem de Capacitações, o autor não refuta o entendimento de que baixa renda é uma das maiores causas da pobreza, uma vez que sua falta pode ser a principal razão para a privação de capacidades de uma pessoa.

Da Silva, Lacerda e Neder (2011) chamam a atenção para o fato de esta é uma abordagem que envolve questões que podem dificultar a sua aplicação prática, pois envolve aspectos que não são facilmente observáveis ou mensuráveis na realidade. A abordagem de privação de capacitações oferece, então, uma perspectiva "filosófica" da natureza do problema, fato que o próprio autor confirmou na sua síntese. Segundo Sen

(2000), a contribuição da perspectiva das capacidades está no fato de que ela amplia a compreensão da natureza e das causas da pobreza e privações.

Através de conclusões obtidas em estudos desenvolvidos, desde 1993, pelo Banco Mundial, o mesmo passou a realizar Avaliações Participativas sobre a Pobreza (APP's) como forma de incorporar às suas análises uma dimensão humana e social, entrevistando populações desprovidas em vários países do mundo sobre suas opiniões acerca do que é ser pobre (Crespo; Gurovitz, 2002).

As APP's concentram-se basicamente em como os pobres percebem as várias manifestações da pobreza. Assim, ao utilizar esse enfoque, tem-se uma perspectiva multicultural da pobreza, uma perspectiva que vai além da renda e dos gastos em educação e saúde, uma perspectiva que considera a capacidade de os pobres serem ouvidos e de ganharem poder como agentes do seu próprio destino (Salmen, 1994).

Uma definição resumida do conceito de pobreza analisada pelos pobres é dada a seguir:

Pobreza é fome, é falta de abrigo. Pobreza é estar doente e não poder ir ao médico. Pobreza é não poder ir à escola e não saber ler. Pobreza é não ter emprego, é temer o futuro, é viver um dia de cada vez. Pobreza é perder o seu filho para uma doença trazida pela água não tratada. Pobreza é falta de poder, falta de representação e liberdade. (Crespo; Gurovitz, 2002, p. 11).

O que se conclui através dessas avaliações é que os pobres identificam quatro problemas crônicos e sistêmicos que afetam sua liberdade de escolha e de ação: corrupção, violência, subsistência insegura e falta de poder (Crespo; Gurovitz, 2002).

Recentemente, surgiu uma nova abordagem que busca explicar, sobretudo, a pobreza por meio de obstáculos internos à mente dos indivíduos, área denominada como “Economia Comportamental” baseado nos estudos empíricos de Bertrand, Mullainathan e Shafir (2004), Datta e Mullainathan (2014) e Banerjee e Duflo (2021). Essa área, com uma abordagem metodológica mais eclética e experimental, permite a explicação de fenômenos a partir de comportamentos subjetivos dos indivíduos (Muramatsu; Ávila, 2017).

Para Muramatsu e Avila (2017), antes da Economia Comportamental, existiam duas visões sobre a pobreza. A primeira, herdada da escola clássica, pressupõe que as pessoas são totalmente racionais, e nesse caso, a pobreza é entendida como resultado

de escolhas que revelam preferências adaptadas dos indivíduos em meio às circunstâncias vigentes. A segunda abordagem sugere que as pessoas pobres exibem padrões de comportamento impulsivos e abaixo do ideal porque suas preferências e crenças são equivocadas e irracionais (Muramatsu; Avila, 2017).

Pesquisadores do desenvolvimento comportamental Shah, Mullainathan e Shafir (2012) propõem uma terceira visão sobre a pobreza. Para eles, a pobreza é um resultado das características do ambiente institucional que tornam a tomada de decisão dos pobres uma tarefa complexa. Os pobres estariam inseridos num “problema de empacotamento”. Esse problema seria caracterizado pelo grande número de tomada de decisões que os pobres precisam tomar em comparação às pessoas que não vivem nessas condições.

Portanto:

Os pobres são responsáveis por demasiados aspectos de suas vidas. Quanto mais rico o indivíduo for, mais decisões “certas” serão tomadas por ele. Os pobres não têm água encanada [...]. Se quiserem água potável, eles mesmos têm de purificá-la. Não podem pagar por cereais matinais fortificados prontos e, portanto, têm de tomar medidas para que seus filhos recebam nutrientes suficientes. Eles não têm um meio automático de economizar, como um plano de aposentadoria ou uma contribuição para a previdência social, então precisam encontrar um jeito de garantir que vão economizar. (Banerjee; Duflo, 2021, p. 306)

Logo, processar essa enorme quantidade de informações resultaria em uma diminuição parcial da habilidade de planejamento, levando, conseqüentemente, a decisões que proporcionariam recompensas menores a curto prazo, em detrimento de ganhos mais significativos a longo prazo (Muramatsu; Avila, 2017).

A economia comportamental da pobreza concentra-se em estudos que sugerem que as pessoas pobres enfrentam diferentes desafios internos de tomada de decisão que, em situações imprevisíveis, acabam impedindo esses indivíduos de escolher melhores opções para si, o que não deveria ocorrer se tais limitações não existissem (Bertrand, Mullainathan; Shafir, 2004)². A partir de insights dos estudos comportamentais, Bertrand,

² Em determinado estudo realizado numa universidade americana, enquanto alguns estudantes receberam apenas mensagens sobre a importância de se tomar a vacina do tétano, outros além das mensagens, receberam um mapa que mostrava onde se situava a enfermeira que aplicaria a vacina no campus. Nesse segundo caso, ocorreu uma maior participação de estudantes e conseqüentemente de vacinas aplicadas. (Bertrand; Mullainathan; Shafir, 2004)

Mullainathan e Shafir (2004) e Banerjee e Duflo (2021)³ buscam contribuir no estudo da pobreza e do desenvolvimento humano.

A área da economia comportamental procura entender os desafios da pobreza e do desenvolvimento humano em termos de obstáculos internos aos indivíduos, os quais frequentemente incorrem em atalhos mentais, como as heurísticas, e em erros sistemáticos na tomada de decisão, os vieses cognitivos⁴. Um exemplo dessa ocorrência enviesada se dá através dos planos de aposentadoria ou poupança. Para Muramatsu e Avila (2017, p. 367) “mesmo quando há incentivo para poupar, muito dos trabalhadores se apegam à taxa de poupança mais baixa ou até mesmo não aderem aos programas de aposentadoria”.

O potencial dessa área permite entender quais são as barreiras internas que determinam o comportamento dos indivíduos pobres, bem como possibilita criar melhores mecanismos de ajuda para combater a pobreza a partir de uma análise intrínseca dos agentes econômicos e alavancar o desenvolvimento humano das nações (Pereira *et al.*, 2018).

Atualmente, percebe-se que a pobreza é um fenômeno multidimensional. Hoje é consenso que se trata de um problema social complexo, não apenas relacionado a privações em termos de necessidades materiais de bem-estar, mas também à negação de oportunidades de se levar uma vida dentro de padrões socialmente aceitáveis. Logo, a pobreza não se esgota nos aspectos materiais e individuais, mas inclui as relações sociais, como o acesso ao trabalho e à assistência.

2.1 INDICADORES DE POBREZA

A partir do momento em que se conceitua o termo ‘pobreza’ e verifica como essa definição vem evoluindo ao longo do tempo, é possível analisar os indicadores de pobreza. Esses indicadores são essenciais, pois através deles é que podemos ter uma

³ No livro de Banerjee e Duflo são citadas pequenas ações que teriam uma grande eficácia no combate à pobreza ou a uma doença relacionada a ela como, por exemplo, o uso de uma pequena quantidade de cloro para purificar a água e evitar casos de diarreia em crianças (Banerjee; Duflo, 2021)

⁴ Vieses cognitivos são erros de raciocínio causados por estratégias mentais de simplificação, geradas no esforço de processamento de informações (Machado, 2018).

noção geral sobre o tema, verificar a sua evolução, além de caracterizar melhor a realidade, auxiliando no entendimento das causas da pobreza e na proposta de políticas que visam combatê-la (Otonelli *et al.*, 2011).

De acordo com Feres e Villatoro (2013), a pobreza tem múltiplas perspectivas de medição e conceituação. Essas diferentes medidas variam conforme a definição que se dá à pobreza, seja ela vista apenas como uma questão de renda ou se, na análise desse conceito, são inferidos também outros componentes.

Além desse problema, Salama e Destremau (1999) destacam que sob a ótica do método científico, a construção de índices para a pobreza é repleta de avaliações subjetivas que influenciam a análise final dos resultados. Um exemplo claro dessa subjetividade é a definição do limiar da pobreza. A escolha de determinado valor específico para determinar quem está abaixo da linha da pobreza em muitos casos reflete as opiniões e valores daqueles que estão projetando o índice.

Essa subjetividade faz com que possam existir diferentes resultados em termos de medição que alterariam o número total de pessoas em situação de vulnerabilidade e, conseqüentemente, alteram a percepção sobre como a pobreza impacta determinado local, afetando também a formulação de políticas para o combate à pobreza e também o entendimento geral sobre a pobreza.

Quando se analisa apenas pelo enfoque da renda, dois são os principais indicadores utilizados. O primeiro deles é a linha da indigência⁵ (também chamada de “linha da pobreza extrema”). Para essa linha é estabelecido um valor monetário necessário para a obtenção de uma cesta de alimentos que contenha a quantidade calórica mínima de sobrevivência. O segundo indicador é a linha da pobreza⁶, que é a linha da indigência acrescida ao valor monetário capaz de arcar com despesas de transporte, vestuário e moradia (Lopes; Macedo; Machado, 2003).

Esses indicadores, por se basearem apenas em relação a renda, possuem certas vantagens e desvantagens. Para Lopes, Macedo e Machado (2003), uma das vantagens

⁵ O Banco Mundial utiliza a faixa de US\$ 2,15 dólar por dia por pessoa como linha de indigência (Aguilar; *et al.*, 2022).

⁶ O Banco Mundial utiliza a faixa de US\$ 3,65 dólar por dia por pessoa como linha de pobreza para países de rendimento médio baixo e US\$ 6,85 dólar por dia por pessoa como linha de pobreza para países de rendimento médio alto (Aguilar; *et al.*, 2022)

em utilizar esse indicador é que ele facilita a comparação internacional. Isso acontece, pois a renda da população geralmente é um dado de fácil acesso, disponibilizado pela maioria dos países, mesmo naqueles países que divulgam ou que possuem uma menor quantidade de informações disponíveis.

Porém, Accorssi, Scarparo e Guareschi (2012) apontam o fato de que essa perspectiva monetária unidimensional reduz a questão nutricional de subsistência, convertidas em dinheiro, às únicas necessidades do indivíduo. Salama e Destremau (1999) complementam essa crítica ao mencionar que a pobreza medida a rendimentos monetários negligencia o conjunto de bens que não passam pelo mercado e que afetam o bem-estar ou mal-estar dos indivíduos.

Para Feres e Villatoro (2013), há um consenso de que a pobreza é multidimensional, mas se adotam metas de erradicação da pobreza baseadas exclusivamente em valores monetários, pois além da dificuldade na disponibilização de dados e informações de certos países, há uma dificuldade para entrar em consenso sobre uma medida multidimensional.

Analisando a pobreza pelo seu aspecto multidimensional, diversos são os indicadores que são utilizados para medi-la. Entre eles, um dos mais famosos é o Indicador de Desenvolvimento Humano (IDH). Esse indicador faz uso da abordagem das capacitações e tem como objetivo caracterizar os aspectos fundamentais do desenvolvimento humano. Uma vantagem referente a esse indicador é que ele retrata as demais dimensões da pobreza, não a atrelando somente ao fator renda. Fica evidente, então, através desse indicador, que o nível de bem-estar dos indivíduos é determinado por um conjunto complexo de fatores psicossociais e não somente pela renda. O IDH leva em consideração três variáveis, sendo a média entre eles: saúde/longevidade; nível de educação e renda da população (Lopes; Macedo; Machado, 2003).

Para Bagolin e Comim (2008), o IDH é um índice de fácil mensuração, aplicabilidade e interpretação, contemplando questões econômicas e sociais. Porém, também por ser de fácil mensuração, há críticas a esse índice, pois ele abrange de forma restrita a complexidade do fenômeno da natureza, justamente por esta constituído apenas dessas três dimensões (Moura Jr; Sarriera, 2019).

Para Salama e Destremau (1999), o IDH só pode ser significativo se combinado com outros indicadores de desenvolvimento. Além disso, outra crítica advém do fato de que o índice oculta as assimetrias de distribuição e há a ausência de uma medida quantitativa de liberdade humana (PNUD, 2010).

Além desse instrumento, há outros indicadores que podem ser citados: o Índice de Pobreza Humana (IPH), o Índice de Desenvolvimento Humano Ajustado à Desigualdade (IDHAD) e o Índice de Pobreza Multidimensional (IPM).

O IPH é uma derivação do IDH, portanto está relacionado à mensuração da pobreza a partir da perspectiva multidimensional, identificando a acumulação de privações existentes. Mais do que medir a pobreza em função da renda, o IPH se baseia nos parâmetros que representam as mais elementares dimensões das carências e déficits que afetam a vida humana: pouca longevidade, carência de educação básica e ausência de acesso aos recursos privados e públicos (Salama; Destremau, 1999, p. 90-91).

Entre as críticas a esse indicador, Salama e Destremau (1999) apontam que ele utiliza variáveis indiretas que seriam pouco aptas a compreender aspectos qualitativos do bem-estar obtido, além de ser redundante nas suas variáveis, já que não leva em consideração a renda como parte do cálculo. Além disso, o índice não consegue identificar os indivíduos específicos, famílias ou grupos maiores de pessoas que sofrem privação em conjunto (PNUD, 2010).

O IDHAD tem como objetivo a identificação da desigualdade de cada dimensão do IDH nos países; portanto, o IDHAD não leva em consideração apenas o desenvolvimento médio de um país, mas também o modo como esse desenvolvimento é distribuído ao incorporar as desigualdades da esperança de vida, da escolaridade e do rendimento, descontando o valor médio de cada dimensão de acordo com o respectivo nível de desigualdade (PNUD, 2010).

A limitação referente ao IDHAD está relacionada aos problemas técnicos e à complexidade de dados. Além disso, o indicador não consegue captar as desigualdades sobrepostas, ou seja, se as mesmas pessoas sofrem uma ou várias privações (PNUD, 2010).

Por último, o IPM mede a pobreza a partir de três dimensões: educação, saúde e padrão de vida e dez indicadores que estão inseridos entre uma dessas três dimensões. Esse indicador revela a combinação de privações que atingem uma família ao mesmo tempo. Um membro familiar é identificado como multidimensionalmente pobre se, e apenas se, for privado em alguma combinação de indicadores cuja soma ponderada seja trinta por cento ou mais das privações (Alkire; Santos, 2010). Exemplos de aplicação desse índice podem ser encontrados nos trabalhos de Marcelino e Cunha (2023)⁷ e Raiher, Dos Santos e Struminski (2018)⁸.

Entre as principais dificuldades desse indicador está o fato de que não é possível conhecer a desigualdade entre os membros da própria família, tampouco medir a desigualdade entre os pobres. Por fim, o IPM, devido à complexidade dos dados, restringe a possibilidade de comparação direta entre os países (PNUD, 2010).

Percebe-se, então, que todos esses indicadores possuem seus pontos fortes e fracos e é necessário cada país utilizar a métrica que for mais compatível dada a sua situação. É importante deixar registrado que esses indicadores não são excludentes, ou seja, para determinada situação, pode-se utilizar um mais a fim de se obter a resposta que mais se aproxime da realidade, pois:

Limitada a um indicador, a medida é redutora, portanto, pouco pertinente. Concebida a partir de indicadores variados e levando em consideração algumas das múltiplas dimensões da pobreza, ela é mais operacional, pois possibilita analisar a evolução da pobreza (Samala; Destremau, 1999, p. 20)

Por fim, alguns indicadores são mais complexos e trabalham com uma quantidade maior de informações, devendo ser priorizados. Conforme foi demonstrado no presente capítulo, a evolução do entendimento sobre o que é pobreza mostra que ela é um fenômeno complexo e multifacetado, estando, portanto, ligada a outros fatores além da renda. Reduzi-la e medi-la nesse único aspecto faz com que se percam informações relevantes para o entendimento da mesma. No entanto, conforme aponta Rocha (2006), há essa dificuldade, principalmente nos países mais pobres, em ter acesso a essas

⁷ No trabalho de Marcelino e Cunha (2023) foi utilizado o IPM para analisar a situação da pobreza multidimensional no ano de 2019 no Brasil e nas áreas rurais e urbanas.

⁸ No trabalho de Raiher, Dos Santos e Struminski (2018) foi utilizado o IPM para analisar a relação entre pobreza multidimensional e criminalidade nos municípios do Rio Grande do Sul.

informações. Logo, em muitos casos, torna-se necessário o uso de indicadores mais simples.

No Quadro 1, apresenta-se uma síntese de indicadores que foram abordados neste capítulo, separando-os por tipo de indicador, aspecto da pobreza, vantagens da utilização desse indicador e desvantagens.

Quadro 1 – Sistematização de Indicadores de pobreza segundo revisão da literatura

| Indicador | Perspectiva da pobreza | Vantagens | Desvantagens |
|---------------------|-------------------------------|---|--|
| Linha de Indigência | Unidimensional | Simplicidade Facilita a comparação internacional Foco na extrema pobreza | Reduz a pobreza a questões de subsistência Dificuldade em capturar as complexidades da pobreza |
| Linha de Pobreza | Unidimensional | Simplicidade Facilita a comparação internacional Foco nas necessidades básicas da população | Dificuldade em capturar as complexidades da pobreza Negligencia os bens não transacionados no mercado |
| IDH | Multidimensional | Fácil mensuração Facilita a comparação internacional Aborda múltiplas dimensões da pobreza, além da renda | Abrange de forma restrita a complexidade do fenômeno da natureza Oculta as assimetrias de distribuição de renda |
| IPH | Multidimensional | Visão mais completa e abrangente da pobreza Considera elementos essenciais da carência humanas | Não identifica indivíduos, famílias ou grupos afetados por privação conjunta Utilização de variáveis indiretas Redundância das variáveis |
| IDHAD | Multidimensional | Considera como o desenvolvimento do país é distribuído ao incorporar as desigualdades Maior sensibilidade a distribuição de renda do que o IDH | Não captura as desigualdades sobrepostas (múltiplas privações para mesmas pessoas) Complexidade do cálculo Indisponibilidade dos dados |
| IPM | Multidimensional | Identificação precisa da pobreza Elaboração de políticas mais direcionadas Comparabilidade internacional | Não mede a desigualdade entre os pobres Indisponibilidade dos dados Limita comparação entre países |

Fonte: elaboração do autor a partir da PNUD (2010).

2.2 FOCALIZAÇÃO X UNIVERSALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Antes de analisar o combate à pobreza nos países centrais e na América Latina, é necessária uma distinção entre os dois tipos de abordagem nos quais as políticas

públicas podem ser enquadradas. No que tange a essas políticas, há duas formas de intervenção estatal: universalização das políticas públicas e políticas públicas focalizadas.

Na abordagem de universalização das políticas públicas, todos os indivíduos têm direito de acesso a determinados serviços públicos, tornando-se assim uma política social mais cara, pois garante os serviços indiscriminadamente. Essa abordagem inspirada no modelo sueco de *Welfare State*, no qual há uma forte tributação que financia diversas políticas sociais que atingem sem distinção todos os cidadãos (Saraiva, 2004).

Para essa perspectiva, a universalização das políticas sociais está intrinsicamente relacionada aos direitos de cidadania e as “conquistas” sociais (Medeiros, 1999). No entanto, Saraiva (2004) aponta que um dos maiores obstáculos para universalização é a escassez de recursos, principalmente em países que não dispõem de grandes aportes financeiros. O público-alvo geralmente é muito extenso, o que poderia acarretar em uma sobrecarga nos orçamentos, principalmente em cenários onde há uma maior dificuldade financeira. Além disso, há um problema relacionado a eficiência estatal ao executar esse tipo de política. O Estado acaba gastando mal um recurso que já é escasso e que poderia ser direcionado para a população mais necessitada. (Saraiva, 2004).

Theodoro e Delgado (2003) afirmam que uma política social inclusiva e universal envolve recursos, para os quais seria necessário um novo regime fiscal e tributário capaz de arcar com esse projeto. Isso seria uma tarefa que extrapolaria os limites de política social.

Em relação as políticas de cunho focalizado, há uma concentração de recursos em segmentos específicos para que ocorra a otimização dos recursos disponíveis. Essa focalização é particularmente relevante em cenários nos quais os recursos são limitados e, portanto, seria necessário priorizar determinados grupos, como, por exemplo, em programas de assistência direcionados a famílias em situação de baixa renda (Faria; Feijó; Silva, 2007).

A defesa desse regime focalizado decorre da ideia de que os indivíduos que vivem numa situação de vulnerabilidade são incapazes de suprir suas necessidades mínimas via inserção no mercado de trabalho. Portanto, a destinação dos recursos teria os mais

pobres como pilares centrais que receberiam transferências de renda cujo objetivo seja a mitigação da pobreza para esse grupo (Theodoro; Delgado, 2003).

Um dos problemas ligados à focalização das políticas públicas também recai sobre a eficiência estatal, além da dificuldade em criar cadastros confiáveis. Além disso, há a dificuldade em relação à escassez de determinados dados que dificultam a implementação desse tipo de programa (Medeiros, 1999).

Ademais, Medeiros (1999) aponta que, a longo prazo, essa focalização pode ser prejudicial à camada mais pobre da população, pois a concentração dos programas nesse grupo leva a perdas pela classe média, que tende a ter bastante influência na política, levando a uma retirada do apoio a esses programas sociais. Logo, os grupos mais pobres, que possuem pequena capacidade de mobilização, acabam incapazes de realizar novas coalizações para a manutenção desses programas.

Uma solução seria combinar essas duas políticas, já que não são excludentes e podem se complementar. As políticas universais, como nas áreas de saúde e educação básica, por exemplo, garantiriam benefícios para toda a população. Já as políticas focalizadas atuariam como auxílio especialmente para a população mais vulnerável.

No Brasil, podemos ver exemplos de como essas duas políticas convivem entre si. O SUS e o Seguro-Desemprego agem como políticas de cunho universalista, enquanto o Bolsa Família atua como uma política de cunho focalizado.

Por fim, Saraiva (2004) aponta a dificuldade em se adotar uma política pública que consiga alterar os indicadores de desigualdade e promover o desenvolvimento. Na visão de Saraiva, há um “cobertor curto” relacionado às políticas públicas. Isso reside no fato de que o governo precisa fazer uma escolha de quem será contemplado, fazendo com que outra parte da população fique de fora do acesso a esse benefício. Cabe, então, ao governo a tarefa de, dado o contexto inserido, escolher a política que maximize os ganhos da sociedade como um todo, seja de caráter focalizado, universal ou então um *mix* dessas duas políticas.

3 A TRAJETÓRIA DA POBREZA NOS PAÍSES CENTRAIS

Para Behring e Boschetti (2017), as primeiras iniciativas reconhecíveis de políticas sociais não podem ser precisamente atribuídas a um período específico. Sua origem é geralmente associada aos movimentos de massa social-democratas e à formação dos Estados-nação na Europa Ocidental no final do século XIX. No entanto, sua disseminação ocorreu principalmente durante a transição do capitalismo concorrencial para o monopolista, especialmente em sua fase tardia após a Segunda Guerra Mundial, no período pós-1945.

Antes desse período, o que se tinha eram iniciativas pontuais com características assistenciais que são identificadas como protoformas de políticas sociais, entre elas as mais famosas são as Leis dos Pobres que se sucederam entre 1531 e 1601, a *Speenhamland Act*, de 1795 e a Lei revisora da Lei dos Pobres, ou nova Lei dos Pobres (*Poor Law Amendment Act*), de 1834 (Polanyi, 2000). O caráter dessas leis era punitivo e repressivo e não protetor, ou seja, essas leis tinham como fim não garantir o bem comum, mas sim manter a ordem social e punir a vagabundagem, reconhecendo como imperativo o trabalho (Pereira, 2000).

Essas medidas estavam inseridas num contexto de predomínio do liberalismo econômico, onde a burguesia passou a controlar as principais atividades econômicas, período esse denominado de capitalismo mercantil ou comercial (Silva, 2019). Esse liberalismo atrelava-se a um certo Darwinismo social, em que a inserção social dos indivíduos se definia por mecanismos de seleção natural. Os liberais dessa época viam a miséria como natural e insolúvel, ou seja, a miséria era compreendida como resultado da moral humana e não como resultado do acesso desigual à riqueza socialmente produzida. Portanto, os mesmos condenavam intervenções do Estado, pois para eles, essas intervenções, na forma de auxílios sociais, contribuía para reproduzir a miséria, desestimulavam o interesse pelo trabalho e geravam acomodação, o que no fim das contas poderia ser um risco para a sociedade de mercado (Behring; Boschetti, 2017).

Portanto, nesse contexto de período concorrencial do capitalismo, que era regido pelo princípio liberal:

As respostas dadas à “questão social” foram representativas e incorporaram apenas algumas demandas da classe trabalhadora, transformando as reivindicações em leis que minimamente melhoraram as condições de vida dos trabalhadores, mas nunca com a pretensão de atingir a raiz da “questão social. (Santos, 2017, p. 5-6).

Esse período de predominância do modelo liberal burguês se estendeu até o final da segunda metade do século XIX. Após esse período, ocorreram alguns processos político-econômicos que enfraqueceram as bases materiais e subjetivas da sustentação desses argumentos (Behring; Boschetti, 2017). Vale ressaltar dois deles, segundo os autores: o primeiro foi o crescimento do movimento operário, que passou a ocupar espaços políticos e sociais importantes, como o parlamento, obrigando a burguesia a “entregar os anéis para não perder os dedos”. Além disso, destaca-se a vitória do movimento socialista em 1917, na Rússia. (Behring; Boschetti, 2017).

Essas mudanças proporcionaram um maior poder coletivo aos trabalhadores, que, a partir desse momento, obtiveram um maior poder de barganha. O segundo, e não menos importante, foi o processo de concentração e monopolização do capital. Cada vez mais o mercado era liderado por grandes monopólios. Nesse período, então, modificaram-se as estruturas do sistema capitalista, passando de um arranjo concorrencial para um perfil monopolista. (Behring; Boschetti, 2017).

Esse perfil de capitalismo mais agressivo, que gerava uma maior concorrência internacional, culminou nas duas grandes guerras, sendo a primeira datada de 1914 a 1918 e a segunda de 1939 a 1945. Além disso, no meio desse período, a crise de 1929 contribuiu para abalar as convicções da época. Essa crise se alastrou pelo mundo, reduzindo o comércio mundial e instaurou a desconfiança no padrão vigente (Santos, 2017).

Para Behring e Boschetti (2017), houve, na Grande Depressão (1929-1932), uma inflexão na atitude da burguesia em relação à sua confiança cega nos automatismos do mercado. Ficou claro então, a partir desses acontecimentos, que seria necessária uma mudança em relação à forma como o sistema se organizava, já que, de um ponto de vista global era, insustentável para o capital vivenciar uma nova crise com as características de 1929, ainda mais com a experiência socialista da União Soviética nesse período.

Para Mandel (1990), a alternativa que se apresentava era o fascismo, porém não era um arranjo sustentável a médio e longo prazo, dado o nível de tensão entre as classes

sociais, no qual a margem de discussão e de negociação com a classe operária tinha se reduzido a patamares mínimos. Logo, o projeto social-democrata protagonizado por John Maynard Keynes (1883-1946) tornou-se hegemônico, a partir de 1945.

A política Keynesiana, como ficou conhecida, defendia a intervenção estatal com o objetivo de reativar a produção, buscando uma maior participação do Estado na economia. Essa política defendia a liberdade individual e a economia de mercado, mas dentro de uma lógica que rompia com a dogmática liberal-conservadora da época. No modo Keynesiano, o Estado tornava-se produtor e regulador, mas é importante deixar registrado que ainda assim seguia uma lógica capitalista, sem o abandono da mesma ou então em defesa da socialização dos meios de produção. Keynes via a pobreza e a miséria como um problema de distribuição de mercado, um descompasso na relação oferta/demanda de bens e serviços (Montaño; Duriguetto, 2010).

De acordo com Behring e Boschetti (2017), a política Keynesiana teve forte influência do Plano Beveridge⁹, publicado na Inglaterra em 1942, que ao fazer a crítica aos seguros sociais Bismarckianos, propunha uma nova lógica para a organização das políticas sociais ao incorporar um conceito ampliado de seguridade social. Foi nesse momento então que houve a generalização das políticas sociais. Nesse período:

Institucionalizou a possibilidade de estabelecimento de políticas abrangentes e mais universalizadas, [...] de compromisso governamental de aumento de recursos para expansão de benefícios sociais, [...] de um amplo sistema de bem-estar e de comprometimento estatal com crescimento econômico e pleno emprego (Behring; Boschetti, 2017, p. 92).

Os Estados, então, passaram a seguir as orientações do pensamento Keynesiano e a implementar políticas sociais, contribuindo nos países centrais para que fossem chamados de Estados de Bem-Estar Social ou *Welfare State* (Viana; Levcovitz, 2005). Nesse contexto Keynes (1940), propôs uma renda básica para todos. Atrelado a essa proposta de Keynes, os programas de renda mínima surgiram e se desenvolveram ao

⁹ O Plano Beveridge apresentado ao parlamento inglês em 1942 e transformado em lei em 1946 esteve fundamentado em dois grandes princípios, identificados com a nova concepção de proteção social. O princípio da unidade tinha por metas a unificação das múltiplas instâncias de gestão de seguros sociais existentes e a homogeneização das prestações básicas. Universalidade, o outro grande princípio, dizia respeito à cobertura - todos os indivíduos - e aos escopos da proteção (todas as necessidades essenciais) (Vianna, 2002, p. 5)

longo do período. Em 1948, o Reino Unido implantou o *National Assistance Act*, um programa de renda mínima para todas as famílias que atendia às necessidades de subsistência e complementava o sistema ampliado de proteção social. Além da Inglaterra, outros países também aderiram a programas de renda mínima, como é o caso da Finlândia em 1956, Suécia em 1957 e nos Países Baixos em 1963 (Silva, 2019).

Segundo Santos (2017), essa sistematização das políticas sociais que estavam se generalizando nos países centrais nada mais foi do que a implementação do *Welfare State*. Porém, como apontam Oliveira e Montefusco (2017), é importante não confundir esse *Welfare State* com as políticas sociais em si, nem imaginar que a configuração desse arranjo institucional se deu de maneira idêntica nos países em que foi implementado. O que ocorre, na verdade, é que o Estado de Bem-Estar Social era parte integrante e constituinte das ações no campo de seguridade social e no avanço de perspectivas distintas daquelas institucionalizadas pelas antigas Lei dos Pobres.

Esping-Andersen (1991) distingue três tipos de regime de *Welfare State*. O primeiro, caracterizado como “liberal”, predominaria nos Estados Unidos, Canadá e Austrália, tendo as seguintes características: políticas focalizadas de assistência aos comprovadamente pobres; reduzidas transferências universais ou planos modestos de previdência; benefícios restritos à população de baixa renda; reforma social limitada pelas normas tradicionais e liberais da ética do trabalho; critérios rigorosos para acesso aos benefícios e benefícios modestos¹⁰. Nos países que predominavam tais características, o Estado encorajava o mercado a operar de forma eficiente e a promover o crescimento econômico, tanto passivamente (ao garantir apenas o mínimo) quanto ativamente (ao subsidiar esquemas privados de previdência).

Outro regime, classificado como conservador e corporativista e baseado no modelo Bismarckiano, predominaria na Áustria, França, Alemanha e Itália. Nesse regime, o edifício estatal substitui o mercado como provedor de benefícios sociais, de modo que a previdência privada possuía papel secundário. Para Esping-Andersen, nesses regimes,

¹⁰ Um exemplo desse benefício pago era o *Food Stamp Program* (FSP), no qual para fazer parte era necessário comprovar renda. Essa renda a comprovar e o valor dos vales que a família podia receber, variava conforme a quantidade de pessoas na família. Por exemplo: para uma família de 4 pessoas, a renda bruta familiar precisava ser igual ou inferior a US\$ 1.452,00 por mês e a renda líquida de US\$ 1.117,00 por mês. O valor de vales para essa família seria igual a US\$ 370,00 (Coelho, 1993)

há uma ênfase estatal na manutenção das diferenças de status, os benefícios são comprometidos com a família tradicional devido ao legado da igreja, os benefícios voltados para as famílias incentivam a maternidade e baseiam-se no princípio da subsidiariedade, levando o Estado a intervir apenas quando a capacidade da família se exaure (Esping-Andersen, 1991).

Por último, o regime que o autor designa como “social-democrata” agruparia os países que instituíram políticas sociais universais e cujos direitos sociais foram estendidos às classes médias. Para Esping-Andersen (1991), esse modelo de *Welfare State* promove uma igualdade com melhores padrões de qualidade, não apenas igualdade nas necessidades mínimas. Dois são os princípios que estariam na base de implementação das políticas sociais: serviços e benefícios compatíveis com os gastos mais refinados da classe média e igualdade na prestação de serviços, garantindo aos trabalhadores plena participação na qualidade dos direitos desfrutados pelos mais ricos. Nesse sistema, todas as camadas da sociedade são incorporadas a um sistema universal de seguros, ou seja, os trabalhadores das mais diferentes classes sociais estariam em conjunto contribuindo para essa estrutura. Para o autor, esse modelo é uma fusão peculiar de liberalismo e socialismo (Esping-Andersen, 1991).

Para Mauriel (2008), os *Welfare States*¹¹ dos países capitalistas centrais serviram de referência para a construção dos sistemas de proteção social em quase todo mundo. Disseminava-se, dessa forma, não um modelo a ser copiado, mas um padrão de relacionamento do Estado com a sociedade.

No Quadro 2 é apresentado uma síntese desses três tipos de *Welfare States* adotados nos países centrais.

¹¹ Aqui tratado no plural, pois conforme mencionado no texto, haviam três tipos de *Welfare State* operacionalizados nos Estados Unidos e Europa.

Quadro 2 - Tipos de Welfare State e suas Características Principais

| Tipo de Welfare State | Características principais | Exemplos de países |
|--------------------------------|--|---------------------------------|
| Welfare State Liberal | Intervenção estatal mínima Foco em programas sociais seletivos e assistência mínima Ênfase na responsabilidade individual | Estados Unidos Canadá |
| Welfare State Conservador | Ênfase em programas de seguro social e previdência Papel limitado do Estado na redistribuição de recursos Foco na preservação da família tradicional | Alemanha Itália Austrália |
| Welfare State Social-Democrata | Universalismo Desmercadorização dos direitos sociais Redistribuição significativa de recursos Forte intervenção estatal | Suécia Dinamarca Noruega |

Fonte: elaborado pelo autor a partir de Esping-Andersen (1991).

Esse novo padrão intervencionista, em contraste com o liberalismo, levou a mudanças em relação aos tipos de gastos do Estado e à sua totalidade. Como mostra a Tabela 1, ocorreu nesse período um crescimento dos gastos sociais dos principais países da Europa. Entre esses países, destaca-se os Estados Unidos, com um crescimento de quase 90% em termos percentuais do PIB.

Tabela 1 - Crescimento do gasto social em percentual do PIB (%), nos 7 maiores países da OCDE (1960-1975)

| País | 1960 | 1975 | % de aumento |
|--------------------|------|------|--------------|
| Canadá | 11,2 | 20,1 | 79,46% |
| França | 14,4 | 26,3 | 82,64% |
| Alemanha Ocidental | 17,1 | 27,8 | 62,57% |
| Itália | 13,7 | 20,6 | 50,36% |
| Japão | 7,6 | 13,7 | 80,26% |
| Reino Unido | 12,4 | 19,6 | 58,06% |
| Estados Unidos | 9,9 | 18,7 | 88,89% |
| Média | 12,3 | 21,9 | 78,05% |

Fonte: Behring e Boschetti (2017).

Esses “anos dourados” foram se exaurindo ao longo das décadas de 1960 e 1970. O processo foi catalisado por alguns motivos: as dívidas públicas e privadas crescerem nesse período. Houve também, nesse momento, a primeira grande recessão pós-crise de 1929. Aliado a isso, alta do preço do barril de petróleo e a diminuição das taxas de crescimento foram os sinais de que esse modelo do *Welfare State* estava se esgotando (Behring; Boschetti, 2017).

Para Behring e Boschetti (2017), nesse período, as elites político-econômicas então começaram a questionar e a responsabilizar pela crise a atuação do Estado. Nesse momento, houve a contestação em relação ao papel do Estado no que tange às medidas adotadas pelo mesmo, e aí incluíam-se as políticas sociais.

Diante das dificuldades desse final de período em que prevaleciam os ideais Keynesianos de intervenção estatal, surge, então, através de Hayek (1899-1992), uma nova corrente política de pensamento, o chamado movimento neoliberal. Essa ideologia atribuía a crise a um intervencionismo excessivo do Estado na economia, que, junto de um poder excessivo dos sindicatos, estimulava a destruição dos níveis de lucro das empresas e o aumento da inflação (Behring, 2006). Logo, para os autores da síntese neoliberal, a crise seria um resultado do Keynesianismo e do *Welfare State* (Behring, 2006).

Para sair dessa crise, o modelo neoliberal adotava alguns pressupostos para serem seguidos: a presença de um Estado forte para romper o poder dos sindicatos e controlar a moeda; um Estado enxuto para os gastos sociais e regulamentações econômicas; a busca de uma estabilidade monetária como meta suprema; uma forte disciplina monetária, ou seja, uma contenção dos gastos sociais e restauração de uma taxa natural de desemprego; uma reforma fiscal que diminuísse os impostos sobre os rendimentos mais altos, e por fim o desmonte dos direitos sociais, que compunha o pacto político anterior (Behring, 2006).

Para Behring (2006) essas medidas começaram a ser implementadas apenas no final dos anos de 1970 e início de 1980, por Margareth Thatcher (Inglaterra, 1979), Ronald Reagan (EUA, 1980), e Helmut Khol (Alemanha Ocidental, 1982).

Então:

Os governos da “Nova Direita”, muito bem representados por Reagan nos Estados Unidos e Thatcher no Reino Unido, realizaram reformas que promoveram a desregulação das finanças, fortalecimento do setor privado, reforço da ideia de que o individualismo de mercado deve ser a medida básica de valor promovido pela competição e a diminuição do poder infra-estrutural do Estado voltado para questões consideradas prioritárias no II pós-Guerra. (Mauriel, 2008, p. 338).

Para Anderson (1995), o neoliberalismo teve êxito em alguns aspectos, mas em outros não. Se, por um lado, houve controle na taxa de inflação e retomada nas taxas de

lucro, por outro lado, não se estabeleceram taxas de crescimento estáveis, como no período anterior. Além disso, no que se refere às questões sociais, houve um progressivo desmonte desses sistemas nessa etapa do capitalismo. Para Netto (2011), atesta-se nesse período o crescimento da pobreza, do desemprego e da desigualdade, ao lado de uma enorme concentração de renda e riqueza no mundo.

A partir desse momento:

O desmonte dos sistemas de proteção social atestaram que as medidas neoliberais, com a retomada dos princípios liberais e do avanço do neoliberalismo, representaram, [...] agudos retrocessos no campo dos direitos conquistados. Esse processo se agudiza com a crise de 2008 e com seus rebatimentos na proteção social (Anúnciação, 2012, p.36)

Nota-se, então, que, desde o surgimento do capitalismo até os anos de 1970/1980, houve uma evolução nas políticas sociais adotadas pelos países centrais. Inicialmente, durante uma fase que o modo de produção estava se consolidando, prevalecia a ausência de intervenção estatal (*laissez-faire*). Em seguida, desenvolveram-se sistemas de bem-estar social com base nas ideias de Keynes. Por fim, a partir dos anos de 1980, observou-se um questionamento das políticas neoliberais em relação às medidas adotadas, as quais, associadas à crise de 2008, contribuíram para um desmantelamento nos sistemas de proteção social adotados pelos países centrais.

4 A TRAJETÓRIA DA POBREZA NA AMÉRICA LATINA

Para compreender o caso da América Latina no que refere à trajetória da pobreza, é necessária uma revisão histórica para entender o contexto desses países inseridos na economia global. Segundo Salama e Valier (1997), duas são as causas que explicam o surgimento da pobreza nesses países. Em primeiro lugar, no período colonial, houve uma tentativa das classes dirigentes sul-americanas de tentar repetir o padrão de vida europeu, resultando numa profunda desigualdade de renda, pois a classe média buscava um nível de renda aproximado ao que teriam se vivessem na Europa. Em segundo lugar, o padrão de inserção na economia mundial imposto à América Latina é o outro fator estrutural que explica a pobreza. Esse padrão particular de inserção na economia mundial ocorreu através da conquista, pilhagem e extermínio da grande parte da população da América Latina. Portanto, a economia primário-exportadora não foi resultado de uma evolução natural das sociedades da América Latina, mas sim representa uma inclusão forçada em relação ao comércio mundial, que atendia aos interesses dos países centrais. (Salama; Valier, 1997).

Como bem exemplifica Bomfim (2008), nesse período ocorreu a extração predatória da riqueza em solo latino-americano em favorecimento da metrópole. Em busca de riquezas naturais, houve uma devastação territorial e extermínio de milhões de indivíduos. Aliado a essa conjuntura, o próprio trabalho escravizado ocorrido nesse período é um dos expoentes que explicam a desigualdade de renda e pobreza caracterizada nesse processo que compreende o surgimento dos países da América Latina.

Apesar desse caráter padrão inicial, que explica o surgimento da pobreza nos países latino-americanos de contexto geral, é importante destacar a particularidade e singularidade de cada país no que tange a formação da pobreza específica de sua nação:

O pressuposto é que a América Latina é, ao mesmo tempo, una e diversa, por poder-se identificar características homogêneas e heterogêneas que decorrem de diferenciações de fatores territoriais, étnicos, demográficos, ao mesmo tempo em que apresenta traço unificador representado pela elevada desigualdade e pela pobreza de grande contingente de sua população, em decorrência das relações de exploração econômica e dominação política. Isto é, torna-se necessário que cada país da América Latina seja considerado uma formação social específica (Silva, 2016, p. 194).

A partir do momento em que a sociedade latino-americana evoluiu e se integrou ao circuito econômico mundial, ocorreu a transição do modelo agroexportador para o industrializante. Para Espínola e Zimmermann (2018), essa industrialização não ocorreu de maneira invariável e uniforme, registrando-se, em muitos países, o agravamento das condições de pobreza e desigualdade devido a alguns fatores, como a insuficiente criação de empregos, a falta de mão de obra qualificada para assumir novos postos, o êxodo rural, o declínio dos salários e a falta de estruturação das cidades para a expansão da oferta de serviços, deixando muitas famílias e indivíduos à própria sorte. Além disso, destaca-se que os países latino-americanos, em geral, estão integrados à dinâmica econômica global em uma relação de subalternidade, tornando-se reféns não apenas dos interesses das grandes economias, mas também de suas oscilações e crises (Espínola; Zimmermann, 2018).

Nesse novo cenário, com essa industrialização tardia na maioria dos países periféricos, a questão da pobreza coloca-se em novos termos. Para Salama e Valier (1997), dada essa nova conjuntura, há uma mudança dos impactos do sistema produtivo na distribuição da renda e na formação da pobreza. Portanto:

Durante a primeira fase da substituição de importações, o processo de industrialização tende, [...], a diminuir as desigualdades e a reduzir o nível de pobreza: as cidades ainda não produzem miséria como o farão posteriormente. Durante a segunda fase da substituição de importação: a distribuição de renda monetizada gera mais desigualdades do que a da primeira fase, entretanto o crescimento acelerado em determinados países, como o Brasil, permitiu que a desigualdade crescente de renda não se traduzisse necessariamente por um aumento da pobreza urbana, o que não acontecerá no meio rural. (Salama; Valier, 1997, p. 17)

Segundo Boschetti (2007), na América Latina, a partir dos anos de 1920 e 1930, todos os países da região instituíram, de alguma forma, sistemas de proteção social. Para o autor, esses sistemas, entretanto, não foram homogêneos entre si, e as precárias condições de trabalho na região restringiram historicamente o acesso às políticas sociais.

A partir do final da década de 1980, houve um conjunto de transformações que levou a um processo de reestruturação capitalista em escala global. Essa reestruturação tinha como ênfase a estabilidade monetária e o equilíbrio orçamentário (Lima, 2017). Em relação ao caso específico da América Latina, num contexto de endividamento, chegava

uma versão adaptada das ideias liberal-conservadoras da época. Essas ideias, inspiradas no Consenso de Washington¹² e impostas pelos Organismos Financeiros Internacionais, tinham como princípio favorecer a inserção das economias da região a uma nova ordem mundial globalizada (Lima, 2017).

Como admitia o próprio Banco Mundial (1993), as medidas de estabilização que precisavam ser adotadas naquele período, poderiam provocar efeitos negativos sobre os pobres. Entre esses efeitos, poderia haver um aumento temporário das desigualdades sociais devido às diferenças de ajustamento nos diversos mercados. No entanto, essas medidas de estabilização de curto prazo eram uma clara necessidade (Salama; Valier, 1997).

Para o Banco Mundial (1993), entretanto, essa situação seria temporária, pois num segundo momento, as políticas de estabilização e as transformações ligadas às reformas liberais provocariam a retomada de um crescimento ótimo de produção. Logo, a pobreza e as desigualdades sociais poderiam ser reduzidas após aumentarem temporariamente, como resultado do próprio processo de crescimento econômico (Salama; Valier, 1997).

O que se viu, no entanto, conforme menciona aponta a CEPAL (2002), foi um aumento do desemprego, além de um aumento da pobreza¹³. Além disso, Amaral (2012) aponta que, a partir desse período, houve um crescimento das desigualdades sociais e o desmonte dos sistemas de proteção social. No aspecto social, os sistemas de proteção social de caráter universalista e distributivo foram aos poucos passando para modelos de políticas de caráter residual, focalizadas nos segmentos sociais mais vulneráveis (Lima, 2017). Dentre essas políticas de inserção, destacam-se os Programas de Transferência de Renda Condicionada (PTRC), também denominados de Programas de Renda Mínima, que são programas de iniciativa governamental que fornecem assistência direta a famílias de baixa renda, desde que cumpram determinados objetivos pré-estabelecidos.

¹² O Consenso de Washington foi pensado como um “tratamento de choque” para as nações que apresentavam um excessivo endividamento. Os dez principais pontos, formulados pelo inglês John Williamson, em novembro de 1989, envolvem disciplina e reforma fiscal, redução e reorientação de gastos, flexibilização da taxa de juros, câmbio competitivo, liberalização e desregulamentação do comércio, privatizações, respeito aos direitos de propriedade e criação de um ambiente favorável para investimentos externos (Beluzzo, 2007).

¹³ Entre 1990 e 1994 o crescimento do emprego alcançou 2,4% de média anual na América Latina. Entre 1994-1997, a taxa de aumento do emprego se reduziu de 2,4% a 2,3% e a do produto decresceu de 4,1% a 3,3%. Por fim, entre 1997 e 1999, a taxa de empregados chegou a 1,6% e a taxa do PIB em 1,3%. (CEPAL, 2002).

Para Silva e Bermúdez (2014), os Programas de Transferência de Renda Condicionada (PTRC) implementados na América Latina têm como objetivo principal reduzir a pobreza e interromper o ciclo intergeracional da pobreza, originando programas focalizados em segmentos pobres da população. Esses programas substituem até então o padrão antigo de política social que tinha um caráter universalista por políticas residuais e focalizadas (Silva, 2016). Eles surgiram num contexto em que se procurava enfrentar as sequelas dos processos de ajuste econômico representados pelo aumento dos índices de pobreza, de indigência e de diferentes modalidades de trabalhos precarizados, instáveis e de baixos salários que existiam na América Latina (Silva, 2016).

Segundo Silva (2016), esses programas adotados na América Latina não constituem um único modelo de proteção social, pois são adaptados às realidades sociopolíticas e institucionais de cada país. Entretanto, nota-se que há uma característica comum a todos esses programas, que é a transferência monetária para famílias e indivíduos em situação de pobreza ou extrema pobreza, mediante o cumprimento de certas condicionalidades que estão vinculadas principalmente no campo da educação e saúde. Essas condicionalidades estão diretamente relacionadas com a concepção de pobreza multidimensional de Sen (2000), na qual é necessária a criação de oportunidades capazes de gerar possibilidades que garantam a liberdade para que os indivíduos possam superar sua situação de pobreza.

No Quadro 3, é apresentada a relação dos Programas de Transferência de Renda Condicionadas implementados na América Latina e Caribe de 1990 até 2012:

Quadro 3 - Programas de Transferência de Renda Condicionada (PTRC) em implementação na América Latina e Caribe (1990 a 2012)

| País | Nome do Programa | Ano de criação |
|-------------|---|-----------------------|
| Honduras | Programa de Asignación Familiar (PRAF), "Bonos 10.000" Programa Presidencial Salud, Educación y Nutrición | 1990 |
| Equador | Bono de Desarrollo Humano | 1998 |
| Colômbia | Programa Familias em Acción | 2000 |
| Jamaica | Programme of Advancement through Health and Education (PATH) | 2001 |
| México | Oportunidades | 2002 |
| Chile | Chile Solidário | 2002 |
| Brasil | Bolsa Família | 2003 |

| | | |
|----------------------|---|------|
| Peru | Red Juntos (Programa Nacional de Apoyo Directo a los más pobres) | 2005 |
| Paraguai | Programa Abrazo, Programa Tekoporã e Programa Ñopytyvô | 2005 |
| República Dominicana | Programa Solidaridad | 2005 |
| Panamá | Red de Oportunidades | 2006 |
| Costa Rica | Avancemos | 2006 |
| Trinidad e Tobago | Target Conditional Cash Transfer (TCCTP) | 2007 |
| Uruguai | Programa Nuevo Régimen de Asignaciones Familiares (AFAM-PE) | 2008 |
| Bolívia | Programa Bono Madre - Niño "Juana Azurduy" | 2009 |
| El Salvador | Red Solidaridad Programa Comunidades Solidarias Rurales Programa Comunidades Solidarias Urbanas | 2009 |
| Argentina | Programa Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUF) | 2009 |
| Guatemala | Mi Bono Seguro | 2012 |

Fonte: Silva (2014).

Essas políticas de transferência de renda condicionada na América Latina são alvo de críticas por parte de alguns autores devido ao seu caráter residual e focalizado. Para Boschetti (2016):

O investimento em programas assistenciais pífios, focalizados e recheados de condicionalidades, aliado à manutenção do desemprego estrutural e ao não investimento em políticas universais é uma estratégia útil ao capitalismo para regular o mercado a baixo custo em contexto de crise estrutural (Boschetti, 2016, p. 25).

Granemann (2007) complementa que esse tipo de política social contribui para uma monetarização da política social, na qual ocorre a substituição de políticas amplas e universais por bolsas que individualizam o problema da pobreza e o transformam em responsabilidade dos indivíduos e de suas famílias, ocultando o caráter estrutural gerador da pobreza e, conseqüentemente, da riqueza.

Sintetizando o pensamento de alguns autores críticos a esses programas, Lima (2017) afirma que essas políticas focalizadas, no caso da América Latina caracterizada pelos PTRC, vêm perdendo seu caráter transitório para se tornarem permanentes. Há, então, a migração da responsabilidade de superação da pobreza do Estado para o indivíduo e suas famílias. Essa transferência de responsabilidade e, conseqüentemente,

a mudança em relação ao combate à pobreza acaba não levando em consideração a raiz do problema que é dimensão estrutural da pobreza, característica do modo de produção capitalista, fazendo com esse problema não seja sanado, mas sim apenas postergado.

No entanto, apesar das críticas em relação ao modelo focalizado de assistência social, conforme apontam Guimarães, Goulart Filho e Alves (2021), os programas de transferência de renda condicionadas obtiveram êxito em cumprir, de forma geral, os objetivos de redução dos níveis de pobreza e indigência, além de diminuir a transmissão intergeracional da pobreza, tanto no caso brasileiro quanto nos demais países latino-americanos que implementaram tais políticas.

Um exemplo de sucesso da implementação do programa foi a retirada do Brasil do mapa da fome em 2014, além da melhoria dos indicadores de saúde, principalmente relacionados à importância da vacinação e monitoramento do estado nutricional para o desenvolvimento infantil na década de 2010 (Guimarães; Goulart Filho; Alves, 2021).

5 A TRAJETÓRIA DA POBREZA NO BRASIL

Dado o contexto latino-americano de origem da pobreza, no qual o Brasil se insere, cabe então destacar as particularidades e especificidades do caso brasileiro frente ao panorama global. Uma dessas particularidades que mais se destaca é a profunda desigualdade na qual o país se encontra. Essa desigualdade, caracterizada pela disparidade de renda e oportunidades no Brasil, desempenha um papel crucial na perpetuação da pobreza. Ao analisar as causas e consequências dessa desigualdade, podemos identificar os pontos para a superação da mesma. Além disso, entender como a riqueza está distribuída na sociedade brasileira é parte fundamental e necessária para que os agentes públicos formulem políticas públicas eficazes, cujo objetivo seja a redução da pobreza.

Segundo Gremaud (2006), a herança da escravidão no país e a situação precária dos escravos depois de libertos contribuem para explicar a distribuição desigual de renda e de oportunidades. Além disso, Da Silva, Bruno e Silva (2020) apontam que, dadas as condições dos produtos exportados que eram a base da economia no período colonial, e as transformações em relação ao produto base da economia nesse período, algumas regiões foram marginalizadas, gerando bolsões de pobreza que perduraram durante o século XX e início do século XXI.

Essa desigualdade se evidencia a partir de alguns dados disponibilizados pelo *World Inequality Lab* (2022). No estudo, aponta-se que a parte 1% mais rica da população obtém mais de 26,6% dos ganhos nacionais em 2021. Além disso, os 50% mais pobres da população possuíam apenas 0,4% da riqueza brasileira. Nesse caso, a renda caracterizada através dos ativos financeiros e não financeiros (Piketty; *et al.*, 2022).

Além desse fator estrutural, há alguns outros componentes que procuram explicar a desigualdade na qual o país se insere, entre eles a composição da força de trabalho e os fatores institucionais, tais como a segmentação de mercado de trabalho e sua discriminação (Menezes-Filho; Picchetti, 2000).

Para Henriques (2003, p. 67) “nas condições atuais, o mercado de trabalho brasileiro não é, de forma preponderante, gerador de desigualdade, mas apenas revela uma desigualdade anterior, a desigualdade educacional”. Essa desigualdade

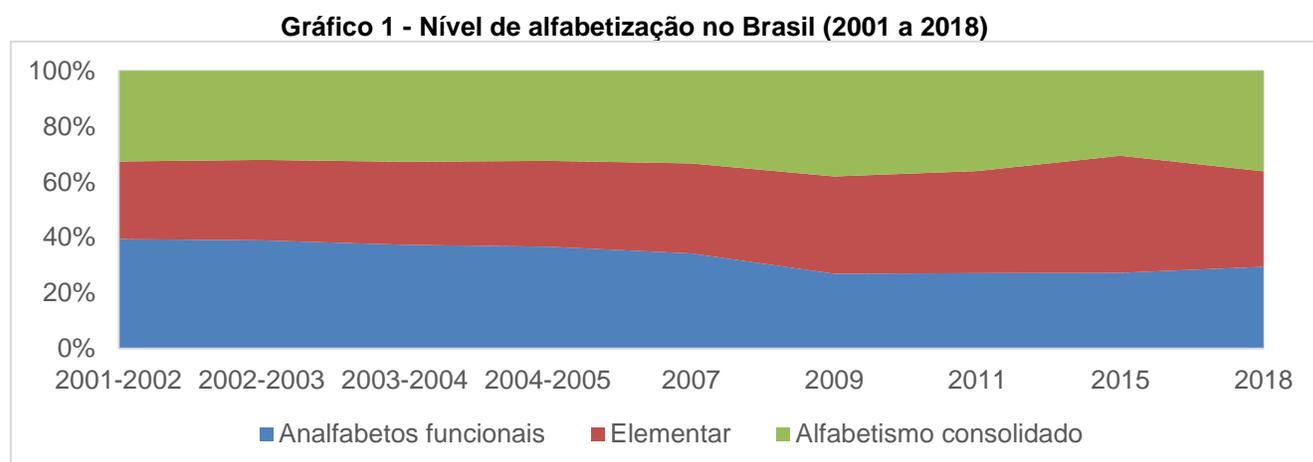
educacional transforma-se em desigualdade de renda. Além disso, gera novas desigualdades por meio da sua própria segmentação e da existência de discriminação empregatícia (Ferreira, 2000).

Há então:

[...] um tipo de equilíbrio político-econômico em que três desigualdades se reforçam mutuamente: uma grande desigualdade educacional gera um alto nível de desigualdade de renda [...]. Essa desigualdade de renda ou riqueza, por sua vez, pode implicar uma distribuição desigual de poder político, na medida em que a riqueza gera influência sobre o sistema político. E a desigualdade de poder político reproduz a desigualdade educacional [...]. Os mais pobres, por sua vez, não têm meios próprios (nem acesso a crédito) para frequentar as boas escolas particulares, nem tampouco poder político para afetar as decisões fiscais e orçamentárias que poderiam melhorar a qualidade das escolas públicas (Ferreira, 2000, p. 155).

A realidade brasileira nas últimas décadas corresponde, portanto, a um país relativamente aprisionado em um patamar intermediário do nível de escolaridade da população, com um nível de desigualdade educacional naturalmente elevado e, ao mesmo tempo, um país que expandiu seu sistema educacional de forma muito lenta, produzindo um aumento na escassez de trabalhadores qualificados e um aumento no valor da educação (Barros; Henrique; Mendonça, 2000).

O Gráfico 1 mostra a evolução dos níveis de alfabetismo no Brasil dos anos 2001 até 2018. Fica evidente nesse gráfico essa estabilidade, mesmo que os valores referentes ao analfabetismo funcional tenham caído nesse período, passando de 39,35% em 2001 para 29,37% em 2018.



Fonte: Indicador de Alfabetismo Funcional (INAF, 2024).

A desigualdade salarial cresce de forma contínua, reforçando a tendência histórica de elevada desigualdade de renda no país. Os horizontes de libertação dessa armadilha passam, necessariamente, por uma aceleração sem precedentes no ritmo de expansão do sistema educacional brasileiro (Barros; Henrique; Mendonça, 2000).

O caso brasileiro se torna ainda mais preocupante quando, ao analisar esse problema da desigualdade, verifica-se a relação da renda total do país com a permanente incidência de pobreza absoluta.

Para Rocha (2011), no que tange à pobreza, é possível separar os países em três grandes grupos. No primeiro grupo, os países são caracterizados pela incapacidade da renda nacional de assegurar o mínimo essencial para cada cidadão. Dessa forma, a pobreza é inevitável, independentemente de como é feita a distribuição de renda. Um segundo grupo abrange os países desenvolvidos, onde a renda per capita é alta e a desigualdade de renda é em grande parte compensada por transferências de renda e pela universalização de acessos a serviços públicos de qualidade. Nesses países, as necessidades básicas são atendidas, tornando o conceito de pobreza relevante, a pobreza na sua forma relativa. Por fim, um terceiro grupo, onde esses países se situam numa posição intermediária. Nessa circunstância, o valor atingido pela renda per capita indica que os recursos disponíveis no país seriam suficientes para assegurar o mínimo essencial a todos, de modo que a persistência da pobreza absoluta é resultado da má distribuição de renda (Rocha, 2011).

O Brasil se insere nesse terceiro grupo, portanto a incidência da pobreza absoluta no Brasil advém dessa forte desigualdade que caracteriza o país.

Embora se saiba que a redução da pobreza absoluta depende tanto do crescimento da renda como da melhoria distributiva (Barros; Mendonça, 1997), este último componente assume papel estratégico no Brasil por três razões básicas.

Primeiramente, por uma questão de justiça social. Em segundo lugar, por ser disfuncional: o nível explosivo de desigualdade de renda já atingido gera inevitavelmente situações de conflitos insustentáveis, especialmente onde os contrastes de renda, riqueza e poder são mais críticos, como, por exemplo, nos casos das metrópoles brasileiras, principalmente o caso de Rio de Janeiro e São Paulo. Em terceiro lugar, porque as oportunidades "naturais" de crescimento econômico são predominantemente

concentradoras, o que exige ações específicas do poder público no sentido não só de evitar o agravamento, mas de promover a diminuição da desigualdade de renda objetivando, particularmente, a redução da pobreza absoluta no país (Rocha, 2011, p. 35).

A partir desse momento, onde se estabelecem as causas da desigualdade e da pobreza referente ao caso brasileiro, parte-se para uma análise por década¹⁴ da trajetória da pobreza ao longo do tempo no Brasil. Nessa análise, será feita uma breve contextualização do comportamento da economia como um todo no período, para então entrar no tópico que trata especificamente sobre a pobreza.

5.1 A POBREZA NO BRASIL NA DÉCADA DE 1970

Entre o final da década de 1960 e início da década de 1970, ocorreu no Brasil o chamado “milagre econômico brasileiro”. No período de 1971 a 1980, o PIB apresentou uma taxa média de crescimento de 8,6% ao ano em termos reais (Rocha, 2011, p. 90). Uma característica marcante desse “milagre” foi um rápido crescimento acompanhado de uma inflação declinante e relativamente baixa para os padrões brasileiros (Rocha, 2011).

Segundo Veloso, Villela e Giambiagi (2008) não existe um consenso em relação aos determinantes desse milagre, sendo as interpretações desse fenômeno agrupadas em três grandes linhas. A primeira linha enfatiza a importância da política econômica do período, com destaque para as políticas monetária e creditícia expansionistas e os incentivos às exportações. Uma segunda vertente atribui grande parte do “milagre” ao ambiente externo favorável, devido à grande expansão da economia internacional, melhoria dos termos de troca e crédito externo farto e barato. Já uma terceira linha de interpretação credita grande parte do “milagre” às reformas institucionais do Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG) do Governo Castello Branco (1964-1967), em particular às reformas fiscais/tributárias e financeiras, que teriam criado as condições para a aceleração subsequente do crescimento (Veloso; Villela; Giambiagi, 2008, p. 222).

¹⁴ A análise se dá a partir da década de 1970, pois é a partir desse período que são disponibilizados os dados da PNAD e, portanto, podem ser feitas as comparações entre ano-a-ano ou, no caso utilizado, década-a-década.

Para Beato e Reis (2000), a década de 1970 foi um período de importantes incrementos na área social. Houve uma melhoria das condições sociais que possibilitou aos brasileiros viverem em melhores condições socioeconômicas. Por exemplo, a esperança de vida dos brasileiros que saltou de 31,4 anos em 1970 para 56,8 em 1980, além do aumento médio dos anos de estudo que passou de 2,4 em 1970 para 4,9 em 1980.

Rocha (2011) verifica que nessa década ocorreu uma redução significativa da incidência de pobreza, como efeito direto das taxas altas de crescimento da renda, tendo ocorrido diminuições da incidência de pobreza de forma sistemática em todas as regiões e estratos, independentemente de suas características específicas.

Por outro lado, concomitantemente nesse período, registrou-se um aumento da desigualdade regional na participação da pobreza, já que foram as regiões mais desenvolvidas, onde se concentravam as atividades líderes do crescimento econômico, as que mais se beneficiaram da redução da pobreza no país. Logo, percebe-se que na década de 1970 essa redução da pobreza se deu pelo crescimento da renda no período e que esse crescimento aprofundou as desigualdades já existentes, pois algumas regiões e algumas camadas da população auferiram uma maior porcentagem dessa renda obtida nesse período (Rocha, 2011).

Concluído esses apontamentos iniciais que dão um panorama geral da década de 1970 no Brasil, o próximo passo consiste em analisar os dados referentes a esse período e fazer algumas observações de como a pobreza evoluiu no Brasil, por regiões e estratos brasileiros.

É importante destacar, antes das análises, que os valores utilizados para medir a linha de pobreza durante as décadas de 1970, 1980 e 1990 são derivados do Estudo Nacional de Despesa Familiar (ENDEF). Segundo Rocha (2011), essas linhas permitem acompanhar a evolução da pobreza ao longo de um período extenso.

Uma alternativa seria adotar cestas de consumo mais atualizadas e com valores mais altos, como as provenientes da Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF). No entanto, Rocha (2001) aponta que adotar essas linhas seria impraticável, pois resultaria em uma proporção de pobres muito elevada em 1970, ou seja, seriam ineficazes para medir a trajetória da pobreza a longo prazo.

A seguir algumas tabelas que mostram a trajetória da pobreza no Brasil na década de 1970-1980 por região.

Os dados da Tabela 2 permitem observar que, embora a redução do número de pobres tenha ocorrido em todas as regiões e estratos, ela se deu de forma mais acentuada no Sudeste, em São Paulo, no Sul e no estrato rural. Para Rocha (2011), a redução da participação da pobreza rural se deve em parte à urbanização acelerada e, em parte, devido à modernização agrícola no Centro-Sul. Porém, para a autora, não houve mudanças capazes de afetar as causas da pobreza rural onde nesse período ela era mais crítica (Rocha, 2011).

Tabela 2 - Número (em milhares) e participação dos pobres por regiões e estratos (1970-1980)

| Brasil, regiões e estratos | 1970 | | 1980 | |
|----------------------------|----------|--------|----------|--------|
| | n° (mil) | (%) | n° (mil) | % |
| Norte/Centro-Oeste | 6.028 | 9,86 | 5.091 | 12,33 |
| Nordeste | 23.562 | 38,54 | 20.305 | 49,17 |
| Sudeste, exceto São Paulo | 13.424 | 21,96 | 7.315 | 17,71 |
| São Paulo | 8.742 | 14,30 | 4.302 | 10,42 |
| Sul | 9.382 | 15,36 | 4.284 | 10,37 |
| Metropolitano | 11.478 | 18,77 | 9.069 | 21,96 |
| Urbano | 18.179 | 29,73 | 14.830 | 35,91 |
| Rural | 31.481 | 51,49 | 17.397 | 42,13 |
| Brasil | 61.138 | 100,00 | 41.297 | 100,00 |

Fonte: Rocha (2011)

Nos dados da Tabela 3, é evidenciada a situação particular do Nordeste quanto à participação no número de pobres no Brasil e o seu comportamento no período de 1970 a 1980. Houve, nesse intervalo de tempo, um aumento da participação de pobres em relação à população da região. Esse aumento foi proporcionalmente maior na região metropolitana e urbana do Nordeste do que na região rural. Já em São Paulo - polo nacional do desenvolvimento - houve a diminuição da participação no número total de pobres. Rocha (2011) aponta que isso ocorreu apesar do atrativo que São Paulo representava junto aos migrantes e, conseqüentemente, da sua forte expansão demográfica. A autora destaca que:

“A taxa de crescimento demográfico do estado de São Paulo foi relativamente elevada na década, 3,4% ao ano [...] fica claro, portanto, que o dinamismo econômico foi o fator determinante para os resultados favoráveis de São Paulo, permitindo absorver os contingentes de migrantes pobres, originários preponderantemente do Nordeste, e ainda assim, reduzir a incidência de pobreza (Rocha, 2011, p. 92).

Além disso, a redução da participação da pobreza rural se deve, em parte, à urbanização acelerada - a população rural se reduziu de 44,75% para 32,65% da população brasileira na década - e, em parte, à modernização agrícola no Centro-Sul. No entanto, não houve mudanças passíveis de afetar as causas da pobreza rural onde ela é mais crítica (Rocha, 2001).

Tabela 3 - Participação no número de pobres e na população em percentual (%), por regiões e estratos (1970-1980)¹⁵

| Brasil, regiões e estratos | 1970 | | 1980 | |
|----------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| | Pobres | População | Pobres | População |
| Norte/Centro-Oeste | 9,86 | 9,31 | 12,33 | 11,29 |
| Nordeste | 38,54 | 30,37 | 49,17 | 29,25 |
| Nordeste rural | 23,58 | 17,90 | 25,55 | 17,90 |
| Sudeste (exceto São Paulo) | 21,96 | 23,63 | 17,71 | 22,43 |
| São Paulo | 14,30 | 18,88 | 10,42 | 21,04 |
| Sul | 15,35 | 17,81 | 10,37 | 15,99 |
| Metropolitano | 18,37 | 24,10 | 21,96 | 28,57 |
| Urbano | 29,73 | 31,14 | 35,91 | 38,79 |
| Rural | 51,49 | 44,75 | 42,13 | 32,65 |
| Brasil | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 |

Fonte: Rocha (2011).

Na Tabela 3 são apresentados os percentuais de pobres e da população geral distribuída por regiões e estratos, enquanto a Tabela 4 evidencia a proporção da população de determinada região (ou estrato) que se encontra em situação de pobreza.

A análise dos dados da Tabela 4 revela, portanto, uma diminuição significativa da pobreza em todas as categorias.

Tabela 4 - Proporção de pobres em percentual (%), por regiões e estratos (1970-1980)

| Brasil, regiões e estratos | 1970 | 1980 |
|----------------------------|--------------|-------------|
| Norte/Centro-Oeste | 72,49 | 38,6 |
| Nordeste | 86,70 | 59,4 |
| Sudeste (exceto São Paulo) | 63,50 | 27,9 |
| São Paulo | 51,80 | 17,5 |
| Sul | 58,90 | 22,9 |
| Metropolitano | 53,20 | 27,2 |
| Urbano | 65,30 | 32,7 |
| Rural | 78,60 | 45,6 |
| Brasil | 68,40 | 35,3 |

Fonte: Rocha (2011).

¹⁵ Corresponde ao total de pobres e não-pobre, excluindo, portanto, os indivíduos em famílias sem informação de renda

5.2 A POBREZA NO BRASIL NA DÉCADA DE 1980

Antes de verificar como a pobreza se comportou nesse período, é importante caracterizar a década de 1980, apontando suas particularidades e verificando como a economia brasileira se caracterizou nesse período. Se a década de 1970 foi caracterizada pelas altas taxas de crescimento, atribuídas boa parte ao milagre econômico, nos anos de 1980 houve uma mudança na trajetória de crescimento brasileiro. Nesse período, ocorreu uma brutal redução no ritmo do crescimento da renda. Ao analisar essa década, Rocha destaca que:

Trata-se do período marcado por fortes oscilações da conjuntura econômica, interrompendo a trajetória de crescimento do produto que ocorreu de forma sustentada desde 1947, ano em que se iniciaram os registros de contabilidade social no Brasil (Rocha, 2011, p. 97).

Ometto, Furtuoso e Silva (1995) apontam que as raízes dessa crise estão nas políticas adotadas na década anterior, que visavam a manutenção do crescimento econômico, mesmo após o primeiro choque do petróleo. Essa busca pelo crescimento levou o Estado brasileiro a assumir um padrão de financiamento baseado no crescente endividamento externo, culminando em desequilíbrios internos, que impactaram negativamente a situação econômica, refletindo na queda dos níveis de emprego e na aceleração da inflação no período.

O Plano Cruzado, criado em 1986, conseguiu êxito temporário na contenção da inflação, porém, esta voltou a crescer nos últimos anos da década, acirrando assim os conflitos distributivos (Rocha, 2011).

No final da década de 1970, o segundo choque do petróleo em 1979 e o brusco aumento das taxas de juros internacionais, aprofundaram a crise externa brasileira do período. Para Santagada (1990), a herança deixada pelos anos de 1970 para a década seguinte foi a de um maior endividamento externo, um avanço do capital multinacional no país, uma maior desigualdade social, além do descontrole da inflação e queda dos investimentos.

A partir desse panorama geral sobre a década de 1980, passa-se a uma análise de da trajetória da pobreza nesse período. Para Rocha (2011), a queda de rendimento

vista ao longo da década de 1980 afetou de forma mais adversa os mais pobres, por meio da piora da desigualdade e perdas de renda real para essas pessoas nessas condições.

Quando se analisa a trajetória da pobreza no período e é realizada a comparação com a evolução do crescimento da renda brasileira na mesma época, percebe-se que a chamada “década perdida” em níveis econômicos, não se mostra muito evidente a partir dessa ótica, devido aos ganhos em termos de pobreza nesse período. Nesta década ocorreu uma diminuição da proporção de pobres, passando de 34,58% da população em 1981, para 30,25% em 1990.

Para Rocha (2011), essa quebra de expectativa se dá por dois motivos. Primeiro, houve uma coleta tardia dos dados da PNAD, que ocorreu após o ajuste do salário mínimo em 1981. Isso levou a uma captação de renda mais alta nesse primeiro ano analisado, reduzindo, de certa maneira, os indicadores de pobreza. Em segundo lugar, essa sensação de empobrecimento pode ter sido, em parte, imputada devido à interrupção do processo de melhoria da renda que ocorria junto da urbanização e da modernização do país.

Segundo a autora:

O impacto do stop and go da economia, especialmente acentuado sobre os estratos urbanos e metropolitanos das regiões mais dinâmicas do país, afetou a todos de forma direta ou indireta, tanto devido ao comportamento da renda, como pela clara redução do investimento público na área social (Rocha, 2011, p. 98-99).

Na Tabela 5 é evidenciada a diminuição do Nordeste na participação da pobreza brasileira, passando de uma proporção de 56,52% de pobres na região em 1981 para 45,83% em 1990, e a diminuição de um número total de 20,1 milhões em 1981 para 18,9 milhões em 1990. Percebe-se então que ocorreu nessa região, nesse período, uma significativa redução da pobreza em números relativos e absolutos.

Tabela 5 - Número (em milhares) e proporção de pobres em percentual (%), por regiões e estratos (1981-1990)

| Brasil, regiões e estratos | 1981 | | 1990 | |
|-----------------------------|----------|-------|----------|-------|
| | n° (mil) | (%) | n° (mil) | (%) |
| Norte | 1.541 | 47,88 | 2.220 | 43,24 |
| Nordeste | 20.119 | 56,52 | 18.903 | 45,83 |
| Minas Gerais/Espírito Santo | 4.575 | 29,21 | 5.075 | 28,46 |
| Rio de Janeiro | 2.938 | 25,55 | 3.803 | 30,49 |

| | | | | |
|---------------|---------------|--------------|---------------|--------------|
| São Paulo | 5.019 | 19,55 | 5.129 | 16,84 |
| Sul | 4.108 | 21,36 | 4.357 | 20,13 |
| Centro-Oeste | 2.754 | 35,09 | 2.483 | 24,94 |
| Metropolitano | 10.829 | 29,47 | 12.261 | 28,86 |
| Urbano | 15.596 | 31,91 | 17.483 | 26,85 |
| Rural | 14.629 | 44,17 | 12.227 | 39,26 |
| Brasil | 41.053 | 34,58 | 41.970 | 30,25 |

Fonte: Rocha (2011).

Os dados da Tabela 6 mostram o aumento da participação relativa da pobreza no meio urbano e metropolitano. Em 1981, 64,37% dos pobres se concentravam em ambientes urbanos e metropolitanos; já em 1990, esse número subiu para um total de 70,86%. Nesse período, ocorreu no Brasil um fenômeno caracterizado como “metropolização da pobreza” (Rocha; Tolosa, 1993), no qual uma boa parte da população pobre passou a se concentrar nas metrópoles.

Além disso, fica evidente através desses dados, a deterioração da pobreza no Rio de Janeiro. Rocha (2011) atribui esse fato ao esvaziamento econômico do estado nesse período.

Tabela 6 - Participação no número de pobres e na população em percentual (%), por regiões e estratos (1981-1990)¹⁶

| Brasil, regiões e estratos | 1981 | | 1990 | |
|-----------------------------|--------|-----------|--------|-----------|
| | Pobres | População | Pobres | População |
| Norte | 3,75 | 2,71 | 5,29 | 3,70 |
| Nordeste | 49,01 | 29,98 | 45,04 | 29,73 |
| Minas Gerais/Espírito Santo | 11,14 | 13,19 | 12,09 | 12,85 |
| Rio de Janeiro | 7,16 | 9,69 | 9,06 | 8,99 |
| São Paulo | 12,22 | 21,62 | 12,22 | 21,95 |
| Sul | 10,01 | 16,20 | 10,38 | 15,60 |
| Centro-Oeste | 6,71 | 6,61 | 5,92 | 7,18 |
| Metropolitano | 26,38 | 30,94 | 29,21 | 30,62 |
| Urbano | 37,99 | 41,16 | 41,65 | 46,93 |
| Rural | 35,63 | 27,89 | 29,13 | 22,45 |
| Brasil | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 |

Fonte: Rocha (2011).

Sintetizando esse período, Ferreira e Litchfield (2000) apontam que os pobres ficaram, em média, mais distantes da linha da pobreza. No entanto, eles concluem que,

¹⁶ Corresponde ao total de pobre e não-pobres, excluindo, portanto, indivíduos em famílias sem informação de renda

enquanto a desigualdade aumentou persistentemente, de maneira não-ambígua, durante os anos 1980, o panorama em relação a pobreza é menos evidente. Para os autores:

A conclusão natural é que a pobreza se comportou anticíclicamente, como se poderia esperar: aumentou na recessão de 1983, caiu seguindo a recuperação do crescimento no meio da década de 80 e alcançou um mínimo pronunciado em 1986. A seguir, aumentou novamente [...]”. (Ferreira; Litchfield, 2000, p. 70)

5.3 A POBREZA NO BRASIL NA DÉCADA DE 1990

A década de 1990 foi marcada por profundas transformações econômicas tanto a nível nacional quanto numa perspectiva global. Nesse período, modificaram-se as relações vigentes entre os países, levando ao surgimento de uma economia mais globalizada, de caráter neoliberal, em diversos países, incluindo o Brasil (Rossi, 2023).

No caso brasileiro, o país vinha de um período econômico, os anos 1980, considerado uma “década perdida”, devido à estagnação econômica registrada nesses anos, aos baixos índices de crescimento e aos sucessivos casos de inflação ocorridos entre 1981 e 1990.

Tendo em vista esse cenário negativo do período anterior, surgiu então a necessidade de modificações estruturais que tinham como objetivo tentar recuperar o dinamismo econômico do passado. Para Pinheiro, Giambiagi e Moreira (2001), a partir dessa década, passou-se a adotar reformas no cenário político brasileiro, nas quais o mercado era favorecido. Ou seja, foram adotadas políticas com caráter neoliberal com objetivo de reestruturar a economia. Segundo os autores, no que tange às reformas feitas na década de 1990, elas podem ser divididas em três períodos:

- a) no primeiro (1991/94), o Brasil abandonou o tradicional regime de substituição de importações, abrindo a economia e privatizando firmas industriais [...]
- b) no segundo período (1995/98), a primeira administração de Cardoso avançou mais um passo ao levar o programa de privatização ao setor de infra-estrutura e ao conter a inflação [...]. Entretanto, a demora em adotar o regime de flutuação da taxa de câmbio e a falta de disciplina fiscal levaram ao aumento do déficit fiscal e em conta corrente, o que também comprometeu o crescimento.
- c) no terceiro e último período (a partir de 1999), adotou-se um novo conjunto de políticas macroeconômicas, baseado em contenção fiscal, metas de inflação e flutuação da taxa de câmbio. (Pinheiro; Giambiagi; Moreira, 2001, p. 29).

Essas reformas tinham como objetivo recuperar o antigo dinamismo econômico perdido nos últimos anos. Além disso, nessa reformulação, o Estado mudava a sua característica econômica principal, passando de um Estado-empresário, que procurava impulsionar o desenvolvimento econômico, para um Estado regulador e fiscal, onde havia a busca pela eficiência e produtividade (Pinheiro; Giambiagi; Gostkorzewicz, 1999).

Dentre todas as medidas e mudanças que aconteceram na década de 1990, no que tange ao Brasil, uma das mais importantes foi a implementação do Plano Real, que tinha como objetivo restabelecer a estabilidade monetária. Na visão do governo de Fernando Henrique Cardoso, assume-se que não existiria política de crescimento sustentável havendo instabilidade monetária (Grasel, 2007).

Camargos (2002) aponta que o Plano, apesar de promover esse controle da inflação, levava a um impedimento do crescimento da economia, já que tinha como característica a alta taxa de juros e o controle do câmbio, que impactavam negativamente a balança de pagamentos.

Por fim, sobre o cenário econômico da década de 1990, Pinheiro, Giambiagi e Gostkorzewicz (1999) caracterizam o período também como uma década perdida, no caso sendo pior ainda que a década de 1980, quando se compara o desempenho macroeconômico do país nas duas décadas. Em números gerais, tanto o PIB médio, a taxa de inflação, as exportações e a taxa de desemprego tiveram desempenhos inferiores na década de 1990, se comparado a década anterior.

No que tange o estudo sobre a pobreza, os anos de 1990 foram extremamente importantes para a discussão do assunto por dois motivos. O primeiro deles é que a pobreza, como questão, assume maior relevância na década, num contexto de estabilização monetária. Em segundo lugar, nessa década surgiram os primeiros programas de transferência condicionadas de renda (Azevedo; Burlandy, 2010). Essa mudança na forma de proteção aos mais necessitados ia ao encontro da mudança do processo de universalização da proteção social estabelecida, para a adoção de uma prática de intervenção social focalizada na pobreza e extrema pobreza (Silva, 2014).

Para Rocha (2011), um dos pilares para o estudo da pobreza no período no Brasil, foi a implementação do Plano Real. Segundo Rocha:

Foi o Plano Real que estabeleceu uma fronteira clara quando se trata de analisar a evolução da pobreza ao longo da década. Seus efeitos marcaram profundamente a sociedade e a economia brasileira nos seus múltiplos aspectos, causando, de imediato, uma significativa queda da incidência de pobreza (Rocha, 2011, p. 109).

Em relação aos efeitos do impacto imediato do Plano Real, ocorreu um aumento de renda e uma melhoria distributiva do rendimento muito mais acentuada na base da distribuição, em detrimento das faixas de renda mais elevadas. O rendimento médio no décimo mais baixo da distribuição dobrou o valor, de R\$ 24 em 1993, para R\$ 48 em 1995 (Rocha, 2011).

Percebe-se, então, que a redução da pobreza brasileira foi fortemente impactada inicialmente após a implementação dessa nova moeda, porém essa condição não se firmou por um longo período de tempo. Rocha (2011) aponta que, já em 1996, haviam evidências que mostravam que a redução da pobreza absoluta tinha se esgotado, com a proporção de pobres até o final da década encontrando-se num novo patamar de resistência em torno de 34% da população brasileira.

Os dois Gráficos evidenciam as modificações do período. A partir desse momento, a análise da trajetória da pobreza no Brasil é feita através de gráficos, permitindo uma melhor visualização das variáveis em comparação com as tabelas anteriores.

O Gráfico 2 estabelece a participação dos estratos no Brasil na década de 1990. Essa divisão é feita em três grupos que compreendem o Brasil rural¹⁷, o Brasil metropolitano¹⁸ e o Brasil urbano¹⁹.

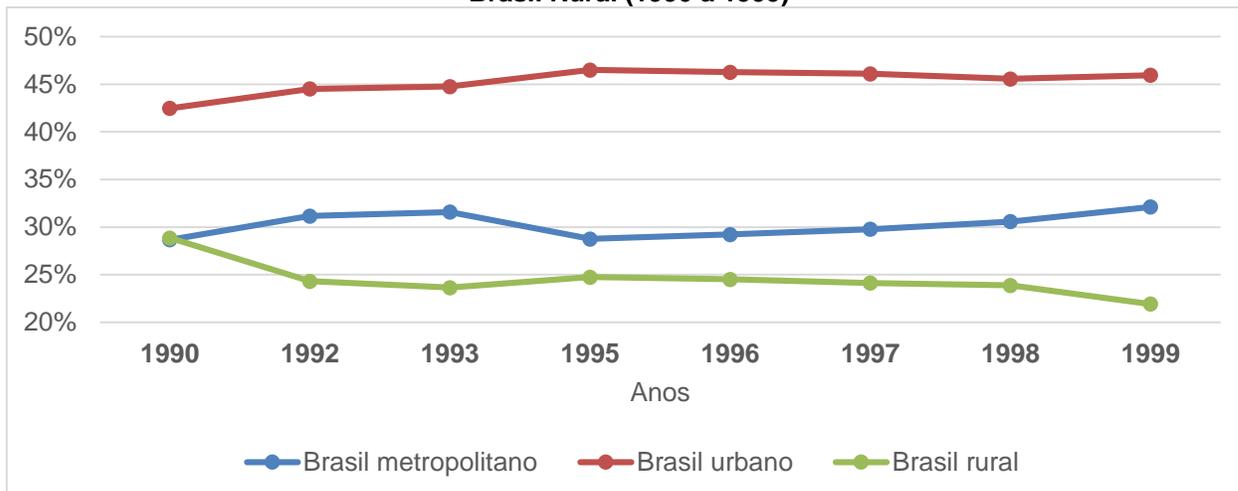
Nota-se, pelo Gráfico 2, a diminuição da população que vivia em zona rural, passando de 28,85% em 1990 para 21,93% em 1999. Isso evidencia o avanço sustentado da urbanização no período.

¹⁷ Refere-se a áreas localizadas fora de centros urbanos, geralmente caracterizadas por uma baixa densidade populacional e uma economia voltada para atividades agrícolas e recursos naturais.

¹⁸ Refere-se a áreas localizadas dentro de centros urbanos centrais e suas zonas suburbanas. Essas regiões geralmente possuem uma diversidade econômica que combina atividades urbanas e suburbanas.

¹⁹ Refere-se a regiões altamente povoadas e geralmente caracterizada por uma ampla gama de atividades econômicas, como comércio, indústria e serviços.

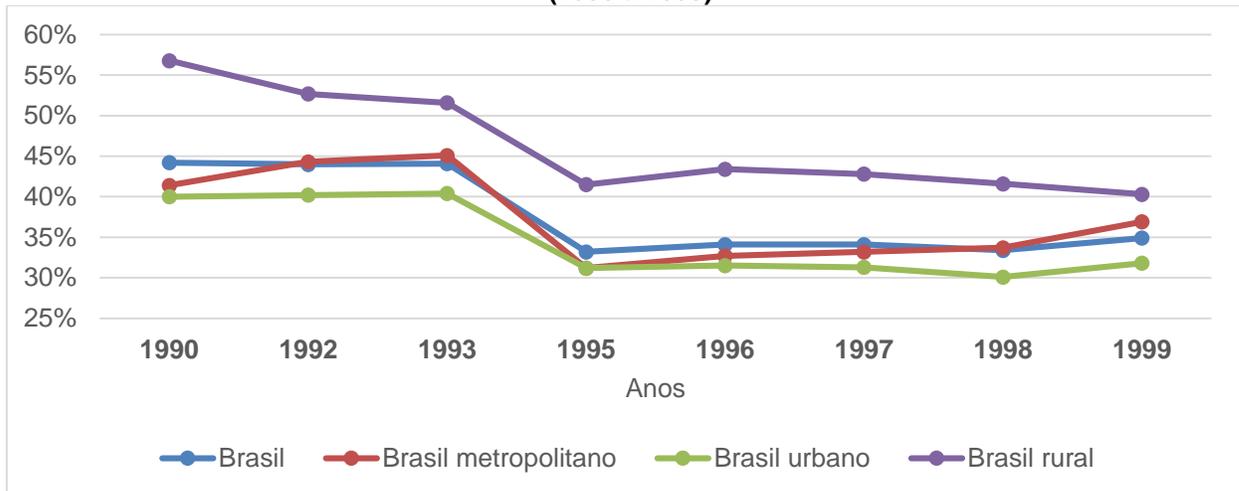
Gráfico 2 - Participação dos estratos da população no Brasil: Brasil metropolitano, Brasil urbano e Brasil Rural (1990 a 1999)



Fonte: Rocha (2011).

Os dados do Gráfico 3 mostram o comportamento da proporção de pobres no Brasil durante a década de 1990. Fica evidente a brusca diminuição da proporção dos pobres em 1995 em todos os estratos, quando comparado ao ano de 1993. Isso se deve principalmente à implementação do Plano Real, que estabeleceu a pobreza brasileira num patamar em torno de 34% da população. Além disso, no que diz respeito à população rural, houve uma redução expressiva nos indicadores do período. Em 1990, 56% da população rural vivia abaixo da linha de pobreza. Em 1999, esse dado correspondia a 40,3% da população rural. Para Rocha (2011), essa diminuição nos valores foi devido à modernização agrícola nas áreas rurais, que incorporou os pobres em atividades mais rentáveis, ou até mesmo os expulsou para as áreas urbanas, levando a esse decréscimo na proporção total.

Gráfico 3 - Proporção de pobres no Brasil em termos de linhas de pobreza, separados por estratos (1990 a 1999)



Fonte: Rocha (2011).

Por fim, no que tange a desigualdade, o Plano Real conseguiu, ao menos inicialmente, promover uma diminuição no período após implementação do Plano, mas conforme Ramos e Vieira (2000) indicam, esse papel distributivo do Plano não foi suficiente para compensar o desempenho negativo do período anterior à sua implementação.

5.4 A POBREZA NO BRASIL A PARTIR DO SÉCULO XXI (2001 a 2022)

O século XXI é marcado por uma série de profundas transformações em diversas áreas da sociedade, principalmente em relação à economia dos países e a sua relação com a evolução da tecnologia. Essa evolução tecnológica diminuiu barreiras entre pessoas e países, levando a transformações econômicas, sociais, entre outras, muito mais rápidas e menos burocráticas. No entanto, é importante notar que, apesar desses avanços, o século XXI também enfrenta desafios persistentes relacionados à desigualdade e pobreza. A rápida evolução tecnológica, embora tenha contribuído para o progresso global, também ressalta a necessidade de abordar disparidades socioeconômicas e garantir que os benefícios sejam distribuídos de maneira equitativa, visando à redução das desigualdades e à erradicação da pobreza em escala mundial.

Em relação ao caso brasileiro, essas transformações do início do século ocorreram a partir da eleição do presidente Luiz Inácio Lula da Silva e de seu foco no combate à pobreza. Portanto:

A eleição do presidente Lula promoveu um deslocamento sem precedentes nas pautas sociais da agenda nacional. O complexo debate acerca dos horizontes e das políticas de combate à desigualdade e à pobreza em nosso país, ganha força e espaço (Henriques, 2003, p. 63)

Com a posse em janeiro de 2003 e tendo como principais heranças deixada pelo seu antecessor a estabilização de preços da economia através do Plano Real e uma elevada dívida pública utilizada para o combate à inflação, o Governo Lula buscava uma retomada no crescimento da economia, além de afastar a desconfiança por parte da elite econômica e do mercado sobre a sua eleição e seu plano de governo (Anderson, 2011).

No que tange aos indicadores econômicos no Governo Lula, o PIB cresceu 4,1% ao ano nesse período de 2003 a 2010, além de uma melhora nas contas externas do país. Ademais, cabe destacar o contexto internacional positivo, que permitiu um crescimento sem a geração de graves desequilíbrios externos e internos (Teixeira; Pinto, 2012).

Em relação à sua sucessora, Dilma Rousseff, durante o seu mandato (2011-2016) surgiram os primeiros sinais de esgotamento do padrão até então estabelecido. O crescimento econômico veio acompanhado de pressões inflacionárias que superavam o teto da meta de inflação (Corsi, 2016). A presidente, pressionada por vários setores da sociedade, tentou reverter a tendência de desaceleração da economia, porém as medidas adotadas não obtiveram sucesso. Corsi (2016) destaca as causas do fracasso da política econômica, entre elas pode-se citar o cenário internacional adverso, a deterioração das expectativas dos empresários, os juros altos, o câmbio apreciado e o baixo nível de investimento. Todo esse cenário desfavorável levou ao processo de *impeachment* da presidente, que foi substituída pelo seu vice, Michel Temer, que impôs uma série de reformas cujo objetivo era a volta do crescimento econômico.

Em relação aos indicadores do período, o primeiro governo Dilma (2011-2014) foi marcado por uma taxa de crescimento de 2,3% ao ano. Já no início do Dilma II (2015-2016) e depois Temer (2016-2018), o PIB retraiu 1,2% ao ano, o que mostra uma

reversão nas taxas de crescimento econômico que ocorreram a partir do Governo Lula (Ipeadata, 2023).

Por fim, na análise da trajetória dos indicadores econômicos durante o século XXI, Bolsonaro (2019-2022) foi eleito num contexto de uma crescente polarização. Para Bello (2023), a situação econômica é um fator que pode explicar essa polarização ocorrida durante esse período. Essa situação, evidenciada pela piora dos indicadores econômicos atrelada ao crescente antipetismo, além de uma influência externa, foram responsáveis pela guinada à direita na presidência do país. (Korybko, 2018).

No governo Bolsonaro, o PIB cresceu na taxa de 1,5% ao ano, valor que se aproxima ao primeiro mandato de Dilma entre 2011 e 2014 (Ipeadata, 2023).

Feitas essas considerações sobre como o desempenho da economia durante o século XXI, entra-se na discussão da trajetória da pobreza nesse período, tendo como pano de fundo esses governos com diferentes ideologias e diferentes formas de conduzir a política econômica do Brasil.

Uma das grandes viradas de chave e carro-chefe do combate à pobreza no Brasil, a partir do início do século XXI, foi a introdução do Programa Bolsa Família que unificou os antigos programas sociais (Marques; Mendes, 2008).

Para Weissheimer (2006), uma das características centrais do programa é que o mesmo procura associar a transferência do benefício financeiro ao acesso a direitos sociais básicos, como saúde, alimentação, educação e assistência social. Além disso, impõe condicionalidades para o pagamento desse auxílio. Logo, o programa, nesse sentido, possui um caráter de tratar a pobreza em seu aspecto multidimensional, considerando essas condicionalidades que precisam ser preenchidas.

Mais do que “apenas” servir como um importante programa para melhorar as condições de vida dos mais pobres, o Bolsa Família tem como objetivo também quebrar o ciclo de pobreza entre as famílias. Com a ajuda desse valor (e devido às condicionalidades para o pagamento), o trabalho infantil acaba sendo diminuído, além de inserir as crianças num ambiente escolar. Isso aumenta os anos de tempo escolar dessas crianças, possibilitando maiores rendas no futuro e, conseqüentemente, interrompendo o ciclo perpetuante da pobreza (Rego; Pinzani, 2013).

Souza *et al.* (2019) apontam uma série de melhoras relacionadas aos índices de pobreza devido à implementação do programa, entre elas, uma queda de 10% na desigualdade, da criação do programa até 2015, além da redução da pobreza em 15% e da extrema pobreza em 25%.

Os dados mais recentes do programa apontam um total de 21,1 milhões de famílias beneficiadas, além de um investimento de R\$ 14,5 bilhões no início de 2024, sendo o Nordeste a região com o maior número de famílias beneficiadas, totalizando 9,51 milhões de famílias e um total de investimentos de R\$ 6,4 bilhões (SECOM, 2024).

O governo Lula, tendo como carro-chefe o Programa Bolsa Família e seguindo a lógica de seu antecessor, promoveu uma série de medidas focadas na expansão do mercado consumidor, inserindo os pobres nesse meio. Entre essas medidas estão a valorização do salário mínimo e as próprias transferências de renda (Juliano; Clemente; Madeira, 2023).

Na prática, durante o Governo Lula I (2003-2006) e Lula II (2007-2010), observou-se, em termos reais, uma queda na situação de pobreza, a partir dos anos 2000, sendo 2003-2008 o período de avanços mais rápidos (Souza, 2022).

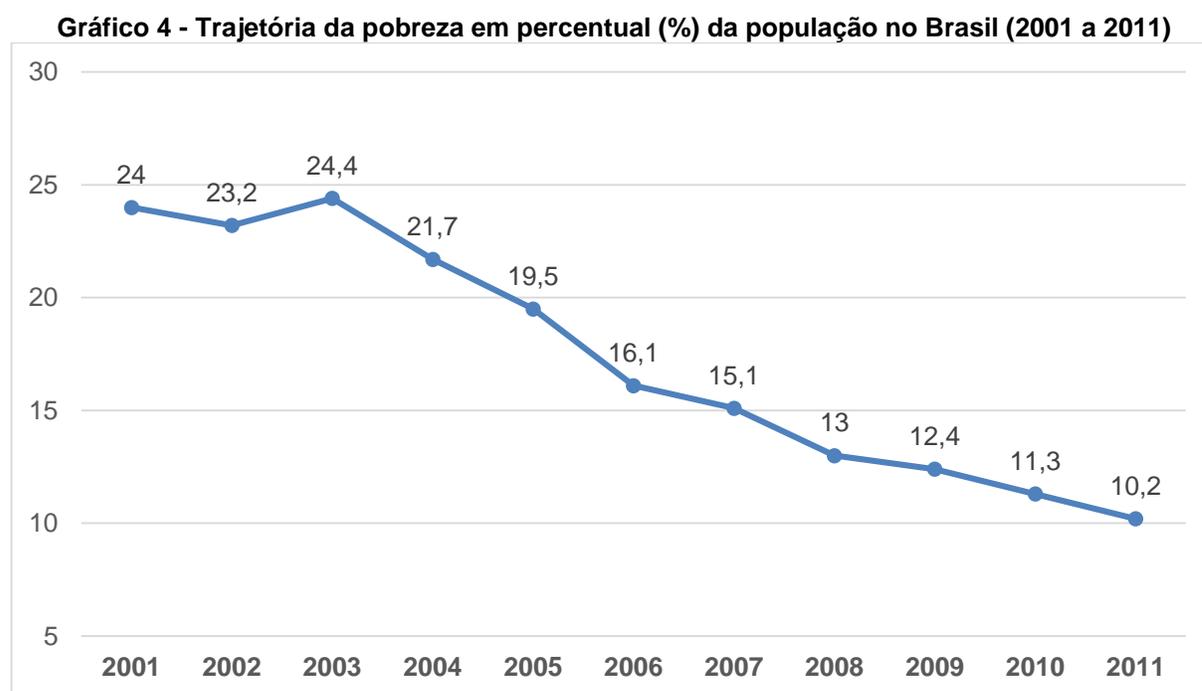
Para Souza (2022), o que explica esse período de evolução nos indicadores foi a volta do crescimento econômico, o aquecimento do mercado de trabalho e a expansão das políticas redistributivas. Esse período de avanço estabeleceu-se até 2014.

A partir dessa data, a economia brasileira começou a dar seus primeiros sinais de esgotamento, levando a uma recessão no período entre 2014 e 2016. Essa recessão afetou negativamente a política social, resultando em um fracasso em evitar a diminuição e até mesmo a estabilidade da pobreza. O percentual de pobres subiu rapidamente e, a partir disso, se estabilizou (Souza, 2022).

Para analisar como a pobreza se comportou ao longo do século XXI, são analisados dois gráficos a seguir. O primeiro, que vai do ano de 2001 até 2011, e o segundo, do ano de 2012 até o ano de 2022. Foi necessária essa bifurcação, pois o valor que o PNAD utiliza para delimitar o nível de pobreza varia entre esses dois grupos. Na análise dos anos de 2001 até 2011, utiliza-se para traçar a linha de pobreza o valor per capita de US\$ 2,50 ao dia. No período que se inicia em 2012 até 2022, são utilizadas três

linhas de pobreza. A primeira de US\$ 2,15²⁰. A segunda de US\$ 3,65²¹. E, por fim, o valor de US\$ 6,85²².

No Gráfico 4 é analisada a trajetória dos indicadores de pobreza no período de 2001 até 2011. A volta do crescimento econômico, o aquecimento do mercado de trabalho e a expansão das políticas redistributivas impulsionaram essa queda no percentual de pobreza no Brasil nesse período. A crise financeira internacional de 2008-2009 não teve grande impacto na questão da pobreza no curto prazo, porém a redução da pobreza tornou-se cada vez mais lenta a partir do final desse período, refletindo a deterioração das condições políticas e econômicas brasileiras (Souza, 2022).



Fonte: elaboração do autor a partir dos microdados da PNAD.

Em relação aos dados do Gráfico 5, essas três ramificações permitem uma melhor compreensão do tema, pois a partir dos dados desse gráfico, fica mais evidente o comportamento da pobreza no Brasil nos últimos anos, medida sob essas três linhas.

²⁰ Valor que o Banco Mundial utiliza como linha de indigência (Aguilar, 2022).

²¹ Valor que o Banco Mundial utiliza como linha de pobreza para países de rendimento médio (Aguilar, 2022).

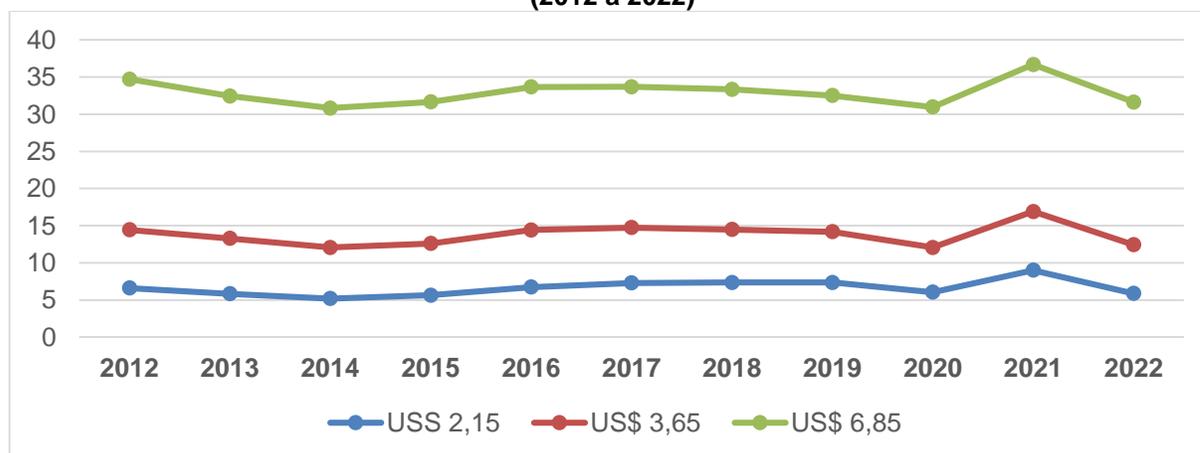
²² Valor que o Banco Mundial utiliza como linha de pobreza para países de rendimento médio alto (Aguilar, 2022).

Percebe-se uma certa estabilidade no percentual de pobres nesse período, independentemente da linha de pobreza adotada. Se, na década anterior, ocorreu visível progresso nos indicadores e havia, então, uma esperança de uma nova década “dourada”, o que se viu na prática foi justamente o contrário disso.

O que o país viveu foi a perda de controle sobre as contas públicas, a pior recessão desde a redemocratização, um impeachment traumático, a eleição mais polarizada da nossa história e a recuperação econômica mais lenta que já experimentamos” (Barbosa; Souza; Soares, 2020, p. 7)

Todo esse cenário adverso da economia brasileira a partir de 2014 refletiu nos indicadores de pobreza. Para Souza (2022), a política social fracassou em conter a escalada de pobreza, fazendo com que a pobreza subisse e, conseqüentemente, se estabilizasse em meio a uma recuperação econômica lenta. Ademais, quando se analisa o Gráfico 4 como um todo, percebe-se a proximidade dos valores obtidos nos anos de 2012 e 2022. Isso significa que nos últimos 10 anos analisados, não houve uma significativa melhora dos indicadores. Se a década de 1980 foi caracterizada como a “década perdida”, devido à estagnação econômica do período, Barbosa, Souza e Soares (2020) apontam uma nova década perdida nos anos de 2010, porém essa ligada à pobreza no período. Além disso, concluem que os retrocessos econômicos e sociais trouxeram os indicadores de volta para níveis iguais ou piores aos que foram observados no começo da segunda década do século XXI.

Gráfico 5 - Proporção de pobres no Brasil em percentual (%) da população, por linha de pobreza (2012 a 2022)



Fonte: elaboração do autor a partir dos microdados da PNAD.

Em relação, especificamente, ao período da pandemia, era de se esperar que, nesse contexto, houvesse uma piora nos índices relacionados à pobreza; porém, como aponta Souza (2022), houve uma expansão da política social. Isso se deve a implementação do Auxílio Emergencial²³, implementado entre os anos de 2020 a 2021. Ele foi, portanto, responsável por amenizar os efeitos que a crise do COVID causou na parte mais vulnerável da população.

O caso brasileiro insere-se no contexto de políticas emergenciais que os países latino-americanos e também países centrais adotaram no cenário de pandemia. No entanto, o Brasil, segundo Aranha e Bronzo (2021), por dispor de uma rede maior de proteção social, conseguiu um aporte maior de valores do que comparado a outros países sul-americanos, como é o caso de Bolívia e Paraguai, nos quais as transferências realizadas foram pontuais e, em muitos casos, realizadas num cenário de poucas cotas, mesmo para beneficiários de programas já existentes nesses países.

Por fim, é importante frisar que o combate à pobreza no Brasil vem sendo realizado, principalmente, através de políticas de cunho focalizado, porém sem deixar de lado também uma certa cobertura universal que atua por meio de algumas políticas, como, por exemplo, o Sistema Único de Saúde (SUS), o Seguro-Desemprego e o Benefício de Prestação Continuada (BPC). Resta saber então, agora num cenário pós-pandemia e com o advento de um novo Governo Lula (2023-2026), como se desenhará o combate à pobreza²⁴ e de que forma se dará, além é claro de mensurar os efeitos dessas políticas na vida dos mais pobres.

²³ O Auxílio Emergencial tinha abrangência nacional e o seu objetivo era atenuar as consequências decorrentes da ampliação do desemprego, do trabalho informal precarizado, da pobreza e da fome no contexto da pandemia da covid-19. Vigorou de abril de 2020 a outubro de 2021. Além disso, esse auxílio foi pago primeiramente num valor mensal de R\$ 600,00 no período de abril a agosto de 2020. De setembro a dezembro de 2020, o valor foi reduzido para R\$ 300,00. Nessa versão de 2020, o benefício do Auxílio Emergencial atendeu mais de 68 milhões de pessoas e aplicou um total de 293 bilhões de reais na economia. Num segundo momento, o benefício foi suspenso durante os três primeiros meses de 2021 e recriado em abril do mesmo ano. Nesse novo cenário, o valor do benefício foi reduzido pela metade, sendo o valor médio limitado a R\$ 250,00 e o valor para famílias com único membro, de R\$ 150,00. Nessa segunda etapa do Programa, o valor aplicado pelo governo foi de 605 milhões de reais, valor muito inferior ao que foi gasto em 2020 (Silva, 2022).

²⁴ Ainda em dezembro de 2022, após a eleição de Lula, e antes de sua posse, foi aprovada pelo Legislativo Federa a PEC da Transição (PEC 32/2022), que retiro do teto de gastos R\$ 145 bilhões para o pagamento do Bolsa Família, com adicional de R\$ 150 por criança de até seis anos (Senado Federal, 2023)

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pobreza é um fenômeno multifacetado que atinge os países em suas mais diversas proporções. A compreensão sobre o tema é de suma importância, pois, através do entendimento do que é pobreza e de como ela se manifesta, é que se pode traçar políticas públicas cujo objetivo seja o combate às raízes do problema.

No presente trabalho, buscou-se analisar a trajetória da pobreza, com enfoque no caso brasileiro, analisando os dados dos indicadores de pobreza a partir da década de 1970 até 2022. Por meio de uma pesquisa bibliográfica e considerando os dados obtidos pelas pesquisas realizadas em território brasileiro, procurou-se compreender o comportamento da pobreza no Brasil, tendo como pano de fundo a situação econômica do país a partir das décadas de 1970, 1980, 1990 e por fim, as duas primeiras décadas do século XXI.

No primeiro capítulo, foi feita uma breve introdução sobre o tema da pobreza, mostrando a importância do assunto, tanto a nível nacional, quanto num cenário global.

O segundo capítulo apresentou a evolução do conceito de pobreza ao longo dos anos. Neste capítulo foi feita uma apresentação de como o fenômeno da pobreza passou de um aspecto unidimensional, ligado somente à renda, a um aspecto multidimensional, no qual se consideram outros fatores, como, por exemplo, saúde e educação. O capítulo mostra as modificações em relação ao tema, de como a pobreza primeiro esteve ligada a uma análise voltada a níveis de subsistência, passando para um enfoque nas necessidades básicas, privações relativas e, por fim, o conceito de *capabilities*, introduzidos por Amartya Sen (2000). A partir desse momento, foi realizada uma revisão dos principais indicadores de pobreza utilizados atualmente, tanto os que tratam a pobreza como fenômeno unidimensional, como aqueles que se utilizam de um aspecto multidimensional da pobreza.

No terceiro capítulo, foi feita uma breve introdução ao tema de focalização *versus* universalização das políticas públicas. O capítulo procurou demonstrar que ambos enfoques sobre o tema têm seus pontos positivos e negativos, servindo então ao gestor de política econômica definir a melhor escolha dado o contexto na qual o país se insere.

O quarto capítulo faz uma breve revisão histórica do combate à pobreza nos países centrais. Ao longo do capítulo, são discutidas as mudanças nas abordagens da pobreza, destacando-se as protoformas de políticas sociais durante a transição do feudalismo para o capitalismo, como, por exemplo, a Lei dos Pobres. Além disso, é examinada a evolução da política econômica, passando do surgimento dos Estados de Bem-Estar social nos países centrais no século XX, influenciados pelo pensamento Keynesiano, à ascensão do neoliberalismo, que impõe a redução do papel do Estado na economia e o enfraquecimento dos sistemas de proteção social.

O quinto capítulo aborda a trajetória da pobreza na América Latina, destacando causas históricas, como a herança colonial e a exploração econômica. É analisada a transição do modelo agroexportador para o industrializante e suas implicações na distribuição de renda, além de examinar a implementação dos sistemas de proteção social na região e a influência de políticas econômicas globais, destacando as medidas adotadas pelo Consenso de Washington. O capítulo também abordou os Programas de Transferência de Renda Condicionada implantados na América Latina.

O sexto capítulo aborda a pobreza no Brasil, destacando a desigualdade como um elemento crucial para a sua perpetuação. Neste capítulo, são analisadas as causas estruturais, como a herança da escravidão e a marginalização de certas regiões, além de fatores relacionados a desigualdade brasileira. As análises pré-século XXI são feitas por décadas. Referente a década de 1970, destaca-se a redução da pobreza nesse período, ligado principalmente ao crescimento econômico da década. A década de 1980 foi caracterizada como a “década perdida”, devido à falta de crescimento no período. No entanto, ocorreram modestos avanços em relação aos indicadores da pobreza durante essa década, com a proporção de pobres diminuindo de 34,58% da população em 1981 para 30,25% da população em 1990. Os anos de 1990 tiveram como destaque as reformas econômicas e a implementação do Plano Real. Nesta década, destaca-se a forte queda da incidência da pobreza durante os primeiros anos de implementação do Plano, passando de 44,09% em 1993 para 33,23% em 1995. Nos últimos anos da década de 1990, a pobreza se estabilizou num patamar em torno de 34% da população.

Por fim, realiza-se uma análise do século XXI, abrangendo o período de 2001 a 2022, destacando as mudanças políticas e econômicas ocorridas durante esse intervalo

de tempo. Ao examinar os dados, conclui-se que ocorreram avanços nos indicadores de pobreza durante a primeira década do século, seguidos por uma recessão após essa data, que estabilizou os índices de pobreza até o início da pandemia. Durante esse período, observou-se uma deterioração nos indicadores, atenuada pelo Auxílio Emergencial, em vigor de abril de 2020 a outubro de 2021, implementado durante o governo Bolsonaro (2019-2022).

A presente monografia conclui abordando a incerteza em relação às futuras políticas governamentais e a necessidade de medidas que vão além do assistencialismo, afim de combater a pobreza em níveis estruturais. Assim, torna-se evidente que não é suficiente apenas estimular a geração de emprego e renda para promover a inclusão social e reduzir a desigualdade. Sem a implementação da reforma agrária e sem o enfrentamento dos demais fatores determinantes da concentração de renda e do patrimônio, o resultado será a manutenção eterna de políticas assistenciais.

A busca por soluções eficazes exige um compromisso contínuo com políticas inclusivas e uma abordagem que ultrapasse barreiras políticas e sociais. Este estudo não apenas lança luz sobre a trajetória da pobreza no Brasil, mas também serve como um convite à reflexão sobre o tema, cujo objetivo final é a construção de um país mais justo, possibilitando aos seus habitantes uma vida digna e justa.

REFERÊNCIAS

- ACCORSSI, Aline; SCARPARO, Helena; GUARESCHI, Pedrinho. A naturalização da pobreza: reflexões sobre a formação do pensamento social. **Psicologia & Sociedade**, Belo Horizonte, v. 24, n.3, p. 536-546, 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-71822012000300007>. Acesso em: 15 dez. 2023.
- AGUILAR, Raul Andres Castaneda; *et al.* September 2022 global poverty update from the World Bank: 2017 PPPs and new data for India. **World Bank Group**, 14 set. 2022. Disponível em: <https://blogs.worldbank.org/opendata/march-2023-global-poverty-update-world-bank-challenge-estimating-poverty-pandemic>. Acesso em 19 jan. 2024.
- ALKIRE, Sabina; SANTOS, Maria Emma. Acute multidimensional poverty: a new index for developing countries. **OPHI Working Paper**, n. 38. Oxford: Oxford Poverty & Human Development Initiative, 2010. Disponível em: http://www.ophi.org.uk/wp-content/uploads/OPHI-wp38_with_note.pdf. Acesso em: 15 dez. 2023.
- AMARAL, Marisa Silva. Uma nova fase do capitalismo e um novo padrão de dependência na América Latina? Elementos para uma investigação. *In: GALVÃO, Andreia et al. (org.). Capitalismo: crises e resistências*. São Paulo: Expressão Popular, 2012
- ANDERSON, Perry. O Brasil de Lula. **Novos Estudos - CEBRAP**, São Paulo, n. 91, p. 23-52, nov. 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0101-33002011000300002>. Acesso em 11 jan. 2024.
- ANDERSON, Pierre. Balanço do neoliberalismo. *In: SADER, E.; GENTILI, P. (orgs). Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.
- ANUNCIACÃO, Daniela Andrade. Aspectos gerais sobre “proteção social” e políticas sociais no capitalismo: das origens às tendências atuais. *In: OLIVEIRA, Mara de; BERGUE, Sandro Trescastro (org.). Políticas públicas: definições, interlocuções e experiências*. Caxias do Sul: EDUCS, 2012. p. 27-40. Disponível em: https://www.uces.br/site/midia/arquivos/POLITICAS_PUBLICAS_EDUCS_EBOOK_2.pdf. Acesso em: 15 dez. 2023.
- ARANHA, Adriana; BRONZO, Carla. Um olhar sobre a proteção social na América Latina frente à pandemia. **Brazilian Journal of Latin American Studies**, [S. l.], v. 20, n. 41, p. 99-126, jul/dez. 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/issn.1676-6288.prolam.2021.186676>. Acesso em 10 jan. 2024.
- AZEVEDO, Darana Carvalho De; BURLANDY, L. Política de combate à pobreza no Brasil, concepções e estratégias. **Revista Katálysis**, Florianópolis, v. 13, n. 2, p. 201-209, jul./dez. 2010. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1414-49802010000200007>. Acesso em 17 dez. 2023.

BAGOLIN, Izete; COMIM, Flavio. Human Development Index (HDI) and its family of indexes: an evolving critical review. **Revista de Economia**, Curitiba, v. 34, n. 2, p. 7-28, mai/ago 2008. Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/328060234.pdf>. Acesso em: 15 dez. 2023.

BANCO MUNDIAL. **Implementing the world bank's strategy to reduce poverty, progress and change**. Washington, DC: World Bank, 1993. Disponível em: <https://documents.worldbank.org/pt/publication/documents-reports/documentdetail/517821468739162137/implementing-the-world-banks-strategy-to-reduce-poverty-progress-and-challenges>. Acesso em 18 jan. 2024.

BANERJEE, Abhijit V.; DUFLO, Esther. **A economia dos pobres: uma nova visão sobre a desigualdade**. Rio de Janeiro: Zahar, 2021.

BARBOSA, Rogério; SOUZA, Pedro Ferreira de; SOARES, Serguei. Desigualdade de renda no Brasil de 2012 a 2019. **Blog Dados**, Rio de Janeiro, jul. 2020. Disponível em: <http://dados.iesp.uerj.br/desigualdade-brasil/>. Acesso em: 08 jan. 2024.

BARROS, Ricardo Paes de; HENRIQUES, Ricardo; MENDONÇA, Rosane. Pelo fim das décadas perdidas: educação e desenvolvimento sustentado no Brasil. *In*: HENRIQUES, Ricardo (org.). **Desigualdade e pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, 2000. p. 405-423.

BARROS, Ricardo Paes de; MENDONÇA, Rosane. **O impacto do crescimento econômico e de reduções do grau de desigualdade sobre a pobreza**. Rio de Janeiro: IPEA, 1997. (Texto para discussão, n. 528). Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/2379>. Acesso em 19 dez. 2023.

BEATO, Cláudio; REIS, Ilka Afonso. Os determinantes da desigualdade de renda no Brasil: luta de classes ou heterogeneidade educacional?. *In*: HENRIQUES, Ricardo (org.). **Desigualdade e pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, 2000. p. 385-403.

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

BEHRING, Elaine Rossetti. Fundamentos de política social. *In*: MOTA, Ana Elisabete *et al.* (Org.). **Serviço social e saúde: formação e trabalho profissional**. São Paulo: Cortez; OPAS; OMS; Ministério da Saúde, 2006.

BELLO, André. Polarização política dinâmica: evidências do Brasil. **Opinião Pública**, Campinas, v. 29, n. 1, p. 42-68, jan/abr. 2023. <https://doi.org/10.1590/1807-0191202329142>. Acesso em: 19 dez. 2023.

BERTRAND, Marianne; MULLAINATHAN, Sendhil; SHAFIR, Eldar. A behavioral-economics view of poverty. **American Economic Review**, v. 94, n. 2, p. 419-423, mai. 2004. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/3592921>. Acesso em 14 dez. 2023.

BOMFIM, Manoel. **A América latina: males de origem**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2008. Disponível em: <https://doi.org/10.7476/9788599662786>. Acesso em 16 dez. 2021.

BOSCHETTI, Ivan. **Assistência social e trabalho no capitalismo**. São Paulo: Cortez, 2016.

BOSCHETTI, Ivanete. A Seguridade Social na América Latina após o Dilúvio Neoliberal. **Observatório da Cidadania**, IBASE, v. 11, p. 91-98, 2007. Disponível em: https://www.socialwatch.org/sites/default/files/pdf/en/panorbrasileiroc2007_bra.pdf. Acesso em: 16 dez. 2023.

CAMARGOS, Marcos Antônio de. Reflexões sobre o cenário econômico brasileiro na década de 90. *In*: XXII ENCONTRO NACIONAL DE ENGENHARIA DE PRODUÇÃO, de 23 a 25 de outubro de 2013, Curitiba. **Anais** [...]. Curitiba: 2002. Disponível em: https://abepro.org.br/biblioteca/enegep2002_tr30_0918.pdf. Acesso em: 18 dez. 2023.

CARVALHO, André Roncaglia de; SOUZA, Luciana Rosa de. A evolução conceitual da desigualdade e da pobreza no pensamento econômico. **Brazilian Journal of Political Economy**, São Paulo, v. 41, p. 402-425, abr./jun. 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0101-31572021-3142>. Acesso em: 05 jan. 2024.

CEPAL. **Globalização e desenvolvimento**. [S.l.]: Síntese, 2002. Disponível em: <https://hdl.handle.net/11362/13954>. Acesso: 16 dez. 2023.

CODES, Ana Luiza Machado de. **A trajetória do pensamento científico sobre pobreza**: em direção a uma visão complexa. Rio de Janeiro:IPEA, 2008. (Texto para discussão, n. 1332). Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/1489>. Acesso em 14 dez. 2023.

COELHO, Carlos Nayro. Os programas de assistência alimentar nos Estados Unidos. **Revista de Política Agrícola**, [S.l.], v. 2, n. 2, p. 17-26, 1993. Disponível em: <https://seer.sede.embrapa.br/index.php/RPA/article/viewFile/761/718>. Acesso em: 13 jan. 2024.

CORSI, Francisco Luiz. A política econômica do governo Dilma: baixo crescimento e recessão. **Revista Novos Rumos**, [S. l.], v. 53, n. 1, p. 153–165, jun. 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.36311/0102-5864.2016.v53n1.09.p153>. Acesso em 19 dez. 2023.

CRESPO, Antônio Pedro Albernaz; GUROVITZ, Elaine. A pobreza como um fenômeno multidimensional. **RAE eletrônica**, São Paulo, v. 1, n.1, p. 1-12, dez. 2002. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1676-56482002000200003>. Acesso em 14 dez. 2023.

DA SILVA, Ana Márcia Rodrigues; LACERDA, Fernanda Calasans C.; NEDER, Henrique Dantas. A evolução do estudo da pobreza: da abordagem monetária à privação de capacitações. **Bahia Análise & Dados**, Salvador, v. 21, n. 3, p. 509-527, jul./set. 2011. Disponível em <https://sei.ba.gov.br/images/publicacoes/download/aed/pobreza.pdf>. Acesso em: 08 jan. 2023.

DA SILVA, José Jaime; BRUNO, Miguel Antônio Pinho; SILVA, Denise Britz do Nascimento. Pobreza multidimensional no Brasil: uma análise do período 2004-2015. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 40, n. 1, p. 138-160, jan./mar. 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0101-31572020-2924>. Acesso em: 17 dez. 2023.

DATTA, Saugato; MULLAINATHAN, Sendhil. Behavioral design: a new approach to development policy. **Review of Income and Wealth**, v. 60, n. 1, p. 7-35, fev. 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/roiw.12093>. Acesso em 14 dez. 2023.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas do Welfare State. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 24, p. 85-116, set. 1991. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-64451991000200006>. Acesso em: 15 dez. 2023.

ESPÍNOLA, Gepherson Macêdo; ZIMMERMANN, Clóvis Roberto. As transferências condicionadas de renda na América Latina: lenitivos para a pobreza?. **Revista Katálysis**, São Paulo, v. 21, n. 1, p. 55-65, jan./abr. 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1982-02592018v21n1p55>. Acesso em 16 dez. 2023.

FARIA, Ana Lucia Cosenza; FEIJÓ, Carmem Aparecida; SILVA, Denise Britz do Nascimento. Focalização de políticas públicas: uma discussão sobre os métodos de avaliação. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 28, n. 1, p. 287-310, jul. 2007. Disponível em: <https://revistas.planejamento.rs.gov.br/index.php/ensaios/article/view/2137/2521>. Acesso em 18 jan. 2024.

FERES, Juan C.; VILLATORO, Pablo. A viabilidade de se erradicar a pobreza: uma análise conceitual e metodológica. **Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate**, Brasília, n. 15, p. 10-87, out. 2013. Disponível em: <https://fpabramo.org.br/acervosocial/wp-content/uploads/sites/7/2017/08/386.pdf>. Acesso em 15 dez. 2023.

FERREIRA, Francisco de Holanda Guimarães. Os determinantes da desigualdade de renda no Brasil: luta de classes ou heterogeneidade educacional?. *In*: HENRIQUES, Ricardo (org.). **Desigualdade e pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, 2000. p. 131-158.

FERREIRA, Francisco de Holanda Guimarães; LITCHFIELD, Julie. Desigualdade, pobreza e bem-estar social no Brasil – 1981/95. *In*: HENRIQUES, Ricardo (org.). **Desigualdade e pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, 2000. p. 49-80.

GRANEMANN, Sara. Políticas Sociais e Financeirização dos Direitos do Trabalho. **Revista Em Pauta**: teoria social e realidade contemporânea, [S. l.], n. 20, p. 57–68, set. 2009. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaempauta/article/view/159>. Acesso em: 16 dez. 2023.

GRASEL, Dirceu. Brasil: Plano Real e a estabilização econômica inacabada. Disponível em: <https://e-revista.unioeste.br/index.php/gepec/article/view/225>. **Informe GEPEC**, [S.l.], v.9, n.1, p. 1-11, abr. 2007. Disponível em: <https://e-revista.unioeste.br/index.php/gepec/article/view/225>. Acesso em: 11 jan. 2024.

GREMAUD, Amaury Patrick. **Economia Brasileira Contemporânea**. São Paulo: Atlas. 2006.

GUIMARÃES, Paula Rosane Vieira; GOULARTI FILHO, Alcides; ALVES, Ismael Gonçalves. Programas de transferência de renda condicionada - ptrc: uma breve revisão. **Anais Seminário de Ciências Sociais Aplicadas**, [S.l.], v. 7, n. 7, p. 1-15, jul. 2021. Disponível em: <https://periodicos.unesc.net/ojs/index.php/seminariocsa/article/view/7104/6014>. Acesso em 18 jan. 2024.

HENRIQUES, Ricardo. Desnaturalizar a desigualdade e erradicar a pobreza no Brasil. *In*: WERTHEIN, Jorge; NOLETO, Marlova Jovchelovitch (orgs.). **Pobreza e Desigualdade no Brasil**: traçando caminhos para a inclusão social. Brasília: UNESCO, 2003. p. 63-68.

INAF. **Alfabetismo no Brasil**. 2024. Disponível em: <https://alfabetismofuncional.org.br/alfabetismo-no-brasil/>. Acesso em 19 jan. 2024.

IPEADATA. **The Ipeadata**. 2023. Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br/exibeserie.aspx?serid=38414>. Acesso em: 18 jan. 2024.

JULIANO, Maíra Cabral; CLEMENTE, Augusto Júnior; MADEIRA, Lígia Mori. Mudança ou continuidade na política de combate à pobreza de Cardoso a Lula: uma revisão de escopo. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 31, n.1, p. 1-26, jan. 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1678-98732331e005>. Acesso em: 16 dez. 2023

KEYNES, John Maynard. **How to Pay for the War**: A Radical Plan for the Chancellor of the Exchequer. London: Macmillan and Co., 1940. Disponível em: <https://fraser.stlouisfed.org/title/pay-war-6021>. Acesso em: 15 dez. 2023.

KORYBKO, Andrew. **Guerras Híbridas**: das revoluções coloridas aos golpes. São Paulo: Editora Expressão Popular, 2008

LIMA, Valéria Ferreira Santos de Almada. O contexto socio-histórico da emergência e desenvolvimento dos PTRC na América Latina e Caribe. **Revista de Políticas Públicas**, [S. l.], v. 20, p. 201-208, set. 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.18764/2178-2865.v20nEp201-208>. Acesso em: 16 dez. 2023.

LOPES, Helger Marra; MACEDO, Paulo Brígido Rocha; MACHADO, Ana Flávia. **Indicador de pobreza**: aplicação de uma abordagem multidimensional ao caso brasileiro. Belo Horizonte: Cedeplar, out. 2003. (Texto para Discussão, n. 223). Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/6520037.pdf>. Acesso em: 15 dez. 2023.

MACHADO, André Mendonça. Os impactos de vieses cognitivos sobre imparcialidade do conteúdo de inteligência. **Revista Brasileira de Inteligência**, Brasília, n. 13, p. 1-16, dez. 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.58960/rbi.2018.13.147>. Acesso em: 12 jan. 2024.

MANDEL, Ernest. **A crise do capital**. São Paulo: Ensaio/Unicamp, 1990.

MARCELINO, Gésia Coutinho; CUNHA, Marina Silva da. Pobreza multidimensional no Brasil: evidências para as áreas rurais e urbanas. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Brasília, v. 62, n.1, p.1-20, mai. 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1806-9479.2022.266430pt>. Acesso em 15 dez. 2023.

MARQUES, Rosa Maria; MENDES, Áquilas. Sobre a política de combate à pobreza no Governo Lula. **Revista de Economia**, Curitiba, v. 34, n. 3, p.89-109, set/dez. 2008. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/economia/article/viewFile/9615/9317>. Acesso em: 19 dez. 2023.

MARX, Karl. **Teorias da mais-valia**: história crítica do pensamento econômico. Vol. 1. (Livro 4 de O Capital). São Paulo: Civilização Brasileira, 1980.

MAURIEL, Ana Paula. **O Combate à pobreza e desenvolvimento humano**: impasses teóricos na construção da política social na atualidade. 2008. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - Instituto de Filosofia Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2008.

MEDEIROS, Marcelo. **Princípios de justiça na alocação de recursos em saúde**. Rio de Janeiro: IPEA, 1999. (Texto para discussão, n. 687). Disponível em: https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td_0687.pdf. Acesso em: 27 dez. 2023.

MENEZES-FILHO, Naércio Aquino; FERNANDES, Reynaldo; PICCHETTI, Paulo. A evolução da distribuição de salários no Brasil: fatos estilizados para as décadas de 80 e 90. *In*: HENRIQUES, Ricardo (org.). **Desigualdade e pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, 2000. p. 231-250.

MONTAÑO, Carlos; DURIGUETTO, Maria Lúcia. **Estado, classe e movimento social**. São Paulo: Cortez, 2010.

MOURA JR., James Ferreira; SARRIERA, Jorge Castellá. Impactos das Diferentes Formas de Mensuração da Pobreza nas Variações do Índice de Bem-Estar Pessoal. **Psicologia: Teoria e Pesquisa**, Brasília, v. 35, e3556, p. 1-11, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0102.3772e3556>. Acesso em: 27 dez. 2023.

MULLANATHAN, Sendhil; SHAFIR, Eldar. **Escassez**: uma nova forma de pensar a falta de recursos na vida das pessoas e nas organizações. Rio de Janeiro: Best Business, 2016.

MURAMATSU, Roberta; AVILA, Flavia. The behavioral turn in development economics: a tentative account through the lens of economic methodology. **Brazilian Journal of Political Economy**, São Paulo, v. 37, p. 363-380, abr./jun. 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0101-31572017v37n02a06>. Acesso em 14 dez. 2023.

NETTO, José Paulo. **Capitalismo monopolista e serviço social**. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

OLIVEIRA, Sheila; MONTEFUSCO, Carla. “Qualquer Semelhança Não É Mera Coincidência”: a trajetória das políticas sociais, da lei dos pobres à contemporaneidade. **Sociedade em Debate**, [S. l.], v. 23, n. 2, p. 26-54, dez. 2017. Disponível em: <https://revistas.ucpel.tche.br/rsd/article/view/1582>. Acesso em: 15 dez. 2023.

OMETTO, Ana Maria H.; FURTUOSO, Maria Cristina O.; SILVA, Marina Vieira da. Economia brasileira na década de oitenta e seus reflexos nas condições de vida da população. **Revista de Saúde Pública**, São Paulo, v. 29, n. 5, p. 403–414, out. 1995. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0034-89101995000500011>. Acesso em 17 dez. 2023.

OTONELLI, Janaina; *et al.* A importância das medidas multidimensionais de pobreza para a administração pública: um exercício em Palmeira das Missões (RS). **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 3, p. 837-859, mai./jun. 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0034-76122011000300012>. Acesso em 12 jan. 2024.

PEREIRA, Ohanna Larissa Fraga; *et al.* Pobreza, desenvolvimento e comportamento humano: análise e conceituação sob o enfoque da economia comportamental. **Economia e Desenvolvimento**, Santa Maria, v. 30, p. 1-12, set. 2018. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/eed/article/view/34267>. Acesso em 14 dez. 2023.

PEREIRA, Potyara Amazoneida. **Necessidades humanas**: subsídios a crítica dos mínimos. 4.ed. São Paulo: Editora Cortez, 2000.

PIKETTY, Thomas. *et al.* **World Inequality Report 2022**, Paris: World Inequality Lab, 2022. Disponível em: https://wir2022.wid.world/www-site/uploads/2022/03/0098-21_WIL_RIM_RAPPORT_A4.pdf. Acesso em: 20 jan. 2024.

PINHEIRO, Armando Castelar; GIAMBIAGI, Fabio; GOSTKORZEWICZ, Joana. O desempenho macroeconômico do Brasil nos anos 90. *In*: GIAMBIAGI, Fabio; MOREIRA, Maurício Mesquita (org.). **A economia brasileira nos anos 90**. Rio de Janeiro: BNDES, 1999. p. 11-42.

PINHEIRO, Armando Castelar; GIAMBIAGI, Fábio; MOREIRA, Maurício Mesquita. **O Brasil na década de 90: uma transição bem-sucedida?**. Rio de Janeiro: BNDES, 2001. (Texto para discussão, n. 91. Disponível em: <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/13894>. Acesso em: 18 dez. 2023.

POLANYI, Karl. **A grande transformação: as origens de nossa época**. 2. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. Relatório de Desenvolvimento Humano 2010. **A verdadeira riqueza das nações: vias para o desenvolvimento humano**. Nova York, PNUD/ONU. Disponível em: https://idis.org.br/wp-content/uploads/2014/05/PNUD_HDR_2010.pdf. Acesso em: 15 dez. 2023.

RAIHER, Augusta; DOS SANTOS, Rossane Ferraz; STRUMINSKI, Carlos Eduardo. Pobreza multidimensional e a criminalidade: uma análise espacial dos municípios do Rio Grande do Sul. **Economic Analysis of Law Review**, v. 9, n. 3, p. 66-82, set/dez. 2018. Disponível em: <https://portalrevistas.ucb.br/index.php/EALR/article/view/8452/6409>. Acesso em: 15 dez. 2023.

RAMOS, Lauro; VIEIRA, Maria Lucia. Determinantes da desigualdade de rendimentos no Brasil nos anos 90: discriminação, segmentação e heterogeneidade dos trabalhadores. *In*: HENRIQUES, Ricardo (org.). **Desigualdade e pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, 2000. p. 159-176.

REGO, Walquiria Leão; PINZANI, Alessandro. **Vozes do Bolsa Família: autonomia, dinheiro e cidadania**. São Paulo: Editora Unesp, 2013.

ROCHA, Sonia. **On statistical mapping of poverty: social reality, concepts and measurement**. Brasília: IPEA, 1998. (Texto para discussão, n. 553). Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/2138>. Acesso em 14 dez. 2023.

Rocha, Sonia. **Pobreza no Brasil: afinal, do que se trata**. 3° ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2011.

ROCHA, Sonia; TOLOSA, Hamilton. Metropolização da pobreza: uma análise núcleo – periferia. *In*: IPEA (org.). **Perspectivas da econômica brasileira**. Rio de Janeiro: IPEA, 1993, p. 527-539.

ROMÃO, Maurício E.C. Considerações sobre o conceito de pobreza. **Revista Brasileira de Economia**, v. 36, n. 4, p. 355-370, out/dez.1982. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rbe/article/view/292/6543>. Acesso em: 15 jan. 2024.

ROSSI, Bruna Cavati. Década de 1990: políticas neoliberais e a economia brasileira. **Revista Pet Economia UFES**, [S.l.], v. 3, n. 3, p. 45-54, dez. 2023. Disponível em: <https://periodicos.ufes.br/peteconomia/article/view/43221/29070>. Acesso em: 11 jan. 2024.

SALAMA, Pierre; DESTREMAU, Blandine. **O tamanho da pobreza: Economia política da distribuição de renda.** Rio de Janeiro: Garamond, 1999.

SALAMA, Pierre; VALIER, Jacques. **Pobrezas e desigualdades no terceiro mundo.** São Paulo: Nobel, 1997.

SALMEN, Lawrence. Ouvir os pobres. **Finanças & Desenvolvimento**, v. 14, n. 4, p. 45-48, dez. 1994. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/fdesenvolvimento/article/download/65341/63187>. Acesso em 14 dez. 2023.

SANTAGADA, Salvatore. A situação social no Brasil nos anos 80. **Indicadores Econômicos**, Porto Alegre, v. 17, n. 4, p. 121-143, 1990. Disponível em: <https://revistas.planejamento.rs.gov.br/index.php/indicadores/article/viewFile/179/389>. Acesso em: 17 dez. 2023.

SANTOS, Milena da Silva. Trajetória das políticas sociais no estado capitalista: gênese, auge e crise. *In*: VIII JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS, de 22 a 25 de agosto de 2017, São Luís. **Anais [...]**. São Luís. Disponível em: <https://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2017/pdfs/eixo3/trajetoriadaspoliticassociaisnoestadocapitalistageneseaugeecrise.pdf>. Acesso em 16 dez. 2023.

SARAIVA, André Luiz Lara Resende. Políticas sociais: focalização *versus* universalização. **Revista do Serviço Público**, Brasília, ano 55, n. 3, p. 91-95, jul/set. 2004. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/1339>. Acesso em: 27 dez. 2023.

SECOM. **Com repasse médio de R\$ 685,61, Bolsa Família inicia pagamento de 2024 nesta quinta (18/1).** 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/secom/pt-br/assuntos/noticias/2024/01/com-repasse-medio-de-r-685-61-bolsa-familia-inicia-pagamento-de-2024-nesta-quinta-18-1>. Acesso em 19 jan. 2024.

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

SENADO FEDERAL. **Senado aprova PEC da Transição, liberando recursos para o Orçamento de 2023.** Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/audios/2022/12/senado-aprova-pec-da-transicao-liberando-recursos-para-o-orcamento-de-2023>. Acesso 08 fev. 2024.

SHAH, Anuj K.; MULLAINATHAN, Sendhil.; SHAFIR, Eldar. Some consequences of having too little. **Science**, v. 338, n. 6107, p. 682-685, nov. 2012. Disponível em: <https://www.science.org/doi/10.1126/science.1222426>. Acesso em 15 dez. 2023.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. A Pobreza enquanto categoria teórica de fundamentação e foco de intervenção dos Programas de Transferência de Renda na América Latina. **Revista de Políticas Públicas**, São Luís, n. especial, p. 193-200, nov. 2016. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/3211/321149304018.pdf>. Acesso em: 16 de dez. 2023.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. Caracterização e Problematização dos Programas de Transferência de Renda Condicionada (PTRC) na América Latina e Caribe. In: SILVA, Maria Ozanira da Silva e. **Programas de Transferência de Renda na América Latina e Caribe**. São Paulo: Cortez, 2014. p. 85- 232.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. Contemporaneidade dos Programas de Transferência Monetária no Brasil: proteger ou mitigar a pobreza?. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 145, p. 53-71, set/dez. 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0101-6628.292>. Acesso em: 11 jan. 2024

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. Panorama Geral dos Programas de Transferência de Renda na América Latina e Caribe. **Revista de Políticas Públicas**, São Luís, v. 1, número especial, p. 299-306, jul. 2014. Disponível em: <https://periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/view/2719/3918>. Acesso em: 19 dez. 2023.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e; BERMÚDEZ, Mônica de Martino. Os programas de transferência de renda condicionada (PTRC) na América Latina: caracterizando, problematizando e construindo uma proposta de estudo comparado. **Revista de Políticas Públicas**, São Luís, v. 17, n.1, p. 307-311, jan/jun. 2014. Disponível em: <https://periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/view/2720/4244>. Acesso em: 16 dez. 2023.

SILVA, Robson Roberto da. Renda mínima e proteção social: aspectos históricos, teóricos e conjunturais. **Revista Katálysis**, v. 22, n. 1, p. 110-119, jan-abr. 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1982-02592019v22n1p110>. Acesso em: 15 dez. 2023.

SOUZA, Pedro Ferreira de; *et al.* **Os efeitos do Programa Bolsa Família sobre a pobreza e a desigualdade**: um balanço dos primeiros quinze anos. Rio de Janeiro: IPEA, 2019. (Texto para discussão, n. 2499). Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/9356>. Acesso em 19 jan. 2024.

SOUZA, Pedro Herculano Guimarães Ferreira de. A Evolução da pobreza monetária no Brasil no século XXI. **Boletim de Políticas Sociais**, Brasília: IPEA, n. 29, Notas de Política Social n. 2. p. 1-26, 2022. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/11544>. Acesso em: 19 dez. 2023.

TEIXEIRA, Rodrigo Alves; PINTO, Eduardo Costa. A economia política dos governos FHC, Lula e Dilma: dominância financeira, bloco no poder e desenvolvimento econômico. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 21, n. spe, p. 909-941, dez. 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-06182012000400009>. Acesso em 19 dez. 2023.

TELLES, Vera da Silva. **Pobreza e Cidadania**. 34ª edição. São Paulo: USP, 2001.

THEODORO, Mário; DELGADO, Guilherme. Política social: universalização x focalização - subsídios para o debate. **Políticas Sociais** - acompanhamento e análise, Brasília, p. 122-126, ago. 2003. Disponível em: https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/politicas_sociais/ensaio3_Mario7.pdf. Acesso em: 27 dez. 2023.

VELOSO, Fernando Augusto Adeodato.; VILLELA, André; GIAMBIAGI, Fábio. Determinantes do “milagre” econômico brasileiro (1968-1973): uma análise empírica. **Revista Brasileira de Economia**, Rio de Janeiro, v. 62, n. 2, p. 221–246, abr-jun. 2008. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0034-71402008000200006>. Acesso em 17 dez. 2023.

VIANA, Ana Luiza d'Ávila; LEVCOVITZ, Eduardo. **Proteção social**: introduzindo o debate. *Proteção social: dilemas e desafios*. São Paulo: Hucitec, 2005.

VIANNA, Maria Lucia Teixeira Werneck. **Em torno do conceito de política social**: notas introdutórias. Rio de Janeiro [S.n.], dez. 2002. Disponível em: <https://docplayer.com.br/709985-Em-torno-do-conceito-de-politica-social-notas-introdutorias.html>. Acesso em 13 jan. 2024.

WEISSHEIMER, Marco Aurélio. **Bolsa família**: avanços, limites e possibilidades do programa que está transformando a vida de milhões de famílias no Brasil. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2006. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fpabramo.org.br/xmlui/handle/123456789/304>. Acesso em: 19 dez. 2023.