

**4CCSADFCOUT01****A EVOLUÇÃO DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS E DE SAÚDE NO COMBATE À POBREZA NA REGIÃO NORDESTE DO BRASIL NO PERÍODO DE 1994 A 2007**

Ninóthica Vieira de Andrade (2); Guilherme de Albuquerque Cavalcanti (3)  
Centro de Ciências Sociais Aplicadas/Departamento de Finanças e Contabilidade/ Outros

**RESUMO**

Um dos problemas mais graves do Brasil é a pobreza que está associada à elevada desigualdade de renda. Está é uma questão de difícil solução que requer políticas sociais práticas e definidas. Este trabalho faz um estudo do comportamento da evolução das políticas de combate à pobreza na Região Nordeste do Brasil no período de 1994 a 2007, sendo utilizado para consulta de dados, o site do Ministério do Desenvolvimento Social e a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Verificou-se neste trabalho, que os altíssimos índices de pobreza e indigência no Nordeste, é resultado da má distribuição e concentração de renda. Após a implantação do Plano Real, principalmente no final da década de 1990, houve um aumento no número de pobres e indigentes no Nordeste, encontrando-se neste ano de 2007, em torno de 5.481.199 famílias pobres que necessitam da assistência dessas políticas, segundo o site do Ministério do Desenvolvimento Social, efeito da má distribuição de Renda, impulsionando assim, o desenvolvimento dos programas de combate à pobreza no Brasil, com maior foco nos estados da Região Nordeste. Vários estudos mostram que esses programas apresentam resultados importantes, ou seja, efetivamente chegam às famílias que deles necessitam e que atendem aos critérios da lei, contribuem de forma significativa para a redução da extrema pobreza e da desigualdade e para a melhoria da situação alimentar e nutricional das famílias beneficiárias.

**Palavras-chave:** Bolsa-Família, Bolsa-Escola, Pobreza no Nordeste.

**INTRODUÇÃO**

O Brasil está entre os países com maior grau de desigualdade de renda e contingente de pobres do mundo, de modo que estes dois traços têm marcado a história da sociedade brasileira, principalmente, da região Nordeste.

Como destacam alguns estudiosos, as políticas sociais de combate à pobreza no país até hoje não foram capazes de solucionar nem mesmo o problema da fome, que ainda assola um grande número de pessoas, principalmente no Nordeste. A ineficiência das políticas sociais no Brasil não resulta da escassez de recursos, e sim da má aplicação dos mesmos, seja por causa da corrupção, seja por equívocos na definição do foco destas políticas.

<sup>1)</sup> Bolsista, <sup>(2)</sup> Voluntário/colaborador, <sup>(3)</sup> Orientador/Coordenador <sup>(4)</sup> Prof. colaborador, <sup>(5)</sup> Técnico colaborador.

O presente estudo procura expor os elevados índices de pobreza e as conseqüências das políticas sociais de combate à pobreza adotadas pelo governo, para reduzir as desigualdades sociais e econômicas existentes.

Dentre as políticas de combate à pobreza adotadas atualmente, a principal é o Bolsa-Família que tem a proposta unificada de Programa e vem tentando romper com o viés assistencialista que um marco nas Políticas Sociais brasileiras.

Porém, no Nordeste, existem também, vários outros programas federais para aliviar a pobreza, destacam-se: o Benefício de Prestação Continuada - BPC; Programa Bolsa-Escola, Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI); o Programa agente Jovem; Programa Bolsa-Alimentação; o Auxílio Gás e, mais recentemente, o Programa Cartão-Alimentação; o Programa Fome Zero e o Programa Luz para Todos.

Os dados relativos à evolução da pobreza no Nordeste nos últimos anos, revelam a necessidade da implementação de políticas sociais mais acentuadas na região. As políticas sócias de combate à pobreza no Nordeste estão caracterizadas pela introdução de programas e medidas de intervenção integradas nas comunidades mais carentes, que objetivam reverter à exclusão social., incluindo os mais pobres a mercados que lhe são negados: educação (informação, formação e conhecimentos técnicos), saúde (prevenção, promoção e cura) e trabalho (relações de trabalho negociadas e sistema público de seguridade social).

O enfoque deste trabalho é, portanto, tentar responder através de uma pesquisa acadêmica a seguinte indagação: De que maneira evoluiu e quais as principais políticas de combate à pobreza na região Nordeste do Brasil no período de 1994 a 2007?

## **OBJETIVOS**

Traduzir de forma econômica e social a pobreza no Nordeste brasileiro e estudar a evolução das políticas sociais de combate à pobreza no Nordeste do Brasil no período de 1994 a 2007.

## **METODOLOGIA**

De acordo com a metodologia aplicada, nossa pesquisa pode receber diversos tipos de classificações. Quanto aos objetivos, a pesquisa possui uma natureza predominantemente descritiva, pois se trata de um levantamento de dados secundários, ou seja, de dados que já existem e estão disponíveis para consulta na internet e meios escritos. Quanto aos procedimentos técnicos, classifica-se nossa pesquisa como sendo:

- Bibliográfica – naturalmente, foram pesquisadas informações relevantes em livros, monografias, teses, revistas, internet, visando identificar quais fatores influenciaram as políticas de erradicação da pobreza no Nordeste de 1994 a 2007;
- *Ex post-facto* – lançaremos mão de analisar dados estatísticos sobre pobreza e acompanhar como se deu a evolução e o aprimoramento do desenvolvimento dos programas sociais que foram criados pelo governo, visando combater de forma mais rigorosa e acentuada o estado de pobreza encontrado na região Nordeste do país, entre os anos de 1994 e 2007, de modo a verificar como se apresentou o modelo desses programas sociais, quais deles continuam em vigor e quais deles foram extintos pelo governo, após a evolução dessas políticas.

Para realização do estudo, a pesquisa terá como fundamento o trabalho e as políticas de combate a pobreza no Nordeste no período citado, uma vez que a pobreza abrange o mundo como um todo, até mesmo os países mais desenvolvidos e industrializados.

Para um levantamento do grau de pobreza atingido no Brasil, o primeiro passo será fazer uma comparação entre as políticas sociais de combate a pobreza no Brasil e no Nordeste. Para isso, serão utilizados os dados estatísticos disponíveis no site do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), no endereço: [www.ibge.com.br](http://www.ibge.com.br). Daí explica-se novamente o caráter descritivo e *ex post-facto* da nossa pesquisa.

Com os índices sobre a pobreza é possível dar continuidade ao estudo, investigando suas conseqüências e as desigualdades sócio-econômicas. Admitindo assim, a importância das políticas sociais adotadas pelo governo, no combate a pobreza existente entre as famílias pobres da região Nordeste.

## **POLÍTICAS DE COMBATE À POBREZA**

As características dos principais programas adotados pelo governo federal para combater a pobreza no Brasil agindo de uma forma significativa no Nordeste. As políticas assistencialistas têm por objetivo proteger a família, a infância, a adolescência e a velhice; apoio a crianças e adolescentes carentes; habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e promoção de sua integração à vida comunitária; a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e aos idosos com 70 anos ou mais que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção e nem de tê-la provida por sua família.

O Governo Federal, vem se propondo, mais precisamente a partir de 2001, à desenvolver o que passou a denominar de Rede de Proteção Social" direcionada a população pobre do país. Trata-se de um esforço articulado de programas, notadamente compensatórios tendo como eixo duro os programas nacionais de transferências de renda, destacando-se: o Benefício de Prestação Continuada - BPC; o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI; o Programa agente Jovem, todos do Ministério de Assistência Social; o Programa

Nacional de Renda Mínima, vinculada à educação “Bolsa-Escola”, do Ministério da Educação; o Programa Bolsa-Alimentação, do Ministério da Saúde; o Auxílio Gás, do Ministério de Minas e Energia, e, mais recentemente, o Programa Cartão-Alimentação, do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome, instituído em 2003 pelo governo Luiz Inácio Lula da Silva.

Percebe-se que estes programas só foram implantados na metade da última década. Logo, observou-se que a preocupação com o combate à pobreza se dava de forma mais intensa a partir da década de 90 como, por exemplo: O Programa Comunidade Solidária (PCS) que teve sua origem vinculada ao Plano de Combate à Fome e à Miséria, elaborado no Governo Itamar Franco, e a conseqüente ação nacional traduzida na Organização do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA).

Este conselho foi considerado como a primeira forma nacional de articulação, coordenação e convergência de ações de combate à exclusão social. A atuação do CONSEA teve forte influência no surgimento, em janeiro de 1995, do Programa Comunidade Solidária, concebido como nova estratégia de combate à fome e à miséria.

Portanto, se fez necessário uma visualização de sua aplicação em longo prazo, para que se pudesse ter uma dimensão mais realista de sua eficácia.

Todos esses programas se destinam a um público cujo corte de renda, para fixação de uma Linha de Pobreza, é de meio salário mínimo de renda familiar per capita, exceto para o Benefício de Prestação Continuada (BPC), que determina uma renda per capita familiar inferior a um quarto do salário mínimo.

Sob justificativa de redução dos custos e maior controle de concessões, foi instituído, mediante o Decreto nº3.877, de 24 de julho de 2001, o cadastro dos Programas Sociais do Governo Federal, tendo como objetivo, cadastrar, com uso de formulário único, as famílias com situação de extrema pobreza de todos os municípios brasileiros, tendo em vista a focalização das políticas públicas nessa população.

Na perspectiva de unificação no atendimento da população-alvo da denominada “Rede de Proteção Social”, o Governo Federal também instituiu o “Cartão Cidadão”, criado para substituir os diversos cartões magnéticos utilizados em cada programa para permitir às famílias retirarem diretamente do banco o valor monetário correspondente ao benefício que lhe é devido.

Apesar de críticas e restrições apontadas no âmbito do novo governo, implantada em 2003, com fundamentos e justificativas, o Cadastro Único e o “Cartão-Cidadão”, sem dúvida alguma, representaram medidas significativas na direção da construção e implementação de “Rede de Proteção Social” de abrangência nacional, apontando inclusive para a idéia de unificação desses programas.

O governo Federal vem negociando entre estados e municípios a unificação de Transferências de Renda, elevando o valor da transferência monetária e do número de famílias beneficiadas. Os estados e municípios também vêm oferecendo capacitação profissional e

outros projetos que garantem a autonomização das famílias. Ambos também podem assumir parte do valor monetário transferido às famílias e os programas complementares.

A unificação de todos os Programas de Transferência de Renda, tem por objetivo maior, a unificação dos programas municipais, estaduais e federais em um único programa, diante desse acontecimento ocorre a efetivação no sentido pleno desses Programas. Todavia, admite-se que essa aspecto é complexo e de difícil realização, pois envolve uma grande diversidade de sujeitos, com racionalidades e interesses diferentes, o que busca uma política também bastante complexa e de difícil concretização.

Se o governo Federal for mais além do que a criação de um Programa de Transferência de Renda e, decidir por implementar em todo o seu território nacional, enquanto estratégia no combate a fome e à pobreza esses programas, deverá estimular e apoiar condições de envolvimento e participação de todos os estados e municípios, sendo que levando em consideração a diferente situação enfrentada por cada município, tendo que oferecer atenção também diferenciada para cada um deles , para que possa existir um Programa Único, só que respeitando as especificidades e autonomias das famílias necessitadas de cada cidade.

Como se vê, o objetivo desses programas é criar condições para que os cidadãos possam atingir o mínimo de dignidade. No entanto, observa-se que este objetivo só será alcançado mediante a eliminação da exclusão social de grande parcela da população, um crescimento econômico mais equilibrado com programas de desenvolvimento social, com aumento da produção e do emprego, uma distribuição de renda mais eqüitativa e um melhor direcionamento dos gastos públicos.

Os esforços precisam concentrar-se especialmente na distribuição de renda, verdadeiro alicerce para a construção de uma sociedade mais justa, pois a concentração de renda elevada gera um grande número de pessoas vivendo em situação precária, sem as mínimas condições de alimentação, educação, saúde e serviços básicos.

Para a erradicação da pobreza no curto prazo faz-se necessário a implantação de programas assistenciais de âmbito local, para mitigar os sintomas mais graves da pobreza. Investimentos na infra-estrutura urbana têm elevada vocação para criar emprego, gerar renda e melhorar as condições de vida das famílias urbanas. Na área rural e nos pequenos núcleos urbanos é essencial apoiar as populações carentes e incentivar a pequena produção agrícola para auto consumo, estimulando a coesão comunitária e evitando a migração.

No longo prazo, o combate à pobreza passa necessariamente pela democratização do ensino de qualidade, capaz de orientar os jovens para o mercado de trabalho.

## CONCLUSÃO

Este trabalho procurou apresentar um painel da evolução da pobreza e da indigência, mostrou também o desenvolvimento da construção histórica dos Programas de Transferência de Renda no Brasil, visto como eixo central da política de assistência social e como se deu a evolução e formação das políticas de combate à pobreza na região Nordeste do Brasil no período de 1994 à 2007.

Os dados mostram que existem milhões de pessoas vivendo em máxima pobreza e indigência no Nordeste.

Procurou-se apresentar os mais importantes determinantes dos níveis de pobreza e indigência mostrados no período estudado por este trabalho e como se deu o aprimoramento das políticas sociais implementadas pelo governo, quais delas continuam em vigor e quais delas foram extintas, visando o não funcionamento na tentativa de combater a pobreza na região Nordeste.

Verificou-se que os altíssimos índices de pobreza e indigência no Nordeste, além de ser resultado da pobreza absoluta no Nordeste, comparada ao Brasil, é conseqüência da sua má distribuição e concentração de renda. Não dá para falar em pobreza, sem falar em má distribuição de renda.

Os dados nos mostram o efeito positivo após o período da implantação do Plano Real na incidência da pobreza e indigência na região Nordeste.

Apesar da redução da pobreza significativa mostrada na tabela 2, onde o ano de 1994 possui uma proporção de pobres e indigentes de 65,7% e o ano de 2005 apresenta apenas 29,6 %, onde a estabilização econômica de 1994 foi decisiva, as principais características da pobreza no Brasil se mantêm. A pobreza no Brasil tem um forte componente regional. O Nordeste permanece como a região mais pobre do país.

O Nordeste apresentou em no ano de 2005, um PIB de 214.597.848 de reais e um PIB per capita de R\$ 3.014, suficiente para todas as pessoas viverem dignamente.

Segundo o Ministério do Desenvolvimento Social, o ano de 2007, inicia-se com uma estimativa da população nordestina em aproximadamente 51 milhões de pessoas, sendo que 5.499.035 famílias possuem renda per capita de R\$ 120,000 e outras 7.148.793 famílias, possuem renda per capita de até  $\frac{1}{2}$  salário mínimo. Estas famílias que estão dentro desses perfis, são incluídas nos programas de combate a pobreza implementadas pelo governo e, vem mostrando resultados positivos na tentativa de solucionar o baixo nível de vida da Região Nordeste.

Os Programas de Transferência de Renda que é apresentada pelo Projeto de Lei do Senador Eduardo Suplicy, em 2002, propondo a criação de uma Renda de Cidadania no Brasil, e a se concretizar com a unificação dos programas nacionais de transferência de renda, já em curso no governo de Luís Inácio Lula da Silva, desde outubro de 2003, podem vir a contribuir

para um novo aprendizado institucional, principalmente pela indicação ou tentativa de superação de duas tradições que marcaram os programas sociais no Brasil: Isolamento e desarticulação dos programas entre si, bem como o descuido com práticas que permitissem identificar resultados.

Nesse sentido, a introdução de uma prática de monitoramento e avaliação mais freqüente nesses programas e a inclusão, no seu desenho, embora na implementação os limites sejam enormes, de uma busca de articulação de transferência monetária com outros programas sociais, principalmente no campo da educação, saúde e do trabalho, podem significar um avanço para a implicação de possíveis impactos.

Ao longo do período estudado, o processo de implantação dessas políticas, sofreu várias modificações, foram criados pelo governo programas que serviam especificamente para determinado problema encontrado no Nordeste e muitas vezes, eles não atendiam as necessidades das pessoas, ou não vingaram por questões que iam muito mais além do que as necessidades da população, ou seja, existiam fraudes, pois muitas vezes, os organizadores dos programas, não obedeciam aos critérios que eram impostos para o ingresso das famílias carentes, como por exemplo, o critério de elegibilidade, dificultando assim, o acesso das pessoas que realmente necessitavam da ajuda governamental, para obter uma renda que pudesse contribuir para melhoria de vida das mesmas, melhorando conseqüentemente também, o nível de vida da região como um todo.

Foram criados programas levando em consideração a prioridade já reconhecida do atendimento às crianças e da função educacional da política antipobreza, como o caso do Bolsa-escola, do Bolsa-Alimentação, do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), o Programa Fome-Zero e, mais recentemente, foram criados o Bolsa-Família, que uniu os principais programas em um Cadastro Único, para que as famílias necessitadas, pudessem ter um melhor atendimento por parte do governo.

De acordo com os benefícios concedidos aos estados da região Nordeste, 5.481.199 de famílias são beneficiadas pelo Programa Bolsa Família atualmente, sendo que 7.799 famílias, estão incluídas no Programa Bolsa Escola, 275 famílias no Programa Bolsa alimentação, O auxílio-Gás, possui 192.283 mil famílias cadastradas e 22.307 mil famílias incluídas no cadastro do Cartão Alimentação.

Vários estudos mostraram que a junção de todos esses programas em um único, denominado de Bolsa-Família, que tem por objetivo o Cadastro único, foi importante para um melhor monitoramento e avaliação dos recursos repassados pelo governo para o programa. Constatou-se, que esses recursos chegam efetivamente às famílias que dele necessitam e que atendem aos critérios impostos para o seu ingresso. E que vem contribuindo de forma significativa para a redução da extrema Pobreza e da desigualdade no Nordeste e, principalmente, contribuindo para a melhoria da situação alimentar e nutricional das famílias beneficiárias.

Dessa forma, erradicar a desigualdade de renda no Nordeste, torna-se necessário, para tanto, que o crescimento econômico é fator de extrema importância, como também, a criação de políticas de distribuição de renda, que garanta aos mais pobres os benefícios do crescimento econômico.

Neste sentido, as políticas públicas além de garantirem uma melhor distribuição da renda, devem estar fundamentadas em educação básica e de qualidade para todas as pessoas, dada a importância da educação, que é um instrumento capaz de capacitar, principalmente crianças e jovens para o mercado de trabalho e romper o problema da pobreza que assola milhares de pessoas no país e em especial, na região Nordeste.

## REFERÊNCIAS

BARROS, Ricardo Paes de; HENRIQUES, Ricardo; MENDONÇA, Rosane. **A estabilidade inaceitável: desigualdade e pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA. 2001. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br>. Acesso em 17 maio. 2006.

CFESS/CRESS. O Programa Fome Zero e a Seguridade Social no Brasil. Brasília, 2003(mimeo.).

FERREIRA, F.H.G. ; CAMARGO, J.M. **O Benefício social único: Uma proposta de reforma da política social no Brasil**. Departamento de Economia,. Rio de Janeiro: PUC-Rio de Janeiro, 2001. (Texto para Discussão, 443).

INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICAS APLICADAS (IPEA), publicações diversas, vários anos.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE), publicações diversas, vários anos.

INSTITUTO DA CIDADANIA, publicações diversas, vários anos.

KARL, Marx. **O Capital**. Vol I, 1º Edição, 1867.

MALTHUS, Thomas Robert. **Princípios de economia política: e considerações sobre sua aplicação prática; ensaio sobre a população**. São Paulo: Abril Cultural, 1983. 378p.

MENDONÇA, E.L. de; OLIVEIRA, J.S de **Pobreza e desigualdade: repensando pressupostos.** Observatório da Cidadania. p.79 – 88. Disponível: em: < [www.ibase.br/paginas/relatorio/2001.html](http://www.ibase.br/paginas/relatorio/2001.html). >. Acesso em: Nov 2006.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL, publicações diversas, vários anos.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA/CASA CIVIL. Decreto n.4.675, de 16 de abril de 2003. **Regulamenta o Programa Nacional de Acesso à alimentação – “Cartão-Alimentação”.** Brasília, 2003

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA/CASA CIVIL. Medida Provisória n. 132, de 20 de outubro de 2003. **Cria o Programa Bolsa Família e dá providências.** Brasília, 2003

RELATÓRIO DE ATIVIDADES. Bolsa-Escola Federal. Brasília: Secretaria Executiva do Bolsa-Escola, 2002

ROCHA, Sônia: Pobreza no Brasil. **Revista Economia**, Niterói (RJ), v. 2, n.1, p.73 – 106, jan/jun. 1996.

ROMÃO, Maurício Costa. **Pobreza: conceito e mensuração.** Recife, PE: Ed. Universitária da UFPE, 1993. 308 p.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e; YASBEK, Maria Carmelita; GIOVANNI, Geraldo de. A política Social Brasileira no século XXI: A prevalência dos programas de transferência de renda. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2006.

SMITH, Adam. **Investigação sobre a natureza e as causas da riqueza das nações.** São Paulo: Abril, 1974. Livro primeiro, Cap. VIII.

VASCONCELOS, João Paulo Pires. “Renda Mínima: o Brasil humano”. In:

SUPLICY, Eduardo M. **Programas de Garantia de Renda Mínima.** Brasília: Gráfica do Senado, 1992, pp. 199-200.

YAZBEK, Maria Carmelita. “Fome-Zero”: Uma política social em questão. **Revista Saúde e Sociedade da Faculdade de Saúde Pública da universidade de São Paulo e Associação Paulista de Saúde Pública**, São Paulo, V. 12, n. I./jun. 2003.