UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS
CAMPUS SERTÃO
UNIDADE SANTANA DO IPANEMA
CURSO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS

JOSÉ CARLOS FIRMINO DA SILVA FILHO

UMA ANÁLISE DOS INDICADORES SOCIOECONÔMICOS DO ESTADO DE ALAGOAS NOS PERÍODOS FHC E LULA

Santana do Ipanema-AL

2019

JOSÉ CARLOS FIRMINO DA SILVA FILHO

UMA ANÁLISE DOS INDICADORES SOCIOECONÔMICOS DO ESTADO DE ALAGOAS NOS PERÍODOS DOS GOVERNOS FHC E LULA

Trabalho de Conclusão de Curso apresentada no Curso de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Alagoas, como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Economia.
Orientador: Prof. Ms. Anderson David Gomes dos Santos

Santana do Ipanema-AL

2019

Catalogação na fonte
Universidade Federal de Alagoas
Biblioteca Unidade Educacional de Santana do Ipanema
Bibliotecária responsável: Larissa Carla dos Prazeres Leobino – CRB-4 *2169*

S586a Silva Filho, José Carlos Firmino da

Uma análise dos indicadores socioeconômicos do Estado de Alagoas nos períodos FHC e Lula / José Carlos Firmino da Silva Filho. – 2019.
71 f. : il.

Orientação: Prof. Me. Anderson David Gomes dos Santos.
Monografia (Trabalho de Conclusão de Curso em Ciências Econômicas) – Universidade Federal de Alagoas. Unidade Santana do Ipanema. Curso de Ciências Econômicas. Santana do Ipanema, 2019.

Bibliografia: f. 68- 71.

1. Desenvolvimento socioeconômico. 2. Indicadores socioeconômicos. 3. Governo FHC. 4. Governo Lula. 5. Alagoas. I. Título.

CDU : 33(813.5)

JOSÉ CARLOS FIRMINO DA SILVA FILHO

Uma Análise dos Indicadores Socioeconômicos do estado de Alagoas nos períodos dos governos FHC e Lula

Trabalho de Conclusão de Curso apresentada no Curso de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Alagoas, como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Economia. Orientador: Prof. Ms. Anderson David Gomes dos Santos

Anderson David Gomes dos Santos

Prof. Ms. Anderson David Gomes dos Santos

Banca Examinadora:

Prof. Dr. José Menezes Gomes (Examinador 1)

Izabelita Oliveira Barboza

Profª M. Izabelita Oliveira Barboza (Examinadora 2)

Para minha mãe e meu irmão, pois sem eles eu não teria conseguido chegar até aqui.

AGRADECIMENTOS

Mais uma vez, a mau irmão Cleviton e a minha mãe Maria de França Vilar, que contribuíram me dando suporte para os estudos. Ao Prof. Ms. Anderson David Gomes dos Santos por ter me orientado nesse trabalho, sempre esteve solícito e presente quando necessário, e que acabou sendo muito proveitoso para minha formação e para esta monografia. Em especial aos professores José Menezes, Flávio Domingos, Anderson Aristides, Luciano Barbosa, Lídia Ramires, e tantos outros que contribuíram para minha formação acadêmica. Aos amigos em especial Mauricio Moura, ajudando ao longo deste trabalho. Aos colegas de Turma Afranio Silva, Geisy Rocha e Jeniffer Mendes. Aos colegas e amigos do Centro Acadêmico de Economia (CAECO). A todos os meus amigos e colegas que deram sua contribuição direta ou indiretamente na minha trajetória pela universidade. E, sobretudo a comunidade acadêmica de Santana do Ipanema, pela importância dessa instituição na transformação da realidade sertaneja.

RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo analisar os indicadores socioeconômicos do estado de Alagoas durante os governos dos ex-presidentes Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), bem como as políticas sociais adotadas em ambos os governos e como essas tiveram impacto indicadores nos períodos examinados. Esta pesquisa é de cunho analítico e seus objetivos e procedimentos são de abordagens qualitativas e quantitativas, como IDHM e índice de Gini, tendo como base uma revisão de literatura que considera análises sobre os dois governos. Para isso, foi necessário um estudo acerca do conceito de desenvolvimento socioeconômico com base em teóricos como Amartya Sen, Bresser-Pereira e Celso Furtado. Foi feita também uma abordagem sobre a Teoria da Dependência, que tem como um de seus autores o ex-presidente FHC, quem comparamos com as políticas enquanto presidente. Os resultados apresentados foram, em sua grande maioria, uma melhora em todos os indicadores para ambos os períodos, no entanto, quando o segundo governo foi comparado com o primeiro, obteve resultados bem mais significativos.

PALAVRAS-CHAVE: Desenvolvimento socioeconômico, Indicadores Socioeconômicos, Governo FHC; Governo Lula, Alagoas.

ABSTRACT

The present study aims to analyze the socioeconomic indicators of the state of Alagoas from the governments of former presidents Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) and Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), as well as the social policies adopted in both governments and how they have had an impact in the periods examined. This research is analytical and its objectives and procedures are qualitative and quantitative approaches, such as HDI and Gini index, based on a review of the literature that considers analyzes of the two governments. For this, it was necessary to study the concept of socioeconomic development based on such theoreticians as Amartya Sen, Bresser-Pereira and Celso Furtado. An approach was also taken on Dependency Theory, which has as one of its authors the former president FHC, who we compare with the politics as president. The results presented were mostly an improvement in all indicators, for both periods, however, when the second government was compared with the first one, it obtained much more significant results.

KEYWORDS: Socioeconomic Development, Socioeconomic Indicators, FHC Government; Government Lula, Alagoas.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – EVOLUÇÃO DA PARTICIPAÇÃO DOS SETORES DA ECONOMIA ALAGOANA DA PARTIR DA DECOMPOSIÇÃO DO PIB (VALORES EM %)..... 49

TABELA 2 - ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO HUMANO MUNICIPAL E SEUS COMPONENTES EDUCAÇÃO - ESTADO - ALAGOAS..... 54

Tabela 3 - ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO HUMANO MUNICIPAL E SEUS COMPONENTES LONGEVIDADE - ESTADO - ALAGOAS..... 55

Tabela 4 – COMPONENTE DE RENDA PER CAPITA DE ALAGOAS – 1991, 2000 E 2010..... 57

Tabela 5 - PORCENTAGEM DOS EXTREMAMENTE POBRES E DOS POBRES NO ÍNDICE DE GINI – ALAGOAS..... 64

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

GRÁFICO 1 - PIB ESTADUAL A PREÇOS CONSTANTES DOS ESTADOS DE ALAGOAS, PIAUÍ, RIO GRANDE DO NORTE E SERGIPE 48

GRÁFICO 2 - PIB ESTADUAL - ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - COMPREENDE ADMINISTRAÇÃO, SAÚDE E EDUCAÇÃO PÚBLICA. 50

GRÁFICO 3- IDHM LONGEVIDADE PARA BRASIL, NORDESTE E ALAGOAS 52

GRÁFICO 4 - IDHM EDUCAÇÂO PARA BRASIL, NORDESTE E ALAGOAS 53

GRÁFICO 5- IDHM RENDA PARA BRASIL, NORDESTE E ALAGOAS 57

GRÁFICO 6 - ÍNDICE DE GINI EM ALAGOAS, NO NORDESTE E NO BRASIL – 1991, 2000 E 2010 59

GRÁFICO 7 - TAXA DE DESEMPREGO EM ALAGOAS 61

GRÁFICO 8 - NÚMERO DE FAMÍLIAS BENEFICIÁRIAS DO PBF EM ALAGOAS 62

GRÁFICO 9 - RENDA DOMICILIAR PER CAPITA - MÉDIA DOS INDIVÍDUOS CONSIDERADOS POBRES/EXTREMAMENTE POBRES 64

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BNDE	BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO
CEPAL	COMISSÃO ECONÔMICA PARA AMÉRICA LATINA
CEBRAB	CENTRO BRASILEIRO DE ANÁLISE E PLANEJAMENTO
CUT	CENTRAL ÚNICA DOS TRABALHADORES
ENEM	EXAME NACIONAL DO ENSINO MÉDIO
FHC	FERNANDO HENRIQUE CARDOSO
FUNDEB	FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA
FUNDEF	FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO FUNDAMENTAL E DE VALORIZAÇÃO DO MAGISTÉRIO
FNDR	FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL
GTDN	GRUPO DE TRABALHO PARA O DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE
IPEA	INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA
IDH	ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO HUMANO
ISEB	INSTITUTO SUPERIOR DE ESTUDOS BRASILEIROS
LOAS	LEI ORGÂNICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL
LRF	LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL
MEC	MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
MLP	MODELO LIBERAL PERIFÉRICO
MI	MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO
MDB	MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO
OCDE	ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

PAB	PISO ASSISTENCIAL BÁSICO
PAC	PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO
PETI	PROGRAMA DE ERRADICAÇÃO DO TRABALHO INFANTIL
PIB	PRODUTO INTERNO BRUTO
PNUD	PLANO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO
PNDR	PLANO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL
PSDB	PARTIDO DA SOCIAL DEMOCRACIA BRASILEIRA
PT	PARTIDO DOS TRABALHADORES
RENAST	REDE NACIONAL DE ATENÇÃO INTEGRAL À SAÚDE DO TRABALHADOR
RMV	RENDAS MENSAIS VITALÍCIAS
SAMU	SERVIÇO DE ATENDIMENTO MÓVEL DE URGÊNCIA
SENAI	SERVIÇO NACIONAL DE APRENDIZAGEM INDUSTRIAL
SUS	SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE
USP	UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO 11

2. METODOLOGIA 13

3. DISCUSSÃO SOBRE O CONCEITO DE DESENVOLVIMENTO 16

3. 1. DESENVOLVIMENTO PARA AMARTYA SEN 16

3.2. DESENVOLVIMENTO PARA BRESSER-PEREIRA 18

3.3. DESENVOLVIMENTO PARA CELSO FURTADO 21

3.4. DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO 25

4. APRESENTANDO OS DOIS PRESIDENTES E SEUS MANDATOS 27

4. 1. CONTEXTO DO GOVERNO FHC 27

4. 1.1 O INTELECTUAL QUE ESTUDAVA A DEPENDÊNCIA 27

4. 1. 2. O PRESIDENTE QUE APLICAVA POLÍTICAS PRIVATISTAS 30

4. 2 CONTEXTO DO GOVERNO LULA 37

4.2.1. DE TORNEIRO MECÂNICO A PRESIDENTE DA REPÚBLICA 37

4.2.2. POLÍTICAS PÚBLICAS DO GOVERNO LULA NUM PERFIL PRÓPRIO DESENVOLVIMENTISTA 39

5. INDICADORES SOCIOECONÔMICOS DO ESTADO DE ALAGOAS 47

5.1. ÍNDICES DA ECONOMIA ALAGOANA 47

5.2. ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO HUMANO MUNICIPAL DO ESTADO 51

5. 3. ÍNDICE DE GINI, TAXA DE DESEMPREGO 58

6. CONCLUSÃO 66

REFERÊNCIAS 68

1. INTRODUÇÃO

O estado de Alagoas é uma das 27 unidades federativas do Brasil, está situado na região leste do Nordeste, divide suas fronteiras com os Estados de Pernambuco, Sergipe e Bahia. Alagoas possui um dos piores índices de desenvolvimento humano do Brasil, com índices de analfabetismo e renda ainda muito baixos, estando entre as piores quando não a pior posição dos indicadores que serão analisados neste trabalho. Mesmo com avanços nos índices ao longo do tempo, o estado permanece pouco desenvolvido e com características de subdesenvolvimento.

É importante saber o porquê de regiões subdesenvolvidas e com índices tão baixos não conseguirem ter avanços mais significativos, como no caso alagoano, quando sua região, no caso o Nordeste, e o país tiveram melhores avanços.

Nos dias de hoje é possível através de autores e teóricos buscar entender realidades assim, além de ver como políticas econômicas e sociais interferem na sociedade, seja de um local, estado ou país. Por isso, uma revisão de leitura de alguns autores como Amartya Sen e sua teoria do desenvolvimento como liberdade, Bresser-Pereira e o novo-desenvolvimentismo e Celso Furtado e a teoria do desenvolvimento-subdesenvolvimento, servem de base teórica e nos ajudará a compreender os motivos de Alagoas obter os priores indicadores de desenvolvimento socioeconômicos.

Partiu-se da hipótese de que de 1991 a 2010 existiram avanços significativos de indicadores sociais. Porém, quando feita a comparação dos governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e Lula (2003-2010), haveria a identificação de que esse último apresentaria uma maior evolução nos indicadores.

Dada essa contextualização, a pesquisa tem como objetivo realizar uma coleta dos indicadores socioeconômicos de Alagoas e fazer uma análise comparativa dos dois governos dos presidentes Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), tendo como base as

políticas adotadas no campo econômico e social de cada um dos ex-presidentes, e observando como os indicadores socioeconômicos se comportaram.

Os objetivos específicos estabelecidos foram: discussão teórica sobre o conceito de desenvolvimento; apresentação e levantamento das políticas adotadas pelos governos FHC e Lula; levantamento dos indicadores socioeconômicos de Alagoas e da região Nordeste, bem como do Brasil, quando necessário, para obtenção de parâmetro de comparação com o Estado alagoano; por fim, a análise dos indicadores.

Este trabalho está dividido em seis capítulos a partir desta introdução até à conclusão. Em seguida, apresentaremos a metodologia, referente ao processo e as escolhas metodológicas deste estudo. No terceiro capítulo, será dedicado à discussão do conceito de desenvolvimento a partir de distintos autores da Ciência Econômica, em que optamos, nesta ordem, por Amartya Sen, Bresser-Pereira e Celso Furtado.

A seguir no capítulo quatro, teremos uma contextualização histórica dos dois presidentes cujos períodos serão aqui analisados, considerando, inclusive na parte dedicada o FHC sua vida e obra como acadêmico, a partir sua teoria acerca da Teoria da Dependência, comparando com as políticas adota nos seus dois mandatos como presidente. No mesmo espaço, mas em outro tópico do mesmo capítulo, teremos a vida do ex-presidente Lula como operário e sua ascensão na carreira política, assim como, sua trajetória como presidente da república e as políticas adotadas nos dois mandatos.

O quinto e último capítulo é dedicado à apresentação e análise de uma série de indicadores socioeconômicos do estado de Alagoas nos dois períodos, trazendo ainda comparação entre as políticas aplicadas pelos dois presidentes que possam justificá-los. Por fim, o sexto e último será dedicado às conclusões acerta desta monografia.

2. METODOLOGIA

Neste capítulo será exposto o processo metodológico utilizado ao longo deste trabalho, tanto para o esclarecimento do leitor quando para tornar o processo de leitura mais agradável, expondo os detalhes de forma resumida das seções posteriores, visando ainda elucidar alguns conceitos e processos, sejam teóricos ou metodológicos, imprescindíveis para o bom entendimento deste trabalho de conclusão de curso.

Esta pesquisa tem como perfil ser qualiquantitativa, tendo como forma de abordagem principal a pesquisa bibliográfica, a partir de autores que tratem do desenvolvimento socioeconômico e de seus principais indicadores para o Estado de Alagoas, assim como, descrever algumas atividades econômicas da economia alagoana, tendo como base os governos dos ex-presidentes Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) e suas medidas políticas e econômicas.

De início o trabalho foi desenvolvido a partir de revisão de literatura sobre o conceito de desenvolvimento em diferentes autores da Ciência Econômica, casos de Amartya Sen, de Bresser-Pereira e Celso Furtado. Para isso, foram selecionados tanto livros como diversos artigos que contribuíram para elucidar a visão que cada um dos autores possui sobre o tema levantado.

A segunda parte da revisão de literatura deste trabalho é voltada para os dois presidentes cujos indicadores estão sendo analisados. De início com FHC, abordando sua vida e obra acerca da Teoria da Dependência a partir de autores que tratam disso. Em sequência, abordaremos também um pouco da vida do ex-presidente Lula, sua trajetória política e sua ascensão até se tornar presidente, bem como as políticas adotadas quando este esteve no governo. Essa seção terá uma abordagem predominantemente qualitativa. A escolha de abordagem se deve pela diversidade de artigos e livros que retratam a época e que ainda assim podem ser complementados posteriormente por outros trabalhos.

No quinto Capítulo, logo depois discussão das teorias e das políticas adotadas de ambos os governos, foi adotada uma abordagem de cunho qualiquantitativa. Para comparar as políticas dos dois governos, analisaremos

dados relativos à desigualdade. A coleta desses dados, bem como o tratamento é um procedimento necessário que possibilitou a comparação entre diferentes momentos dos indicadores do Estado.

Para esta parte da monografia é necessário um esclarecimento a respeito das escolhas dos indicadores, períodos e fontes de dados. Primeiramente, para obtermos um parâmetro de comparação, foram escolhidos não só os dados do estado de Alagoas, como também dados do Brasil e da Região Nordeste. Isso possibilita observar quando os movimentos de variação dos indicadores se dão de maneira conjunta ou de maneira isolada para o estado em questão. Deste modo, identifica-se o grau de especificidade dos acontecimentos socioeconômicos do período que se pretende analisar.

As principais fontes de dados foram o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), que complementa dados de diversas outras fontes como o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e o Atlas de Desenvolvimento Humano do Brasil. Os dados coletados compreendem o período estudado, como também os dados dos anos de 1991, 2000 e 2010.

Principal fonte de dados para o Produto Interno Bruto (PIB), o IPEAdata foi utilizado, compreendendo que o período a ser analisado neste caso é o 1990, 2000 até 2009. Foram feitas análises de comparação com a região Nordeste e as principais variações de participação no PIB na Indústria, Agricultura e Serviços ao longo desses anos.

Ao longo do tempo o PIB era o único indicador que se utilizava para medir o bem-estar da população. Mas, como tratamos de uma perspectiva de desenvolvimento socioeconômico mais geral, também utilizamos outros indicadores como base.

Os indicadores de qualidade de vida foram obtidos a partir do Atlas do Desenvolvimento Humano, dos indicadores do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) – que tem como critérios de indicador educação (alfabetização e taxa de matrícula), longevidade (esperança de vida ao nascer) e renda (PIB per capita) – e o censo demográfico dos anos de 1991, 2000 e 2010.

Por fim o índice de Gini é aqui considerado por se tratar de um instrumento que permite medir o grau de concentração de renda em um

determinado grupo. Ele aponta a diferença entre os rendimentos dos mais ricos e dos rendimentos dos mais pobres, variando de zero a um, zero representando uma situação de total igualdade e 1 representando o contrário, concentração de renda. O período do índice escolhido foi também 1991, 2000 e 2010.

Dados como os de taxa de desemprego em Alagoas e o número de famílias assistidas pelo programa Bolsa Família (2004 a 2010) também foram utilizados para complementar a análise dos dados. Foi feita ainda uma comparação com os indicadores da Renda Domiciliar dos pobres e dos extremamente pobres período de (1995 a 2011), comparando com a porcentagem do índice de Gini do período de 1991, 2000, 2010. Desta forma, entendemos que a análise poderia ser mais completa.

3. DISCUSSÃO SOBRE O CONCEITO DE DESENVOLVIMENTO

Este capítulo tem como objetivo abordar algumas das principais teorias sobre desenvolvimento Econômico na perspectiva de três grandes economistas, escolhido por suas valiosas contribuições acerca do desenvolvimento econômico, o primeiro Amartya Sem e sua teoria do Desenvolvimento como Liberdade, seguidamente por Luiz Carlos Bresser-Pereira e o Novo-desenvolvimentismo e por último, Celso Furtado com o conceito de Desenvolvimento-subdesenvolvimento que servirão de referência teórica para o trabalho proposto.

3. 1. DESENVOLVIMENTO PARA AMARTYA SEN

Amartya Sen é ganhador do prêmio Nobel de Economia por suas contribuições acerca do conceito de desenvolvimento econômico, que têm dentre suas principais características a consideração sobre o Estado de Bem-estar Social. O autor destaca que para se alcançar o desenvolvimento a sociedade deve ter acesso aos bens de consumo que consigam satisfazer suas necessidades.

Para Sen (2010) o que é central no processo de desenvolvimento é a liberdade, por duas razões: a primeira é a “razão avaliatória”, que verifica se houve aumento das liberdades das pessoas; e a segunda é a “razão da eficiência”, o desenvolvimento só conseguirá realizar-se na condição livre das pessoas como agentes desse processo.

Os instrumentos para alcançar a liberdade, desenvolvidos pelo autor são avaliados como: “liberdade política”, que se trata da liberdade de escolha do indivíduo para optar quem deve governar e com base em quais princípios; “facilidade econômica”, segundo a facilidade que a pessoa possa ter para utilizar os recursos econômicos (para uso, troca ou produção); “oportunidade social”, que leva em consideração as oportunidades que a sociedade oferece no âmbito social, educação, saúde etc.; a penúltima é a “garantia de transparência”, que se refere às necessidades de sinceridade uns com os outros, sobre garantias de dessegredo e clareza; e a última, “segurança protetora”, que considera a necessidade de se ter uma segurança social, na

qual não se permita que a sociedade seja reduzida à miséria (SEN, 2010). Essas liberdades se complementam e acabam por contribuir com o aumento das liberdades humanas em geral.

Sen (2010) demostra ainda que o desenvolvimento só é alcançado com um processo de expansão das liberdades reais que as pessoas desfrutam. Nesse sentido, a liberdade é considerada o “fim primordial”, como também o principal meio do desenvolvimento.

Assim, para que o desenvolvimento realmente ocorra é necessária a remoção de privações de liberdades como:

> Pobreza e tirania, carência de oportunidade econômica e destituição social sistêmica, negligência dos serviços públicos e intolerância e interferência excessiva do Estado repressivo. [...] às vezes a ausência de liberdades substantivas relaciona-se diretamente com a pobreza econômica, que rouba das pessoas a liberdade de saciar a fome, de obter uma nutrição satisfatória ou remédios para doenças tratáveis, a oportunidade de vestir-se ou morar de modo apropriado, de ter acesso à água tratável e saneamento básico (SEN, 2010, p. 16-17).

A privação de liberdade está vinculada a serviços públicos e assistência social, como programas de combate a problemas epidemiológicos, um sistema de combate à violência eficaz, assistência médica e educação de qualidade. Não só isso, como também violação de liberdades, direitos civis e políticos que restringem a liberdade de participação na comunidade, vindas de regimes autoritários. Assim, deve-se considerar que o desenvolvimento significa remover os obstáculos que são impostos para o indivíduo, para que ele possa exercer todas suas funções dentro de sua plena capacidade.

Outra questão importante está relacionada ao mercado no processo de desenvolvimento, que ele consiga obter com suas contribuições um elevado nível de crescimento e o progresso na economia. No entanto, encarar a contribuição apenas nesse sentido seria restringi-la, uma vez que a “liberdade de troca e transação é ela própria uma parte essencial das liberdades básicas que as pessoas têm razão para valorizar” (SEN, 2010, p. 20). Desta forma, o autor considera que “a contribuição do mecanismo de mercado para o crescimento econômico é obviamente importante, mas vem depois do

reconhecimento da importância direta da liberdade de troca – de palavras, bens, presentes" (Idem).

Os indivíduos têm que ter total liberdade de entrar e sair do mercado de trabalho livremente, como, e quando assim desejar e não acontecer como em os casos que Sen classifica de trabalho adscritício[1].

O sistema político democrático é de vital importância nesse processo, uma vez que em países com democracia frágil os governos ditatoriais "tendem a não ter os estímulos em tomar medidas preventivas acerca dessas questões que governantes democráticos possuem, diante da necessidade que tem em vencer eleições e enfrentar a crítica pública" (MARQUES, 2010, p. 122). Os direitos civis e políticos são os mais importantes, pois sem eles não é possível ter os outros direitos a liberdades, uma vez que todos eles estão interligados.

As liberdades apontadas pelo autor só podem ser adquiridas em regimes democráticos, com o mercado sendo atuante nesse processo, com serviços de assistência sociais para toda uma população, segurança, entre outros. O desenvolvimento como liberdade é uma das três teorias que serviram de base teórica para este trabalho.

3.2. DESENVOLVIMENTO PARA BRESSER-PEREIRA

Luiz Carlos Bresser-Pereira tem grande papel como intelectual e uma vida política muito intensa para a historicidade brasileira. Já lecionou na Fundação Getúlio Vargas, como professor de economia; participou da fundação do Partido da social Democracia Brasileira (PSDB) e dos governos Sarney, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso; é um intelectual do ponto de vista teórico para a elaboração de políticas de desenvolvimento do Brasil. Algumas delas serão abordadas nesta monografia, dando enfoque para o mais recente pensamento de desenvolvimento econômico elaborado pelo autor.

Segundo Miranda (2018) as mudanças na concepção de Bresser-Pereira estão ligadas a sua trajetória política e profissional ao longo de sua carreira. Suas teorias estão divididas em: (1) Nacional-Desenvolvimentismo, ligado ao

[1] Trabalho adscritício "indica a existência de algum tipo de coação para que uma pessoa viva e trabalhe em determinada propriedade, impedindo-a de oferecer seu trabalho no mercado".

aumento do padrão de vida ou avanço tecnológico; (2) Subdesenvolvimento Industrializado, o desenvolvimento aqui é encarado como acúmulo de capital; (3) Crise fiscal do Estado, dominando por uma adesão ao consenso de Washington e por uma defesa que a crise brasileira seria uma crise fiscal; e, por último, o Novo Desenvolvimentismo, com a “ideia de Nação” para conseguir uma retomada do desenvolvimento nacional (MIRANDA 2018). Esta última será abordada como a ideia central do autor.

Foram duas as formas históricas de Estado e de Capitalismo: uma sendo liberal e a outra desenvolvimentista. Na primeira o Estado se limita no plano econômico, garantindo a propriedade dos contratos e ter suas contas fiscais em dia; já a desenvolvimentista intervém no mercado de forma moderada e adota um nacionalismo razoável para que seja possível uma competição com os estados-nação no âmbito global (BRESSER-PEREIRA, 2016).

Assim, em acordo com a segunda ideia apresentada, Bresser-Pereira (2016, p. 145) afirma que:

> O desenvolvimentismo assim definido supõe um Estado no qual uma coalizão de classes política está voltada para o desenvolvimento econômico e tem em seu núcleo a burguesia industrial, que se supõe ser relativamente “nacional”, os trabalhadores urbanos industriais e parte da burocracia pública. Para as três classes o desenvolvimento econômico é entendido como mudança estrutural, inicialmente sob a forma de industrialização, e, mais tarde, como sofisticação produtiva quando surgem serviços caracterizados por tecnologia complexa, pessoal qualificado, valor adicionado per capita alto, e salários correspondentemente elevados. Esta coalizão ou pacto político desenvolvimentista vê o sistema capitalista não apenas como um sistema de competição entre empresas, mas também de competição entre estados-nação. Da mesma forma que as empresas precisam de estratégias gerenciais para serem bem-sucedidas na competição, os estados-nação também precisam definir estratégias de desenvolvimento.

O desenvolvimento da economia implicaria o aumento dos salários e uma elevação do padrão de vida da sociedade, desse modo, com a elevação da produtividade do trabalho e da renda por habitante. Só com o aumento da produtividade de uma nação seria possível garantir padrões de vida mais elevados para a população de um país.

Para Bresser-Pereira (2016), o fator principal para definir se o desenvolvimento capitalista é acelerado é a existência ou não de um plano de desenvolvimento estratégico de uma nação. Assim, se uma economia está indo bem significa que existe uma estratégia nacional de desenvolvimento, em conjunto de seu governo, seus empresários, técnicos e trabalhadores**,** que estariam trabalhando de forma competente na competição com as demais nações. Quando a economia não vai bem, crescendo lentamente, ou estagnada, seria sinal de que sua solidariedade está em crise e perdendo sua identidade como nação.

Para o Novo-Desenvolvimentismo o papel que o Estado teria na economia é garantir as condições gerais de acumulação de capital, assegurando os meios necessários para que as empresas tenham como investir e aumentar continuamente sua produtividade. Bresser-Pereira (2016, p 148) afirma que entre essas condições gerais, cinco são necessárias:

> (1) a ordem pública ou a garantia da propriedade e dos contratos, (2) a educação pública, (3) a promoção da ciência e da tecnologia, (4) os investimentos na infraestrutura econômica, e (5) uma taxa de câmbio que torne competitivas as empresas que utilizam a melhor tecnologia disponível no mundo. Além do desenvolvimento econômico, o Estado democrático deve garantir a segurança, a liberdade individual, a diminuição da desigualdade, e a proteção do ambiente – os outros grandes objetivos políticos que se tornaram consensuais na sociedade contemporânea.

Por fim, Bresser-Pereira (2016) afirma que, o Novo-Desenvolvimentismo é uma teoria social, e por isso defende políticas efetivas de diminuição da desigualdade, que não podem ser deixadas por conta do mercado, uma vez que essas desigualdades se tornam mais elevadas. Por isso, o aumento das despesas do Estado com questões sociais se faz necessário. Não só isso, mas adotando um sistema de impostos progressivos à medida que as políticas sociais forem avançando. Nessa perspectiva, portanto, o papel do Estado é de grande importância para o desenvolvimento do país.

3.3. DESENVOLVIMENTO PARA CELSO FURTADO

Celso Furtado é um dos economistas brasileiros mais prestigiados e um dos principais motivos é o fato de suas obras serem de vital importância para a compreensão do Brasil, num momento histórico em que havia um interesse em produzir conhecimento a partir da América Latina.

Furtado teve uma vida pública nos tocantes às estruturas do Estado brasileiro. Integrou a Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL), ocupou o cargo de diretor do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE). Integrou-se ao Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN). Além de suas contribuições para uma análise da economia brasileira, voltou-se para as questões regionais, sobretudo as relacionadas à região Nordeste. E uma das suas principais teorias é voltada para os problemas do desenvolvimento-subdesenvolvimento, o que será de grande importância para elaboração desta monografia.

Furtado (1992) afirma que o estudo do desenvolvimento é condição essencial para conhecermos as razões do atraso de países no processo de industrialização, que marca a história global a partir do século XVIII. Os países que conseguiram atingir o desenvolvimento econômico o fizeram através de uma mudança social pela “qual um número crescente de necessidades humanas – preexistentes ou criadas pela própria mudança – são satisfeitas através de uma diferenciação no sistema produtivo decorrente da introdução de inovações tecnológicas” (FURTADO, 1964, p.29).

Para o autor, a ideia de Desenvolvimento possui três dimensões a primeira diz respeito ao incremento da eficiência do sistema social de produção, ligado as satisfações básicas da população, a segunda é com os objetivos que almejam uma sociedade dominante e que competem na utilização de recursos escassos. E a terceira nas palavras de furtado:

> A terceira dimensão é, certamente, a mais ambígua, pois aquilo a que aspira um grupo social pode parecer simples desperdício de recursos a outros. Daí que essa terceira dimensão somente chegue a ser percebida como tal como parte de um discurso ideológico. Assim, a concepção de desenvolvimento de uma sociedade não é alheia a sua estrutura social, e tampouco a formulação de uma política de desenvolvimento e sua implantação são concebíveis sem preparação ideológica (FURTADO, 1980, p.16).

Essas dimensões mostram de uma forma resumida o que o autor denominou de desenvolvimento econômico e social. Sendo importante destacar que o desenvolvimento de uma sociedade não está isento de sua estrutura social, e muito menos a uma "formulação de uma política de desenvolvimento e sua implantação é concebível sem preparação ideológica" (FURTADO, 2000, p. 22).

Outros autores concordam com Furtado, em que:

> O crescimento econômico pode ocorrer espontaneamente pela interação das forças de mercado, mas o desenvolvimento social é fruto de uma ação política deliberada. Se as forças sociais dominantes são incapazes de promover essa política, o desenvolvimento se inviabiliza ou assume formas bastardas (BIDERMAN; COZAC; REGO, 1996, p. 64).

Essas formas bastardas seriam fatores que determinam o subdesenvolvimento. Ainda que os conceitos pareçam representar um percurso para se chegar a um modelo de desenvolvimento ideal, esse processo histórico é autônomo e não uma etapa que os países que conseguiram atingir um alto grau de desenvolvimento tiveram que passar (FURTADO 1974). Além disso, o subdesenvolvimento surge de certas condições históricas, entre dois processos: um interno, que é concentrador (de riqueza); e outro externo, de dependência, em que se instalam uma parte das indústrias dos países centrais detentores de alto grau de acumulação de capital.

O subdesenvolvimento para Furtado (2000, p. 8) se caracteriza como:

> Um desequilíbrio na assimilação dos avanços tecnológicos produzidos pelo capitalismo industrial a favor das inovações que incidem diretamente sobre o estilo de vida. Essa proclividade à absorção de inovações nos padrões de consumo tem como contrapartida atraso na adoção de métodos produtivos mais eficazes. É que os dois processos de penetração de novas técnicas se apoiam no mesmo vetor que é a acumulação. Nas economias desenvolvidas existe um paralelismo entre a acumulação nas forças produtivas e diretamente nos objetos de consumo. O crescimento de uma requer o avanço da outra. A raiz do subdesenvolvimento reside na desarticulação entre esses dois processos causada pela modernização.

O que o autor chama de “modernização do padrão de consumo”, consiste em uma elevação da produtividade, sem que haja uma alteração nas técnicas de produção (RIBEIRO 2010). A elevação de produtividade pode ser descrita de duas formas: com o avanço do progresso tecnológico ou com a ampliação do mercado consumidor. Quando é a primeira, resulta em acúmulo de capital, e a elevação da parcela de capital por pessoa ocupada permite que se tenha uma transformação das formas de produção. Entende-se que se tem geração de desenvolvimento e isso pode ser constatado nas áreas de industrialização. Contudo, quando esse avanço das técnicas não é responsável pelo aumento da produtividade no processo de produção, e por uma modificação nos padrões de consumo, acaba acarretando ponto de partida para estruturas subdesenvolvidas (FURTADO 1972).

Isso causou nos países subdesenvolvidos uma modernização dos hábitos de consumo de uma classe elitizada, copiadora dos padrões de consumo dos países centrais. Esse modelo acaba restringindo outros setores de uma economia de se desenvolver. Furtado (1972, p. 31) coloca ainda que:

> Na medida em que o consumo da minoria de altas rendas deve acompanhar a evolução do consumo dos grupos de rendas médias e altas de países muito mais ricos – processo que é facilitado pela posição dominante das firmas internacionais na introdução de novos produtos e na direção da propaganda –, os limitados recursos disponíveis para investimento tenderão a ser absorvidos na diversificação do consumo da referida minoria, em prejuízo do referido processo de difusão. Em consequência, a aceleração do crescimento do consumo dos grupos de altas rendas terá como contrapartida a agravação do subdesenvolvimento, na medida em que este significa disparidade entre os níveis de consumo de grupos significativos da população de um país.

Para conseguir superar essas questões, Furtado (1992a, p. 74-75) afirma ainda que essa concepção de subdesenvolvimento é uma conformação estrutural produzida pela forma como se difundiu o progresso tecnológico em todo mundo e sua superação “não se daria ao impulso das simples forças do mercado, exigindo um projeto político apoiado na mobilização de recursos sociais”. Nisso o Estado é visto como um dos principais vetores para coordenação das políticas de planejamento e promoção do desenvolvimento.

A superação do subdesenvolvimento se daria modificando as estruturas que bloqueavam a dinâmica socioeconômica, com as ações do Estado mais voltadas para a população, privilegiando a redução das disparidades, não apenas para um conjunto de minoria da população abastada, como acontece no processo de modernização.

Furtado também apresenta três modelos de experiências mais significativas para a superação do subdesenvolvimento. O autor sintetiza essas três experiências vividas nos últimos quatro séculos, que países de condições periféricas adotaram para se chegar ao desenvolvimento.

A primeira é a “coletivização dos meios de produção”, que em síntese apresenta os seguintes tipos:

> a) o da organização social que responda pela definição de propriedades na alocação de recursos escassos; b) o do sistema de incitações que concilie o melhor desempenho das atividades produtivas com a desejada distribuição de renda; c) o da inserção na economia internacional que assegure o acesso à tecnologia e aos recursos financeiros fora das relações de dependências (FURTADO, 2013, p. 280, 281).

A segunda é a “prioridade à satisfação das necessidades básicas”, em que é necessário considerar as prioridades de um conjunto de necessidades que uma comunidade ache prioritária. Isso se dá por países que penetraram tardiamente na industrialização, o que “conduz a formas de organização social que excluem dos benefícios da acumulação frações consideráveis da população” (FURTADO, 2013, p. 281).

Por último, o “ganho de autonomia externa” considera assumir uma posição ofensiva frente aos mercados externos. Os investimentos são voltados para os setores que têm competitividade internacional e que possuam efeito sobre o setor interno da economia (FURTADO, 2013). Essas se apoiam em economia de escala e/ou avanço tecnológico, deixando de lado as vantagens comparativas estáticas.

Assim, Furtado deixa algumas ações que devem ser seguidas aos países subdesenvolvidos que pretendam superar sua condição periférica, de maior relevância: a) ter um grau de autonomia perante as relações exteriores, limitando o máximo possível o escoamento para o exterior do excedente; b) ter estruturas de poder que dificultem a replicação de padrões de consumo dos

países ricos e assegurar um nível de poupança elevado, para que se consiga homogeneização social; c) descentralização da estrutura econômica e garantir o melhor possível do potencial produtivo; d) estruturas sociais criativas, que consigam corrigir processos de excessiva concentração de poder.

O conceito de desenvolvimento segundo Furtado seria uma eficiência no sistema social de produção, satisfação das necessidades da população e parte de um “discurso ideológico”. O autor aponta tanto questões do subdesenvolvimento que atingem os países periféricos, que não conseguem sair dessas condições, bem como, algumas soluções que poderiam ser adotadas para que saíssem de suas condições de dependência.

3.4. DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO

Amartya Sen tem uma visão na qual o desenvolvimento econômico se dá na condição das pessoas como agentes livres. E expõe duas razões para isso, a razão avaliatória, junto com a razão de eficiência, além dos instrumentos para alcançar a liberdade como já exposto mais acima. A liberdade para Sen é considerada o “fim primordial”, como também o principal meio para se atingir o desenvolvimento. Mostra como as privações de liberdade estão vinculadas para que não seja possível atingir esse fim primordial.

A teoria de Bresser-Pereira é muito importante para mostrar que no processo capitalista, a definição de um projeto de desenvolvimento estratégico para uma nação é de vital importância para saber se uma nação esta indo bem, ou não. Quando sim, significa que tem uma estratégia de desenvolvimento e que esta, está em conjunto com seu governo, seus empresários, técnicos e trabalhadores em prol de um projeto nacional de desenvolvimento. Nesse sentido, o Estado tem um papel muito importante nesse processo, garantindo segurança, liberdade individual, diminuição das desigualdades entre outros.

As ideias de Celso Furtado acerca do desenvolvimento e o processo no qual, países subdesenvolvidos não conseguem sair de sua condição periférica. E de como as modernizações dos padrões de consumo adotadas por suas elites pelos países periféricos, copiando hábitos de países centrais, alimentando hábitos que a grade maioria não pode atingir, vem com a

aceleração do consumo das classes de alta renda, obtendo assim como contrapartida, a agravo do subdesenvolvimento.

Furtado ainda caracteriza que essa concepção de subdesenvolvimento está atrelada a uma conformação estrutural, dada como se difundiu o progresso tecnológico em todo o mundo. E sua superação passaria pelo Estado, como um dos principais coordenadores das políticas de planejamento e promoção do desenvolvimento. E coloca alguns apontamentos para que os países periféricos consigam superar sua condição de nações subdesenvolvida.

Em concordância com o exposto até aqui, essa seção deixou evidenciado, que para esses autores o Desenvolvimento Econômico está associado a um conjunto de transformações na estrutura de uma economia, que são necessários para se alcançar certo desenvolvimento. Em conjunto com essa perspectiva, o desenvolvimento socioeconômico pode ser visto por indicadores de escolaridade, renda e ocupação, como também recursos que classificam a sociedade que podem se diferenciar por diferenças ideológicas, valores e concepções, assim como índices que possam agregar informações para melhorar as condições socioeconômicas da população.

4. APRESENTANDO OS DOIS PRESIDENTES E SEUS MANDATOS

Este capítulo trata dos dois períodos dos ex-presidentes Fernando Henrique Cardoso (FHC) e Luiz Inácio Lula da Silva, no primeiro caso, será exposta a teoria que FHC elaborou enquanto acadêmico; para Lula, sua vida como metalúrgico e sua trajetória política. E para ambos as políticas adotadas em cada um dos seus respectivos governos, bem como as voltadas para o campo social.

4. 1. CONTEXTO DO GOVERNO FHC

O primeiro tópico desta seção será dedicado à vida e obra do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, abordando a vida acadêmica e política. No campo acadêmico foi um dos principais autores da Teoria da Dependência. Posteriormente, analisaremos sua trajetória como presidente do Brasil e as políticas adotadas quando exerceu essa função.

4. 1.1 O INTELECTUAL QUE ESTUDAVA A DEPENDÊNCIA

Fernando Henrique Cardoso (FHC) é sociólogo, intelectual, professor e ideólogo. Projetou-se na política brasileira especialmente após aposentadoria na Universidade de São Paulo (USP), tornando-se senador suplente de Franco Motoro pelo Movimento Democrático Brasileiro (MDB) no ano de 1978. Em seguida, foi um dos fundadores do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), criado em 1988. Na década de 1990, foi ministro das Relações exteriores e da Fazenda. Elegeu-se presidente do Brasil por dois mandatos consecutivos, ocupando o cargo de 1995 a 2002.

As políticas sociais adotadas nos seus governos serão abordadas nesse trabalho. Este tópico será dedicado à sua obra acerca da Teoria da Dependência, elaborada nas décadas de 1960 e 1970.

Segundo Ferreira (2016), a Teoria da Dependência não foi um campo hegemônico, tendo outras correntes interpretativas como a vertente weberiana da dependência; a de “desenvolvimento dependente-associado”, da qual fazem parte FHC e Enzo Faletto; assim como a versão marxista, que tinha Ruy Mauro Marini, Vânia Bambirra, entre outros, que fazia a leitura do subdesenvolvimento

na periferia do capitalismo mundial. Nesse trabalho nos ateremos apenas à crítica à primeira corrente dos estudos sobre a dependência.

As concepções da corrente que FHC faz parte foram formuladas em contraposição às ideais revolucionárias das esquerdas e do nacional-desenvolvimentismo das décadas de 1960 a 1970, que tiveram bastante expansão na América Latina através do Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB) e da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), movimento teórico o qual participou Celso Furtado, tratado anteriormente neste estudo. A teoria parte dos conceitos de subdesenvolvimento e dependência, como eles poderiam expressar dilemas e possibilidades de desenvolvimento para a América Latina.

Em 1967, FHC fundou o Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAB), com o objetivo de fazer pesquisas nas áreas das Ciências Humanas sobre a realidade brasileira. Financiado pela Fundação Ford e com sede em São Paulo, o instituto acabou por "reunir um importante grupo de professores afastados da USP por força dos atos draconianos do regime militar" (FERREIRA, 2016 p 480). O seu principal papel, em concordância com o seu fundador, era atuar contra o pensamento nacional-desenvolvimentista, contra a figura do Estado interventor, considerado como burocrático-autoritário e a principal causa para não se conseguir o desenvolvimento e o fortalecimento para os países da América Latina. A CEBRAP se colocava a favor das liberdades individuais e da liberdade de livre iniciativa para esses países.

Segundo Ferreira (2016), FHC atacava a corrente de pensamento estruturalista, que enxergava o Estado como uma instância de planejamento e faria a mediação para se alcançar o desenvolvimento. Via como uma corrente equivocada, estagnada, nacionalista e populista, não conseguindo identificar as grandes vantagens que os capitais estrangeiros poderiam trazer para os países subdesenvolvidos.

Para o sociólogo, desenvolvimento e o subdesenvolvimento não eram concebidos "como etapas de um processo evolutivo, mas como realidade, ainda que estruturalmente vinculadas, distintas e contrapostas" (FERREIRA, 2016, p. 476).

O capital, segundo o autor, não poderia ter fronteiras nem tinha pátria. Ele seria internacional e expansionista, com cada país ocupando um lugar e desempenhando uma função determinada. Nesse sentido, Ferreira (2016, p. 476) afirma que o sociólogo:

> considerava ser impossível o desenvolvimento nacional autônomo, ou seja, impossível à possibilidade de um país conseguir se desenvolver economicamente, de maneira autônoma, isolada do capital internacional. Para ele, a necessidade de aprofundar os vínculos com o mercado externo para garantir o desenvolvimento exigiria uma transferência dos espaços decisórios nacionais aos centros do capitalismo internacional e suas corporações privadas.

As elites (os políticos e a burguesia nacional) teriam uma visão equivocada em fazer a nação “crescer para dentro”, à margem do desenvolvimento mundial. Essa visão era, segundo FHC, a principal causa do subdesenvolvimento da América Latina. O sociólogo culpava as elites por continuarem com a manutenção dessa triste condição.

Na visão dele, não haveria possibilidade de promover a industrialização sem abertura da economia para o mercado mundial sem ser através da generosa participação do mercado estrangeiro e com uma acomodação em detrimento de regras impostas pelas economias internacionais. Para o autor era uma espécie de industrialização-associada. Assim, “a burguesia local assumiria um papel subordinado, ao transferir para o capital externo os setores estratégicos da economia, ficando sob seu controle os bens primários e de consumo não-duráveis” (FERREIRA, 2016, p. 477). O crescimento das economias se dava, desta forma, graças ao dinamismo da demanda externa.

Uma vez que as economias periféricas não conseguissem se desenvolver de forma autônoma e desassociadas das economias dos países centrais, a única maneira seria através de uma abertura total do mercado aos capitais externos e com incentivos para instalações de empresas multinacionais. Só assim haveria um desenvolvimento dos países da América Latina.

Para Leme FHC colocava (2015, p. 641):

> Como principais aspectos dessa interpretação destaca-se que a dependência consiste em evidenciar os determinantes externos (imperialistas) relacionados com os determinantes

> internos (estrutura de classes); que há uma associação da burguesia local com as empresas multinacionais industriais e com a tecnoburocracia estatal (civil e militar) e, que o desenvolvimento dependente e associado se vincula às assimetrias de poder e de capital internacionalmente.

Caso isso não ocorresse, o problema da dependência permaneceria, pois afim de gerar desenvolvimento nas periferias, seria necessária certa dependência econômica, tecnológica e industrial por parte dos países latino-americanos às economias dos países centrais. “A produção capitalista assumiria nesses países os aspectos e as particularidades específicas das formações sociais cujo traço central é a dependência” (LEMO, 2015, p. 644). Ou seja, nesta corrente teórica o desenvolvimento viria, mesmo que para isso tivesse que ser mantido o laço de dependência com os países desenvolvidos. Essa formação na periferia:

> […] minimiza os efeitos da exploração tipicamente colonialista e busca solidariedades não só nas classes dominantes, mas no conjunto dos grupos sociais ligados à produção capitalista moderna: assalariados, técnicos, empresários, burocratas etc. (CARDOSO, 2004, p. 142).

O que Fernando Henrique mostra na sua teoria é que os países subdesenvolvidos que não conseguiam desenvolver-se de forma autônoma teriam por necessidade que abrir suas economias para o mercado internacional, mesmo que ficassem dependentes tecnologicamente e industrialmente dos países centrais. Para Cardoso, o desenvolvimento das economias latino-americanas deixava de ser uma questão econômica e passava a ser uma questão política.

4. 1. 2. O PRESIDENTE QUE APLICAVA POLÍTICAS PRIVATISTAS

Os dois mandatos do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso possuem algumas características conjunturais, políticas e econômicas que serão abordadas de forma resumida, para uma melhor compreensão das medidas tomadas por ele no governo.

Primeiro, o Brasil vinha de alguns planos frustrados antes do Plano Real (1994) para estabilização da inflação: Cruzado (1986), Bresser (1987), Verão (1989), e os planos Collor I (1990) e Collor II (1991). Em segundo lugar, FHC

tinha noção que as alianças políticas e um presidencialismo de coalizão[2] eram necessários para se conseguir governar o Brasil. E terceiro, enfatizava a consolidação do Plano Real, e vencendo a bolha da inflação, implantado pelo seu antecessor, Itamar Franco, para que o país conseguisse ter uma saúde social, economia e política, para que assim, voltasse a crescer economicamente.

O governo do ex-presidente entrou para história do Brasil como um período de grandes mudanças. As transformações atingiram a sociedade, a economia e o Estado (BELIEIRO JUNIOR, 2007). Pela primeira vez, o governo empenhava vários projetos que tinham como base o Neoliberalismo.

Segundo Sawaya (2014), o neoliberalismo no Brasil é adotado nos anos 1990, tendo uma dupla determinação. Por um lado, como resultante de uma ação do governo, transformada em prática por políticas que tinham como objetivo o movimento livre de capitais produtivos financeiros internacionais. Por outro, foi o resultado da "ideologia da globalização" internacional, resultantes das recomendações políticas que garantissem o interesse do capital mundial produtivo e financeiro. E que serão abordados ao longo desse tópico.

Como acontece em momentos de mudança, FHC tinha uma crítica revisada do passado, como já foi mencionado no tópico anterior. O esforço feito por ele e sua equipe para desmontar um sistema estruturado num tipo de Estado, "de economia e de sociedade que, aos olhos reformistas, estava bastante atrasado diante dos imperativos técnicos e econômicos da globalização econômica e financeira" (BELIEIRO JUNIOR, 2007, p. 112).

Longe da posição que o Estado tinha no passado, agora a política econômica de FHC amparou-se em vários caminhos estratégicos, que ocorreram a partir de políticas fiscal, monetária, de privatizações e de abertura comercial. Assim, o Estado ficava encarregado do papel de disciplinador e orientador do desenvolvimento econômico, muito distante da posição central que o governo tinha assumido no passado.

[2] É "caracterizado pela instabilidade, de alto risco e cuja sustentação baseia-se, quase exclusivamente, no desempenho corrente do governo e na sua disposição de respeitar estritamente os pontos ideológicos ou programáticos considerados inegociáveis, os quais nem sempre são explícita e coerentemente fixados na fase de formação da coalizão." (ABRANCHES, 1988, p. 27).

No período dos dois mandatos a inflação estava sob controle, segundo Gomes (2007) a energia e a mobilização política para manter os preços foram muito grandes. Teve-se um custo muito alto, em termos sociais e políticos, o que lhe permitiu conseguir governar por mais um mandato. Isso, porém, não invalida que o Plano Real não trouxe estabilidade e segurança definitivas para a economia.

Gomes (2007) afirma ainda que o modelo que foi introduzido aqui no Brasil e na maioria dos países subdesenvolvidos para a estabilização monetária, que tinha como objetivo, conter o processo inflacionário, teve como consequência uma elevação da dívida pública e, com isso, uma reorientação dos gastos públicos para o serviço desta dívida. A partir disso:

> A necessidade de se recorrer ao endividamento público resultou do fato que a abertura comercial surgida neste momento levou a grande déficit comercial, que somado ao déficit na conta serviços, fruto do pagamento do serviço da dívida externa renegociada, gerou um grande déficit das transações correntes (GOMES, 2007, p. 1).

Com o déficit persistindo, a saída que se pode encontrar foi uma elevação da taxa de juros, para assim atrair capital de curto prazo, garantindo reservas suficientes para bancar a âncora cambial. Esse processo fez com que se impulsionasse a dívida pública em outras etapas. Com isso, duas iniciativas foram decisivas para priorizar o serviço da dívida: a constituição de um gigantesco superávit primário anual; e a criação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), em 4 de maio de 2000. Surgiu assim o discurso de criar mecanismos de transferência das contas públicas para, com isso, evitar descontrole dos gastos públicos. Isso acabou estabelecendo limites para os gastos sociais e, assim, assegurar o pagamento do serviço da dívida pública (GOMES, 2007).

No Brasil, segundo Gomes (2007, p. 2), o Real chegou a valer na época, mais que o dólar (1 real = 0,84 de dólar), isso só se deu por questões pré-estabelecidas, tais como: “abertura comercial, desregulamentação financeira, desregulamentação dos direitos trabalhistas, reforma do Estado, privatização e a renegociação da dívida externa”.

O projeto de privatizações que o governo FHC tanto se empenhou veio do diagnóstico de sua equipe econômica que, vencida as eleições de 1994, entendia que a reforma do Estado teria que passar por uma ampla revisão das empresas estatais, que seria possível com uma venda significativa dessas empresas ao mercado. O que se pretendia era quebrar os monopólios estatais e, com isso, submeter às empresas a concorrência do mercado, abrindo uma boa parcela de alguns setores para a participação do mercado estrangeiro.

As privatizações passam por cima de qualquer crítica, sejam dos movimentos sindicais, seja dos grupos políticos de esquerda, que eram contrários. No entanto, mesmo grupos que eram favoráveis às privatizações questionavam a forma como estas empresas estatais eram leiloadas. Sendo contrários ou não, a verdade é que o governo FHC vendeu boa parte do patrimônio industrial, construído durante décadas. Vale lembrar algumas: a Companhia Siderúrgica Nacional, que teve sua inauguração na era Vargas em 1943; a companhia Vale do Rio Doce, um gigante da mineração; e a Telebrás, que atendia todo território nacional no setor das telecomunicações. Todas foram leiloadas e vendidas à iniciativa privada, incluindo o capital internacional.

Além dessas medidas que tinham como objetivo o pagamento da dívida pública, temos a elevada carga tributária ocorrida, especialmente depois de 1999, que teve uma maior arrecadação dos impostos, o que não ocorreu por sua vez foi uma ampliação dos serviços públicos.

A estabilização monetária não veio com a companhia de uma estabilidade econômica e social, pelo contrário, houve um aprofundamento dos ataques aos direitos sociais, como consequência “direta das políticas complementares de estabilização como abertura comercial e política de juros altos” (GOMES, 2007, p. 6). Outro ponto foi à natureza destrutiva do Plano Real para o setor industrial, que teve como consequência uma crescente desindustrialização e reprimarização de parte da economia brasileira. Não só isso, como também o aumento da vulnerabilidade externa, que tinha como modelo o desenvolvimento baseado no caráter dependente, que o plano Real ajudou a potencializar.

Diante disso, a política no campo social foi deixada um pouco de lado no primeiro mandato do governo FHC, pela preocupação com a estabilidade da

economia. O programa “Comunidade Social” foi quem assumiu o papel do Estado na área social e acabou deixando a desejar. O projeto foi criado em 1995 como:

> uma estratégia de governo para promover, mobilizar, articular, e avaliar as ações que tivessem a mesma finalidade daquelas dos SAS (Secretária de Assistência Social), porém este não tinha a responsabilidade quanto à execução (BECKER, 2014, p. 43).

A estratégia envolvia governo e sociedade, entre os níveis governamentais, que seria para o combate à pobreza e à exclusão social, de maneira a promover o desenvolvimento em municípios pobres através de programas de saúde, educação, alimentação, saneamento, habitação e geração de renda para os mais pobres.

Outro programa muito importante da época foi o Comunidade Solidária criado em janeiro de 1995, que tinha como objetivo promover a distribuição de gêneros de primeira necessidade, as populações carentes nos municípios mais pobres e vulneráveis que estivessem em estado de emergência.

Na área da educação o governo se destaca pela redução da taxa de analfabetismo, o aumento das crianças matriculadas no Ensino Fundamental e o programa Bolsa Escola (1999-2012), que tinha como objetivo a integração ao processo educacional de crianças mais carentes, estimulando a universalização do ensino e contribuindo para a redução da evasão escolar e da repetência.

O governo buscou na época a manutenção dos principais programas e dar assistência ao estudante que tinha como lócus de atuação o Ensino Fundamental. Nas palavras de Becker (2004, p. 35), entre os objetivos estavam:

> O incremento à descentralização da gestão de grande parte dos programas pela transferência de recursos para os governos subnacionais e pela transferência direta de recursos para as escolas; a focalização regional como critério para a alocação de recursos federais; e a focalização socioeconômica mediante a garantia das mínimas condições de vida às pessoas que estão em situação de extrema pobreza, com a efetiva ampliação de recursos para o Programa Nacional de Renda Mínima Vinculado à Educação - Bolsa-Escola.

Planejando a universalização do Ensino Fundamental e visando um piso salarial digno para os professores, foi criado em 1996 o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF). O governo federal atuou para a descentralização na gestão de programas, o padrão para a distribuição dos recursos foi modificado. Desse modo, os recursos que eram transferidos às escolas passaram a ser condicionados à sua dimensão e condição geográfica (BECKER, 2004).

Ainda segundo Becker (2004), o Ministério da Educação (MEC) vinha apoiando, desde 1997, que houvesse uma aceleração da aprendizagem por meio de apoio técnico e financeiro. As distorções de idade/série no Ensino Fundamental diminuíram. Contudo, a falta de motivação e a evasão dos estudantes acabaram criando obstáculos para avanços mais significativos.

Em 1998, foi criado o Exame Nacional do Ensino Médio (Enem), que visava a avaliação das competências e habilidades desenvolvidas dos estudantes ao término da educação básica. Posteriormente, esse mesmo exame passou a ser utilizado como critério para o ingresso dos estudantes no ensino superior, o ingresso de inscritos no exame cresceu consideravelmente ao longo dos anos.

Na área do trabalho, dado o alto custo de contratação, o governo buscou avançar no sentido da flexibilização trabalhista, que na visão dele tinha o objetivo de diminuir a informalidade. Entre essas ações, houve a instalação do banco de horas e o contrato de trabalho por prazo determinado.

Na área da saúde, as metas foram segundo Becker (2004, p. 19):

> Para a redução da mortalidade infantil, metas como ampliação da cobertura vacinal (vacina tríplice, BCG, antipólio e anti-sarampo); expansão do Programa de Agentes Comunitários de Saúde; implementação das ações dos Programas de Assistência Integral à Saúde da Mulher - PAISM e da Criança - PAISC; fortalecimento das ações de prevenção e recuperação da desnutrição de gestantes e crianças; e melhorias nas condições de acesso a serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário seriam priorizadas.

Becker (2004) coloca ainda que alguns dos resultados foram a criação do Piso Assistencial Básico (PAB), que era um valor por habitante, passando a ser transferido aos municípios habitados e destinado ao custeio de serviços

básicos de saúde; uma sinalização para uma mudança do modelo assistencial, que intensificou o apoio a adoção de programas de Saúde da Família e Agentes Comunitários de Saúde; entre outros.

No segundo mandato, com o projeto “Avança Brasil” o governo consegue um bom destaque na área da saúde no combate à Aids[3], as ações ficaram conhecidas como exemplo mundial de combate ao vírus, as medidas eram através da prevenção e assistência, com a distribuição gratuita de anti-retrovirais, implantados definitivamente no governo FHC, além da diminuição dos índices de mortalidade infantil e do aumento da expectativa de vida dos brasileiros em todas as regiões do país.

Foram aprimorados alguns programas já existentes e lançado outros, criando uma rede de proteção social. Alguns, como Gambiagi (2011) afirma, merecem destaque, como é o caso da expansão das medidas previstas na Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), garantindo um salário-mínimo para deficientes e idosos, independente de contribuição prévia; no final de 2002, em conjunto com as Rendas Mensais Vitalícias (RMV), que atendia diretamente cerca de 2,3 milhões de pessoas.

Destaca ainda que o Bolsa-Escola garantia às famílias, naquela época, que tivessem seus filhos na escola R$ 15 mensais por criança, com um limite de 3 crianças, que no final do governo FHC já beneficiava cerca de 5 milhões de famílias. Bolsa Renda, Bolsa Alimentação, Auxilio Gás e o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) eram outros programas públicos desenvolvidos para retirar um milhão de crianças do trabalho, dando uma bolsa para que estudassem.

Na época, ainda segundo Gambiagi (2011), a distribuição dos recursos era feita de forma democrática, uma vez que a verba de modo geral era repassada diretamente para as pessoas, não havendo intermediação de lideranças políticas. O fato desses programas não terem tido destaque para o governo de FHC revela três questões, como aponta o autor: o primeiro é o peso que a redução da renda real do trabalhador teve no período, este sendo um dos principais determinantes do “humor” da população para com o governo;

[3] Na metade da década de 1990, uma das principais causas de óbito em indivíduos de 20 a 49 anos foi a Aids. Becker (2004, p. 29).

o segundo é a falta de manejo e competência do governo para assumir sua paternidade perante os programas e se comunicar melhor com as pessoas; e o último foi a percepção que a população tinha de insegurança nas grandes metrópoles, com o aumento da criminalidade no meio urbano, uma vez que muitos desses programas específicos estavam voltados para outras regiões, e não os grandes centros onde se localizam as principais fontes de violência.

As políticas adotadas em boa parte pelo governo FHC foram de encontro com o que ele acreditava, mesmo que o próprio considere diferenças com o que propunha enquanto sociólogo décadas antes: uma maior liberalização da economia com os projetos de privatizações; flexibilização trabalhista e abertura comercial; e desregulamentação financeira foram algumas medidas tomadas na época.

As privatizações passaram por várias críticas, inclusive de quem era a favor delas. As políticas sociais foram deixadas um pouco de lado no primeiro mandato pelo fato de estarem mais interessados com a estabilização da inflação. E só no segundo governo se teve um avanço no campo social com alguns programas voltados para a população mais carente, mas num contexto de crises econômicas nos países em desenvolvimento e de aumento dos índices de emprego.

4. 2 CONTEXTO DO GOVERNO LULA

Este tópico será dedicado a apresentar o ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva, sua trajetória como operário e como agente político. A primeira parte é dedicada à sua vida e a segunda aos seus dois mandatos de Presidente da República e às políticas econômicas do seu governo.

4.2.1. DE TORNEIRO MECÂNICO A PRESIDENTE DA REPÚBLICA

Luiz Inácio Lula da Silva nasceu em Caetés, no Agreste de Pernambuco, em 27 de outubro de 1945. Mudou-se aos sete anos com sua família para a cidade do Guarujá, no litoral paulista. No ano de 1962 formou-se como torneiro mecânico em um curso do Senai (Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial), um ano depois perdeu o dedo mínimo da mão esquerda em uma

prensa. No ano de 1980 começou sua carreira político-partidária, com a fundação do Partido dos Trabalhadores (PT).

No ano de 1975 foi nomeado presidente do Sindicato dos Metalúrgicos de São Bernardo do Campo e Diadema. Foi o líder da primeira greve dos operários do ABC paulista em plena Ditadura Militar, em 1978, caso esse que o fez notório nacionalmente. Em 1982, disputou a eleição para o governo do Estado de São Paulo, terminando em quarto lugar. Logo depois participou da fundação da Central Única dos Trabalhadores (CUT) e das mobilizações e do movimento Diretas Já para o restabelecimento da democracia no país. Na eleição seguinte, em 1986, tornou-se o deputado federal mais bem votado de São Paulo, o que permitiu participar da Assembleia Constituinte que criou a Constituição Federal de 1988.

Lula concorreu à presidência da República nas eleições de 1989, quando foi derrotado por Fernando Collor no segundo turno; e também em 1994 e 1998, quando perdeu para FHC ainda no primeiro turno, é importante mencionar que Lula assim como o PT sempre se posicionaram contra as políticas adotadas pelos seus antecessores. Até que em 2002 foi eleito presidente do Brasil com votação recorde no segundo turno, com mais de 50 milhões de votos. Foi reeleito em 2006, derrotando o candidato do PSDB Geraldo Alckmin.

A principal característica que deve ser destacada do ex-presidente é que ele sabia exercer com destreza a arte de agradar aos mais diversos grupos políticos. Sabia equilibrar-se com total desenvoltura entre diversas forças, quando não historicamente opositoras. Conseguiu na época ser apoiado no campo político “por agremiações que iam desde uma das ramificações históricas do Partido Comunista, até partidos conservadores associados aos ‘grotões’ mais atrasados, passando pelo ‘núcleo duro’ parlamentar do PT e do PMDB” (GIAMBIAGI, 2011, p. 231). Falando em grupos sociais e econômicos, o apoio vinha não só dos sindicalistas da CUT, como também dos seguimentos do mercado financeiro, que estavam satisfeitos com a política monetária do Banco Central e com a expansão do crédito e os lucros dos bancos na época.

4.2.2. POLÍTICAS PÚBLICAS DO GOVERNO LULA NUM PERFIL PRÓPRIO DESENVOLVIMENTISTA

O inicio do governo do ex-presidente Lula é marcado por grande incerteza, devido à ambiguidade entre a mudança e a continuidade. Na gestão havia duas foças em oposição: os defensores do Estado Mínimo (principalmente na érea econômica) e setores que defendiam os direitos universais. Iremos recordar algumas medidas tomadas nesse contexto de disputa, além de tratarmos de algumas políticas sociais adotadas pelo governo, que contribuíram significativamente para uma melhoria dos indicadores socioeconômicos e dos planos de governo acerca do desenvolvimento regional e suas elaborações. Buscamos ainda mostrar como o Modelo Liberal Periférico adotado no governo Fernando Henrique acaba por se consolidado no governo Luiz Inácio Lula da Silva.

No início do governo havia uma grande incerteza quando aos rumos que iriam ser tomados pelo ex-presidente, tanto que ele teve que, como afirma Erber (2011), abandonar a postura radical de “ruptura como o modelo neoliberal” em favor de uma “transição lúcida”, assegurando assim, na Carta aos Brasileiros (documento ainda do período eleitoral, em 2002), o “respeito aos contratos”.

Coêlho (2017) identifica que essa preocupação de setores do mercado se dava por causa do histórico de discurso do candidato e do PT, que estava associado à contestação das políticas e aos governos que os antecederam, especialmente contra o ponto de vista da doutrina liberal, muito marcada pela política de privatizações, abertura comercial, desregulamentação financeira, ajuste fiscal e abertura comercial.

Porém, logo no início do governo já foi deixado claro que a conservação da ortodoxia macroeconômica seria preservada, com forte elevação da taxa de juros e recrudescimento do ajuste fiscal, medidas apresentadas para que o mercado financeiro ficasse mais calmo. Compromissos com a estabilidade da moeda e com o regime de metas de inflação também foram mantidos. Assim como “a continuidade de pesado *superávit* fiscal primário, superior a 3% do Produto Interno Bruto (PIB), destinados a saldar os colossais pagamentos com juros e amortizações da dívida pública” (COÊLHO, 2017, p. 69).

Ao contrário do governo anterior, que teve fortes crises geradas pelo contexto internacional, mas também por suas políticas adotadas para controlar a inflação, além de outros fatores já citados, o primeiro governo Lula foi beneficiado pelo acelerado crescimento asiático no início dos anos 2000, em particular o da China, cuja demanda contribuiu para uma forte elevação das exportações brasileiras em volume e valor, principalmente no setor de *commodities*, em que merecem destaque: complexos de grãos, proteína animal, mineração e petroquímica. Entre 2003 e 2010, as exportações brasileiras quase triplicaram, saltando de US$ 73 bilhões para US$ 202 bilhões (COÊLHO, 2017).

Isso exposto, no campo das políticas sociais, segundo Almeida (2004), nos primeiros dias da nova administração foi lançado o programa Fome Zero, ao mesmo tempo em que se divulgava uma reforma da previdência social. Essa última seria aprovada no final de 2003 pelo Congresso Nacional depois de uma longa discussão sobre o assunto. Seu objetivo era uma mudança no sistema previdenciário dos servidores públicos, visando estabelecer um teto para as aposentadorias tanto do setor privado quando do setor público. E ainda criava a previdência complementar, que seria definida em legislação específica.

O programa Fome Zero despertava a simpatia universal, tanto das agencias internacionais quanto dos governos estrangeiros de várias orientações. Internamente, “servia à mobilização da sociedade civil e reforçava a imagem de um presidente identificado, por sua biografia e trajetória política, com os socialmente excluídos” (ALMEIDA, 2004, p. 14). No entanto, o programa mostrava algumas fragilidades e carecia de substância e objetivos claramente definidos.

No final de 2003, o Ministério de Segurança Alimentar[4] foi fundido com o Ministério da Assistência Social, gerando outras mudanças, apontadas por Almeida (2004, p. 15):

> o ministro [foi] transformado em assessor especial da Presidência e o Cartão-Alimentação incorporado a um novo programa de transferência direta de renda, o Bolsa-Família, unificando-se três dos programas criados na administração

[4] Criado no dia 1 de Janeiro de 2003 pela MP nº 103 de 1º/1/2003, posteriormente transformada em Lei em 10.683, de 28 de Maio de 2003. Seu único ocupante foi José Graziano da Silva.

> Cardoso: o Bolsa-Escola, o Bolsa-Alimentação e o Auxílio-Gás. Buscou-se ainda, por meio de convênios, unificar a ação dos governos federal, estaduais e municipais em um único programa de transferência direta da renda. O Bolsa-Família, ainda em fase de implantação, [... foi] anunciado como o carro-chefe da política social do governo Lula.

Até aquele momento, a reforma da previdência e o Forme Zero, que veio a se tornar Bolsa Família (implantado em 2004) foram as principais iniciativas do governo federal. Programas como o Primeiro Emprego, que visava incentivar o emprego de jovens pobres e lançado pelo Ministério do Trabalho em 2003, não conseguiram sair do papel.

Na educação, a principal proposta apresentada foi a transformação do FUNDEF (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério) em FUNDEB (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica) pela Emenda Constitucional nº 53/2006 e regulamentado pela Lei nº 11.494/2007 e pelo Decreto nº 6.253/2007, que possibilitou a inclusão do Ensino Médio no sistema de incentivos à educação, que havia sido idealizado pela gestão anterior, como apresentado anteriormente.

Na área da saúde, segundo Menicucci (2011), foram implantadas algumas propostas inovadoras, como a Política de Saúde Bucal, por meio do programa Brasil mais Sorridente. Considerado o programa de saúde bucal mais abrangente do país, entre 2002 e 2006 “as equipes de saúde bucal passam de 4.260 para 14.244, atendendo a 69.700.000 pessoas, além de serem instalados cerca de 500 Centros de Especialidades e laboratórios regionais de próteses dentárias” (Ibid., p. 525).

Dois programas foram criados, o Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (Samu) e o Programa Farmácia Popular, que era constituído por uma rede de drogarias privadas cadastradas, que vendiam produtos com até 90% de desconto em relação aos preços comercializados no mercado, mediante subsidio governamental.

Dentre os programas de saúde para grupos específicos, destaca-se: a Política Nacional de Atenção Integral à Saúde da Mulher (2004-2007); o Programa Saúde e Prevenção nas Escolas ao Programa Nacional de

DST/AIDS; a Rede Nacional de Atenção Integrada à Saúde do Trabalhador (RENAST); e ações relativas à saúde da população indígena, negra, quilombolas e dos assentados. Cabendo ainda salientar a aprovação, em 2003, do Estatuto do Idoso, que visava atuar na promoção e recuperação da saúde do idoso.

Menicucci (2011) afirma ainda que além dessas iniciativas houve a aprovação do Pacto pela Saúde. Tal política tinha o objetivo de promover a inovação nos processos de gestão, possuindo três componentes: o pacto pela vida, estabelecendo um conjunto de compromissos e metas sanitários considerados prioritários, sendo implantados pelos entes federados; o pacto em defesa do SUS (Sistema Único de Saúde), um movimento que visava buscar um financiamento compatível com as necessidades da saúde, que incluía a regulamentação da emenda constitucional nº 29 pelo Congresso Nacional; e o Pacto de Gestão do SUS, que buscava valorizar a relação e a solidariedade entre gestores, definindo as diretrizes e responsabilidades de cada governo.

Por fim, quanto ao trabalho ocupado, segundo Marques (2007), nos três primeiros anos do governo Lula foram criados 3.422.700 empregos formais, considerando como admissões líquidas a quantidade de contratados menos a de demitidos.

No segundo governo Lula, iniciado em 1º de janeiro de 2007, Coêlho (2017) salienta a expansão dos benefícios previdenciários e assistenciais, em que houve a política de valorização real do salário mínimo, associada à expansão do crédito e à queda da taxa de juros. Isso teve uma considerável contribuição para a melhoria de vida da classe trabalhadora e para uma diminuição das desigualdades sociais e regionais.

Observou-se ainda durante o período uma considerável retomada do crescimento econômico a partir: do aumento do mercado interno, possibilitado pela expansão do crédito, que passou de 25% para 45% do PIB; da valorização do salário mínimo, que praticamente dobrou em termos reais; dos investimentos em infraestrutura proporcionados pelo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC); bem como dos programas sociais de transferência de renda.

Sobre a área de saúde, Menicucci (2011) afirma que na área da saúde há a continuidade das políticas adotadas no primeiro mandato, com poucas inovações, voltadas principalmente ao aperfeiçoamento dos aspectos básicos no SUS. Uma maior ênfase ocorreu no fomento à pesquisa e ao desenvolvimento tecnológico, visando o desenvolvimento e produção de hemoderivados, medicamentos, vacinas e equipamentos. O governo fez menção ainda a temas polêmicos, como o abortamento inseguro e a propaganda de bebidas alcóolicas. No último caso, passou-se a considerar os acidentes de trânsito como epidemias, o que gerou o lançamento de campanhas de prevenção dos riscos do consumo de bebidas alcoólicas.

Outro programa muito importante para expansão das universidades foi o Reuni (Reestruturação e Expansão das Universidades Federias), criado em 2007, com o intuito de expandir as universidades federais. Disso foram criadas 14 novas universidades federais e mais de 100 novos campi, com a oferta de mais de 600 mil vagas. Já a rede de ensino técnico federal teve a maior expansão de sua história, “foram instaladas 214 escolas técnicas, frente ao estoque de 140 unidades, em uma distribuição que privilegiou a ampliação da capilaridade geográfica nacional” (COÊLHO, 2017, p. 87).

Ainda que tenha tido avanços registrados, a participação regional, em termos macroeconômicos de participação do PIB, foi bastante modesta. Apesar das políticas sociais terem mitigado a extrema pobreza nas periferias nacionais, continuaram as diferenças socioeconômicas das regiões entre Norte-Nordeste e o Sul-Sudeste, com o Centro-Oeste se aproximando da penúltima região citada. Coêlho (2017, p. 71) indica que as regiões mais pobres atraíram:

> indústrias tradicionais (construção civil, calçados, confecções e alimentos), além de uma expansão generalizada do setor terciário, motivada pela abundância de mão de obra barata e pela ampliação recente dos mercados consumidores [...]. Soma-se a esse quadro o fato agravante de que as decisões de investimento se dão em regime de acirrada guerra fiscal, com graves perdas de arrecadação para o erário [...] a ação pública subsidia os custos de implantação e operação dos grandes empreendimentos, produzindo verdadeiros torneios locacionais para atração de investimentos.

Argumenta-se ainda que o complexo exportador no Brasil acabou contribuindo para as configurações urbanas e regionais do país, o que por sua vez fez com que acabassem forçando especializações regionais a adaptações territoriais, com o intuito de articular as produções locais ao mercado externo, principalmente nas associadas à agropecuária e na indústria extrativista. As intervenções do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) criado em 28 de Janeiro de 2007, nas periferias nacionais, acabam concentrando-se em grandes projetos de infraestrutura, logística e energética para viabilizar a competitividade internacional dos grandes projetos de mineração e agropecuário.

Diante disso, para Coêlho (2017), o país continuava a se eximir do seu papel de articulador para um projeto nacional de desenvolvimento. Como já foi discutido em outras seções, é fundamental a articulação de um projeto que abarque todas as diversidades e dificuldades que cada região tenha

Informal de mais .

É importante acrescentar sobre isso que o programa de governo do ex-presidente se comprometia a implantar uma política nacional de desenvolvimento regional:

> inclusive com a recriação das extintas superintendências de desenvolvimento – Sudam, Sudene e Sudeco. A proposta do Plano Plurianual (PPA) 2004-2007 – Brasil de Todos – tinha entre seus objetivos a redução das desigualdades regionais do país. Além disso, uma preocupação especial com o Nordeste Semiárido e com a Amazônia esteve sempre presente nos discursos do presidente eleito (COÊLHO, 2017, p. 73).

Ainda segundo o autor, uma das escolhas para essa tarefa foi o presidenciável nas eleições de 2002, Ciro Gomes, para assumir a direção do Ministério da Integração (MI) no qual ficou do ano 2003 a 2006, sugerindo que a pasta teria posição privilegiada. Tânia Bacelar de Araújo, pernambucana, um dos maiores nomes da economia regional, foi convidada para assumir a Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional e coordenar a formulação da PNDR (Plano Nacional de Desenvolvimento Regional). Nessa época parecia que tinha chegado o momento das políticas regionais.

O ponto central desse projeto era valorizar a diversidade regional do Brasil, em suas múltiplas dimensões (ambiental, social e cultural), tratando

assim como um ativo de maior importância para a promoção do desenvolvimento socioeconômico do país. Contudo, a vinculação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR) à reforma tributária fez com que se desvirtuasse o debate em torno de qual seria a política regional que mais seria desejável para o Brasil. Ao longo dos debates em torno da PEC (Projeto de Emenda à Constituição) sobre o tema, o FNDR já estava sendo proposto como um fundo de compensação a ser partilhado entre os estados, desvinculado de qualquer proposta mais consistente para o desenvolvimento regional.

Outro problema do PNDR é que ele nunca foi explicado ao país. Na ausência de um projeto nacional, seria muito difícil que uma política de desenvolvimento regional pudesse avançar. Entre os anos de 2003 e 2006, Coêlho (2017) aponta que não houve qualquer avanço significativo na proposta original. Foram recriados outros órgãos, caso da Sudene (Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste), no início do segundo governo Lula. No entanto, na sua segunda gestão não houve inovações para a política regional. As superintendências caminhavam a passos muito lentos, faltando corpo técnico, orçamento, infraestrutura e, até mesmo, clareza sobre seu papel institucional.

Outro importante apontamento que pode ser dado para a gestão do ex-presidente é quanto ao Modelo Liberal Periférico (MLP), o qual foi abordado nas seções anteriores deste trabalho e alguns apontamentos para esse modelo podem ser visto na visão de De Maria (2007). Esse modelo vem desde o início dos anos 1990, começando a se esboçar no governo Collor e seguindo com algumas características no governo Lula, que implicou em profundas transformações em pelo menos quatro dimensões que se relacionam entre si: a primeira capital/trabalho sofrendo uma mudança radical, esta mudança de forças favorecendo o capital, implicando uma desestruturação do mercado de trabalho e uma precarização do trabalho, tendo como consequência o aumento da informalidade e o enfraquecimento dos sindicatos; segunda é a relação entre as distintas frações do capital sendo reconfigurada, fazendo com que o capital industrial perca sua hegemonia política e de líder do processo de desenvolvimento e de uma dinâmica macroeconômica; tomando o seu lugar o capital financeiro, nessa nova configuração, o sistema financeiro passou por

um processo de concentração muito grande, assumindo sua natureza parasitária, passando assim a operar, essencialmente, no financiamento da dívida pública; a terceira com a intervenção internacional, abertura comercial e financeira da economia; por último a estrutura e o financiamento do Estado se redefiniram, através das privatizações e de várias formas de caráter liberal.

Coêlho (2017) salienta alguns apontamentos que deveriam ser tomados para uma mudança considerável do ponto de vista macroeconômico, e que converge com o que foi abordado em outros autores citados anteriormente neste trabalho: 1) soberania na política econômica, que permitisse a manutenção da baixa taxa de juros, 2) taxa de câmbio favorável, que fosse pertinente à produção nacional; e 3) uma política fiscal que fosse comprometida com o crescimento.

Diante disso, no campo social, os dois governos Lula, obteve resultados significativos, não sendo uma mera repetição do governo FHC. Uma das exigências e prioridades desde o início era o campo social, tendo em vista o Programa Fome Zero, que após algum tempo evoluiu para o Programa Bolsa Família (PBF), transformando-se no maior programa de transferência de renda do planeta (OCDE, 2013). Os dados da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) demostram que a consolidação do programa permitiu que mais de 30 milhões de brasileiros superassem a linha da pobreza. No período de 2003-2010, o PBF ampliou sua cobertura de 3,4 milhões de famílias, amparando mais de cerca de 50 milhões de pessoas. Os mais beneficiados com esse programa estavam na região Norte e Nordeste.

Este tópico dedicou-se às políticas adotadas pelo governo do ex-presidente Lula, como foi o início do seu governo, com conturbações, haja vista, se continuaria ou não as políticas adotadas pelo seu antecessor. Das políticas no campo social, houve herança de algumas do governo anterior, que foram aprimoradas, além da criação de outras. Quanto à política de desenvolvimento regional, ela não foi bem articulada e acabou não sendo implantada. Além disso, tratamos como o Modelo Liberal Periférico, teve sua continuidade na gestão Lula.

5. INDICADORES SOCIOECONÔMICOS DO ESTADO DE ALAGOAS

Esta seção é dedicada aos dados socioeconômicos do Estado de Alagoas no período dos governos FHC e Lula, que abordam uma carga considerável de indicadores e números para uma melhor compreensão da evolução dos períodos que serão analisados. Ainda de início abordaremos mesmo que não aprofundado, algumas características da economia alagoana.

5.1. ÍNDICES DA ECONOMIA ALAGOANA

O Estado de Alagoas é uma das 27 unidades federativas do Brasil, ocupa uma área de 27.778,506 km², está situado na região leste do Nordeste, divide suas fronteiras com os estados de Pernambuco, Sergipe e Bahia, com seu litoral banhado pelo Oceano Atlântico e como capital a cidade de Maceió.

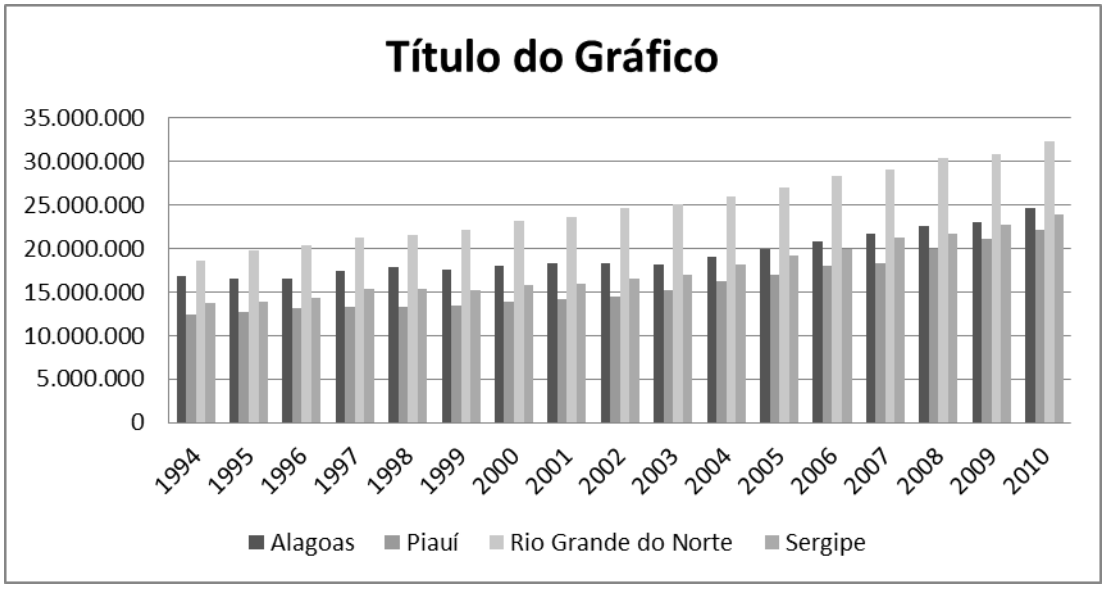
Apresentamos o Produto Interno Bruto (PIB), que segundo Dornbusch (2009, p.22) “o valor de todos os bens e serviços finais produzidos no país em dado período”. Deste modo, este dado seria uma expressão da riqueza do território que se pretende analisar, no objeto de estudo, o Estado de Alagoas.

A região Nordeste apresentou nas duas últimas décadas (anos 1990 a 2010) uma evolução considerável. Porém, segundo Gomes (2014), nunca conseguiu passar a marca histórica de 13% do PIB nacional, apesar de concentrar 27,8% da população do Brasil. Isso nos mostra que essa “relativa” estagnação continua mantendo as características de desigualdade regional.

Gomes (2014) afirma ainda que a desigualdade é encontrada também dentro da própria região Nordeste, uma vez que os estados mais dinâmicos com maiores níveis de produto, Pernambuco, Ceará e Bahia, são responsáveis por mais de 64% do PIB da região, em 2009, e ainda absorveram mais de 60% dos investimentos que vem do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

Nossa localidade de estudo, Alagoas, está entre os estados com pior PIB da região. A título de comparação, o Gráfico 1, a seguir, apresenta o PIB de Alagoas a preços constantes, deflacionado pelo deflator implícito do PIB nacional, junto com dados de Maranhão e Piauí, que apresentavam os piores produtos, para podermos visualizar melhor a variação deste índice no período aqui analisado.

GRÁFICO 1 - PIB ESTADUAL A PREÇOS CONSTANTES DOS ESTADOS DE ALAGOAS, PIAUÍ, RIO GRANDE DO NORTE E SERGIPE



Fonte: Elaboração própria a partir do IBGE (2014)

Como pode ser visto pelo Gráfico 1, Alagoas obteve relativo crescimento durante os anos analisados. Porém, como apontado por Gomes (2014), durante as duas últimas décadas, sua dinâmica foi a que apresentou menor crescimento médio dentre as economias do Nordeste. Esta que estava em quarto no início da década com participação no PIB Regional, perdeu essa posição, estando em terceiro no período de 2010 e com menor crescimento dentre os outros. Destaca-se ainda que esse crescimento foi o menor dentre todos os outros estados nordestinos, tendo um crescimento de 25,7%.

A Tabela 1 nos mostra como a estrutura dinâmica alagoana se comportou ao longo dos anos de 1990 até 2009 nos mostrando os três principais setores de produção.

Tabela 1 – EVOLUÇÃO DA PARTICIPAÇÃO DOS SETORES DA ECONOMIA ALAGOANA DA PARTIR DA DECOMPOSIÇÃO DO PIB (VALORES EM %)

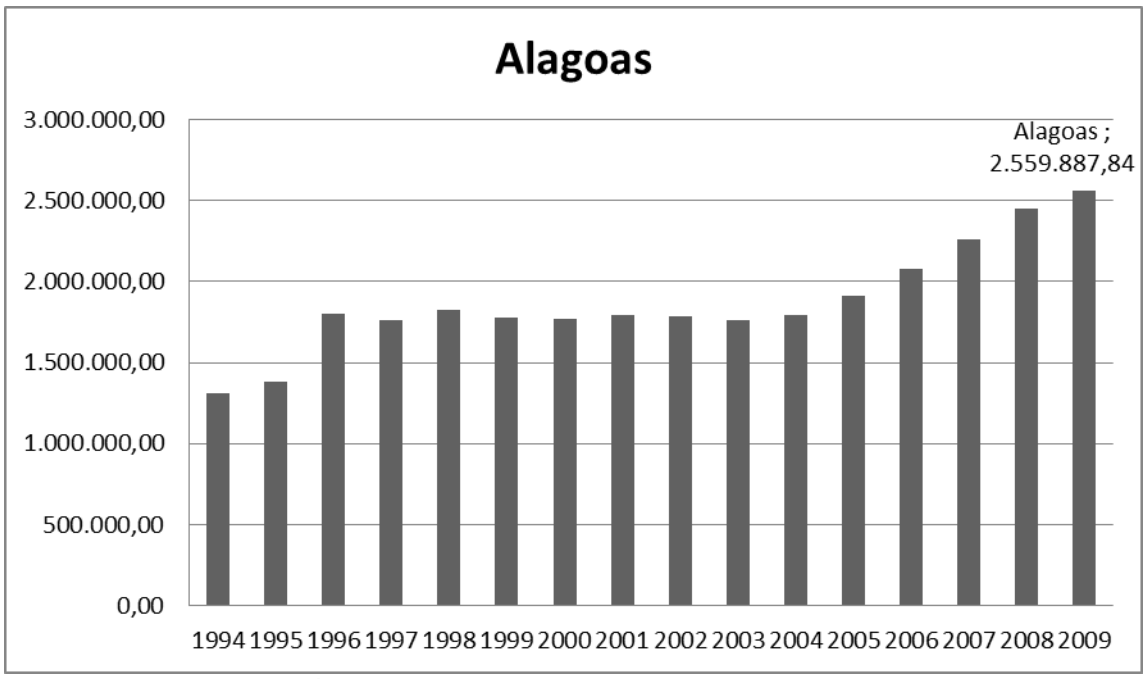
	1990		2000		2009	
	Alagoas	NE	Alagoas	NE	Alagoas	NE
Agropecuária	22	12	9	9	7	7
Indústria	23	33	24	32	18	21
Serviços	50	54	51	50	65	61

Fonte: elaboração própria com base nos dados do IPEAdata 2014.

Conforme se pode ver na Tabela 1, quando comparamos os três setores de produção do PIB com os mesmos dados referentes à média regional, o que se tem é uma queda na participação da indústria, bem como da agropecuária em detrimento do setor de serviços, que obteve o maior crescimento entre os três indicadores. É importante destacar que o aumento neste último setor se deu em grande medida a partir dos anos de 2000 a 2009, obtendo um ganho de 19,61%. Já os outros dois setores tiveram perdas; a participação do PIB na Agropecuária teve uma queda de -22,23% e na Indústria obteve uma queda de -25%.

O gráfico 2 nos mostra a evolução dos gastos com a administração púbica na participação do PIB alagoano no período analisado.

GRÁFICO 2 - PIB ESTADUAL - ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - COMPREENDE ADMINISTRAÇÃO, SAÚDE E EDUCAÇÃO PÚBLICA.



Fonte: Elaboração Própria – IBGE (2014)

Nesse Gráfico 2 temos a evolução dos gastos da administração pública, que no ano de 1994 teve um aumento até o ano de 1996 de 27,17%, mantendo-se estável até o período de 2005, quando volta a ter uma crescente nestes gastos até o ano de 2009, a partir da aqui, obteve um aumento do início do período até o ano de 2009 de mais de 95,11%.

A dependência que o Estado possui em relação aos repasses do governo federal, para programas como a Bolsa Família, que tem uma presença significativa no orçamento das famílias mais carentes, para os serviços (serviços estes que compreendem administração, educação e saúde) e os gastos com o serviço público, que, ainda segundo Gomes (2014), possui um baixo padrão de oferta destes disponibilizados. Sem contar com os problemas que o Estado tem enfrentando como: a expansão da violência, elevação da desigualdade, demografia, um crescimento elevado das moradias irregulares e dificuldade de mobilidade urbana.

Gomes (2014, p. 50) ainda deixa outras razões do porquê a economia alagoana encontra-se tão abaixo da região Nordeste, explicando que se trata de um exemplo emblemático de “inevolução” econômica, possuindo um forte

estabelecimento das estruturas de subdesenvolvimento, além disso há: “uma estrutura econômica muito pouco diversificada; baixa produtividade e ocupação da força de trabalho; forte heterogeneidade tecnológica entre os setores produtores, e elevada desigualdade de renda e riqueza”.

Ao observarmos tais características percebemos que vão ao encontro ao que é apontado por Celso Furtado em seções anteriores e que caracterizam exatamente uma economia subdesenvolvida.

5.2. ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO HUMANO MUNICIPAL DO ESTADO

Sabemos que o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de um Estado é a média dos IDH de cada um de seus municípios. No caso de Alagoas, trata-se da média dos índices de Renda, Longevidade e Educação de 102 municípios. O economista Amartya Sen, estudado em seções anteriores, teve sua contribuição na criação deste índice, representando um dos principais indicadores para saber se uma sociedade tem qualidade de vida.

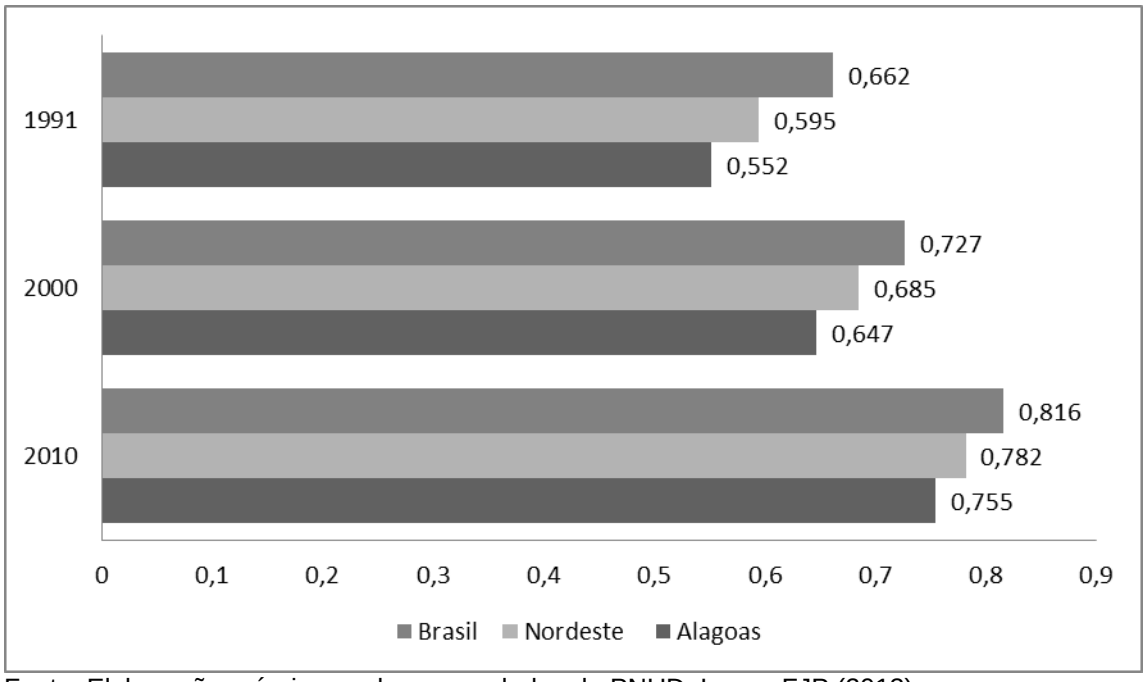
Esse indicador é um número que varia entre 0 e 1. Quanto mais próximo de 1, maior é o desenvolvimento humano de uma sociedade, Municípios, Regiões metropolitanas ou UDH (Unidade de Desenvolvimento Humano). As faixas de desenvolvimento humano municipal são: 0 a 0,499, muito baixo; 0,500 a 0,599, baixo; 0,600 a 0,699 médio; 0,700 a 0,799 alto; e, por último, acima de 0,800, quando o índice é considerado muito alto.

Alagoas está na faixa de desenvolvimento humano médio no último ano do período. O que teve mais contribuição para o índice dessa Unidade Federativa foi o de Longevidade, alcançando 0,755 em 2010. O segundo que mais contribuiu foi o da Renda, que chegou a 0,641. Já o de Educação saiu em 1991 de um percentual “muito baixo” 0,174 para 0,520 no ano de 2010 considerado baixo.

A renda per capita é usado para saber a renda média por pessoa. No caso de Alagoas, esse percentual teve uma variação nos anos de 1991 a 2000 de (34,58%) e nos anos de 2000 a 2010 essa variação percentual foi de (51,62%). O IDHM renda obteve um aumento nos anos de 1991 a 2000 de (3,91%) e nos anos de 2000 a 2010 de (11,67%), caracterizando um IDHM médio.

Observemos os gráficos subsequentes, começando pelo Gráfico 1, e notaremos como dados do IDHM de Alagoas se comportou quando comparados aos índices do Brasil e da região Nordeste, assim como, fazendo um paralelo com as políticas adotadas em cada governo.

GRÁFICO 3- IDHM LONGEVIDADE PARA BRASIL, NORDESTE E ALAGOAS



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do PNUD, Ipea e FJP (2013)

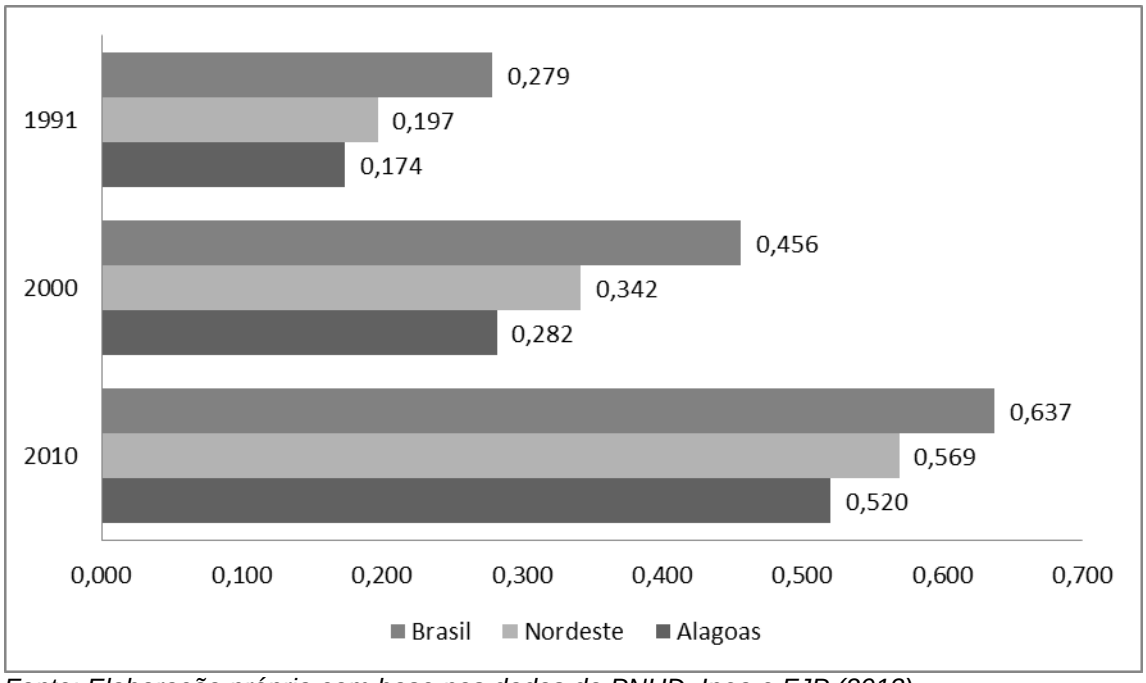
O Gráfico 3 nos mostra que em comparação tanto do Nordeste quanto do Brasil, ainda que tenhamos tido avanços, Alagoas fica atrás nos três decênios analisados. De 1991 a 2000, com as políticas implementadas no governo FHC, como as políticas efetivas no combate à Aids que ficaram conhecidas como exemplo no mundo, houve ainda uma diminuição considerável no índice de mortalidade infantil da época; outro fator importante foi a criação da LOAS, que garantia um salário-mínimo para idosos e deficientes. Independente se tinham tido contribuição social, houve o aumento de expectativa de vida dos brasileiros.

Pegando a variação na década de 2000 a 2010, que passa pelos dois governos Lula, há continuidade de algumas políticas, agregando outros, casos de: programa de Saúde Bucal, dos mais abrangentes do país; criação do

SAMU; o programa Farmácia Popular; além de políticas voltadas para a saúde de grupos específicos, como os da mulher, os de prevenção de DST/AIDS, das populações indígenas, negras, quilombolas e para a saúde do idoso; e o pacto pela saúde, que reunia algumas ações e compromissos de entidades federativas. Essas políticas permitiram uma alavancada nos índices de longevidade.

Outro importante componente que faz parte do IDH-M é o da educação. Esse representa níveis baixos tanto para o país quanto para o Nordeste, sobretudo para Alagoas, que tinha nesse indicador o mais baixo nível. A variação está representada no Gráfico 4, a seguir.

GRÁFICO 4 - IDHM EDUCAÇÂO PARA BRASIL, NORDESTE E ALAGOAS



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do PNUD, Ipea e FJP (2013)

Índice de Educação Quando observamos o gráfico, ao comparamos os índices de 1991 e 2000, que perpassa o governo FHC, é interessante observar o salto que a educação deu no estado de Alagoas, por mais que ainda tenha permanecido baixa, foi um aumento relevante e contribuíram para isso algumas políticas, caso de um elevado número de crianças matriculadas na escola, com o apoio do programa Bolsa Escola, que tinha como exigência que se frequentasse as aulas para receber o beneficia. Além disso, o índice de

analfabetismo teve uma queda significativa, entre as pessoas de 15 anos ou mais, no ano de 1991 esse índice era de 20,1% chegando 13,6% (G1, 2011). No entanto, como vimos no capítulos anterior, tiveram distorções de idade/série, que apesar dos avanços foi uma das faltas de motivação para os estudantes que acabavam criando obstáculos para avanços mais significativos.

A partir dos anos 2000 até 2010 os avanços na educação quase que dobraram o índice nas três esferas comparadas. No caso do nível federal, que se encontrava como mais baixo, a partir da transição de um governo para o outro, o que ocorreu além de continuação de algumas políticas foi a transformação do FUNDEF, criado no governo anterior, para o FUNDEB, criado por emenda constitucional e que possibilitava a inclusão do ensino médio no sistema de incentivos para educação. Em termos percentuais o número de analfabetos foi de 13,6% (2000) para 9,6% (2010). Em termos de educação técnica e superior, como visto, foram criadas novas universidades e Institutos Federais.

A tabela 2 nos mostra mais detalhadamente os componentes dos indicadores de desenvolvimento municipal relativos à educação.

TABELA 2 - ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO HUMANO MUNICIPAL E SEUS COMPONENTES EDUCAÇÃO - ESTADO - ALAGOAS

Anos	1991	2000	2010
IDHM Educação	**0,174**	**0,282**	**0,520**
% de 18 anos ou mais com fundamental completo	19,82	25,14	40,57
% de 5 a 6 anos na escola	30,76	64,92	88,74
% de 11 a 13 anos nos anos finais do fundamental REGULAR SERIADO ou com fundamental completo	17,97	29,99	81,57
% de 15 a 17 anos com fundamental completo	9,52	15,44	39,56
% de 18 a 20 anos com médio completo	6,88	9,33	25,86

Fonte: elaboração própria com base nos dados do PNUD, Ipea e FJP (2013)

Na área da educação, considera-se para o IDHM a porcentagem de formação ou presença na escola em diferentes idades até os 20 anos, No caso

dos alunos de 18 anos ou mais com fundamental completos dos anos 1991 a 2000 teve um aumento percentual considerável de 26,84%, e dos anos 2000 a 2010 chegou a 61,37%.

Em relação aos alunos na escola dos 5 aos 6 anos de idade dos anos 1991 a 2000 teve um aumento percentual considerável de 111,05%, e dos anos 2000 a 2010 chegou a 36,53% o FUNDEB que expandindo para os alunos de ensino médio, bem como o programa bolsa família também ajudaram nessa melhora, como já citado mais acima, e que também contribuíram para as outras idades como demostram os dados abaixo.

As crianças de 11 a 13 anos nos anos finais do fundamental regular seriado ou com fundamental completo obtiveram um aumento nos anos de 1991 a 2000 de 66,88%, e nos anos 2000 a 2010 de 171,99%. Os alunos dos 15 aos 17 anos com fundamental completo tiveram aumento percentual nos anos de 1991 a 2000 de 62,18% e nos anos de 2000 a 2010 esse percentual foi de 156%.

A variação percentual dos que tinham 18 anos ou mais com ensino fundamental completo teve uma variação elevada de 1991 a 2000, 62,06%, programas como o FUNDEF e o Bolsa Escola contribuíram para essa melhoria; e de 2000 a 2010 foi a 84,39%.

Por fim, os alunos de 18 a 20 anos com ensino médio completo obteve aumento percentual nos anos de 1991 a 2000 de 35,61% e nos anos de 2000 a 2010 esse aumento foi bastante considerável de 177,17%.

Outro indicador considerado para o IDHM é a longevidade. A tabela 3 apresenta o IDHM longevidade, medido a partir da esperança de vida ao nascer. Vejamos a variação no período aqui analisado.

Tabela 3 - ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO HUMANO MUNICIPAL E SEUS COMPONENTES LONGEVIDADE - ESTADO - ALAGOAS

Anos	1991	2000	2010
IDHM Longevidade	**0,552**	**0,647**	**0,755**
Esperança de vida ao nascer	58,10	63,79	70,32

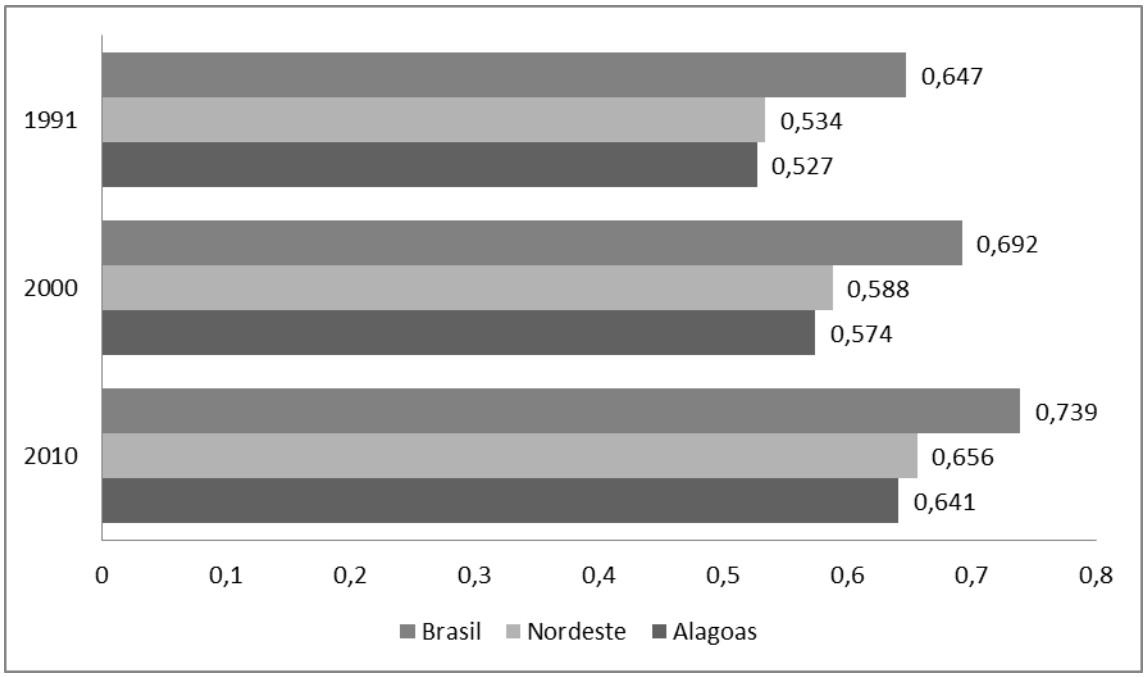
Fonte: elaboração própria com base nos dados do PNUD, Ipea e FJP (2013)

O IDHM longevidade é medido a partir da esperança de vida ao nascer, vejamos a variação no período aqui analisado, este que obteve um percentual bastante significativo e o mais alto dentre os três, como já citado, tendo um aumento percentual de 17,21%, passando de 0,552 para 0,647, que era baixo para médio nos anos de 1991 a 2000; e dos anos 2000 a 2010 o aumento foi bem parecido com o decênio anterior, 16,69%, indo assim para 0,755 agora com um índice alto.

A esperança de vida ao nascer considera a expectativa de quantos anos de vida os indivíduos irão viver, se mantidas as mesmas condições desde o seu nascimento. No período analisado houve um aumento percentual nos anos de 1991 a 2000, representando 9,79%; e nos anos subsequentes, de 2000 a 2010, esse aumento foi de 10,23%. A idade que no início dos anos de 1991 era em média 58,10 anos, passou para 63,79 no ano 2000, tendo um aumento também significativo no ano de 2010 chegando a 70,32 anos.

Analisemos agora outro indicador importante, o último a compor o IDHM. O IDHM Renda é medido pela renda municipal per capita, isto é, a renda média de cada residente de determinado município, sendo a soma de todos os residentes divididos pelo número de pessoas que moram no munícipio (incluindo pessoas sem registro de renda e crianças). O gráfico 5 a seguir apresenta os dados do IDHM Renda de 1991, 2000 a 2010 do Brasil, do Nordeste e de Alagoas.

GRÁFICO 5- IDHM RENDA PARA BRASIL, NORDESTE E ALAGOAS



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do PNUD, Ipea e FJP (2013)

O gráfico nos mostra que tanto o Nordeste quanto o estado alagoano ambos se encontram classificados como muito baixos em relação à renda nacional nos anos de 1991 a 2000, com um aumento de 8,82% para Alagoas. Nos anos de 2000 a 2010 o percentual sobe de um nível muito baixo, passando para um nível baixo, mas ainda distante do cenário nacional, que chegou a um nível alto no final do período.

A tabela 4 traz o componente da renda per capita, principal indicador do IDHM Renda, e como ela variou durante os dois decêndios. A variação nos anos de 1991 até os anos 2000 do IDH renda foi de 8,91% como mostrado mais abaixo para os anos de 2000 a 2010 foi de 11,67%.

Tabela 4 – COMPONENTE DE RENDA PER CAPITA DE ALAGOAS – 1991, 2000 E 2010

Anos	1991	2000	2010
IDHM Renda	**0,527**	**0,574**	**0,641**
Renda per capita	211,98	285,29	432,56

Fonte: elaboração própria com base nos dados do PNUD, Ipea e FJP (2013)

Em termos de renda per capita esse aumento foi bastante considerável parrou de R$ 211,98 no ano de 1991 para R$ 285,29 no ano 2000, um aumento de 34,28%. Nos anos 2000 esse aumento foi bem mais alto, chegando a 51,52% de aumento em 2010, para R$ 432,56.

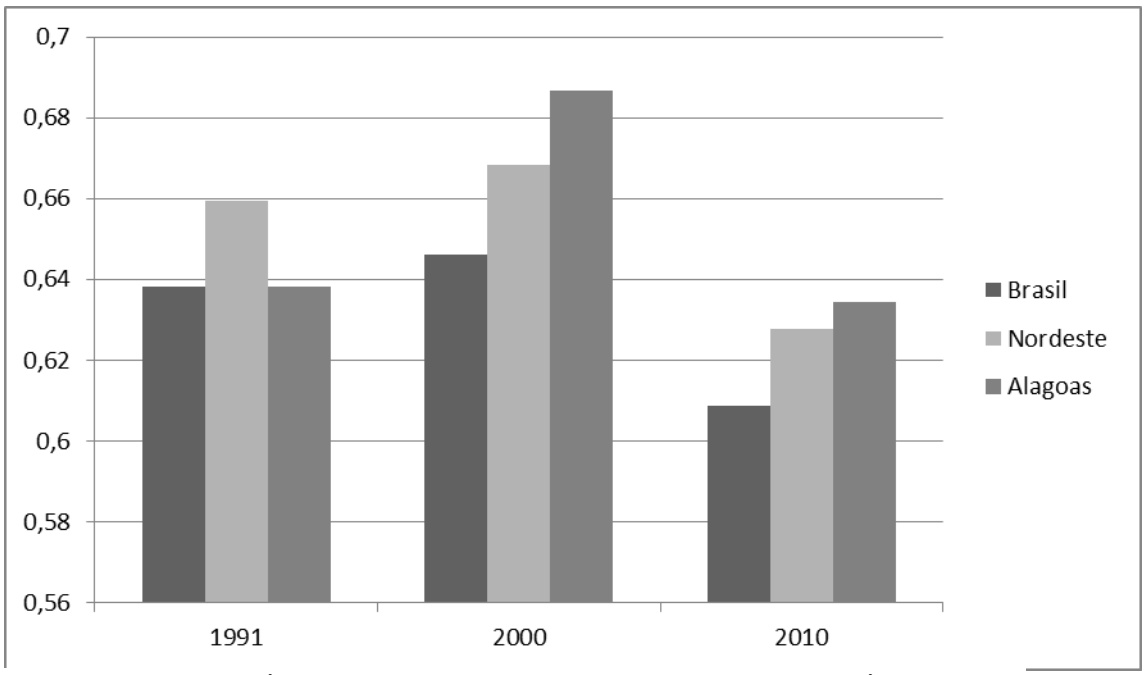
Como podemos observar as mudanças em cada um dos indicadores para ambos os períodos foram bastante significativas, tendo avanços no campo social, contudo, não obteve um desempenho tão bom quando comparado com a região nordeste e muito menos quando comparada como o Brasil, no caso do índice de analfabetismo a queda que se teve foi bem maior no primeiro período, mas em termos de longevidade e do crescimento da renda esses tiveram melhor desempenho no segundo período.

5. 3. ÍNDICE DE GINI, TAXA DE DESEMPREGO

O índice de Gini é utilizado para medir o grau de concentração de renda em determinado grupo, considera o rendimento dos mais pobres e dos mais ricos numa variação de 0 a 1, em que o valor 0 apresenta situação de igualdade, isto é, todos tendo a mesma renda, e o valor 1 estando no extremo oposto, ou seja, uma só pessoa concentradora de renda.

O gráfico 6 nos mostra a evolução da desigualdade de renda no período aqui considerado, 1991 a 2010, em três localidades: Brasil, Nordeste e Alagoas.

GRÁFICO 6 - ÍNDICE DE GINI EM ALAGOAS, NO NORDESTE E NO BRASIL – 1991, 2000 E 2010



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do IBGE/Censos Demográficos (2013).

Como mostra o gráfico, em 1991 o Nordeste tinha valor acima de mobilidade de renda dos mais pobres quando comparados ao Brasil e a um de seus estados, Alagoas. O índice Gini de 2000 mostra variação negativa para os três, o que significa um aumento na diferença entre quem tem maior renda e quem tem menor. Alagoas apresentou um maior percentual de variação em relação ao Nordeste, colocando-se acima também em comparação ao Brasil, ficando com o maior nível de desigualdade dentre eles. De 2000 a 2010 essa tendência da classificação tende a permanecer, no entanto, com diminuição do índice de Gini para todos.

Alagoas passa de 0,683 no início de 1991 a um aumento da desigualdade em 2000 para 0,686, vindo a ter uma redução na década seguinte, que pode ser observada no final de 2010, em que o Estado chegou a 0,634, uma redução percentual de 7,17% no início do período em relação ao final.

O que podemos relacionar dessas variações com as políticas adotadas em cada governo nesse período e que tiveram consequências para o Estado foi, no caso do primeiro presidente, em primeiro lugar uma política em seu primeiro mandato ligada à estabilização da moeda com o Plano Real. Como

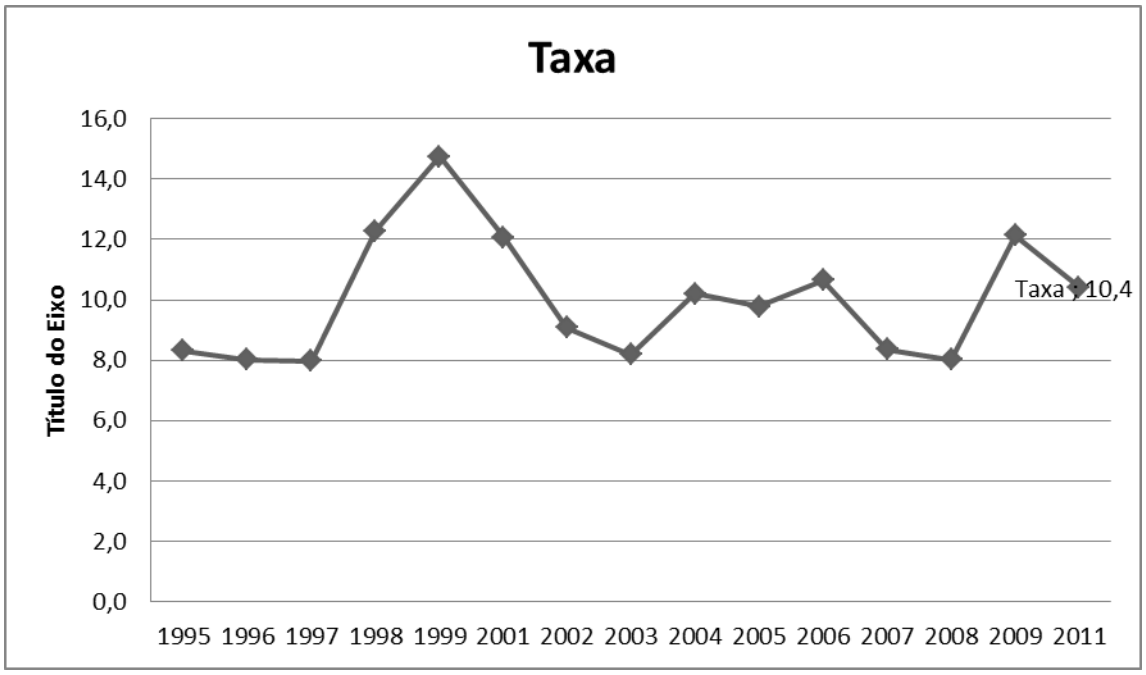
tratamos em seções anteriores deste trabalho, a base das medidas se deu em políticas fiscal, monetária, de privatizações e de abertura comercial, acompanhadas de uma flexibilização trabalhista. Isso fez a inflação permanecer sob controle os dois períodos. Entretanto, teve-se um custo muito alto em termos sociais. Como exposto pelo gráfico 6, aumento a desigualdade significativamente de 1991 para 2000.

No governo Lula, o que se teve foi uma continuidade das políticas adotadas do governo anterior no campo econômico, mas com aperfeiçoamento de programas sociais que deram certo no anterior e a ampliação de novos programas, que também foram possíveis graças ao crescimento asiático no início dos anos 2000. A expansão no campo social, com políticas voltadas para categorias específicas de indivíduos, além de uma expansão considerável da renda, com valorização do salário mínimo, o que foi refletido na diminuição do índice de Gini em 2010 quando comparado aos períodos anteriores.

Segundo Silva (2016) após dez anos de tendência instável, muito por conta dos planos fracassados, e conquista da estabilização através do plano Real, a participação dos salários no PIB volta a crescer de forma sustentável somente no ano de 2004. Completa ainda que essa participação na década anterior não passou dos 38%. A partir de 2004, ocorre a reversão desse processo, mesmo o PIB nacional tendo crescimento médio próximo dos 4% a.a. A participação que os salários tiveram foi de forma significativa para expansão da renda.

A reação da economia alagoana com algumas dessas políticas pode ser refletida através do gráfico 7, que trata da variação dos índices de desemprego. Os dados consideram o percentual das pessoas que procuraram, entretanto não encontraram ocupação profissional remunerada entre todas aquelas consideradas “ativas” no mercado de trabalho, grupo que inclui as pessoas com 10 anos ou mais de idade – considerando os países em desenvolvimento.

GRÁFICO 7 - TAXA DE DESEMPREGO EM ALAGOAS



Fonte: elaboração própria a partir do IBGE (2014)

Como visto no gráfico, no começo de 1995 a taxa de desemprego estava em torno de 8% e a partir de 1999 se tem forte aumento da taxa de desemprego no Estado, chegando a quase 16% de desempregados. Gomes (2014) aponta como uma das causas desse aumento porque as taxas de empregos no setor de atividade extrativa mineral apresentaram crescimento médio, ficando abaixo do registrado para a região Nordeste. Além disso, a indústria têxtil também diminuiu sua participação. Enquanto isso, o crescimento no setor de serviços ocorreu por conta de considerável redução empregos no serviço público a partir da diminuição da máquina estatal, com as privatizações. Destaca-se ainda que esses resultados não diferem muito das economias da região Nordeste.

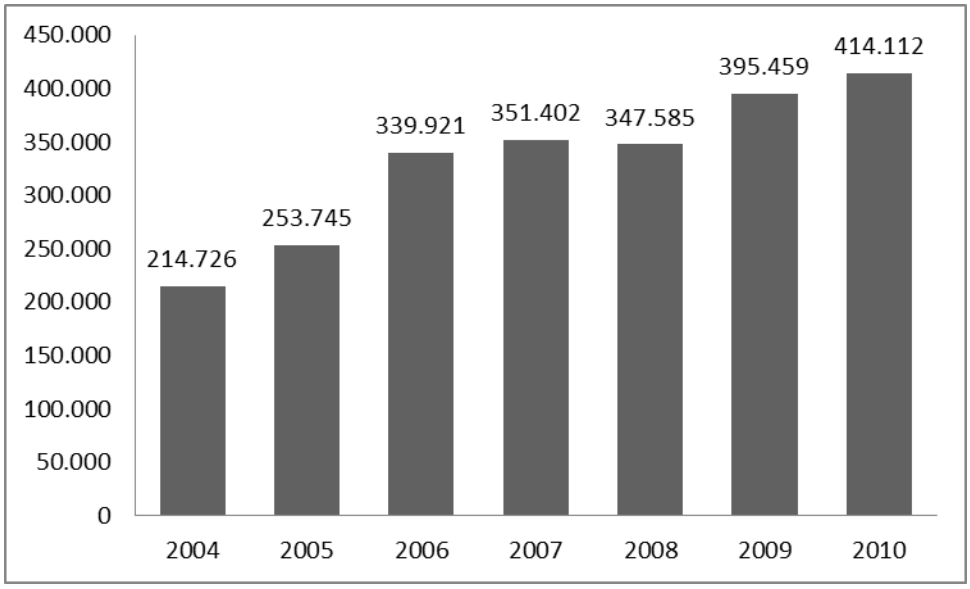
Há uma queda dessa taxa até o ano de 2003, com algumas variações até o ano de 2008, quando temos a crise financeira internacional que pode ter contribuído para essa elevação da taxa de desempregados, apesar das políticas adotadas terem diminuído significativamente estes impactos com o PND I.

Podemos observar também, fazendo um paralelo com a tabela 1 da seção anterior, é que houve uma mudança estrutural nos setores da economia

alagoana, passando o setor de Serviços a obter participação bem maior em relação ao de Indústria e Agricultura. Em 2009, Serviços apresentou 65% do PIB alagoano, seguido do segundo 18% e, por último, a Agricultura com 7%.

Outro programa muito importante e que merece destaque quando se trata de diminuição de desigualdade é o Bolsa Família, com quantidade de atendidos sendo representado no Gráfico 8. É importante ressaltar que o PBF é de transferência de renda com condicionalidades, tendo seu foco em famílias pobres cadastradas em cada município do país. Resultante da unificação de diferentes programas, já mencionada em outras seções anteriores, foi instituído por lei em 2004. O valor do benefício, reajustável por decreto, varia conforme a renda domiciliar per capita da família, o número e a idade dos filhos. Esta série apresenta o número de famílias beneficiadas pelo programa em dezembro de cada ano.

GRÁFICO 8 - NÚMERO DE FAMÍLIAS BENEFICIÁRIAS DO PBF EM ALAGOAS



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do IPEA (2014).

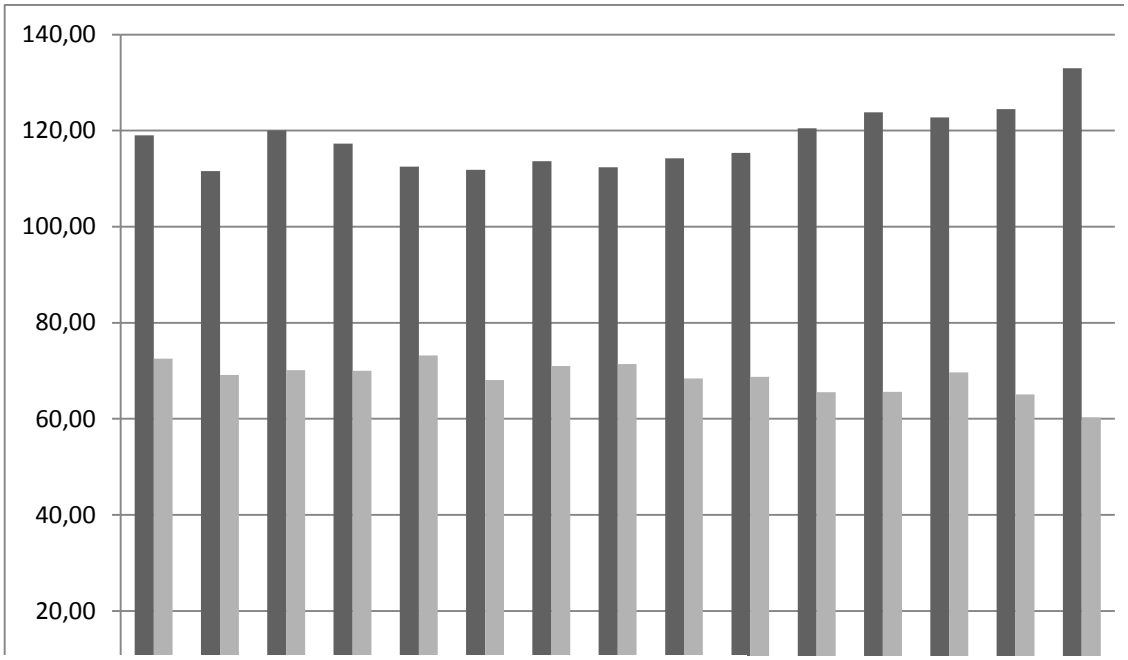
O gráfico nos mostra que só no ano de 2004 eram atendidas mais de 214.726 famílias só no Estado alagoano. Percentual este que ao longo dos anos teve um aumento percentual no ano de 2004 para 2006 de 57,30%, e de 2006 para 2008 esteve estável, voltando a aumentar o número de beneficiários

de 2008 que era de 347.585 para 414.112 aumento percentual de cerca de 19,14%.

Os efeitos do programa para os indicadores de vulnerabilidade social foram bastante positivos. Segundo Tavares (2010), cerca de 10% a 20% de queda no índice de Gini se deve a este programa, com incidência no número de pobres e extremamente pobres. O programa impacta especialmente nos municípios menos desenvolvidos. Acrescenta-se também o aumento de bem-estar dos que recebem este beneficio, com gastos com alimentos, educação, vestuário e artigo de higiene. Sem contar a eficácia de levar a frequência escolar das crianças.

Para refletir o que está sendo colocado sobre este impacto do PBF, o Gráfico 9 apresenta a renda domiciliar dos indivíduos considerados pobres e os extremamente pobres. Aqui está a razão entre o somatório da renda per capita de todos os indivíduos considerados pobres e os extremamente pobres (ou miseráveis; ou indígenas) e o número total desses indivíduos. A linha de extrema pobreza aqui considerada é uma estimativa do valor de uma cesta de alimentos, no caso dos pobres se considera é o dobro da extrema pobreza com o mínimo de calorias necessárias para suprir adequadamente uma pessoa, com base em recomendações da FAO (Organização das Nações Unidas para e Agricultura e Alimentação) e da OMS (Organização Mundial da Saúde).

GRÁFICO 9 - RENDA DOMICILIAR PER CAPITA - MÉDIA DOS INDIVÍDUOS CONSIDERADOS POBRES/EXTREMAMENTE POBRES



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do IPEA (2014)

Quando observarmos esses dados, não há variação significativa de 1995 até 2011, em que a maior taxa é de 2007 a 2011, quando esse índice volta a aumentar e atinge um valor nunca antes atingido ao longo dos anos. Contudo quando comparamos esses dados com a porcentagem dos dados de pobres e extremamente pobres do índice Gini, apresentada a seguir na Tabela 5, percebemos que houve quedas significativas tanto dos pobres, quanto dos ext. pobres. É importante destacar que a comparação não foi possível em períodos exatamente igual, mas semelhantes, porque o censo não batia com os dados do IPEAdata.

Tabela 5 - PORCENTAGEM DOS EXTREMAMENTE POBRES E DOS POBRES NO ÍNDICE DE GINI – ALAGOAS

	1991	**2000**	**2010**
% de EXT. Pobres	36,62	31,95	16,66
% Pobres	65,15	56,80	34,29

Fonte: elaboração própria com base nos dados do PNUD, Ipea e FJP (2013)

Aqui podemos perceber que houve uma diminuição significativa para cada decênio, em que em 1991 o percentual de pessoas que viviam na extrema pobreza era de 36,62; passando para 31,95 em 2000 uma diminuição percentual de 12,75%; e para 16,66 em 2010, uma queda ainda maior, chegando a 47,46%.

Para a classe dos pobres essa queda no primeiro período foi de 12,18%, passando de 65,15 para 56,80 em 2000; em 2010 a queda percentual foi de 39,63%, chegando a 34,29. Quando comparamos os decênios o segundo teve avanços bem mais significativos.

A partir dos dados apresentados nesta seção podemos concluir que o Estado de Alagoas em relação ao índice de Gini, era o segundo menor em relação ao Brasil e Nordeste, quando chega aos anos 2000 o nível de desigualdade aumenta para todos, mas Alagoas fica em terceiro, permanecendo mesmo assim, quando na virada no decênio esse índice diminuí para todos. Relacionamos as políticas que ambos os governos tiveram para que essa desigualdade aumentasse ou diminuísse. Bem como, a relação com a taxa de emprego a região alagoana. Apresentamos as famílias beneficiadas com o programa Bolsa Família e como estas se beneficiaram desse programa. E a diminuição da pobreza ao longo dos anos.

6. CONCLUSÃO

O desenvolvimento do presente estudo possibilitou uma análise do desenvolvimento socioeconômico do estado de Alagoas nos períodos dos governos FHC e Lula, tendo como base suas políticas públicas. Isso foi possível graças a alguns indicadores, como IDHM e o índice de Gini, bem como a comparação do estado com a região Nordeste e o Brasil, quando assim foi possível, de maneira a possibilitar uma comparação com outros entes.

A hipótese central deste trabalho que acabou se confirmando ao longo da pesquisa, que praticamente todos os dados socioeconômicos no segundo período investigado, no caso o governo Lula, foram melhores do que o primeiro, do governo FHC, ainda que neste tenhamos tido também alguns avanços no campo social.

É importante levar em conta que cada um dos períodos teve seus percalços. No caso do primeiro presidente, o foco acabou sendo o controle da inflação e no segundo uma disputa ideológica acerca das questões sociais. Mesmo com os avanços sociais, uma coisa que ambos os governos tiveram em comum foi o MLP, iniciado com FHC e tendo sua continuidade no governo Lula, modelo que vai de encontro com os teóricos como Sen, Bresser-Pereira e Furtado. Uma vez que, o capital financeiro ganha maior protagonismo que o capital produtivo.

Outra questão relevante é que Alagoas teve muitos avanços graças às iniciativas de ambos os governos. Contudo, no quesito renda, o governo FHC deixou a desejar, uma vez que o Estado ficou atrás da região Nordeste nos anos 2000, sendo que no início dos anos 1990 estava à frente dos índices da região, não mais retornando quando esse indicador voltou a cair para todos.

A pesquisa teve algumas limitações de dados, pois no caso do censo e do índice de Gini, estes só tinham informações das coletas decenais de 1991, 2000 e 2010, que no caso se fossem exatamente do período de 1995 a 2010 teriam contribuído ainda mais para esta monografia. No entanto, a falta por parte de dados não inviabilizou o desenvolvimento desta pesquisa.

O desenvolvimento socioeconômico de um município é um tema bem abrangente e pode ser abordado por outros trabalhos recebendo uma nova

abordagem e atualizações, tendo novos fatos e outras visões acerca do tema até aqui exposto. Há uma infinidade de dados e abordagens que podem surgir, que podem trazer novas variáveis, períodos mais recentes ou metodologias diversas.

Por fim, apesar dos avanços em ambos os governos no campo social o estado de Alagoas permanece muito abaixo do Brasil e de sua própria região Nordeste, não conseguindo acompanhar seu desenvolvimento, permanecendo um Estado subdesenvolvido, o que é um problema para os seus moradores.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados**, v. 31, n. 1, p. 5-38, 1988.

BECKER, Mariana Linger. **Políticas Sociais no Governo Fernando Henrique Cardoso (1995/2002)**. Dissertação (Graduação em Economia) – Universidade Estadual de campinas. Campinas, São Paulo, 2004.

BELIEIRO JÚNIOR, José Carlos Martines. Notas de Análise Sobre a Era FHC (1994-2002). **Revista Tópos**, v. 1, n. 1, p. 111-122, 2007.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **O conceito histórico de desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2006.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Teoria novo-desenvolvimentista: uma síntese. **Centro Internacional Celso Furtado**. Rio de Janeiro, v. 11, 2016.

CARDOSO, Fernando Henrique; FALETTO, Enzo. Dependência e desenvolvimento na América Latina. In: **Cinquenta anos de pensamento na CEPAL.** v. 2. Rio de Janeiro: Record/CEPAL, 2000. p. 495-519.

COELHO, Vitarque Lucas Paes. A política regional do governo Lula (2003-2010). **Desenvolvimento regional no Brasil: Políticas, estratégias e perspectivas. Brasília.** IPEA, p. 65-98, 2017.

DE ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares. A política social no governo Lula. **Novos Estudos Cebrap**, v. 70, p. 7-17, 2004.

DE FARIA, Maria da Graça Druck; FILGUEIRAS, Luiz Antonio Mattos. Política social focalizada e ajuste fiscal: as duas faces do governo Lula. **Revista katálysis**, v. 10, n. 1, p. 24-34, 2007.

DORNBUSCH, Rudiger. et al. **Macroeconomia**, 10 ed. São Paulo, McGraw, Hill 2009.

ERBER, Fabio S. As convenções de desenvolvimento no governo Lula: um ensaio de economia política. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 31, n. 1, p. 31-55, 2011.

FERREIRA, Rafael Leite. Não esqueçam o que ele escreveu: o sociólogo Fernando Henrique Cardoso e a (prática da) Teoria da Dependência. **Temporalidades**, v. 8, n. 1, p. 469-486, 2016.

FURTADO. Celso. **Análise do modelo brasileiro**. 3.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1972.

FURTADO. Celso. **Brasil a construção interrompida**. 3.ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

FURTADO, Celso. **Dialética do desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Fondo de Cultura, 1964.

FURTADO, Celso. **Essencial Celso Furtado**. São Paulo: Editora Companhia das Letras, 2013.

FURTADO, Celso. O subdesenvolvimento revisitado. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 1, n. 1, ago. 1992.

FURTADO. Celso. **Introdução ao desenvolvimento: enfoque histórico estrutural**. 3.ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

FURTADO. Celso. **O mito do desenvolvimento econômico**. 4.ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.

G1. IBGE indica que analfabetismo cai menos entre maiores de 15 anos. G1, Brasília, 16 nov. 2011. Disponível em: < http://g1.globo.com/brasil/noticia/2011/11/ibge-indica-que-analfabetismo-cai-menos-entre-maiores-de-15-anos.html>. Acesso em: 01 mar. 2019.

GOMES, Fábio Guedes. **Ensaios sobre o subdesenvolvimento e a economia política contemporânea**. São Paulo: Hucitec Editora, 2014.

GOMES, José Menezes. **21 anos de Plano Real, sistema da dívida e ajuste fiscal**. Disponível em: <https://marxismo21.org/wp-content/uploads/2015/10/Jos%C3%A9-Menezes-Gomes.pdf>. Acesso em: 1 mar. 2016.

GONÇALVES, Reinaldo. Balanço crítico da economia brasileira nos governos do Partido dos Trabalhadores. **Rio de Janeiro:** UFRJ, p. 637-671, 2013.

LEME, Alessandro André. Desenvolvimento e dependência na interpretação sociológica de Fernando Henrique Cardoso. **Análise Social**, n. 216, p. 632-652, 2015.

MARQUES, Guilherme Ramon Garcia. Analisando o desenvolvimento: a perspectiva de Amartya Sen. **Revista Urutágua**, n. 22, p. 120-123, 2010.

MARQUES, Rosa Maria; MENDES, Áquilas Nogueira. Servindo a dois senhores: as políticas sociais no governo Lula. **Revista Katálysis**, v. 10, n. 1, p. 15-23, 2007.

MENICUCCI, Telma Maria Gonçalves. A política de saúde no governo Lula. **Saúde e Sociedade**, v. 20, p. 522-532, 2011.

MIRANDA, Daniel Estevão Ramos de. Desenvolvimento e Nação o em Bresser-Pereira: uma viagem redonda? **Revista de Economia Política**, v. 38, n. 1, 2018.

OCDE – ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Relatório territorial da OCDE**. Brasil, 2013.

RIBEIRO, Carine Pereira et al. **Desenvolvimento e subdesenvolvimento segundo Celso Furtado: influência no debate sobre a questão regional brasileira.** Dissertação (Graduação em Economia) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, Santa Catarina, 2010.

SAWAYA, Rubens. Poder econômico, desenvolvimento e neoliberalismo no Brasil. **Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política**, n. 39, 2014.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Editora Companhia das Letras, 2018.

SILVA, José Alderir. O crescimento e a desaceleração da economia brasileira (2003-2014) na perspectiva dos regimes de demanda neokaleckianos. **Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política**, Niterói, n. 44, p. 112-138, 2016.

TAVARES, Priscilla Albuquerque. Efeito do Programa Bolsa Família sobre a oferta de trabalho das mães. **Economia e sociedade**, v. 19, n. 3, p. 613-635, 2010.