

A EVOLUÇÃO DAS POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL ATÉ OS ANOS 1990: ALGUMAS CONSIDERAÇÕES SOBRE A REGIÃO NORDESTE

Aildo da Silva Pimenta

Mestrando em Planejamento e Dinâmicas Territoriais do Semiárido – UERN – Pau dos Ferros/RN, Brasil.
aildo_ss@hotmail.com

Francisco Daniel Ferreira da Costa

Mestrando em Planejamento e Dinâmicas Territoriais do Semiárido – UERN – Pau dos Ferros/RN, Brasil.
franciscodanielf@yahoo.com.br

GT 04. DESENVOLVIMENTO, PLANEJAMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS NO SEMIÁRIDO

Resumo:

O presente trabalho se caracteriza por uma revisão de literatura, e pretende fornecer uma visão geral – embora não exaustiva – acerca da evolução, trajetória e montagem das políticas sociais brasileiras, fortemente marcadas por um caráter de reprodução das desigualdades sociais e regionais, mesmo com a política do assalariamento sancionada pelo Estado no pós-1930. Em grande medida o acesso às políticas sociais estava condicionado à entrada do cidadão na lógica estrita do seguro social, vinculando o status de cidadão ao pertencimento a uma categoria profissional regulamentada. Este aspecto agrava a situação de fragilidade social naquelas realidades subnacionais onde as relações de trabalho não capitalistas e informais são prevalentes. Também é pretendido aqui apresentar um panorama básico sobre o desenvolvimento da proteção social para a população da região Nordeste, apontando o caráter emergencial em que historicamente se deu a consolidação das políticas sociais nessa região, contribuindo assim, para evitar a ruptura da estrutura social existente e, muitas vezes, para fortalecer o poder de oligarquias locais. É dado ênfase tanto a nível de Brasil, como no Nordeste à importância das políticas não contributivas desenvolvidas a partir da década de 1970, a exemplo das aposentadorias e benefícios aos idosos e pessoas com deficiência, como importante fonte de renda de muitas famílias.

Palavras-chave: Políticas Sociais; Seguro Social; Nordeste

01 Introdução

A instituição e efetivação dos direitos sociais no Brasil como instrumento do sistema de proteção social amargou o distanciamento dos elementos necessários à cidadania. O país, no seu processo de desenvolvimento, não acompanhou a evolução histórico-democrática e participativa das democracias modernas mais sólidas,

(83) 3322.3222
contato@erespp.com.br
www.erespp.com.br

diferenciando significativamente, por exemplo, um cidadão inglês de um cidadão brasileiro (CARVALHO, 2002). Os elementos necessários à cidadania social, conforme Esping-Andersen (1991), devem envolver a garantia de direitos sociais – liberdade, participação e igualdade para todos – matéria pouco conhecida à sociedade brasileira, haja vista a herança deixada pela colonização que se reflete até fins do século XX: população analfabeta, sociedade escravocrata, economia elitista e latifundiária, acentuada pobreza e uma das maiores desigualdades sociais dentre os países capitalistas.

Mesmo a abolição da escravatura em 1888, não representou a expansão da cidadania, pois direitos fundamentais, como o direito à propriedade, participação política, livre manifestação, proteção da honra e da integridade física, dependiam do poder político e econômico, os quais apenas as elites locais possuíam (CARVALHO, 2002). Essa acentuada desigualdade social presente no Brasil também se apresentava de forma diferenciada no território nacional, como é o caso da região Nordeste, que ainda hoje apresenta alguns dos piores indicadores da área social em âmbito nacional, fruto do desenvolvimento assimétrico da economia brasileira.

A expansão capitalista no Brasil, que alterou o centro dinâmico da economia da região Nordeste para a região Sudeste, o que criou na primeira, uma estrutura econômica atrasada, onde persistiram relações de produção e trabalho pré-capitalista (OLIVEIRA, 2008). Além do desenvolvimento histórico já pontuado, a existência de relações arcaicas de trabalho, estrutura fundiária concentradora e a ocorrência regular do fenômeno da seca na região Nordeste, contribuíram para agravar o cenário social nesse ambiente.

O presente artigo tem a intenção de descrever a evolução das políticas sociais no Brasil, dando ênfase aos efeitos destas na Região Nordeste, especialmente no seu território Semiárido. A primeira parte fará uma introdução histórica da questão social no Brasil, destacando alguns marcos legais, bem como sua ligação com modelos adotados internacionalmente. A segunda parte trará uma breve descrição da formação socioeconômica do Nordeste, já a terceira tratará dos efeitos das políticas sociais no Nordeste do Brasil, além de discutir algumas políticas especificamente voltadas para a população desta região. Por último, será apresentada uma análise crítica sobre a realidade socioeconômica desta região do país frente as políticas e ações governamentais descritas neste trabalho.

02 A evolução das políticas sociais no Brasil e sua vinculação com a garantia dos direitos de cidadania

Os anos 1930 são representativos para o começo da cidadania no Brasil. Já em 1931 foi criado o Departamento Nacional do Trabalho, e em 1932 foram decretadas a jornada de oito horas no comércio e na indústria, a regulamentação do trabalho feminino, a proibição do trabalho noturno para mulheres e a implantação da carteira de trabalho. Entre 1933 e 1934 o direito de férias foi regulamentado de maneira efetiva para comerciários, bancários e industriários (SANTOS, 1979; CARVALHO, 2002).

Apesar de toda a legislação social que amparou o trabalhador no primeiro governo varguista (1930-1945), o conceito de cidadania ainda permanecia acanhado e restrito a estratificações sociais, em geral aos trabalhadores regulamentados a quem se dirigia os três elementos da cidadania (civil, política e social) contidas em Marshall (1967). Naquele período nem todos os trabalhadores brasileiros podiam ser sindicalizados, pois o sindicato dependia de prévia aprovação do Ministério do Trabalho, uma espécie de cidadania controlada e imposta de cima para baixo, o que consequentemente colocava a maioria dos indivíduos como pré-cidadãos (SANTOS, 1979).

Esse modelo de política social implantado no Brasil, a partir, principalmente, dos anos 1930 despontou na Alemanha pelo chanceler Otto Von Bismarck. Consistia na garantia de rendimento ao trabalhador e sua família em situações de interrupção ou perda da capacidade de auferir rendimentos do trabalho. Os benefícios sustentados por essa lógica destinam-se principalmente (e as vezes exclusivamente) aos trabalhadores contribuintes; o acesso é condicionado a uma contribuição direta anterior e o montante das prestações é proporcional à contribuição efetuada (BEHRING & BOSCHETTI, 2003, p. 10).

Desse sistema emerge o que Santos (1979, p. 68) caracteriza como “cidadania regulada”, ou seja, é um conceito de cidadania “[...] cujas raízes encontram-se, não em um código de valores políticos, mas em um sistema de estratificação ocupacional, e que ademais, tal sistema de estratificação ocupacional é definido por norma legal”. O trabalhador era considerado cidadão quando tinha sua profissão regulamentada; sem regulamentação o trabalhador não podia associar-se em sindicato; não sindicalizado não podia apresentar reclamações trabalhistas; consequentemente, estava excluído do processo de cidadania.

Aos demais brasileiros (pobres e excluídos do mercado de trabalho) eram garantidas algumas responsabilidades sociais através de ações marcadas pela prática da ajuda e da caridade, comumente identificadas como protoformas

sociais (instituições de origem confessional, prática da ajuda, caridade e solidariedade). Estas estão associadas às leis inglesas desenvolvidas no período que antecedeu a Revolução Industrial.

Para Hunt e Lautzenheizer (2013) as leis inglesas caracterizavam-se por ações impregnadas de caráter repressivo e não protetor via estabelecimento de distinção entre pobres “merecedores” (aqueles comprovadamente incapacitados para o trabalho e aqueles considerados pela moral da época como pobres “merecedores”, em geral nobres empobrecidos) e pobres “não merecedores” (todos que possuíam capacidade, ainda que mínima para qualquer trabalho).

Foi em torno da pobreza que se articulou uma questão ao mesmo tempo política e social, assumindo, a partir de fins da Segunda Guerra Mundial, uma nova conotação no campo da política social. O maior expoente dessa teoria foi o economista inglês John Maynard Keynes (1883-1943) que contrapôs o modelo do seguro social proposto por Bismark, ao romper parcialmente com os princípios do seguro social e propor políticas sociais universais. Esse modelo propunha políticas contributivas, voltadas para os cidadãos inseridos no mercado de trabalho, assim como políticas distributivas e não contratuais aos pobres e excluídos desse processo (HUNT E LAUTZENHEIZER, 2013 p. 576).

Após a II guerra mundial, a maioria dos países desenvolvidos realizaram reformas nos seus sistemas de políticas sociais, tendo como marco reformista o relatório Beveridge, o qual foi transformado em lei em 1946 pelo parlamento inglês. Este visava homogeneizar as prestações básicas através da unificação dos seguros sociais e universalizar a cobertura das necessidades básicas aos cidadãos (SCHWARTZMAN, 2004; VIANNA, 2002).

O padrão de política social implantado no Brasil, a partir, especialmente dos anos 1930, baseou-se nos fundamentos do modelo do seguro social *bismarckiano*, numa sequência que parte da regulamentação dos acidentes de trabalho, passa pelas aposentadorias e pensões e segue com o auxílio-doença, maternidade, família e seguro-desemprego (SANTOS, 1979). Somente a partir da Constituição Federal de 1988, o Brasil passou a admitir princípios do modelo *beveridgiano* ao assumir a responsabilidade pela provisão de políticas públicas como um direito social (PEREIRA, 1998).

A Constituição Federal de 1988 (CF/88) rompeu, no plano legal/normativo, com o caráter contratual/contributivo das políticas sociais, ao conceber a seguridade social como uma política integrante de um sistema de proteção social destinado a garantir direitos e

construir cidadania (BEHRING & BOSCHETTI, 2003).

Para Pereira (1998), apesar de todos os avanços obtidos com a CF/88, o conceito de seguridade social permaneceu na prática restrito e acanhado, se comparado com o esquema concebido por *Beveridge* em 1942. Sobre essa questão, Santos (1979) esclarece que o padrão de proteção social implantado no Brasil se baseou fundamentalmente no modelo *beveridgiano*, mas sem abraçar todo o conceito de seguridade social inglês. A diferença está em que, enquanto a seguridade social brasileira restringiu-se à previdência, saúde e assistência, com cada área funcionando isoladamente, o modelo *beveridgiano* incluía um amplo sistema unificado de seguro social: a saúde, a assistência, a reabilitação, a pensão às crianças, o treinamento profissional e a sustentação ao emprego. Esses recursos são provenientes majoritariamente do orçamento fiscal e a gestão é pública (BEVERIDGE, 1937 APUD PEREIRA, 1998).

Para Boschetti e Salvador (2006, p. 28) as reivindicações e pressões organizadas pelos trabalhadores na década de 1980 foram responsáveis pela “expansão dos direitos sociais e políticos, ao imprimir força na elaboração do capítulo “Da Seguridade Social” na CF/88, englobando em um mesmo sistema as políticas de saúde, assistência e previdência”. É nesse tempo histórico que o Estado brasileiro se desgarra do modelo *bismarckiano*. Segundo Behring e Boschetti (2003) a intenção foi criar um sistema de proteção social amplo, com perspectivas universalizantes.

No entanto, as políticas que compõem o tripé da seguridade social são organizadas de forma assistemática, ou seja, não conformam um todo integrado e articulado, coexistindo princípios contraditórios como a universalidade (saúde universal) e a seletividade (assistência social). Já a previdência é um direito derivado de uma contribuição anterior, ou seja, estão segurados apenas os trabalhadores contribuintes, enquanto que os trabalhadores informais, autônomos e os desempregados ficam excluídos de todo esse processo, sem garantia de direitos, a exceção de constituírem fundos privados de previdência. Aos desempregados fica a impossibilidade a provisão de fundos privados de previdência, assim como para muitos autônomos e trabalhadores informais, o que acaba por contribuir para o aumento da demanda à Assistência Social.

Apesar de as políticas sociais públicas, como direito do cidadão, estarem fortemente relacionada à inserção no mercado de trabalho até fins da década de 1980, ainda durante a Ditadura Militar, foram criadas duas políticas sociais desvinculadas da lógica do seguro: a Renda Mensal Vitalícia (RMV), e o Programa de

Assistência ao Trabalhador Rural (PRORURAL). Este último foi implantado em 1971, estendendo a Previdência Social aos trabalhadores rurais de todo o país, possibilitando, ainda que minimamente, a manutenção do trabalhador no seu próprio ambiente, no campo, incluindo homens e mulheres, respectivamente com idades a partir de 60 e 55 anos. Já a RMV, foi implantada em 1975, destinada ao idoso de mais de 70 anos e às pessoas com deficiência que comprovassem que não possuíam condições de se manterem. A esses beneficiários era garantida a transferência de meio salário mínimo mensal. O RMV era pago pelo Regime Geral da Previdência Social / INSS (PEREIRA, 1998) e foi concedido até janeiro de 1996, sendo substituída pelo Benefício da Prestação Continuada (BPC) que possui critérios mais restritivos.

Wanderley Guilherme dos Santos aponta, em seu livro “Cidadania e Justiça”, que diferentemente do contexto internacional em que os Welfares States surgem como resultado das lutas e barganhas políticas dos trabalhadores, no Brasil as políticas sociais constitutivas desse modelo de Estado surgem de forma conservadora, autoritária e controlada pelo Estado, além de estratificada a segmentos sociais específicos que estivessem diretamente inseridos nos seguros sociais. Esses elementos contribuíram para o desenvolvimento do que Santos (1979, p. 68) classifica como um processo de “cidadania regulada”, onde a carteira de trabalho assinada e o sindicato público são definidores do conceito de cidadania.

Contudo, o conceito de cidadania ganha concretude e visibilidade social com a aprovação da Constituição Federal de 1988, e as consequentes Leis ordinárias no campo social, especificamente a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), aprovada em 1993; a Política Nacional da Assistência Social (PNAS) em 2004; a Norma Operacional Básica do Sistema Único da Assistência Social (NOB/SUAS), em 2005, e mais recentemente com a aprovação da Lei Nº 12.435, de 06 de julho de 2011 – Sistema Único da Assistência Social (SUAS), reafirmando o caráter continuado das ações da Assistência Social e o combate à pobreza como um de seus objetivos.

Com a aprovação da LOAS, a política social de enfrentamento aos efeitos da pobreza adquire nova roupagem, não mais inscrita no dever moral de socorro aos pobres, mas encarando a pobreza como problema multidimensional que não pode ser superado atuando apenas em suas refrações. Exige, para tanto, ações sistemáticas de intervenção em sua base constitutiva com supremacia do atendimento das necessidades sociais e primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de combate à pobreza (BRASIL, 1993).

3 Breve relato sobre a formação socioeconômica do Nordeste

O Nordeste foi a principal região de ocupação após a “descoberta” do Brasil, ancorada na produção de cana de açúcar em seu litoral, a qual tinha como destino o mercado externo. A pecuária ocupou as terras menos nobres da região e, gradualmente, foi penetrando no interior, se tornando a atividade de ocupação do agreste e sertão nordestino, desenvolvendo-se de forma extensiva e subsidiária a cultura de cana-de-açúcar. Embora a atividade canavieira utilizasse mão de obra escrava, a pecuária extensiva dispunha de poucos escravos, devido a pouca necessidade de braços, sendo a fazenda administrada por um vaqueiro, com o auxílio de outros trabalhadores menores, que cuidavam dos serviços auxiliares (ADRADE, 2006).

Com o declínio da economia açucareira, a pecuária extensiva e a produção de algodão tomam os sertões como atividades primazes nesse novo Nordeste, principalmente a cultura do algodão, que se beneficiou da expansão da demanda inglesa e da guerra da secessão nos EUA, anteriormente grande fornecedor desse produto. Mas essas mudanças não propiciaram a passagem da mão de obra escrava para a assalariada, e matem-se na região relações de trabalho não assalariadas: quarta, cambão, meeiros e etc (OLIVEIRA, 2008).

Nas Palavras de Furtado (1997, pag. 64):

Dessa forma, de sistema econômico de alta produtividade a meados do século XVII, o Nordeste se foi transformando progressivamente numa economia em que grande parte da população produzia apenas o necessário para subsistir. A dispersão de parte da população, num sistema de pecuária extensiva, provocou uma involução nas formas de divisão do trabalho e especialização, acarretando um retrocesso mesmo nas técnicas artesanais de produção.

Nos anos trinta, os capitais acumulados na economia cafeeira propiciaram a ascensão da economia industrial no Sudeste, o que alterou a divisão do trabalho a nível nacional. Nessa nova divisão regional do trabalho o Nordeste assume o papel de fornecedor de mão-de-obra – o exército de reserva no sistema capitalista – e fornecedor de materiais primas e outros produtos de menor valor, gerando um desequilíbrio nas relações de troca. Também nesse período surge a emergência do planejamento regional, com vistas a “corrigir” as “diferenças regionais” em busca da “integração nacional” (OLIVEIRA, 2008).

Após a seca de 1958, e devido a pressões das lideranças regionais de medidas por parte do Governo Federal, este criou em 1959 um grupo de estudo liderado pelo economista Celso

Furtado para analisar a realidade nordestina e formular propostas para a resolução dos problemas nela existentes. O resultado foi a elaboração de um documento que apresentava um diagnóstico revolucionário, vez que identificava as causas do subdesenvolvimento da região como sendo provenientes de fatores políticos e sociais, e não a aspectos físicos ou fenômenos naturais. Como consequência do trabalho de Celso Furtado e sua equipe, foi criada a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste – Sudene em dezembro de 1959 (ADRADE, 1993).

Uma das principais propostas do grupo de trabalho estava fundamentada no fomento a industrialização, a qual foi implementada pela Sudene através de incentivos fiscais para empresas que investissem nesse setor dentro da região Nordeste. Um dos objetivos dessa política era a geração de empregos e a diminuição da migração de mão-de-obra local para as demais regiões do país. Mas a indústria não foi uma grande absorvedora de mão-de-obra do tipo não qualificada ou pouco qualificada, e não impediu a migração para o Sul, Sudeste e Centro-oeste nos anos sessenta e para outras áreas periféricas do próprio Nordeste (ANDRADE, 1993).

Em consequência disto, houve grande transferência da população do meio rural para o urbano, sem que este tivesse condições satisfatórias de absorvê-la, causando a marginalização dessa população e o aumento de favelas, criminalidade e problemas de saneamento e abastecimento. Estes problemas se deram, principalmente, devido a falta de formação técnica e industrial (resultado da oferta insuficiente deste nível de ensino) da população a fim de atenderem as necessidades dos novos postos de trabalho (ANDRADE, 1993).

Deve-se destacar que, ao contrário do intencionado pela Sudene, a localização dos investimentos se deram de maneira concentrada na zona litorânea e em alguns Estados nordestinos, como Bahia, Pernambuco e Ceará. Estes investimentos se deram através de grandes e complexos projetos, em sua maioria por capitais de fora da região, notadamente de São Paulo (ALMEIDA e ARAUJO, 2004).

4 Análise das ações estatais e seus efeitos sociais

Por muito tempo, os problemas sociais e econômicos observados no Nordeste foram atribuídos, quase que exclusivamente, as suas características naturais, notadamente ao fenômeno da seca. Esta concepção levou a

administração pública a adotar, desde o final do século XIX até metade do século XX, ações visando aumentar a oferta de recursos hídricos bem como medidas emergenciais para empregar a população desempregada pelas grandes estiagens (CAMPOS, 2004).

Tem-se como consenso que a atuação do atual Departamento Nacional de Obras Contra as Secas – DNOCS se caracterizou como uma das primeiras ações “planejadas” do Estado na região Nordeste, a fim de diminuir as agruras sociais da população devido a ocorrência das secas. Embora tenha propiciado significativa melhoria na estrutura física na região (estradas, açudes e etc), a atuação do DNOCS não se caracterizou como uma ação legítima de proteção social da população nordestina, mas em uma ação emergencial, a fim de evitar a ruptura da estrutura social existente frente a luta de classes que se acirrava. Desta forma, o DNOCS – como agente central na execução de obras na região – não se configurou em fator de mudanças das estruturas socioeconômicas, estas profundamente desiguais; e mesmo as obras físicas foram, em grande medida, benéficas a grandes proprietários rurais da região (OLIVEIRA, 2008).

De forma semelhante, os programas das “frentes de emergências”, ao contrário de servir para diminuir os problemas advindos da desocupação da mão-de-obra rural, funcionaram como mecanismos para fortalecer o poder da oligarquia local através de “financiamento” dessas frentes para a realização de obras em propriedades privadas e a indicação de pessoas (eleitores) para alistamento pelos políticos locais (OLIVEIRA, 2008).

Em pesquisa realizada por Duarte (2000) acerca dos efeitos das secas de 1993 e 1998, o mesmo constatou que os inscritos no Programa Emergencial de Frentes Produtivas – PEFP (também conhecidas na região como “emergências”) são pequenos proprietários (cerca de um terço) e assalariados, parceiros, meeiros, moradores ou ocupantes (dois terços). Além disto, a pesquisa também apontou que a área média de terra que esses trabalhadores dispunham para plantio era de apenas 8,0 hectares, portando insuficiente para uma exploração agropecuária adequada.

Diante do que foi exposto, vê-se que as ações estatais específicas para a região Nordeste com o finto de acabar com as agruras sociais ali existentes significaram, tão somente, a atenuação destas. Não se vislumbra políticas de cunho permanente no âmbito social, e aquelas que tinham a intenção de causar mudanças duradouras – a industrialização, pela Sudene e as obras hídricas do DNOCS – não alcançaram a plenitude dos efeitos

pretendidos e acabaram por perpetuar, até certo ponto, as desigualdades já existentes na região.

No que diz respeito a ações de abrangência nacional, tem-se que os primeiros mecanismos previdenciários criados no Brasil, vinculados a algumas categorias de trabalhadores, não tiveram relevância significativa no Nordeste a época de sua criação, onde as relações de trabalho não formaram uma classe assalariada expressiva nem categorias profissionais organizadas, sendo a população ativa do Nordeste constituída, em sua grande maioria, de trabalhadores rurais na situação de meeiros ou parceiros. A exemplo, cita-se o vaqueiro que, não recebendo salário, ficavam com a quarta parte da produção, em espécie – o gado ou reis – sendo também permitido a este e a outros trabalhadores o cultivo de culturas de subsistência (ADRADE, 2006).

Mesmo com a criação do estatuto do trabalhador rural e extensão da legislação social ao campo, não houve mudança significativa para a classe rural ativa da região, pois muitos proprietários de terras incentivaram seus moradores a residirem no meio urbano, a fim de se eximirem das despesas relativas aos encargos sociais, passando a contratar “diaristas” (ANDRADE, 1993). A situação precária dos trabalhadores rurais no Nordeste se torna mais aguda com a ocorrência das grandes estiagens que, a depender da intensidade e duração, poderia dizimar as culturas e criações, impossibilitando a subsistência dos pequenos ou sitiantes.

Outra política estatal de cunho nacional, significou importante garantia para a subsistência da população rural do país, em especial a residente no Nordeste: o direito a aposentadoria dos trabalhadores rurais na Constituição de 1998. A partir da carta magna de 1988, os agricultores passaram a usufruir direito à aposentadoria, igualmente aos trabalhadores residentes nas áreas urbanas do País. Isso veio representar uma grande melhoria na qualidade de vida dos idosos e inválidos (VAINSENER & BRANCO, 2002).

A instabilidade do trabalho assalariado temporário no campo agrava a situação das famílias desse meio, sobretudo durante as estiagens prolongadas. Em um contexto desses, a quantia repassada aos idosos ou inválidos pela previdência, representa parcela importante da renda familiar de muitas famílias – quando não a única fonte de renda. Além de garantir a subsistência do núcleo familiar quando da falta de postos de trabalho, a aposentadoria do trabalhador rural contribui para a retenção da população em áreas rurais, evitando o êxodo para as grandes zonas urbanas do país onde,

frequentemente, as condições de vida não representam melhoria efetiva dos emigrantes (VAINSENER & BRANCO, 2002).

5 Considerações finais

As políticas sociais brasileiras historicamente estiveram vinculadas ao mundo do trabalho, conformando uma espécie de seguro social meritocrático-contributivo. Essa política particularista, em grande medida, continuou por muito tempo sendo a porta de entrada das pessoas no sistema de proteção social brasileiro, contribuindo para acentuar as desigualdades.

Embora de forma lenta e gradual, e num período de restrições ideológicas e políticas implantados pela Ditadura Militar, começa no limiar dos anos 1970 um movimento de ampliação da proteção social no sentido de contemplar situações de trabalho não atreladas à lógica estrita do assalariamento formal. Como forma de compreender a dinâmica de funcionamento e sua inserção no contexto do sistema capitalista, buscou-se fazer um resgate histórico dos momentos de desenvolvimento das políticas sociais e sua vinculação ao conceito de direito a cidadania como método de compreensão das peculiaridades apresentadas à realidade brasileira e à região Nordeste.

Nesta região, parte significativa da população não foi beneficiada com os avanços observados na área social para grande parte do país; isto se deveu ao atraso econômico que se abateu sobre o Nordeste, determinado pela dinâmica da expansão capitalista da forma como esta se deu no Brasil, gerando uma estrutura produtiva onde se manteve relações de trabalho pré-capitalistas. Atrelado a este fato histórico, tem-se a concentração fundiária marcante da região, baixo nível de escolaridade, utilização de métodos inadequados ao ambiente e a ocorrência das secas.

No que concerne as políticas públicas destinadas especificamente a resolução dos problemas da região Nordeste, estas se caracterizaram por medidas emergenciais (frentes de trabalho), de direcionamento estrito (ênfase na questão hídrica) e desvios dos objetivos pretendidos ou obtenção de resultados incompletos (atuação da Sudene). Embora tenham alcançado êxito relativo em determinados aspectos, as ações e políticas governamentais apontadas neste trabalho não representaram mudanças das estruturas socioeconômicas nordestinas, sendo que, por vezes, serviram para as reafirmarem.

Referências Bibliográficas

ALMEIDA, J. E. ; ARAUJO, J. B. . Um modelo exaurido: a experiência da Sudene. **Teoria e Evidência Econômica** (UPF) , Universidade de Passo Fundo, v. 12, n.23, p. 97-127, 2004. Disponível em <http://cepeac.upf.br/download/rev_n23_2004_art5.pdf>. Acesso em: 25 mar. 2017.

ANDRADE, Manuel Correia. **A Terra e o Homem no Nordeste**. 7ª ed. São Paulo: Cortez, 2006.

ANDRADE, Manuel Correia. **O Nordeste e a Questão Regional**. 2ª ed. São Paulo: Ática, 1993.

BOSCHETTI, Ivanete; BEHRING, Elaine Rossetti. Seguridade Social no Brasil e perspectivas do governo Lula. **Revista Universidade e Sociedade**. Brasília: ANDES, n. 30, p. 10-21, 2003. Disponível em <<http://www.andes.org.br/imprensa/publicacoes/imp-pub-85699696.pdf>>. Acesso em: 26 dez. 2016.

BOSCHETTI, Ivanete; SALVADOR, Evilázio. Orçamento da seguridade e política econômica: perversa alquimia. *In.*: **Serviço Social e Sociedade**, n. 87, São Paulo: Cortez, 2006.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: **Senado Federal**: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. Lei nº 8.742, **Lei Orgânica da Assistência Social** – LOAS, de 07 de dezembro de 1993.

CAMPOS, Nivalda Aparecida. A Grande Seca de 1979 a 1983: Um estudo de caso das ações do governo federal em duas sub-regiões do estado do Ceará (Sertão Central e Sertão dos Inhamuns). **Teoria e Pesquisa**. (UFSCar), Universidade Federal de São Carlos, v. 1, n. 44 e 45, p. 133-166, 2004. Disponível em <<http://www.teoriaepesquisa.ufscar.br/index.php/tp/article/viewFile/75/65>>. Acesso em: 16 jun. 2017.

CARVALHO, José Murilo de. Cidadania no Brasil. **Civilização Brasileira**: Rio de Janeiro, 2002.

DUARTE, Renato Santos. As Secas no Nordeste: recorrência climática e descontinuidade na ação pública. **CADERNO CRH**, Salvador, n. 32, p. 233-258, jan./jun. 2000. Disponível em <<https://portalseer.ufba.br/index.php/crh/article/viewFile/18563/11938>>. Acesso em: 16 jun. 2017.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas do Welfare State. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 24, p. 85-116, 1991.

FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil**. 26ª ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1997.

HUNT, Emery Kay e LAUTZENHEIZER, Mark. História do pensamento econômico: Uma perspectiva crítica. **Tradução de André Arruda Villela**. Elsevier: Rio de Janeiro, 2013.

MARSHALL, Humprey. Cidadania e Classe Social. In **Cidadania, Classe Social e “Status”**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967, p. 57-114.

OLIVEIRA, Francisco de. **Noiva da Revolução; Elegia Para uma Re(li)gião**: Sudene, Nordeste. Planejamento e conflitos de classe. São Paulo: Boitempo, 2008.

PEREIRA, Potyara Amazoneida. A política social no contexto da seguridade social e do Welfare State: a particularidade da assistência social. **Serviço Social & Sociedade**, n. 56, p. 60-76, 1998.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira**. Editora Campus, 1979.

SCHWARTZMAN, Simon. Pobreza, exclusão social e modernidade: uma introdução ao mundo contemporâneo. Augurium, 2004.

VAINSENER, Semira Adler; BRANCO, Adélia de Melo. Nem um tostão da Previdência Social: o caso das bóias-frias idosas no semi-árido irrigado. Revista de informação legislativa, Brasília, v. 39, n. 155, p. 93-106, jul./set. 2002. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/797>> Acesso em: 07 jul. 2017.

VIANNA, Maria Lúcia Werneck. Em torno do conceito de política social: notas introdutórias. **Rio de Janeiro**, 2002. Disponível em: <<http://antigo.enap.gov.br/downloads/ec43ea4fArtigoCoppead.pdf>> Acesso em :16 jan. 2017.