

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
MESTRADO EM SERVIÇO SOCIAL

ANA PAULA QUEIROZ DA SILVA

POLÍTICA DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA E DESENVOLVIMENTO
LOCAL: o programa bolsa família no município de Pedra Grande/RN

NATAL/RN

2008

Livros Grátis

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

ANA PAULA QUEIROZ DA SILVA

POLÍTICA DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA E DESENVOLVIMENTO
LOCAL: o programa bolsa família no município de Pedra Grande/RN

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, como requisito parcial a obtenção do título de Mestre em Serviço Social.

Orientador: Prof. Dr. João Bosco Araújo da Costa.

Natal/RN

2008

Catálogo da Publicação na Fonte. UFRN / Biblioteca Setorial do CCSA
Divisão de Serviços Técnicos

Silva, Ana Paula Queiroz da.

Política de transferência de renda e desenvolvimento local: o programa

Bolsa família no município de Pedra Grande/RN. / Ana Paula Queiroz da Silva. – Natal, 2008.

138 f.

Orientador: Prof. Dr. João Bosco Araújo da Costa.

Dissertação (Pós-Graduação em Serviço Social) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Centro de Ciências Sociais Aplicadas. Programa de Pós-graduação em Serviço Social.

1. Serviço Social – Dissertação. 2. Transferência de Renda – Dissertação. 3. Vulnerabilidade Social – Dissertação. 4. Desenvolvimento Local – Dissertação. 5. Políticas Públicas – dissertação. I. Carvalho, Denise Câmara de. II. Universidade Federal do Rio Grande do Norte. III. Título.

RN/BS/CCSA

CDU 371.13(81)(043.3)

ANA PAULA QUEIROZ DA SILVA

**POLÍTICAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA E DESENVOLVIMENTO
LOCAL: o Programa Bolsa Família no município de Pedra Grande/RN**

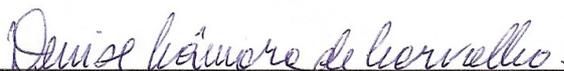
Dissertação apresentada à Pós-
Graduação em Serviço Social da
Universidade Federal do Rio Grande
do Norte como requisito parcial para
obtenção do grau de Mestre em
Serviço Social.

Aprovado em 30/04/2008.

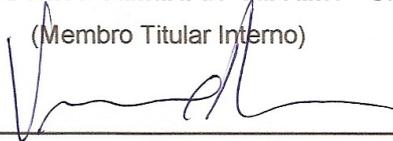
BANCA EXAMINADORA



Prof. Dr. **João Bosco Araújo da Costa** - UFRN
(Presidente da Banca Examinadora - orientador)



Profª Drª **Denise Câmara de Carvalho** - UFRN
(Membro Titular Interno)



Prof. Dr. **Vanderlan Francisco da Silva** - UERN
(Membro Titular Externo)

Prof. Dr. **Lincoln Moraes de Souza** - UFRN(Suplente)

Dedico

A Paulo, Neide, Júnior e João dos quais sempre recebo
os melhores exemplos de amor, ética, união e fé.

AGRADECIMENTOS

Ao Prof. Dr. João Bosco Araújo da Costa pelo investimento, parceria, compreensão e incentivo fundamentais à construção deste trabalho.

Às Professoras e funcionárias da PPGSS/UFRN, pela partilha do conhecimento e apoio.

Às Colegas de turma pelas reflexões realizadas em cada disciplina fomentando ainda mais a busca pelo saber.

Aos Gestores do Programa Bolsa Família e técnicos da prefeitura de Pedra Grande pela contribuição com as informações prestadas e pela disposição do acervo documental.

Às Famílias beneficiadas pelo Programa Bolsa Família por sua luta incansável em busca de uma vida digna.

Aos professores Denise Câmara de Carvalho, Lincon Moraes de Souza membros da banca de qualificação pela disponibilidade e sugestões que muito contribuíram para o resultado final deste trabalho, bem como ao professor Vanderlan Francisco da Silva, membro titular da banca de defesa, cuja avaliação final incentivou a investir na continuidade da formação acadêmica.

E por fim agradecemos a todos aqueles que nos deram sua solidariedade e apoio, para a realização deste trabalho.

O crescimento econômico, tal qual o conhecemos, vem se fundando na preservação dos privilégios das elites que satisfazem seu afã de modernização. Já o desenvolvimento se caracteriza pelo seu projeto social subjacente. Dispor de Recursos para investir está longe de ser condição suficiente para preparar um melhor futuro para a massa da população. Mas quando o projeto social prioriza a efetiva melhoria das condições de vida dessa população, o crescimento se metamorfoseia em desenvolvimento.

Celso Furtado

RESUMO

O Programa Bolsa Família enquanto política pública de modalidade intersetorial, desenvolvida pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, em parceria com o Ministério da Educação e o Ministério da Saúde inaugura no país um novo formato de integralidade da política pública, reforçando um preceito da Política Nacional de Assistência Social de 2004 (PNAS 2004) que coloca a assistência social enquanto “aliada” do desenvolvimento social e humano. A pesquisa *TRANSFERÊNCIA DE RENDA E DESENVOLVIMENTO LOCAL: o programa bolsa família no município de Pedra Grande-RN* teve por objetivo Avaliar a *efetividade* do Programa Bolsa Família como um possível elemento do *desenvolvimento local* no Município de Pedra Grande-RN, entendido como *expansão das capacidades e melhoria da qualidade de vida* dos beneficiários. Para tanto, especificamente, elaboramos o perfil sócio-econômico das famílias; avaliamos as repercussões do programa na vida dessas famílias; analisamos em que proporção ocorreu a *expansão das capacidades e melhoria da qualidade de vida* dos beneficiários. O processo metodológico constituiu-se de: revisão de literatura sobre *Transferência de Renda, Vulnerabilidade Social, Desenvolvimento e Avaliação de Políticas Públicas* para construção de um quadro teórico de análise. Pesquisa documental junto ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome na Prefeitura Municipal de Pedra Grande para obtenção dos objetivos, metas do programa, e o perfil dos beneficiários. E finalmente realização de Entrevistas com os gestores e técnicos do Programa no Município e grupos focais com os beneficiários para avaliar a efetividade do Programa a partir da ótica destes. Verificou-se que o programa *expande as capacidades* (alimentação, consumo de bens e serviços, acesso aos serviços bancários e remuneração) e melhora a *qualidade de vida* dos beneficiados. No entanto existem deficiências na gestão, no acompanhamento das condicionalidades e do uso dos recursos pelas famílias beneficiadas.

Palavras-Chave: *Transferência de Renda. Vulnerabilidade Social, Desenvolvimento Local e Avaliação de Políticas Públicas.*

ABSTRACT

The Family Scholarship Program while public politics of intersectorial form developed by Social Development Department and Famine Combat having with partner the Education Department and Health Department inaugurate in the country a new integrity way of the public politics, reinforcing a precept of 2004 Social Protection National Politics (PNAS 2004) that places the social protection while “allied” to the social and human development. The research INCOME TRANSFER AND LOCAL DEVELOPMENT: the family scholarship program in Pedra Grande-RN municipally had as aim to evaluate the permanent Family Scholarship Program as a possible element in local development of Pedra Grande-RN municipally understood as capacity expansion and improvement of life quality from its users. For this means we elaborate specifically the families` socio-economical profile; we evaluate the program repercussion in these families` lives; we analyse in which proportion occurred the capacity expansion and improvement of life quality of the users. The methodologic process was constituted by: literature review about Income Transfer, Social Vulnerability, Development and Public Politics Avaluation to the criation of a theoric picture analysis. The documental research joined to the Social Development Department and Famine Combat of Pedra Grande Municipally Hall to obtain of the aims, program goals, and the profile of users. And finally, carrying out the interviews with the managers and experts of the Municipally Program and focal groups with the users to evaluate the permanent of the Program starting by the points of view of those ones. It was verified that the program expand the capacity (food, consumer goods and services, bank services access and wages) and improvement in life quality of the users. Nevertheless, there are deficiencies in coming with conditionality and from the use of resources the by families users.

Key-words: Income Transfer. Social Vulnerability, Local Development and Avaluation of Public Politics.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

| | | |
|----------------|--|--------|
| Ilustração 01: | Organograma 01 – Secretaria Nacional de Renda e Cidadania – SENARC..... | 6 9 |
| Ilustração 02: | Quadro 01 – Número de Distritos, beneficiários por distrito e quantidade de pessoas que o PBF alcança..... | 8 6 |
| Ilustração 03: | Quadro 02 – Distritos pesquisados e número de participantes por Grupo Focal..... | 8 7 |
| Ilustração 04: | Gráfico 01 – Sexo dos(as) beneficiários(as)..... | 90 |
| Ilustração 05: | Gráfico 02 – Idade dos(as) beneficiários (as)..... | 91 |
| Ilustração 06: | Gráfico 03 – Ocupação dos Beneficiários(as)..... | 91 |
| Ilustração 07: | Gráfico 04 – Ocupação dos(as) Companheiros(as) dos beneficiários(as)..... | 9 2 |
| Ilustração 08: | Gráfico 05 – Escolaridade dos(as) Beneficiários(as)..... | 92 |

LISTA DE TABELAS

| | | |
|-----------|---|----|
| Tabela 01 | Tendências de Longo-Prazo no IDH do Brasil..... | 32 |
| Tabela 02 | Rendimentos no Rio Grande do Norte..... | 46 |
| Tabela 03 | Rendimentos no Município de Pedra Grande..... | 77 |

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

| | |
|--------|--|
| ABDL | – Associação Brasileira para o Desenvolvimento de Lideranças |
| BID | – Banco Interamericano de Desenvolvimento |
| BIRD | – Banco Internacional para Reconstrução e o Desenvolvimento |
| BPC | – Benefício de Prestação Continuada |
| CEF | – Caixa Econômica Federal |
| CF | – Constituição Federal de 1988 |
| CLT | – Consolidação das Leis Trabalhistas |
| CMAS | – Conselho Municipal de Assistência Social |
| CNAS | – Conselho Nacional de Assistência Social |
| CONSEA | – Conselho de Segurança Alimentar |
| CEPAL | – Comissão Econômica para América Latina e Caribe |
| CREA | – Centro de Referência da Assistência Social |
| FPGB | – Formulário Padrão de Gestão de Benefícios |
| FUMAS | – Fundo Municipal de Assistência Social |
| IDEMA | – Instituto de Desenvolvimento Econômico e Meio Ambiente |
| IBGE | – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística |
| IDH | – Índice de Desenvolvimento Humano |
| IDH-M | – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal |
| IGD | – Índice de Gestão Descentralizada |
| IPEA | – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada |
| LOAS | – Lei Orgânica da Assistência Social |
| MDS | – Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome |
| NOB | – Norma Operacional Básica |
| ONU | – Organização das Nações Unidas |
| PAIF | – Programa de Atenção Integrada à Família |
| PBF | – Programa Bolsa Família |
| PETI | – Programa de Erradicação do Trabalho Infantil |
| PIB | – Produto Interno Bruto |
| PNUD | – Nações Unidas para o Desenvolvimento |
| PNAS | – Política Nacional de Assistência Social |
| PNAD | – Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílios |
| PT | – Partido dos Trabalhadores |
| RN | – Rio Grande do Norte |
| SENARC | – Secretaria Nacional de Renda e Cidadania |
| SETHAS | – Secretaria de Estado do Trabalho, Habitação e Assistência Social |
| SGB | – Sistema de Gestão de Benefício |
| SIBEC | – Sistema de Benefício do Cidadão |
| SISVAN | – Sistema de Vacinação |
| SMS | – Secretaria Municipal de Saúde |
| SUAS | – Sistema Único de Assistência Social |
| SUS | – Sistema Único de Saúde |
| TECHNE | – Palavra Grega que significa a Arte de Fazer – Cooperativa de |

UERN
UFRN

- Trabalho Multidisciplinar Potiguar
- Universidade Estadual do Rio Grande do Norte
 - Universidade Federal do Rio Grande do Norte

SUMÁRIO

| | | |
|----------|--|------------|
| 1 | INTRODUÇÃO..... | 14 |
| 2 | VULNERABILIDADE SOCIAL, POLÍTICAS PÚBLICAS, TRANSFERÊNCIA DE RENDA E DESENVOLVIMENTO LOCAL..... | 24 |
| 2.1 | VULNERABILIDADE SOCIAL NAS SOCIEDADES EM DESENVOLVIMENTO..... | 24 |
| 2.2 | DESENVOLVIMENTO LOCAL, POLÍTICAS SOCIAIS E TRANSFERÊNCIA DE RENDA..... | 32 |
| 3 | POLÍTICAS SOCIAIS E NOVOS PAPÉIS DOS MUNICÍPIOS NO BRASIL..... | 61 |
| 3.1 | OS NOVOS PAPÉIS DO PODER LOCAL NO BRASIL PÓS 1988. | 61 |
| 3.2 | O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA..... | 68 |
| 3.3 | O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA EM PEDRA GRANDE/RN..... | 75 |
| 4 | POLÍTICA SOCIAL E DESENVOLVIMENTO LOCAL: UMA AVALIAÇÃO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NO MUNICÍPIO DE PEDRA GRANDE-RN..... | 79 |
| 4.1 | SOBRE AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: CONCEITOS E METODOLOGIAS..... | 79 |
| 4.2 | O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E AS MUDANÇAS NA QUALIDADE DE VIDA DAS FAMÍLIAS..... | 85 |
| 4.3 | O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E A EXPANSÃO DAS CAPACIDADES..... | 101 |
| 4.4 | O CONTROLE SOCIAL E GESTÃO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA EM PEDRA GRANDE/RN..... | 113 |
| 5 | CONSIDERAÇÕES FINAIS..... | 127 |
| 6 | REFERÊNCIAS | 131 |

1 INTRODUÇÃO

As Propostas de Renda Mínima apresentam concepções e modalidades distintas definidas por critérios básicos de elegibilidade, podendo estar relacionados ou não: à aptidão ao trabalho; à situação de vulnerabilidade social, ou pobreza; à garantia de uma renda mínima de subsistência como seguro social (aposentadorias, licenças, pensões); ou ainda à alocação de mínimos aos pobres mediante a categorização dos benefícios como assistência a idosos, deficientes e desempregados.

No Brasil os debates acerca dos programas de garantia de Renda Mínima ganham destaque no cenário nacional a partir do Projeto de Lei de autoria do Senador Eduardo Suplicy, em 1991, e pelas iniciativas levadas a cabo nas cidades de Campinas e Ribeirão Preto no Estado de São Paulo, e no Distrito Federal, ainda na década de 1990.

Entre as políticas públicas no contexto introduzido pela noção de renda mínima no Brasil temos o Programa Bolsa Família que tem sido debatido em encontros acadêmicos e avaliado em estudos nos quais se procura verificar a sua efetividade no combate à pobreza.

O Programa Bolsa Família criado pela Lei Federal Nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, tem por finalidade a unificação dos procedimentos de gestão e execução das ações de *transferência de renda* da União. Tem por objetivo: promover o acesso à rede de serviços públicos, em especial, de saúde, educação e assistência social; combater a fome e promover a segurança alimentar e nutricional; estimular a emancipação sustentada das famílias que vivem em situação de pobreza e extrema pobreza; combater a pobreza; promover a intersetorialidade, a complementaridade e a sinergia das ações sociais do Poder Público.

O Programa Bolsa Família contempla a política de assistência social do Estado brasileiro preconizada pela Constituição Federal-CF, pela Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS e pela Política Nacional da Assistência Social-PNAS. A Constituição Federal de 1988 traz uma nova concepção para a Assistência Social brasileira que ao ser incluída no âmbito da Seguridade

Social e regulamentada pela Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS – em dezembro de 1993, como política social pública, incorpora nova modalidade a do campo dos direitos, da universalização dos acessos e da responsabilidade estatal, que juntamente com a saúde e a previdência figuram o tripé da Seguridade Social. (PNAS, 2004)

Ou seja, o conjunto das ações de assistência deve constituir-se no elemento do desenvolvimento social e humano ao melhorar a qualidade de vida dos indivíduos, principalmente no que se refere ao desenvolvimento de sua capacidade para uma maior autonomia. (PNAS, 2004)

Programa Bolsa Família cujo desenho institucional e recursos são de responsabilidade da União, tem a sua implementação, gerenciamento e acompanhamento das condicionalidades através das prefeituras municipais e do Conselho Gestor do Programa, em âmbito local, constituído de representantes do poder público e da sociedade local.

Esse desenho institucional do programa expressa os novos papéis adquiridos pelos municípios com a constituição de 1988 na qual o poder público local adquiriu a responsabilidade de elaborar, implementar e gerenciar as políticas públicas. Mais do que isto, nas últimas décadas o poder público local passou a ser compreendido como espaço de democratização das políticas públicas através das exigências de descentralização e participação cidadã dessas políticas, assim como de protagonista do *desenvolvimento local*.

A descentralização político-administrativa das ações governamentais foram resultantes do processo de transição democrática no qual as demandas por descentralização e participação reivindicada, entre outras, pelos movimentos sociais durante a década de 1980, foram acolhidas pela constituição de 1988.

Quanto à percepção do município enquanto protagonista do desenvolvimento insere-se no movimento de construção da noção de desenvolvimento sustentável. Esta concepção entende o desenvolvimento como um processo endógeno de dinamismo econômico e melhoria da qualidade de vida da população no qual deve estar presente a equidade social, responsabilidade econômica e respeito às particularidades locais. Nesse

sentido coloca o espaço local como potencialmente favorável ao desenvolvimento. Como analisa Buarque (1999), o desenvolvimento local deve ser entendido como:

processo endógeno registrado em pequenas unidades territoriais e agrupamentos humanos, capaz de promover o dinamismo econômico e a melhoria da qualidade de vida da população. Representa uma singular transformação nas bases econômicas e na organização social em nível local, resultante da mobilização das energias da sociedade, explorando as suas capacidades e potencialidades específicas. (BUARQUE, 1999, p.10)

O conceito de *Desenvolvimento Local* explicitado por Sérgio Buarque (1999) nos apresenta uma mudança que vem sendo efetuada no paradigma de desenvolvimento, retirando o caráter eminentemente economicista, que dava ênfase a indicadores como Renda, Produto Interno Bruto, Produto Nacional Bruto, dentre outros. O conceito de desenvolvimento passa a valorizar aspectos socioeconômicos como educação, saúde e qualidade de vida expresso no Índice de Desenvolvimento Humano-IDH.

A desconstrução do conceito de Desenvolvimento instituído a partir do século XIX tem se dado a partir da noção de desenvolvimento sustentável. Assim o desenvolvimento sustentável local incluiria as categorias de equidade social, responsabilidade ecológica participativa e respeito às particularidades locais. Mas para relacionarmos a política de assistência e desenvolvimento é necessário pensarmos o desenvolvimento como a *expansão das capacidades e melhoria da qualidade de vida* (SEN, 2000).

A concepção de desenvolvimento como *expansão das capacidades e melhoria da qualidade de vida* desconstrói a concepção tradicional de desenvolvimento herdada do século XIX na qual este é entendido como sinônimo de crescimento econômico, industrialização e uso intensivo de tecnologia. Mas ainda, a noção de desenvolvimento como *expansão das capacidades e melhoria da qualidade de vida* amplia o conceito de desenvolvimento sustentável em construção no qual este é compreendido

como a promoção da equidade social, da responsabilidade ecológica e do respeito às singularidades locais.

Os programas de *transferência de renda* têm sido geralmente avaliados pela ótica da assistência, seja pelo critério de *eficácia* em relação ao cumprimento das metas estabelecidas, ou pela *efetividade* das ações em relação aos beneficiários. Nosso estudo avaliou a *efetividade* em relação à *expansão das capacidades e melhoria da qualidade de vida* dos beneficiários, e, nesse sentido, sua relação com o desenvolvimento local.

Isto porque se entendermos o desenvolvimento local como *expansão das capacidades dos indivíduos e melhoria da qualidade de vida* (SEN, 2000), o Programa Bolsa Família quando tem efetividade proporciona esta *expansão e melhora a qualidade de vida* dos beneficiários na medida em que garanta acesso a recursos e serviços (educação, saúde, assistência, consumo de produtos e serviços como água e energia). Estará, portanto, sendo um elemento do desenvolvimento local, mesmo que em pequena escala.

Neste sentido, a pesquisa “Políticas de Transferência de Renda e Desenvolvimento Local: o Programa Bolsa Família no Município de Pedra Grande-RN” avaliou a *efetividade* do Programa Bolsa Família em relação à *expansão das capacidades e melhoria da qualidade de vida* dos beneficiários no município de Pedra Grande. Especificamente elaboramos o perfil sócio-econômico das famílias, avaliamos as repercussões do Programa na vida das famílias e analisamos em que proporção ocorreu *expansão das capacidades e melhoria da qualidade de vida* dos beneficiados.

O município de Pedra Grande situado a 120 km da capital do Estado do Rio Grande Norte está localizado na região do Mato Grande¹. Foi elevado a distrito do município de São Bento do Norte em 1959, e em 1962 alcançou emancipação política ao tornar-se município, conforme Lei nº 2.745. Pedra Grande teve seu termo de adesão aceito (nº 4.658), conforme processo nº 71000.006851/2005-27, ao programa Bolsa Família e ao cadastro único dos

¹ Faixa do território do Estado do Rio Grande do Norte inserido no contexto do semi-árido, estando submetido a longos períodos de escassez e irregularidade das chuvas agravado pela disposição do solo por constituir-se de superfície geologicamente sedimentar, de relevo plano e drenagem insignificante o que impossibilita o acúmulo de água na superfície. Tais condições se colocam como elementos dificultadores do desenvolvimento local na região. (MDA/SDT, 2005)

programas sociais registrado em publicação do Diário Oficial da União de 15 de julho de 2005, designado pela portaria nº GM369/MDS.

A pesquisa abordou o programa de *transferência de renda* relacionando-o ao tema do desenvolvimento, mais especificamente o *desenvolvimento local*. O Programa Bolsa Família no município de Pedra Grande-RN beneficiou no ano de 2007 quase 95,58% da população total da cidade, ou seja, 652 famílias, dos 1.068 cadastrados (MDS, 2008; IBGE, 2006).

A investigação neste município como campo empírico da nossa pesquisa nos proporcionou um olhar mais aprofundado da execução de uma política pública com interfaces nas três esferas de governo bem como de execução intersetorial e participação cidadã.

A construção do processo metodológico da pesquisa “Política de Transferência de Renda e Desenvolvimento Local: o Programa Bolsa Família no Município de Pedra Grande-RN” partiu da compreensão de que os procedimentos metodológicos constituem-se no caminho do pensamento e da prática exercida na abordagem da realidade (MINAYO, 1994). Para a autora a metodologia é elemento central da teoria estando para além de se constituir apenas como técnicas e instrumentos de pesquisa.

Nesse sentido, resgatamos a distinção entre método e metodologia trazida por Roberto Richardson (1999), de modo a tornar mais elucidativa à construção dos procedimentos metodológicos do processo de pesquisa. Para o autor o método científico corresponde à maneira de se chegar a uma determinada finalidade, ou seja, trajetória traçada para se alcançar um objetivo. E a metodologia corresponde ao conjunto de procedimentos utilizados para realizar a investigação científica.

Assim, foram destacados dois métodos: a pesquisa documental quantitativa, que privilegia os aspectos quantificáveis da coleta e análise dos dados através da utilização de procedimentos estatísticos; e o qualitativo que analisa sem “numerar ou medir categorias homogêneas” (RICHARDSON, 1999)

Dessa forma, utilizamos neste estudo tanto a pesquisa quantitativa quanto a qualitativa uma vez que a diferença entre ambas, segundo Minayo

(1994), é de natureza e que “o conjunto de dados quantitativos e qualitativos não se opõem. Ao contrário, se complementam, pois a realidade abrangida por eles interage dinamicamente, excluindo qualquer dicotomia” (MINAYO, 1994, p. 22).

O processo metodológico deste trabalho de investigação constituiu-se de: revisão de literatura sobre *Vulnerabilidade Social, Transferência de Renda, Desenvolvimento Local, Políticas Públicas e Avaliação de Políticas Públicas* o que nos forneceu um quadro teórico de análise; além dos Institutos diversos de pesquisa e organismos multilaterais a respeito das categorias acima elencadas; pesquisa documental do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à fome, na Prefeitura Municipal de Pedra Grande para montagem de desenho e objetivos do Programa Bolsa Família; realização de entrevista semi-estruturada com o gestor local do programa, componentes do Comitê Gestor Local do Programa, bem como com um comerciante local, além da realização de grupos focais com os beneficiários, o que nos forneceu os dados empíricos para a avaliação.

A pesquisa documental nos permitiu recolher um conjunto de dados e elementos, informações comparáveis, através do levantamento referente ao programa: população do município, população beneficiária, montante de recursos alocados, Fundo de participação do município; a qualitativa permitiu a avaliação do programa na ótica dos beneficiários, gestores e técnicos.

Para a pesquisa qualitativa, além de utilizarmos a entrevista semi-estruturada utilizamos também a técnica de Grupos Focais. Inicialmente utilizada na área de marketing voltada ao desenvolvimento de produtos, e tendências do consumo. Inicialmente os Grupos Focais passaram a ser utilizados no campo da pesquisa social, com enfoque político na investigação de mapeamento e perfil dos eleitores, auxiliando nas diretrizes, tendências e candidatos dos partidos políticos para em seguida ganhar o campo das ciências sociais, dados os excelentes resultados da equação tempo, custos e resultados (NETO, MOREIRA & SUCENA, 2002).

Como instrumento metodológico de pesquisa social, o Grupo Focal segundo Rodrigues apud Neto (2002), é “uma forma rápida, fácil e prática de pôr-se em contato com a população que se deseja investigar”; Gomes e Barbosa

(1999) também citados por Neto (2002) acrescentam que “o grupo focal é um grupo de discussão informal e de tamanho reduzido, com o propósito de obter informações de caráter qualitativo em profundidade”; por sua vez, Krueger (1996) descreve-o como “pessoas reunidas em uma série de grupos que possuem determinadas características e que produzem dados qualitativos sobre uma discussão focalizada”. (NETO, 2002; FLICK, 2004)

Ou seja, proporciona extrair de uma discussão em um conjunto de pessoas com interesses comuns a compreensão do coletivo sobre determinado programa ou projeto, permitindo uma interlocução entre os diversos pontos de vista e a influência que um ou outro componente exerce sobre os demais membros do grupo, visibilizando fragilidades de pensamento, mudança de postura por influência do grupo, reforço de análises.

Para Neto (2002), a principal característica da técnica de Grupos Focais reside no fato de a mesma trabalhar com a reflexão expressa através da “fala” dos participantes, permitindo que apresentem, simultaneamente, seus conceitos, impressões e concepções sobre determinado tema. Em decorrência, as informações produzidas ou aprofundadas são de cunho essencialmente qualitativo.

A presente dissertação de mestrado estrutura-se em três capítulos. No primeiro capítulo problematizamos os temas *Vulnerabilidade Social*, *Transferência de Renda*, *Desenvolvimento Local* e *Avaliação* de Políticas Públicas. A problematização destes temas foi fundamental para construirmos um quadro teórico de análise do programa de transferência de renda condicionada, sendo o mais expressivo no histórico de políticas públicas brasileiras, o Programa Bolsa Família.

A evolução das discussões acerca do tema do desenvolvimento, constatada pelo alargamento das análises econômicas, que figuravam como hegemônicas no século XIX demonstram que a compreensão do desenvolvimento passou pela incorporação das dimensões sociais, econômicas, políticas, territoriais/espaciais, ambiental e até cultural abordadas por Ignacy Sachs (1993, 2002), compreendendo também elementos de caráter subjetivo, ou seja, da constituição do indivíduo enquanto membro de uma coletividade (Sen, 2000). A noção trazida por Sen (2002) amplia as concepções em pauta quando coloca o desenvolvimento como mecanismo de *expansão*

das capacidades dos indivíduos, na sua forma de lidar com as desigualdades de toda ordem, ou seja, de como criar estratégias para superação de mecanismos tolhedores da constituição do sujeito em sua integralidade.

O segundo capítulo aborda as políticas sociais e os novos papéis do poder local no Brasil pós-1988. Partimos do pressuposto de que o momento em que vivemos em termos de elaboração e execução de políticas públicas é fruto de todo um reordenamento pensado e construído pelos atores políticos e sociais, com ampla participação da sociedade civil organizada, que vê no dispositivo da descentralização político-administrativa a democratização dos espaços de decisão para execução das políticas públicas.

Esse foi um passo importante na visualização das especificidades locais de cada região, município que passou a assumir o papel de implementador das políticas públicas. O gestor local assume a política de governo local, devendo estabelecer uma agenda de prioridades, bem como responder tecnicamente por cada ação e recurso utilizado.

Os espaços de participação política, principalmente no que se refere à democracia participativa (conselhos e outros espaços de participação dos cidadãos) ganham centralidade na agenda local. Gohn (1997) coloca que uma democracia participativa, que seja também redistributiva, “dos espaços de decisão”, só será efetiva se os cidadãos forem ativos na defesa do caráter democrático de novos espaços de participação. Compreensão esta que reforça o papel dos comitês gestores locais de monitoramento do Programa Bolsa Família.

O terceiro capítulo aborda a discussão das metodologias e conceitos de *avaliação de políticas públicas*, relacionando as categorias que fundamentaram a pesquisa de campo com os resultados obtidos. Partimos da concepção de desenvolvimento trabalhada por Sen (2000) na qual a *efetivação* e a *expansão das capacidades* dos indivíduos, e a *melhoria da qualidade de vida* são resultantes do uso das liberdades substantivas e estas por sua vez são influenciadoras das políticas públicas e vice-versa.

Nas considerações finais apresentamos nossas constatações da pesquisa ora apresentada, na qual o Programa Bolsa Família, enquanto política pública inscrita no campo da assistência social com interfaces na saúde e educação é vista como possibilitadora de mudança positiva na vida dos beneficiários a partir da melhoria das condições de vida, de *efetivações* no acesso aos mínimos sociais como alimentação adequada, prevenção e promoção à saúde, acesso à escola, à água tratada, à geração de trabalho de renda, bem como na sustentabilidade através da formatação da vida coletiva, nas posturas éticas, nas reflexões das condições de vida, das relações familiares, na relação com o outro e com a comunidade.

Por outro lado, percebemos inúmeras dificuldades do ponto de vista da condução da política pública pelo governo municipal, no acompanhamento das condicionalidades, na participação do Comitê Gestor Local na gestão de fato do programa, no uso indevido ou inadequado da renda por parte de alguns beneficiários na compreensão destes do significado da política pública enquanto direito de cidadania, da condição de agente no sentido tratado por Sen (2000).

2 VULNERABILIDADE SOCIAL, POLÍTICAS PÚBLICAS, TRANSFERÊNCIA DE RENDA E DESENVOLVIMENTO LOCAL

Os conceitos de *vulnerabilidade social*, políticas públicas e desenvolvimento são fundamentais ao processo avaliativo do Programa Bolsa Família. Pretendemos neste capítulo analisar a interconexão destas temáticas e suas implicações na *efetivação* ou não de mudanças na vida dos beneficiários do programa. A vulnerabilidade como tratada neste texto nos indica um grau de fragilidade, seja social, econômica, política e/ou cultural que debilita as condições do indivíduo de galgar um lugar na estrutura social do mercado de trabalho, da formulação intelectual, do campo político, de ampliação das capacidades humanas.

Neste sentido, o lugar da política pública no desenvolvimento deve ser de instrumento capaz, dado o grau de implicação dos projetos políticos, e sujeitos, na sua real efetivação, de modo que promova *expansão das capacidades* dos indivíduos e a *melhoria da qualidade de vida*. Ou seja, na medida em que venha a oferecer oportunidades negadas pelo modelo de sociedade posto em determinado momento histórico.

2.1 VULNERABILIDADE SOCIAL NAS SOCIEDADES EM DESENVOLVIMENTO

Segundo dados do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome-MDS estimou-se em 2005 que cerca de 50 milhões de pessoas estavam excluídas do mercado formal de trabalho e viviam em precárias condições sócio-econômicas. (MDS, 2006)

Durante toda a década de 1990 o governo brasileiro adotou uma política de controle inflacionário ao custo de um déficit social, talvez irreversível, mesmo em longo prazo, que resultou nas altas taxas de desemprego e aumento dos níveis de exclusão social no país.

Tomando por base a renda medida pela pesquisa nacional dos domicílios realizada em 1996, o relatório do banco mundial (2001) estimava que a taxa de pobreza no Brasil estivesse na casa dos 22,6% o que representava 34,9 milhões de brasileiros vivendo na linha de pobreza (U\$ 1,00/dia).

Cerca de metade desses pobres (52,5%) viviam em áreas urbanas, dos quais 21% em áreas metropolitanas, e só a região nordeste concentrava 63% dessa população. Em geral a pobreza associada à insuficiência de renda remetia esse contingente a um quadro de privação dos serviços básicos, tais como, água, saneamento e coleta de lixo. Um outro fator ressaltado pelo relatório era a informalidade do mercado de trabalho dos mais pobres que somados aos autônomos (37%) e aos inativos (15%) chegavam a representar 74% do total. (BANCO MUNDIAL, 2001).

Os dados acima apresentados demonstram um quadro estabelecido de *vulnerabilidade social* entendida aqui como a suscetibilidade de parcela significativa da população a ocorrências internas ou externas capazes de causar dano ou comprometer sua capacidade de resposta aos infortúnios da vida e de vislumbrar perspectivas de futuro. Transmite em seu cerne o sentimento de incerteza e insegurança dos indivíduos no contexto em que estão inseridos. Logo tem suas *capacidades* diminuídas e *qualidade de vida* comprometida, fato este que demanda políticas públicas para sua concepção.

A noção de vulnerabilidade ganha ênfase no contexto de discussão de políticas públicas na América Latina na década de 1990. Analisar as diversas formas que levam o indivíduo a uma condição de privação que poderá comprometer, dada às condições sócio-históricas e culturalmente determinadas, uma perspectiva de vida futura com qualidade de vida, e realização pessoal. Parte da compreensão da condição social de risco que inabilita o sujeito, ou grupos, de maneira imediata, a enfrentar as adversidades tanto nas questões relacionadas à subsistência quanto na satisfação intelectual.

A construção do conceito de *vulnerabilidade social* surge das reflexões a respeito da pobreza e do reconhecimento dos poucos resultados

das políticas sociais para enfrentar com efetividade a condição de vulnerabilidade. Havia um movimento no sentido de ampliar as análises sobre a pobreza a partir da incorporação das diversas situações promotoras de desvantagem social a determinado grupo ou pessoas. (ABRAMOVAY, 2002)

Para Katzman (2005), que também trabalha com perspectiva semelhante a Abramovay (2002), a condição de vulnerabilidade pode ou não incorporar a condição de pobreza do indivíduo, abrangendo, também, e principalmente, as condições de fragilidade que os afetem.

Vulnerabilidad no es exactamente lo mismo que pobreza se bien la incluye. Esta última hace referencia a una situación de carência efectiva y actual mientras que la vulnerabilidad trasciende esta condición proyectando a futuro la posibilidad de padecería a partir de ciertas debilidades, que se constatan em el presente (...) Em su sentido amplio la categoría de vulnerabilidad refleja dos condiciones: la de los “vulnerados”, que se assimila a la condición de pobreza es decir que ya padecen una carência efectiva que implica la imposibilidad actual de sostinimiento y desarrollo y una debilidad a futuro a partir de esta incapacidad y la de los “vulnerables” para quienes el deterioro de sus condiciones de vida no esta yamaterializado sino que aparece como uma situación de alta probabilidad em um futuro cercano a partir de las condiciones de fragilidad que los afecte. (KATZMAN, 2005, p. 04).

A condição de vulnerabilidade alarga-se quando se considera o risco eminente a fatores externos ao indivíduo. A Comissão Econômica para América Latina e Caribe – CEPAL tem trabalhado nos estudos demográficos a vulnerabilidade também como a incapacidade de enfrentar os riscos ou como impossibilidade de manejo de ativos para proteger-se. Já a abordagem dos estudos de Kaztman e Bilac coloca o capital social, humano e físico como reveladores de relações e estruturas de oportunidades que indicariam grupos populacionais mais vulneráveis e a importância da família para o enfrentamento de muitos riscos. (MARANDOLA JÚNIOR & HOGAN, 2006)

Segundo Abramovay (2002), a abordagem analítica sobre o conceito de *vulnerabilidade social* se torna contínua a partir dos estudos do Banco Mundial fundamentado no grupo de trabalho de Moser apud Abramovay (2002) que enfatizava a importância dos ativos de família, associando o grau de

vulnerabilidade social à renda e capacidade do indivíduo ao responder às crises.

Os estudos apontavam a necessidade de ampliação da discussão da *Vulnerabilidade social* que segundo Vignol e Filgueira *apud* Abramovay (2002) deve ser entendida como resultado negativo da relação entre a disponibilidade de recursos materiais e simbólicos dos atores, sejam eles indivíduos ou grupos, e o acesso à estrutura de oportunidades sociais, econômicas, culturais que provêm do Estado, do mercado e da sociedade. Esse resultado se traduz em debilidades ou desvantagens para o desempenho e mobilidade social dos atores.

Ou seja, a classificação do grau de vulnerabilidade a ser atribuído a um indivíduo, família ou comunidade, segundo Abramovay (2002), se dará segundo três enfoques: recursos materiais ou simbólicos (refere-se à posse ou controle dos recursos que oportunizam o desenvolvimento de segmentos da sociedade); estruturas e oportunidades dadas pelos mercados, Estado e Sociedade (oportunizar ascensão em determinado tempo e território dada às condições favoráveis para tal); e as estratégias de uso dos ativos (significa como os atores se utilizarão dos ativos que lhes são disponíveis para enfrentamento das mudanças estruturais do contexto social no qual estão submetidos).

A avaliação de vulnerabilidade passa pela compreensão do perigo envolvido (eventos que causam dano), do contexto geográfico e da produção social (as relações sociais, culturais, políticas, econômicas e a situação das instituições), que revelarão os elementos constituintes da capacidade de resposta, absorção, e ajustamento que aquela sociedade ou lugar possuem para enfrentar o perigo (MARANDOLA JÚNIOR E HOGAN, 2006, p. 37).

Neste sentido, o papel instrumental da *expansão de capacidades* na geração de mudança social está além da formação de capital humano com perspectiva de desenvolvimento da produção econômica como nos alerta Sen (2000). Para o autor o papel dos seres humanos como instrumentos de mudanças inclui o desenvolvimento social e político. Para desempenhar esse papel precisam ser considerados três aspectos: sua relevância direta para o

bem-estar e a liberdade das pessoas; seu papel indireto, influenciando a mudança social; e seu papel indireto, influenciando a produção econômica.

De modo que se contrapõe no nosso entendimento à visão hegemônica da necessidade de formação de capital humano como forma de superação das vulnerabilidades, via mercado. Embora seja parte importante do processo a formação de recursos produtivos, “[...] os *seres humanos não são meramente meio de produção, mas também a finalidade de todo processo*” (SEN, 2000, p. 334). O autor ao conceber o desenvolvimento como expansão das liberdades substantivas dos indivíduos oferece um novo arcabouço de análise.

Se em última instância o papel do crescimento econômico favorecer a uma expansão da liberdade humana no sentido de uma vida que as pessoas valorizam, esta deve se dar de forma integrada a concepção mais fundamental do processo de desenvolvimento como expansão da capacidade humana a de garantir uma vida mais livre e mais digna de ser vivida. (SEN, 2000, p. 334)

A situação de vulnerabilidade em relação aos recursos materiais e simbólicos diminui a capacidade e a qualidade de vida dos indivíduos de modo que o desenvolvimento de políticas públicas é fundamental para sua superação. A prosperidade econômica pode contribuir para o aumento do leque de opções a despeito de uma vida mais gratificante, porém esta será mais plena quando associada à prosperidade educacional, o acesso à saúde garantindo o aumento da expectativa de vida, ou seja, no uso das liberdades sem maiores restrições produzindo a condição de bem estar (SEN, 2000).

Por outro lado, a formação de capital social se coloca como potencial instrumento de valorização tanto da política pública, contribuindo para sua maior efetividade quanto para o mercado na formação de redes de confiança, seja para produção, comercialização ou consumo.

O grau de *vulnerabilidade social* intimida uma ação pró-ativa do sujeito no sentido da busca por reverter os quadros de exclusão ao qual é delegado. A superação dessa condição requer investimento premente em

capital social e em cultura (ABRAMOVAY, 1998). Segundo o autor, vários são estudos que apontam para a construção de redes sociais, onde o capital social é base fundamental.

Segundo Putnan (2000), um dos mais expressivos estudiosos do capital social, a formação de vínculos solidários através da cooperação mútua formadora da confiança é a forma mais eficiente no sentido de enfrentamento das estruturas de exploração predatória capitalista. Refere-se à construção de redes sociais nos processos de desenvolvimento no sentido de garantir benefícios a grupos sociais, ou seja, a capacidade participativa desses nos espaços democráticos de decisão bem como no grau de associativismo. Todos esses elementos em conjunto, Putnam (2000) nomeou de índice de comunidade cívica, uma metodologia desenvolvida para mensuração de desenvolvimento em contextos locais.

Quanto maior o índice de Capital Social de determinado contexto local maior tendência à dinamização do processo de Desenvolvimento Local. Ficou evidente durante toda a década de 1990 que o universalismo com que se tentou tratar o desenvolvimento econômico, bem como de sua legitimação independente das dimensões sociais e culturais, fracassaram (MILANI, 2005).

A importância do capital social, portanto, e particularmente nos países em desenvolvimento, reside no fato de que a cultura pública dentro da qual as instituições democráticas formulam sua agenda tem entrado em colapso, transformando a filosofia política em apelos mercadológicos e a política pública num teatro popular conscientemente construído (BAQUERO, 2001, p.40).

Essa citação nos revela que a crise das identidades coletivas compromete o sentimento de pertencimento dos cidadãos em participar dos espaços da coletividade como, sindicatos, partidos e movimentos sociais, o que segundo o autor, tem propiciado o surgimento de uma dimensão generalizada de atitudes e comportamentos antipolíticos onde a democracia é constantemente desvalorizada, sendo a geração ou resgate do capital social uma possibilidade concreta de revitalização da democracia fundamental do desenvolvimento.

Baquero (2001), ao citar Vasques, resgata a concepção teórica deste em analisar duas perspectivas que explicam a busca pelo bem comum. Uma que aponta para o exercício da virtude cívica dos cidadãos na qual a virtude só é assim considerada quando o seu uso é para o bem comum, e a segunda concepção é de que as instituições formais são essenciais neste sentido, na medida em que coibi o abuso de poder. A prevalência da capacidade da convivência comunitária em detrimento dos interesses individuais somados ao bom funcionamento das instituições fortalece a democracia.

Segundo o autor, uma sociedade civil organizada e participativa junto a um governo fortalecido é fundamental ao desenvolvimento democrático. A credibilidade dos sistemas políticos e governamentais é ponto determinante da participação do cidadão. Seu descrédito na democracia é danoso ao desenvolvimento de tal modo que há um esforço coletivo na academia, no sentido de compreender as formas encontradas que foram capazes de restabelecer a confiança social nas sociedades. Daí ser creditado o capital social como elemento do desenvolvimento sendo categoria de análise dos problemas sociais contemporâneos.

As políticas públicas como forma de expandir as capacidades dos indivíduos têm nos programas de Renda Mínima uma aposta na melhoria das condições de vida da população e incentivos à superação da condição de vulnerabilidade. Surgem no Brasil, na década de 1990 como uma resposta do poder público, principalmente dos governos locais, as pressões da sociedade para a realização de ações afirmativas de combate à pobreza, estas não deslocadas evidentemente a uma agenda internacional dos organismos multilaterais (BAVA, 2005).

Só para se ter uma idéia, o Banco Interamericano de Desenvolvimento-BID destinou em 2005 cerca de US\$ 3,4 bilhões para programas de redução da pobreza e promoção da igualdade na América Latina e no Caribe, sendo o 12º ano consecutivo a principal fonte de financiamento multilateral na região. Os programas de transferência de renda condicionada apoiados pelo BID entre 2000 e 2005 totalizaram US\$ 4,5 bilhões. Treze países da região implementaram programas dessa natureza: Argentina – Plan

Famílias; Brasil – Bolsa Família; Chile – Chile Solidario; Colômbia – Familias en Acción; Costa Rica – Superémonos; El Salvador – Red Solidaria; Equador – Bono de Desarrollo Humano; Honduras – PRAF; Jamaica – PATH; México – Progresos/Oportunidades; Nicarágua – Red de Protección Social; Peru – Juntos; e República Dominicana – Solidaridad. (BID, 2008)

Todo esse investimento tem um caráter emergencial no sentido de reduzir a pobreza extrema, garantir acesso a serviços essenciais, mas principalmente promover o acúmulo de capital humano para maior produtividade no mercado de trabalho. Embora essa construção tenha uma lógica fundamentalmente mercadológica, por outro lado, o objetivo imediato desse programa é melhorar a nutrição, a frequência escolar, pois o uso dos serviços preventivos de saúde, a longo prazo promove melhoria nas condições de vida dos indivíduos, promovendo, portanto, um aumento, no nosso entendimento, na expansão das capacidades destes, desde que evidentemente haja uma continuidade e complementaridade de políticas públicas estruturantes.

O Programa Bolsa Família compreende a coesão das estratégias dos programas de renda mínima desenvolvidos pelo país, porém com características inovadoras reveladas na condução intersetorial, e inserção do componente saúde nas condicionalidades, além da tradicional frequência à escola das crianças e adolescentes cuja família receba o benefício. Outro fator importante é que o programa incentiva as gestões locais a desenvolverem ações complementares no sentido de *expansão das capacidades* dessas famílias, no que se refere à formação e capacitação para geração de trabalho e renda, acesso à rede de serviços sócio-assistenciais através dos Centros de Referência da Assistência Social-CREAS, bem como do incentivo à participação nos espaços de controle social, como o Comitê Gestor Local do Programa.

A pesquisa “Políticas de Transferência de Renda e Desenvolvimento Local: O Programa Bolsa Família no Município de Pedra Grande-RN” insere-se na articulação das temáticas da assistência social, das *políticas públicas* e do desenvolvimento. Nesse sentido, investigações de realidades concretas de implementação de políticas públicas de *transferência de renda* permitem analisar a problematização destes temas de políticas que traduzem sua objetivação em espaços locais.

2.2 DESENVOLVIMENTO LOCAL, POLÍTICAS SOCIAIS E TRANSFERÊNCIA DE RENDA

O Brasil cuja população, segundo censo demográfico do IBGE 2007 (2008) é de 191.790.900, embora venha apresentando consistência no aumento contínuo do Índice de Desenvolvimento Humano, conforme tabela abaixo, ainda apresenta situações complexas no que se refere ao grau de vulnerabilidade ao qual ainda está submetida grande parte da população.

Tabela 1: **Tendências de Longo-Prazo no IDH do Brasil**

| | Expectativa de Vida no nascimento (anos) | Taxa de Alfabetização dos adultos (% com mais de 15 anos) | Taxa de Matrícula combinada (%) | PIB per capita (2005 PPC US\$) | IDH |
|-------|--|---|---|--|------------|
| 1990* | 66.1 | 82.1 | 67.3 | 7,219 | 0,723 |
| 1995* | 68.2 | 84.7 | 74.4 | 7,798 | 0.753 |
| 2000* | 70.3 | 86.9 | 90.2 | 8,085 | 0,789 |
| 2004* | 71.5 | 88.6 | 87.5 | 8,325 | 0.798 |
| 2005 | 71.7 | 88.6 | 87.5 | 8,402 | 0.800 |

*Estas séries foram ajustadas levando-se em conta as revisões e atualizações das estatísticas no ano de 2007 e não necessariamente são iguais àquelas publicadas em RDH anteriores.

Fonte: PNUD-Relatório do IDH, 2007.

O Brasil cresceu economicamente e se industrializou nos últimos 40 anos e, no entanto, ainda estima-se que cerca de 45 milhões desse contingente esteja abaixo da linha de pobreza (MDS, 2007). Logo a concepção de desenvolvimento tradicional como sinônimo de crescimento econômico e industrialização não é eficaz no que se refere à superação da condição de exclusão.

Segundo Furtado (1974), o Brasil era, já naquele período, um modelo clássico de país subdesenvolvido que avançou no processo industrial, manteve-se com as características de subdesenvolvimento. Considerando-se a temporalidade de seus estudos, reflete uma tendência histórica do último quarto de século XX. Para o autor a difusão de progresso técnico e os incentivos à produção não são capazes de acabar com o subdesenvolvimento. Ressalta que uma política de desenvolvimento orientada para satisfação de consumo de uma minoria tende a agravar as desigualdades sociais e a elevar o

custo social do sistema econômico. Ora, a formação econômica, social e política do Brasil no último ½ século reflete esse processo gerador de desigualdades.

O conceito de desenvolvimento tem sofrido ao longo dos anos reformulações no sentido de torná-lo amplo. Até as décadas de 1950 a 1960 a idéia de desenvolvimento estava relacionada ao crescimento econômico, um processo de acúmulo de capital físico ou humano com a meta de aumentar a renda nacional. Ou seja, o mercado havia fracassado no objetivo de promover um ajuste estrutural garantidor da inclusão econômica de todos, de modo que se fazia necessário um Estado altamente intervencionista que balizasse a condução de todo o processo. (WOLFENSOHN, 2004; VEIGA, 2005)

A medição do desenvolvimento pelo Produto Nacional Bruto deixa de ser o foco em 1960 e a erradicação da pobreza com enfoque nas necessidades básicas são incorporadas como principal meta. Porém, tais análises incorreram na frágil sustentação. Conforme Wolfensohn (2004), a partir de 1965, a noção de desenvolvimento sob influência de Singer e Seer foi ampliada e passou a ser identificada com processos de mudança social e econômica. Kuznets & Chenery apud Wolfensohn (2004), em seguida tentaram integrar crescimento e distribuição, porém sem êxito, uma vez que seus estudos não dispunham de sustentação empírica. (WOLFENSOHN, 2004; VEIGA, 2005)

Furtado (1974), já anunciava em sua obra clássica que o crescimento/desenvolvimento econômico não é gerador de progresso e bem estar dos indivíduos, portanto é um mito.

[...] o desenvolvimento econômico tal qual vem sendo praticado pelos países que lideraram a revolução industrial, pode ser universalizado. Mais precisamente: pretende-se que os padrões de consumo da minoria da humanidade, que atualmente vive nos países altamente industrializados, são acessíveis às grandes massas de população em rápida expansão que formam o chamado Terceiro Mundo. Essa idéia constitui, seguramente, uma prolongação do mito de progresso, elemento essencial da ideologia diretora da revolução burguesa, dentro da qual se criou a atual sociedade industrial. [...] As

grandes metrópoles modernas com seu ar irrespirável, crescente criminalidade, deterioração dos serviços públicos, fuga da juventude na anti-cultura, surgiram como um pesadelo no sonho do progresso linear em que se embalavam os teóricos do crescimento (FURTADO, 1974, p.16).

O autor trazia em sua reflexão que por mais incentivos que houvesse a garantia do crescimento econômico e seu potencial fosse explorado ao máximo, atingindo todos os patamares de acúmulo de capital advindo do progresso tecnológico, esse esforço jamais resultaria no desenvolvimento “sustentável”.

Embora não existisse ainda a normatização do conceito, Furtado já trazia uma discussão neste sentido. O conceito de desenvolvimento sustentável surge apenas em 1987 perante Assembleia Geral da ONU, quando a então presidente da Comissão Mundial do Meio Ambiente e Desenvolvimento, Gro Harlem Brundtland, caracterizou o desenvolvimento sustentável como um “conceito político” e um “conceito amplo para o progresso econômico e social”. Deste encontro resultou um relatório buscando parcerias para realização da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, a Rio 92 (VEIGA, 2005, p. 113).

Furtado já chamava atenção em 1974 para essa compreensão:

[...] que aconteceria se o desenvolvimento econômico, para o qual estão sendo mobilizados todos os povos da terra, chega efetivamente a concretizar-se [...]? A resposta a essa pergunta é clara, sem ambigüidades: se tal acontecesse, a pressão sobre os recursos não renováveis e a poluição do meio ambiente seriam de tal ordem que o sistema econômico mundial entraria em colapso (FURTADO, 1974, p.19).

A década 1980 por sua vez ainda sob influência da década anterior tem na ofensiva neoliberal a reedição dos mecanismos de mercado como

capazes de promover o desenvolvimento, respaldando a livre atuação dos mercados, desconsiderando a importância da distribuição de renda. (WOLFENSOHN , 2004; VEIGA, 2005)

A economia do desenvolvimento, em 1990, conforme nos aponta Wolfensohn (2004) afastou-se das questões macro-econômicas de Keynes, Harrod e Domar e passou a ressaltar fundamentos micros, como o efeito da emancipação feminina nos diversos espaços coletivos, o papel da microeconomia nas terras em funcionamento, na mão-de-obra e mercados de créditos precários.

Ao desenvolvimento é incorporada a noção de sustentabilidade que para Ignacy Sachs (1993) contém cinco dimensões:

Sustentabilidade Social: processo de desenvolvimento no qual o crescimento está a serviço da construção de uma sociedade com maior equidade na distribuição de renda e bens, reduzindo o abismo social entre ricos e pobres;

Sustentabilidade econômica: aplicação eficiente dos recursos públicos e privados de modo que incidam nos aspectos macroeconômicos e que não dependa de agentes externos;

Sustentabilidade ecológica: considerar a capacidade de suporte dos ecossistemas na utilização dos recursos renováveis e preservação daqueles não renováveis através da redução da emissão de resíduos, incentivo a pesquisa de tecnologias não poluidoras,

Sustentabilidade espacial/substituída em 2002 pela territorial: equilíbrio entre o espaço urbano e rural com melhor distribuição territorial tanto de ocupação quanto de atividades econômicas, deve evitar excessos de aglomerações.

Sustentabilidade cultural: o respeito à formação cultural comunitária e soluções pensadas para cada ecossistema no sentido de evitar que conflitos culturais possam potencialmente agir na regressão do ecossistema.

E a sexta dimensão acrescentada em 2002 às demais, a **Sustentabilidade Política**: coloca-se como fortalecimento das instituições democráticas e a promoção de cidadania, ou seja, é a garantia efetiva de participação de todos os segmentos da sociedade a partir da capacidade do indivíduo a exercer sua liberdade de expressão, associação, locomoção, acesso a informações.

A compreensão da pobreza também fora ampliada da noção de renda e consumo para a noção multidimensional das condições de educação, saúde, participação social e política, segurança pessoal e liberdade, e qualidade ambiental, ou seja, deve ser entendida como a incapacidade do indivíduo de alcançar padrões de evolução das condições objetivas, mas principalmente das questões subjetivas, tudo que torna o indivíduo vulnerável a toda sorte de infortúnios.

Para Sen (2000), a noção de pobreza está além do baixo nível de renda tradicionalmente utilizado para conceituá-la. A pobreza se interpõe como elemento constitutivo das privações das *capacidades* básicas que acomete os indivíduos.

É identificada segundo o autor sob alguns aspectos: privações intrinsecamente importantes ao se contrastar a renda baixa com outras formas de privação como as diferenças geradas pelos papéis sexuais e sociais desempenhados, pelas diferenças geracionais, pela localização territorial (regiões de seca, alagamentos, insegura/violentas, condições epidemiológicas dentre outras); privações associadas a desvantagens, como idade, incapacidade, doença, que impedem aferição de renda e ainda pode intensificar essa condição pela necessidade de cuidados decorrentes dessa desvantagem associada; e por fim, o componente de gênero que aparece na distribuição de renda dentro do espaço familiar em que os membros do sexo feminino em geral sofrem maior privação de capacidades (mortalidade, subnutrição, negligência) do que o sexo oposto; e a privação relativa de rendas que pode resultar em privação absoluta de capacidades, dependendo do contexto social no qual o indivíduo está inserido. Uma renda alta para os padrões e baixa em um contexto local coloca o indivíduo em uma condição de desvantagem extrema no sentido de expandir as capacidades.

O conceito de pobreza trabalhado por Sposati (1997) deve ser analisado sob dois aspectos, a pobreza absoluta associada à renda para manutenção das condições básicas de vida, aquela que implica na condição de vida do indivíduo; e a pobreza relativa que incorpora, além das condições básicas de vida, os aspectos singulares da realização pessoal no acesso a bens educativos e culturais capazes de proporcionar ao sujeito perspectiva de futuro que lhe possibilite sair da condição de excluído.

Compreender o desenvolvimento passou a ser bem mais complexo do que analisar a variação dos números do Produto Interno Bruto, renda per capita, entre outros indicadores meramente econômicos. Analisar o processo de desenvolvimento requer analisar suas interfaces. Wolfensohn (2004) apontou em relatório preparatório as reuniões anuais do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional em 2004 que na última década o desenvolvimento passou a ser pensado como integração entre crescimento econômico, distribuição de renda e redução da pobreza. Ou seja, reconhece naquele documento a necessidade da incorporação da noção de direitos humanos dos países pobres no sentido de assegurar-lhes oportunidades, empoderamento e segurança de modo que sejam capazes de trilhar o caminho do desenvolvimento.

Segundo Stein (2008), em conferência no I Seminário Nacional “Tendências Contemporâneas da Política Social no Capitalismo”² durante exposição de seu trabalho “Configuração Recente dos Programas de Transferência de Renda na América Latina: focalização e condicionalidade”, os organismos internacionais desenvolveram nos últimos 15 anos um pacote de medidas para contenção da globalização da pobreza. Os investimentos desses órgãos no sentido de gerar crescimento econômico nos países em desenvolvimento agravaram os índices de pobreza de modo que para reverter os efeitos perversos gerados passaram a investir naqueles que assumissem como contrapartida a elaboração de documentos estratégicos de enfrentamento à pobreza.

² Seminário realizado pelo Programa Nacional de Cooperação Acadêmica-PROCAD, nos dias 13 e 14 de março de 2008, na Universidade Federal do Rio Grande do Norte.

Neste sentido fora pactuado na virada do século o enfrentamento à pobreza em uma perspectiva multidimensional e 189 países assumiram enquanto compromisso de governo participar da declaração do milênio das Nações Unidas, o que deu origem aos objetivos do milênio, constituindo-se no marco de proteção chamado de manejo do risco social.

A década de 1990 propiciou uma quantidade enorme de intervenções no sentido da promoção do desenvolvimento: pacotes de políticas padronizados, que mais tarde demonstram-se incapazes; a criação de infraestrutura e importação de máquinas; a proteção de setores da concorrência sem investimento em capital humano; transferência de tecnologia; liberalização dos mercados; controle das taxas de cambio livres; privatizações das estatais; consolidação do consenso que Estado e mercados são complementares, o governo precisa garantir clima de investimento propício ao crescimento, por outro lado, os mercados que exploram apenas as energias produtivas do setor privado, através dos contratos de propriedade, e atuam na manutenção da estabilidade política e macroeconômica, fornecimento de bens públicos e uso eficiente de regulamentação destes devem investir também nas pessoas de baixa renda para formação de capital humano e social fundamentais ao desenvolvimento, a exclusão segundo Wolfensohn (2004) desperdiça recurso potencialmente produtivo e gera conflito social.

O manejo de risco social segundo Stein (2008) tem por base a compreensão de que todas as pessoas estão vulneráveis a muitos riscos de ocorrência natural ou produzidos pelo homem, o que requer ações de prevenção, mitigação, superação e enfrentamento do risco.

Como lição da década de 1990 tem-se a compreensão de que as instituições e a governança assumem papel central no que se refere ao desenvolvimento: dado o fracasso dos programas de ajuste estrutural da década de 1980 que concentrava atenção no papel das instituições e governança no desenvolvimento. Assim, percebeu-se que se ambas não houvessem sido constituídas em bases sólidas, nenhum programa por melhor que fosse teria êxito; O fim da guerra fria permitiu investigar os fracassos de governança sem que o fato pudesse gerar problemas diplomáticos no sentido de manutenção da aliança para evitar a expansão da “ameaça comunista”, grifo

nosso, para manutenção dos investimentos; a transição das economias do Leste europeu e antiga União Soviética no início e meados da década de 1990 e a crise financeira do leste da Ásia demonstraram que governança e bases institucionais frágeis afetam a estrutura ao desenvolvimento. (WOLFENSOHN, 2004)

O abismo social estabelecido pelo desequilíbrio na distribuição de renda entre as nações, segundo Wolfensohn (2004), denota a dificuldade de promoção do desenvolvimento considerando o princípio da equidade de oportunidades entre os Estados-nação. Com os avanços da tecnologia da informação a quantidade de circulação de conhecimento propicia a formação de compreensões sobre as relações sociais estruturantes do desenvolvimento no seu sentido amplo.

Portanto, tornou-se fundamental o reconhecimento de que sem o fortalecimento da potencialidade dos vínculos de solidariedade pactuados entre as nações, ou seja, do capital social, das sociedades mais desenvolvidas para as menos desenvolvidas, não há desenvolvimento. Este só é possível quando combinadas ações no sentido do aumento das oportunidades e da redução da pobreza. (WOLFENSOHN, 2004)

Em que pese isso só se tornará possível se houver melhora nos mecanismos de governança global com responsabilidade, transparência e eficiência das nações, cumprimento dos acordos de redução das barreiras de mercado, intensificação da assistência externa aos países menos desenvolvidos com metas pré-estabelecidas, bem como na ação conjunta no controle das endemias e preservação do meio ambiente. (WOLFENSOHN, 2004)

Segundo Wolfensohn (2004), as políticas pró-desenvolvimento têm avançado a partir da compreensão das especificidades de cada país e lições aprendidas das experiências levadas a cabo, além de levar em conta a integração dos aspectos econômicos e sociais do desenvolvimento, o princípio de equidade entre as nações e seus graus de interdependência. Essas mudanças no pensamento do desenvolvimento têm propiciado mudanças na sua prática. As agências multilaterais têm dosado os incentivos financeiros de

modo que atendam tanto ações diretas com enfoque na redução da pobreza quanto para políticas públicas com fundo estruturante.

O investimento em políticas públicas propicia o olhar amplificado sobre as demandas por intervenção nas causas geradoras da pobreza. As políticas sociais têm um papel de ampliar a capacidade dos indivíduos promovendo qualidade de vida (SEN, 2000). Neste sentido, o Programa Bolsa Família quando tem efetividade promove essa expansão das capacidades uma vez que não se restringe à distribuição de renda. Seu foco está no cumprimento da condicionalidade que embora seja a priori da agenda dos organismos multilaterais em longo prazo se constitui em ativos de cidadania.

A proteção social, segundo Stein (2008), passa a focalizar na América Latina sua ação na superação e enfrentamento do risco, uma vez que os países assumem o compromisso de novo ajuste estrutural proposto pelos organismos internacionais que colocam a pobreza e a exclusão social como ameaças à coesão social.

Enquanto na Europa os Programas de Transferência de Renda tiveram origem nos Estados de Bem Estar Social, com características de complementaridade, passando por três fases distribuídas em: década de 1930-1970; 1970-1985; 1985-1995; Na América Latina tiveram início no final da década de 1990, com característica extremamente focalizadora, no sentido de formação de capital humano. (STEIN, 2008)

Embora tenham sido criados em momentos distintos e considerando-se as especificidades locais, os programas de *Transferência de Renda* na análise de Stein (2008) seguem uma mesma lógica de focalização com atendimento a famílias em situação de pobreza extrema na América Latina, compromisso de gerar igualdade de oportunidade, acesso à rede de serviços e desenvolvimento de capacidades.

O debate internacional sobre renda mínima intensificou-se na década de 1980, a partir das transformações tecnológicas e da informação que alteram por completo a forma de produzir das sociedades industrializadas. Essas transformações repercutem diretamente na sociedade salarial expressas na redução do tempo de trabalho, flexibilização, mecanização e terceirização.

Tais mudanças nas formas de gestão do trabalho, segundo Silva (1997), têm gerado a necessidade de se buscar alternativas ao enfrentamento das questões sociais que se complexificaram.

O pacto capital/trabalho do Welfare State (pleno emprego, crescimento econômico e família estável) cujo binômio Pleno emprego e Bem estar social passa a ser questionado pela hegemonia da técnica, que diminui os empregos, aumenta o contingente de pessoas que precisam de assistência e, portanto, comprometem a contribuição aos cofres públicos. (SILVA, 1997)

A Renda mínima enquanto alternativa de política social no contexto de crise do Welfare State é justificada, segundo Silva (1997), pelas grandes transformações que vem ocorrendo na economia internacional, com rebatimentos no mundo do trabalho devido à incapacidade desse Estado em responder a essas transformações que aumentaram a pobreza.

Qualquer que seja o país, os sistemas de seguro social supõem o pleno emprego e uma família estável. O consenso europeu baseado no compromisso com o pleno emprego, numa sociedade livre e na criação de um Welfare State foi apresentado por um modelo corporativo de Estado intervencionista. A partir de 1970 o modelo proposto por Keynes e Beveridge³ é abalado pela desconstrução do consenso distributivo, inflação e queda do emprego. (SILVA, 1997)

Desde 1960 há uma mudança na divisão internacional do trabalho ocasionada pela emergência industrial no Japão, deslocamento das multinacionais devido ao baixo custo da mão-de-obra, incentivos fiscais, pouca proteção trabalhista, fracos movimentos sociais e sindicais. A década seguinte com o desenvolvimento da tecnologia informacional, a diminuição do emprego na indústria, absorção pelo Estado (compromisso do pleno emprego) da crise fiscal, elevam os impostos e a taxa de inflação – fragilizando o investimento privado. (SILVA, 1997)

A OECD e FMI, World Bank defendem um mercado regulador, e uma ofensiva ao Welfare State (regulação), a favor das privatizações e da flexibilização do mercado de trabalho, o chamado Consenso de Washington. O

³ Ver Silva, 1997.

Estado que é mantido pelo empregado contribuinte tem sua arrecadação diminuída impactando diretamente no seguro social que passa a ter um número de dependentes em expansão contínua. (SILVA, 1997)

Na tentativa de superação dessas questões, Silva (1997) elenca várias estratégias apresentadas pelas diversas correntes: propostas *econômico-liberais*: ênfase no mercado; *conservadoras*: ações seletivas compensadoras; *social-democrata*: insiste no Welfare state; *esquerda libertária pós-industrial*: ênfase nos valores de segurança e autonomia e defesa da cidadania.

O que ocorre de fato, segundo Silva (1997), é que se buscam, ainda, alternativas para superação à inadequação dos sistemas de proteção social ao contexto de mudanças econômicas e do mundo do trabalho. Das propostas apresentadas na literatura internacional e nacional têm-se as que defendem uma renda independente com distribuição igualitária a partir da repartição entre todos, da renda produzida, assegurando cobertura das necessidades básicas e disponibilidade de tempo livre, permitindo o desenvolvimento de projetos pessoais e sociais. Nos países industrializados as justificativas econômicas defendem que seria uma estratégia do capitalismo mundial para combater a pobreza e o desemprego duradouro; e a Ideológica de que representa uma reforma rumo ao socialismo, a emancipação.

Conforme Silva (1997), nessa perspectiva igualitária, a renda básica é apontada como mecanismo efetivo de combate à pobreza e ao desemprego. O que parece uma leitura bastante distinta da maior parte da literatura sobre o tema já que parte dos autores apresenta a renda básica como algo funcional ao desenvolvimento do sistema capitalista como Roberts (1983), e ao redimensionamento do sistema de proteção social, abordado por Offe (1992) e Standinz (1992). (SILVA, 1997)

Segundo esses últimos, a renda mínima questiona o Welfare State na medida em que este se torna incapaz de manter sistemas universais de seguridade, uma vez que requer mercado de trabalho e equilíbrio demográfico; a centralidade no emprego limita acesso à cidadania; as pressões fiscais do

mercado reforçam proteção aos que estão estáveis no mercado de trabalho; e a representação de classes na força de trabalho masculina. (SILVA, 1997)

A proposta de renda básica universal de Offe (1992) *apud* Silva (1997) defende que esta seja de caráter individual, subsistência, cidadania; paga por imposto de todos; com legislação restringindo o acesso aos que não necessitam; e que propicie desenvolvimento de trabalho cooperativo não pago.

Já a Rosanvallon (1995) *apud* Silva (1997) vê na renda mínima uma estratégia para impedir o desmonte do Welfare State cujo debate se baseia na inserção enquanto uma tentativa de estabelecer nova relação entre o emprego e o Estado-providencia e uma forma de combate à exclusão.

Na França, como nos aponta Silva (1997), essa renda mínima de inserção sugere contrato de inserção ao trabalho remunerado, social ou atividade de qualificação profissional e nos EUA a assistência é temporal para evitar dependência onde os direitos sociais adquirem uma ótica contratualista que gera uma contrapartida entre direito e obrigação.

Nesses casos uma preocupação surge em relação às conseqüências que uma política dessa natureza pode gerar, como: concorrência institucional; avaliação em face da heterogeneidade do público; tomada como lugar/físico e não processo do indivíduo enquanto pessoa; contrato individual desconsiderando que a exclusão é coletiva e estrutural; dimensão voluntarista da política pública; paradoxal porque contribui para a institucionalização e ampliação do trabalho precarizado, de baixa remuneração. (SILVA, 1997)

As polêmicas que circulam em relação à política de renda mínima aglutinam também opositores que alegam ser uma política cara, que requer elevada taxaço; representa um desestímulo ao trabalho; estimula a informalização da economia; além de contribuir para elevar os baixos salários ampliando a pobreza.

Aldaíza Spozati (1997) vê a aplicação de programas de renda mínima no contexto de crise do Welfare State como forma de minimizar o foco deixado pelo estado na oferta de serviços. Uma alternativa neoliberal de

estímulo ao consumo de mercado e a serviços privados, ou seja, uma compensação à crise salarial provocada pelo desemprego e as novas formas de salário.

Porém considerando a trajetória histórica das políticas sociais no Estado brasileiro onde sempre houve uma seqüente privação na oferta de serviços, que nos impossibilita o reconhecimento de Estado de Bem Estar Social no país, há que se considerar o papel que os programas de transferência de renda têm assumido no contexto nacional e a necessidade do seu desvelamento.

Para a autora qualquer que seja a modalidade de Renda Mínima: salário mínimo, salário família, substituto (auxílio doença, auxílio desemprego, salário idoso, salário ao portador de deficiência), política de subsídios ou de incentivos para o acesso a uma política social, renda mínima de inserção (Europa-incentivo ao trabalho), imposto de renda negativo (marca de redistributividade), transfere determinada quantia que insere o cidadão na lógica do mercado, de ampliação do consumo através de aquisição ou compra. Considera proposta que quer combinadas com políticas liberais ou social-democratas não rompe com os interesses de mercado.

Nas suas conclusões Spozati (1997) sugere que as propostas dos Programas de Renda Mínima não devem substituir políticas sociais, nem serviços de assistência social pública; nem ser utilizados como argumentos de uma forma de combate à corrupção uma vez que pode ter uso personalista e ser de caráter neoliberal; devem ser apresentadas como políticas de seguridade social, o que ampliaria as condições dos cidadãos para enfrentar riscos sociais assegurando direitos de cidadania; devendo ter caráter indenizatório e não de reprodução de formas precárias de vida.

É fato que o sistema de mercado não deve ser ignorado, pois o mesmo rege a vida em sociedade quer concordemos com o modelo posto ou não. Martins (2002), em a sociedade vista do abismo pauta toda sua argumentação na inclusão marginal, ou seja, o sistema está posto e o indivíduo seja por meio lícitos ou ilícitos encontra formas de inclusão no mercado do consumo, e que a discussão da exclusão social fica restrita aos eclesiásticos e/

ou intelectuais sem que de fato aquele que está na condição de excluído possa pensar sua condição e propor alternativas de superação das debilidades impostas a partir de um questionamento do modelo, do sistema ou mesmo de vislumbrar as formas de enfrentamento.

No entanto, existem outros elementos que devem ser incorporados a essa reflexão. A possível inserção no mercado significa efetivações para Sen (2002), na medida em que as pessoas beneficiadas por programas de transferência de renda têm uma melhoria na sua qualidade de vida e que integrada a outras políticas setoriais se constitui em um primeiro passo para uma mudança em maior escala, inclusive de questionamento e enfrentamento ao sistema posto.

Embora o desenvolvimento não seja mais medido com o parâmetro do acesso, a renda não dá para ignorar os dados apresentados pelo IBGE (2004), referente a rendimentos no Estado do Rio Grande do Norte, como segue abaixo:

Tabela 1: Rendimentos no Rio Grande do Norte:

| Rendimentos | (%) População |
|--------------------------|---------------|
| Sem rendimentos | 48% |
| Até 01 salário mínimo | 25,07% |
| 01 a 02 salários mínimos | 12,62% |
| 02 a 03 salários mínimos | 4,31% |
| 03 a 05 salários mínimos | 4% |
| 05 a 10 salários mínimos | 3,27% |
| 10 a 20 salários mínimos | 1,57% |
| + 20 salários mínimos | 0,83% |

Fonte: IBGE (2000)

O Programa Bolsa Família enquanto estratégia de *transferência de renda* incide no Rio Grande do Norte sobre a vida de 48% da população ao proporcionar, mesmo que em pequena escala, acesso dos beneficiados ao consumo de alimentos e serviços, termina constituindo-se como um elemento, dentre outros, da economia e do *desenvolvimento local*. Nesse sentido, insere-se nos pressupostos da LOAS/PNAS (2004) quando estas preconizam a política de assistência social uma aliada do desenvolvimento social e humano.

Diante da discussão apresentada há várias concepções sobre renda mínima, de modo que o conceito trazido por Silva (1997) é o que mais se aproxima no sentido de contemplar as diversas formas sobre as quais se expressa, que:

[...] é a de uma transferência monetária a indivíduos ou a famílias, prestada condicional ou incondicionalmente, complementando ou substituindo outros programas sociais, objetivando garantir um patamar mínimo de satisfação de necessidades básicas (SILVA, 1997, p. 42).

Os debates acerca da Renda Mínima têm início no Brasil na década de 1970 com a publicação, em 1975, na revista Brasileira de Economia, o artigo “Redistribuição de Renda”, do economista Antônio Maria da Silveira e em 1978 com Edmar Bacha e Mangabeira Unger no livro “Participação, salário e voto: um projeto de democracia para o Brasil”. (FONSECA, 2001).

Porém o debate ganha destaque no cenário nacional brasileiro a partir do Projeto de Lei de autoria do Senador Eduardo Suplicy (PT), aprovado em 6 de dezembro de 1991, pelo Senado Federal. O projeto de Lei aprovado com ampla maioria era de abrangência nacional e pretendia beneficiar cerca de 38 milhões de pessoas. Conforme a proposta toda pessoa com mais de 25 anos cuja renda mensal fosse inferior a um teto estabelecido, na época o equivalente a um salário mínimo, teria o direito a receber um complemento de renda igual a 30% da diferença entre o teto e a sua renda. O diferencial dessa proposta era que ela apontava como se daria na prática sua implementação, bem como a viabilidade dos recursos para o seu financiamento. (BAVA, 2005)

Porém o referido projeto não foi levado à apreciação da Câmara dos Deputados em plenário, embora houvesse parecer favorável da comissão de finanças e tributação. A discussão foi retomada apenas 6 anos mais tarde com a aprovação de outro projeto apresentado pelo Deputado Nelson Marchezan (PSDB-RS), cuja versão restringiu a participação de 40% dos municípios uma vez que atrelava o apoio a programas locais de renda mínima àqueles que entrassem

com a contrapartida de 50% o que era inviável para alguns, mesmo aqueles que tivessem um maior número de famílias carentes (BAVA, 2005).

A campanha Nacional Contra a Fome, a Miséria e pela Vida realizada em 1993 mobilizou cerca de 30 milhões de pessoas entre voluntários e doadores. A questão da pobreza ocupou naqueles anos a centralidade do debate político, culminando com a criação do Conselho de Segurança Alimentar-CONSEA, formado por membros do governo e da sociedade civil, com o objetivo de pensar estratégias de enfrentamento dessa questão, com diretrizes, ações e papéis bem divididos. Em junho de 1994 foi realizada em Brasília, a I Conferência Nacional de Segurança Alimentar, com a participação de mais de 2000 delegados vindos de 26 Estados e do Distrito Federal. Os desdobramentos da Conferência não foram os esperados e o CONSEA foi dissolvido e substituído pelo Programa Comunidade Solidária, subordinado diretamente ao presidente da república e aos conselheiros indicados pelo governo. (BAVA, 2005)

As iniciativas levadas a cabo, nas cidades de Campinas, no Estado de São Paulo, e no Distrito Federal, ainda na década de 1990, atingiam, prioritariamente, famílias pobres com crianças de até 14 anos e condicionava a transferência de renda à frequência dos filhos nas escolas e a um conjunto de ações sócio-educativas, envolvendo a participação dos membros da família. Em 1997 o programa já estava implantado em seis capitais (Salvador, Vitória, Belém, Natal, Boa Vista e Belo Horizonte), além de várias outras cidades como Ribeirão Preto (SP), Santos (SP), Londrina (PR). E outras 104 propostas estavam em fase de tramitação nos legislativos de 16 Estados e 88 municípios, a maioria concentrada em São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro. (BAVA, 2005)

Embora tenha ocorrido certa euforia na criação desse tipo de política há que se considerar, segundo nos alerta o Sen apud Bava (2005) que as políticas sociais não podem assumir um viés utilitarista ou mesmo reducionista, colocando o bem estar individual e a qualidade de vida como a posse e distribuição de um conjunto de bens e serviços sobre os quais o sujeito não tenha liberdade de dispor conforme queira, de acordo com sua capacidade de escolha.

As políticas públicas no contexto do desenvolvimento assumem papel primordial na garantia da expansão das capacidades do indivíduo como nos alerta Sen (2002). É neste sentido que a pesquisa “Política de Transferência de Renda e Desenvolvimento Local: O Programa Bolsa Família no município de Pedra Grande” pretende verificar em que medida se dá ou não essa expansão de capacidades dos indivíduos por este programa de transferência de renda.

O Ministério do Desenvolvimento Social-MDS, por meio da Secretaria Nacional de Assistência Social-SNAS e do Conselho Nacional de Assistência-CNAS, em uma proposta de inclusão pretende instituir o Sistema Único de Assistência Social-SUAS como forma de garantir a efetivação do dispositivo de universalização das políticas de assistência preconizadas na Lei Orgânica da Assistência Social-LOAS, de 7 de dezembro de 1993, Lei Federal nº 8.742.

Tal iniciativa reflete o cumprimento às deliberações da IV Conferência Nacional da Assistência Social cujo dispositivo legal encontra-se na Constituição Federal de 1988, que prevê a realização trienal de conferências, no âmbito das três esferas de governo, com o propósito de discutir coletivamente as demandas postas à administração pública de modo a auxiliar à elaboração de *políticas públicas* com maior grau de efetividade.

A questão da assistência estabelecida de acordo com a PNAS (2004) figura níveis diferenciados (inicial, básica e plena), considerando as diversidades existentes entre os municípios brasileiros e as condições de vida da população rural e urbana. Sua regulação tem por base: comando único das ações de Assistência Social; restitui autonomia à sociedade civil no processo de escolha de seus representantes no Conselho Nacional de Assistência Social; extingue a exigência da Certidão Negativa de Débito para repasses de recursos federais da Assistência Social para Estados e Municípios; implantação do sistema on-line SUASWEB; transforma as ações de enfrentamento, a exploração sexual de crianças e adolescentes e o atendimento à família de caráter continuado.

A PNAS (2004) vem reforçar o princípio de descentralização, estabelecendo a co-participação entre estados e municípios na condução da política, bem como instrumentalizar os mecanismos de controle dos gastos públicos. Porém, tem buscado evitar o prejuízo à população pelo eventual não cumprimento dos termos legais de prestação de contas, que acaba por reforçar o argumento de que em alguns casos, em especial em municípios de pequeno porte, há limites quanto à qualificação técnica dos profissionais, no devido preenchimento dos formulários e guias, e no acesso aos sistemas de informação disponíveis na página do governo federal na internet.

Essa forma de tratamento diferenciado no cumprimento das ações de monitoramento e prestação de conta, entre os municípios, provoca um descontrole do orçamento público, e dificulta as instâncias de avaliação e monitoramento. De modo que dá margem a ações não éticas, para não dizer ilegais, de desvio de recursos públicos por parte daqueles que se aproveitam de lacunas no processo administrativo de repasse de recursos federais e estaduais.

A norma operacional básica do SUAS disciplina a gestão pública da política de Assistência no território brasileiro estabelecendo seu caráter, funções da política de assistência, níveis de gestão, instância de articulação, pactuação e deliberação, financiamento e regras de transição.

Seguindo os moldes do Sistema Único de Saúde, o SUAS terá como princípio articular as políticas setoriais nas três esferas da administração pública atribuindo parcelas de responsabilização na execução da política a partir dos dividendos de co-participação tanto na elaboração e execução da política de assistência quanto no seu financiamento. Esse novo modelo de gestão descentralizada e democrática, com participação social, ainda é um modelo em construção, para não dizer embrionário, na medida em que o marco legal é apenas o possibilitador de uma ação.

Tendo em vista esse panorama que aponta para um quadro de superação à privação de direitos básicos, os Programas de Renda Mínima inauguram no Brasil um novo olhar sobre as políticas sociais na medida em que levam a cabo os objetivos da PNAS (2004), aprovada em 16 de dezembro

de 1998, pela resolução 207 do CNAS, que prevê a garantia de que as ações da assistência social tenham a família como referência para a concepção de serviços, programas e projetos, vindo a reforçar um dos objetivos previstos na LOAS, que aponta a proteção à família como uma ação estratégica de enfrentamento à pobreza e a garantia dos mínimos sociais. “Art.2º A assistência social tem por objetivo: I- a proteção integral a família, à maternidade, à infância, à adolescência, e à velhice. (LOAS, 1993)”.

A PNAS (2004) aborda a compreensão que:

Tudo isso significa que a situação atual para a construção da política pública de assistência social precisa levar em conta três vertentes de proteção social: as pessoas, as suas circunstâncias e dentre elas seu núcleo de apoio primeiro, isto é, a família. A proteção social exige a capacidade de maior aproximação possível do cotidiano da vida das pessoas, pois é nele que riscos, vulnerabilidades se constituem (PNAS, 2004, p.10).

Sendo assim, através da Lei Federal Nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, o MDS estabeleceu diretrizes e normas para a implementação do “Programa Bolsa Família”, como um sistema continuado de *transferência de renda*, que tem por finalidade a unificação dos procedimentos de gestão e execução das ações de *transferência de renda* da União.

Objetiva: prover serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e, ou, especial para famílias, indivíduos e grupos que deles necessitarem; contribuir com a inclusão e a equidade dos usuários e grupos específicos, ampliando o acesso aos bens e serviços socioassistenciais básicos e especiais, em áreas urbana e rural; assegurar que as ações no âmbito da assistência social tenham centralidade na família, e que garantam a convivência familiar e comunitária (PNAS, 2004, p.33).

Segundo dados da Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílios-PNAD/IBGE (2004) cerca de 15,6% dos domicílios têm pelo menos um

morador beneficiado com algum programa social. Na região Nordeste o percentual de domicílios beneficiados chega a 32%.

A Política Nacional de Assistência Social (2004) enfatiza a concepção de assistência social como direito à proteção social e à seguridade social de modo que se coloca enquanto aliada do desenvolvimento humano e social rompendo com a lógica tuteladora e assistencialista das ações governamentais, como segue:

A nova concepção de assistência social como direito à proteção social, direito à seguridade social, tem duplo efeito: o de suprir sob dado padrão pré-definido um recebimento e o de desenvolver capacidades para maior autonomia. Neste sentido ela é aliada ao desenvolvimento humano e social e não tuteladora ou assistencialista, ou ainda, tão só provedora de necessidades ou vulnerabilidades sociais (PNAS, 2004, p.12).

A proteção social assume uma ação que abrange não apenas o provimento das condições objetivas de vida, de sobrevivência dos indivíduos, na garantia de um rendimento, mas na sua subjetividade, na medida em que incorpora questões referentes à acolhida, atendimento das necessidades humanas com autonomia; e ao convívio familiar, considerando as características inerentes do ser humano, diverso, complexo e que se constitui na relação com o outro (PNAS, 2004).

O Programa Bolsa Família enquanto programa de *transferência de renda* condicionada, na medida em que repassa numerário a uma família ao invés de bens ou produtos, pode propiciar uma quebra na lógica do clientelismo ainda tão arraigado nas relações políticas, uma vez que o indivíduo passa a ter autonomia sobre o uso do recurso. Um outro fator interessante são as condicionalidades para concessão do benefício à família: é exigida a matrícula de crianças e adolescentes bem como que as mesmas estejam freqüentando a escola, devendo manter uma freqüência regular na casa dos 85%, o que pode vir a contribuir para a melhoria do nível educacional no país, além da melhoria dos indicadores de saúde no sentido de que há também um monitoramento

realizado pelo serviço quanto ao acompanhamento de gestantes, nutrizes e crianças menores de 7 anos de idade. Tais ações têm repercutido na realidade socioeconômica local.

Embora haja um processo de descentralização das ações governamentais para os estados e municípios, os recursos que viabilizam a execução das mesmas, na maioria dos estados e municípios brasileiros, em mais de 60% são de recursos provenientes da União. No estado do Rio Grande do Norte, cuja população chega a 3.013.740 hab (IBGE, 2008) onde se tem cerca de 73% vivendo em área urbana, os rendimentos provenientes da União são da alçada de 72,71%. (INDICADORES SOCIAIS DO RIO GRANDE DO NORTE, 2004)

Para este estudo foi selecionado o município de Pedra Grande cujas peculiaridades apresentadas a seguir justificaram a opção. Localiza-se a 120 Km da capital do Estado, e possui uma população de 3.918 habitantes, contagem IBGE 2007 (IBGE, 2008). A base da economia local concentra-se na exploração de atividade agropecuária, tais como produção de farinha de mandioca e pequenas criações de reses e pesca de onde sobrevivem cerca de 1500 pessoas. (ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO, 2000).

O município de Pedra Grande-RN fica localizado na Região do Mato Grande, cuja denominação corresponde à área de vários municípios localizados na porção Nordeste do Estado, a qual era composta por extensa mata no período colonial. Embora não se constitua em uma entidade jurídica a exemplo das regiões metropolitanas, essa região possui características que compõem um cenário específico para análise do desenvolvimento. (DALVANIR SILVA, 2003)

Segundo Estudo propositivo do Território do Mato Grande (2005), do Ministério do Desenvolvimento Agrário, realizado pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial, a região do Mato Grande é composta por 12 municípios⁴, sua população chega a 233.823 habitantes, dos quais 54% estão no setor rural. A agricultura embora tenha se constituído em uma das atividades predominante, juntamente com a pecuária, possui elemento limitador

⁴ Bento Fernandes, Jandaíra, João Câmara, Maxaranguape, Parazinho, *Pedra Grande*, Poço Branco, Pureza, Rio do Fogo, São Miguel de Touros, Taipu e Touros.

ao seu desenvolvimento que é o baixo nível pluviométrico, o que torna a região pouco atrativa para investimentos à criação de complexos agro-industriais, havendo, portanto, uma predominância da agricultura de subsistência.

Em Pedra Grande 27,27% da população encontra-se cadastrada no PBF. Segundo dados do MDS (2008) estão cadastrados no Programa 1.068 famílias cadastradas, das quais o número de beneficiadas chega a 652 famílias, sendo que 29 e 9 são remanescentes do Auxílio Gás e Cartão Alimentação, respectivamente. O repasse de recursos do Governo Federal em 2007 é da ordem de R\$ 1.553.168,44, o que significa que 1/3 desse recurso destina-se ainda ao pagamento do programa de transferência de renda, ou seja, uma injeção na economia local da ordem de R\$ 45.328/mês, R\$ 534.936/ano, o que justifica a avaliação do programa.

Portanto, avaliar o Programa Bolsa Família no Município de Pedra Grande-RN sob a ótica do *desenvolvimento local* nos possibilitou um olhar mais cuidadoso, fundamentado em dados de uma realidade concreta, de modo a desmistificar ou confirmar concepções a respeito das políticas públicas de inserção social.

Conforme a PNAS (2004), a assistência social se apresenta como aliada do desenvolvimento no sentido que tende à superação da ótica assistencialista, de atendimento às vulnerabilidades que acometem os indivíduos para a lógica do desenvolvimento das capacidades dos indivíduos e das famílias.

O desenvolvimento depende também de capacidade de acesso, vale dizer da redistribuição, ou melhor, distribuição dos acessos a bens e recursos; isto implica em um incremento das capacidades de famílias e indivíduos (PNAS, 2004, p.12).

A descentralização das políticas públicas para o âmbito dos municípios, em particular das políticas sociais, tem trazido a evidência à necessidade da incorporação da discussão de desenvolvimento local. Embora

o governo federal seja o responsável pela elaboração da política, cabendo à União o seu financiamento, atendem às diretrizes construídas coletivamente e tem os estados e municípios como co-participes na sua gestão e execução.

A condução efetiva de políticas de assistência social reflete diretamente na qualidade de vida dos beneficiários de modo que pode contribuir com o desenvolvimento local de determinada região e no melhoramento dos indicadores sociais do país.

Esta forma de concepção de desenvolvimento reverte à compreensão tradicional do mesmo como sinônimo de crescimento econômico que teve seu auge em meados do século XX, através do incremento do processo produtivo pelas inovações tecnológicas, informacionais e de gestão, mas que entrou em crise no último ¼ deste mesmo século.

As crises econômicas, sociais e ambientais questionaram o modelo de desenvolvimento do século passado e aponta para a necessidade de um novo paradigma de desenvolvimento capaz de absorver as demandas sociais através do estabelecimento da equidade social, de favorecimento do planejamento participativo, respeitando as diversidades étnicas-culturais bem como as especificidades locais e regionais, além da responsabilidade ecológica e ambiental.

Segundo Veiga (2005) existem três explicações básicas que são utilizadas quando se questiona *o que é desenvolvimento?* Duas delas são mais simples. Uma refere-se ao desenvolvimento como sinônimo de crescimento econômico, como vimos no capítulo anterior e, embora bastante questionada, e até superada, ainda persistam as dúvidas sobre seus determinantes. Já a segunda resposta básica é compreender que o desenvolvimento não passa de uma ilusão, crença, mito, manipulação ideológica. Teria na verdade uma função de se colocar como um horizonte a ser perseguido pela ciência. Ou seja, nem o crescimento econômico, nem o sonho do desenvolvimento são capazes de explicá-lo.

Veiga trata no seu livro desenvolvimento sustentável: o desafio do século XXI (2005) toda a construção do conceito de desenvolvimento. Segundo

o autor, até o início da década de 1960, o crescimento econômico era tratado como sinônimo de desenvolvimento, uma vez que essa compreensão advinha das experiências empíricas de países considerados desenvolvidos pela riqueza acumulada pelo processo de industrialização. Porém, quando esse processo chegou também a países periféricos que foram semi-industrializados, o intenso crescimento econômico dessas nações não representou necessariamente acesso a bens materiais e culturais às populações mais empobrecidas.

Só na década de 1990 é que o Índice de Desenvolvimento Humano-IDH, criado pelas Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD amplia o conceito de desenvolvimento para além de crescimento econômico e renda per capita. O novo paradigma posto levou a dois tipos de reações da comunidade acadêmica: uma de retirada dessa cátedra dos cursos de economia, devendo o mesmo restringir-se às discussões de microeconomia e macroeconomia, ambas voltadas à análise do crescimento econômico, ou de a migração dessas disciplinas para formações complementares; e a outra postura adotada foi de continuidade do seu uso, relacionando crescimento econômico a desenvolvimento, justificando que manter o uso da renda per capita permite tal análise, uma vez que está correlacionada a outros indicadores de qualidade de vida, além de que várias teorias se sustentam nesse indicador de renda. (VEIGA, 2005)

Rivero apud Veiga (2002) traz a reflexão que sintetiza a compreensão do desenvolvimento como mito, enquanto um equívoco, quando se pretende uma visão quantificada do mundo, desconsiderando os processos qualitativos históricos-culturais, o progresso não linear da sociedade, as abordagens éticas, bem como dos impactos ecológicos decorrentes dessa busca.

Segundo Furtado (1974), as economias periféricas jamais serão desenvolvidas de forma similar às economias do centro, é irrealizável. Portanto, o mito do desenvolvimento serviu durante muito tempo como justificativa para uma série de procedimentos.

Como negar que essa idéia tem sido de grande utilidade para mobilizar os povos da periferia e levá-los a aceitar enormes sacrifícios, para legitimar a destruição de formas de cultura arcaica, para explicar e fazer compreender a necessidade de destruir o meio físico, para justificar formas de dependência que reforçam o caráter predatório do sistema produtivo? Cabe, portanto, afirmar que a idéia de desenvolvimento econômico é um simples mito (FURTADO, 1974, p.75).

Essa questão está bem mais além de análises restritas, cuja terceira alternativa apontada por Veiga (2005) é mais bem trabalhada por Ignacy Sachs (2002 e 2004) na qual o desenvolvimento deve ser sustentável, ou seja, ao alcance das futuras gerações, e incorpora diversas dimensões: social, econômica, ecológica, territorial e cultural, conforme vimos no item anterior.

Antes temos, porém, os estudos de Amartya Sen (2000), vencedor do prêmio Nobel de Economia, em que a liberdade individual é colocada como elemento central no combate às privações que impedem o desenvolvimento no seu sentido amplo, e esta devendo ser gerada a partir de um comprometimento social, portanto, ético.

Segundo o Wolfensohn (2004), desde a década de 1990, a economia do desenvolvimento afasta-se das explicações macroeconômicas de Keynes e ressalta aspectos micro. A trajetória de construção dos parâmetros de desenvolvimento vem sofrendo modificações ao longo dos anos. Nas décadas de 1950 e 1960 o desenvolvimento era sinônimo de crescimento agregado, ou seja, processo de acumulação do capital físico e humano, o que representava maior renda nacional. Na década seguinte a pobreza que era limitada à renda e ao consumo incorpora a dimensão social e política, segurança pessoal e liberdade, qualidade ambiental, atendimento de necessidades básicas. Mas só na década de 1990 o desenvolvimento é vinculado às noções de crescimento econômico, distribuição de renda e redução da pobreza, e qualidade de vida.

Os programas de *transferência de renda*, apesar de toda crítica, surgem no contexto das políticas sociais como baliza que garante acesso aos padrões básicos de sobrevivência. É bem verdade que só isso não garante a

inserção do indivíduo no mundo regido pela acumulação do capital, como nos tenta alertar, embora equivocadamente, a Associação Brasileira para o Desenvolvimento de Lideranças-ABDL (2006).

Segundo a ABDL (2006), a visão trazida por Sen (2002) apenas recupera a lógica liberal Smithiana de desenvolvimento na qual o indivíduo livre das privações que lhe são colocadas consegue exercer sua liberdade e poderá vender sua força de trabalho em um mercado que a priori também é livre. Porém, a discussão trabalhada por Sen (2002) aborda aspectos que vão além do simples fato da eliminação das privações. Agrega a este fator a necessidade de garantia de políticas públicas que gerem condições básicas de existência de forma igualitária, constituindo-se, assim, em liberdades às quais são capazes de dar ao sujeito condição de agente⁵.

O programa de transferência de renda como política social pode vir a se constituir enquanto aspecto promotor do desenvolvimento, pois potencializa a efetivação de outras políticas públicas, no caso do Brasil, saúde e educação. Dois indicadores considerados fundamentais nas análises de Índice de Desenvolvimento Humano. Segundo último relatório do PNUD (2007), embora haja ainda muito em que avançar em termos de indicadores de melhoria de qualidade de vida da população brasileira, principalmente considerando a extensão territorial do país, revela que o Brasil pela primeira em sua história está no mesmo patamar em ritmo de crescimento do que os países desenvolvidos. Vale ressaltar que crescimento aqui é tratado como avanço nos aspectos econômicos, políticos e sociais.

Conforme apontado por Sen (2002), o desenvolvimento deve ser pensado como expansão das capacidades e da liberdade das pessoas, como mudança social. E esta é promovida pelas *efetivações* na vida das pessoas por menor que seja a escala considerada.

⁵ A condição de agente abordada por Sen (2000) é de um indivíduo que assume um papel de membro público e como participante de ações econômicas, sociais e políticas (interagindo no mercado e até mesmo envolvendo-se, direta e indiretamente, em atividades individuais ou conjuntas na esfera política ou em outras esferas), portanto, cidadão ativo.

O parâmetro, ou melhor, o indicador utilizado é a melhoria na qualidade de vida de cada indivíduo, não apenas nas condições socioeconômicas, mas também, e principalmente, nas suas questões subjetivas, como por exemplo, o resgate ou aumento de sua auto-estima. A liberdade aparece em sua discussão como tema central, como consequência do processo de desenvolvimento que é o rompimento com as formas de privação, a qual dá o nome de privação de liberdade. (SEN, 2002)

Esse limite pode estar relacionado tanto a questões de ordem econômica que reflete impossibilidades de acesso a bens essenciais a uma vida digna como: alimento, vestimenta, medicamento, habitação, água tratada e saneamento básico; quanto à carência de serviços públicos e assistência social como: ausências de programas de controle epidemiológico, assistência médica e educação planejada, segurança. Além dos que se referem à violação de liberdades civis e políticas de participação da vida social. (SEN, 2002)

Para o autor, não há como verificar se houve desenvolvimento ou avaliar o processo no aumento das liberdades das pessoas sem que as mesmas tenham condições de se constituírem em cidadãos ativos. Em sua argumentação ele destaca a relação que deve haver entre a liberdade individual e a realização de desenvolvimento social.

O exercício dessa liberdade só é possível por influência das oportunidades econômicas, liberdades políticas, poderes sociais e por condições habilitadoras como boa saúde, educação básica, e incentivo e aperfeiçoamento de iniciativas (SEN, 2002, p. 33).

A análise do desenvolvimento em Sen (2002) considera as liberdades dos indivíduos como elementos constitutivos básicos. Enfoca a expansão das capacidades das pessoas que podem ser aumentadas por políticas públicas e que estas por sua vez podem ser influenciadas pelo uso efetivo das capacidades de participação do povo na formulação de diretrizes na sua elaboração.

Os programas sociais de transferência de renda mesmo que em pequena escala propiciam melhoria na expansão de capacidades dos indivíduos pela via econômica, mas principalmente pela melhoria das condições de saúde (desenvolvimento sanitário e controle epidemiológico) e educação. Essa noção da incorporação da renda mínima surge no contexto das políticas públicas primeiramente como instrumento compensatório para mais tarde ser tratado como elemento condicionante ao desenvolvimento local, principalmente pelo advento da municipalização, no caso brasileiro.

3 POLÍTICAS SOCIAIS E NOVOS PAPÉIS DOS MUNICÍPIOS NO BRASIL

A descentralização político-administrativa, colocada aos municípios após a Constituição Federal de 1988, trouxe como princípio articular as políticas setoriais nas três esferas da administração pública, atribuindo parcelas de responsabilização na execução da política a partir dos dividendos de co-participação, tanto na elaboração e execução da política quanto no seu financiamento.

O novo modelo de gestão democrática com participação social ainda é um modelo em construção, para não dizer embrionário, na medida em que o marco legal é apenas o possibilitador de uma ação. A noção de cidadania contemporânea requer participação ativa, crítica e reivindicatória e o histórico da construção dos direitos sociais aponta para um percurso em que se evidenciou formas de privação e negação da igualdade, o que torna qualquer ação de base um desafio.

O Programa Bolsa Família, objeto de estudo dessa pesquisa, representa hoje a política social de maior visibilidade na história recente do país cuja formatação transversaliza ações nas três esferas de governo, de forma intersetorializada, e com previsão de participação social na sua gestão e fiscalização.

3.1 OS NOVOS PAPÉIS DO PODER LOCAL NO BRASIL PÓS 1988.

O processo de redemocratização do país, em finais da década de 1970, fomentado pela crise econômica, vivenciada naquele período, pautou na agenda política a luta pela descentralização tributária. Segundo Afonso (1996), a crise econômica teve duplo efeito sobre o processo de descentralização tributária: pôs fim aos pactos de poder que mantinham o regime estabelecido em 1964, e controlou o desencadeamento de um processo de descentralização controlado pelas forças hegemônicas da época o que se constituiria um risco ao processo democrático recém iniciado.

A ampliação do espaço de liberdade política precisava vir acompanhada da descentralização financeira dos municípios em relação ao Governo Central de modo que as mobilizações em torno da municipalização foram crescendo e ganhou inúmeros adeptos e defensores dessa nova modalidade de gestão local proposta. (AFONSO, 1996)

Todo o processo de descentralização ainda em curso, após duas décadas, teve início através de Emendas constitucionais nº23/83 e nº70/84, esforços realizados antes da Constituição de 1988, que a princípio ampliaram os percentuais dos Fundos de Participação dos Estados e Municípios. (AFONSO, 1996)

É importante destacar que o fato da descentralização fiscal ter por base a maciça transferência de recursos federais da União para os estados e municípios como verificou Afonso (1996), as mesmas não estão mais vinculadas a rubricas para sua aplicação. Ou seja, dispõem quase 65% para livre utilização, o que permite ao gestor local desenvolver um plano de governo que atenda às especificidades de sua região, mas também gera maiores encargos.

O processo de descentralização brasileiro, segundo Afonso (1996), foi peculiar se comparado aos Estados-nação da América Latina. Caracterizou-se pela descoordenação do processo. Enquanto nos demais países da América Latina todo o processo foi coordenado pelo governo federal dada a crise fiscal e a perda da governabilidade. No Brasil a saída do regime militar não favoreceu essa condução, havia a necessidade primordial de redemocratização das instâncias políticas-administrativas. Os Estados e Municípios assumiram esta árdua tarefa, o que acabou por trazer inúmeros problemas no que se refere ao controle dos gastos públicos e à correta aplicação dos recursos.

Sem articulação o processo de descentralização já iniciou de forma fragilizada. O desgaste do setor financeiro público, segundo Afonso (1996) comprometeu o processo e o colocou dependente do capital privado para investimentos de maior porte criando o cenário propício às privatizações tão utilizadas na década de 1990. O setor privado pauta a agenda de investimento e as instâncias de planejamento perdem sua funcionalidade de articulador da

agenda de desenvolvimento. As políticas de investimentos estruturantes passam a ser conflitadas no campo Federativo, seja entre a União, Estados e Municípios ou dos Municípios entre si e Estado o que geraram diversos e significativos impactos regionais e locais.

Afonso (1996) aponta em seu artigo várias questões que foram levantadas nesse processo: Quanto ao **sistema financeiro público** questiona-se a real condição de existência e operação dos bancos estaduais e regionais. O banco central passou a ter um maior controle sobre as operações desses bancos, principalmente na redução da autonomia dos mesmos no financiamento dos seus governos sem lastro. Restringiu também os dispositivos de rolagem de dívida dos Estados tornando-a mais restritiva; no que se refere ao **campo político**: diversas propostas de reformas foram vislumbradas, dada à desproporcionalidade dos governos da representação dos Estados no Congresso Nacional; nas instâncias **cultural e ideológica** o separatismo passa a assumir manifestações variadas; já as **receitas fiscais** passam a ser um capítulo à parte pela instalação da guerra de incentivos e benefícios fiscais através da isenção do ICMS dos Estados; além do **incentivo à emancipação político-administrativa**, criando municípios sem que os mesmos tenham receita gerada no local, sem qualquer base econômica.

A relação estabelecida entre descentralização e democracia, segundo Afonso (1996), aponta duas linhas de pensamento: uma que considera a descentralização um mecanismo de redistribuição dos espaços de poder e outro que vê na descentralização a restrição dos espaços de decisão realmente "importantes". Quanto às conexões entre descentralização e desenvolvimento há duas abordagens: aquela que considera a descentralização enquanto elemento fundamental para o desenvolvimento que beneficia a maioria social e a outra que considera a descentralização uma estratégia neoliberal contrária às políticas redistributivas.

A perspectiva que considera os processos de descentralização e a construção de canais de participação cidadã em âmbito local como fundamentais para o desenvolvimento aponta para importância da noção de governança democrática. Ou seja, ao lado da existência de capital social a

governança democrática em âmbito local ao criar sinergias entre os atores públicos e privados favorecem a efetividade das políticas públicas.

No Brasil os mecanismos de governança estão alicerçados no sistema de governo implementado após a Constituição de 1988 no qual a democracia é colocada como princípio basilar. Segundo Santos Júnior, Azevedo e Ribeiro (2004), a combinação entre democracia representativa e a democracia direta/participativa, esta última institucionaliza através dos conselhos, favorece os espaços de interação entre governo e sociedade no âmbito dos poderes locais.

Quanto maior o grau de democracia desenvolvido maior será a participação da sociedade na gestão de políticas públicas e por consequência a governança do sistema de governo, em uma relação que se alimenta mutuamente.

Denominamos governança democrática os padrões de interação entre as instituições governamentais, agentes do mercado e atores sociais que realizem a coordenação e, simultaneamente promovam ações de inclusão social e assegurem e ampliem a mais ampla participação social nos processos decisórios em matéria de políticas públicas (SANTOS JÚNIOR, AZEVEDO E RIBEIRO, 2004, p.19).

Para Santos Júnior, Azevedo e Ribeiro (2004), o surgimento dos conselhos, resultante da reforma das instituições de governo local no Brasil, fizeram com que um novo padrão de gestão das políticas públicas fosse vivenciado sob o aporte e fortalecimento da gestão democrática. Esta por sua vez alicerça-se em três características: maior responsabilidade dos governos municipais em relação às políticas públicas e às demandas dos seus cidadãos; o reconhecimento dos direitos sociais; e a abertura de canais para a ampla participação cívica da sociedade.

Para estes autores esse processo de gestão democrática tem colocado como prioritário a necessidade de transformação das instituições de governo local, de modo que se tornem aptas e efetivas na intermediação das

relações entre governo, mercado e sociedade. De modo que proteja os interesses públicos do privado através da regulação destes.

Para isso, embora haja arcabouço legal definido pelo Estado Nacional que estabelece os parâmetros para exercício da cidadania, a instância municipal é livre para favorecer através de instrumentos os canais de participação do cidadão. O grau de entendimento da sociedade sobre os seus direitos pode se constituir em uma ameaça ao gestor municipal da mesma forma que maior grau de transparência da gestão pode favorecê-lo enquanto novo paradigma posto ao gestor moderno.

Ao gestor local é delegado um papel estratégico importante na condução da política pública. Os municípios, com a reforma político-administrativa, passaram a desempenhar um papel importante, determinante, no exercício dos direitos do cidadão, através da regulação das políticas públicas. Esse lugar confere a cada um mobilidade para ação e esta por sua vez traz em si diferenças históricas e culturais que torna cada município peculiar enquanto unidade federativa de poder local (SANTOS JÚNIOR, AZEVEDO E RIBEIRO, 2004).

Garantindo a ampliação contínua desses direitos e dos canais de participação nos municípios todos ganham na medida em que o gestor público local exerce seu papel com respaldo da sociedade circunscrita aquele território, que por sua vez se reconhece enquanto cidadão, e ambos geram condições favoráveis ao desenvolvimento de uma comunidade cívica no sentido tratado por Putnam (2000).

O novo pensamento sobre instituições e governança, segundo o autor é que as economias que conseguiram independente de regime de governo, alcançar um patamar de qualidade institucional e governança garantiram a estabilidade política e econômica, razoável competência do Estado, cumprimento dos direitos de propriedade e contratos, suficiente fornecimento de bens públicos de modo que estabeleceram limites para a predação e corrupção dos governos. Ou seja, é fundamental considerar que são estruturas variadas e também de origem complexas e de difícil

manipulação pelos governos. Quando consolidadas as instituições são fundamentais para que haja desenvolvimento de fato sustentável.

Segundo Costa (1996), na década de 1980 há uma ressignificação do local na literatura e no pensamento político brasileiro. Após longo período de práticas autoritárias, a transição para a democracia política, construída por diversos atores sociais e políticos, incorporou o tema do poder local à agenda política permeada pelos temas da democracia, descentralização e participação popular.

O poder local antes instituído pelas relações coronelísticas de caráter clientelísticas e populistas sofre duro golpe na nova estrutura do poder local instituinte a qual é capaz em uma micro-esfera de poder atribuir condição plena ao exercício democrático da participação ativa dos cidadãos.

[...] De espaço por excelência das relações coronelísticas de poder no âmbito dos pequenos e médios municípios, de relações clientelísticas e populistas nas médias e grandes cidades, as estruturas de poder local passaram a espaço de possibilidades de experimentos democráticos inovadores e do exercício de cidadania ativa (COSTA, 1996, p.13).

Segundo o autor (1996), a compreensão do poder local está sempre associada à conjuntura teórico-política do período sob o qual é analisado, o que relegou a discussão do local certo grau de negatividade até a década de 1980. À esfera local era vista até então como um terreno de utilização indevida da máquina pública, bem como seu subjugado aos interesses privados. Havia uma distância significativa entre as práticas locais e o sistema federativo republicano do país.

A Constituição de 1988 modifica por completo este cenário de análises negativas revertendo-o, inclusive, através do novo estatuto jurídico; na discursividade dos atores políticos; nas abordagens teórico-metodológicas; na visibilidade dada pela mídia das experiências êxitosas de algumas prefeituras na condução das políticas públicas de saúde, educação, moradia, dentre outras. (COSTA, 1996). Até então as políticas sociais caracterizavam-se por

um conjunto de instituições desarticuladas em que cada qual era responsável por políticas setoriais segmentadas (GONH, 2002, p. 151).

Da condição de importância diante do crescente desafio de oferecer bens e serviços públicos eficientes e de qualidade e da incapacidade de formular saídas econômicas, o poder local passou a ser portador de possibilidades de gerenciamento eficiente dos recursos públicos e protagonista de iniciativas de desenvolvimento da vida econômica e social (COSTA, 1996, p.13).

Como vimos a Constituição de 1988 define os municípios como membros da Federação, associando a descentralização à municipalização e ambas fazendo parte do processo de autonomização das distintas esferas subnacionais entre si (GONH, 2002), e se institui como marco legal que atribui responsabilidades aos municípios para prestação de alguns serviços. Pela primeira vez lhe é atribuído um papel, que segundo Salgado (1996), é o de desenvolver o bem estar das pessoas para além dos aspectos meramente econômicos, a partir da implementação de um processo de gestão democrático e participativo. É na instância local, segundo a autora, que se processou um melhor e maior acesso aos bens culturais, que melhoram a qualidade de vida do cidadão. É deste processo de gestão em âmbito local que a literatura tem tratado sobre o tema da governança democrática local como anteriormente sinalizado.

Desenvolver o município é aliar o desenvolvimento humano ao mesmo tempo em que se alia ao econômico. Cabe-lhe gerenciar as dificuldades enfrentando os problemas sem perder de vista seu grau de complexidade e incerteza, mas melhorando a qualidade de vida dos indivíduos. E isso só se torna possível quando o município consegue ser um grande articulador das esferas da sociedade, fazendo reconhecer as co-responsabilidades entre executores das políticas públicas e os beneficiários pela mesma. (SALGADO, 1996)

O desafio da gestão municipal democrática, conforme nos alerta Gohn (2002) está no fato de que embora o poder local se constitua *lócus*

privilegiado de experiências de democratização do Estado e das relações Estado-sociedade civil, sua efetivação sofre influências consideráveis das opções de modelo de ajuste estrutural e de estabilização econômica adotadas nacionalmente. O que por outro lado atribui importância particular de natureza política aos governos locais em ações de superação da pobreza e da distribuição de renda, muito embora sua capacidade seja limitada.

3.2 O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

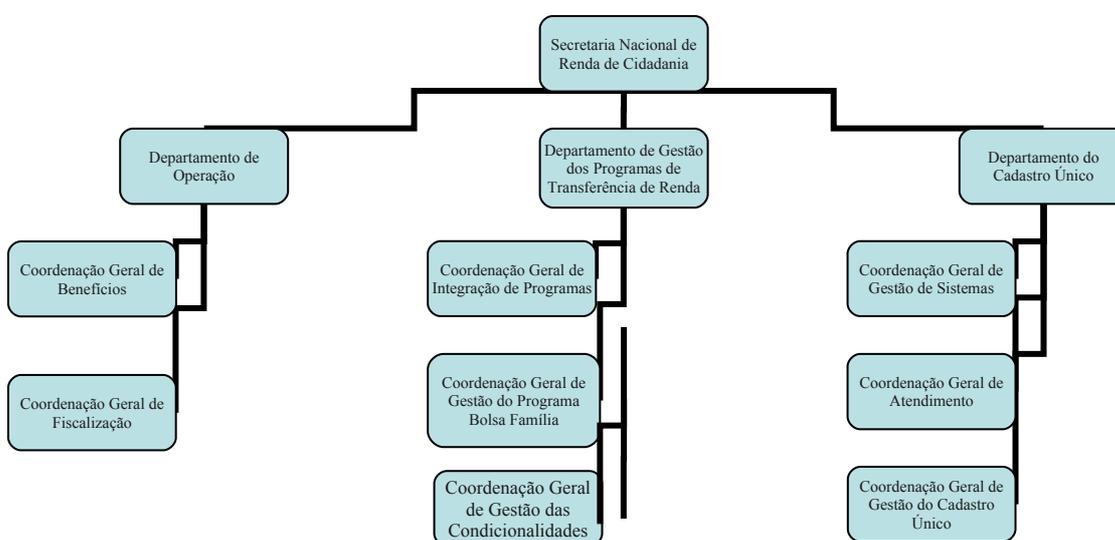
O Programa Bolsa Família foi lançado em 9 de janeiro de 2004 pela Lei Federal Nº 10.836. Enquanto política pública de renda mínima, o Bolsa Família tem como princípio basilar, conforme art. 8º da lei citada acima, a gestão descentralizada com responsabilidade e procedimento divididos entre os três entes federados, além de envolver condicionalidades ao benefício que integram ações de assistência, saúde e educação. Inova na aplicação da política pública ao articular níveis diferenciados de gestão e a intersetorialidade entre ministérios.

Ao Governo Federal, através do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome-MDS, compete à gestão do programa. A operacionalização da inclusão de famílias é realizada pela Secretaria Nacional de Renda e Cidadania-SENARC que foi criada em janeiro de 2004, juntamente com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, tendo por atribuição a implementação da Política Nacional de Renda e Cidadania no País. Conforme decreto nº 5.074, de 11 de maio de 2004 esta secretaria tem por competência: I- assistir ao Ministro de Estado na formulação e implementação da Política Nacional de Renda; II- coordenar, implementar, acompanhar e controlar os programas e projetos relativos à política Nacional de Renda e Cidadania, em conjunto com os Estados, o Distrito Federal e Municípios; III- atuar para promover a articulação entre as políticas e os programas dos governos federal, estaduais, do Distrito Federal e municipais e as ações da sociedade civil ligadas à política de renda de cidadania; IV- atuar para promover a orientação, acompanhamento, avaliação e supervisão de

planos, programas e projetos relativos à área de renda de cidadania; V- promover a normalização da Política Nacional de Renda de Cidadania; e VI- coordenar a implementação das ações estratégicas da Política Nacional de Renda de Cidadania.

Esta secretaria é composta por três departamentos: departamento de Operação, Departamento de Gestão dos Programas de Transferências de Renda e Cadastro Único.

Organograma da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania - SENARC



Fonte: MDS (2007)

O Estado tem papel importante na gestão do programa atuando como coordenação, suporte e apoio técnico ao planejamento dos municípios que formam a Unidade Federativa, sendo promotor do desenvolvimento e ponto focal de articulação. Compete aos coordenadores estaduais: promover o credenciamento ao Sistema de Benefício do Cidadão-SIBEC⁶ dos funcionários do Governo Estadual e dos membros de instância de controle social; divulgar aos demais órgãos públicos estaduais e sociedade civil organizada

⁶ Sistema de informação criado pela Caixa Econômica Federal para operacionalização das atividades de gestão do benefício pelos municípios. Sistema informatizado, com acesso via internet, de fácil acesso ao gestor municipal. Permite consultar desde a situação do benefício de uma família específica, até informações gerenciais sintéticas (folha de pagamento do programa, por exemplo). Para ter acesso ao Sistema o gestor municipal deverá aderir formalmente ao Programa Bolsa Família submetendo-se, conforme portaria MDS nº 246, de 2005, à aprovação.

informações relativas aos benefícios, e dos programas remanescentes; realizar capacitações em parceria com o MDS dos agentes municipais e estaduais responsáveis pela gestão do programa; acompanhar, via SIBEC, a gestão dos benefícios dos municípios de seus estados e informar eventuais irregularidades, fraudes, denúncias na prestação de serviço do Agente Operador ou rede conveniada (ex.: bancos, casas lotéricas)

Quanto aos municípios, estes, são os principais responsáveis pela gestão do programa junto às famílias. Para fazer parte o município deverá inscrever-se conforme termo de adesão disposto na portaria MDS nº 246, de 2005. Após termo aprovado e publicado no Diário Oficial da União, o Gestor Municipal do Programa pode solicitar a Caixa Econômica, Agente Operador do PBF, mediante a apresentação de documentação específica, as senhas de acesso para servidores municipais e para os integrantes da instância municipal de controle social.

Compete ao Gestor Municipal: verificar periodicamente a conformidade da situação das famílias beneficiárias do PBF e dos Programas Remanescentes aos critérios de elegibilidade desses programas, credenciar os funcionários da prefeitura e dos integrantes da instância de controle municipal ao SIBEC, capacitar os usuários, atender aos pleitos de informações relativas aos benefícios do PBF e dos Programas Remanescentes aos demais órgãos públicos locais e à sociedade civil organizada; manter a SENARC informada sobre os casos de deficiências ou irregularidades identificadas na prestação dos serviços de competência do Agente Operador ou de sua rede credenciada na localidade.

Cabe às famílias beneficiadas:

Em relação às condicionalidades da Saúde: para as famílias com crianças até 7 anos – Levar as crianças para vacinar e manter atualizado o calendário de vacinação, além de pesar, medir e ser examinadas conforme calendário do Ministério da Saúde; para as gestantes e mães que amamentam – Participar do Pré-Natal, continuar o acompanhamento após o parto, de acordo com calendário do Ministério da Saúde, levando sempre o cartão da

gestante, participar de atividades educativas desenvolvidas pelas equipes de saúde sobre aleitamento materno e alimentação saudável.

Em relação às condicionalidades da Educação: matricular as crianças e adolescentes de 6 a 15 anos na escola; garantir frequência mínima de 85% das aulas a cada mês; informar ao gestor do programa e aos técnicos da prefeitura sempre que alguma criança mudar de escola para que possam continuar acompanhando a frequência. (MDS, 2007)

O valor repassado às famílias é variável entre R\$18 e R\$112, em função da renda mensal *per capita* e do número de crianças, gestantes e nutrizes. Os benefícios financeiros classificam-se em dois tipos, de acordo com a composição familiar: o benefício básico no valor de R\$ 58 é concedido às famílias com renda mensal *per capita* de até R\$ 60,00 por pessoa, independentemente da composição familiar; o benefício variável, no valor de R\$ 18 é repassado para cada criança ou adolescente de até 15 anos, no limite financeiro de até R\$ 54, equivalente a três filhos por família. (MDS, 2007)

Como se pode observar, o Programa Bolsa Família traz um leque de competências e atribuições distribuídas entre as três instâncias de governo bem como com os beneficiários, constituindo-se em uma modalidade de política pública contemporânea que prevê a integração de sistemas, informações e ações de forma a aperfeiçoar os planejamentos e gastos públicos o que coloca sua implementação e acompanhamento como um desafio.

A gestão de benefícios do PBF foi regulamentada pela Portaria GM/MDS nº 555, de 11 de novembro de 2005, que prevê um conjunto de processos e atividades, com o objetivo de entrega contínua do benefício financeiro às famílias. O município dispõe de plena autonomia na gestão financeira do programa, podendo realizar bloqueios, desbloqueios ou cancelamentos dos benefícios financeiros das famílias por meio do Sistema de Gestão de Benefícios-SGB, procedimento este disponível aos municípios que tiveram seu termo de adesão aprovado e publicado em diário oficial; ou recorrer ao trâmite administrativo de envio de ofício a SENARC para processamento, em papel timbrado, anexando o Formulário Padrão de Gestão de Benefícios-FPGB, para

aqueles municípios que ainda não tiveram seu termo de adesão publicado em Diário Oficial da União. O procedimento referente aos municípios já aprovados no programa pode tornar o sistema menos burocrático, bem como atribui à instância local grande responsabilidade e compromisso com a execução da política pública.

O PBF a princípio não se coloca como querem atribuir alguns, uma política que tenha por princípio resolver o problema histórico da distribuição de renda do país. Sua estrutura favorece ou não, e esse foi o nosso ponto de análise, à expansão das capacidades dos beneficiários, à complementaridade de ações, seja no âmbito da geração de renda por parte do município ou da melhoria da qualidade de vida dos beneficiários através da garantia do acesso à rede de educação e serviços básicos de saúde.

Cada município enquanto ente autônomo da gestão pública, através do repasse Federal e de receita própria, poderá realizar ações de complementaridade do PBF, conforme plano de governo do gestor municipal, que pode contemplar a realização de cursos profissionalizantes e de geração de renda, ações de incentivo e suporte técnico para que os grupos e associações tenham sua situação regularizada legalmente de modo que facilite o seu acesso a fontes de financiamento, consignação de crédito aos produtores rurais e urbanos, realização de cursos de alfabetização para jovens e adultos, melhorias no controle epidemiológico de doenças e ênfase nas ações de promoção à saúde.

O Índice de Gestão Descentralizado-IGD foi criado em 2006 pela Portaria GM/MDS nº148, cujo objetivo é apoiar financeiramente os municípios que aderiram ao Programa Bolsa Família (PBF), com base na qualidade da gestão local do Programa. A gestão Nacional do programa a cada ano cria mecanismos para melhor controle e monitoramento das ações com o intuito de estabelecer um parâmetro de desempenho de cada município no acompanhamento das condicionalidades, bem como no controle dos cadastros evitando assim eventuais fraudes e duplicidade de cadastros, o que pode ocasionar equívocos na condução das políticas públicas dadas as imprecisões de informações geradas por erros de cadastros.

O índice é composto pela média aritmética do Indicador do CadÚnico e do Indicador de condicionalidades (MDS,2007). O Indicador do CadÚnico é a média aritmética entre o total de cadastros válidos e o total de cadastros atualizados sobre o total da estimativa de famílias com renda de até meio salário mínimo por pessoa. O Indicador de Condicionalidades é a média aritmética entre a taxa de crianças e adolescentes de 6 a 15 anos com informações de frequência escolar e a taxa de famílias com acompanhamento da agenda de saúde entre as famílias beneficiárias (MDS, 2007).

Os cadastros geram dois tipos de informações: um referente ao perfil socioeconômico da população assistida e um segundo das condições de saúde e educação.

Ao mesmo tempo, para a construção de um modelo de repasse de recursos que possibilitasse a utilização da modalidade de transferência fundo a fundo e, ainda, permitisse a transferência de recursos para todos os municípios, foi necessário considerar indicadores já existentes na base de informações utilizadas na gestão do Programa Bolsa Família. Assim, além de considerar indicadores que permitissem a avaliação da qualidade de gestão local e que representassem componentes estratégicos do Programa, também foi considerado como parâmetro a utilização de indicadores passíveis de cálculo individual para todos os municípios brasileiros (MDS, 2007).

Para receber os recursos financeiros do IGD, o município deve cumprir três condições: ter aderido ao Programa Bolsa Família, nos termos da Portaria GM/MDS nº 246/05; ser habilitado na gestão da Assistência Social; e, atingir pelo menos 0,4 no valor do IGD.

O montante transferido mensalmente a cada município resulta da multiplicação do IGD do município (calculado segundo as quatro variáveis anteriormente apresentadas) pelo valor de referência de R\$ 2,50 (dois reais e cinquenta centavos) e, desse produto, pelo número de beneficiários do Programa Bolsa Família no município. Isso significa que os municípios com IGD igual a “1” recebem R\$ 2,50 por família beneficiada, a cada mês. Além

disso, o valor é calculado em dobro para até 200 famílias em cada município, de forma a favorecer os pequenos. Os valores transferidos serão calculados, portanto, de acordo com a seguinte fórmula:

$$\text{Repasse mensal} = [\text{IGD} \times \text{R\$ } 2,50 \times 200 \times 2] + [\text{IGD} \times \text{R\$ } 2,50 \times (\text{n}^\circ \text{ de famílias} - 200)]$$

O IGD vem sendo calculado mensalmente desde abril de 2006. Os recursos são transferidos do Fundo Nacional de Assistência Social para os respectivos fundos municipais. De acordo com a Portaria nº 148, artigo 2º, os recursos transferidos devem ser utilizados nas seguintes atividades (MDS, 2007): gestão de condicionalidades; gestão de benefícios; acompanhamento das famílias beneficiárias; cadastramento de novas famílias, atualização e revisão dos dados contidos no CadÚnico; implementação de programas complementares ao PBF nas áreas de: alfabetização e educação de jovens e adultos; capacitação profissional; geração de trabalho e renda; acesso ao microcrédito produtivo orientado; e, desenvolvimento comunitário e territorial, dentre outras; atendimento às demandas relacionadas à fiscalização do PBF.

Segundo o MDS (2007), o documento de análise da pesquisa sobre a utilização do recurso do Índice de Gestão Descentralizada considera como destaques a autonomia do município para a utilização do recurso; possuir regularidade e ser direta; valorizar a gestão que se esforça; incentivar a ação intersetorial do programa; disponibilização do recurso para apoio a gestão do programa ou a família dos beneficiários.

3.3 O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA EM PEDRA GRANDE-RN

O município de Pedra Grande situado a 120 km da capital do Estado do Rio Grande está localizado na região do Mato Grande. Possui 3.918 habitantes, dos quais 2.725 moram na zona rural (IBGE, 2008).

Nos idos de 1919 o Sr. João Vitor fundou o primeiro sítio da região, iniciando o seu povoamento que passou a chamar-se de Pedra Grande pelo fato de existir uma Pedra com mais de três metros de largura naquela localidade. Foi elevado a distrito do município de São Bento do Norte em 1959,

e em 1962, conforme Lei nº 2.745, foi tornado município alcançando emancipação política. (IDEMA, 2004)

O município de Pedra Grande possui 8 distritos. No que se refere ao Programa Bolsa Família teve seu termo de adesão ao programa realizado em 08/12/2005, conforme publicação em Diário Oficial da União, sob desígnio da portaria GM/MDS nº369. Quanto às ações sociais da Prefeitura que auxiliam no Programa Bolsa Família temos: na assistência social o número de 03 profissionais envolvidos diretamente com o programa (o gestor, o digitador, uma auxiliar administrativo), que recebem suporte da equipe da Casa de Referência da Assistência Social-CREAS a chamada Casa da Família (duas assistentes social e 2 psicólogas) e de 1 assistente social da Secretaria Municipal de Assistência Social que se divide entre o acompanhamento do Benefício de Prestação Continuada-BPC e o Programa Bolsa Família;

Quanto à estrutura educacional possui 7 escolas (6 municipais e 1 estadual) das quais 4 estão localizadas na zona rural. A taxa de alfabetização por faixa etária em 2000, era de 68,22% para os maiores de 10 e de 58,33 para os maiores de 20 anos. (IBGE, 2000). Quanto ao cumprimento das condicionalidades da educação a concessão do benefício, os mapas de frequência são preenchidos pelo gestor municipal do programa devido à dificuldade de profissionais na educação para realização de tal tarefa, o que revela também a apropriação e falha do dispositivo intersetorial na aplicação da política pública.

O sistema de Saúde do Município dispõe de 3 Equipes de Saúde da Família, tendo pactuado na rede Estadual 8 leitos na Rede Hospitalar do SUS, sendo 2 em clínica médica, 4 obstetrícia e 2 em pediatria. (Indicadores do RN e seus Municípios, 2004). Na saúde um técnico da secretaria municipal de saúde, que assumiu a secretaria de administração, realiza a alimentação do sistema SISVAN (Sistema de Vacinação) no repasse das informações de condicionalidade da saúde pela falta de efetivo municipal suficiente; o acompanhamento junto às famílias é realizado pelos agentes comunitários de saúde que recebem o mapa de acompanhamento, levam para as unidades de saúde da família e realizam o devido preenchimento, devolvendo-o em seguida para a devida alimentação do sistema.

Desde a adesão ao programa, o gestor local participou de 06 capacitações referentes aos sistemas de informação e acompanhamento do Bolsa Família. Dois técnicos da Secretaria Estadual de Trabalho, Habitação e Assistência Social-SETHAS dão suporte às ações do programa no município. Uma das dificuldades verificadas até final de 2007 era o acesso à internet para alimentação dos sistemas, pois havia um gasto excessivo de telefone, uma vez que a internet ainda era discada, pela falta de acesso à banda larga. Atualmente o município adquiriu sinal via rádio o que melhorou o processo de trabalho do gestor local do programa no envio e recebimento de informações.

No que se refere ao aspecto socioeconômico, o município se caracteriza pela aptidão para lavouras e culturas de ciclos longos como algodão arbóreo, sisal, caju e sorgo, bem como potencial de pesca, dispondo de uma cooperativa local. Administrativamente está organizada em 10 secretarias: Administração, Agricultura e Abastecimento, Educação e da Cultura, Assuntos Especiais, Finanças e Planejamento, Turismo e Meio Ambiente, Saúde e Saneamento, Desportos e do Lazer, Obras e Serviços Urbanos, Promoção Social. (IDEMA, 2004).

Quanto ao Trabalho 1.353 pessoas desenvolvem alguma ocupação. Destes 745 estão empregados (143 pelo regime CLT, 33 Militares e Funcionários Públicos Estatutários, 569 na informalidade), sendo 264 caracterizados como prestadores de serviço, vendedores do comércio e mercados, 757 trabalhadores agropecuários, florestais, de caça e pesca, e 110 na produção de bens e serviços industriais. (IBGE, 2000)

No que se refere aos rendimentos em salários mínimos:

Tabela 2: Rendimentos no Município de Pedra Grande:

| Rendimentos | (%) População |
|--------------------------|---------------|
| Sem rendimentos | 52,44% |
| Até 1 salário mínimo | 30,99% |
| 1 a 2 salários mínimos | 10,11% |
| 2 a 3 salários mínimos | 3,71% |
| 3 a 5 salários mínimos | 1,24% |
| 5 a 10 salários mínimos | 1,41% |
| 10 a 20 salários mínimos | 0 |
| + 20 salários mínimos | 0,10% |

Fonte: IBGE (2000)

O Agente Operador no município é a Caixa Econômica Federal que disponibiliza um Caixa Aqui⁷. Antes da instalação dessa unidade as pessoas se deslocavam ao município mais próximo, 62 Km, para fazer os saques. Nesse percurso, além dos gastos com passagem os mesmos acabavam utilizando parte ou quase a totalidade dos recursos do benefício no comércio da cidade vizinha, o que prejudicava o desenvolvimento do pequeno comércio da cidade.

O IGD do Programa em Pedra Grande é de 0,4 gerando de transferência para o município cerca de R\$ 1.427,60 mensais, que segundo gestor local do programa, vem sendo utilizado para aquisição de equipamento, o que foi confirmado pelo estudo análise de Pesquisa sobre a utilização de recursos do índice de gestão descentralizada (MDS, 2007), embora não haja controle nem deliberação do comitê gestor local sobre a utilização deste recurso.

⁷ Caixa bancário instalado em um estabelecimento comercial que disponibiliza serviços bancários básicos como pagamento de tributos públicos (água, energia, telefone, etc) e saques.

4 POLÍTICA SOCIAL E DESENVOLVIMENTO LOCAL: UMA AVALIAÇÃO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NO MUNICÍPIO DE PEDRA GRANDE-RN

A partir de um estudo de caso, a pesquisa “Programa de Transferência de Renda e Desenvolvimento Local: o Programa Bolsa Família no município de Pedra Grande-RN”, tem por objetivo explicitar a estreita relação entre as políticas sociais e a *expansão das capacidades e melhoria da qualidade de vida* dos seus beneficiários. Para tanto, definimos uma metodologia de avaliação que nos possibilitou avaliar o programa de transferência de maior abrangência já realizado no país, cuja efetividade vem sendo menorizada nos espaços de avaliação dessa política sem a devida contextualização e dados que de fato tenham fundamentação empírica.

Esse se constitui no principal objetivo deste capítulo, ou seja, discutir a construção do conceito de avaliação de políticas públicas e metodologias já desenvolvidas que melhor se adequarão aos objetivos propostos nesta pesquisa, bem como apresentar os seus resultados.

4.1 SOBRE AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: CONCEITOS E METODOLOGIAS

Para realizar a avaliação sobre a *efetividade* do Programa Bolsa Família como possível elemento do *desenvolvimento local, entendido aqui como expansão das capacidades e melhoria da qualidade de vida* dos beneficiários coloca-se a discussão sobre o tema de Avaliação de políticas públicas.

Segundo Melo (2001) avaliar políticas sociais de 1930 à década de 1990 no Brasil requer considerar sua inscrição em um momento de construção nacional, integração social e de regulação. A trajetória de avaliação das políticas sociais não as apontavam como instrumento capaz de reduzir os índices de desigualdades. A agenda política era determinada por ideólogos e

técnicos desenvolvimentistas e pelos tecnoburocratas do Ministério do Trabalho. Os aumentos das taxas de crescimento e dos níveis de equidade sociais eram considerados apenas na discussão sobre destinação das reservas técnicas da previdência social.

A agenda pública na década de 1950, conforme Melo (2001), a partir de uma coalizão das agências econômicas, Ministério do Trabalho e setores trabalhista e a esquerda, fortalece o Estado enquanto sujeito de acumulação através dos setores públicos produtivos e via fundos públicos, e agente de distribuição através das rendas públicas (burocracia pública, sindical e grupos ocupacionais).

Durante os governos Populistas, a política social se apresentava como antagônica aos interesses da acumulação. As reformas de base (Agrária, Urbana e Administrativa), conforme a CEPAL, se constituíam em um mecanismo de engenharia político institucional capaz de superar o estrangulamento do sistema produtivo, ao mesmo tempo em que possibilitaria o desenvolvimento social.

Nessa conjuntura política, o eixo para análise e avaliação de políticas sociais, segundo Melo (2001), era o seu caráter compreensivo definido na agenda populista que indicava uma relação de causalidade determinista entre realização das reformas de base ou estagnação social e econômica. Porém, a contra-agenda apontava solicitações de atendimento das necessidades sociais básicas, como habitação e saneamento e o deslocamento da questão social da esfera das regulações da relação capital-trabalho, rompendo a suposta dependência das reformas de base.

No regime militar, o eixo analítico, segundo Melo (2001), se desloca para a questão do desenvolvimento econômico X distribuição de renda. O objeto de investigação passa a ser a redistribuição resultante do crescimento econômico. A política social era vista como não política (herança da ideologia do Banco Mundial, seguido da Organização Internacional do Trabalho).

Na década de 1980 é priorizada a expansão dos gastos sociais o que leva a um agravamento da crise fiscal, desequilíbrio externo, o eixo de

análise se desloca do Crescimento X Distribuição de Renda para questão da eficiência (gerencial) e eficácia social de políticas.

Conforme Melo (2001), a partir de 1984 o campo conceitual se desloca para a análise do funcionamento e do seu caráter burocrático privatista, centralizado, excludente e ineficaz, a partir de dois instrumentos de engenharia político-institucional: a participação dos atores excluídos na arena decisória das políticas, enfoque na transparência, e descentralização político administrativa.

Após a constituição de 1988, a análise se descola para redefinição do papel do Estado e sua legitimidade, no discurso da agenda neoliberal. A discussão versa sobre a ingovernabilidade do Brasil pela saturação da agenda pública (excesso de direitos sociais), sugerindo para a sua superação: redução da intervenção estatal na oferta de bens e serviços de natureza social; assumir apenas qualificação simplificada e de baixo custo; e, estimular as privatizações, em especial nas áreas médica e previdenciária (MELO, 2001).

Na contemporaneidade “O Programa Bolsa Família” localiza-se em um momento da agenda política de continuidade e mudança de reflexão e aponta a discussão para uma preocupação com a não violação de direitos constitucionais e a recuperação do Estado e Desenvolvimento sustentável.

Marta Arretche (2001) chama a atenção para o fato de que a avaliação de uma política pública pressupõe sempre uma atribuição de valor. Ou seja, um julgamento a partir de uma idéia de justiça social.

As políticas públicas podem ser analisadas e/ou avaliadas. A análise de políticas públicas pressupõe o exame do desenho institucional, os pressupostos e o financiamento desta política. Quanto à *avaliação*, constitui-se da verificação empírica dos resultados de um programa e/ou projeto que traz em uma realidade concreta uma *política pública*.

Quanto aos aspectos metodológicos, existe uma crescente discussão em relação à construção de categorias analíticas. Para Figueiredo & Figueiredo *apud* Arretche (2001) existem três categorias/conceitos presentes na avaliação de políticas públicas que podem ser classificadas em três tipos.

Eficácia: através da relação entre os objetivos e instrumentos explícitos de um programa e seus resultados efetivos, metas propostas e metas alcançadas, instrumentos previstos para implementação e os efetivamente empregados. (ARRETCHE, 2001)

Embora esse tipo de avaliação não se constitua em objeto principal da nossa pesquisa, no que se referia ao Programa Bolsa Família, pretendíamos analisar se as metas estabelecidas pelo MDS para o Estado do Rio Grande do Norte e o município de Pedra Grande haviam sido alcançadas ou não, o que levou ao não alcance. Porém, esse se constituiu em um ponto não muito claro da política. Não encontramos documentos nesse sentido. Já no que se refere ao cálculo do Índice de Gestão Descentralizada-IGD, o mesmo foi explicitado em item anterior e será analisada a sua utilização junto à atuação do Comitê Gestor Local do Programa.

Eficiência: avaliação da relação entre esforço empregado na implementação de uma dada política e os resultados alcançados, ou seja, demonstra uma necessidade urgente de racionalização dos gastos públicos e sua eficiência, exerce um controle sobre as ações do governo a partir dos seus gastos. (ARRETCHE, 2001)

Quanto à eficiência do Programa Bolsa Família, mensuramos os gastos do programa no Estado e no município de Pedra Grande, não apenas no que se refere à transferência de recursos para as famílias, mas do repasse de recursos aos Fundos Municipais e o Índice de Gestão Descentralizada e como se deu a implementação destes recursos no município, verificando o papel das instâncias de controle social na deliberação para utilização desse orçamento.

Efetividade: exame da relação entre a implementação de um determinado programa e seus impactos e/ou resultados a partir da verificação de uma efetiva mudança nas condições prévias de vida das populações atingidas pelo programa. (ARRETCHE, 2001)

A avaliação da efetividade do Programa Bolsa Família utilizou como parâmetro a discussão conceitual dos capítulos anteriores a respeito de *transferência de renda, vulnerabilidade social, desenvolvimento, e avaliação de*

políticas públicas, enfatizando todos os aspectos do programa capazes de garantir a *expansão de capacidade dos indivíduos e melhoria da qualidade de vida* como nos apontou Sen (2000).

A avaliação, segundo Lobo (2001), ainda é tida como instrumento de crítica no sentido de apontar as falhas decorrentes da política adotada, constituindo-se em uma ameaça aos gestores quando deveria ser uma atividade regular:

[...] enquanto exame sistemático das atividades específicas desenvolvidas pelos governos para cumprir com as metas e produzir os efeitos esperados, em conformidade com suas políticas e programas (SILTBANDT apud LOBO, 2001, p.17).

Quando se pretende avaliar programas sociais há um indicativo que resulta na adoção de técnicas de análise quantitativas, principalmente no que se refere à ordem econômico-financeira. Porém, superar essa cultura em que a avaliação é vista como instrumento fiscalizatório requer, conforme nos aponta Lobo (2001), adotar insumos também qualitativos.

A autora coloca questões de ordem metodológica a serem consideradas, como a construção de um sistema de informação, o que indicaria transparência das ações propostas e realizadas, e permitiria um melhor monitoramento da mesma:

1ª questão - Às limitações impostas aos programas sociais, uma vez que há condicionalidades que independem do desenvolvimento do mesmo, devendo se considerar outros fatores, principalmente quando envolve processos educativos que requerem tempo para apropriação no imaginário coletivo;

No caso do Programa Bolsa Família, tal análise se coloca como um desafio, na medida em que temos uma cultura política arraigada em práticas tradicionais de gestão pública sem participação da população. Os espaços de controle social ainda têm subestimado sua capacidade de condução das políticas públicas conforme interesse da sociedade. Incorporar a dimensão

participativa ainda levará tempo, porém o exercício proporcionado por políticas que trazem condicionalidades atreladas ao desenvolvimento do potencial educativo pode vir a se constituir em dispositivo genuíno para instalação de uma nova cultura participativa.

2ª questão - A capacidade explicativa do programa, pois na maioria das situações não se dá de modo isolado, havendo necessidade de um conjunto de outras intervenções, inclusive de outras áreas para que possa surtir o efeito desejado, o que nos indica a necessidade de transversalidade das políticas governamentais;

Nesse aspecto a avaliação do Programa Bolsa Família é pertinente na medida em que essa política apresenta em seu arcabouço a intersetorialidade na condução de suas ações. A questão é como cada ente pactuado vem realizando suas atribuições.

3ª questão – Priorizar, em avaliações de processo, as análises qualitativas, devido ao seu grau de complexidade, de modo a abarcar os diversos atores envolvidos. A variação de percepções dependerá dos papéis desempenhados e do grau de hierarquização dos mesmos;

Visando sair da tendência ao grau de superficialidade das análises do Programa Bolsa Família buscamos identificar e detalhar o grau de complexidade dos mesmos a partir de análises qualitativas da percepção de vários atores envolvidos direta ou indiretamente pela ação do Programa: gestor, técnicos, beneficiários, não beneficiários (comerciante local, representantes da sociedade no comitê gestor local do programa).

4ª questão - Em programas de abrangência nacional há que se considerar as especificidades locais, pois em geral é erro comum a homogeneidade do planejamento das ações, partindo do pressuposto da (in) capacidade dos agentes locais na realização das políticas.

O propósito desta pesquisa foi potencializar uma análise, avaliação de uma política pública nacional, considerando a especificidade de sua aplicação em um contexto local específico.

Considerando a construção histórica dos eixos de análise para avaliação de políticas públicas trazido por Melo (2001), os conceitos de

avaliação colocados por Arretche (2001), e as questões de ordem metodológica trazidas por Lobo (2001), se percebe que há uma forte influência das discussões metodológicas a partir das leituras conjunturais de como se tem estabelecido as relações políticas, econômicas e sociais do bojo dominante do pensamento de cada época, de quem propõe a política e de quem é beneficiado pela mesma.

Sendo assim, a pesquisa “Política de Transferência de Renda e Desenvolvimento Local: O Programa Bolsa Família no Município de Pedra Grande-RN” objetivou avaliar a efetividade do programa Bolsa Família como um possível elemento do desenvolvimento local, entendido como expansão das capacidades e melhoria da qualidade de vida dos beneficiários.

4.2 O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E AS MUDANÇAS NA QUALIDADE DE VIDA DAS FAMÍLIAS

Neste tópico analisamos as percepções das famílias beneficiadas a partir das discussões estabelecidas com os grupos focais. Através da verificação e análise das falas buscamos subsídios que apontassem de algum modo se houve ou não melhoria da *qualidade de vida* dessas famílias, utilizando o conceito de Sen (2002), bem como da possível diminuição do grau de vulnerabilidade social, Katzman (2005), das mesmas, após terem sido incorporadas ao Programa Bolsa Família.

Para realizar esta análise optamos pela utilização da técnica de grupos focais. No município são 652 famílias beneficiadas. Estas estão distribuídas em 12 distritos mais uma área urbana, o Centro da cidade, conforme quadro abaixo:

Quadro 1: Número de Distritos, beneficiários por distrito e quantidade de pessoas que o PBF alcança.

| ÁREA | NOME | QUANTIDADE DE FAMÍLIAS CADASTRADAS | QUANTIDADE DE PESSOAS |
|----------|-------|------------------------------------|-----------------------|
| Distrito | Acauã | 101 | 320 |

| | | | |
|-------------------------|-----------------------------|-----------------------------------|-------|
| Distrito | Alto da Aroeira | 19 | 061 |
| Distrito | Barreiros | 60 | 184 |
| Projeto Assentamento | Boca do Campo | 33 | 149 |
| Projeto Assentamento | Bonsucesso | 31 | 116 |
| Projeto Assentamento | Canto da Ilha* ⁸ | Não tem beneficiários | 0 |
| Distrito | Cutia | Sem moradores, fazenda abandonada | 0 |
| Distrito | Enxu Queimado * | 263 | 1.067 |
| Distrito | Farias | Sem moradores, fazenda abandonada | 0 |
| Associação/Assentamento | Floresta | Não têm beneficiários | 0 |
| Distrito | Lajedo | 28 | 077 |
| Distrito | Quixabeira | 49 | 181 |
| Distrito | Quixabeirinha | 03 | 012 |
| Distrito | Praia do Marco | 07 | 027 |
| Urbana | Cidade/centro | 474 | 1.551 |
| TOTAL | | 1.068 | 3.745 |

Fonte: Caixa Econômica Federal/março-2008

Conforme podemos observar 95,58% da população do município é beneficiada pelo Programa Bolsa Família, tendo em vista a população do município de acordo com o IBGE (2007). Consideramos como campo empírico para esta pesquisa a disposição dos distritos em área urbana, rural e litorânea, e fazendo relação com a quantidade de beneficiários.

Realizamos grupos focais em 7 localidades (6 nos distritos e 1 no centro urbano). Sendo assim distribuídos: Dois (2) grupos em assentamento de Reforma Agrária (Boca do Campo e Bonsucesso; 2 no litoral (Enxu Queimado e Praia do Marco), 2 em comunidades rurais (Quixabeirinha e Acauã), 1 no Centro urbano.

Quadro 2: Distritos pesquisados e número de participantes por grupo focal

⁸ * Área pertencente à Pedra Grande e a São Miguel do Gostoso

| Local | Número de Famílias Cadastradas no Programa | Número de participantes do Grupo Focal | Sexo | |
|----------------|--|--|------|----|
| | | | F | M |
| Boca do Campo | 33 | 09 | 09 | 00 |
| Bonsucesso | 31 | 08 | 07 | 01 |
| Praia do Marco | 07 | 06 | 06 | 00 |
| Enxu Queimado | 263 | 10 | 10 | 00 |
| Quixabeirinha | 03 | 03 | 03 | 00 |
| Acauã | 101 | 08 | 07 | 01 |
| Centro | 474 | 09 | 09 | 00 |

Fonte: Elaboração Própria

Conforme pode se observar no quadro 1, foram realizados grupos nas localidades com maior e menor número de beneficiários do Programa, considerando também sua localidade. A participação foi voluntária e espontânea, não havendo critérios pré-estabelecidos, a não ser de fazer parte do Programa. Estabelecemos para cada grupo uma participação mínima de 4 e máxima de 12 pessoas, conforme metodologia dos grupos focais. Exceto para Quixabeirinha, esse critério não foi levado em conta, pois o número de beneficiários era de apenas três. Para realização da técnica contamos com a colaboração de uma auxiliar de pesquisa para realização das anotações e gravação das falas.

Perfil das localidades:

O Projeto de Assentamento Bonsucesso surge do processo de reivindicação pelo uso da terra. O imóvel já estava ocupado por um grupo de famílias que por iniciativa do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Pedra Grande foram cadastradas e o processo de desapropriação foi iniciado junto ao INCRA, uma vez que o proprietário, Sr. Roosewelt José Meira Garcia, estava de acordo. Após avaliação, o INCRA desapropriou o imóvel em ato, no dia 9 de fevereiro de 1996, tendo ocorrido a emissão de posse em 29 de agosto do mesmo ano. Ao grupo já instalado no imóvel foram incorporadas algumas famílias que em conjunto formaram uma agrovila. O INCRA assessorou a formação da associação para que o grupo pudesse atender ao perfil e ser beneficiado pelo Programa de Reforma Agrária. Todas as 69 famílias que lá

residem são de origem rural e desenvolvem predominantemente culturas de subsistência como feijão e milho. A localidade dispõe em infra-estrutura apenas de 2 poços tubulares, 1 telefone público, os correios não vão até a localidade, o presidente da associação vai periodicamente à sede para recolher as correspondências (TECHNE, 2006).

Projeto de Assentamento Boca do Campo: as terras onde se localiza este Projeto de Assentamento pertenceram inicialmente ao ex-senador João Câmara e ao seu herdeiro Edson Câmara (filho do ex-senador), passando, posteriormente, por outras 3 (três) pessoas (os senhores Seráfito Dantas, ex-Deputado Estadual, a Sra. Maria Dulce Gueiros Leite e, por último, Paulo Figueiredo). A reivindicação pela posse de terra ocorreu através da organização dos moradores de Acauã e dos moradores da então Fazenda Boca do Campo. A igreja e grupos locais lideraram o movimento de reivindicação da posse, juntamente com o Movimento Sem Terra – MST e o Sindicato dos Trabalhadores Rurais – STR. A Exemplo da desapropriação das terras de Bonsucesso, o processo foi negociado junto ao INCRA e foi decretado imóvel para fins de Reforma Agrária no Diário Oficial da União, publicado em 9 de fevereiro de 1996. A comunidade é formada por 55 famílias organizadas em agrovilas com cultura de subsistência. (TECHNE, 2003)

Praia do Marco é assim chamada devido a um marco trazido e ali fixado por portugueses em 1501. Esta área pertenceu ao município de São Miguel de Touros, passando ao município de Pedra Grande quando este foi reconhecido. Neste trecho de litoral há uma pequena comunidade de pescadores, totalizando 10 famílias. Por ser um ponto turístico nos períodos de alta estação, de dezembro a fevereiro, os mesmos desenvolvem serviços neste período para complemento de renda.

Enxu Queimado caracteriza-se por ser área de praia também, porém diferentemente da Praia do Marco, há uma pequena estrutura uma vez que há um número significativo de moradores que fazem do distrito sua morada durante todo o ano e não apenas na época de veraneio. Neste distrito é onde se localiza a única cooperativa de pescadores da cidade.

Quixabeirinha pequena, comunidade rural com característica de vila, formada por apenas 10 famílias das quais três são beneficiárias do Programa Bolsa Família.

Acauã é uma comunidade formada por 101. Seus moradores são agricultores e a comunidade conta com uma associação dirigida por uma empresária, proprietária da única pousada localizada na Praia do Marco. As atividades da associação contam com um pequeno número de moradoras, cerca de 5 participantes, cujo trabalho é voltado ao conserto de peças de roupas de lojas, sediadas na capital do Estado.

O Centro enquanto perímetro urbano é onde se concentra o maior grupo populacional da cidade e onde se localizam as instâncias de governo: prefeitura e secretarias, bem como pensões e restaurantes, *lan house*, correios, escolas, supermercados e serviços diversos.

Cada grupo focal teve uma duração média de 40 minutos a 1 hora e meia, variando conforme número de participantes. Houve um agendamento prévio de cada encontro com representantes da comunidade. No caso dos assentamos, fizemos contato com seus presidentes. Cinco perguntas centrais nortearam os debates: Houve alguma mudança nas suas vidas quando os (as) Srs.(as) passaram a receber a bolsa do Programa Bolsa Família?; os(as) Srs.(as) consideram que esse Programa é importante para sua vida? Por quê?; O recurso (dinheiro) que os(as) Srs.(as) recebem do Programa é utilizado para quê? Qual a principal utilização?; Os(as) Srs.(as) para continuar a receber o benefício precisam fazer o que? Existe alguma condicionalidade que precisam cumprir? Vocês ficaram sabendo dessas condicionalidades de que forma? Conhecem a cartilha do Programa Bolsa Família que fala sobre a agenda de compromissos da família?

Perfil dos (as) Beneficiários (as):

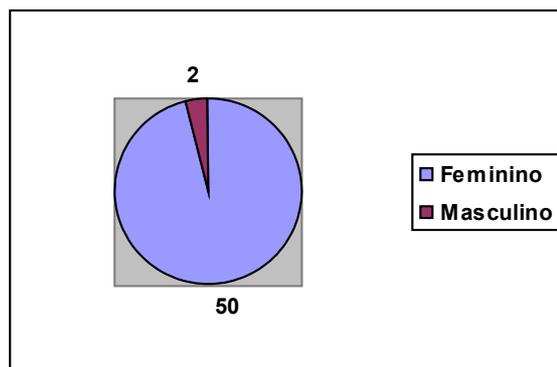


Gráfico 1 - Sexo dos(as) beneficiários(as)

Fonte: Elaboração Própria – fonte primária

Como podemos observar no gráfico 1, o Programa Bolsa Família tem uma característica fortemente feminina na gestão do benefício na família, o que nos demonstra uma centralidade historicamente construída da mulher como figura responsável pelo ambiente familiar, formação educativa, dos cuidados domésticos e de saúde de toda a família, principalmente das crianças e dos adolescentes.

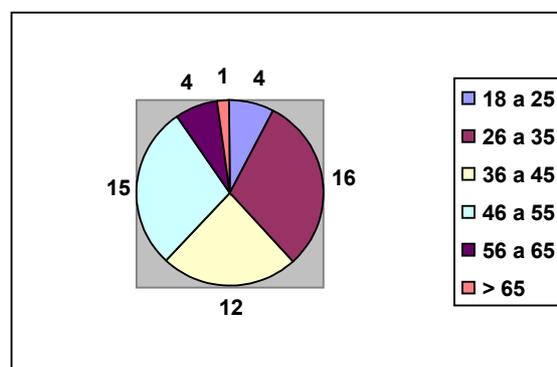


Gráfico 2 - Idade dos(as) beneficiários(as)

Fonte: Elaboração Própria – fonte primária

A concentração da faixa etária dos (as) beneficiários (as) apresentada no gráfico 2 encontra-se entre 26 e 55 anos, idades estas consideradas propícias ao desenvolvimento de atividades produtivas se houvesse ofertas de trabalho no contexto local.

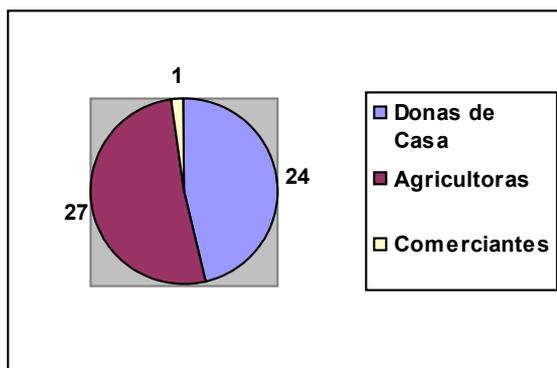


Gráfico 3 Ocupação dos(as) Beneficiários(as)

Fonte: Elaboração Própria – fonte primária

Vale ressaltar que o demonstrativo do gráfico 3 não corresponde a realidade local uma vez que a construção histórica do lugar da mulher na família com os cuidados domésticos do lar não permitem que haja um reconhecimento por parte das mesmas enquanto produtivas, embora exerçam o mesmo papel dos seus companheiros no cultivo da terra, tendo inclusive a mesma jornada de trabalho.

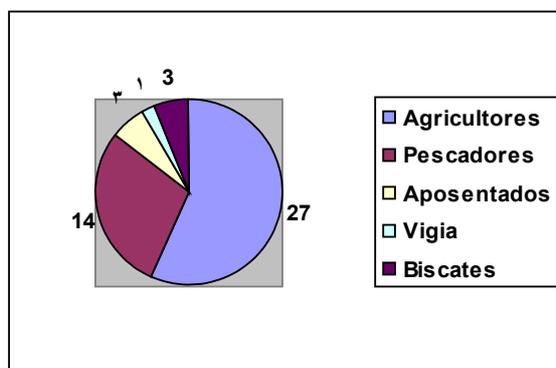


Gráfico 4 - Ocupação dos(as) companheiros(as) dos beneficiários(as)

Fonte: Elaboração Própria – fonte primária

Observação: 4 beneficiárias não têm companheiros (3 são viúvas e 1 é divorciada)

Conforme demonstrado nos gráficos 3 e 4, a ocupação das pessoas se concentra em duas atividades predominantes: agricultura e doméstica. Cerca de 90% das donas de casa são companheiras de agricultores ou pescadores, ambas as atividades com longos períodos sazonais.

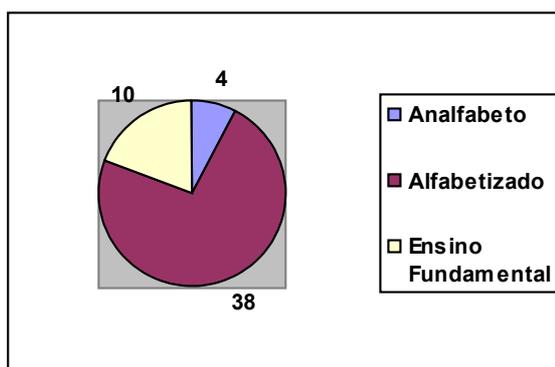


Gráfico 5 Escolaridade dos(as) beneficiários(as)

Fonte: Elaboração Própria – fonte primária

Outra característica marcante que destacamos no gráfico 5 é a baixa escolaridade, considerando que os que se auto-afirmam como alfabetizados sabem apenas assinar o nome, essa condição relega este grupo a situações de *vulnerabilidade social* (ABRAMOVAY, 2002; KATZMAN, 2005) e a *privações de liberdade* no sentido trabalho por Sen (2000).

A perspectiva da capacidade humana não se restringe à formação de capital humano apenas está relacionada à educação, na liberdade substantiva das pessoas para valorizar e melhorar as escolhas reais que possuem. (SEN, 2000)

Embora a educação torne uma pessoa mais eficiente para produção de mercadorias, aumentando, portanto, o capital humano, esse fator não deve ser desconsiderado como único fim do processo educativo. Os benefícios da educação excedem a formação de capital humano, considerando que os conhecimentos adquiridos que são importantes para geração de mercadorias podem ser utilizados também em outras realizações, mesmo que do ponto de vista da subjetividade, como a melhoria das relações familiares e comunitárias, maior capacidade cognitiva desenvolvida pelo acesso a bens produzidos culturalmente. (SEN, 2000)

Ao avaliar o Programa Bolsa Família sob as reflexões de Amartya Sen (2000), os (as) beneficiários (as) revelam as mudanças ocorridas em suas

vidas desde que foram inseridos(as) no programa. Conforme relata Sra. Luzinete:

Na minha opinião mudou muita coisa, sim. Porque aqui é difícil trabalho, chega uma época dessa não tem nada. Aqui a gente só ganha alguma coisa no ano novo e no carnaval quando vem gente pra cá. O que junta nessa época é pra comprar o pouco pro resto do ano e ainda assim não dá (Sra. Luzinete, 46 anos. Grupo 1 – Praia do Marco. Entrevista realizada em 5 de março de 2008).

A Praia do Marco se constitui em ponto turístico do município de Pedra Grande cujo período sazonal de ocupação interfere diretamente na vida produtiva das famílias que lá residem. São em sua maioria pescadores e donas de casa que nos períodos das festas de fim de ano e carnaval, durante o veraneio, cerca de 3 meses, nos quais conseguem ser inseridos, mesmo que precariamente, em alguma atividade de geração de renda como: venda de pescados, gêneros alimentícios, serviços de restaurante, diaristas. Para Sra. Maria de Fátima da comunidade de Acauã:

Eu sei que é ruim mesmo você passar um mês sem ganhar um real. Um salário hoje na carestia que a gente tá, não dá pra nada. Aqui (na comunidade) mesmo só tem duas pessoas que tem emprego, e é assalariado, o resto não tem nada, aposentado também não tem. Antigamente não tinha esse programa, então quando chegava nesse tempo que não dá nada, vinha aquela rendazinha da emergência, aí escapava um pouco, mas era por pouco tempo, quando chovia um pouquinho que não dava nem pra fazer plantação já cortavam a ajuda, era um desespero só. (Sra. Maria de Fátima, 44 anos. Grupo 4 – Acauã. Entrevista realizada em 6 de março de 2008)

Nas comunidades rurais, as falas não diferem da região litorânea quanto à sazonalidade das atividades de geração de renda que realizam. Neste caso a produção está diretamente ligada ao período de chuvas.

Nas entrevistas acima descritas, embora sejam beneficiárias de duas localidades distintas, as colocações são semelhantes em relação ao PBF. Todas alegam ter tido mudanças positivas desde que passaram a receber este benefício. É interessante observar que o componente “falta de trabalho e emprego” aparece com frequência nas falas, o que nos revela a ausência de políticas estruturantes, geradoras de renda que sejam capazes de incorporar este contingente de desempregados, além do fato de não ter uma dinâmica econômica local que garanta a ocupação e renda. Por outro lado Sen (2000) nos alerta que participar da vida econômica tem um papel básico na vida social das pessoas. Segundo o autor:

[...] é difícil pensar que qualquer processo de desenvolvimento substancial possa prescindir do uso muito amplo de mercados, mas isso não exclui o papel do custeio social, da regulamentação pública ou da boa condução dos negócios do Estado quando eles podem enriquecer – ao invés de empobrecer a vida humana. (SEN, 2000, p. 22)

A privação de liberdade econômica pode gerar a privação de liberdade social e esta a privação de liberdade política. A tese de Sen (2000) chama atenção para a necessidade de compreender o desenvolvimento como um processo integrado de expansão de liberdades substantivas interligadas, integrando aspectos, econômicos, sociais e políticas públicas.

A privação acarretada pela vulnerabilidade alimentar presente em vários relatos demonstra a importância de políticas públicas, que mesmo em escalas reduzidas, procuram minimizar ou enfrentar esse problema. Na avaliação dos beneficiários do Programa Bolsa Família, em Pedra Grande, esta dimensão é ressaltada assim como a importância do programa em suas vidas.

A Sra. Maria Lindomar avalia que:

Deus livre desse programa acabar. Senão vão encontrar gente nas estrada morta do mesmo jeito que a gente vê os gado nessa época (Sra. Maria Lindomar, 29 anos. Grupo 4 – Acauã. Entrevista realizada em 6 de março de 2008).

É comum nos períodos de estiagem haver morte do gado pela falta de alimentação, capim e água. A associação a esta passagem que faz parte do cenário das comunidades do interior revela um peso significativo desta política pública na vida dos beneficiários e suas famílias.

Para Sra. Marta:

Graças a deus, porque esse programa é uma ajuda. Principalmente aqui, porque nós, é uma comunidade muito pobre, a cidade é muito pobre, a gente não tem a quem recorrer, não chove, a gente não tem mais roçado, não tem nada plantado. Só esse dinheiro é que socorre nós. Aqui não tem feira que você pega R\$ 5,00 e compra um bocado de coisinha, só tem na cidade, pra ir lá, você gasta R\$ 5,00, R\$ 10 e até R\$ 30 às vezes só pra ir até lá. Daqui pra ali cobram isso, quem pode pagar? Às vezes a gente faz isso porque não vai ficar aqui pra morrer de fome, zé mesmo essa semana não conseguiu ir pescar nenhum dia por causa do vento, sofreu um acidente, o vento jogou a catraia por cima das pedra, quase que ele morre, desmaiou, tá lá sem poder andar direito. Em Enxu os barco é a motor, ainda tem jeito, aqui não (Sra. Marta, 42 anos. Grupo1 – Praia do Marco. Entrevista realizada em 5 de março de 2008).

O relato acima demonstra ser o Programa Bolsa Família única fonte de renda responsável pelo sustento desta família. Apesar de desenvolverem atividade de geração de renda, como a pesca, estão submetidos aos problemas que dela decorrem, como a instabilidade do tempo. A praia do Marco por ser distante do Centro da cidade não propicia acesso a bens e serviços essenciais como mercados e feiras livres, o que demanda outros gastos para garantia dos direitos de consumo.

De acordo com o Sr. José:

É importante demais. Aqui nessa época tudo seco, eu não tenho estudo, ir pra Natal fazer o quê? Nasci e me criei aqui, só fiz o ensino fundamental, ir pra capital pra quê? Lá eu não consigo emprego, é

só pra sofrer. Sofrer eu sofro aqui mesmo, pelo menos quando aperta a fome nós têm o nosso roçado, um feijão, um milho, uma melancia, isso quando tem, porque nessa seca não dá nada. Vou pra maré tento pescar, o pouco que consigo não dá pra vender e pra ter um comércio, mas segura pra não morrer de fome, e com a ajuda desse programa é que não deixa a gente morrer (Sr. José, 35 anos. Grupo 4 – Acauã. Entrevista realizada em 6 de março de 2008).

O relato do Sr. José nos revela uma fala auto-avaliativa da sua condição no uso de sua *liberdade substantiva*. A baixa escolaridade diminui sua *capacidade* de acesso ao mercado de trabalho, tanto na cidade onde nasceu e se criou como na capital do Estado. Além do fato de que tem apego pela localidade de origem, pelo trabalho com a terra, enquanto pequeno produtor, pelo prazer de consumir o que produz. Porém diante da fragilidade das capacidades reconhece no programa um meio de acesso, por menor que seja à alimentação.

Conforme podemos observar, a liberdade substantiva do indivíduo e sua família (SEN, 2000) para estabelecer uma quantidade adequada de alimentos é cerceada pela perda do potencial de adquiri-la, seja pela incapacidade de produzi-la ou pela incapacidade de poder de compra. Como bem sabemos a fome, seja ela subnutrição, crônica, ou coletiva, são influenciadas pelo funcionamento da economia e não pela produção de alimentos e atividades agrícolas.

Para Sen (2000), a decisão de uma família sobre as quantidades adequadas de alimentos passa por algumas influências: a dotação, que é a propriedade por parte da família de recursos produtivos que tenham um preço de mercado. No caso das famílias que entrevistamos a única dotação em geral é a força de trabalho; uma outra influência está nas possibilidades de produção e de seu uso; condições de troca no sentido marxiano de compra e venda de bens. Em ambas as situações tanto as famílias podem estar dotadas em forma de terra e trabalho, com condições para produção direta de alimentos, como é o caso da agricultura, ou de adquirir potencial para compra de alimentos mediante renda em forma de salário, este último pela venda primeira da força de trabalho.

Neste sentido, a presença de uma política pública garantidora de renda é fundamental mesmo que não tenha um princípio estruturante. Não podemos negar o caráter emergencial do Programa Bolsa Família quando atua diretamente na minimização da fome dessas famílias beneficiárias. Porém, em sentido amplo pode gerar em longo prazo avanços no que se refere a formas de ser e estar no mundo a partir da *expansão das capacidades*.

As pessoas acompanham os noticiários, programas e se preocupam com sua manutenção e continuidade, conforme nos colocou o Sr. José:

Ah, foi muito aperreio quando teve uma época que o programa ia acabar por causa da CPMF, mas aí, ele (o presidente) disse que o pessoal do Brasil não se preocupasse que ia dá um jeito, tirar de outro canto (o dinheiro), mas o programa ia continuar. Como ia ser? Aqui faz tempo que não chove, quando cai é uma chuvinha, não dá nem pra plantar, que quando vem cair outra é com dois meses. Eu vi num jornal o pessoal em São Paulo filmando o sol, aqui a gente reza pra chover, lá eles pra ver um olho de sol. (José, 35 anos. Grupo 4 – Acauã. Entrevista realizada em 6 de março de 2008).

É interessante verificar como a compreensão do programa enquanto garantidor de um direito é contraditória pois tanto está vinculado à prioridade dada pela figura do gestor maior do país, como na dotação orçamentária assegurada pelos legisladores.

Conforme a Sra. Maria da Soledade:

Graças a Deus esse presidente olha por nós, foi o único que pensou em nós, o povo do sul quer é acabar (com o programa), mas a gente tem um que tá lá que sabe o que nos passa. (...) É uma ajuda de Deus. Votei nele e não me arrependi, votei duas vezes e se tiver de novo, voto de novo nele. Graças a deus ele tem o poder de deixar esse programa continuar (Sra. Maria Soledade, 48 anos. Grupo 2 – Assentamento Boca do Campo. Entrevista realizada em 5 de março de 2008).

Como discute Stein (2008), o entendimento da política pública enquanto direito de cidadania ainda é incipiente, algumas refletem esta associação de que se determinado político deixar o poder algumas políticas deixarão de existir, mesmo que estas figurem direitos assegurados. Esse é um dos desafios a ser enfrentado no sentido educativo de políticas públicas condicionadas.

As falas acima denotam a compreensão de que o poder está no outro, na representação das instâncias de gestão e não no cidadão que tem direitos assegurados constitucionalmente. Porém, reconhecem no Programa Bolsa Família características de sistematicidade e continuidade, como demonstra a fala da Sra. Maria dos Navegantes.

Antes desse programa tinha a emergência que era uma cesta que davam por um tempo, mas na primeira chuva cortavam como se brotasse plantaço de um dia pro outro. Agora é melhor porque a gente recebe todo mês uma quantia certa (Sra. Maria dos Navegantes, 35 anos. Grupo 5 – Enxu Queimado. Entrevista realizada em 6 de março de 2008).

É interessante observar que alguns beneficiários falam de reivindicar por melhoramento da política pública e a importância de que sua opinião seja considerada, e que os espaços de fala sejam aproveitados. A fala abaixo demonstra uma crítica aos meios de comunicação de como estes utilizam a informação sobre o Programa. Como avalia a Sra. Laura do Assentamento Bonsucesso:

A gente trabalha demais, quem pensa que não, que fica só esperando por esse dinheiro, tá é enganado. E o governo sabe disso, porque com aquele pouquinho é que sobrevive e não fica batendo na porta dele (o governo) pedindo, né? Por isso é que ajuda. Agora o salário vai aumentar, por que não aumenta esse também? Se ao menos fosse metade de um salário era uma ajuda melhor. Faça as conta de 8 pessoas numa casa que vai saber quanto é a despesa, não dá não. E não é fazendo muita coisa não, é

pouquinha mesmo. Aqui agora não tem nada, não dá nada, não sei nem como a gente tá vivendo. E o governo falou que ia aumentar, passou na televisão e a gente tem que cobrar, essa é a hora, que essa menina tá aqui, porque dá voz pra gente, num tá levando nossa opinião? (Sra. Laura, 51 ano. Grupo 3 – Assentamento Bonsucesso. Entrevista realizada em 5 de março de 2008.)

A Sra. Laura reconhece na pesquisadora um canal de publicização da fala de quem é diretamente beneficiada pelo programa, contrapondo-se a opinião daqueles que julgam a política e fazem críticas do lugar de quem é incluído e não passa pelas privações às quais os beneficiários estão submetidos. Visão esta explicitada pelo Martins (2002), em a sociedade vista do abismo, onde reflete a importância da condução do excluído, inclusive da fala, do reconhecimento de sua condição, da capacidade propositiva para superação da situação de exclusão.

A fala da Sra. Laura apresenta uma postura reivindicatória que se fosse estimulada nos espaços adequados de participação cidadã alcançaria o que Sen (2000) chama de liberdade política. Segundo o autor, a intensidade da necessidade econômica aumenta a urgência das liberdades políticas. Portanto, o alcance desta condição está na associação da vida humana, na participação política e social, e no seu papel instrumental de aumentar, de dar visibilidade às pessoas quando expressam e defendem suas reivindicações de atenção política, ou ainda quando constroem o conceito de “necessidades”, ou seja, quando definem prioridades.

Essas capacidades podem ser ampliadas pela política pública, mas também, por outro lado, a direção da política pública pode ser influenciada pelo uso efetivo das capacidades participativas do povo. (SEN, 2000, p. 32)

Neste sentido, investir na liberdade política, tanto quanto nas necessidades econômicas, é garantir a ocorrência da *expansão das capacidades* dos indivíduos, e, portanto do desenvolvimento.

Se entendermos que a fome seja ela subnutrição, endêmica ou coletiva, como uma condição que subjuga os indivíduos à condição de exclusão (MARTINS, 2002) e amplia essa condição para a de *vulnerabilidade*

social (ABRAMOVAY, 2002; KATZMAN, 2002), impedindo o uso das *liberdades* (SEN, 2000), o Programa Bolsa Família, enquanto política pública, ao propiciar o acesso a uma alimentação adequada mínima, que melhora positivamente a *qualidade de vida* de seus beneficiários, é *efetivo*, no sentido de expansão dessa *capacidade*.

4.3 O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E A EXPANSÃO DAS CAPACIDADES

Partindo do pressuposto que o *desenvolvimento local* se constitui em um processo de fortalecimento interno de determinada unidade territorial capaz de promover a melhoria da qualidade de vida para população, como nos aponta Buarque (1999), trabalharemos na compreensão do possível grau efetividade do programa Bolsa Família no *Desenvolvimento Local* do Município de Pedra Grande.

O repasse de recursos diretamente aos beneficiários se constitui em uma inovação na modalidade de política pública ao gerar autonomia das famílias para sua utilização de fato. Esse ponto terá por objetivo discutir os condicionantes que permitem ou não que recursos utilizados em programas de transferência de renda sejam capazes de garantir a *expansão das capacidades* dos indivíduos, agregando novos valores ao processo individual, sendo revertido em melhoria da *qualidade de vida*, e em longo prazo, aumento do uso das *liberdades*, ou seja, promovendo *desenvolvimento*.

O desenvolvimento na concepção de Sen (2000) é um conjunto integrado de *expansão das liberdades substantivas* interligadas onde todas as instâncias econômicas, sociais e políticas representadas nas diversas instituições, mercados, governos, autoridade locais, partidos políticos, cívicas, educacionais, desempenham papéis que se complementam, e que interferem diretamente na formação de valores sociais e de costumes.

Essa construção de caráter histórico influencia diretamente na *liberdade* das pessoas. São os valores responsáveis pela mediação do uso da liberdade no sentido trabalhado por Sen (2000), mas que sofre influência direta do uso desta. Desta forma, a liberdade é fim e meio do desenvolvimento.

As liberdades não são apenas os fins primordiais do desenvolvimento, mas também os meios principais. Além de reconhecer, fundamentalmente, a importância avaliatória da liberdade, precisamos entender a notável relação empírica que vincula, uma às outras, liberdades diferentes. (...) Liberdades de diferentes tipos podem favorecer umas as outras. (SEN, 2000, p. 25/6)

A análise do *desenvolvimento*, segundo Sen (2000), considera as *liberdades* dos indivíduos como elementos constitutivos básicos. Acionar uma *capacidade*, ou seja, *efetivá-la, expandi-la* pode se dar, tanto pela via da política pública quanto pela direção da política pública, e esta por sua vez pode ser influenciada pelo uso efetivo das *capacidades* participativas.

Quando falamos em *liberdade substantiva* dos indivíduos (SEN, 2000), essa ficou evidenciada em nossa pesquisa, o que foi uma surpresa, na discussão das relações de gênero, contrapondo-se, inclusive, à crítica feminista a programas dessa natureza que atrela benefícios à questão dos papéis atribuídos historicamente, que reforçam e relegam à mulher o lugar da maternidade. Nas falas como poderemos perceber, a seguir, o discurso apontou para autonomia na relação familiar de gênero.

Segundo a Sra. Maria Dulce:

Foi o primeiro dinheiro que eu consegui pegar pra fazer o que eu quiser; nunca tive nada assim que fosse meu. A gente que é mulher é que sabe qual a precisão de uma casa (Sra. Maria Dulce, 45 anos. Grupo 2 – Assentamento Boca do Campo. Entrevista realizada em 5 de março de 2008).

A fala da Sra. Maria Dulce nos revela a expectativa vivenciada de acesso à renda que jamais havia lhe sido permitida no ambiente familiar. Embora utilize o recurso para as despesas da família, o fato de geri-lo é um diferencial significativo que agrega o exercício da autonomia na vida dessa mulher.

Para Sra. Maria de Lourdes, essa relação não é muito diferente, conforme descrição abaixo:

Depender de marido minha filha não é bom não, tem marido que pega esse dinheiro e tem consciência de dá pra mulher comprar o que precisa pra dentro de casa, mas nem todos é assim; (Sra. Maria de Lourdes, 30 anos. Grupo 2 – Assentamento Boca do Campo. Entrevista realizada em 5 de março de 2008)

A Sra. Maria de Lourdes reconhece um lugar que embora possa ser alvo de crítica do lugar da mulher como cuidadora do lar, das relações familiares, as mulheres das famílias beneficiadas pelo Programa Bolsa Família passam a gerir um recurso *expandindo*, portanto, uma *capacidade*.

Para a Sra. Luzinete:

Triste de nós se não fosse esse dinheiro. É bom porque ele vem pras mulher, o homem não bota a mão (Sra. Luzinete, 50 anos. Grupo 2 – Assentamento Boca do Campo. Entrevista realizada em 05 de março de 2008).

É curioso que todas as mulheres do Assentamento Boca do Campo, por exemplo, são agricultoras, porém em sua maioria entendem essa ocupação como algo secundário, mesmo que trabalhem tanto quanto seus companheiros. A figura do chefe de família que administra os recursos que compõem a renda familiar é centrada na figura do homem, mesmo que esta seja proveniente do trabalho das companheiras na agricultura.

Há uma contradição na forma de compreensão das relações familiares e de trabalho, porém nas entrevistas a visualização da auto-estima dessas mulheres era evidente durante o debate, a postura ativa chamou nossa atenção pelo simples fato do recurso ser algo “destinado” às mulheres, ou seja, a sua gestão. É assim que essas beneficiárias compreendem o programa: como uma oportunidade de receber uma renda para dispor, conforme sua avaliação, algo que na relação familiar nunca haviam vivenciado.

Embora de forma tímida, essa é uma mudança de paradigma das relações de gênero desse grupo. Segundo Sen (2000), as mulheres assumem uma condição de agentes de mudança social importante, uma vez que saem do lugar comum das discussões de bem estar e tratamento igualitário. Para o autor há um avanço significativo, pois as mulheres na nova conjuntura desempenham um papel de agente, ou seja, pró-ativo, passando a optar por agir ou não em determinada situação.

Ora, por meio do potencial de auferir rendimentos, papel econômico fora da família, alfabetização e instrução, direitos de propriedade, embora sejam componentes de análise variados, segundo Sen (2000), promovem de alguma forma, o fortalecimento da voz ativa e condição de agente, portanto, a independência e o ganho de poder.

Expandir as liberdades que temos razão para valorizar não só torna nossa vida mais rica e mais desimpedida, mas também permite que sejamos seres sociais mais completos, pondo em prática nossas volições, interagindo com o mundo em que vivemos e influenciando esse mundo. (SEN, 2000, p. 29)

O que isso significa no contexto das beneficiárias do programa Bolsa Família, em Pedra Grande, é o fato de que mesmo em pequena escala essas mulheres refletem, embora de forma bastante incipiente, a relação de poder estabelecida no ambiente familiar, e a condição de submissão da mulher nesse contexto.

No sentido instrumental, a *liberdade*, segundo Sen (2000), pode ser identificada em 5 sentidos: políticas (liberdade de expressão e eleições livres), as facilidades econômicas (oportunidades de participação no comércio e produção), oportunidades sociais (serviços de saúde e educação), garantias de transparência, segurança protetora (garantida pelas demais liberdades).

Esse leque de liberdades leva a efetivações nas vidas das pessoas que vão desde questões elementares, como evitar morbidade ou mortalidade, alimentar-se adequadamente, a questões complexas, como aumento da auto-estima, expressar-se publicamente, participar das instâncias de decisão

coletiva. *Uma efetivação é uma conquista de uma pessoa: é o que ela consegue fazer e ser* (SEN, 2000, p. 315).

Na avaliação do Programa Bolsa Família, em Pedra Grande, percebemos que a ação primeira do mesmo ainda está relacionada a questões da garantia de direitos sociais básicos: alimentação adequada, educação, acesso à água tratada, bem como da energia elétrica, conforme indicado nos relatos abaixo.

Para Maria Rosilda:

O pouco que eu recebo eu consigo fazer uma comprinha, pago uma energia. Quando chega o papel eu guardo e fico contando os dias de pagamento pra fazer isso, não deixo acumula conta não, e o resto eu compro de comida. (Sra. Maria Rosilda, 54 anos, Grupo 2 – Assentamento Boca do Campo. Entrevista realizada em 5 de março de 2008).

O acesso a serviços públicos como água tratada e energia elétrica imprime na vida das famílias uma melhoria significativa na *qualidade de vida*, bem como na *expansão das capacidades* destas. Dispor de energia elétrica em pleno século XXI não parece algo significativo para quem sempre teve acesso a esse bem precioso. Porém, para quem entra em contato com esse bem nos dias atuais remonta a uma condição da segunda metade do século XVIII quando as pessoas descobrem os benefícios trazidos por essa tecnologia, como: beber água gelada, condicionamento e preservação dos alimentos.

Outro fator a considerar é o acesso à informação através dos meios de comunicação como rádio e televisão. A utilização destas tecnologias traduz uma nova forma de uso do tempo (para realização de outras atividades) antes utilizado na preparação diária dos alimentos, e do conhecimento acompanhando as discussões da atualidade.

Na fala da Sra. Raimunda percebemos outro componente de *expansão das capacidades*, a garantia de condições para usufruto do acesso à educação:

E agora que vai começar as aulas é pra material da escola. E só dá pra comprar pra um, não dá pros dois. E aí controla, compra uma parte, negocia, compra fiado a alimentação, e assim vai levando. (Sra. Raimunda, 44 anos, Grupo 3 – Assentamento Bom Sucesso. Entrevista realizada em 5 de março de 2008)

Ela reconhece que o recurso é pouco, porém prover o mínimo para garantia do acesso à educação que sem o benefício se daria de forma ainda mais precarizada.

É um sufoco. Só Deus sabe. Esse dinheiro tem que dar pra tanta coisa (Sra. Josefa, 76 anos, Grupo 7 – Centro. Entrevista realizada em 7 de março de 2008)

Apesar de ser um recurso reduzido percebemos pelo relato tanto da Sra. Josefa, moradora do centro da cidade, quanto da Sra. Lúcia, moradora de vila rural de Quixabeirinha, que o recurso utilizado tem grande significado na vida de suas famílias na provisão de elementos básicos para a vida cotidiana, como alimento e material escolar.

(...) é pouco, mas é certo. É pouquinho, mas é certo. Naquele dia já vem um papel de luz pra pagar, um papel de água que chega, já tem aquele dinheirinho pra pagar. Antes chegava um papel, chegava dois e você não tinha como pagar. (Sra. Lucia, 35 anos, Grupo 6 – Quixabeirinha. Entrevista realizada em 6 de março de 2008)

No que se refere ao caráter de sustentabilidade do desenvolvimento local, no nosso entendimento, através do cumprimento das condicionalidades por parte das famílias beneficiadas, observamos que a cartilha do Programa Bolsa Família que fala sobre a agenda de compromissos da família (publicação de linguagem acessível, didática e ilustrada voltada exclusivamente às famílias) não foi distribuída e nem divulgada pelos profissionais do município nas reuniões realizadas.

Segundo a Sra. Noemia, a informação sobre as condicionalidades a serem cumpridas chega mais fortemente pelos meios de comunicação do que pela prefeitura do município. O que demonstra uma fragilidade na gestão do programa e atuação das instâncias que desenvolvem a política de assistência social no município.

Colocar os menino na escola; a gente ficou sabendo pela televisão, o pessoal da prefeitura também diz pra gente quando a gente vai lá. A televisão ensina muito. (Sra. Noemia, 32 anos, Grupo 1 – Praia do Marco. Entrevista realizada em 5 de março de 2008)

Outro fator é que a condicionalidade relacionada à frequência escolar é a mais mencionada pelas beneficiárias, uma vez que a escola é reconhecida por esse segmento como *oportunidade social* de mudança de vida, e *expansão de liberdade* dos filhos para a vida futura.

Para Maria da Paz:

Eu só mando os menino pra escola porque tem essa ajuda. A gente com esse dinheiro pode ao menos comprar um calçadinho, e uma roupa pros menino ir na escola, porque mandar de qualquer jeito pros outro ficar prestando atenção, fazendo propaganda dele, humilhando porque não ta vestido direitinho, aí eu prefiro num mandar, nesse caso é melhor ficar sem estudar mesmo. (Sra. Maria da Paz, Grupo 3 – Assentamento Bonsucesso. Entrevista realizada em 5 de março de 2008)

O recurso do benefício favorece que as famílias tenham condições de manter os filhos na escola a partir da compra de material mínimo necessário a sua permanência. Garante à criança a aquisição de material didático, roupa e calçado. A condição mínima de inclusão no grupo social do espaço escolar resgatando sua auto-estima.

Mulher me desculpe, mas eu vou falar, nesse caso mais importante que isso é o estudo, é o único jeito que essas crianças tem de sair dessa vida, de ter um futuro diferente de nós. (Sra. Maria Ciça, 28 anos, Grupo 3 – Assentamento Bonsucesso. Entrevista realizada em 5 de março de 2008)

A fala da Sra. Maria Ciça revela que a garantia do acesso à escola é significativa na medida em que a frequência à escola favorecerá possibilidades de mudança na vida das crianças e adolescentes. É a garantia da *expansão das capacidades* no sentido trabalhado por Sen (2000), conforme podemos observar na fala da Sra. Lucivânia:

É um dever meu, eu já fazia antes de ter esse cartão (a frequência dos filhos na escola e vacinação) porque é importante tanto pra mim quanto para eles, se eu não vacinar só vou prejudicar a eles e a mim. (Sra. Lucivânia 22 anos, Grupo 5 – Enxu Queimado. Entrevista realizada em 6 de março de 2008)

Por outro lado, demonstra ser um adendo à fragilidade do núcleo familiar quando julgam a importância de cumprimento das condicionalidades, ser um auxílio às mães na superação de suas inabilidades de impor limites, enquanto responsáveis pelo processo educativo destes. Para Maria Divina:

Ir à aula né. É bom porque as mães às vezes não têm controle com os menino e assim não a mãe sabe que o menino tem que ir senão perde. (Sra. Maria Divina, Grupo 3 – Assentamento Boca do Campo. Entrevista realizada em 5 de março de 2008)

A política pública de assistência social coloca a família como segmento central para a qual deve se voltar à elaboração e implementação de políticas públicas, conforme preconiza a PNAS (2004) Centralidade na família para concepção e implementação dos benefícios, serviços, programas e projetos (PNAS, 2004, p. 27).

O relato da Sra. Francisca chama a nossa atenção para o olhar das beneficiárias nas relações familiares e o papel cuidador, educador das famílias em relação às crianças e adolescentes.

Tem umas (mãe) que têm cuidado, mas têm outras que deixa o menino fazer o que quer. A gente sabe pela televisão das condicionalidades. Pelo menos enquanto tá na aula não tão pela rua fazendo o que não deve. (Sra. Francisca Araújo, 56 anos, Grupo 2 – Assentamento Boca do Campo. Entrevista realizada em 5 de março de 2008)

Conforme observamos nos relatos das Sras. Francisca Araújo e Francisca Francineide, a instituição familiar está fragilizada e se coloca como um limite para *expansão das liberdades substantivas* das crianças e adolescentes. À escola é atribuído um papel fundamental na construção de cidadania onde o Programa Bolsa Família entra como um elemento que contribui de forma muito incisiva nessa construção, embora não deva ser considerado como o único responsável por esse movimento de resgate do sentido atrativo, formador, e articulador da escola na sociedade.

Quanto à condicionalidade relacionada à melhoria dos indicadores de saúde percebemos que o mesmo foi pouco mencionado em relação à educação, até porque os programas de renda condicionada começaram por essa integração assistência-educação, mas nem por isso é menos significativo em termos de resultados, como podemos observar nos relatos abaixo. Para a Sra. Eliete:

Uma das condicionalidades é tá com o cartão de vacina em dia, toda campanha é feito, mesmo quando a gente não vai, eles (os agentes de saúde) vêm. (Sra. Eliete, 34 anos, Grupo 1 – Praia do Marco. Entrevista realizada em 5 de março de 2008)

A condição de *vulnerabilidade social* a qual está exposta a família do relato mencionado pela Agente Comunitária de Saúde demonstra o papel que

as condicionalidades exigidas pelo programa representam na intervenção junto a questões sociais:

Eu trabalho com “alcoólatra” ali na outra rua. Ela tem seis filhos, todo ano é um, a menina ta com 10 meses, e ela ta grávida de 3 meses. Alcoólatra de você chegar todo dia na casa dela e ela ta bêbada. Também não saí de dentro de casa não, as criança tudo desnutrida. Eu falei com a enfermeira pra ir lá vacinar os meninos, porque ela (a beneficiária) não ia não (para o posto). Aí um dia a enfermeira disse, tu quando chegar lá tu ameaça ela: - olha se você não for no posto quinta-feira vacinar os meninos quando a senhora passar o cartão não vai receber o dinheiro do Bolsa Família. Aí ela disse: - eu vô já morrer por conta disso, eu vou se der pra mim ir, se não der eu num vô não. Não vou deixar meus filho sozinho aqui dentro de casa. - Aqui ta marcado que sua menina ta com tantos meses e com a vacina tudo atrasada, pra tudo tem um jeito, eu disse. Deixe com seu marido e você vai, tem o ônibus da escola que passa aqui de 11h, você vai nele, que a vacina tá marcada pra tarde. A BCG não podia ser feito aqui tem que ser feito no posto, esse foi o único jeito que a gente viu. Quando foi na quinta-feira eu fiquei daqui observando né, quando deu 10 e pouco ela já tava pronta no ponto esperando o ônibus com a criança no braço. Quando o ônibus chegou de 11h30min ela foi nele, e até hoje ela faz tudo bem direitinho. (Sra. Sanzia, 32 anos, beneficiária e agente de saúde, Grupo 4 – Acauã. Entrevista realizada em 6 de março de 2008).

É extremamente perversa a condição de pobreza e exclusão a qual está submetida esta família, que envolve questões de fome, alcoolismo, desemprego, número de filhos, denunciando a complexidade que permeia o funcionamento de políticas públicas. Por um lado o cumprimento das condicionalidades do Programa Bolsa Família garante acesso a cuidados de saúde básicos como imunização às doenças infecto-contagiosas dessas crianças e da mãe, e por outro, não consegue tratar o alcoolismo instalado.

Como podemos observar pelo relato, a compreensão do cumprimento das condicionalidades por parte dos beneficiários como acesso à política pública, que implica *melhoria na qualidade de vida*, do reconhecimento

enquanto cidadão é muito restrita quando a condição dos beneficiários, além da pobreza extrema agrega outros fatores limitantes a uma vida plena.

E o pré-natal o enfermeiro chegou sabe o que ele fazia? Trazia todo o material e fazia o pré-natal aqui em casa. Eu ajeitava o quarto botava ventilador, botava tudo, agendava as grávida tudinho. Ele disse um dia: - sabe de uma coisa eu vou agendar tal dia lá em Pedra Grande (no posto). Olhe a partir do próximo mês eu vou atender toda sexta-feira lá no posto, à tarde já pra vocês pegarem o ônibus da escola, se não forem não vão receber o bolsa família, nem o salário maternidade que precisa ter o cartão de pré-natal em dia. - Vai tudinho não falta um dia. E quando tá de férias e não tem ônibus fala com os vereador, tem deles que às vezes passa aqui com duas com o buchão. É isso minha filha quando tem dinheiro na jogada e o cara precisa, se não fizer assim fica tudo acomodada. Por isso que é bom essa lei do programa. (Sra. Sanzia, Agente de Saúde e Beneficiária, Grupo 4 – Acauã. Entrevista realizada em 6 de março de 2008)

Porém, é inegável que apesar de todas as limitações das políticas de transferência de renda condicionada, estas contribuem para controle epidemiológico de doenças, redução da morbimortalidade de crianças e adolescentes, maior acompanhamento das nutrizes durante o pré-natal, reduzindo, assim, a mortalidade materna e infantil, melhorando, portanto, os indicadores de saúde do país.

Segundo dados do MDS (2008), do Programa Saúde da Família, do Ministério da Saúde, a desnutrição infantil diminuiu 52%, depois que se associou ao Programa Bolsa Família. O número das mães que nunca fizeram pré-natal caiu de 8,54% para 2,95%. Em estudo do MDS, Fundo das Nações Unidas para Infância-UNICEF e Universidade de São Paulo, divulgado em abril de 2005, a avaliação nutricional realizada com crianças com até 5 anos de idade que vivem no semi-árido brasileiro mostrou que a desnutrição infantil, na região, caiu de 17,9% em 1996 para 6,6% em 2005. O Estudo constatou que 30% da redução se deve ao Programa Bolsa Família.

Segundo a única assistente social efetiva da secretaria municipal de ação social do município o programa contribui para mudança social:

[...] quer queira quer não, ajuda a família a exercer um papel, a ter responsabilidade, ela sabe que existe as condicionalidades do programa e passa a ter mais rigor. A família mesmo sendo ainda forçada, mas ela passa a cumprir. A mandar o filho para a escola, a vacinar, a fazer o pré-natal. Esse é um dos pontos positivos. O que a gente vê foi crescimento no município. Tanto que a evasão escolar diminuiu. O número de crianças acompanhadas é bem maior também a cada cadastramento da saúde (Assistente Social, Secretaria Municipal de Ação Social. Entrevista realizada em 6 de março de 2008).

Quando questionamos os beneficiários quanto ao papel da prefeitura na garantia da assistência social e demais políticas públicas, afirmam desconhecer outros programas sociais realizados no município, embora o mesmo disponha de programas como o Agente Jovem, e tenha instalado um Centro de Referência da Assistência Social que tem como principal objetivo ser uma instância de aproximação da população às políticas públicas de assistência social do município.

Todos os grupos demonstraram total desconhecimento das demais políticas e programas desenvolvidos pelo município de Pedra Grande. Apenas o grupo do Centro citou a ocorrência, logo no início do Programa Bolsa Família de cursos de formação para fabricação de detergentes caseiros, pintura em tecido, artesanato e costura, mas como não foi desenvolvida nenhuma estratégia de venda, e nem o grupo tinha capital de giro para a compra de matéria prima para iniciar produção própria, os mesmos não repercutiram no conjunto da cidade e nem se tem notícia de que algum beneficiário tenha desenvolvido as atividades dos cursos para incremento da sua renda.

Se partirmos do pressuposto de que a *expansão das capacidades* dos indivíduos é promovida também pelas *efetivações* decorrentes do acesso a bens e serviços como educação e saúde (SEN, 2002), como forma de rompimento da condição de privação, o Programa Bolsa Família é efetivo. Ao

contribuir enquanto política pública para a expansão dessas capacidades instrumentalizadora da liberdade através destas oportunidades sociais.

4.4 O CONTROLE E A GESTÃO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA EM PEDRA GRANDE

Enquanto política intersetorial, a Gestão Local do Programa Bolsa Família deve ser tripartite (Assistência, Educação e Saúde), conforme a normatização técnica do MDS. Em Pedra Grande, segundo o Gestor Local do Programa, esse acompanhamento fica centrado na Secretaria de Assistência, até mesmo as condicionalidades de responsabilidade de outras secretarias.

O preenchimento do Sistema de Vacinação – SISVAN é realizado por um funcionário da Saúde, que hoje ocupa o cargo de Secretário de Administração do Município. Já a frequência escolar é realizada pelo Gestor Local do Programa, uma vez que a Secretaria de Educação, segundo relato, não se envolveu e justifica:

Era pra ser um acompanhamento de três gestores: um da educação, um da saúde e um da assistência. Aqui sou só eu. Só agora eu consegui passar a digitação da frequência escolar para uma funcionária da educação. O problema também é que falta pessoal e os poucos que tem não sabem mexer no computador. (Gestor Local do Programa Bolsa Família. Entrevista realizada em 4 de março de 2008)

As principais dificuldades de Gestão do Programa, segundo o gestor estavam inicialmente relacionadas às irregularidades, pessoas fora do perfil, duplicidade de cadastros, o próprio sistema Bolsa Família – WEB que permitia erro. Hoje esses problemas vêm sendo solucionados. A primeira ação que fez ao assumir o Programa foi atualizar os cadastros, pois não havia sido feito pela gestão anterior, o que permitiu a identificação de uma série de irregularidades.

Tinha vice-prefeito que recebia, vereador, aí a gente fez um comunicado que ia cortar. Alguns pediram para sair antes disso, mas ainda teve alguns deles que vieram saber por quê. Você acredita? Eu fiquei indignado demais. Agora quase não tem problemas assim, só alguns que antes não tinham renda e agora passaram a ter e não avisaram a gente para cancelar. (...) O programa vem passando por atualizações porque antes permitia erro. Às vezes uma pessoa era cadastrada duas vezes e o sistema não identificava, agora identifica tanto pelo CPF quanto pelo título de eleitor e não deixa dar duplicidade. (Gestor Local do Programa Bolsa Família. Entrevista realizada em 4 de março de 2008)

A fala do gestor local do programa define a necessidade e importância do compromisso das gestões municipais na gestão do programa e do fortalecimento das instâncias de controle social. A maior dificuldade apontada foi a de acesso à internet. Todos os procedimentos do Programa ocorrem através da conexão. Embora haja a possibilidade de se fazer os comunicados e as solicitações via correios, essa ação demanda um tempo que é inviável para o seu bom funcionamento. No município esse problema foi sanado de certa forma após a instalação da Internet via frequência de rádio, antes era discada e os custos da prefeitura com o programa eram excessivos.

Antes a gente tinha dificuldade com a internet, que era discada, o ano de 2005 deu muito trabalho, tivemos que digitar três vezes porque perdíamos os dados. O computador que era muito antigo. Aí foi quando entrou o recurso do índice da Gestão Descentralizada, e aí a prefeita comprou computador novo e equipou a sala. Além disso, a internet discada era horrível e só tinha lá na prefeitura. Eu saía com CPU debaixo do braço e levava para lá, e às vezes ia até pra Natal (SETHAS) quando não conseguia conectar daqui. (Gestor Local do Programa Bolsa Família. Entrevista realizada em 4 de março de 2008)

Quanto ao maior controle social do Programa pelos entes federados o MDS diante das inúmeras denúncias e pressão de alguns setores da sociedade contrários ao programa passou a realizar o cruzamento de dados de diversos órgãos, como tem acompanhado o Gestor Local do Programa Bolsa Família:

O Ministério também vem cruzando os dados do programa com outros. Teve um período que cruzaram dados com os cartórios, e pelo atestado de óbito viu que se tinha beneficiário que havia morrido e continuava a receber o recurso do programa. Aqui tivemos três casos assim. Agora eles cruzaram os dados com os do PRONAF. Cancelaram quase 50 cartões, e aí a gente não sabia o motivo, porque só aparece que é por causa da renda que está acima, só que no nosso cadastro daqui a renda não foi alterada. Eu liguei pra lá pra saber por que havia cortado. O que aconteceu foi que o pessoal disse que tinha renda maior do que realmente tem para ver se recebia recurso do PRONAF e o pior é que essas pessoas realmente precisam do dinheiro do programa porque a renda é realmente baixa. Eles disseram que vão enviar uma normatização dizendo o que fazer com esses casos; a gente tá aguardando. O Bolsa Família nunca parou. Apenas havia períodos de atualização de cadastro em que não eram realizados novos. (Gestor Local do Programa Bolsa Família. Entrevista realizada em 4 de março de 2008)

O governo federal através do MDS tem tido uma preocupação constante de garantir a continuidade do Programa Bolsa Família para as famílias que de fato estão abaixo do limite de renda estipulado. Muitas das críticas recebidas principalmente pelos meios de comunicação e setores da classe média ressentem-se de maior controle sobre “os pobres”, pela quantidade de recursos destinados a este programa e das ínfimas irregularidades encontradas.

Outra crítica hoje amenizada pelos resultados do programa vinha das próprias prefeituras que defendiam o investimento do recurso para que os municípios desenvolvessem seus planos de ação. O que na verdade na nossa

avaliação se constitui em resquícios de uma estrutura tuteladora do Estado em relação à população. O Programa Bolsa Família quebra essa lógica quando distribui renda para que o seu beneficiário faça uso conforme seu desejo e necessidade.

Ao avaliar o Programa o Gestor Local disse considerar importante, mas fez algumas ressalvas quanto à contrapartida das famílias e sua relação com as demais políticas que deveriam complementar o Programa.

É um programa que deixa muito a desejar. Tipo assim essa questão da renda ajudou muita gente, mas devia ter um critério maior. Você pega o dinheiro tem as condicionalidades, mas devia ter mais coisa, sei que a situação é de pobreza, mas tem muita gente que se acomoda, tá entendendo, recebe fácil e acha que não tem nada a dar de contrapartida, só receber. (Gestor Local do Programa Bolsa Família. Entrevista realizada em 4 de março de 2008)

Ao ser questionado o que seria essa contrapartida para as famílias beneficiárias, além do cumprimento das condicionalidades existentes, complementa:

Alguma atividade para essa família sair dessa situação. Você está no programa então vai gerar alguma coisa para sair dessa situação (Gestor Local do Programa Bolsa Família. Entrevista realizada em 4 de março de 2008).

Continuamos a indagação quanto às possibilidades para garantir essa contrapartida das famílias através do trabalho dos Centros de Referência da Assistência Social-CRAS, as chamadas Casa da Família, que têm o papel de dar suporte as ações do programa. A Casa da Família/CRAS não tem nenhum trabalho de capacitação em trabalho e geração de renda para essas famílias?

Não. Tem grupos mais para discutir temas. Eu como coordenador desejaria que a prefeitura fizesse um trabalho paralelo ao Bolsa Família, uma capacitação, as famílias teriam mais oportunidade de sair dessa condição.
(Gestor Local do Programa Bolsa Família. Entrevista realizada em 4 de março de 2008)

De acordo com a fala do gestor local do programa, percebemos uma avaliação de que o mesmo precisa ser ampliado ou receber suporte de outras políticas a nível local para uma resposta mais efetiva no que se refere à superação da condição de pobreza extrema.

O Programa Bolsa Família no nosso entender tem um limite claro que é de atendimento focalizado, mas que a sua herança, a sustentabilidade dessa ação seja a de favorecer a *expansão da liberdade* dos indivíduos e que o mesmo seja substituído por outra política pública, de caráter universal, assegurando igualdade no tratamento dos cidadãos.

É importante observar que a prefeitura de Pedra Grande tem cumprido com as formalidades legais junto ao MDS para recebimento de recurso Federal que subsidiam os programas sociais realizados pela Secretaria Municipal de Assistência Social, bem como para gestão descentralizada do Programa através do IGD. Porém, não há uma ação integrada entre os programas de assistência na formatação proposta pelo Sistema Único de Assistência Social e esse se constitui em um dos maiores desafios.

A prefeitura conta com o apoio de 3 profissionais de Serviço Social, sendo 2 do CRAS (sob regime de contrato temporário) e 1 efetiva da Secretaria Municipal de Ação Social para desenvolver as ações de assistência no município. No que se refere ao suporte destas instâncias ao Programa Bolsa Família:

O CRAS como unidade básica da proteção social tem um papel importante no município. Ele é a referência. E o papel no Bolsa Família é de reunir as famílias e informar os critérios do programa. As condicionalidades desse programa, o que repercute na vida de cada família que descumprir essas condicionalidades [...], porém a

prefeitura não dá o apoio mínimo necessário. (Assistente Social-1, do CRAS. Entrevista realizada em 7 de março de 2008)

Segundo relato das assistentes sociais há na prefeitura de Pedra Grande uma demanda por recursos humanos, bem como de melhoria na estrutura física, e maior suporte para realização de atividades junto aos Distritos. A secretaria de Ação Social não dispõe de carro para realização de visitas. Ao CRASS, embora seja mantido com recursos federais, não é garantido o suporte financeiro mínimo da atual gestão da prefeitura para desenvolvimento das atividades educativas e de mobilização social junto à comunidade. Embora haja empenho do Secretário de Ação Social, o mesmo não tem o apoio da prefeita em exercício. No depoimento da Assistente Social-2 do CRAS percebemos o desejo dos técnicos em fazer mais:

Eu percebo que a gente precisa fazer um trabalho mais atuante até a nível de maior divulgação do CRAS aqui no município, porque a cidade é pequena e as pessoas se direcionam diretamente para as secretarias. Eu estava até conversando com a colega que a gente precisa trabalhar isso na comunidade porque aqui deveria ser a porta de entrada. Aqui não acontece, por isso que a demanda é pouquíssima. (Assistente Social-2, do CRAS. Entrevista realizada em 7 de março de 2008)

Quanto ao Programa Bolsa Família avaliam que:

Do ponto de vista das famílias acredito que é importante aqui no município não tem alternativa de emprego, grande parte das pessoas vivem do Bolsa Família, ou é aposentado. Mas do ponto de vista do gestor local falta um apoio mais de perto. Agora que esse programa veio funcionar mais direitinho, tinha muita dificuldade de material. A contrapartida do município que é mínima, não existia, estava deixando o coordenador do programa muito angustiado, porque as pessoas cobram de quem tá à frente do programa. Tinha muitos problemas de falta de apoio, esse ano foi que melhorou mais. **Por que?** Acredito que foi devido às denúncias à promotoria. Quando as coisas não são bem administradas fica assim. Antes não tinha a

internet e sem internet o programa não funciona. Ele (o coordenador do Programa) pegava a CPU do computador colocava debaixo do braço e ia para prefeitura, para *lan house*, às vezes ia pra Natal. Do ponto de vista social é o programa que dá respaldo às famílias. (Assistente Social, da Secretaria Municipal de Ação Social. Entrevista realizada em 6 de março de 2008).

Quanto à sustentabilidade da ação são taxativas ao afirmar que sem o envolvimento da gestão do município não há avanços na política pública. O Programa Bolsa Família está articulado, recebe suporte e/ou ações complementares de modo a evitar a acomodação por parte das famílias beneficiadas:

Agora tem pessoas que não querem se desvincular do programa. Porque vamos e convenhamos é um dinheiro muito fácil. Agora tem as condicionalidades: tem que colocar os filhos na escola, está com a vacina em dia, realizando pré-natal, dando responsabilidade pra essas pessoas. Mas quem é que não quer ganhar um dinheiro assim? Porém, não resolve a situação das pessoas e acaba gerando outro problema que é a dependência financeira do programa. É uma faca de dois gumes esse programa. Esse é o gargalo do programa: a consciência de que o programa é temporário, para sair da condição de risco. E nesse ponto o papel da gestão local é fundamental na complementação das ações. (Assistente Social, da Secretaria Municipal de Ação Social. Entrevista realizada em 6 de março de 2008).

No que se refere ao Comitê Gestor do Programa Bolsa Família, percebemos que há um desconhecimento da sua existência, bem como a compreensão da sua importância e papel.

Sobre o conselho gestor não sei informar muito bem. Eu não faço parte. Inclusive nos chegam algumas situações que nós deveríamos encaminhar para o conselho gestor fiscalizar e não tem como a gente fazer. Então é necessário realmente a gente saber quem são essas pessoas. (Assistente Social-1, CRAS. Entrevista realizada em 7 de março de 2008)

A participação da sociedade nos espaços de gestão dos municípios como vimos no primeiro capítulo é uma experiência recente no Brasil de pouco mais de 10 anos. Em que pese o longo período em que a participação da sociedade foi repreendida, a Constituição de 1988 trouxe em seu arcabouço toda uma estrutura instrumentalizadora da democracia tanto da representativa quanto da participativa.

O processo de descentralização das políticas públicas e a sua municipalização forçaram os gestores locais a adotarem uma atuação técnica, de cumprimento dos contratos pré-estabelecidos, bem como dos trâmites burocráticos necessários ao uso sustentável dos recursos e do bem público, além de seu controle.

No que se refere ao Programa Bolsa Família, o mesmo prevê a criação de um Comitê Gestor Local ou que as atribuições de controle social previstas no programa sejam incorporadas pelo Conselho Municipal de Assistência Social. Ao se constituir enquanto critério para inscrição do município no Programa, esse mecanismo de participação da sociedade na gestão de uma política pública, estabelece uma forma de relação não incorporada ainda, e por vezes vista como incomum tanto pela população como pelo gestor municipal, acostumado a decidir conforme seus interesses políticos-partidários, quando não pessoais, a condução da coisa pública. Some-se a essa questão a dificuldade de profissionais qualificados nos pequenos municípios onde não há oportunidade de escolas superiores, ou de formação profissionalizante.

Em Pedra Grande observamos que o Comitê Gestor Local fora criado a exemplo dos demais conselhos, porém apenas para cumprir um trâmite burocrático para concessão do Programa ao município. Enquanto instância de gestão e controle social funciona aquém da sua potencialidade. O mesmo foi criado em 11 de maio de 2005, composto por indicação do Secretário de Ação Social, é formado por 6 (seis) representantes, sendo 3 (três) da comunidade (1 conselheira tutelar, 1 diretor de escola, 1 religiosa), e 3

(três) da gestão (1 secretaria de Ação Social, 1 da secretaria de Saúde, 1 da secretaria de Educação).

Inicialmente pretendíamos realizar um grupo focal com o Comitê Gestor, de modo a avaliar melhor a gestão do programa com controle social. Esperava-se que o Comitê Gestor tivesse condições de apontar procedimentos, dinâmica de funcionamento e falhas do Programa, ou seja, avaliá-lo enquanto instância de controle social.

A realização dessa técnica foi invalidada. Primeiro pela dificuldade de reuni-los uma vez que em entrevista com o Gestor do Programa o mesmo adiantou que o Comitê não tinha uma regularidade de reuniões e mesmo em tentativa de agendamento prévio, os horários de disponibilidade de todos não coincidiam. Dos seis representantes realizei entrevista com duas pessoas. Uma representante da comunidade e outra representante da Secretaria de Ação Social.

Nas entrevistas ficou evidenciado a não realização de reuniões. A representante da comunidade disse não saber que ainda fazia parte desse Comitê, uma vez que teve resistência a participar, apenas havia atendido a um pedido do secretário. Quando questionadas sobre o papel do Comitê:

Fiscalizar as irregularidades do programa; se tem alguém ou algum político envolvido no cadastro. No início quando a gente entrou nesse comitê tinha vários vereadores, mulheres de vereadores, que tivemos que convocar e avisar a eles que não podiam possuir aquele cartão, que tinham que ser excluídos daquele cadastro. (Representante da Secretaria de Ação Social no Comitê Gestor Local. Entrevista realizada em 7 de março de 2007)

Eu acho que é pra fiscalizar. Fiscalizar o programa só que não faz isso aqui. Eu nunca fiscalizei infelizmente eu fui pra essa reunião eu lembro que me pediram pra participar eu falei que não tinha tempo, aí disseram “não tem problema, aceite, as outras duas pessoas que a gente chamou não quiseram”. Eu até achei que já tinha saído, mas ta meu nome aí!?

(Representante da Comunidade no Comitê Gestor Local.
Entrevista realizada em 7 de março).

Pelas falas das componentes do Comitê Gestor se percebe que ambas compreendem apenas uma parte das atribuições colocadas a este conselho, o da fiscalização. Até porque a esse ponto específico é atribuído um peso significativo, principalmente pela mídia, e por opositores partidários locais da gestão municipal. Porém, não mencionam nada a respeito de planejamento de ações ou estratégias para articulação das políticas públicas do município de modo a potenciar o Programa, o cumprimento das condicionalidades por parte dos beneficiários.

Quanto à utilização do recurso do Índice de Gestão Descentralizada no valor de R\$ 1.427,60 para apoio às ações locais do programa, disseram desconhecer sua existência. Avaliando o programa partem da compreensão de que é importante para as famílias, fazendo ressalva apenas quanto à inserção de famílias novas cujo processo não passa pelas prefeituras, que apenas cadastram e enviam os dados para o MDS.

O programa é muito bom principalmente para as pessoas carentes, que aqui procuram muito. Tem muita gente carente que não tá no programa procurando vaga, também ajudo no cadastro e tenho muita pena quando a pessoa faz o cadastro e não vem logo (Representante da Secretaria de Ação Social no Comitê Gestor Local. Entrevista realizada em 7 de março de 2007).

Como se pode observar no relato não é claro como se dá o critério da meta do município. Os cadastros são realizados e enviados para o MDS que define a entrada ou não das novas famílias.

Bom, tem muitas reclamações. Tem muitas famílias que fizeram o cadastro que não recebeu. Eu acho muito importante

para nossa comunidade. Tem muitas pessoas que vivem desse cartão, a renda dela é esse cartão. Então pra comunidade é maravilhoso esse programa, é ótimo apesar que tem essa coisa de pessoas que se cadastram e passam um ano, dois para receber (Representante da Comunidade no Comitê Gestor Local. Entrevista realizada em 7 de março).

O que percebemos é que em Pedra Grande o Comitê Gestor do Programa, embora tenha começado a agir em uma situação emergencial de pagamentos de benefícios irregulares, sua ação foi efêmera e seus representantes tiveram dificuldades de estabelecer uma dinâmica de trabalho dentro dessa instância paritária, ou seja, não há uma cultura cívica de participação neste município. Tanto pela indicação sem que o representante se sentisse identificado com esse lugar, bem como pela tradição de cumprir apenas os trâmites burocráticos necessários.

Apesar da realidade encontrada ressaltamos que há uma grande potencialidade na ação do Comitê Gestor Local da forma como foi pensado. Talvez se houvesse uma maior articulação e fiscalização da Secretaria Estadual de Trabalho e Ação Social - SETHAS, que dá suporte às ações dos municípios, e o Comitê Gestor de Pedra Grande tivesse sido capacitado, pudesse de fato atuar com autonomia.

No que se refere à contribuição do Programa ao Desenvolvimento da Economia Local as falas são unânimes quanto à importância do Programa para o comércio da cidade. O recurso recebido é utilizado dentro da cidade, principalmente nas mercearias.

No início não tinha caixa econômica aqui então o pessoal ia pra João Câmara e às vezes voltava sem nada, gastava tudo no caminho, porque tinha passagem e acabava fazendo feira por lá. Depois que o rapaz ali abriu o mercadinho e chegou um caixa rápido, o pessoal não sai mais da cidade para receber. Aqui todo mundo ou é funcionário público do estado e município ou é aposentado e pensionista, e o resto é esse programa. **O comércio cresceu desde a instalação do Caixa**

Aqui? Sim, abriram várias lojas, antes não tinha nem supermercado. Mensalmente são 60.000 só do programa que é utilizado no comércio daqui. Antes a economia era só agricultura e pesca. Agora tem muito da prefeitura, quando tem atraso de pagamento o comércio fica tenso. (Gestor Local do Programa Bolsa Família. Entrevista realizada em 4 de março de 2008)

Com certeza. O povo que recebe esse dinheiro gasta tudo aqui no município, principalmente nos mercadinhos (Representante da Secretaria de Ação Social no Comitê Gestor Local. Entrevista realizada em 7 de março de 2007).

Sim, porque todo esse dinheiro fica aqui. Todo mundo que recebe já tem compromisso nas mercearias. Eles até compram para pagar fiado, quando recebe (Representante da Comunidade no Comitê Gestor Local. Entrevista realizada em 7 de março).

O comércio local foi fortalecido pelo aumento de recursos que passaram a circular. São quase R\$ 60.000,00 mensais, R\$ 720.000,00 por ano. Em entrevista junto ao comerciante local quanto a possível contribuição do Programa ao desenvolvimento da economia local reconhece sua importância:

Com certeza é positivo. Se pudesse aumentar o número de pessoas era melhor ainda. Porque aumentando a renda das pessoas aumenta as vendas. O bom mesmo é isso. Tem que dá uma renda a mais para saciar a fome do povo, porque muita gente não trabalha, não tem emprego, vive desse dinheirinho mesmo do Bolsa Família (Comerciante Local. Entrevista realizada em 7 de março de 2008).

Conforme podemos perceber pelos relatos apresentados o Programa Bolsa Família agrupa uma série de questões relacionadas à gestão e acompanhamento das condicionalidades. A gestão municipal democrática,

conforme compreendida por Soares e Bava (2002) é um desafio sobre o qual os gestores devem se debruçar.

A gestão do Programa possui falhas no que se refere à participação da população na gestão compartilhada. O Programa Bolsa Família a princípio supre em parte a necessidade econômica das famílias beneficiadas e possui uma instrumentalidade na formatação da política que potencializa o exercício das liberdades políticas e do seu fortalecimento. Porém, sua efetividade, do ponto de vista da gestão do Programa, não se concretiza no município de Pedra Grande-RN. A participação do cidadão comum nos espaços de controle social, e na co-gestão municipal é uma experiência embrionária e que a exemplo de boa parte dos pequenos municípios brasileiros cumpre a normatização apenas do ponto de vista legal.

A experiência democrática no Brasil surge praticamente no último decênio do século XX, tendo como marco regulador a Constituição Federal de 1988, após longo período de cerceamento de liberdades políticas e direitos civis. Neste sentido, o processo de descentralização político-administrativa atribui aos municípios outro papel na gestão pública de modo que tanto os gestores quanto os cidadãos devem adaptar-se a esse novo cenário com demandas que representam uma mudança significativa na concepção de participação política e co-gestão.

A *liberdade* política, conforme discutida por Sen (2000), não são apenas instrumentais, podem ter um papel fundamental de fornecer incentivos e informações na solução de necessidades econômicas acentuadas, mas também construtivas (SEN, 2000, p. 175). Portanto, devem ser priorizadas juntamente com a superação das necessidades econômicas em uma inter-relação que se alimenta e se desenvolve concomitantemente, e isso o Programa preconiza.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A discussão sobre a efetividade dos programas de *Transferência de Renda* tem repercutido não apenas na agenda política brasileira fomentada pelas disputas políticas partidárias da atualidade, mas também no meio acadêmico nas inúmeras avaliações disseminadas nos programas de pós-graduação. O que nos mobilizou nesta análise foi relacioná-la à discussão do desenvolvimento, em particular o desenvolvimento local, uma vez que utilizamos como base empírica um município da Região do Mato Grande, Pedra Grande, no Estado do Rio Grande do Norte, cuja economia local tem nos recursos advindos de fundos públicos uma das principais fontes de seu dinamismo.

O Programa Bolsa Família enquanto política pública distributiva tem em sua estrutura mecanismos importantes no fomento ao desenvolvimento local. Desde que se entenda desenvolvimento local na perspectiva aqui desenvolvida como *expansão das capacidades* dos indivíduos e *melhoria da qualidade de vida* (SEN, 2000). Porém, a forma historicamente determinada com que às instituições de cada município lidam com a relação estabelecida entre governo, mercado e sociedade na garantia do exercício do direito via participação cívica é o que potencializa essa política a efetivar seus princípios fundantes.

Ou seja, quando a Constituição de 1988 acolheu a participação cidadã como um dos elementos de gerenciamento e controle das políticas públicas, através da exigência da criação dos conselhos de participação, sinalizou para democratização da relação Estado e Sociedade Civil. E também para participação enquanto controle necessário para efetividade das políticas públicas através da ampliação dos laços de confiança.

Além de interferir diretamente sobre a renda da família e na economia dos municípios de pequeno porte como os dados empíricos desta pesquisa em Pedra Grande-RN demonstraram, o Programa Bolsa Família ao instituir condicionalidades relacionadas à melhoria dos indicadores de saúde e educação propõe uma nova modalidade de política pública, de forma

intersectorializada, e com espaço de participação da sociedade na gestão do mesmo. O cumprimento dessas condicionalidades proporcionou as famílias beneficiadas refletirem acerca das suas relações com os direitos de cidadania bem como das relações familiares de gênero e o papel da mulher nesse contexto.

A participação popular nas instâncias do governo se constitui em um processo de formulação, decisão, execução, fiscalização de políticas públicas em que os conselhos e o orçamento participativo são instrumentos básicos. O Brasil passou por um processo recente de redemocratização culminando com a Assembléia Constituinte, da qual resultou a Constituição Federal de 1988, onde os municípios têm ampliado como ente federado, sua autonomia e sua capacidade de gestão, tendo em vista as novas competências (TEIXEIRA, 2001).

Ao município como esfera de governo em âmbito local é atribuído um poder local cuja centralidade dos espaços de decisão só lhe será efetivo na medida em que os cidadãos passarem a ocupar as instâncias participativas de forma ativa na defesa da democracia. Neste sentido as experiências locais de governança democrática bem sucedidas no contexto da condução de políticas públicas estão diretamente relacionadas aos arranjos institucionais no sentido de: extinguir as práticas clientelistas vigentes sobrepondo-se hegemonicamente a uma cultura política não democrática; favorecer práticas e estruturas de participação horizontalizadas; empoderar os grupos em situação de vulnerabilidade; reforçar vínculos de associativismo. (SANTOS JÚNIOR, AZEVEDO E RIBEIRO, 2004)

Essa noção democrática dos espaços de poder se coloca como aliada ao desenvolvimento e um desafio na superação da concepção tradicional na qual está alicerçado, que é em parâmetros meramente econômicos como: crescimento do Produto Nacional Bruto, aumento das rendas pessoais, industrialização, avanço tecnológico e modernização social.

O desenvolvimento no seu sentido amplo incorpora dimensões outras: a da sustentabilidade social, econômica, ecológica, territorial, cultural e política (SACHS, 1993, 2002) bem como a da *expansão das capacidades e*

das liberdades dos indivíduos como mudança social (SEN, 2000). E essa liberdade só poderá ser exercida através das oportunidades econômicas desde que associadas à liberdade política, poderes sociais e pelo acesso as condições habilitadoras como saúde, educação e qualidade de vida.

Os programas de *transferência de renda* tem cumprido um papel importante na agenda política da América Latina e brasileira no enfrentamento à pobreza, porém dado o grau de focalização sua real efetividade na transformação da política pública enquanto direito de cidadania precisa ser fortalecida por políticas complementares. A integralidade das políticas públicas é fundamental para o alcance do desenvolvimento no seu sentido ampliado.

Nenhum programa isoladamente será capaz de garantir à superação da condição de pobreza extrema alçando os seus beneficiários ao status de cidadão no pleno exercício das *liberdades*. Partindo do pressuposto de que os processos de mudança tem o componente histórico, o avanço das relações econômicas, sociais e políticas para concepção de *desenvolvimento como liberdade* que SEN (2000) nos aponta deve ter um ponto de partida a ser aprimorado conforme seus resultados vão se desenhando.

O Programa Bolsa Família tem favorecido mesmo que minimamente os indivíduos a melhores condições de saúde e educação, gestão sobre a utilização do benefício fortalecendo a autonomia das famílias no gasto do recurso. Outro fator a considerar é o acesso a uma alimentação adequada mínima, que melhora positivamente a *qualidade de vida* de seus beneficiários o que possibilita melhor uso de algumas *liberdades*.

Em Pedra Grande pudemos verificar essas *efetivações* na *melhoria da qualidade de vida e expansão das capacidades*. Porém, o respaldo técnico na realização dos programas sofre um fator limitador que é a ausência de técnicos nos quadros da prefeitura de Pedra Grande, além da fragilidade da gestão municipal que não consegue articular políticas de diferentes secretarias para avanço da assistência prestada. Não potencializa a atuação dos poucos técnicos que dispõe, e que apesar de competentes, esbarram no desinteresse,

na falta de compreensão da gestora na condução das políticas públicas do município.

Quanto ao acompanhamento das condicionalidades este se coloca como um desafio tanto pela quantidade de beneficiários e de técnicos para realizar o acompanhamento quanto pela compreensão das famílias atendidas da importância e significado desse cumprimento. Outro fator limitante é a inoperância do comitê gestor local, embora tenha tido um papel importante, quando da criação, na identificação imediata das irregularidades contidas no cadastro.

Por outro lado, é inegável que o Programa movimenta a economia local do município, que teve seu comércio e serviços ampliados bem como as famílias beneficiadas tem *efetivada a melhoria da qualidade de vida e efetivações* diversas mesmo do ponto de vista das *liberdades substantivas e expansão das capacidades*.

Olhar as particularidades da implementação, gestão e execução da política pública em âmbito local é fundamental para avaliar o processo de condução e aprimoramento. *O desenvolvimento é realmente um compromisso muito sério com as possibilidades de liberdade* (SEN, 2000, p. 337). Garantir a utilização das *liberdades* é em sua essência a base fundamental sob a qual e para a qual se deve reunir todos os esforços para uma vida futura onde todos possam alcançar um padrão de vida digno, ético, solidário e sustentável as futuras gerações.

6 REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, Miriam & et al. *Juventude, violência e vulnerabilidade social na América Latina: desafios para políticas públicas*. Brasília:UNESCO, BID, 2002.

ABRAMOVAY, Ricardo. *A Formação de Capital Social para o Desenvolvimento Local Sustentável*. II Fórum CONTAG de Cooperação Técnica. São Luis, 1998.

AFONSO, Rui. Os municípios e os desafios da federação no Brasil. In.: *São Paulo em perspectiva*: SEADE, n. 03, Vol. 10, jul/set., 1996. p. 113-118.

ARRETCHE, Marta T.S. Tendências no estudo da avaliação. In.: Rico, Elizabeth Melo (Org.) *Avaliação de Políticas Sociais: uma questão em debate*. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 1999.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA PARA O DESENVOLVIMENTO DE LIDERANÇAS. *Liberalismo Humanista: Amartya Sen e o Desenvolvimento*. Disponível em: <<http://www.lead.org.br/article/view/388/1/81/>>. Acesso em: 09 mar. 2006

BAQUERO, Marcello. *Reinventando a sociedade na América Latina: cultura política, gênero, exclusão e capital social*. Brasília: Ed. Universidade/ UFRGS/ Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM), 2001.

BANCO MUNDIAL. *Desenvolvimento e Redução da Pobreza: Reflexão e Perspectiva*. Preparado para as Reuniões Anuais de 2004 do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional. Outubro de 2004. Disponível em: <<http://www.worldbank.org/>>. Acesso em: 14 jan. 2008.

_____. *Relatório sobre o combate à pobreza no Brasil. 2001.*

Disponível em: <<http://www.worldbank.org/>>. Acesso em: 14 out. 2005.

BAVA, Silvio Caccia. Desenvolvimento local: uma alternativa para a crise social? In: *São Paulo em perspectiva*. São Paulo: Fundação SEADE, n. 3, v. 10, jul/set. 1996. p. 53-59.

BAVA, Silvio Caccia (org). *Programa de Renda Mínima no Brasil: Impactos e Potencialidades*. Polis. Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais. “*Programa Latinoamericano de Políticas Sociales (Fase II) / Latin American Program of Social Policies (Phase II)*”, financiado por el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC/CIID) con el No. de proyecto 95-8762. 1995.

BID. Setores Sociais. Disponível em: <<http://www.iadb.org/>>. Acesso em: 14 mar. 2008.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Política Nacional de Assistência Social (PNAS)*. Resolução CNAS n. 145/2004, de 15 de outubro de 2004. Publicado no DOU de 28 de outubro de 2004.

_____, Presidência da República. *Decreto nº 3.877*, de 24 de julho de 2001, publicado no DOU de 24 de julho de 2001.

_____, Presidência da República. *Decreto nº 5.209*, de 17 de setembro de 2004, publicado no DOU de 17 de setembro de 2004.

_____, GM/MDS. *Decreto nº 5.074, de 11 de maio de 2004.*

_____, GM/MDS. Portaria nº 555, de 11 de novembro de 2005, publicado no DOU de 21 de novembro de 2005.

_____, Presidência da República. *Lei Orgânica da Assistência Social*, n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993, publicada no DOU de 8 de dezembro de 1993.

_____, Presidência da República. *Lei 10.836*, de 9 de janeiro de 2004, publicada no DOU de 9 de janeiro de 2004.

BUARQUE, Sérgio C. *Metodologia de planejamento do desenvolvimento local e municipal sustentável: Material para orientação técnica e treinamento de multiplicadores e técnicos em planejamento local e municipal*. Brasília: Incra, 1999.

CASTEL, Robert. *A Insegurança Social O que é ser protegido?*, tradução: Lúcia M. Endich. Petrópolis/RJ: Vozes, 2005.

COSTA, João Bosco Araújo da. *A resignificação do local: o imaginário político brasileiro pós-80*. In.: *São Paulo em perspectiva*. São Paulo: SEADE, n. 03, Vol. 10, jul/set., 1996. p. 113-118.

FLICK, Uwe. *Uma introdução à Pesquisa Qualitativa*. Ed. Bookman: Porto Alegre, 2ª ed. 2004.

FONSECA, Ana Maria Medeiros da. *Família e Política de Renda Mínima*. Ed. Cortez: São Paulo, 2001.

FURTADO, Celso. Os desafios da nova geração. In.: revista de economia política. Vol. 24, n. 4 (96) outubro-dezembro 2004, pp. 483-486.

_____. *O Mito do Desenvolvimento*. São Paulo: Paz e Terra, 1974.

FUNDO DE DESENVOLVIMENTO DAS NAÇÕES UNIDAS & INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Atlas do Desenvolvimento Humano*. 2000. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/>> Acesso em: 10 mai. 2006

GOHN, Maria da Glória. *Teorias dos movimentos sociais, paradigmas clássico e contemporâneo*. São Paulo: Loyola, 1997.

IBGE. *Censo Demográfico*. 2000. Disponível em: <<http://www.ibge.org.br/>> Acesso em: 10 mai. 2006

IBGE. *Censo Demográfico*. 2007. Disponível em: <<http://www.ibge.org.br/>> Acesso em: 03 de mar. 2008

IDEMA. *Anuário Estatístico: Perfil do RN*. 2004. Disponível em: <<http://www.rn.gob.br/secretarias/idema.perfilrn.asp/>>. Acesso em: 10 mai 2006

KATZMAN, 2005. *Seducios y abandonados: El aislamiento social de los pobres urbanos*. Revista da Cepal nº 75. 2005.

LOBO, Thereza. Avaliação de processos e impactos em programas sociais: algumas questões para reflexão. In.: Rico, Elizabeth Melo (org.) *Avaliação de Políticas Sociais: uma questão em debate*. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 1999.

MARANDOLA Jr, Eduardo & HOGAN, Daniel Joseph. As dimensões da vulnerabilidade. In.: São Paulo em perspectiva. São Paulo: Fundação SEADE, n. 1, Vol. 20, jan/mar. 2006, p. 33-43.

MARTINS, José de Souza. *A Sociedade Vista do Abismo: novos estudos sobre exclusão, pobreza e classes sociais*. Petrópolis, Rio de Janeiro: vozes, 2002.

MELO, Marcus André. As sete vidas da agenda pública brasileira. In.: Rico, Elizabeth Melo (org.) *Avaliação de Políticas Sociais: uma questão em debate*. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 1999.

MILANI, Carlos. *Teorias do Capital Social e Desenvolvimento Local: lições a partir da experiência de Pintadas (Bahia, Brasil)*. Bahia: UFBA, 2005

MINAYO, Maria Cecília de Souza. *Pesquisa Social: teoria, método e criatividade*. 13ª ed. Rio de Janeiro: Vozes, 1994.

MANDATO DO VEREADOR FERNANDO MINEIRO. *Indicadores do RN e seus Municípios*. Disponível em: <<http://www.mineiropt.com.br/>>. Acesso em 10 mai 2006

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME – MDS. Portal da Transparência. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/mds>>. Acesso em 05 ago 2007.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME – MDS. Portal da Transparência. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/mds>>. Acesso em 02 fev 2008.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME – MDS. Portal da Transparência. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/mds>>. Acesso em 03 mar 2008.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME – MDS. Portal da Transparência. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/mds>>. Acesso em 20 mar 2008.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO – MDA. *Estudo Propositivo: Território do Mato Grande-RN*. Secretaria de Desenvolvimento Territorial, 2005.

NETO, Otávio Cruz Neto; MOREIRA, Rasga Moreira & SUCENA, Luiz Fernando Mazzei. *Grupos Focais e Pesquisa Social Qualitativa: o debate orientado como técnica de investigação*. Trabalho apresentado no XIII Encontro da Associação Brasileira de Estudos Populacionais, realizado em Ouro Preto, Minas Gerais, Brasil de 4 a 8 de novembro de 2002.

PUTNAM, Robert. D. *Comunidade e Democracia: a experiência da Itália Moderna*. Tradução Luiz Alberto Monjadim. 2 ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2000.

RICHARDSON, Roberto. *Pesquisa Social: métodos e Técnicas*. São Paulo: Atlas, 1999.

SACHS, Ignacy. *Caminhos para o Desenvolvimento Sustentável: idéias sustentáveis*. Rio de Janeiro: Garamond, 2002.

_____. *Estratégias de transição para o século XXI: desenvolvimento e meio ambiente*. São Paulo: Studio Nobel/Fundap, 1993.

SALGADO, Silvia Regina da Costa. Experiências municipais e desenvolvimento local. In.: São Paulo em perspectiva. São Paulo: Fundação SEADE, n. 3, Vol. 10, jul/set. 1996, p. 48-52.

SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos & at al (orgs). *Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2004.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como Liberdade*. São Paulo: companhia das Letras, 2002.

SILVA, Dalvanir Avelino. *Cultura Política nos Assentamentos Rurais da Região do Mato Grande: uma análise do assentamento Marajó/RN*. Universidade Federal do Rio Grande do Norte. PPGSS, 2003.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. *Renda Mínima e Reestruturação Produtiva*. São Paulo: Cortez, 1997.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. *A Política Social Brasileira no Século XXI: a prevalência de programas de transferência de renda*. Ed. Cortez: São Paulo, 2004.

SPOZATI, Aldaíza. *Renda Mínima e crise mundial: saída ou agravamento?* São Paulo: Cortez, 1997.

TEIXEIRA, Elenaldo. *O local e o global: limites e desafios da participação cidadã*. São Paulo: Cortez, 2001.

THECNE. Plano de Recuperação do Projeto de Assentamento Bonsucesso, Pedra Grande – RN. THECNE: Natal, 2006.

THECNE. Diagnóstico do Projeto de Assentamento Boca do Campo, Pedra Grande – RN. THECNE: Natal, 2003

VEIGA, José Eli da. Desenvolvimento sustentável: o desafio do século XXI. Rio de Janeiro: Garamond, 2005.

WOLFENSOHN, James D. & BOURGUIGNON, François. *Desenvolvimento e Redução da Pobreza: reflexão e perspectiva*. Banco Mundial, Communications Development Incorporated, Washington, D. C., 2004.

Palestra “Configuração Recente dos Programas de Transferência de Renda na América Latina: focalização e condicionalidade” conferida pela Dra. Rosa Helena Stein no I Seminário Nacional “Tendências Contemporâneas da Política Social no Capitalismo” realizado pelo Programa Nacional de Cooperação Acadêmica-PROCAD, nos dias 13 e 14 de março de 2008, na Universidade Federal do Rio Grande do Norte.

Livros Grátis

(<http://www.livrosgratis.com.br>)

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)
[Baixar livros de Matemática](#)
[Baixar livros de Medicina](#)
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)
[Baixar livros de Meteorologia](#)
[Baixar Monografias e TCC](#)
[Baixar livros Multidisciplinar](#)
[Baixar livros de Música](#)
[Baixar livros de Psicologia](#)
[Baixar livros de Química](#)
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)
[Baixar livros de Serviço Social](#)
[Baixar livros de Sociologia](#)
[Baixar livros de Teologia](#)
[Baixar livros de Trabalho](#)
[Baixar livros de Turismo](#)