

REESTRUTURAÇÃO PRODUTIVA E SEUS EFEITOS SOBRE AS POLÍTICAS SOCIAIS: DA UNIVERSALIZAÇÃO À FOCALIZAÇÃO. O CASO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE¹

Rosângela Aparecida de Medeiros HESPANHOL²

Resumo

O trabalho tem como objetivo principal analisar as políticas sociais, de caráter focalizado, em particular o Programa Bolsa Família no Estado do Rio Grande do Norte. A escolha deste estado da federação se deve às mudanças pelas quais a economia potiguar passou nos anos 1990, quando se intensificou o processo de reestruturação produtiva, agravando a situação social de ampla parcela da população. A partir de levantamento bibliográfico e documental e de dados de fonte secundária, se constatou a importância do programa tanto na Região Metropolitana de Natal como no interior. Se verificou também que houve melhoria na renda *per capita* mensal e diminuição do número de pessoas em situação de pobreza extrema e de pobres, o que levou à redução na concentração da renda e ao aumento do IDH médio estadual, embora este permaneça inferior à média nacional.

Palavras-chave: Reestruturação produtiva; Políticas sociais; Bolsa Família; Rio Grande do Norte.

PRODUCTIVE RESTRUCTURING AND ITS EFFECTS ON SOCIAL POLICIES: FROM UNIVERSALIZATION TO FOCUSING. THE CASE OF THE STATE OF RIO GRANDE DO NORTE

Abstract

The main objective of this study is to analyze the social policies of a focused nature, in particular the Programa Bolsa Família in the State of Rio Grande do Norte. The choice of this state of the federation is due to changes in the Brazilian economy in the 1990s, when the process of productive restructuring intensified, aggravating the social situation of a large part of the population. From a bibliographical and documentary survey and secondary source data, the importance of the program was verified both in the Metropolitan Region of Natal and in the interior. There was also an improvement in the monthly per capita income and a decrease in the number of people living in extreme poverty and poor, which led to a reduction in income concentration and an increase in the state average HDI, although this remained below the national average.

Keywords: Productive restructuring; Social politics; Bolsa Família; Rio Grande do Norte.

¹ Artigo elaborado como resultado do projeto de pesquisa intitulado “A reestruturação produtiva e a dinâmica urbano-regional no Rio Grande do Norte (1990-2010)”, que conta com o apoio financeiro da CAPES, por meio do Projeto de Cooperação Acadêmica (PROCAD)/Casadinho/ UFRN/UNESP, no período 2012/2015.

² Professora do Programa de Pós-graduação em Geografia da Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (UNESP/PP). Bolsista de Produtividade em Pesquisa do CNPq - Nível 2. E-mail: medeiroshespanhol@gmail.com.

LA RESTRUCTURATION PRODUCTIVE ET SES EFFETS SUR LES POLITIQUES SOCIALES: DE L'UNIVERSALISATION AU FOCALISATION. LE CAS DE L'ÉTAT DE RIO GRANDE DO NORTE

Résumé

L'objectif principal de cette étude est d'analyser les politiques sociales de nature ciblée, en particulier le programme Bolsa Família dans l'État de Rio Grande do Norte. Le choix de cet état de la fédération est dû à l'évolution de l'économie brésilienne dans les années 1990, lorsque le processus de restructuration productive s'est intensifié, aggravant la situation sociale d'une grande partie de la population. A partir d'une enquête bibliographique et documentaire et de données de sources secondaires, l'importance du programme a été vérifiée à la fois dans la région métropolitaine de Natal et dans l'intérieur du pays. Il y avait également une amélioration du revenu mensuel par habitant et une diminution du nombre de personnes vivant dans l'extrême pauvreté et les pauvres, ce qui a entraîné une réduction de la concentration des revenus et une augmentation de l'IDH moyen de l'État.

Mots-clés: Restructuration productive; Politiques sociales Bolsa Família; Rio Grande do Norte.

INTRODUÇÃO

A adoção de medidas neoliberais nos anos 1990 resultou no aumento da pobreza e da indigência na América Latina, fazendo com que as instituições multilaterais passassem a condicionar a liberação de financiamentos aos governos dos países sul-americanos, desde que fossem implementadas políticas de combate à pobreza.

Como o neoliberalismo pressupunha a menor intervenção do Estado na economia e na sociedade, políticas sociais focalizadas visando reduzir os índices de pobreza ganharam relevância em vários países da América Latina, a partir do final dos anos 1990 e no decorrer da década de 2000. No Brasil, em 2003, durante o primeiro mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, foi criado o Programa Bolsa Família, que se caracteriza por ser uma política focalizada nas famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza.

Tendo em vista essa problemática, o artigo teve como objetivo principal analisar as políticas focalizadas no Brasil no período recente, em particular o Programa Bolsa Família e sua distribuição em termos regionais, com ênfase no Estado do Rio Grande do Norte. A escolha desse estado se justifica em virtude das mudanças pelas quais a economia potiguar passou a partir dos anos 1990, quando foi intensificado o processo de reestruturação produtiva (AZEVEDO, 2013) que tendeu a agravar a situação social de ampla parcela da população.

Para se alcançar o objetivo proposto, além de revisão bibliográfica e documental, foram realizados também o levantamento e a sistematização de dados de fonte secundária, por meio de consulta aos *sites* do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), da Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL) e do Portal da Transparência do Governo Federal, entre outros.

O texto está estruturado em três seções, além desta introdução, das considerações finais e das referências. Na primeira seção, são abordadas a crise do sistema capitalista nos anos 1980, resultante do processo de reestruturação produtiva, a adoção do neoliberalismo e seus efeitos sobre a pobreza na América Latina e no Brasil, e as diferentes posições em termos acadêmicos sobre as políticas universais e focalizadas; na segunda seção, são enfocadas as mudanças na política brasileira a partir do início dos anos 2000, com o denominado neodesenvolvimentismo, e a importância das políticas sociais focalizadas, priorizando-se o Programa Bolsa Família; na terceira e última seção, são analisados o contexto social e econômico do Estado do Rio Grande do Norte e, com base em dados de fonte secundária, a importância do Programa Bolsa Família para as famílias pobres dessa unidade da federação, sendo realçados os avanços e os limites dessa política social.

CRISE DOS ANOS 1980, REDUÇÃO DO ESTADO DO BEM-ESTAR SOCIAL E NEOLIBERALISMO.

As crises mundiais do petróleo nos anos setenta do século XX colocaram em evidência as dificuldades experimentadas pelos países do capitalismo central, sobretudo dos Estados Unidos e da Europa Ocidental, para manter a expansão de suas economias. Desde os anos 1960, apresentavam problemas de ordem estrutural que limitavam sua capacidade de crescimento econômico nos moldes como ele ocorreu na chamada “era do ouro”, período entre o final da Segunda Guerra e o início dos anos 1970.

Para Harvey (2008), além da crise do petróleo, outros fatores contribuíram para o agravamento da situação econômica mundial, tais como: 1) os avanços tecnológicos marcados pelo desenvolvimento da informática e da microeletrônica; b) a intensificação dos processos de fusões e incorporações de grandes empresas; c) a crescente financeirização da economia; d) a concorrência exercida por grandes empresas japonesas que adotaram novas formas de organizar a produção e a gestão (Toyotismo), reduzindo a hierarquia administrativa, evitando a formação de estoques e diminuindo o nível de especialização dos trabalhadores, por meio da implantação das chamadas “ilhas de produção”.

A princípio limitadas ao setor industrial estruturado no fordismo, essas mudanças (tecnológicas, organizacionais e espaciais – com a cisão entre produção e gestão), sob a denominação de reestruturação produtiva, expandiram-se para outros setores. Sua incorporação ocorreu com o objetivo de garantir a manutenção do processo de acumulação de capital e, ao mesmo tempo, compensar a permanente tendência de queda das taxas de lucro do sistema capitalista. Como afirma Mandel (1982, p. 59), “a reestruturação acontece como mecanismo de superação das crises do modo de produção capitalista”.

Na reestruturação produtiva, as mudanças não ocorreram ao mesmo tempo, nem com a mesma intensidade, seja entre ramos produtivos e empresas, seja em termos espaciais (estados, países, regiões), apresentando-se altamente seletivas e concentradas. Apreendida como um movimento dialético, nela, “[...] as formas anteriores não se dissolvem nesse processo de reestruturação, elas se modificam e são modificadas pela teia de relações em movimento. Tornam-se, sim, subordinadas face ao desenvolvimento dessas novas formas que reestruturam tanto a sociedade como o espaço” (LENCIONE, 1998, p. 7-8).

Em virtude da crise do sistema capitalista, que atingiu os países de forma diferenciada, o processo de expansão econômica sofreu redução. Nos países do capitalismo central, implicou também no desmonte gradual do Estado do Bem-Estar Social (*Welfare State*) – modo de organização por meio do qual os governos nacionais buscavam garantir os direitos de cidadania –, o que resultou na diminuição da proteção social aos trabalhadores. Para os países do capitalismo periférico, onde o Estado do Bem-Estar Social não foi integralmente implantado, assumindo particularidades de acordo com os interesses e alianças de governos, elites e trabalhadores, o principal objetivo era impulsionar a economia, com estímulo ao consumo³. Nesses países, as crises econômicas mundiais dos anos 1970 e seu aprofundamento nos anos 1980 agravaram as condições gerais dos trabalhadores, em virtude da redução da capacidade de investimento dos Estados nacionais, da concentração da renda, do aumento das taxas de desemprego e de informalidade, da inflação, da pobreza e da exclusão social.

A partir do Consenso de Washington⁴, difundiu-se o neoliberalismo, apreendido como o braço ideológico da reestruturação produtiva, segundo o qual a reforma do Estado é

³ Para maiores informações sobre diferentes modelos institucionais de Estados do Bem-Estar Social, ver Draibe (1993).

⁴ O Consenso de Washington caracterizou-se como um conjunto de medidas de ajuste macroeconômico formulado por economistas de diversas instituições financeiras sediadas nos Estados Unidos, tais como o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial (BM) e o Departamento do Tesouro dos Estados Unidos, e visava ao desenvolvimento e à ampliação do neoliberalismo nos países da América Latina.

considerada fundamental a fim de reduzir o seu papel e conter os gastos públicos, visando à estabilidade monetária.

Com a globalização da economia, o neoliberalismo se expande, sendo imposto aos países do capitalismo periférico pelas instituições multilaterais, como o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Banco Mundial (BM), para fazer frente à crise mundial e continuar garantindo a reprodução do sistema capitalista em sua fase financeira. Dessa forma, muitos governos dos países periféricos passaram a incorporar os preceitos do Consenso de Washington, em especial a ideologia do neoliberalismo, que pregava a menor intervenção estatal na economia e na sociedade, por meio da chamada reforma do Estado. Santos *et al.* (2004, p. 8-9) salientam que:

[...] a reestruturação industrial (sob a orientação dos capitais privados) e a reforma do Estado (sob o comando de governos conservadores) **são procedimentos de um mesmo movimento, que visa garantir aos capitais individuais e/ou às nações *per se*** condições mais favoráveis de concorrência no contexto das relações intercapitalistas. Além de serem procedimentos de um mesmo movimento, é fundamental saber que a concepção e a definição da política de reestruturação estavam sob o comando do Estado. Logo, não se pode compreender um sem o outro; ou seja, não se pode compreender as motivações e os procedimentos da reestruturação do capitalismo industrial privado sem a devida compreensão da reestruturação que ocorria no interior do Estado — até porque esta era feita em função dos interesses do capital privado. (Grifos nossos)

No caso da América Latina, o endividamento externo, a vigência (ou a recém-saída) de regimes autoritários e a crise econômica levaram a que fossem impostos a esse conjunto de países, como exigência para a obtenção de financiamentos, os pressupostos neoliberais, que apresentavam, em linhas gerais, as seguintes características: a) desregulamentação dos mercados pelo Estado; b) liberalização comercial; c) descentralização político-administrativa do governo federal para as instâncias locais e para a iniciativa privada; d) privatização de empresas estatais e/ou concessão de serviços públicos, transferindo a produção de bens e serviços para o setor privado; e) criação de políticas focalizadas de assistência aos setores da sociedade civil mais atingidos pelo desemprego e pela pobreza; f) cerceamento dos direitos e conquistas dos trabalhadores, por meio da terceirização e flexibilização das leis trabalhistas.

Verifica-se, dessa forma, que não é possível analisar, no período recente, as políticas sociais na América Latina e, em particular no Brasil, sem considerar os processos mais globais da reestruturação e suas consequências sobre o setor produtivo (deslocalização industrial, aumento da automação, incorporação de novos processos organizacionais, seletividade espacial etc.), assim como sobre o mercado de trabalho (aumento do desemprego,

do subemprego, da terceirização da mão de obra etc.), as quais ampliaram as assimetrias internas dos países e também as já existentes entre eles, com aumento da concentração da renda e, conseqüentemente, da pobreza e da exclusão social.

O NEOLIBERALISMO NOS ANOS 1990: POLÍTICAS PÚBLICAS UNIVERSAIS OU FOCALIZADAS?

O combate à pobreza e à exclusão social são temas recorrentes que estiveram presentes, em diferentes contextos (acadêmicos, institucionais, dos movimentos sociais, ONGs etc.), pelo menos nos últimos trinta anos, na América Latina e, em particular, no Brasil. A partir dos anos 1990, as políticas neoliberais adotadas, em diferentes níveis, pelos governos dos países dessa região não solucionaram os problemas decorrentes da recessão econômica, da redução de investimentos e dos altos índices de inflação. Ao contrário, os agravaram, tendo como resultado a deterioração das condições econômicas e sociais, sobretudo dos segmentos sociais mais vulneráveis, com aumento da pobreza e da indigência, como se pode verificar na Tabela 1.

Tabela 1: Pobreza e indigência na América Latina (em milhões de pessoas)

| Anos | Pobres | | Indigentes | |
|------|--------|------|------------|------|
| | Nº | % | Nº | % |
| 1980 | 136 | 40,5 | 62 | 18,6 |
| 1990 | 204 | 48,4 | 95 | 22,6 |
| 1999 | 215 | 43,8 | 91 | 18,6 |
| 2002 | 225 | 43,9 | 99 | 19,3 |
| 2008 | 186 | 33,5 | 72 | 12,9 |
| 2011 | 171 | 29,6 | 67 | 11,6 |
| 2012 | 164 | 28,1 | 66 | 11,3 |
| 2013 | 165 | 28,1 | 69 | 11,7 |
| 2014 | 167 | 28 | 71 | 12 |

Fonte: Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL). Org. pela autora (2016).

Em 1980, cerca de 59,0% da população da América Latina (representando 198 milhões de pessoas) encontrava-se em situação de vulnerabilidade social, divididos em 40,5% de pobres e 18,6% de indigentes. Essa situação se agravou no início dos anos 1990, chegando a representar 71,0% da população da região, ou seja, 299 milhões de pessoas, das quais 48,4% encontrava-se em situação de pobreza e 22,6%, na condição de indigentes. No Brasil, a

situação econômica e social no final da década de 1980, conhecida como a “década perdida”, era a seguinte:

[...] 48,6% da força de trabalho ganhava até dois salários mínimos e 27,2% da população ocupada recebia um salário mínimo. Para se ter uma ideia dos baixos valores salariais e da crescente concentração de riqueza, vale assinalar o comportamento de participação da massa salarial na renda interna total: cai de 40,79% em 1970 a 37,9% em 1980 e em 1989 estava estimada em 30%. [...] O Brasil ingressa nos anos 1990 com cerca de um terço de sua população em estado de pobreza. (DRAIBE, 1993, p. 22)

De acordo com Hoffmann (2002), para se ter uma dimensão da intensidade da concentração de renda, verifica-se que 10% das pessoas mais ricas do Brasil, em 1960, concentravam 39,0% da renda nacional, índice que saltou para mais de 50,0% em 1980 e em 1990. No outro extremo, os 20,0% mais pobres da população brasileira detinham, em 1960, apenas 3,9% da renda nacional; em 1980, esse percentual caiu para 2,8%, atingindo, em 1990, apenas 0,6%.

Diante desse cenário e, apesar da defesa da menor intervenção do Estado pelos neoliberais, os programas sociais de caráter focalizado e compensatório, voltados ao combate à pobreza e à exclusão social, ganharam relevância nos anos 1990 em vários países da América Latina⁵. Sua importância se deve a dois fatores distintos e, simultaneamente, articulados: a) o neoliberalismo, apreendido como a ideologia da reestruturação produtiva, que pregava o Estado mínimo e criticava as políticas sociais de caráter universal; b) a orientação de instituições internacionais, como o Banco Mundial, o FMI e o BID, que passaram a condicionar a liberação de financiamentos e empréstimos para países periféricos, à incorporação, em seus programas, de ações visando reduzir os índices de pobreza.

As políticas focalizadas representariam, de acordo com os neoliberais, uma melhor racionalização dos gastos sociais em virtude da priorização dos segmentos da sociedade a serem beneficiados pelos programas, além da priorização dos gastos públicos, constituindo uma forma de assistencialismo temporário e compensatório. Para os opositores ao neoliberalismo, que defendem políticas universais no combate à pobreza, a focalização de políticas públicas seria uma estratégia para “destruir direitos adquiridos” (MELLO, 2004, p. 18).

⁵ Entre outros, em 1990, em Honduras, o Programa de Asignación Familiar (PRAF); em 1997, no México, o Progreso; em 1998, no Equador, o Bono Solidário; em 2000, na Nicarágua, o Red de Protección Social; em 2001, na Colômbia, o Familias em Accion. Para maiores informações sobre os programas nos países da América Latina, consultar Magro e Reis (2011).

Nesse contexto, ao analisarem os programas de transferência de renda na América Latina, Magro e Reis (2011, p. 08) destacam que,

[...] entre os programas em execução, podem ser identificados um conjunto de semelhanças na sua estrutura, composição e objetivos. Como por exemplo, via de regra, esses programas procuram elevar o orçamento monetário das famílias pobres através de uma transferência de recursos financeiros que varia de acordo com as possibilidades e objetivos de cada país, o que faz com que o valor mensal da transferência seja distinto entre as famílias beneficiárias. **Os programas de transferência de renda têm se debruçado sobre a tarefa de definir os critérios de entrada no programa, determinado por corte de renda familiar e/ou por indicadores de vulnerabilidade social.** Sob esse aspecto, desde o surgimento os programas de transferência de renda, na América Latina como um todo, estão pautados na ideia de **focalização**. Esses programas, geralmente, não são vistos como um direito social de cidadania, mas como uma ajuda generosa dos governantes. Assim, em linhas gerais, apresentam-se a partir de **condicionalidades e critérios de seleção** que contemplam os mais pobres entre todos os pobres (grifos nossos).

Uma característica comum a todos esses programas de transferência de renda refere-se à focalização das políticas públicas que, segundo Van de Walle (1995, p. 28), foi uma “tentativa deliberada de redirecionar recursos públicos para os mais pobres através de instrumentos que buscam selecioná-los como beneficiários diretos”, diferentemente das políticas universais que, por sua vez, direcionam ações e recursos públicos a todos os cidadãos⁶.

Em relação às políticas focalizadas, pode-se verificar que alguns autores têm uma avaliação bastante crítica, e um dos principais argumentos por eles apresentados é que a focalização das políticas sociais, na perspectiva neoliberal, ganha um duplo sentido, tendo em vista que “focalizar os gastos públicos significa dirigi-los, ao menos em tese, para a população de baixa renda, mas, ao mesmo tempo, concentrá-los num piso mínimo e reduzido de serviços” (BOITO JUNIOR, 1999, p. 80), oferecidos de forma cada vez mais precária pelo Estado em suas distintas escalas.

Para Nascimento (2008, p.09), a preocupação com a redução dos gastos com políticas sociais acabou “minando o princípio constitucional de universalidade”. Na focalização e seletividade, predominam, segundo o autor, ações minimalistas de ‘combate à pobreza’, destinadas aos mais pobres entre os pobres. Nesse sentido, se o gasto é direcionado aos mais

⁶ Para Mello (2004, p. 21), “[...] mesmo uma política ou programa universal pode ser desenhado de forma a atender apenas determinados grupos e desta forma serem classificados como focalizados. Um exemplo disto seria um subsídio fornecido a um determinado tipo de produto de maior relevância para as camadas mais pobres da população. Ainda que o acesso seja universal, a política foi desenhada de forma a atingir a população menos favorecida”.

pobres, os serviços prestados pelo Estado também devem ser mínimos, quando não precários e insuficientes. Segundo Demo (2003), se os benefícios oferecidos são mínimos e estigmatizantes, por exemplo, por haver necessidade de comprovação da situação de pobreza, certamente só conseguirão atrair os denominados “mais pobres”.

Na avaliação de Draibe (1993), a focalização das políticas sociais representa o “redirecionamento do gasto social a programas e a públicos-alvo específicos, seletivamente escolhidos pela sua maior necessidade de urgência” (DRAIBE, 1993, p. 97). De acordo com a autora, duas justificativas reforçam essa tese: a primeira, a que defende a intervenção do Estado apenas de forma residual, complementando a assistência privada e a proteção familiar; e a segunda, a “de que em geral os mais necessitados não são, em princípio, os que efetivamente beneficiam-se do gasto social, mas aqueles segmentos que podem comprar os serviços no mercado”, daí ser necessário “redirecionar o gasto social, concentrando-o em programas dirigidos aos setores mais pobres da população” (DRAIBE, 1993, p. 97).

Castel (1999), por sua vez, entende que as políticas de intervenção do Estado, sobretudo os programas sociais, são criados, com caráter transitório, no intuito de inserir no mercado segmentos sociais em situação precária, definindo para isso, os beneficiários e as áreas (regiões) a serem contempladas, sem, contudo, buscar o equilíbrio social. Assim, os programas de renda mínima ou de transferência de renda monetária seriam formas de obter condições de sobrevivência que melhoram, mas não transformam efetivamente, a condição de vida da maioria dos beneficiários (CASTEL, 1999).

Para os críticos dos programas sociais focalizados que ganharam relevância na América Latina e, particularmente no Brasil a partir dos anos 1990, tais medidas objetivam “apenas atenuar ou mascarar a pobreza crescente oriunda do ajuste estrutural que, centrando-se no corte de recursos para programas sociais, volta-se tão somente para criar condições de inserção do país na competitividade da economia globalizada” (SILVA e SILVA, 2001, p. 14).

Alguns autores, porém, argumentam que, diante da situação de vulnerabilidade social de parcela crescente da população, não seria possível aguardar a resolução das crises ou a retomada do crescimento da economia para depois intervir na questão social, sobretudo das camadas mais empobrecidas e excluídas socialmente. Para Mello (2004, p. 19), as políticas focalizadas têm um importante papel de redistribuição de renda, mas o maior problema em relação a elas é quando “são vistas como o único instrumento de redução da pobreza. Elas

devem ser utilizadas como um complemento, mas não podem substituir uma estratégia de redução de pobreza de longo-prazo, baseada em crescimento equitativo e gastos sociais mais amplos”.

Se verificarmos novamente a Tabela 1, constatamos que o ano de 2002 foi o que apresentou a maior parcela da população da América Latina em situação de vulnerabilidade social, com 324 milhões de pessoas (63,2% do total), das quais 225 milhões (43,9%) eram considerados pobres e 99 milhões (19,3%) estavam em situação de indigência. A partir desse ano (2002) até 2013, observa-se, tanto em termos absolutos quanto relativos, uma progressiva redução da população em situação de pobreza e de indigência nos países da América Latina. Tal fato se deve, em grande parte, a uma nova configuração geopolítica na região, que se expressa nos anos 2000, por exemplo, na eleição, em países⁷ da América Latina, de presidentes que passaram não apenas a rechaçar (pelo menos ao nível do discurso oficial) os princípios do neoliberalismo, defendendo o fortalecimento do Estado e de suas funções, mas também a implementar medidas de contenção dos índices de inflação, favorecimento do crescimento econômico, elevação do valor real do salário-mínimo e implementação de programas e concessão de benefícios sociais visando reduzir os índices de pobreza e indigência.

Não obstante essas importantes mudanças na condução das políticas sociais dos governos nacionais, ainda havia na América Latina, em 2014, um contingente de 167 milhões de pessoas (28,0% do total populacional) na condição de pobreza e 71 milhões (12,0%) em situação de indigência (CEPAL, 2015). Esses dados evidenciam que ainda há muito a ser feito em termos de políticas sociais para a inclusão dessa parcela da população.

ANOS 2000, O NEODESENVOLVIMENTISMO E AS POLÍTICAS SOCIAIS FOCALIZADAS NO BRASIL.

No início dos anos 2000, com a eleição de um candidato de partido de esquerda (Partido dos Trabalhadores) à presidência da república, Luiz Inácio Lula da Silva, implantou-

⁷ Como, por exemplo, os Kirchner, na Argentina (Nestor Kirchner, de 2003 a 2006, e Cristina Kirchner, de 2007 a 2015), a Frente Ampla no Uruguai (com Tabaré Vasquez – 2005-2010, sendo reeleito em 2015 para novo mandato), Hugo Chávez (com gestões de 1999-2001, 2001-2007, 2007-2013) e seu sucessor Nicolás Maduro (2013 - atual), Evo Morales, na Bolívia (2006 - atual), Rafael Corrêa, no Equador (2007- atual) e Michele Bachelet, no Chile (2006-2010 e 2014 - atual).

se no país o período denominado por alguns autores⁸ de neodesenvolvimentismo ou novo-desenvolvimentismo.

Para Cêpeda (2012, p. 87), o novo-desenvolvimentismo,

[...] apoia-se no processo de inclusão social, colocando redistribuição e equidade em posição prioritária. Estabelecer a distinção entre as duas fases [nacional-desenvolvimentismo e neodesenvolvimentismo] não é fácil e nem tranquila, especialmente quando nela se cruzam as dimensões econômicas e aquelas de alcance (ou causação) política. A questão nacional que cimenta o novo-desenvolvimentismo, presente nas políticas públicas federais da última década e em seu projeto de sustentação (PAC I e PAC II), apoia-se no diagnóstico da exclusão social como eixo do problema atual. O novo-desenvolvimentismo combina políticas de crescimento com políticas de distribuição [...], mas talvez seja interessante percebermos que a posição do segundo objetivo mudou de lugar na constelação desenvolvimentista, tornando-se epicentro do projeto e acompanhada de políticas de estímulo produtivo, no formato de um *plus* de estratégias setoriais desenvolvimentistas. O fato de produzirem-se políticas de impulsão do desenvolvimento econômico/produtivo é base obrigatória de qualquer projeto desenvolvimentista, piso de onde provêm os recursos distributivos e o fortalecimento do conjunto das forças sociais produtivas.

Com essa perspectiva neodesenvolvimentista, apoiada no forte discurso de inclusão social, mas, contraditoriamente, ainda com a predominância, em termos de ações, de políticas focalizadas herdadas do período neoliberal, foi institucionalizado no Brasil, o Programa Fome Zero. Criado em 2003, constituiu o “carro-chefe” das políticas de segurança alimentar e nutricional do país no decorrer do primeiro mandato do governo Lula (2003-2006), integrando um conjunto de 60 ações, distribuídas em quatro eixos principais de intervenção que se caracterizavam pela abordagem multidimensional da pobreza: acesso à alimentação; geração de renda; fortalecimento da agricultura familiar; articulação, mobilização e controle social (CHMIELEWSKA *et.al.*, 2010). Dentre essas ações, e vinculado ao eixo do acesso à alimentação, destacava-se, em termos de sua proposta, o Programa Bolsa Família (PBF).

Com o objetivo, segundo o *site* do MDS (BRASIL, 2016), de atender as famílias que vivem em situação de pobreza e de extrema pobreza no país, identificadas de acordo com o critério de limite de renda⁹, o Programa pode beneficiar:

⁸ O termo “novo-desenvolvimentismo” tem origem em texto de Bresser Pereira (2003), sendo desenvolvido em outros (BRESSER PEREIRA, 2006, 2010; BRESSER PEREIRA; THEUER, 2012). Outros autores também têm discutido essa perspectiva, como Sicsú, Paula e Michel (2005a e b), Gonçalves (2011 e 2012), Sampaio Junior (2012) e Sader (2013).

⁹ Para Silva (2009), cada vez mais se evidencia que o critério de renda para definir a pobreza é limitado e inadequado como indicador de bem-estar, pois não representa as dimensões fundamentais da pobreza, como expectativa de vida, alfabetização, fornecimento de bens públicos, igualdade, liberdade e seguridade. Além disso, a ideia do mínimo social não tem sido suficiente para proporcionar o desenvolvimento dos indivíduos como cidadãos.

- as famílias com renda *per capita* de até R\$ 77,00 mensais;
- famílias com renda *per capita* entre R\$ 77,01 e R\$ 154,00 mensais, desde que tenham crianças e adolescentes com idade entre 0 e 17 anos.

Criado em 2003¹⁰, com a finalidade de combater a pobreza e a desigualdade no país, apoia-se em três eixos principais de atuação:

Complemento da renda — todos os meses, as famílias atendidas pelo Programa recebem um benefício em dinheiro, que é transferido diretamente pelo governo federal. Esse eixo garante o alívio mais imediato da pobreza.

Acesso a direitos — as famílias atendidas pelo programa devem cumprir alguns compromissos (condicionalidades), que têm como objetivo reforçar o acesso à educação, à saúde e à assistência social. Esse eixo oferece condições para as futuras gerações quebrarem o ciclo da pobreza, graças a melhores oportunidades de inclusão social.

Articulação com outras ações — o Bolsa Família tem capacidade de integrar e articular várias políticas sociais a fim de estimular o desenvolvimento das famílias, contribuindo para elas superarem a situação de vulnerabilidade e de pobreza (BRASIL, 2016).

Desde o ano de 2011, o Programa Bolsa Família (PBF) faz parte do Plano Brasil Sem Miséria, que reuniu diversas iniciativas a fim de permitir que as famílias deixassem a situação de extrema pobreza, com a garantia de complemento da renda monetária, acesso a direitos básicos e oportunidade de qualificação profissional (BRASIL, 2016). Está sob a responsabilidade do MDS e, com a sua criação, unificaram-se quatro programas de transferência de renda (Auxílio Gás, Bolsa Alimentação, Bolsa Escola e Cartão Alimentação) criados na gestão de Fernando Henrique Cardoso, os quais estavam dispersos em vários ministérios e tinham critérios próprios de concessão dos benefícios.

O Bolsa Família constitui um programa de transferência direta de renda monetária com condicionalidades e, de acordo com informações disponíveis no *site* do MDS, tem como objetivos principais: 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; e promover a intersetorialidade, a complementaridade e a sinergia das ações sociais do Poder Público.

Segundo as condicionalidades ligadas ao Programa,

¹⁰ O Programa Bolsa Família foi criado pela medida provisória nº 132, de 20 de outubro de 2003, transformada posteriormente na Lei nº 10.836, de 09 de janeiro de 2004, regulamentada pelo Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004.

Na área de saúde, as famílias beneficiárias assumem o compromisso de acompanhar o cartão de vacinação e o crescimento e desenvolvimento das crianças menores de sete (7) anos. As mulheres na faixa de 14 a 44 anos também devem fazer o acompanhamento e, se gestantes ou nutrizes (lactantes), devem realizar o pré-natal e o acompanhamento da sua saúde e do bebê. Na educação, todas as crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos devem estar devidamente matriculados e com frequência escolar mensal mínima de 85% da carga horária. Já os estudantes entre 16 e 17 anos devem ter frequência de, no mínimo, 75%. (BRASIL, 2016)

De acordo com informações disponíveis no *site* do MDS, as condicionalidades do PBF “não têm uma lógica de punição; e, sim, de garantia de que direitos sociais básicos cheguem à população em situação de pobreza e extrema pobreza. Por isso, o poder público, em todos os níveis, também tem um compromisso: assegurar a oferta de tais serviços” (BRASIL, 2016). Como destacam vários autores (DRAIBE, 1993; BOITO JUNIOR, 1999; DEMO, 2003; SILVA, 2009), nos programas de renda mínima, como o Bolsa Família, a pobreza é apreendida como um problema não só de ordem monetária, mas também relacionada à qualidade dos serviços básicos que são oferecidos e que fazem parte das condicionalidades, como acesso à educação, saúde e assistência social.

A gestão do Programa Bolsa Família é compartilhada entre os três entes da federação: os governos federal, estadual e municipal (MDS, 2016). Ao governo federal competem diversas responsabilidades, tais como: a elaboração das normas e das instruções técnicas do Programa e sua aplicação, o repasse dos recursos a serem utilizados, a contratação do agente executor — a Caixa Econômica Federal — e o monitoramento da sua atuação. Os governos estaduais, por sua vez, devem apoiar os governos municipais na implementação do Programa, especialmente no que se refere ao cadastramento dos potenciais beneficiários, gestão local do Cadastro Único - CadÚnico, capacitação das equipes e fortalecimento da organização local do Programa. Entretanto, os governos estaduais, dependendo das articulações e/ou filiação político-partidárias, não têm cumprido as atribuições que lhe foram delegadas. Dessa forma, as articulações e demandas do Programa Bolsa Família têm se dado, na maior parte dos municípios brasileiros, de forma direta com o governo federal, sem a mediação dos governos estaduais¹¹. Os municípios, por fim, são os principais gestores do Programa, sendo de sua

¹¹ Essa tem sido uma característica marcante do período do neodesenvolvimentismo, em que o governo federal tem atuado diretamente nos municípios, desconsiderando os governos estaduais e, na opinião de alguns autores, como Affonso (1994) e Abrucio e Costa (1999), fragmentando o federalismo brasileiro.

responsabilidade identificar e cadastrar as famílias¹² que compõem o Cadastro Único, selecionar as beneficiárias e manter atualizados os dados de acompanhamento delas, bem como verificar o cumprimento das condicionalidades (MDS, 2016).

A utilização do CadÚnico, juntamente com a unificação dos programas de transferência preexistentes, é vista, segundo Baptistella (2012, p. 07), “como uma maneira de reduzir os custos operacionais, garantir a participação das famílias pobres em políticas sociais, evitar a sobreposição de programas e otimizar o uso dos recursos públicos”.

De acordo com informações disponíveis no *site* do MDS (2016), nos 12 anos de existência do Bolsa Família, o Programa tirou 36 milhões de pessoas da situação de extrema pobreza. Além disso, com esse programa, o país conseguiu cumprir um dos objetivos previstos nas “Metas de Desenvolvimento do Milênio”¹³ (NAÇÕES UNIDAS, 2000; STEIN, 2008), esperado para 2015, de reduzir pela metade o número de pessoas vivendo em situação de extrema pobreza: de 25,6% da população, em 1990, para 4,8%, em 2008. Segundo dados do IPEA (2011), o Bolsa Família foi responsável por 28% da redução da extrema pobreza brasileira.

O número de famílias beneficiadas pelo Programa cresceu de 3,6 milhões, em 2003, para 13,9 milhões (45,8 milhões de pessoas), em 2014; os recursos repassados pelo governo federal aumentaram de 4,22 bilhões de reais, em 2003, para 27,2 bilhões de reais, em 2013; e os valores médios dos benefícios passaram de R\$ 73,70, em 2003, para R\$ 169,20, em 2014 (BRASIL, 2016).

O ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE

O Estado do Rio Grande do Norte tem uma extensão territorial de 52.797 km², o que equivale a 3,4% da área do Nordeste e 0,62% da superfície brasileira. Do total do seu território, 92,97% estão situados na região semiárida, o que dificulta o desenvolvimento da agricultura de sequeiro, especialmente em períodos prolongados de seca, havendo a necessidade de irrigação para que se desenvolvam as atividades agropecuárias. O acesso à

¹² Considera-se como família uma unidade nuclear composta por um ou mais indivíduos, independente do parentesco, que contribuam para o rendimento da unidade familiar ou tenham suas despesas atendidas por ela, e morem em um mesmo domicílio. A renda familiar é dada pelo somatório dos rendimentos monetários brutos auferidos por todos os membros da família, desconsiderando aqueles provenientes de programas sociais (BRASIL, 2007).

¹³ Essas metas foram criadas para promover "esforços mundiais para reduzir a pobreza, melhorar a saúde e promover a paz, os direitos humanos e a sustentabilidade ambiental" (STEIN, 2008, p.200).

água pode ser feito através da perfuração de poços semi ou artesianos e da construção de barragens e açudes para dar suporte aos perímetros irrigados públicos.

Do ponto de vista político-administrativo, o Estado do Rio Grande do Norte possui 167 municípios e sua capital é Natal, sendo o mais populoso dos municípios, com 803.739 habitantes, representando 25,3% do total (IBGE, 2010b). O município de Natal, juntamente com outros nove¹⁴, constitui a Região Metropolitana, que concentrava, em 2010, 42,6% da população estadual, enquanto o restante se distribuía pelos demais 157 municípios¹⁵. Dentre os mais populosos, destacavam-se: Mossoró (259.815), Parnamirim (202.456), São Gonçalo do Amarante (87.668), Macaíba (69.467), Ceará Mirim (68.141), Caicó (62.709) e Açu (53.227) (IBGE, 2010b). Destes sete municípios, quatro (Parnamirim, São Gonçalo do Amarante, Macaíba e Ceará Mirim) fazem parte da RM de Natal, enquanto os demais se localizam no interior do estado, apresentando importância econômica e centralidade regional, tendo em vista a predominância de municípios de pequeno porte¹⁶ no estado.

Em termos econômicos, constata-se, na Tabela 2, que os serviços detinham, em 2010, 68,3% do PIB do Estado do Rio Grande do Norte, ao passo que a indústria era responsável por 26,0% e a agropecuária, por 5,7%, índices próximos à média nacional.

Tabela 2: Produto Interno Bruto do Estado do Rio Grande do Norte e Brasil em 2010.

| Produto Interno Bruto (Valor Adicionado) | | | | |
|--|---------------------|------|---------------|------|
| Variável | Rio Grande do Norte | % | Brasil | % |
| Agropecuária | 883.475 | 5,7 | 105.163.000 | 5,7 |
| Indústria | 4.101.192 | 26 | 539.315.998 | 29,3 |
| Serviços | 10.763.580 | 68,3 | 1.197.774.001 | 65 |

¹⁴ Os municípios que integram a RM de Natal são: Ceará Mirim, Extremoz, Macaíba, Monte Alegre, Nísia Floresta, Parnamirim, São Gonçalo do Amarante, São José do Mipibu e Vera Cruz.

¹⁵ Segundo estimativas do IBGE, em 2015, a população total do estado era de 3.442.175 habitantes, dos quais 43,3% se concentravam na RM de Natal e 56,7% estavam distribuídos nos demais municípios. Do total de municípios, três (Natal, Mossoró e Parnamirim) tinham mais de 200 mil habitantes; quatro (São Gonçalo do Amarante, Macaíba, Ceará Mirim e Caicó) mais de 70 mil habitantes; 21, mais de 20 mil habitantes; 43, mais de 10 mil habitantes; e 96, menos de 10 mil habitantes.

¹⁶ De acordo com o Censo Demográfico de 2010 havia três municípios (Natal, Mossoró e Parnamirim) com população acima de 200 mil habitantes; um (São Gonçalo do Amarante) com mais de 70 mil habitantes; 23 com mais de 20 mil habitantes; 39 com mais de 10 mil habitantes; e 101 com menos de 10 mil habitantes.

Fonte: IBGE (2010b). Org. da autora (2016).

Do ponto de vista interestadual, a RM de Natal concentrava, em 2010, aproximadamente 51,0% do PIB estadual, sendo que somente o município de Natal detinha 33,6%, e Parnamirim, 7,5%. Entre os demais municípios do interior, o destaque era Mossoró, que detinha 11,4% do PIB estadual (IBGE, 2010b). Na maior parte dos municípios potiguares de pequeno porte (até 50 mil habitantes), os serviços e a administração pública se destacavam, em termos do PIB (valor adicionado), enquanto a indústria e a agropecuária apareciam em terceiro e quarto lugares.

A importância dos serviços e da administração pública nos municípios de pequeno porte está associada ao fato de que possuem atividades econômicas pouco expressivas e com baixo grau de dinamismo, levando-os a ter alto grau de dependência das transferências governamentais. Destaca-se, ainda, que, além de terem sua economia baseada nas atividades agropecuárias, possuem população relativamente pequena e baixa capacidade de arrecadar tributos, sendo a prefeitura, geralmente, o maior agente empregador.

Nesse contexto, verifica-se a importância do Programa Bolsa Família na complementação da renda das famílias mais pobres. A análise da situação do Rio Grande do Norte demonstra, como se observa na Tabela 3, que no ano de 2004, o governo federal repassou para o Programa Bolsa Família, um volume total de R\$ 174,03 milhões, beneficiando, nessa unidade da federação, 96,4 mil famílias, as quais recebiam um valor médio mensal de R\$ 180,39. No ano de 2010, o valor total repassado pelo governo federal foi de R\$ 383,7 milhões, contemplando 422 mil famílias, com valor médio de R\$ 90,84. Em 2015, o repasse total do governo federal foi de R\$ 642,9 milhões, sendo que 358 mil famílias foram beneficiadas pelo PBF, com valor médio mensal de R\$ 179,31 (BRASIL, 2016).

Se considerarmos o ano de 2015, verificamos, na Tabela 3, que o montante de recursos do Bolsa Família transferidos pelo governo federal para o Estado do Rio Grande do Norte totalizou R\$ 642.947.254,00, sendo que os dez municípios que integram a Região Metropolitana (RM) de Natal receberam R\$ 169.114.376,00, ou seja, 26,4% do total, enquanto os demais 157 municípios receberam R\$ 473.832.878,00, representando 73,6% do total. Em termos do número de famílias contempladas pelo Programa, 29,8% estavam na RM de Natal e 70,2%, nos demais municípios do estado.

Tabela 3: Programa Bolsa Família no Estado do Rio Grande do Norte

| Ano | Número de Famílias Beneficiadas | % sobre a população total | Valor dos Repasses do Governo Federal | Valor Médio dos Benefícios (em reais) |
|-------|---------------------------------|---------------------------|---------------------------------------|---------------------------------------|
| 2004* | 96.476 | 3,47% | 174.037.874,00 | 180,39 |
| 2010 | 422.429 | 13,30% | 383.761.877,00 | 90,84 |
| 2015 | 358.565 | 10,50% | 642.947.254,00 | 179,31 |

(*) Foi considerada a população total de acordo com o Censo Demográfico de 2000.

Fonte: BRASIL (2016), Censos Demográficos do IBGE (2000 e 2010b) e Estimativa da População Residente nos Municípios Brasileiros (2015). Org. da autora (2016).

Em relação à RM de Natal, dentre os dez municípios que a compõem, o destaque no ano de 2015 foi a própria capital, Natal – onde estão concentrados 56,9% da população da RM e 44,8% da população do estado – município que recebeu 43,0% do total do Bolsa Família, beneficiando 46,6% das famílias atendidas pelo Programa no estado, com valor médio do benefício de R\$ 137,59.

Para os demais 157 municípios do estado, que concentraram 55,2% da população total em 2015, os benefícios do PBF abrangeram a maior parcela destinada ao estado, atingindo 70,2% das famílias. Entre esses municípios, os que apresentaram mais de 4.500 benefícios do PBF em 2015 foram: Mossoró, com 18.790 famílias atendidas (representando 6,5% da população total); Nova Cruz, com 5.483 (14,7%); Caicó, com 5.450 (7,6%); Apodi, com 5.266 (14,5%); Currais Novos, com 5.145 (11,5%); Santa Cruz, com 4.877 (12,5%); João Câmara, com 4.641 (13,4%); e Touros, com 4.516 (13,4%).

Em relação ao valor médio dos benefícios do PBF, podemos verificar, por meio dos dados apresentados na Tabela 4, que 149 municípios apresentaram, em 2015, valor médio (R\$ 235,90) superior ao apresentado pela RM de Natal (R\$ 157,87) e ao próprio Estado do Rio Grande do Norte (R\$ 179,31).

Tabela 4: Distribuição espacial do Programa Bolsa Família no RN em 2015

| | Número de municípios | % sobre o total | Número de famílias beneficiadas com o PBF | % sobre o total de benefícios | Valor médio do benefícios | Valor Total repassado pelo governo federal ao PBF | % sobre o total |
|---|----------------------|-----------------|---|-------------------------------|---------------------------|---|-----------------|
| Região Metropolitana de Natal | 10 | 6 | 107.116 | 29,8 | 157,87 | 169.114.376 | 26,4 |
| Demais municípios | 157 | 94 | 251.449 | 70,2 | 188,44 | 473.832.878 | 73,6 |
| - Com até 4.500 famílias beneficiadas | 149 | - | 197.281 | 55 | 235,9 | 465.401.124 | 72 |
| - Com mais de 4.500 famílias beneficiadas | 08 | - | 54.168 | 15,2 | 155,66 | 8.431.754 | 1,6 |
| TOTAL | 167 | 100 | 358.565 | 100 | 179,31 | 642.947.254 | 100 |

Fonte: BRASIL (2016). Org. da autora (2016).

De forma geral, pode-se perceber, no Quadro 2, que houve melhoria nas condições socioeconômicas da população dessa unidade da federação, quando se confrontam os dados referentes aos anos de 1991, 2000 e 2010. Tal melhoria, expressa nos indicadores sociais, deve-se não apenas ao Bolsa Família, mas também a outras políticas e programas de âmbito social implementados pelos governos federal e estadual, bem como à expansão econômica ocorrida, principalmente, no decorrer da primeira década do século XXI.

Quadro 2: Indicadores Sociais do Rio Grande do Norte

| Indicadores | 1991 | 2000 | 2010 |
|---|----------------------|----------------------|----------------------|
| Renda <i>per capita</i> mensal (em reais) | 240,33 | 351,01 | 545,42 |
| % de extremamente pobres em relação à população total do RN | 33,08 | 21,54 | 10,33 |
| % de pobres em relação à população total do RN | 60,09 | 44,89 | 23,79 |
| Índice de Gini | 0,63 | 0,64 | 0,60 |
| IDH | 0,428 (0,493) | 0,552 (0,612) | 0,684 (0,727) |
| População Total | 2.415.567 (100%) | 2.776.497 (100%) | 3.168.027 (100%) |
| População Urbana | 1.669.267 (69,1%) | 2.036.673 (73,3%) | 2.464.991 (77,8%) |
| População Rural | 746.300 (30,9%) | 739.824 (26,7%) | 703.036 (22,2%) |

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano (2013). Org. da autora (2016).

Verifica-se que houve melhoria na renda *per capita* mensal, bem como redução da porcentagem de pessoas em situação de pobreza extrema e de pobres, o que leva à redução, mesmo que pequena, da concentração da renda (medida pelo Índice de Gini) e ao aumento do IDH médio estadual.

O IDH de 0,684 obtido em 2010 pelo Estado do Rio Grande do Norte é classificado como "médio", ficando abaixo da média brasileira, que foi de 0,727. Dos 167 municípios do estado, apenas quatro possuem IDH considerado "alto": Parnamirim (0,766), Natal (0,763), Mossoró (0,720) e Caicó (0,710). Na última posição entre os municípios potiguares está João Dias, localizado na região oeste, que teve o pior resultado do estado (0,530), considerado como de nível "baixo" (PNUD, 2013). Apesar da sua posição desfavorável no *ranking* estadual, em dez anos, a dimensão que mais cresceu em termos absolutos no município de João Dias foi a educação (com alta de 0,223), uma das condicionalidades do Bolsa Família, seguida pelos itens renda e longevidade. Mesmo sendo o pior índice do estado, o IDH do município cresceu 126,50% nas últimas duas décadas, acima da média de crescimento nacional e estadual (47,46% e 59,81%, respectivamente) (PNUD, 2013). O aumento da participação da educação no IDH entre 1991 e 2010 não ocorreu apenas no citado município, mas foi verificado também em vários outros municípios de pequeno porte, sobretudo naqueles com população de até 10 mil habitantes (TRIBUNA DO NORTE, 2013).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Apesar de se caracterizar como uma política focalizada, o Programa Bolsa Família tem contribuído para transferir renda monetária para as famílias mais pobres, cujas condições econômicas e sociais são precárias, possibilitando, por meio das condicionalidades, o acesso à educação, à saúde e à assistência social. Não obstante as críticas efetuadas à qualidade dos serviços prestados pelo Estado, várias pesquisas¹⁷ têm demonstrado a tendência à melhoria nos indicadores relacionados ao acesso à educação e aos serviços de saúde pelos beneficiários do Programa.

No Estado do Rio Grande do Norte, foco deste artigo, se verificou que a importância da Bolsa família, tanto na RM de Natal como nos municípios do interior dessa unidade da federação. Considerando indicadores sociais selecionados do Estado do Rio Grande do Norte no período recente (1991/2000/2010), verifica-se que houve melhoria na renda *per capita* mensal e diminuição do número de pessoas em situação de pobreza extrema e de pobres, o que levou à redução na concentração da renda (medida pelo Índice de Gini) e ao aumento do IDH médio estadual, embora permaneça inferior à média nacional.

A melhoria observada nos indicadores sociais desse estado ocorreu também em outras unidades da federação, nas quais pesquisas realizadas têm indicado: ocorrência de redução dos índices de pobreza e de extrema pobreza; melhoria nos indicadores sociais, com redução das taxas de mortalidade infantil e aumento da escolaridade; ampliação da autoestima das mulheres, que são responsáveis pelo recebimento do benefício. Vale destacar também, o desenvolvimento, no país, de um arcabouço institucional, tecnológico e metodológico para dar suporte a programas sociais como o Bolsa Família.

Assim, apesar da importância que o Programa Bolsa Família tem assumido no país na atualidade, principalmente levando-se em conta as desigualdades sociais existentes, vários autores têm chamado a atenção para as limitações dessas ações focalizadas, e consideram que o Programa deveria fazer parte de um conjunto mais amplo de políticas (sociais, setoriais, macroeconômicas, regionais etc.) efetivamente direcionadas a favorecer a emancipação das famílias beneficiadas (SILVA, 2007; ROCHA, 2013).

O que se observa é que as transferências monetárias de renda possibilitadas pelo Programa não têm proporcionado a emancipação das famílias participantes em virtude de dois

¹⁷ Cita-se como exemplos: Stein (2008), Azzoni (2013); Serguei (2012); Hoffmann (2013), Testa *et al.* (2013), Campello e Neri (2013), entre outros.

aspectos fundamentais: a) não estar articulado a outros programas e ações de caráter mais amplo, estruturais, de forma contínua e permanente (SILVA, 2007); b) não ensejar ações combinadas de curto (emergenciais) e longo prazos, de caráter universalizante, direcionadas “à equidade do acesso dos cidadãos aos direitos sociais, independentemente do nível de renda e da inserção no mercado de trabalho” (COHN, 1995, p. 6).

Embora seja inegável a importância do Programa Bolsa Família como complemento monetário de renda, constata-se que em várias situações e contextos regionais, a renda mínima propiciada tem sido insuficiente até para o provimento das necessidades básicas das famílias atendidas (SILVA, 2007). Além do que, é fundamental ressaltar o fato de que a grande dificuldade encontrada pelas famílias beneficiadas consiste em sua saída do Programa, ou seja, deixar de ser assistida pelo Bolsa Família, por meio da inserção no mercado de trabalho, o que poderia representar efetivamente uma oportunidade de melhoria nas condições econômicas e sociais dessas famílias, levando à sua emancipação.

A situação atual (2016), marcada pela crise econômica e institucional e, em última instância, do modelo neodesenvolvimentista que caracterizou o país nos últimos doze anos, coloca novamente em questionamento a eficácia desse tipo de política social e em dúvida o futuro dessas famílias contempladas com o Bolsa Família. Cotidianamente veiculam-se, nos meios de comunicação, notícias de cortes nos recursos a serem repassados ao Programa, de ampliação dos seus “custos” em virtude de atualização, realizada em 2014, dos valores dos benefícios pagos às famílias e de crescentes índices de inflação que corroem o poder de compra da população. Diante desse panorama, que perspectivas de curto e médio prazo têm essas famílias que dependem da transferência monetária de renda? Se no período neodesenvolvimentista, quando o crescimento e o dinamismo da economia brasileira eram mais favoráveis, as localidades em que essas famílias se inserem não conseguiram apresentar oportunidades de trabalho digno e de renda, o que se pode esperar num momento de crise? Essas são algumas perguntas que o momento presente nos coloca e sobre as quais nos instiga a refletir.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO. Fernando L.; COSTA, Valeriano M. F. **Reforma do Estado e o Contexto Federativo Brasileiro**. São Paulo: Centro de Estudos Konrad –Adenauer, 1999 (Pesquisas nº 12).

AFFONSO, Rui de B.A. “A crise da federação no Brasil”. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, n.2, p. 321-337, 1994.

AZEVEDO, Fransualdo F. de. “Reestruturação produtiva no Rio Grande do Norte”. **Mercator**, Fortaleza, v. 12, Número especial (2), p. 113-132, set. 2013.

AZZONI, Carlos. Os programas sociais e a recente queda da desigualdade regional de renda no Brasil. In: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo C. (Org.). **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília: IPEA, 2013. 217-232.

BOITO JUNIOR, A. **A política neoliberal e sindicalismo no Brasil**. São Paulo: Xamã, 1999.

BRASIL. **Decreto nº 5.209 de 17 de setembro de 2004**. Regulamenta a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5209.htm. Acesso em: 16 set. 2015.

BRASIL. **Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007**. Dispõe sobre o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal e dá outras providências. Brasília, DF, 26 jun. 2007. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/cadastrounico/resolveuid/e844014172a8f2ea778f2fae8a8dc423>. Acesso em 9 Out. 2015.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). O Programa Bolsa Família. **Revista Desenvolvimento Social**, Brasília, Ano II, n.º 2, 2010.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). **Programa Bolsa Família**. Disponível em: <http://www.mds.org.br> Acesso em 22 Out. 2015.

BRASIL. Controladoria Geral da União. **Transferências de Recursos**. Disponível em: <http://www.portaldatransparencia.gov.br/> Acesso em: 25 Jan. 2016.

BRESSER PEREIRA, Luiz C. **Desenvolvimento e crise no Brasil: história, economia e política de Getúlio Vargas a Lula**. 5. ed. São Paulo: Editora 34, 2003.

BRESSER PEREIRA, Luiz C. O Novo Desenvolvimentismo e a Ortodoxia Convencional. **São Paulo em Perspectiva**, 20 (3), p.5-24, 2006.

BRESSER PEREIRA, Luiz C. Do antigo ao novo desenvolvimentismo na América Latina. **Ensaio em comemoração aos 80 anos de Maria da Conceição Tavares**. 2010.

BRESSER PEREIRA, Luiz C.; THEUER, Daniela. Um Estado novo desenvolvimentista na América Latina? **Economia e Sociedade**. Número Especial. Campinas: IE-Unicamp, v.21, p. 811-829, 2012.

CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo C. (Org.). **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília: IPEA, 2013.

CASTEL, Robert. A nova questão social. In: CASTEL, R. **As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário**. 2ªed. Rio de Janeiro: Vozes, 1999.

CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe. **Desarrollo social inclusivo**: una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe. Disponível em: <http://www.cepal.org/es/node/34596> Acesso em 23 Out. de 2015.

CÊPEDA, Vera A. Inclusão, democracia e novo-desenvolvimentismo: um balanço histórico. **Estudos Avançados**, 26 (75), p. 77- 90, 2012.

CHMIELEWSKA, D; SOUZA, D; LOURETE, A.A. O Programa de Aquisição de Alimentos da agricultura familiar (PAA) e as práticas dos agricultores participantes orientadas ao mercado: estudo de caso no estado de Sergipe. **Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (IPEA)**. Brasília, p.1-42, 2010. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1510.pdf Acesso em 2 nov.2013.

COHN, Amelia. Políticas sociais e pobreza no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, nº 12, p. 1-19, jun./dez. 1995.

DEMO, Pedro. **Política social, educação e cidadania**. 6ª ed. São Paulo: Papyrus, 2003.

DRAIBE, Sonia M. As políticas sociais e o neoliberalismo, reflexões suscitadas pelas experiências latino-americanas. **Revista da USP, Dossiê liberalismo/neoliberalismo**, São Paulo, 1993.

GONÇALVES, Reinaldo. Governo Lula e o Nacional-Desenvolvimentismo às Avessas. Rio de Janeiro, IE-UFRJ, 2011. Disponível em: http://www.ie.ufrj.br/hpp/intranet/pdfs/goncalves_2010_otim.pdf.

GONÇALVES, Reinaldo. Novo-desenvolvimentismo e liberalismo enraizado. **Serviço Social e Sociedade**. São Paulo, n. 112, 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ssoc/n112/03.pdf>

HARVEY, David. **O neoliberalismo**: história e implicações. São Paulo: Loyola, 2008.

HOFFMANN, Rodolfo. A distribuição da renda no Brasil no período 1992-2001. **Economia e Sociedade (UNICAMP)**, Campinas/SP, v. 1, n. 11, p. 213-235, 2002.

HOFFMANN, Rodolfo. Transferências de Renda e Desigualdades no Brasil (1995-2011). In: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo C. (Org.). **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília: IPEA, 2013. 207-216

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico de 2000**. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2000/> Acesso em 10 Nov. 2015.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico de 2010**. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/> Acesso em 12 Nov. 2015.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Estimativa da População Residente nos municípios brasileiros em 1º de Julho de 2015**. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/estimativa2015/estimativa> Acesso em 02 Fev. de 2016.

IPEA - INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Gastos com a política social**: alavanca para o crescimento com distribuição de renda. fev. 2011. 17 p. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/110203_comunicadoipea75.pdf. Acesso em: 12 Jan. 2016.

LENCIONI, Sandra. Reestruturação: uma noção fundamental para os estudos das transformações e dinâmicas metropolitanas. In: **ENCONTRO DE GEÓGRAFOS DA AMÉRICA LATINA**. VI, Buenos Aires, Universidade de Buenos Aires, 1998, p.1-10.

MANDEL, Ernest. **O Capitalismo Tardio**. São Paulo, Abril Cultural, 1982.

MAGRO, Aline F. do N.; REIS, Carlos N. dos. Os programas de transferência de renda na América Latina. Panorama de experiências em desenvolvimento. Ensayos y debates sobre medio ambiente, **Observatorio Iberoamericano del Desarrollo Local y la Economía Social (OIDLES)**, v. 5, nº 10, 2011.

MELLO, Carolina J. H. de. **Focalização de políticas públicas**: teoria e prática. Campinas (SP): Instituto de Economia, 2004. 134 p. (Dissertação de Mestrado).

NAÇÕES UNIDAS. **Declaração do milênio**. Lisboa: United Nations Information Centre, 2000.

NASCIMENTO, F. M.G. B. **Políticas públicas de acesso ao crédito como ferramenta de combate à pobreza e inclusão social**: o microcrédito no Brasil. Rio de Janeiro: 2008, 170 f. Dissertação (Mestrado)- UERJ/ Faculdade de Educação.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD) - **Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil 2013**. Disponível em: <http://atlasbrasil.org.br/2013/home/> Acesso em 24 Out. de 2015.

ROCHA, S. **Transferências de renda no Brasil**: o fim da pobreza? Rio de Janeiro: Elsevier, 2013, 216p.

SADER, Emir (Org.). **Dez anos de governos pós-neoliberais no Brasil**: Lula e Dilma. SP: Boitempo; RJ: FLACSO, 2013.

SAMPAIO JR., Plínio de A. Desenvolvimentismo e Neodesenvolvimentismo: Tragédia e Farsa. **Serv. Soc.**, SP, nº 112, p. 6720688, Out./Dez. 2012.

SANTOS, Reginaldo S. S.; RIBEIRO, Elizabeth M.; RIBEIRO, Mônica M.; SANTOS, Thiago C. S.; COSTA, Vinicius M. da Costa. Reestruturação produtiva do Estado brasileiro na perspectiva do projeto neoliberal. **RAP** Rio de Janeiro 38(1): 7-32, Jan./Fev. 2004.

SICSÚ, J., PAULA, L. F. de; MICHEL, R. **Novo-Desenvolvimentismo**: um Projeto Nacional de Crescimento com Equidade Social. Barueri - SP: Manole e Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2005a.

SICSÚ, J.; PAULA, L. F.; MICHEL, R. Por que Novo-desenvolvimentismo? **Revista de Economia Política**. São Paulo, 27 (4), p.507-524, 2005b.

SILVA, A. M. R. **Um estudo sobre a pobreza multidimensional na Região Nordeste do Brasil**. 192 f. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2009.

SILVA, Lenir M. da; BARROS, Solange de M. Bolsa Família – Estratégia de enfrentamento a pobreza no Brasil. **III JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS**. São Luís – MA, 28 a 30 de agosto 2007.

SILVA e SILVA, M.O. (Coord). **O Comunidade Solidária: o não-enfrentamento da pobreza no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2001.

STEIN, Rosa H. Configuração recente dos programas de transferência de renda na América Latina: focalização e condicionalidade. In: BOSCHETTI, Ivanete *et al.* (Org.). **Política social no capitalismo: tendências contemporâneas**. São Paulo: Cortez, 2008. p. 196-219.

TESTA, Maurício G.; FRONZA, Paula; PETRINI, Maira; PRATES, Jane C. Análise da contribuição do Programa Bolsa Família para o enfrentamento da pobreza e a autonomia dos sujeitos beneficiários. **Rev. Adm. Pública**, vol.47, nº 6, Rio de Janeiro, Nov./Dec. 2013.

TRIBUNA DO NORTE. Bodó se destaca na melhoria do IDH. 2013. Disponível em: <http://www.tribunadonorte.com.br/noticia/bodo-se-destaca-na-melhoria-do-idh/257093>
Acesso em 04 Jan. de 2016.

VAN DE WALLE, D. **Public spending and the poor: What we know, what we need to know**. Policy Research Department, World Bank, Washington DC, USA, s/d, 1995, 48p.

Recebido em Outubro de 2017

Aprovado em Maio de 2018

Publicado em Julho de 2018