

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS
DOUTORADO EM POLÍTICAS PÚBLICAS

ANDRÉA CRISTINA SANTOS DE JESUS

O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: impactos econômicos, socioculturais
e políticos em pequenos e médios municípios do Rio Grande do
Norte/Brasil

São Luís
2011

ANDRÉA CRISTINA SANTOS DE JESUS

O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: impactos econômicos, socioculturais
e políticos em pequenos e médios municípios do Rio Grande do
Norte/Brasil

Tese apresentada ao Programa de Pós-
Graduação em Políticas Públicas da
Universidade Federal do Maranhão para a
obtenção do título de Doutora em
Políticas Públicas.

Orientadora: Profa. Dra. Maria Ozanira da
Silva e Silva

São Luís
2011

Jesus, Andréa Cristina Santos de

O Programa Bolsa Família: impactos econômicos, socioculturais e políticos em pequenos e médios municípios do Rio Grande do Norte/Brasil/ Andréa Cristina Santos de Jesus. – 2011.

231 f.

Orientadora; Maria Ozanira da Silva e Silva

Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Maranhão, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, 2011.

1.Programa Bolsa Família – Rio Grande do Norte 2. Municípios I.
Título

CDU 364.662 (813.2)

ANDRÉA CRISTINA SANTOS DE JESUS

O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: impactos econômicos, socioculturais e políticos em pequenos e médios municípios do Rio Grande do Norte/Brasil

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão como requisito parcial para a obtenção do título de Doutora em Políticas Públicas.

Aprovada em: ____/____/____

BANCA EXAMINADORA

*Dedico esta tese aos meus queridos
filhos, André Henrique e Andrey
Fernando, que me ensinaram o
verdadeiro significado do amor.*

AGRADECIMENTOS

Este trabalho é resultado de um grande esforço de minha parte, concretizado unicamente com o apoio que recebi das pessoas às quais venho agradecer:

Em todos os momentos, principalmente nos mais difíceis desse percurso, meu grande pai esteve sempre presente, mostrando-me que a minha fé é o principal instrumento para que eu possa concretizar o melhor em minha vida. Meu Deus, tantas vezes te pedi forças e fui atendida, muito obrigada por teu zelo comigo!

Aos meus queridos avós Theotônio Linde e Esmeraldina de Castro Santos, que, com muito amor, desde cedo, ensinaram-me que o estudo é o melhor caminho que uma pessoa pode seguir. Vocês, meus queridos, apesar de não estarem mais aqui nesse plano, continuam sendo uma grande referência para mim!

Ao meu grande amor, André Henrique, filho querido que vivenciou as minhas dificuldades e nunca me cobrou o que é seu por direito: mais tempo com a sua mãe. Dedé, obrigada por ser esse filho maravilhoso que está sempre ao meu lado!

Ao meu lindo presente de Deus, Andrey Fernando, meu bebê que veio ao mundo no meio desse árduo caminho. És meu amor e tua presença enche minha vida de muita felicidade!

Aos meus pais, José e Janette Santos, e aos meus irmãos, os quais colaboraram muito comigo, apoiando-me e ajudando-me sempre com meus filhos e acima de tudo dando-me compreensão e muita força, sempre!

Mãe querida, para você não existem palavras que expressem o quanto te devo, amo-te, mãe!

Um agradecimento especial ao meu irmão Cláudio Augusto. Mano, és a minha fortaleza. Obrigada pelo teu apoio!

À minha irmã Ellen Lúcia, que sempre me ajudou com meus filhos, olhando por eles como se fossem seus. Obrigada, Ziza!

À minha querida tia Laudelina Santos dos Santos, pelo apoio e a amizade que me são fundamentais!

À querida tia Maria Madalena que contribuiu para a minha formação de forma decisiva, por ocasião de minha alfabetização.

Aos tios Theódulo Santos, Antonio dos Santos Filho (*in memorian*), Miguel Oliveira (*in memorian*), e Antonio Rodrigues pela influência positiva em minha vida em função de seus exemplo de dedicação, e dignidade.

Ao companheiro Fernando de Oliveira Chagas, pelo forte apoio nas horas mais importantes!

Às minhas Graças, Graça Soares Rodrigues e Graça Oliveira, grandes amigas. Graça Soares Rodrigues, sempre me incentivando, apontando os caminhos da carreira de professor, me impulsionando a crescer e apoiando nos momentos mais difíceis. Graça Oliveira, minha confidente, o ombro amigo que sempre procurei. Sem vocês eu nunca teria conseguido!

À mais doce e especial amiga, Gisélia Castro, minha irmã e companheira em São Luís, que me recebeu em sua casa sem ao menos me conhecer! Nunca vou esquecer esse ato de solidariedade! Gi, você me deu todo o apoio e uma amizade que prezo demais. Obrigada!

Ao grande amigo Ciro Leite, brilhante aluno e profissional, por ter me apresentado ao Programa Bolsa Família por ocasião de sua experiência frente à Agência da Caixa Econômica Federal de Currais Novos. Ciro, obrigada!

Ao amigo e confidente Ricardo Pinheiro, pelo apoio, carinho e amizade que me fizeram crer que chegar aqui era possível. Obrigada, meu caro!

À grande Raphaela Neves. Minha amiga, o doutorado não seria o mesmo sem você! Obrigada por todas as vezes que sabiamente soubestes ser amiga!

Aos amigos, Mário Lourenço, Vivi, Vilma, Graça e Benga, minha família em Currais Novos, pelo apoio, companhia e a consideração que sempre me dispensaram.

No Programa de Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão (PGPP), encontrei pessoas que foram essenciais para a construção desta tese. Entre essas, destaco, sem dúvidas, a minha mestre e orientadora Profa. Dra. Maria Ozanira da Silva e Silva, que com sua sabedoria e perseverança foi a grande responsável por este resultado. Obrigada por ter sido uma grande professora e amiga que esteve ao meu lado e que me conduziu pelo caminho do conhecimento!

Ainda no PGPP, às professoras e colegas do GAEPP, em especial a Cleonice Araújo, Valéria Almada Lima, Eunice Pereira, Salviana Sousa e Virgínia Guilhon, as quais colaboraram com este trabalho nas disciplinas, no próprio grupo ou na qualificação. Fui abençoada por ter a ajuda e a companhia de vocês.

Aos colegas de turma, pelo companheirismo e pela interação que no primeiro ano de estudo foram essenciais para mim. Obrigada a todos!

Ao corpo de professores e funcionários do PGPP, que muito me ajudaram, meus sinceros agradecimentos.

Em São Paulo, tenho uma gratidão enorme pela Profa. Carmelita Yazbek, que gentilmente me recebeu no Programa de Pós-graduação em Serviço Social da PUC-SP. Grande mulher, sábia e sempre atenciosa!

Aos demais professores do Programa de Pós-graduação em Serviço Social da PUC-SP. Obrigada pela oportunidade de ter aprendido com vocês dentro e fora de sala de aula.

Às colegas e professoras do PROCAD, uma experiência ímpar que muito contribuiu na minha formação!

Ao meu primo Daniel, que me recebeu em São Paulo e me acolheu com sua amizade, você foi um amigo!

Sou muito grata a cada informante que entrevistei.

Agradeço a todos os profissionais que me deram apoio nas Prefeituras, Secretarias de Assistência Social e CRAS de Caicó e de Cerro Corá, na Caixa Econômica Federal, nas Associações Comerciais, nas Empresas e demais instituições que visitei nos longos meses da coleta de dados.

À equipe de revisoras da Revisa Textos, Gilceane Batista, Júlia Fagundes e Glessa Santana pela dedicação no trabalho de revisão da tese.

Ao colega de Departamento Prof^o. Dr^o. Hélio Dias Furtado pela colaboração na tradução do abstract.

Aos colegas do Departamento de Ciências Sociais e Humanas do CERES e à Universidade Federal do Rio Grande do Norte, pelo compromisso com a capacitação docente, que permitiu minha liberação das atividades acadêmicas por 48 meses para cursar o doutoramento.

À CAPES, pela concessão da bolsa de Doutorado.

A todos e todas que direta ou indiretamente contribuíram para que este trabalho fosse possível!

*“Jesus, eu confio em vós!”
Clamor que foi meu refúgio nas
muitas horas de aflição que
passei para chegar até aqui
(Novena da Misericórdia
Divina).*

LISTA DE SIGLAS

- BM** – Banco Mundial
- BPC** – Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social
- BVJ** – Benefício Variável Jovem
- CADUNICO** – Cadastro Único
- CEDEPLAR** - Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional
- CEF** – Caixa Econômica Federal
- CEPAL** – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
- CRAS** – Centro de Referência da Assistência Social
- DATASUS** – Processamento de Dados do Sistema Único de Saúde
- FAO** – Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação
- FENAFIM** - Federação Nacional dos Auditores e Fiscais de Tributos Municipais
- FINBRA** – Banco de Dados Finanças do Brasil - Dados Contábeis dos Municípios
- FMI** – Fundo Monetário Internacional
- FNAS** – Fundo Nacional de Assistência Social
- FPM** – Fundo de Participação dos Municípios
- FUNDEB** – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
- IBAM** - Instituto Brasileiro de Administração Municipal
- IBGE** – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
- ICS** – Instância de Controle Social
- IDEMA** – Instituto de Desenvolvimento Sustentável e Meio Ambiente do Rio Grande do Norte
- IGD** – Índice de Gestão Descentralizada
- IPEA** – Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada
- IPVA** – Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores
- ITR**- Imposto Territorial Rural
- LOAS** – Lei Orgânica da Assistência Social (Lei, n. 8742 / 93)
- MDS** – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
- NEPP** – Núcleo de Estudos de Políticas Públicas da UNICAMP
- OMS** – Organização Mundial da Saúde
- ONU** – Organização das Nações Unidas
- PBF** – Programa Bolsa Família

PETI – Programa de Erradicação do Trabalho Infantil

PGPP – Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão

PGRM – Programa de Garantia de Renda Mínima

PGSS – Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PROJOVEM – Programa Nacional de Inclusão de Jovens

PT – Partido dos Trabalhadores

PTR – Programa de Transferência de Renda

PUC-SP – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

RAIS- Relação Anual de Informações Sociais

SAGI - Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação do MDS

SEEC- Secretaria de Estado de Educação e Cultura do Rio Grande do Norte

SENARC – Secretaria Nacional de Renda de Cidadania do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

SESAP- Secretaria de Estado de Saúde do Rio Grande do Norte

SETHAS - Secretaria de Estado do Trabalho, da Habitação e da Assistência Social do Rio Grande do Norte

SIBEC – Sistema de Benefícios ao Cidadão

SIDRA – Sistema IBGE de Recuperação Automática

SISTN - Sistema de Coleta de Dados Contábeis dos Entes da Federação

SUAS – Sistema Único de Assistência Social

SUS – Sistema Único de Saúde

UFMA – Universidade Federal do Maranhão

UFRN – Universidade Federal do Rio Grande do Norte

UNICAMP – Universidade Estadual de Campinas

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Evolução dos recursos orçamentários destinados aos Programas de Transferência de Renda – 2003 a 2010 – R\$ em milhão	58
Tabela 2 – População residente por faixa etária, em 2009, em mil habitantes – Rio Grande do Norte	97
Tabela 3 – Relação rural/urbana da população do Brasil, Nordeste e Rio Grande do Norte em mil habitantes – 1991/2009	98
Tabela 4 – Serviços de saneamento básico – Brasil, Nordeste e Rio Grande do Norte – 2009.....	100
Tabela 5 – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – Nordeste – 1991/2000.....	102
Tabela 6 – Variação e composição do IDHM do Rio Grande do Norte– 1991/2000	103
Tabela 7 – Coeficiente de Gini – Brasil, Nordeste e Rio Grande do Norte – 2009.....	104
Tabela 8 – Variações demográficas – Caicó – 2000/2009.....	108
Tabela 9 – Dados do Bolsa Família no Rio Grande do Norte – 09/2010.....	122
Tabela 10 – Índice de Gestão Descentralizada – IGD – Dados de Caicó – 07/2010.....	125
Tabela 11 — Índice de Gestão Descentralizada – IGD – Dados de Cerro Corá – 07/2010.....	126
Tabela 12 – Informações sobre o Bolsa Família em Caicó e Cerro Corá – 09/2010.....	128
Tabela 13 – Participação do comércio varejista na economia de Caicó e Cerro Corá – 2009.....	157
Tabela 14 – Composição setorial do PIB de Caicó e Cerro Corá – 2003 a 2007....	165
Tabela 15 – Comparativo dos dados orçamentários do município de Caicó em R\$ com valores do Programa Bolsa Família – Ano base 2009.....	173
Tabela 16 – Comparativo dos dados orçamentários do município de Cerro Corá em R\$ com valores do Programa Bolsa Família – Ano base 2009.....	174
Tabela 17 – Evolução dos valores do Bolsa Família em Caicó e Cerro Corá no período de 2005-2009.....	176

RESUMO

A presente tese contém resultados de estudos sobre o Bolsa Família. O objetivo principal foi apreender os impactos desse Programa nas dimensões econômica, social e política no cenário de pequenos e médios municípios brasileiros, tomando por espaço empírico Cerro Corá e Caicó, entes municipais localizados na Região Nordeste, estado do Rio Grande do Norte, situados na Região do Seridó Potiguar. Para captar o objeto de estudo e alcançar os objetivos fixados, recorreu-se, metodologicamente, às concepções do pensar relacional, conjuntamente com as noções de campo, representação e *habitus* presentes em Bourdieu (2003, 2004, 2007, 2007a, 2007b). A escolha das bases empíricas pautou-se no porte populacional e no nível de desenvolvimento humano. No percurso metodológico, privilegiou-se uma abordagem qualitativa, ilustrada por aspectos quantitativos. A seleção dos sujeitos participantes da pesquisa resultou, em cada município, em um conjunto de pessoas pertencentes a grupos, associações, entidades públicas e privadas, incluindo beneficiários e não beneficiários do Programa e profissionais envolvidos com a sua implementação. Foram utilizadas no desenvolvimento da pesquisa entrevistas semiestruturadas, bem como a técnica de grupo focal e um diário de campo para registro de observações realizadas nos dois municípios. Os resultados apresentados permitiram inferir que o Bolsa Família, ao impactar nas dimensões elencadas dessas bases territoriais, é também por elas influenciado, moldando-se em conformidade com o formato de sua implementação. Foram ainda confirmados os impactos do Programa em todas as dimensões estudadas, bem como foi constatado que esses impactos não ficam restritos à população beneficiária do Programa, eles abrangem a população desses municípios como um todo.

Palavras-chave: Programa de Transferência de Renda. Programa Bolsa Família. Avaliação de Impacto. Pequenos e médios municípios

ABSTRACT

This thesis contains results of studies on the Bolsa Família. The main objective was to understand the impacts of this program in the economic, social and political scenario in the medium and small municipalities, taking as empirical space Cerro Cora and Caicó, local entities in the Northeast region, state of Rio Grande do Norte, located in the Seridó Potiguar Region. To capture the object of study and achieve the established goals we resorted, methodologically, to the concepts of relational thinking, together with the notions of field, habitus and representation present in Bourdieu (2003, 2004, 2007, 2007a, 2007b). The choice of empirical supports was based on population size and level of human development. In the methodological development we favored a qualitative approach, illustrated by the quantitative aspects. The selection of subjects in the research resulted, in each municipality, in a set of people from different groups, associations, public and private entities, both beneficiaries and non-beneficiaries of the program and professionals involved with its implementation. In the development of the research, we used semi-structured interviews as well as the focus group technique and a field diary to record the observations in both municipalities. The results allowed us the inference that the Bolsa Família, while provoking impacts on the listed aspects of these territorial bases, is also influenced by them, shaping itself in accordance with the format of its implementation. There was also the confirmation of the impacts of the program on all dimensions studied, and it was found that these impacts are not restricted to the population receiving the program; they encompass the population of these municipalities as a whole.

Keywords: Cash Transfer Program. Bolsa Família Program. Impact evaluation. Small and medium municipalities.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	15
2 OS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA NO BRASIL	33
2.1 A pobreza como determinante da gênese e evolução dos Programas de Transferência de Renda	38
2.2 O Programa Bolsa Família: uma política social no enfrentamento da pobreza	555
3 O MUNICÍPIO ENQUANTO TERRITÓRIO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS	777
3.1 O município enquanto território de implementação de programas sociais	78
3.2 Os territórios: espaços empíricos da investigação	84
3.2.1 O estado do Rio Grande do Norte: caracterização socioeconômica	92
3.2.2 Caicó: o maior município do Seridó	107
3.2.3 Cerro Corá: a realidade de um pequeno município	114
4 OS IMPACTOS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA EM PEQUENOS E MÉDIOS MUNICÍPIOS DO NORDESTE DO BRASIL: a experiência de Cerro Corá e Caicó	118
4.1 O Programa Bolsa Família no Rio Grande do Norte: caracterização e especificidades	121
4.2 Impactos do Bolsa Família nas dimensões econômica, social e política nos municípios de Cerro Corá e Caicó	131
4.2.1 Desafios e diversidades na gestão do Bolsa Família em pequenos e médios municípios	133
4.2.2 Atividades e sujeitos econômicos interagindo e influenciados pela implementação do Programa: os impactos na dimensão econômica	154
4.2.3 O social no território de implementação da política: os impactos do Bolsa Família na dimensão social	178
4.2.4 A cultura política na pauta do Programa Bolsa Família: os impactos na dimensão política	188
5 CONCLUSÃO	203
REFERÊNCIAS	213

1 INTRODUÇÃO

Na presente tese, foram analisados os impactos do Programa Bolsa Família em pequenos e médios municípios, tomando por espaço empírico Cerro Corá e Caicó, entes municipais localizados na região Nordeste, no interior do estado do Rio Grande do Norte. O esforço realizado ocorreu no sentido de apreender esses impactos nas dimensões econômicas, social e política das bases territoriais estudadas.

O movimento do Bolsa Família em pequenos e médios municípios brasileiros está situado em uma realidade caracterizada tanto pelo hiato existente entre desenvolvimento econômico e social quanto pelas desigualdades presentes nesses territórios.

No Brasil, existe um grande desequilíbrio entre os números de sua economia e a realidade social da maioria da população. É um país forte e competitivo em diversos setores da economia globalizada, no entanto, apresenta um contingente significativo de brasileiros sem instrução, emprego e perspectivas. Esses aspectos confirmam-se pela facilidade com que são observados em nossas cidades oásis de prosperidade cercados por favelas, desigualdade e violência, gerando, assim, um *apartheid* social.

O cenário descrito está presente no debate a respeito das políticas sociais no país, levando a interrogações sobre o seu desenvolvimento. Dentre esses questionamentos, encontra-se a indagação acerca da possibilidade de o Brasil caminhar na direção de uma sociedade mais igualitária, devido à sua realidade ser demarcada por um modelo econômico que não proporciona articulação do desenvolvimento econômico com maior efetividade de ações no campo social.

Dentro desse contexto, se tornou relevante apontar para a mudança ocorrida no cenário macroeconômico brasileiro – decorrente da crise econômica do mundo capitalista dos anos 1980. Suas consequências, dentre elas o agravamento da exclusão social, contribuíram para a inserção na pauta da agenda pública brasileira de políticas e Programas de Transferência de Renda¹.

¹ Esses programas têm ganhado popularidade nos países em desenvolvimento e consistem essencialmente na transferência de quantias de dinheiro para famílias pobres. A transferência é condicionada por se exigir uma ou várias contrapartidas da família beneficiada, como, por exemplo, zelar pela frequência de seus filhos à escola (SOARES *et al.*, 2007, p. 7).

Esses programas surgiram como alternativas de combate à pobreza em uma realidade determinada pela hegemonia do projeto neoliberal e pelo desmonte, à época, do frágil Sistema Brasileiro de Proteção Social (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2008).

O processo de implementação dos Programas de Transferência de Renda no Brasil teve seu desenvolvimento histórico situado no início na década de 1990, podendo ser considerado, conforme indica Silva (2003), um momento de expansão e de fortalecimento do debate sobre tais programas, principalmente a partir da segunda metade dessa década.

Somente no final desse período, esses programas apareceram na agenda do Governo Federal através do Programa de Garantia de Renda Mínima (PGRM), criado em 1997 e substituído em 2001 pelo Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à Educação – o Bolsa-Escola. A partir de 2001, observou-se a expansão dos programas nacionais e o surgimento de diversos outros implementados por estados e municípios.

No começo do primeiro mandato do Presidente Luís Inácio Lula da Silva iniciou o processo de unificação de alguns dos programas federais existentes, compreendendo o Bolsa-Escola, o Bolsa-Alimentação, o Vale-Gás e o Cartão-Alimentação, em um único Programa, o Bolsa Família.

Esse processo foi pautado pela necessidade de uma melhor gestão e da racionalização dos recursos destinados aos programas já existentes², combinando com o interesse em sua expansão, colocando-se a necessidade de um desenho institucional que viabilizasse o processo de unificação em debate.

A principal característica do Bolsa Família se refere à associação proposta entre a transferência de renda e o acesso a direitos sociais mínimos, no campo da saúde, alimentação, educação e assistência social, tendo como objetivos básicos combater a miséria e a exclusão social e promover a emancipação das famílias mais pobres (WEISSHEIMER, 2006).

² Cada programa tinha sua agência executora, não ocorrendo entre elas articulação. A princípio, os sistemas de informação desses quatro programas eram separados e não se comunicavam, de modo que uma família poderia receber todos os quatro, enquanto outra, vivendo em condições iguais, poderia não receber transferência alguma. Os valores dos benefícios variavam entre programas, assim sendo, o Governo Federal estava fazendo transferências distintas para famílias em situações semelhantes, justificando-as com praticamente os mesmos argumentos (SOARES *et al.*, 2007, p. 9).

O volume de recursos alocados e a ampliação da base de beneficiários, ocorridos no desenrolar de sua implementação, levaram o Bolsa Família, criado em 2003, a ser posicionado, segundo Weissheimer (2006, p. 12), como o Programa de maior impacto “na vida cotidiana de milhões de pessoas que tinham muita dificuldade para colocar comida na mesa”.

Para enfatizar a relevância da temática abordada no presente estudo, fez-se necessário destacar que o Programa Bolsa Família e os demais Programas de Transferência de Renda no Brasil se encontram inseridos em um contexto de crise, no qual, como aponta Araújo (2007), o redimensionamento dos sistemas públicos de proteção social é uma realidade que se coloca mediante as exigências da reestruturação produtiva.

A ênfase dada aos programas em tela referiu-se ao fato de estes, especialmente o Bolsa Família, colocarem-se como possibilidade no enfrentamento da pobreza, assumindo centralidade no âmbito das políticas públicas de proteção social e conferindo uma conotação mais ampliada da concepção de assistência social, na perspectiva de garantia dos direitos sociais mínimos.

Desse modo, o Bolsa Família, se estabeleceu como um Programa amplo, de grande significância dentro do Sistema Brasileiro de Proteção Social, com sua implementação consolidada, atendendo a um contingente expressivo de famílias beneficiárias, presente em todos os municípios brasileiros.

Residiu justamente nesse lócus o interesse deste trabalho: os municípios brasileiros – que constituem o território de implementação do referido Programa –, especialmente os pequenos e médios, que se encontram no Nordeste e fazem parte de um conjunto heterogêneo demarcado pelas disparidades regionais.

A tese levantada foi a de que o Bolsa Família, presente em todos os municípios brasileiros, impacta nessas realidades não somente em relação às economias locais e às condições de vida das famílias beneficiárias, mas seus impactos vão além, repercutindo também na vida social e política de cada base territorial onde o Programa está implementado.

Complementando, esses impactos também não se limitam à população beneficiária, pois, devido à abrangência desse Programa e seu alcance nos pequenos e médios municípios, eles repercutem na população em geral.

A importância do presente estudo está relacionada ao aprofundamento do referencial acerca do entendimento de um Programa Social do porte do Bolsa Família – com sua dimensão e volume de recursos – e dos impactos que ele pode provocar na realidade dos pequenos e médios municípios brasileiros.

Também foi considerada a contribuição que este estudo pode oferecer para o enriquecimento do debate acerca dos Programas de Transferência de Renda, privilegiando a análise relacionada à sua implementação na esfera local e os desdobramentos que desta resultam.

De uma forma mais ampla, o objetivo desta pesquisa consistiu não somente na apreensão desses impactos, mas também na verificação se eles ocorrem de maneira diferenciada em municípios de portes distintos.

Os municípios escolhidos fazem parte da região Nordeste. O interesse em focalizar a pesquisa nessa região teve sua influência no fato de ela possuir o maior percentual de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família (50,7%) – dados de 09/2010 (MDS – PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA, 2010).

Dentro do Nordeste, a pesquisa se prendeu ao Rio Grande do Norte, por ser o estado onde a pesquisadora está inserida como professora da Universidade Federal do Rio Grande do Norte - UFRN. Assim, a pretensão foi a de que o estudo pudesse contribuir para adensar os conhecimentos acerca da realidade econômica, política e social do estado, mais especificamente da Região do Seridó Potiguar, onde se encontram localizadas as bases empíricas estudadas.

A escolha do Programa Bolsa Família ocorreu devido à sua amplitude, tanto em número de beneficiários quanto em volume de recursos, sendo considerado o maior Programa de Transferência de Renda na área da Assistência Social.

A verificação da potencialidade dessa política pública não se pautou somente no enfoque do atendimento das demandas de seus beneficiários, mas também na compreensão das possibilidades que apresenta de provocar alterações na realidade socioterritorial onde está inserida.

A abordagem adotada teve, portanto, seu direcionamento voltado para explorar o que esse Programa tem de potencial para impactar em mudanças quantitativas e qualitativas sobre as condições de vida dentro dos municípios pesquisados.

Como objetivo principal, buscou-se apreender as possíveis alterações observadas nas relações econômicas, sociais e políticas ocorridas em pequenos e médios municípios brasileiros em decorrência da implementação das políticas públicas de transferência de renda, mais especificamente do Programa Bolsa Família.

No percurso da pesquisa, fez-se preponderante delinear os cenários econômico, político e social dos municípios estudados, bem como caracterizar a gestão do Programa Bolsa Família dentro de cada esfera municipal, elencando seus principais desdobramentos.

O presente estudo se apresentou, por conseguinte, como uma avaliação de impacto do Programa Bolsa Família no cenário dos pequenos e médios municípios do Nordeste. Para dar conta dessa proposta, utilizou-se o referencial teórico-metodológico de Bourdieu, através das concepções do pensar relacional, conjuntamente com as noções de campo, representação e *habitus*. Foi tomada primeiramente por campo a noção de que “o limite de um campo é o limite dos seus efeitos ou, em outro sentido, um agente ou uma instituição faz parte de um campo na medida em que nele sofre efeitos ou que nele os produz” (BOURDIEU, 2003, p. 31).

Esse conceito, central na obra de Pierre Bourdieu, considera como essencial o reconhecimento do campo como espaço social de relações objetivas, sendo que este pode “explicar de forma concreta as interações” que nele se dão (BOURDIEU, 2003, p. 64).

Aprofundando o conceito de campo, Bourdieu (2007b, p. 19) o define como:

Um espaço multidimensional de posições tal que qualquer posição atual pode ser definida em função de um sistema multidimensional de coordenadas cujos valores correspondem aos valores das diferentes variáveis pertinentes: os agentes distribuem-se assim nele, na primeira dimensão, segundo o volume global do capital que possuem e, na segunda dimensão, segundo a composição do seu capital – quer dizer, segundo o peso relativo das diferentes espécies no conjunto de suas posses.

Assim considerando, o campo expressa um estado de relação de forças entre agentes e/ou entre instituições que objetivam manter ou potencializar suas posições em estruturas dotadas de relativa autonomia, abrangendo nessa noção não somente

recursos de ordem econômica, mas também recursos culturais, sociais e simbólicos em condições de serem investidos e multiplicados (SILVA, 2007).

Para que um campo funcione, Bourdieu (2007) acrescenta que é preciso que haja objetos de disputas e pessoas prontas para disputar o jogo, dotadas de *habitus* que impliquem o conhecimento e o reconhecimento das leis imanentes do jogo, dos objetos de disputas etc.

Dessa forma, foi essencial acrescentar a concepção de *habitus*, utilizada neste trabalho como o “conhecimento adquirido e também um haver, um capital” relacionado com o lado ativo do conhecimento prático (BOURDIEU, 2003, p. 61). A existência do *habitus* é, portanto, ao mesmo tempo, condição de existência de um determinado campo e produto de seu funcionamento dentro de uma estrutura específica.

Bourdieu (2003), ao se referir à análise relacional, aponta que as informações encontram-se associadas aos indivíduos, não existindo alternativa de apreender esses espaços sociais, a não ser através da distribuição de propriedades entre eles, colocando como exemplo que:

[...] para apreender o subcampo do poder econômico e as condições econômicas e sociais da sua reprodução, é na verdade obrigatório interrogar os duzentos padrões franceses mais importantes. Mas é preciso, custe o que custar, precaver-se contra o retorno à “realidade” das unidades pré-construídas (BOURDIEU, 2003, p. 29).

A concepção do pensar relacional permitiu, portanto, repelir a idéia do indivíduo isolado e indicou que a lição principal de Bourdieu é que não se pode pensar um objeto de estudo sem situá-lo de forma relacional dentro do espaço global ou específico no qual se encontra.

Em função do objeto de estudo abordado e das concepções do referencial adotado, essa perspectiva do pensar relacional permitiu a apreensão do mundo social estudado. Mediante uma conversão do olhar, foi buscado “um novo olhar” para a realidade apreendida, tentando desvencilhar-se dos enfoques pré-construídos sobre a questão. Para melhor compreender essa “conversão do olhar”, Bourdieu (2003, p. 61, grifo do autor) assim se coloca:

Tratando-se de pensar o mundo social, nunca se corre o risco de exagerar as dificuldades ou as ameaças. A força do pré-construído está em que, achando-se inscrito ao mesmo tempo nas coisas e nos cérebros, ele se apresenta com as aparências da evidência, que passa despercebida porque é perfeitamente natural. A ruptura é, com efeito, uma *conversão do olhar* e pode-se dizer do ensino da pesquisa em sociologia que ele deve em primeiro lugar “dar novos olhos” como dizem por vezes os filósofos iniciáticos. Trata-se de produzir, senão “um homem novo”, pelo menos “um novo olhar”, um *olhar sociológico*. E isto não é possível sem uma verdadeira conversão, uma *metanoia*, uma revolução mental, uma mudança de toda a visão do mundo social.

Em virtude desse referencial, o desenvolvimento da pesquisa ocorreu na perspectiva de produzir um “novo olhar” na construção do objeto de estudo, abordando-o em seus diferentes contextos, porém dentro de um mesmo campo de relações.

A categoria representação também teve sua relevância na presente tese, pois Bourdieu (2007a), ao abordá-la, considera que os estilos de vida traduzem as representações que o indivíduo – ou o grupo – tem de si mesmo e dos outros. Essa categoria expressa como, nas práticas de consumo, as diversas classes, os diversos grupos, manifestam essas representações que têm do mundo social, sem necessariamente organizá-las de maneira consciente.

Por esse entendimento, a definição do ser social, da identidade social, foi dada assim não unicamente a partir das condições objetivas que definem as categorias sociais, mas, como diz Bourdieu (2007), do ser percebido por si mesmo e pelos outros.

Ao considerar nesse processo a proposição de Bourdieu (2003, p. 31), de que “nada é fora de suas relações com o todo”, o Programa Bolsa Família encontra-se situado dentro de um cenário amplo, complexo e dinâmico, marcado pela heterogeneidade dos municípios brasileiros e por suas relações com as diferentes instâncias políticas estaduais e federais e também com os demais municípios com os quais interage política, social e economicamente.

Nesse sentido, quando observado o próprio desenho do Programa, constatou-se que ele se encontra fortemente relacionado com ações oriundas do governo estadual, uma vez que nele são previstas ações complementares executadas em parceria entre as duas instâncias governamentais (estado e município).

Para que essas ações sejam bem-sucedidas, o papel do Estado é importante, seja através do estímulo ao desenvolvimento local e regional, por meio de políticas

de apoio ao desenvolvimento de arranjos produtivos locais, seja pelo fortalecimento dos processos de cooperação entre municípios em torno de uma agenda de desenvolvimento.

Portanto, no Programa atuam relacionalmente diversos campos, que interagem entre si e com o meio social. Neles se fazem presentes os *habitus* e as representações dos sujeitos que os compõem nas variadas instâncias nas quais sua implementação influencia e é influenciada.

Dentre os pressupostos conceituais que fundamentaram teoricamente esta investigação, destacaram-se a avaliação de políticas públicas e, mais especificamente, a avaliação de impacto.

A avaliação de políticas públicas se constitui em um campo de estudo amplo e complexo localizado nas Ciências Sociais. É nele que se posicionam diversas definições de avaliação que têm sido apresentadas na tentativa de organizar e facilitar a avaliação dos serviços públicos em geral.

Em uma acepção mais etimológica do termo, conforme Silva (2001, p. 48), a avaliação é definida como atribuição de valor:

[...] o termo significa valor, esforço de apreciar efeitos reais, determinando o que é bom ou ruim. Trata-se, necessariamente, de um julgamento valorativo; portanto, não é um ato neutro, mas é um ato eminentemente político que integra o contexto de um programa público, exigindo postura de objetividade e de independência, sendo, por natureza, uma atividade interdisciplinar.

A partir da perspectiva da pesquisadora, foi possível considerar que no presente estudo a proposta de avaliação do Programa Bolsa Família passou inevitavelmente pela compreensão e atribuição de valor – uma vez que avaliar é atribuir valor – à forma pela qual essas relações ocorrem e seus possíveis encadeamentos e repercussões na vida das famílias beneficiárias e, de modo mais amplo, na vida das comunidades onde essas famílias estão inseridas.

Contribuiu para esse entendimento a análise de Farias (2005, p. 97-98), ao situar a avaliação como “última etapa” do chamado “ciclo das políticas”, podendo também ser definida como:

(a) atividade destinada a aquilatar os resultados de um curso de ação cujo ciclo de vida se encerra; (b) a fornecer elementos para o desenho de novas

intervenções ou para o aprimoramento de políticas e programas em curso; e (c) como parte da prestação de contas e da responsabilização dos agentes estatais, ou seja, como elemento central da accountability.

Outro aspecto considerado referiu-se à ênfase dada às políticas de provisão social, pois estas: “[...] só terão racionalidade e eficiência se estabelecerem inter-relações ou nexos orgânicos no seu próprio âmbito (entre as diversas medidas de proteção que visam incrementar a qualidade de vida e de cidadania dos segmentos sociais mais desprotegidos) e com a política econômica” (PEREIRA, 2002, p. 28).

Para orientação da presente pesquisa avaliativa, foi adotado como conceituação para avaliação de políticas públicas:

[...] o exame sistemático e objetivo de um projeto ou programa, finalizado ou em curso, que contemple o seu desempenho, implementação e resultados, com vistas à determinação de sua eficiência, efetividade, impacto, sustentabilidade e relevância de seus objetivos (COSTA; CASTANHAR, 2003, p. 969).

O processo de avaliação, nessa perspectiva, implica em um momento significativo das políticas públicas, relacionado à produção do conhecimento, pois no caso da pesquisa avaliativa esta se delinea como pesquisa social, com todos os seus rigores e características. Portanto, não se atém somente a julgar, mas também busca explicar uma realidade que é síntese de múltiplas determinações e não é neutra, uma vez que atribui mérito, segundo os critérios de eficiência, eficácia e efetividade (SILVA, 2001).

Os programas públicos de uma forma geral, e mais especificamente os programas sociais, tiveram potencializados seus processos avaliativos em função das mudanças decorrentes das profundas transformações observadas na sociedade e no Estado brasileiro desde meados dos anos 1980. Com a crise da dívida externa e a interrupção de um longo ciclo de crescimento econômico, foram aprofundadas as desigualdades sociais presentes em nossa realidade (COSTA; CASTANHAR, 2003).

Nesse cenário, o Estado brasileiro passou a buscar uma estrutura mais flexível e eficiente, com maior responsabilidade perante a sociedade, através da perspectiva de otimização dos recursos e por uma maior transparência (FLEURY, 2001).

Sendo assim, avaliar políticas públicas passou a ter sua importância para o setor público, pois o Estado precisou ter a medida de sua eficiência e efetividade no

atendimento às demandas da população, avaliando de maneira regular suas atividades e programas.

Em conformidade com os critérios de avaliação apontados por Silva (2001), na presente pesquisa, o foco da avaliação situou-se no critério da efetividade, que indica se o projeto ou programa tem efeitos (positivos) sobre o ambiente externo no qual ocorreu a intervenção, os quais podem ser em termos técnicos, econômicos, socioculturais, institucionais e ambientais (COSTA; CASTANHAR, 2003).

Essa efetividade também pode ser considerada como:

[...] o exame da relação entre a implementação de um determinado programa e seus impactos e/ou resultados, isto é, o seu sucesso ou fracasso em termos de uma efetiva mudança nas condições sociais prévias das populações atendidas pelo programa sob avaliação (FIGUEIREDO; FIGUEIREDO *apud* ARRETCHE, 2006, p. 31-32).

Dentre as tipologias de avaliação existentes, a de impacto se colocou como a mais adequada ao objeto de estudo, já que seu pressuposto contempla a existência de uma relação causal entre determinado programa e alterações nas condições de vida de uma população.

No desenvolvimento da pesquisa, prevaleceu como aporte teórico da avaliação de impacto³ a abordagem presente nas obras de Silva (2008b) e Roche (2002), por estes autores tratarem mais especificamente de avaliações de impactos de programas sociais.

O percurso metodológico abrangeu uma abordagem *quanti-quali*, pois ocorreu nesta pesquisa a necessidade de complementaridade entre as abordagens quantitativa e qualitativa. Para subsidiar essa escolha, a referência adotada correspondeu à proposição de Stromquist (*apud* FIGUEIREDO, 2006, p. 60), que considera: “[...] os enfoques qualitativos constroem o conhecimento ‘de dentro’, mediante o entendimento de intenções, relações e o uso da empatia, e os quantitativos alcançam o conhecimento ‘de fora’ mediante a medição e o cálculo”.

Reforçando essa ideia, de forma semelhante, foi adotada a posição de Sessions (2001, p. 21): “[...] ‘utilizar sempre que possível muitas fontes de

³ O arcabouço teórico para compreensão da avaliação de impacto tem entre seus teóricos: Oakley, Pratt e Clayton (1998), Castioni (1999), Silva (2008b), Roche (2002), Costa e Castanhar (2003), Minayo (2004).

informações, tanto quantitativa como qualitativa, na avaliação e pesquisa de programas' para 'compensar os pontos fracos de um único tipo de coleta'".

A presente perspectiva atendeu à proposta de abordar o objeto em estudo de forma a contextualizá-lo dentro de suas múltiplas relações com o meio no qual está inserido, propiciando seu entendimento através de um referencial construído dentro do processo, procurando evitar a influência de quadros pré-construídos.

Nesse sentido, a escolha de suas bases empíricas esteve pautada no porte populacional⁴. Sendo assim, foram escolhidas duas municipalidades: a primeira, de pequeno porte, Cerro Corá; a segunda, de médio porte, Caicó.

Além do porte populacional, o critério considerado para a escolha dos municípios remeteu ao Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M)⁵. Foram então selecionados um município de pequeno porte, também por ser aquele com o menor IDH-M da Região do Seridó Potiguar, e um município de médio porte com o maior IDH-M.

A escolha de dois tipos diferenciados de municípios foi necessária para buscar a compreensão da influência desse Programa sobre duas realidades distintas, pautadas pela exigência de ações sociais diferenciadas, dadas as suas diversidades em função do seu nível de desenvolvimento econômico, de sua infraestrutura e do seu número de habitantes, o que enriqueceu a investigação realizada.

No desafio de apreender o objeto em questão, e antes de efetivar a seleção dos sujeitos da pesquisa foi explorado o Programa Bolsa Família através da análise do seu desenho, das condições de seu funcionamento, dos mecanismos ideopolíticos e dos materiais utilizados na sua implementação, procedimentos esses essenciais para aprofundar o conhecimento da política sob foco.

⁴ Conforme disposto na Política Nacional de Assistência Social (2004), o grupo dos pequenos municípios está estratificado em dois subgrupos. No primeiro, encontram-se os municípios de pequeno porte 1, cuja população chega a 20.000 habitantes; no segundo, os de pequeno porte 2, com população variando de 20.001 a 50.000 habitantes. No entanto, para efeitos desta pesquisa, foi considerado este último grupo em sua conformação integral com relação ao porte populacional, ou seja, um único grupo de até 50.000 habitantes. Os médios municípios, por essa perspectiva, estão caracterizados pela presença de sua população em uma faixa que compreende de 50.001 a 100.000 habitantes.

⁵ Consiste em uma adaptação do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), que permite captar a situação de desenvolvimento humano para os estados e municípios. É constituído de 3 subíndices: Longevidade – IDHM-L; Educação – IDHM-E; Renda – IDHM-R.

Foram realizadas, nesse sentido, pesquisas bibliográfica e documental, complementadas por dados secundários. A documental empreendeu-se por ocasião de visitas às prefeituras dos municípios estudados, suas respectivas Secretarias Municipais de Assistência Social e demais órgãos públicos municipais relacionados com o Programa, bem como à Caixa Econômica Federal. Também ocorreu a coleta de dados no *site* do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS.

Complementando essa pesquisa, ocorreram também consultas e análises de documentos, registros e dados relativos ao Programa, tais como estatísticas das famílias atendidas, balanços orçamentários dos municípios⁶, legislação pertinente ao Programa e outros documentos que se fizeram necessários para ilustrar sua realidade tanto no Rio Grande do Norte quanto em cada município estudado.

Na continuidade do desenvolvimento metodológico da presente tese, no que se referiu ao seu enfoque qualitativo, a investigação esteve pautada pela ótica dos informantes selecionados no campo empírico explorado.

Nesse sentido, Roche (2002, p. 46) formaliza a importância de compreender por essa ótica as particularidades inerentes a determinado programa ou projeto:

A mudança significativa na vida das pessoas deve levar em conta seus valores, prioridades e julgamentos; os projetos não podem ser julgados como tendo sido um “sucesso” ou “fracasso” se as percepções daqueles que a intervenção pretende beneficiar divergem drasticamente daquelas do pessoal encarregado dos funcionários do projeto ou de um avaliador externo.

Dessa forma, depois de definidos os municípios que formaram a base empírica e consubstanciado o conhecimento acerca do Programa, o foco da pesquisa direcionou-se para a determinação dos seus sujeitos. Foram escolhidas, em cada município, pessoas pertencentes a grupos, associações, entidades públicas e privadas, que possuíssem algum conhecimento acerca do programa e que direta ou indiretamente estivessem relacionados com sua implementação.

O critério estabelecido na seleção foi o de que esses sujeitos desenvolvessem suas atividades nos respectivos grupos considerados há pelo

⁶ Balanço orçamentário é um instrumento contábil, financeiro, desdobrado em execução orçamentária das receitas e despesas, nesse caso, de um dado município, cujos valores encontram-se detalhados por tipo de crédito, acompanhado das respectivas análises de realização de receitas e execução de despesas da Administração Pública.

menos dois anos, o que lhes proporcionaria uma visão mais abrangente acerca do assunto abordado.

Para essa escolha, utilizou-se uma amostra intencional, na qual foram selecionadas duas pessoas em cada um dos seguintes grupos:

- comerciantes locais;
- membros de associações comerciais e industriais;
- agentes municipais ligados às esferas responsáveis pela gestão econômica das prefeituras selecionadas;
- funcionários de bancos, lotéricas, postos de serviço bancário e agências de desenvolvimento que atuam na área estudada;
- políticos locais e regionais com base política nos municípios estudados;
- membros de associações de bairro e de entidades representativas da sociedade civil com atuação localizada nos municípios estudados;
- funcionários dos governos municipal, estadual e federal, ligados às instâncias implementadoras do Programa Bolsa Família;
- membros de comunidades e de ONGs envolvidos em programas de caráter social, dentro dos territórios que compõem a base da pesquisa;
- agentes municipais ligados às esferas responsáveis pela gestão da cultura local, se houver;
- gestor municipal da Assistência Social; coordenador do Cadastro Único ou, em sua inexistência, funcionário responsável pela alimentação do sistema;
- técnicos do Centro de Referência de Assistência Social que tenham suas ações profissionais voltadas para a gestão do Programa Bolsa Família (PBF).

Esse conjunto resultante de sujeitos da pesquisa compreendeu vinte e duas pessoas. Além dessas, também compuseram a amostra integrantes da população beneficiária do Bolsa Família e outras pessoas selecionadas nos municípios, as quais não estavam inseridas nos grupos já contemplados nem eram beneficiárias do Programa. Foram, portanto, também selecionados doze⁷ beneficiários e doze outros

⁷ O quantitativo em questão se justificou devido ao fato de que com esses sujeitos foi aplicada a técnica de grupo focal, através da formação de dois grupos com seis informantes cada.

sujeitos, moradores do município. Totalizando assim 46 sujeitos em cada município pesquisado.

A seleção dos sujeitos pertencentes à população de beneficiários do Programa foi realizada nos Centros de Referência de Assistência Social, ou nas Casas das Famílias, de cada município estudado, devido ao entendimento de que esse espaço é privilegiado para o atendimento da referida população.

O critério adotado para essa seleção considerou a permanência do beneficiário no Programa há no mínimo um ano, pois ficou estabelecido como pressuposto que, somente a partir desse período, esses sujeitos poderiam apreender efetivamente os impactos do Bolsa Família em suas vidas e, portanto, contribuir mais significativamente para esta pesquisa.

Para selecionar os demais sujeitos pertencentes à população do município e que não eram atendidos pelo Bolsa Família, o critério adotado consistiu na condição de que eles tivessem no mínimo cinco anos de moradia no município, o que se justificou por ser considerado que, dessa forma, esses sujeitos poderiam ter melhores condições de opinar a respeito da realidade do município onde residem. Foram convidadas, de acordo com sua disponibilidade, pessoas que estavam dispostas a colaborar com a pesquisa.

Desse modo, garantiu-se a participação de cada grupo considerado e de cada município com sua população representada dentro desse processo avaliativo, implicando uma diversidade de informantes no processo desta pesquisa empírica.

Para apreender a visão desses sujeitos acerca do objeto estudado, foi adotado um conjunto de técnicas combinadas entre entrevistas e grupo focal.

A entrevista semiestruturada, aplicada aos sujeitos selecionados dos grupos aqui já especificados, consistiu, conforme Lakatos e Marconi (2003), em um instrumento de pesquisa baseado em questões que definem a área explorada inicialmente, a partir das quais o entrevistado e o entrevistador podem se desviar para alcançar uma ideia ou resposta mais detalhada.

Nessas entrevistas, foram abordados os seguintes indicadores⁸ e variáveis:

⁸ Convém ressaltar que os relatos obtidos não ficaram restritos às particularidades de cada dimensão pesquisada, os sujeitos entrevistados ficaram livres para falar sobre o Bolsa Família e seus impactos em qualquer que fosse a dimensão por eles abordada, ou seja, se um sujeito, selecionado de um grupo cuja atuação correspondesse à esfera política, contemplou em seu depoimento aspectos econômicos, sociais e políticos relativos ao Bolsa Família em seu município, na análise dos dados, a sua contribuição foi considerada de acordo com a pertinência e importância desses relatos para com o objeto da pesquisa e não somente foram consideradas suas ponderações acerca do cenário

- dimensão da gestão do Programa – Condições de funcionamento do Bolsa Família; arranjo institucional do Programa; existência/suficiência/qualificação dos recursos humanos engajados na gestão e implementação do Programa; existência/suficiência das instalações físicas destinadas ao atendimento dos beneficiários; existência/suficiência dos recursos materiais e equipamentos utilizados na gestão e implementação do Programa; aplicação dos recursos do Índice de Gestão Descentralizada (IGD); equidade no atendimento dos beneficiários; desenvolvimento de ações complementares; focalização do Programa; monitoramento, avaliação e controle do Bolsa Família;
- dimensão econômica – variação na arrecadação e no Produto Interno Bruto municipal; nível de dependência do município em relação às transferências constitucionais, intensidade de criação de postos de trabalho e de novos estabelecimentos comerciais; melhoria das condições de vida da população; acesso dos beneficiários ao mercado consumidor local; importância dos recursos oriundos do benefício para a população atendida e para o mercado local;
- dimensão social – Possibilidade de autonomização dos beneficiários; significado do Programa para as famílias atendidas e para a população em geral; alterações na sociabilidade dos beneficiários; inserção/visibilidade do público-alvo do Programa;
- dimensão política – aspectos da cultura política local; condições de funcionamento, composição e atuação das Instâncias de Controle Social; associação do Programa Bolsa Família como ação do Governo Federal ou como ação do governo local; credibilidade do Programa no enfrentamento à pobreza; transparência do Bolsa Família; visão do Programa na esfera do favor político ou do direito; mudanças nas relações políticas locais em virtude da implementação do Bolsa Família.

Para coletar os dados no conjunto de sujeitos oriundos das populações de beneficiários e não beneficiários do Programa (população em geral) foi utilizada a técnica de grupo focal, a qual, segundo Gatti (2005, p. 11),

político. Os indicadores constituíram-se, portanto, elementos norteadores das entrevistas e dos grupos focais. Dessa forma, não ocorreram restrições com relação à essa classificação dos indicadores por dimensões. O resultado foi um material empírico coletado diversificado e pertinente com as representações e *habitus* observados nos sujeitos entrevistados.

[...] permite compreender processos de construção da realidade por determinados grupos sociais, compreendendo as práticas cotidianas, ações e reações a fatos e eventos, comportamentos e atitudes, constituindo-se uma técnica importante para o conhecimento das representações, percepções, crenças, hábitos, valores, preconceitos, linguagens e simbologias prevalentes no trato de uma dada questão por pessoas que partilham alguns traços comuns, relevantes para o estudo do problema tratado.

A aplicação dessa técnica efetivou-se através da composição de dois grupos com seis pessoas, em cada município, considerando a sugestão da autora, que aponta para a necessidade de o grupo focal “não poder ser grande, mas também não ser excessivamente pequeno, ficando sua dimensão preferencialmente entre seis a doze pessoas” (GATTI, 2005, p. 22).

No desenvolvimento do grupo focal, como recurso de estímulo, recorreu-se a escolha de assuntos para ser tema de discussão, sendo escolhidos para tanto os temas relativos às dimensões estudadas.

Na busca de proporcionar maior segurança no que se referiu à utilização das informações obtidas de todos os sujeitos pesquisados, tanto dos que participaram das entrevistas quanto dos que tiveram seus relatos coletados por ocasião dos grupos focais, foi tomado o cuidado em obter um termo de consentimento livre e esclarecido.

Para analisar as informações oriundas das entrevistas e dos grupos focais, as quais foram gravadas, e depois transcritas, ocasião em que, inicialmente remeteu a construção do *corpus* da pesquisa, foi utilizada a análise do discurso, pois, conforme aponta Iniguez (2004, p. 78), esta pode ser adotada “quando os materiais têm fontes verbais como entrevistas, reunião de grupo ou de conversas cotidianas devem ser transcritos com o maior detalhamento possível, para que qualquer interação sutil, incidência ou circunstância possa ser identificada”.

O tratamento dispensado aos sujeitos da pesquisa, no intuito de preservar suas identidades, consistiu na adoção de uma classificação individual indicativa de sua atividade ou posição no município estudado em relação ao Programa Bolsa Família. Esse critério teve por base as considerações acerca do referencial teórico-metodológico adotado, principalmente considerando as categorias de representação e *habitus* em Bourdieu (2007).

Também foi consolidado um diário de campo no qual foram registradas informações oriundas das observações realizadas nos dois municípios estudados

por ocasião das visitas a diversos locais (escolas, comércios, associações, CRAS etc.). Esse procedimento complementou o suporte qualitativo para a pesquisa, colaborando com o desvendar do Programa nos territórios investigados.

No que se referiu à abordagem quantitativa, a atenção se prendeu a variabilidade ocorrida nos balanços orçamentários dos municípios estudados, buscando apreender a dinâmica da captação e a aplicação dos recursos municipais. Foram também analisados indicadores econômico-financeiros e o comportamento da arrecadação própria e de outras receitas, comparando-as com o volume de recursos que o Bolsa Família injetou nessas municipalidades.

Nesse aspecto, o pressuposto foi que os recursos provenientes da transferência de renda provocaram um possível aquecimento na economia local, o que caracterizou o impacto do Programa.

O conjunto de procedimentos adotados permitiu abordar os elementos necessários para subsidiar a configuração do objeto de estudo.

Os resultados do estudo estão aqui apresentados em quatro capítulos. No primeiro, encontra-se a introdução que está sendo desenvolvida, a qual procurou situar o processo de investigação científica realizado, bem como os caminhos teórico-metodológicos adotados.

No segundo capítulo, privilegiou-se a discussão acerca dos Programas de Transferência de Renda no Brasil, compreendendo como eles estão situados historicamente no contexto da implementação das políticas sociais. Foi abordada a pobreza como determinante da gênese e da evolução desses programas e, complementando a reflexão, foi desenvolvida a apresentação do Programa Bolsa Família, enfocando sua construção histórica e delineando a situação atual do Programa. Reforçando essa análise, foram explorados os limites, as críticas e as possibilidades do Programa.

O terceiro capítulo contemplou a discussão a respeito do município enquanto território onde são implementadas as políticas e os programas sociais, procurando apreender a categoria do território como base local, instância central e aglutinadora das forças que conformam e organizam o processo das políticas públicas.

Também compuseram o terceiro capítulo a exploração desses territórios como espaço empírico da investigação, através da caracterização do estado do Rio

Grande do Norte e dos municípios estudados, destacando a diversidade existente entre o município de pequeno e o de médio porte.

O quarto e último capítulo teve seu foco centrado na análise sobre os impactos do Programa Bolsa Família nos municípios onde foi desenvolvido o estudo empírico: Cerro Corá e Caicó. O ponto de partida remeteu a caracterização das especificidades do Programa, seguindo-se o desafio e a diversidade presentes na gestão do Bolsa Família em pequenos e médios municípios.

Completando o percurso necessário da análise, foram apresentados os resultados do estudo acerca das atividades e os sujeitos econômicos que interagiram e influenciaram a implementação do Programa, enfocando dessa forma os impactos na dimensão econômica desses municípios.

A abordagem acerca dos impactos do Bolsa Família na dimensão social nos municípios, territórios de implementação do Programa complementou a análise.

Finalizando, ainda no quarto capítulo, foram explorados os impactos na dimensão política, considerando a cultura política local na sua relação com o Bolsa Família completaram o capítulo.

Nas conclusões, encontram-se indicados os principais resultados obtidos na pesquisa, em um esforço de retomar as reflexões desenvolvidas, sem pretender esgotar o assunto, porém procurando contribuir para a compreensão dos impactos do Programa Bolsa Família na realidade de pequenos e médios municípios.

2 OS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA NO BRASIL

Os Programas de Transferência de Renda encontram-se na realidade brasileira inseridos no contexto do Sistema de Proteção Social, situados no âmbito da Política Nacional de Assistência Social, por independermos de contribuição prévia e por se direcionarem a famílias e a indivíduos pobres (SILVA, 2009).

Portanto, ao tratar desses programas, é importante destacá-los não de forma isolada, mas como parte de um todo no contexto das políticas sociais, focalizando a concepção do Sistema Brasileiro de Proteção Social.

Para adentrar no referencial acerca das políticas sociais, é necessário recorrer a alguns conceitos que servem de base para iluminar essa discussão. É nesse sentido que o termo “política” tem sua preponderância. Para tanto, pode ser inferido que na Ciência Política ele significa o estudo do poder, do poder estatal, tendo significado diferenciado do termo utilizado para qualificar “política social” e “política econômica”.

A partir dessa perspectiva, considerada-se que o termo, quando aplicado à política econômica, social, educacional, de saúde, previdenciária, entre outras, está especificando estratégias de governo que vinculam planos, projetos e programas aplicados em determinadas áreas de atuação governamental, em conformidade com suas diretrizes específicas.

Essas ações normalmente tomam forma de relações jurídicas e políticas, não podendo ser compreendidas por si mesmas, mas como uma maneira de expressar as relações sociais, cujas raízes se localizam no mundo da produção.

É possível acrescentar que especificamente tanto a política econômica quanto a política social, entendidas aqui como estratégias governamentais não isoladas, relacionam-se intimamente com a evolução do capitalismo, com a acumulação do capital.

Cabe nesse ponto lembrar que a política social teve seu processo de construção iniciado a partir de mobilizações operárias sucedidas ao longo das primeiras revoluções industriais, funcionando no início do século XX como estratégia de intervenção nas relações sociais e tendo como base de sua existência o surgimento dos movimentos populares do século XIX.

A questão central nesse caso se remete ao fato de que, devido à articulação existente entre política econômica e política social, ambas são partes de um todo e como tal acabam por constituírem-se em uma unidade, na qual o entendimento de uma está relacionado ao da outra, conforme aponta Vieira (2004, p. 142):

Constituindo uma unidade, tanto a política econômica quanto a política social podem expressar mudanças nas relações entre as classes sociais ou nas relações entre distintos grupos sociais existentes no interior de uma só classe. Através destas políticas, é possível evidenciar-se a ação do Estado no sentido de incentivar e ampliar o capitalismo em determinado país. Formando um todo, a política econômica e a política social apenas formalmente se distinguem e, às vezes, dão a enganosa impressão de que tratam de coisas muito diferentes. Não se pode analisar a política social sem remeter à questão do desenvolvimento econômico, ou seja, à transformação quantitativa e qualitativa das relações econômicas, decorrentes do processo de acumulação particular de capital. O contrário também precisa ser observado: não se pode examinar a política econômica sem se deter na política social.

Percebendo a importância do assunto, esse autor explora a essência das políticas sociais, e sua contribuição vai seguir na direção de que:

[...] essas políticas têm sido ligadas ao funcionamento do mercado, à capacidade de compensar as falhas deste, à ação e aos projetos dos governos, aos problemas sociais, à reprodução das relações sociais, à transformação dos trabalhadores não assalariados em trabalhadores assalariados, ao abrandamento dos conflitos de classe, etc (VIEIRA, 2004, p. 13).

Todas essas questões situam-se no início do processo de industrialização, com a ampliação dos riscos a que os trabalhadores e suas famílias estavam submetidos, os quais eram relativos ao estado de miséria e à exploração presente nas relações de trabalho que caracterizavam o emergente mundo industrial.

Foi formalizada, assim, a ideia da instituição de um sistema de proteção social para atender às demandas oriundas das necessidades geradas por essa nova sociedade estabelecida.

Fica então destacada como elemento norteador para essa classe operária a obtenção do seu sustento e de suas famílias através de um salário no mercado de trabalho, porém os riscos decorrentes dessa nova operacionalização das relações sociais estavam cada vez mais presentes, como fruto de mazelas geradas pelo próprio processo produtivo.

Para melhor elucidar a necessidade de ações, com o intuito de minimizar os efeitos perversos da industrialização, Jaccoud (2007, p. 4) observa que “a proteção social pode ser definida como um conjunto de iniciativas públicas ou estatalmente reguladas para a provisão de serviços e benefícios sociais visando enfrentar situações de risco social ou privações sociais”. Essa proteção gera, por meio de um novo conjunto de obrigações jurídicas, uma esfera diferenciada de direitos: a dos direitos sociais.

Sendo assim, ao pensar a política e o direito social como uma totalidade, Vieira (2004, p. 59) considera que, “sem justiça e sem direitos, a política social não passa de ação técnica, de medida burocrática, de mobilização controlada ou de controle da política, quando consegue traduzir-se nisto”.

Contudo, é no campo histórico e político dos sistemas de proteção social que a abordagem de Silva, Yazbek e Giovanni (2008, p. 18) vem ampliar e melhor qualificar os objetivos e características dessa proteção social, dando-lhe um caráter que extrapola a questão do atendimento das necessidades/carências observadas em um sistema de proteção:

Os modernos sistemas de proteção social não são apenas respostas automáticas e mecânicas às necessidades e carências apresentadas e vivenciadas pelas diferentes sociedades. Muito mais do que isso, eles representam formas históricas de consenso político, de sucessivas e intermináveis pactuações que, considerando as diferenças existentes no interior das sociedades, buscam, incessantemente, responder a três questões: quem será protegido? Como será protegido? Quanto de proteção?

Buscando diferenciar políticas sociais de proteção social, Jaccoud (2007) aborda um conceito ampliado das políticas sociais, no qual a proteção social pode ser entendida como parte das políticas sociais. Nesse sentido, as políticas sociais fazem parte de um conjunto de iniciativas públicas, com o objetivo de realizar, fora da esfera privada, o acesso a bens, serviço e renda.

Tendo objetivos amplos e complexos, a política social pode se organizar para alcançar não somente a cobertura de riscos sociais, mas também para buscar oportunidades, enfrentar as situações de destituição e pobreza, combater as desigualdades sociais e melhorar as condições sociais da população.

Particularmente, como apontam Silva, Yazbek e Giovanni (2008), no mundo capitalista, ocorre o que eles consideram a estruturação de um “núcleo duro” do

sistema, que é resultado da composição da proteção social e da canalização dos recursos sociais que lhes são necessários, sendo esse núcleo composto de: Saúde, Educação, Previdência, Trabalho, Emprego e Assistência Social, que atualmente se constituem em objeto de ações no mundo ocidental caracterizadas pela tecnicidade e por uma ampla especialização.

A aplicação das políticas sociais como uma estratégia governamental de enfrentamento à pobreza chama a atenção pelo fato de que estas não podem ser consideradas como único instrumento de combate à pobreza, visto que ela não se resume a um problema individual ou de um patamar mínimo de renda, devendo se definir, sobretudo, como um problema social e econômico, tendo nessas duas esferas suas raízes e determinações (JACCOUD, 2007).

Nos termos dessa questão, portanto, para o devido enfrentamento da pobreza como fenômeno complexo e multidimensional, não se fazem unicamente necessários benefícios sociais de manutenção de renda, de natureza contributiva ou não. É preciso que estejam articuladas a esses benefícios políticas sociais que ofertem serviços, equalizem oportunidades e garantam o acesso a padrões básicos de bem-estar, mobilizando e ampliando as capacidades para, a partir daí, dar condições de real autonomização da população perante o perverso processo da pobreza.

Todavia, é em relação com a ocupação e com o emprego que vão se colocar os grandes desafios ao enfrentamento da pobreza, principalmente na realidade atual, onde crescimento econômico não implica necessariamente geração de emprego e renda (JACCOUD, 2007).

Esse ponto poderia se constituir em um elemento desafiador dentro do processo maior em que a política social estaria situada. No entanto, para alcançar sua eficácia, é imprescindível o amadurecimento de um projeto de desenvolvimento com equidade através de uma estratégia de enfrentamento “das relações fundiárias, iníquas, das relações de trabalho excludentes e dos direitos da cidadania restritos” (DELGADO; TEODORO, 2003, p. 123).

Para esses autores, apesar de no Brasil ser observada uma realidade de transformações expressas pelo crescimento econômico, a sociedade brasileira ainda convive com formas não modernas e recriadas de produção e consumo, com

destaque para a ocorrência da informalidade do mercado de trabalho e do setor de subsistência.

Essa realidade implica a dificuldade do entendimento da situação posta, principalmente no que concerne ao debate sobre a pobreza, que comumente fica restrito à sua percepção de forma isolada, na órbita exclusiva da política social. Quando isso acontece, não está apenas sendo minimizada a complexidade do debate sobre as políticas de proteção social e sua relação com a construção de um novo patamar de direitos, igualdade e de oportunidades, mas também, ao mesmo tempo, está sendo isolado o debate da pobreza, retirando-o do campo da organização do trabalho e de sua distribuição na sociedade. Assim, a pobreza é deslocada do campo do desenvolvimento, construindo uma visão limitada do todo que se configura esse fenômeno.

Outro aspecto a ser considerado é que o Sistema Brasileiro de Proteção Social, cuja construção remonta aos anos 1930, sofre a influência da:

[...] histórica e profunda concentração de renda decorrente dos modelos de desenvolvimento econômico adotados ao longo da construção do capitalismo no Brasil e a sobre-exploração da força de trabalho vêm se aprofundando apesar da adoção de um conjunto amplo de programas sociais que são marcados por um caráter essencialmente compensatório, pouco contribuindo para amenizar as condições de pobreza de largo contingente da população brasileira (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2008, p. 19).

No cenário em questão se faz presente uma realidade permeada pela utilização de elevado montante de recursos aplicados nesse sistema, o que conduz a uma ampla e variada gama de programas com enfoques diferenciados, em algumas das vezes gerando uma sobreposição de clientela, bem intencionados, mas que acabam por manter historicamente a população beneficiária no campo do não direito ou da cidadania regulada⁹.

Esse fato leva ao deslocamento da proteção social do espaço do direito para o terreno do mérito, o que contribui para as práticas da corrupção, da demagogia, do

⁹ Santos (1987, p. 8) elabora o conceito de cidadania regulada para explicar o padrão hegemônico da política econômico-social no pós 1930 nos seguintes termos: “Por cidadania regulada entendo o conceito de cidadania cujas raízes encontram-se, não em um código de valores políticos, mas em um sistema de estratificação ocupacional e que, ademais, tal sistema de estratificação ocupacional é definido por norma legal. Em outras palavras, são cidadãos todos aqueles membros da comunidade que se encontram localizados em qualquer uma das ocupações reconhecidas e definidas em lei”.

fisiologismo e do clientelismo político, fatores presentes na realidade política brasileira.

Nessa perspectiva, o delineamento do Sistema de Proteção Social Brasileiro se constitui de três pilares representados pelas políticas que visam promover a proteção social no Estado brasileiro, entendendo-se esse sistema em sua totalidade:

- Pilar n. 1 – Política de Previdência – de caráter contributivo, enfoca a garantia de renda para situações de risco que venham a retirar o indivíduo de sua condição economicamente ativa através de eventos como a velhice, invalidez ou tempo de trabalho;
- Pilar n. 2 – Política de Assistência Social – de caráter não contributivo, é acessível a todos que dela necessitarem. Tem como objeto a garantia de uma rede de serviços socioassistenciais que leve à população que se encontra em situação de vulnerabilidade atendimento às suas demandas;
- Pilar n. 3 – Política de Saúde – política de acesso universal, regida pelos princípios da equidade e integralidade, implementada através do Sistema Único de Saúde (SUS) (JACCOUD, 2007).

É, portanto, no âmbito da Política de Assistência Social¹⁰ que o foco desta pesquisa se coloca com o intuito de visualizar, estudar, compreender e problematizar o Programa Bolsa Família como um Programa de Transferência de Renda.

2.1 A pobreza como determinante da gênese e evolução dos Programas de Transferência de Renda

As políticas públicas de cunho social têm o desafio de intervir em uma realidade permeada por desigualdades, com o intuito de democratizar o poder público e universalizar o acesso aos direitos sociais básicos, através da redução de

¹⁰ Estabelece uma “renda-solidariedade” aos indivíduos pobres em situação de velhice ou portadores de deficiência por meio do Benefício de Prestação Continuada (BPC) e opera também outros programas de transferência de renda vinculados à insuficiência de renda, os quais, a partir de 2003, foram unificados no Programa Bolsa Família (PBF). Essas iniciativas também podem ser consideradas como compondo o pilar da assistência social no sistema de proteção social (JACCOUD, 2007).

desigualdades socioterritoriais, sem, no entanto, perder o vínculo com as particularidades e diversidades locais (KOGA; NAKANO, 2006).

Com base nos autores, pode ser considerado que tais particularidades se expressam em uma gama diferenciada de lugares e contextos marcados pelo hiato existente entre desenvolvimento econômico e social.

Dentro desse cenário, são encontrados os elementos sociais que implicam um fenômeno amplo e complexo: a pobreza, presente ao longo dos séculos na sociedade brasileira.

Inicialmente, a pobreza, como categoria essencial ao arcabouço teórico da presente pesquisa, e cujo tema é dominante no campo das Ciências Sociais, está situada em uma civilização contemporânea que conseguiu alcançar vantagens e ganhos consideráveis, referentes aos processos produtivos e financeiros presentes em um cenário globalizado. Apesar disso, estabelece-se de forma crônica, ameaçando a existência da população menos favorecida e colocando-a a margem da riqueza gerada.

Buscando o entendimento e a apreensão da pobreza, cabe ressaltar que ela é aqui entendida através da:

[...] concepção de um fenômeno complexo e multidimensional, com destaque à sua natureza estrutural. Assim, a pobreza é concebida para além da insuficiência da renda; é produto da exploração do trabalho; é desigualdade na distribuição da riqueza socialmente produzida; é não acesso a serviços sociais básicos; à informação; ao trabalho e renda digna; é não participação social e política (SILVA, 2009, p. 5).

Vale ressaltar que, por esse fenômeno não contemplar somente a carência material, ele perpassa por diferentes âmbitos da vida moderna, impactando nas relações sociais, econômicas, políticas e culturais.

Contribui para o esclarecimento da presente categoria o que apontam Rocha e Albuquerque (2003), no que se refere à existência de três consensos que podem ser considerados como mais relevantes no seu debate.

O primeiro deles consiste na observação de que a persistência da pobreza se vincula aos elevados níveis de desigualdade entre as pessoas, não só no que tange à renda, mas também à educação e ao acesso aos demais serviços públicos e benefícios sociais propiciados pelo Estado, em seus diferentes níveis.

O segundo consenso diz respeito à heterogeneidade da pobreza no Brasil, a qual decorre da dimensão territorial e demográfica do país, dos grandes desequilíbrios regionais e do modo como foi historicamente se configurando o complexo mosaico social brasileiro. Basta observar que se incluem entre os pobres tanto pessoas que participam do mercado formal de trabalho quanto as que vivem quase exclusivamente de atividades de autossustentação, estando, portanto, virtualmente à margem da economia de mercado.

A heterogeneidade em pauta exige que sejam levadas em consideração situações de pobreza muito diferenciadas, tanto na formulação e execução de políticas visando a sua redução, quanto no monitoramento e avaliação de seus resultados.

O terceiro consenso está ligado à necessidade de focalização eficaz das políticas antipobreza. Em particular, dado que a pobreza medida segundo o critério da renda corresponde a cerca de 28% da população brasileira (BARROS *et al.*, 2010), afigura-se, portanto, como relevante delimitar e conhecer melhor sua condição.

Entretanto, esses consensos não são suficientes para propiciar uma visão abrangente de um fenômeno tão amplo. Seu aprofundamento teórico requer melhor iluminar suas particularidades.

É interessante destacar nesse ponto que a categoria trabalhada tem a necessidade de ser considerada não como fenômeno homogêneo, pois está inserida em um movimento de realidades bastante heterogêneas, que se ocultam na generalidade do termo.

Sob essa ótica, deve ser inicialmente ressaltado que a pobreza não é meramente uma categoria quantificável em sua totalidade ou compreendida mediante uma mera relação causa-efeito. Ela é mais abrangente e se constitui em um fenômeno permeado de diversidades de situações, levando assim a interrogações sobre seu próprio conteúdo, dificultando o seu delineamento.

No âmbito da realidade brasileira, cabe reforçar que a pobreza se constitui em elementos inseridos na totalidade da questão social, os quais se integram a uma conjuntura histórica e estrutural.

Dessa forma, problemas históricos tais como a expulsão do homem do campo, a urbanização sociopática, as contradições entre desenvolvimento

econômico e desenvolvimento social e a presente precarização da condição salarial são fontes de multiplicação dos indicadores de pobreza no Brasil (SIQUEIRA, 2006).

Complementando, Telles (2001) afirma, ao analisar o Brasil contemporâneo, que essa pobreza transborda dos lugares de onde esteve confinada “desde sempre”, atingindo trabalhadores urbanos integrados nos centros dinâmicos do país.

De fato, esse processo passa a atingir a classe média e os setores antes protegidos, transformando-se em uma pobreza cada vez mais diferenciada, com várias gerações e inserções econômicas e espaciais.

No cenário descrito, o pobre passa a ser percebido através de uma nova configuração, que começa a se delinear após os anos 1990, dessa vez como uma ameaça. Para melhor esclarecimento dessa situação, Nascimento (2000, p. 80-81) aponta:

Agora o pobre é representado como um bandido em potencial. Suas imagens são, sobretudo, as dos moradores de rua e, entre estes, os pivetes, que cheiram cola e roubam os transeuntes nas praças e ruas das grandes cidades. Sua figura ilustrativa é a do bandido urbano, “indivíduo geralmente escuro e nordestino”. Pobre e bandido juntam-se, numa única imagem, para reproduzir o novo excluído.

Esse novo sujeito que o autor identifica é resultante do processo de mundialização do capital e da adoção do receituário neoliberal por parte dos países periféricos e de sua obediência irrestrita às políticas liberais inspiradas no Consenso de Washington¹¹.

O perfil pautado na precarização da renda, na deteriorização salarial e na destituição dos direitos trabalhistas implica a pobreza contemporânea que Chossudovsky (1999) denomina de “globalização da pobreza”.

O Brasil, nesse cenário, em conformidade com o Relatório da Comissão Mista de Combate à Pobreza, possuía uma significativa parcela de sua população vivendo abaixo da linha de pobreza e da indigência, e o grau de desigualdade¹² presente

¹¹ Essa expressão foi cunhada pelo economista inglês John Williamson durante a preparação da conferência organizada pelo Institute for International Economics (IIE), de Washington, em 1989. Fazia parte do receituário um conjunto de reformas neoliberais que, apesar de práticas distintas nos diferentes países, está centrado doutrinariamente na desregulamentação dos mercados, na abertura comercial e financeira e na redução do tamanho e papel do Estado (NEGRÃO, 1998).

¹² A desigualdade, como categoria, tem seu entendimento ligado a deficiências, não sendo necessariamente relacionado à pobreza. Milano *apud* Silva (2002, p. 71) aponta que ela é “definida em função de um nível relativo de renda que varia conforme a renda nacional”. Complementando,

nessa realidade “está entre os mais altos do mundo, explicando porque o nosso grau de pobreza é muito superior ao de outros países com renda similar à nossa” (BRASIL, 1999, p. 27).

No período posterior à emissão desse relatório, pode ser constatado que esse cenário vem sendo modificado. A queda mais acelerada da pobreza aconteceu já nos primeiros anos do século XXI, pois a taxa de pobreza¹³ que se encontrava em 34,4% em 2002 caiu para 26,75% em 2006, mantendo a queda até atingir o recorde de baixa de 21,42% em 2009 (IPEADATA, 2010). Entretanto, esses dados não apontam para uma realidade na qual a pobreza possa ser considerada um problema superado em nossa sociedade.

É interessante registrar que Prates (1990) argumenta que a desigualdade e a pobreza são dependentes porque interagem: o comportamento de uma reforça o desempenho da outra, portanto não é possível abordar uma sem contextualizar a outra.

Cabe, nesse ponto, espaço para o debate sobre a desigualdade no Brasil. Nesse sentido, Rocha (1998) afirma que esta se constitui em uma das questões socioeconômicas centrais em nossa sociedade, implicando duas temáticas em sua conformação.

Na primeira, a desigualdade entre pessoas está associada à elevada variância de indicadores relacionados com a qualidade de vida, geralmente sintetizada pela renda.

Uma segunda temática relativa à desigualdade, com importância crucial no caso brasileiro, é a desigualdade regional, a qual, apesar de suscitar desde longa data o estabelecimento de políticas e a criação de instituições governamentais voltadas especificamente para o seu combate, refere-se às diferenças entre regiões que ainda permanecem em níveis elevados quaisquer que sejam os critérios

Sen (2002) considera que, apesar de esses conceitos serem inter-relacionados, pobreza e desigualdade não devem ser confundidas. Nesse caso, a desigualdade se relaciona à questão de uma posição de desvantagem em relação à renda média de um país, o que pode implicar ou não em uma condição de pobreza.

¹³ Percentual de pessoas na população total com renda domiciliar *per capita* inferior à linha de pobreza. A linha de pobreza aqui considerada é o dobro da linha de extrema pobreza, uma estimativa do valor de uma cesta de alimentos com o mínimo de calorias necessárias para suprir adequadamente uma pessoa, com base em recomendações da FAO e da OMS. São estimados diferentes valores para 24 regiões do país. Série calculada a partir das respostas à Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD/IBGE) (IPEADATA, 2010).

utilizados para a sua mensuração, contribuindo assim para o agravamento da desigualdade em nosso país.

Para complementar esse debate, pode ser considerado que a dinâmica societária em curso e suas novas configurações relacionadas à hegemonia neoliberal têm produzido um aumento considerável das desigualdades sociais, as quais estão inseridas em um universo bastante amplo e complexo, que vai originar o que se entende por exclusão social¹⁴. Assim, conforme assinala Sposati (1996, p. 13):

[A exclusão social] Faz parte de uma lógica que está presente nas várias formas de relações econômicas, sociais, culturais e políticas da sociedade brasileira. Ela inclui pobreza, discriminação, não equidade, não acessibilidade, não representação política. É, portanto, um processo múltiplo que se explica por várias situações de privação da autonomia, do desenvolvimento humano, da qualidade de vida e igualdade. Esta situação de privação coletiva é o que se entende por exclusão social.

Dessa forma, o Estado brasileiro procura dar respostas a essa questão por meio de políticas públicas com o objetivo de intervir nessa realidade social, buscando integrar a parcela da população considerada pobre.

Desde os anos 1980 – em decorrência das grandes transformações que se verificaram na economia e tiveram, conforme indica Silva, Yazbek e Giovanni (2008, p. 41), profundos rebatimentos no mundo trabalho, com consequências na elevação do número de desempregados, na ampliação do trabalho precarizado –, ocorreu a necessidade de mudança de enfoque nas políticas sociais, pois estas não atendiam mais às demandas do que se convencionou chamar de “nova pobreza”¹⁵. A ênfase

¹⁴ A categoria em questão, segundo Silva (2002, p. 71-72), está “historicamente presente na literatura internacional para expressar um conceito complexo, referindo-se a um fenômeno tradicional, presente em todas as sociedades, sendo renovado no mundo moderno, onde as fronteiras tendem a desaparecer, na medida em que a modernização produz a riqueza de uns e a exclusão de outros. Genericamente, é concebido como um fenômeno econômico e social que se refere essencialmente à rejeição do outro”. Essa condição de excluído não está somente ligada à dimensão econômica, perpassando as questões de etnia, idade, deficiências físicas, culturais etc., não se circunscrevendo a um processo individual, mas coletivo, e não se constituindo em um estado, mas em uma relação.

¹⁵ “A ‘nova pobreza’ é um fato novo que foi registrado nos anos 1980 e 1990, a partir de quando milhões de pessoas, que viviam próximo ou mesmo acima da linha de pobreza, caíram de nível socioeconômico nos países do Terceiro Mundo; nos países mais ricos, centenas e milhões passaram a integrar o ‘Quarto Mundo’ e, nos países saídos do socialismo, milhares passaram a viver a insegurança. Trata-se de um fenômeno que assume padrões, características e sentidos os mais variados, afetando diferentemente do passado grupos e pessoas que nunca tinham vivenciado estado de pobreza, como: empregados do setor moderno, professores, pequenos produtores, artesãos autônomos etc., cujo traço comum é o declínio nos níveis de renda, com considerável deterioração nos padrões de vida” (GAUDIER *apud* SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2008, p. 41-42).

passa, portanto, a ser direcionada para os Programas de Transferência Direta de Renda

No processo histórico que permeia o surgimento dos Programas de Transferência de Renda, se torna relevante destacar a influência dos aspectos relativos à crise financeira dos anos 1970 conjuntamente com os da reestruturação produtiva¹⁶ e da financeirização do capital¹⁷. A partir desses anos a sociedade do trabalho encontra-se em crise¹⁸, ficando carente seu elemento mais importante: o emprego.

O enfrentamento a esse contexto de desemprego e subemprego ocorreu através de diferenciadas respostas do Estado sob a forma de políticas públicas, tais como a de proporcionar uma renda temporária, ou mesmo permanente, para desempregados, ou de políticas de fomento e de desenvolvimento econômico, como forma de aumentar a renda e o número de empregos (DOMINGUES JUNIOR, 2009).

Dentre essas políticas também podem ser destacadas mais pontualmente as iniciativas relacionadas ao trabalho (SINE – Sistema Nacional de Emprego; Seguro Desemprego; FAT – Fundo de Amparo ao Trabalhador), aquelas voltadas para a economia solidária (SENAES – Secretaria Nacional de Economia Solidária; democratização do Microcrédito; intensificação de ações voltadas ao Cooperativismo; surgimento de Incubadoras de Cooperativas Solidárias, geralmente ligadas às Universidades Federais) e as políticas de transferência de renda, dentre elas o Programa Bolsa Família.

No destaque dado aos Programas de Transferência de Renda como uma tendência prevalente nas políticas sociais (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2004), os

¹⁶ Nesse processo as empresas capitalistas buscaram a combinação mais adequada de “modelos produtivos”, de acordo com as características de conjuntura – situação do país ou região onde estão instaladas, perfil da força de trabalho, histórico das lutas e formas de organização dos trabalhadores etc. com o intuito encontrar as formas históricas mais adequadas para intensificar a exploração sobre a classe trabalhadora. No Brasil a modernização produtiva resultou num processo de degradação do trabalho em todos os seus aspectos, implicando na *lógica do trabalho* subsumida pela *lógica do capital* (TUMOLO, 2001)

¹⁷ O processo de financeirização indica um modo de estruturação da economia mundial, apoiada nos grupos industriais transnacionais - fruto de fusões e aquisições de empresas num contexto de desregulamentação e liberalização econômica – associadas às instituições financeiras (bancos, companhias de seguro, fundos de pensão), que passaram a comandar o conjunto da acumulação (CHESNAIS, 2005)

¹⁸ Para maiores esclarecimentos quanto à crise do trabalho assalariado, ver, por exemplo, Fonseca(2001), Castel(1999) e Gorz(1995). A crise associa-se à reestruturação produtiva e à consequente perda de postos de trabalho, processo que determina a não absorção da mão de obra que deveria ingressar no mercado e a perda de posições daqueles que já se encontram inseridos. Ou seja, a busca da sobrevivência no mercado é inviabilizada, em grande medida.

autores, os consideram como “possibilidade de solução para a crise do desemprego, e o enfrentamento da pobreza, sendo defendidos por políticos, organizações sociais e estudiosos das questões sociais de diferentes matizes teóricas” (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2008, p. 42).

Outros autores reafirmam a importância das políticas de transferência de renda, como forma de responder à crise social (SPOSATI, 1997), destacando a importância das políticas de transferência de renda na construção de um sistema público de proteção social (SILVA, YAZBEK; GIOVANNI, 2004).

Esse fato não se manifestou somente no Brasil, mas em outros países, como assinala Silva (2006c, p. 4):

Mesmo já tendo sido implantados Programas de Transferência de Renda em diversos países da Europa a partir dos anos 1930, esse debate só assume visibilidade contemporânea no plano internacional nos anos 1980. Situa-se no âmbito das grandes transformações econômicas, sociais e no mundo do trabalho em decorrência da Revolução Tecnológica da Era da Informação, direcionando-se para o enfrentamento da questão social. Essa é representada, sobretudo, pelo desemprego e empobrecimento crescente das populações.

A proposta de inclusão social via concessão de transferência monetária encontrou defensores tanto no lado dos liberais clássicos, que estavam preocupados com a autonomia e a liberdade de expressão das pessoas, quanto nos representantes das correntes ideológicas de esquerda, cuja preocupação era pautada na equidade, na distribuição de recursos, na diminuição das desigualdades sociais e na necessidade de fortalecimento dos valores comunitários. (LÍCIO, 2004).

Na América Latina, essas propostas encontraram sua concretização em um variado conjunto de Programas de Transferência Monetária de Renda, que têm como pressuposto básico “romper com a reprodução intergeracional da pobreza” (FREITAS; NUCCI, 2009, p. 2), sendo considerados instrumentos privilegiados pelos organismos internacionais, no alcance desse objetivo. Nesse sentido, é possível associar a incidência desses programas no território latino-americano com a situação de pobreza presente na realidade do continente, pois esse fenômeno,

apesar de ser observado em escala globalizada, incide de forma mais significativa na América Latina e no Caribe¹⁹, juntamente com a África Subsaariana.

A partir do final do século XX, diversos países começaram a desenvolver Programas de Transferência de Renda Condicionada com o intuito de aliviar a expressiva pobreza encontrada na região.

Com base no estudo de Freitas e Nucci (2009, p. 8), admite-se estar presente na América Latina:

[...] uma manifesta preocupação sobre as consequências negativas da pobreza crescente contra a governabilidade e a coesão social. O reconhecimento de que, sem medidas ativas em termos de políticas estatais, o problema da pobreza se expandirá e se reproduzirá geracionalmente (círculos viciosos, de acordo com a denominação utilizada), afetando gravemente a governabilidade do sistema.

Para visualizar esse conjunto de programas, Silva (2009, p. 3-4) aponta:

Na América Latina, entre outros, merecem destaques vários programas de abrangência nacional, focalizados em famílias pobres e extremamente pobres com transferência de renda condicionada, tais como: o Programa Oportunidades do México, criado em 1997 para atender o meio rural, estendido, em 2001, para localidades urbanas e atingindo todo o país em 2002; o Programa Jefas e Jefes de Hogar, criado na Argentina, em 2002, dirigido a desocupado(a) que, ao mesmo tempo, seja chefe de família e com filhos sob sua responsabilidade; o Programa Chile Solidário, criado em 2002 no Chile, constituído de três componentes: apoio à família; vários subsídios monetários e acesso prioritário a outros programas de proteção social; o Programa Avancemos, ação estratégica do Plano Nacional de Desenvolvimento 2006-2010 de Costa Rica e o Programa Ingreso Ciudadano, instituído no Uruguai, em 2005, no âmbito do Plano de Atención a La Emergência Social.

Conforme explicitado, o cenário social, econômico e político, não somente do Brasil e da América Latina, mas também de todo o mundo capitalista, colocou-se favorável ao surgimento dos Programas de Transferência de Renda, os quais passaram a compor a estrutura dos Sistemas de Proteção Social existentes nos países onde foram adotados. Realçando essa ocorrência na América Latina, Baráibar (2009, p. 31) expressa:

¹⁹ Fato reconhecido por diferentes órgãos em diversas ocasiões, como podem ser citados: a Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), o Banco Mundial (BM) e a Organização das Nações Unidas (ONU) (FREITAS; NUCCI, 2009, p. 2).

Una de las temáticas instaladas por los organismos internacionales, refiere a la protección social. Esta es entendida como el conjunto de intervenciones públicas destinadas a brindar apoyo a los más pobres y vulnerables de la sociedad y a ayudar a los individuos, familias y comunidades a mejorar la administración de riesgos (Banco Mundial, 2007: 29). La acción del Estado se considera sinónimo de redes de protección, entendidas no como una red social amplia, sino como un sistema de programas flexible según los patrones de riesgo. Se circunscriben las responsabilidades del Estado en materia de bienestar social al combate contra la pobreza. Las intervenciones públicas deben relacionarse con las áreas de educación y salud, en torno al desarrollo de capital humano. Luego se establece el aseguramiento contra los riesgos como una responsabilidad individual y se desestima la solidaridad en la diversificación de riesgos. Esto conforma una estrategia de la política social que dispone una responsabilidad pública mínima en materia de protección social, deposita el financiamiento y la prestación de los demás servicios relacionados con el bienestar social en manos privadas y desestima el principio de solidaridad del financiamiento (SOJO, 2003, p.122,134). Es en este marco que se ubican los programas de transferencia de ingresos. Muchos riesgos tienen impacto directo en la habilidad de las familias en obtener bienes y servicios necesarios para su supervivencia.

A inserção dos Programas de Transferência de Renda no contexto do Sistema de Proteção Social Brasileiro e da Política Nacional de Assistência Social²⁰ implica que eles representam, na atualidade, a dimensão mais significativa e abrangente do Sistema de Proteção Social em função do tamanho do público atendido e do volume de recursos aplicados²¹.

Essas características permitem afirmar que os Programas de Transferência de Renda vêm conferindo uma nova conotação ao Sistema de Proteção Social. (SILVA, 2006a). A importância desses programas, sua abrangência e os resultados por eles apresentados conferem-lhes um patamar relevante dentro da Política Social Brasileira.

O aprofundamento da compreensão dos programas em tela se tornou relevante por se constituírem em políticas públicas voltadas para o enfrentamento da pobreza. Para melhor situá-los, Silva (2006c, p. 2) destaca:

²⁰ De acordo com o entendimento de Silva (2006a), existem dois elementos na relação entre a Política de Assistência Social e a configuração dos Programas de Transferência de Renda: primeiramente, são destinados ao mesmo público-alvo, ou seja, aos pobres; e, em segundo lugar, referem-se à concessão do benefício, no caso a renda mínima, independentemente de contribuição prévia, para quem dela necessitar (artigos 1º e 2º da LOAS).

²¹ O Bolsa Família, como principal Programa de Transferência de Renda no país, segundo informações do MDS (2010), encontra-se em implementação nos 5.565 municípios brasileiros. Em junho de 2010, o Programa atendia 12,6 milhões de famílias, com um orçamento equivalente a R\$ 1,1 bilhões para o ano todo. O Programa atende, no país, mais de 99% das famílias consideradas pobres, repassando um valor médio de transferência monetária da ordem de R\$ 87,30.

No caso brasileiro, a ideia central dos Programas de Transferência de Renda é proceder a uma articulação entre transferência monetária e políticas educacionais, de saúde e de trabalho direcionadas a crianças, jovens e adultos de famílias pobres. Dois pressupostos são orientadores desses programas: um de que a transferência monetária para famílias pobres possibilita essas famílias tirarem seus filhos da rua e de trabalhos precoces e penosos, enviando-lhes à escola, o que permitirá interromper o ciclo vicioso de reprodução da pobreza; o outro é de que a articulação de uma transferência monetária com políticas e programas estruturantes, direcionados a famílias pobres, poderá representar uma política de enfrentamento à pobreza e às desigualdades sociais e econômicas no país.

A compreensão dessa política passa, significativamente, pela abordagem acerca das matrizes teóricas que influenciaram o debate sobre a transferência de renda no Brasil. Nesse ponto, Silva, Yazbek e Giovanni (2008) destacam as duas principais orientações político-ideológicas: a orientação liberal conservadora e a orientação redistributiva, as quais têm inspirado não somente o debate, mas também a própria concepção dos programas implementados no Brasil:

- a) Na orientação liberal conservadora, a transferência de renda é considerada a partir de programas compensatórios e residuais cujos fundamentos são os pressupostos do mercado, orientados pelo entendimento de que o desemprego e a exclusão social são inevitáveis. Têm como objetivos garantir a autonomia do indivíduo enquanto consumidor, atenuar os efeitos mais perversos da pobreza e da desigualdade social, sem considerar o crescimento do desemprego e a distribuição de renda, tendo como orientação a focalização na extrema pobreza, para que não ocorra desestímulo ao trabalho. O impacto é, necessariamente, a reprodução de uma classe de pobres, com garantia de sobrevivência no limiar de determinada linha de pobreza.
- b) Na orientação distributiva, a transferência de renda consiste em programas de redistribuição de renda, orientados pelo critério da Cidadania Universal, tendo como fundamentos pressupostos redistributivos. Nesse caso, o objetivo é alcançar a autonomia do cidadão e a orientação é a focalização positiva capaz de incluir todos os que necessitam do benefício ou os cidadãos em geral, visando a garantia de uma vida digna para todos. O impacto desejado é a inclusão social (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2004, p. 37).

É possível, assim, observar que diferentes tendências teóricas, políticas e ideológicas influenciaram o surgimento das experiências brasileiras. Nesse sentido, os autores ressaltam que os primeiros programas municipais iniciados em 1995 pareciam ser orientados por uma perspectiva redistributiva. No entanto, com a ampliação das primeiras iniciativas, aliadas à formulação de programas nacionais mais abrangentes, que expressaram, como apontam Silva, Yazbek e Giovanni

(2008, p. 43), “aparente consenso entre políticos de diferentes orientações ideológicas”, as experiências passaram a ser direcionadas para uma perspectiva orientada por pressupostos liberais/neoliberais.

Para apreender a conformação dessa política em sua totalidade, é necessário também entendê-la em sua trajetória e em seus desdobramentos no conjunto da Política Social Brasileira.

O referencial construído por Silva, Yazbek e Giovanni (2008) ilumina a presente questão, já que esses autores contribuem na ampliação do entendimento acerca do processo histórico de construção do que se convencionou chamar de uma Política Pública Nacional de Transferência de Renda, analisando-o e sistematizando-o em cinco momentos, trabalhados a seguir.

No primeiro momento, ocorreu o desenvolvimento dos debates a respeito de Programas de Transferência de Renda, iniciado em 1991, com a apresentação e aprovação no Senado Federal do Projeto de Lei n. 80/1991, de autoria do Senador Eduardo Suplicy.

A proposta era da instituição de um Programa de Garantia de Renda Mínima em nível nacional que beneficiaria, através de uma complementação de renda de aproximadamente dois salários mínimos, indivíduos maiores de 25 anos, cujos rendimentos mensais fossem inferiores a determinado patamar de renda.

O projeto de Suplicy se constituiu em um marco nas experiências brasileiras de transferência de renda, provocando debates e a realização de diversos estudos acerca dessa temática.

O segundo momento, de acordo com os autores citados, iniciado também em 1991, é caracterizado pela inovação qualificadora apresentada por Camargo (1991, 1993, 1995), que contemplava uma proposta de Renda Mínima que buscasse articular renda familiar e educação, na qual a família estava situada no lugar do indivíduo como unidade básica de atenção desses programas. Esse formato proposto implicava uma política social que visava resultados que, em curto prazo, amenizassem a pobreza e, em longo prazo, reduzissem a sua reprodução (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2008).

A proposta em questão influenciou os desenhos de futuros programas que adotaram ambos os referenciais apresentados pelo autor: articulação da transferência monetária com educação e a família como unidade de atendimento.

Esses aspectos modificaram a determinação de seus beneficiários em potencial, colocando a família na centralidade desse processo.

O terceiro momento, iniciado em 1995, foi marcado pela implementação das primeiras experiências municipais de Programas de Renda Mínima e Bolsa-Escola, efetivados em Campinas, Ribeirão Preto e Brasília. Essas iniciativas foram posteriormente seguidas de outras experiências e propostas oriundas de diversos estados e municípios brasileiros.

Ficou assim demarcado, conforme consideram os autores, o momento em que a Política de Renda Mínima deixa de ser uma utopia para se posicionar no cenário nacional como uma possibilidade concreta de política social.

O quarto momento é referente ao desenvolvimento dos Programas de Transferência de Renda, iniciado em 2001, no segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso, e demarcado com a criação dos Programas Bolsa-Escola e Bolsa-Alimentação.

Esses programas atingiram, na sua implementação, considerável abrangência geográfica e elevado volume de recursos, marcando a grande expansão dos Programas de Transferência de Renda no âmbito do Sistema Brasileiro de Proteção Social.

Finalmente, o ano de 2003 é apresentado pelos autores como o início do quinto momento, quando, por ocasião do governo do Presidente Lula, foi iniciado o processo de unificação dos Programas de Transferência de Renda existentes²² em um único Programa, o Bolsa Família, registrando-se a elevação dos recursos orçamentários destinados a esse Programa (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2008).

A partir desse ponto, começa realmente a ser dada prioridade pelo governo brasileiro ao enfrentamento da fome e da pobreza. Para enfatizar a importância desse novo cenário, Silva (2005) indica que essa realidade está pautada pela atuação das Políticas Sociais como mecanismos importantes na construção desse projeto, com destaque aos Programas de Transferência de Renda:

²² Os Programas de Transferência de Renda federais que integravam a “rede de proteção social” no Brasil, até 2003, eram os seguintes: Benefício de Prestação Continuada (BPC); Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI); Programa Agente Jovem de Desenvolvimento Social, todos do Ministério de Assistência Social; Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à Educação – “Bolsa-Escola” –, do Ministério de Educação; Programa Bolsa Alimentação, do Ministério da Saúde; Auxílio-Gás, do Ministério de Minas e Energia; e Cartão Alimentação, do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar (SILVA, 2006c).

[...] com programas municipais, estaduais e federais em desenvolvimento em diversos municípios e Estados e com a presença massiva de programas federais em praticamente todos os municípios brasileiros, envolvendo um número significativo de famílias e indivíduos beneficiários com a aplicação de um volume de recursos sem precedentes nas Políticas Sociais brasileiras (SILVA, 2005, p. 262).

Na diversidade de Programas de Transferência de Renda, mais precisamente no período anterior a 2003, estavam presentes algumas das características desses programas destacadas por Mesquita (2006), entre as quais podem ser apontadas: concorrência institucional, dificultando ou até em casos extremos inviabilizando a coordenação de ações de caráter intersetorial para o combate da pobreza; sobreposição de beneficiários; e valor da transferência muito baixo.

Além disso, deve ser destacado o fato de que os estados e municípios que possuíam melhores condições financeiras criaram seus próprios programas²³. Essa situação implicou a sobreposição de ações e de clientela, fracionamento das ações e pulverização de benefícios, dificultando uma ação articulada na área de transferência de renda que conjugasse as três esferas de governo, o que pode ser constatado através do elevado número de Programas de Transferência de Renda implementados por governos subnacionais (MESQUITA, 2006).

Esses pontos provocaram a necessidade de uma melhor articulação e gestão dos programas, tanto daqueles que se encontravam na esfera de atuação do Governo Federal – que implementava um leque de Programas de Transferência de Renda que atendia estratos diferenciados da população pobre – quanto dos desenvolvidos pelos estados e municípios.

O primeiro passo nesse sentido ocorreu em outubro 2003, quando o Governo Federal iniciou o processo de unificação dos seus Programas de Transferência de Renda por meio do Programa Bolsa Família.

A unificação em pauta foi produto da conclusão de um diagnóstico efetuado durante a transição do Governo de Fernando Henrique Cardoso para o de Luís Inácio Lula da Silva, em 2002. Em relatório-diagnóstico elaborado sobre esse

²³ Foram identificados através de um estudo nacional promovido pelo PGPP/UFMA, PGSS/PUC-SP e NUPP/UNICAMP sobre programas de renda mínima/Bolsa Escola de iniciativa municipal e estadual, em implementação desde 1995, 45 municípios e 11 estados com Programas de Transferência de Renda em implementação (SILVA, 2003).

processo, a equipe de avaliação concluiu pela necessidade de unificação desses programas (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2008).

A avaliação do novo governo foi a de que, embora esses programas representassem avanços nas políticas sociais brasileiras, eles quase que totalmente ignoravam a existência de programas similares implementados por estados e municípios, não conseguindo superar problemas tradicionais, como a pulverização de recursos, o elevado custo administrativo, as superposições de público-alvo, a competição entre instituições, a ausência de coordenação e de perspectiva intersetorial (COHN; FONSECA, 2004).

Ao analisar esse processo, Silva, Yazbek e Giovanni (2008, p. 135) consideram:

Sob a justificativa de ampliação de recursos, elevação do valor monetário do benefício e melhor atendimento, a proposta de unificação tem como propósito mais amplo manter um único programa de transferência de renda, articulando programas nacionais, estaduais e municipais em implementação, na perspectiva de instituição de uma Política Nacional de Transferência de Renda.

Como explicitado, o contexto desse processo de unificação estava voltado não somente para abranger os Programas de Transferência de Renda federais, mas também buscava, em uma perspectiva mais ampla, incluir os programas criados por iniciativa das instâncias estaduais e municipais.

Entre as estratégias utilizadas para alcançar esse objetivo, a mais efetiva compreendeu a possibilidade de integração dos Programas de Transferência de Renda locais com o Bolsa Família. Dessa forma, a partir de 2004 alguns governos subnacionais passaram a contribuir financeiramente para que fosse aumentado o valor do benefício destinado às famílias, provocando assim uma parceria entre os governos participantes (MESQUITA, 2006).

Entender e problematizar o Programa Bolsa Família requer necessariamente um aporte teórico pautado em suas bases ideopolíticas, tornando-se assim imperativo identificar qual ou quais as concepções de pobreza – fenômeno determinante de sua gênese e evolução – que estão presente em seu desenho e o fundamentam.

Tomou-se por base nesta análise o referencial elaborado por Araújo (2007), que remete às concepções de pobreza presentes no Programa Bolsa Família. A

autora considera que no desenho da estrutura legal do Bolsa Família são encontradas as premissas básicas que o sustentam, nas quais, de acordo com o MDS (2005, p. 4), além do combate à pobreza e promoção à cidadania, estão presentes:

- a instituição de um novo padrão de relacionamento entre Governo Federal e demais entes da federação, visando uma contraposição às relações verticalizadas;
- o enfoque na família como unidade de ação do Estado;
- a criação e a divulgação de critérios tendo em vista a universalização da cobertura do Programa;
- a relevância da participação da população na sociedade e o aperfeiçoamento dos instrumentos de gestão e controle.

Na exploração do tema proposto, Araújo (2007, p. 101-102) aborda que no bojo do Bolsa Família está evidenciado:

[...] um corte de renda ou de baixa renda inscrito no limite da miséria e que segmenta a pobreza entre pobres e extremamente pobres. Denota uma clara expressão do “olhar” oficial, um olhar que, conforme Bresciani (2004), divide e agrupa, localiza e identifica a partir dos sinais mais evidentes, no caso os sinais mais evidentes são a baixa renda, a precariedade e a dificuldade de acesso aos serviços sociais.

Essa observação está fundamentada pelo fato de que o Programa implementa uma diferenciação no valor da transferência monetária paga às famílias beneficiárias em conformidade com a renda *per capita* delas, estratificando-as em dois grupos distintos: o das famílias consideradas pobres, que possuem renda mensal *per capita* situada entre R\$ 70,00 e R\$ 140,00; e o das famílias consideradas extremamente pobres, que têm renda *per capita* igual ou inferior a R\$ 70,00.

Ao adotar essa classificação, o Bolsa Família estabelece uma segmentação que, segundo Vieira (2004), é intrínseca às concepções tradicionais de pobreza, haja vista a sua importância na construção do que se considera por gradação da pobreza. Essa denominação foi criada nos anos 1980 em razão do distanciamento entre os extremos de riqueza e pobreza, face ao acirramento da desigualdade e da concentração.

A análise de documentação emitida pelo MDS (2005) aponta aspectos centrais para a compreensão da pobreza, tomando por referência que ela “não é um fenômeno setorial e isolado e o seu enfrentamento só será possível se associarmos ao Programa de Transferência de Renda ações articuladas que garantam o acesso aos serviços públicos básicos” (ARAÚJO, 2007, p. 24). O documento em pauta também considera:

O crescimento da pobreza e da desigualdade social em nível mundial teve como um de seus efeitos a formulação de políticas sociais dirigidas aos mais pobres e vulneráveis. No Brasil, onde grandes contingentes populacionais foram excluídos do mercado e do acesso aos direitos básicos, a partir dos anos 90, a pobreza também passa a ser objeto de novas políticas. Seguindo uma tendência internacional, os programas de distribuição de bens e alimentos começam a ser substituídos por programas de transferência de renda, garantindo à população carente uma renda mínima, vinculada ao cumprimento de certas condicionalidades nas áreas de saúde e/ou educação (MDS, 2005, p. 2).

No decorrer das pesquisas de Araújo (2007), ficou evidente que no material que subsidiou a formulação do Bolsa Família a categoria renda, ou melhor, sua ausência ou insuficiência está presente como principal componente definidor da categoria pobreza.

Nesse sentido, é permitido afirmar que esse parâmetro da renda está estreitamente articulado à concepção de pobreza absoluta²⁴, não só nos Programas de Transferência de Renda, mas também nos programas sociais direcionados à pobreza de modo geral.

Complementando, Araújo (2007) situa acerca da concepção oficial de pobreza, que, apesar de expressar uma abordagem essencialmente economicista, tende a um cenário no qual estão juntos elementos de caráter conservador, os quais tradicionalmente têm orientado programas sociais direcionados à pobreza, associados a elementos de inspiração mais progressista, que remetem às múltiplas

²⁴ A distinção entre os conceitos de pobreza absoluta e pobreza relativa tem aporte nos estudos de Rocha (2005). Para essa autora, a pobreza absoluta “está estreitamente vinculada às questões de sobrevivência física; portanto ao não atendimento das necessidades vinculadas ao mínimo vital”, tratando como pobreza relativa “necessidades a serem satisfeitas em função do modo de vida predominante na sociedade em questão, o que significa incorporar a redução das desigualdades de meios entre indivíduos como objetivo social”. (ROCHA, 2005, p. 11). Entretanto, a autora aponta que, para fins empíricos, a distinção entre a pobreza absoluta e a pobreza relativa não apresenta limites claros. Enfatiza também que a abordagem da pobreza enquanto insuficiência de renda se generalizou, passando a ser adotada mesmo nos países mais pobres, onde, ainda hoje, indicadores relativos à sobrevivência física são relevantes.

dimensões da pobreza, ultrapassando a questão da renda, e também ao enfoque dos direitos sociais.

Pode, portanto, ser deduzido que se trata de uma situação permeada por ambivalências em termos conceituais, políticos e técnico-operacionais. Nesse sentido, Araújo (2007) afirma que o Programa Bolsa Família, apesar de preconizar objetivos amplos, cujo horizonte remete à erradicação da pobreza e da desigualdade mediante a promoção da emancipação social, parte de uma conceituação restrita de pobreza, a qual tem como parâmetro a privação extrema que preconiza o mínimo vital para a existência das famílias pobres.

Considerando os elementos aqui explorados, a análise resultante leva à constatação do desafio presente, que se refere ao atendimento das demandas oriundas das camadas empobrecidas da população na perspectiva de enfrentamento da pobreza em uma sociedade tão desigual, excludente e exploradora.

2.2 O Programa Bolsa Família: uma política social no enfrentamento da pobreza

No âmbito das políticas públicas de cunho social voltadas para o enfrentamento da pobreza no Brasil, o Programa Bolsa Família se insere como o desenho atualmente resultante dos Programas de Transferência de Renda, após sucessivas experiências desenvolvidas tanto no âmbito federal quanto nas esferas estaduais e municipais.

Instituído pela medida provisória n.132, de 20/10/2003, convertida na Lei n.10.836 de 09/01/2004, o Programa Bolsa Família se apresenta como o resultado da “unificação dos procedimentos da gestão e execução das ações de transferência de renda no Governo Federal” (LEI 10.836/2004, p. 1).

O Bolsa Família é um Programa de Transferência de Renda destinado a famílias com renda *per capita* de até R\$ 140,00 mensais, associando a transferência do benefício monetário a condicionalidades, na perspectiva de garantir acesso aos direitos sociais básicos de saúde, alimentação, educação e assistência

social. Foi criado com o objetivo de combater a miséria e a exclusão social e promover a emancipação das famílias pobres (DECRETO 5209/2004 e 5749/2006).

Ele representa um avanço frente às propostas anteriores por resgatá-las em um outro patamar, como aponta Cohn e Fonseca (2004), o que leva à busca da integração entre as políticas setoriais no interior do próprio governo, perseguindo a intersectorialidade das ações na área social e dando novo sentido ao processo de descentralização ao tratar os entes da federação como parceiros, criando uma matriz de iniciativas governamentais dirigidas ao combate à pobreza.

O Bolsa Família se destaca no cenário dos programas sociais não somente pelo aspecto da focalização na família, mas também por ser um Programa de grande abrangência. Buscando abordar esse aspecto, Ananias (2006, p. 14) infere:

O Bolsa-Família incorporou, ampliou e consolidou experiências implantadas nas três esferas de governo e avançou. Hoje ele é um dos principais eixos na construção de uma grande rede de proteção e promoção social que estamos consolidando no país [...]. São 8,3 bilhões de recursos do Orçamento Geral da União. O Bolsa-Família já está presente em todos os 5.563 municípios brasileiros e o objetivo é universalizar o atendimento a rigorosamente todas as famílias que estejam na linha e abaixo da linha de pobreza no país.

A formatação do Programa contempla em seu desenho critérios de elegibilidade para o atendimento de dois estratos compostos respectivamente por famílias pobres – com renda mensal *per capita* de R\$ 70,00 a R\$ 140,00 – e famílias extremamente pobres – cuja renda *per capita* é igual ou inferior a R\$ 70,00, sendo necessário, para fazer jus ao atendimento, que a família esteja inscrita no Cadastro Único do Governo Federal²⁵ (INFORME BOLSA FAMÍLIA n. 183, 2009).

Nesse sentido, renda familiar mensal é a soma “dos rendimentos brutos auferidos mensalmente pela totalidade dos membros da família, excluindo-se os rendimentos concedidos por programas oficiais de transferência de renda, nos termos do regulamento” (LEI 10836/2004, p. 1).

²⁵ O Cadastro Único é um instrumento de coleta de dados e informações que tem como objetivo identificar todas as famílias de baixa renda existentes no país. Devem cadastrar-se as famílias com renda mensal de até meio salário mínimo por pessoa. Constitui uma base de informações que pode ser usada pelos governos municipais, estaduais e federal para obter o diagnóstico socioeconômico das famílias cadastradas, possibilitando a análise das suas principais necessidades. O cadastramento das famílias é executado pelos municípios por meio da coleta de dados das famílias de baixa renda, em formulário específico para esse fim (MDS – PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA, 2007).

Os benefícios pagos pelo Programa às famílias beneficiárias estão classificados em três tipos: primeiramente o Básico, em seguida o Variável, e por último o Variável Vinculado ao Adolescente (BVJ), os quais têm formatos diferentes em conformidade com cada estrato familiar atendido. O primeiro grupo de famílias (extremamente pobres) recebe um benefício fixo (básico) no valor de R\$ 68,00, podendo vir a receber mais R\$ 22,00 por cada filho (limite de três) de até 15 anos de idade.

É também previsto para essas famílias um complemento com o benefício de R\$ 33,00 por cada adolescente de 16 a 17 anos que esteja frequentando a escola (limite de até dois adolescentes). Essa composição pode implicar um benefício mensal de até R\$ 200,00 por família (INFORME BOLSA FAMÍLIA n. 183, 2009).

As famílias consideradas pobres recebem uma transferência monetária variável de até R\$ 132,00, que corresponde à mesma composição anterior, excetuando o recebimento do benefício fixo (básico) de R\$ 68,00 (INFORME BOLSA FAMÍLIA n. 183, 2009).

Conforme a legislação do Bolsa Família, o benefício é preferencialmente pago à mulher. As famílias beneficiárias têm contrapartidas a cumprir sob a forma de condicionalidades, que se constituem em compromissos assumidos por elas no cumprimento de atividades nas áreas de educação e saúde.

O elenco dessas condicionalidades é composto de:

- **Educação:** frequência escolar mínima de 85% para crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos e de 75% para adolescentes de 16 e 17 anos;
- **Saúde:** acompanhamento do calendário vacinal e do crescimento e desenvolvimento para crianças menores de 7 anos, pré-natal das gestantes e acompanhamento das nutrizes na faixa etária de 14 a 44 anos;
- **Assistência Social:** acompanhamento de ações socioeducativas para crianças em situação de trabalho infantil (MDS – PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA, 2009, grifo do autor).

Todo esse quadro de exigências, decorrentes das condicionalidades do Programa, gera obrigações tanto para as famílias atendidas quanto para o Estado. Desse modo, as famílias têm de se adequar às exigências requeridas; e o Estado é

ainda mais exigido em seu dever de assegurar as condições de acesso aos direitos de educação, saúde e assistência social.

No que concerne à ampliação ocorrida em sua base de beneficiários, esse Programa vem ganhando contornos antes não identificados na história das políticas públicas de cunho social no Brasil. O Bolsa Família é a proposta mais ampla de transferência direta de renda já implementada no país, residindo nesse aspecto a sua relevância.

Partindo dessa amplitude e da presença maciça em todos os municípios brasileiros, é possível afirmar que a evolução de recursos orçamentários destinados ao Programa em 2010, na comparação com o montante voltado a todos os antigos Programas de Transferência de Renda em 2003, atingiu uma expansão da ordem de 390,23%, conforme mostra a tabela a seguir:

TABELA 1
Evolução dos recursos orçamentários destinados aos Programas de Transferência de Renda – 2003 a 2010 – R\$ em milhão

Programas	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010 ²⁶
Bolsa Escola	1.429,50	-	-	-	-	-	-	-
Bolsa Alimentação	264,40	-	-	-	-	-	-	-
Auxílio Gás	800,20	-	-	-	-	-	-	-
Cartão Alimentação	290,60	-	-	-	-	-	-	-
Bolsa Família	572,40	5.533,26	6.873,97	8.303,00	8.145,37	10.811,17	12.417,04	13.100,00
Total	3.357,10	5.533,26	6.873,97	8.303,00	8.145,37	10.811,17	12.417,04	13.100,00

Fonte: Portal da Transparência (2010).

Os dados apresentados demonstram que o Bolsa Família atingiu um volume de recursos considerável, paralelamente ao aumento da quantidade de famílias atendidas, ficando, em 2009, após a implementação da terceira fase de expansão do

²⁶ Valores orçados para 2010.

Programa, em um patamar superior a 12,9 milhões de famílias (INFORME BOLSA FAMÍLIA n.191, 2009).

Outro aspecto do Programa que deve ser apontado em sua caracterização prende-se ao fato de que ele proporciona liberdade para as famílias beneficiárias na aplicação dos recursos recebidos.

No que tange à dinâmica de funcionamento desse Programa, seu desenho institucional está ligado à estrutura do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), que por meio da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC) é responsável pela sua gestão e operacionalização. No entanto, seu funcionamento é operacionalizado de forma descentralizada, envolvendo os três níveis de governo: a União, os estados e os municípios.

Nesse ponto, a descentralização é concebida tanto como estratégia de implementação de diversas políticas sociais quanto como base da construção de um novo relacionamento entre os entes federativos no enfrentamento da fome, da pobreza e da desigualdade.

Os estados e municípios são, nesse caso, parceiros e corresponsáveis pela gestão, implementação e controle do Programa, exigindo-se, no entanto, uma eficiente articulação entre esses entes federativos, com claras definições das responsabilidades de cada um no seu desenho (INFORME BOLSA FAMÍLIA n. 47, 2006).

Nos termos da referida questão e em conformidade com o que estabelece o MDS (2008), os estados entram nesse processo com suas responsabilidades pertinentes a:

- desenvolvimento de atividades de capacitação que subsidiem o trabalho dos municípios no processo de cadastramento e de atualização cadastral da base de dados do CadÚnico, em atendimento ao disposto na Portaria GM/MDS n. 360, de 2005, e eventuais atos normativos expedidos pelo Ministério relacionados ao assunto;
- desenvolvimento de atividades de apoio técnico e logístico aos municípios, segundo a demanda e a capacidade técnica e de gestão dos mesmos;
- disponibilizar aos municípios, quando necessário, infraestrutura de logística para digitação e transmissão dos dados ao CadÚnico;
- implementação de estratégia de apoio ao acesso de suas populações pobre e extremamente pobre a documentos de identificação;
- formatação de estratégia para apoio à inclusão no CadÚnico de populações tradicionais e específicas, em especial de comunidades indígenas e remanescentes de quilombos;

- utilização do banco de dados do CadÚnico, exclusivamente, para a realização de atividades previstas no Termo de Adesão ou para consultas e estudos concernentes aos programas de transferência de renda;
- instituir Coordenação Estadual do Programa Bolsa Família, com correspondente informação à Senarc sobre sua composição (MDS – PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA, 2008).

No que tange à responsabilidade dos municípios, é nessa esfera, conforme aponta o MDS (2008), que o Programa se concretiza perante seus usuários.

Os entes municipais, após a assinatura de um termo de adesão, ficam com as seguintes competências e responsabilidades:

- identificação e inscrição no CadÚnico das famílias em situação de pobreza e extrema pobreza;
- gestão dos benefícios do PBF e Programas Remanescentes;
- apuração e/ou o encaminhamento de denúncias às instâncias cabíveis;
- garantia do acesso dos beneficiários do PBF aos serviços de educação e saúde, em articulação com os Governos Federal e Estadual;
- acompanhamento do cumprimento das condicionalidades;
- acompanhamento das famílias beneficiárias, em especial atuando nos casos de maior vulnerabilidade social;
- estabelecimento de parcerias com órgãos e instituições municipais, estaduais e federais, governamentais e não governamentais, para a oferta de programas complementares aos beneficiários do Programa Bolsa Família;
- atualização das informações do Cadastro Único (CadÚnico), apuradas por meio do percentual de cadastros válidos e do percentual de domicílios atualizados nos últimos dois anos (MDS – PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA, 2008).

Ainda dentro do formato de implementação do Programa, surge a figura do agente operador, papel que compete à Caixa Econômica Federal (CEF)²⁷, instituído em contrato efetivado entre essa instituição e o MDS. As obrigações desse agente correspondem:

- a) ao fornecimento da infraestrutura necessária à organização e à manutenção do Cadastro Único do Governo Federal;
- b) desenvolvimento do sistema de processamento de dados;
- c) a organização e operação da logística de pagamento dos benefícios;

²⁷ Para a operacionalização das atividades de gestão de benefícios pelos municípios, a CEF desenvolveu o Sistema de Gestão de Benefícios (SGB), um sistema informatizado com acesso via internet, também conhecido como Sistema de Benefícios ao Cidadão (Sibec). O Sibec facilita o trabalho do gestor municipal porque pode ser utilizado em qualquer computador com acesso à internet, sem a necessidade de instalar programas ou configurar o computador para realizar as atividades de gestão de benefícios.

- d) à elaboração de relatórios, e;
- e) ao fornecimento de base de dados necessários ao acompanhamento, ao controle, à avaliação e à fiscalização da execução do Programa Bolsa Família por parte dos órgãos do Governo Federal designados para tal fim (MDS, 2005, p. 15).

A articulação dessa rede interinstitucional, na qual estão envolvidos os três níveis de governo em uma gestão compartilhada do Programa, constitui-se em um grande desafio, porém essencial para o sucesso do Programa.

Reunir os entes subnacionais nessa articulação se torna, no caso do Bolsa Família, indispensável, uma vez que a União não teria como realizar o Programa sem que os governos municipais estivessem dispostos a assumir as tarefas de cadastramento das famílias, acompanhamento das condicionalidades, fiscalização e atendimento da população beneficiária.

O Bolsa Família, como qualquer outro Programa Social, na forma de um instrumento de política pública, atua em uma realidade dinâmica que se encontra sob a interferência de inúmeras variáveis, tendo, portanto, a necessidade constante de adequação e avaliação de suas ações.

O Programa deve, portanto, ser capaz de identificar novas demandas ou mudanças nas já existentes – aquelas já contempladas, mas carecendo, por motivos diversos, de novas ações em seu atendimento – e se adequar a essa dinâmica quando necessário.

Um exemplo dessa situação remete ao fato de que no final de 2005 ocorreu a integração do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) com o Bolsa Família, o que implicou o repasse do atendimento de 3,2 milhões de crianças para o âmbito desse Programa. Em sua análise, Weissheimer (2006) pondera que esse processo aumentou ainda mais o tamanho e a representatividade do Programa.

Cabe ressaltar que, no formato atual as crianças atendidas pelo PETI passam a integrar o Bolsa Família e o seu distanciamento do trabalho fica como sendo mais uma condicionalidade do Programa, ampliando, assim, o leque de atribuições dos profissionais a ele ligados.

No bojo das mudanças que o Bolsa Família vem experimentando, estão a ampliação da faixa etária e a instituição do Benefício Variável Jovem, que começou a ser pago em março/2008, atingindo, segundo previsões do MDS, 1,75 milhão de

adolescentes de 16 a 17 anos em situação de pobreza e extrema pobreza. Esse benefício objetiva:

[...] **contribuir para aumentar a escolaridade nessa faixa etária, reduzir a evasão e o abandono escolar, e promover o retorno à escola daqueles que abandonaram os estudos.** Por isso, para receber o benefício variável vinculado ao adolescente, as famílias devem matricular todos os seus adolescentes de 16 e 17 anos na escola, além de garantir a frequência escolar desses jovens (INFORME BOLSA FAMÍLIA, n. 96, 2007, grifo do autor).

Paralelamente, o Governo Federal tem buscado a unificação de vários programas para jovens, criando as seguintes modalidades:

ProJovem Adolescente – a ser implementado por meio de serviços socioeducativos destinados aos jovens entre 15 e 17 anos das famílias beneficiárias do PBF ou em situação de risco social, independentemente de renda familiar. Nesta faixa etária o benefício fica em R\$33,00 até o limite de dois benefícios por família.

Projovem Urbano – uma reformulação do atual “Projovem”, que passa a atender jovens entre 18 e 29 anos que saibam ler e escrever, tem por objetivo aumentar o grau de escolaridade e promover a qualificação profissional, desenvolver ações comunitárias e o exercício da cidadania. A ser implantado em cidades com população superior a 200 mil habitantes e com duração de 18 meses, o jovem recebe um auxílio mensal de R\$100,00, desde que cumpra 75% de frequência no programa.

Projovem Campo – previsto para funcionar como um Programa Nacional de Educação de Jovens e Adultos para Agricultores/as Familiares, residentes no campo, passando a atender prioritariamente os jovens de 18 a 29 anos. A forma de funcionamento e de execução ocorrem no mesmo formato do Projovem Urbano, tendo, inclusive, os mesmos critérios de admissibilidade quanto ao grau de instrução. O valor do benefício também é o mesmo, porém com duração de 12 meses.

Projovem Trabalhador – tem como objetivo preparar e orientar o jovem para o mercado de trabalho e para ocupações alternativas geradoras de renda, por meio da qualificação social e profissional. O público-alvo dessa modalidade são os jovens com idade entre 18 e 29 anos, em situação de desemprego involuntário e que sejam membros de famílias com renda mensal por pessoa de até meio salário mínimo. O valor do benefício é o mesmo que o Projovem Urbano, com duração de 6 meses (INFORME BOLSA FAMÍLIA n. 96, 2007, grifo do autor).

O conjunto de características do Programa até aqui apresentadas não permite “olhar” o Bolsa Família unicamente pela perspectiva da transferência de renda, uma vez que está associado ao desenvolvimento de outras ações, conforme aponta Maia (2009), tais como: alfabetização, capacitação profissional, apoio à agricultura

familiar, geração de ocupação e renda e microcrédito, acesso à educação e a serviços de saúde para os filhos das famílias beneficiárias.

A partir dessas considerações, é pertinente que sejam exploradas algumas reflexões a respeito das críticas e limites que cabem ao Programa, já que este, como qualquer outra ação pública, apresenta limites e distorções apontados através da exploração de seus mais diversos parâmetros, sejam eles de natureza técnica, ideológica ou política, defendida por um conjunto diversificado de autores.

O Bolsa Família possui limitações, inicialmente ligadas aos questionamentos acerca da capacidade que possui no enfrentamento da pobreza. Nessa direção, alguns autores, entre eles Sen (2002), podem ser citados por suas inferências sobre essa temática. Apesar de elas não estarem diretamente relacionadas ao Bolsa Família, posicionam-se como relativas ao conjunto dos Programas de Transferência de Renda.

O autor considera que esses programas são, em geral, direcionados a um público específico, que tem sua composição definida através de uma linha de pobreza fixada em patamares mínimos de renda. Normalmente, essa prática constitui-se em um posicionamento arbitrário e restritivo, que se encontra na definição dessas linhas de pobreza, as quais são normalmente consideradas medidas oficiais.

A adoção desse critério leva os Programas de Transferência de Renda, entre eles o Bolsa Família, a contemplarem um patamar de público-alvo, no qual são atendidos somente os segmentos extremamente pobres da população, impedindo assim que a política atinja outros indivíduos que dela precisem.

Na mesma linha argumentativa, encontra-se Marques (2008, p. 242), que, ao explorar os objetivos do Bolsa Família, considera:

[...] esse programa não é acompanhado de mudanças que alterem a forma da reprodução e da distribuição da riqueza no país e que desconcentre a renda e a riqueza, não há como se defender que ele seja um instrumento para a superação da pobreza. Os mecanismos que criam e reproduzem a pobreza continuam inalterados.

Nessa contribuição deve ser feita a ressalva (quanto à afirmação da autora de que o Bolsa Família pretende superar a pobreza), de que o desenho do Programa não remete a essa direção.

Entretanto, em sua atuação, por ser a transferência de renda um dos três principais eixos do Bolsa Família, juntamente com os programas complementares e as condicionalidades, ela promove o alívio imediato da pobreza (MDS – PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA, 2010).

O que pode aqui ser destacado e colocado não como uma limitação, mas como potencialidade do Programa, é que ele tem sua eficácia reconhecida por diversos estudos na direção de sua contribuição para a redução das desigualdades sociais e da pobreza. O *4º Relatório Nacional de Acompanhamento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio* aponta queda da pobreza extrema de 12% em 2003 para 4,8% em 2008 (MDS – PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA, 2010).

Essas observações, entretanto, não permitem discordar da autora no restante de suas afirmações, pois, apesar de ter sido reduzida, ainda é expressiva a ocorrência da pobreza na realidade brasileira.

Na direção de apontar no Programa a concepção de pobreza limitada à insuficiência de renda, está o posicionamento crítico de Magalhães (2010, p. 7), que, tomando por base os estudos de Linhares (2005), Magalhães *et al.* (2010), Senna *et al.* (2007), Silva (2007); Marques e Mendes (2008), Druck e Filgueiras (2007) e Mesquita (2006), esclarece:

As críticas e questionamentos em relação à centralização na renda como indicador de desigualdades sociais e pobreza, sendo empregada pelo PBF como critério de elegibilidade, estão de acordo com: o valor baixo e o caráter arbitrário do critério estipulado, não incluindo famílias em situação de vulnerabilidade, apesar da renda um pouco acima do valor vigente; desvinculação do salário mínimo ou qualquer outro índice de reajuste do critério e desconsideração ao atendimento de necessidades básicas; o emprego de uma mesma linha de pobreza para diferentes regiões, não respeitando a especificidades locais e a não utilização de outros critérios que associados à renda poderiam gerar resultados mais equitativos (MAGALHÃES, 2010, p. 7).

Ainda na mesma linha de análise, Silva (2006c), ao se referir às críticas ao Programa Bolsa Família, enfatiza os critérios de elegibilidade utilizados para inclusão das famílias. Nesse sentido:

Além da centralidade dada à renda para qualificar famílias pobres e extremamente pobres, o patamar de renda indicado para inclusão é muito reduzido. Isso faz com que, mesmo que o Programa consiga alcançar todas

as famílias brasileiras com renda per capita de R\$ 120,00²⁸, fica limitado ao atendimento do que se pode considerar da extrema pobreza. Ademais, na medida em que o benefício da transferência monetária é em média de R\$ 60,00²⁹ mensais por família, estas estão condenadas a permanecer num nível de extrema pobreza, com poucas possibilidades de autonomização pelos limites de oportunidades concretas de inserção em políticas estruturantes, como o trabalho, e devido a situações decorrentes dos próprios traços da população atendida: pobreza severa e estrutural, baixo nível de qualificação profissional e de escolaridade dos adultos das famílias, limitado acesso a informações (SILVA, 2006c, p. 14).

Magalhães (2010) e Silva (2006c) têm seus posicionamentos pautados pelo que Araújo (2007) assevera: que o Bolsa Família, apesar de conter em seu desenho objetivos amplos, parte de uma classificação restritiva de pobreza, tendo como parâmetro a privação extrema que preconiza o mínimo vital para a existência das famílias pobres.

Em uma abordagem diferenciada, outro aspecto a ser considerado está presente nos estudos de Marques (1997, p. 187), que se posiciona sobre os Programas de Transferência de Renda, ao expressar:

Num país onde os governos primam por colocar em segundo plano o crescimento do emprego e a desconcentração da renda, iniciativas desse tipo atenuam a desigualdade social e garantem certo nível de sobrevivência enquanto outras alternativas mais efetivas não são postas em prática.

Esse não é o único entendimento da autora a respeito dos limites do Programa. Em um estudo publicado em 2008, ela aponta para uma questão de relevância quando se trata de vislumbrar o Bolsa Família em sua essência política, referindo-se ao fato de que ele não se constitui em um direito, mas em uma política de Governo. Assim, para melhor situar o desdobramento dessa afirmação, Marques (2008, p. 238) reforça:

É necessário que esse benefício seja alçado à condição de direito, muito embora, seja difícil que ele seja extinto tal o custo político e que tal medida iria provocar. Sua incorporação como direito provocaria, necessariamente, que se repensasse os valores mínimos (de um salário mínimo) hoje pagos pela previdência e pela assistência social (benefício de prestação continuada, dirigido a portadores de deficiência e a idosos de baixa renda), bem como permitiria reabrir a discussão sobre uma renda garantida.

²⁸ Esse valor foi elevado para R\$ 140,00 em setembro de 2009.

²⁹ Valor também alterado para R\$ 95,00 em setembro de 2009.

Essa abertura, sem dúvidas, iria propiciar um relevante avanço no contexto da política social, reforçando o debate iniciado por Suplicy em 1991.

Ampliando a discussão sobre os limites desse Programa, é interessante destacar que em seus estudos Silva (2006a, 2006b, 2006c) problematiza, dentre outras questões, que as condicionalidades impostas pelo Programa:

[...] ferem o princípio da não condicionalidade peculiar ao direito de todo cidadão a ter acesso ao trabalho e a programas sociais que lhe garantam uma vida com dignidade; segundo os serviços sociais básicos oferecidos pela grande maioria dos municípios brasileiros, mesmo no campo da Educação, da Saúde e do Trabalho são insuficientes, quantitativa e qualitativamente, para atender às necessidades das famílias beneficiárias dos Programas de Transferência de Renda. Nesse sentido, as condicionalidades deveriam ser impostadas ao Estado, nos seus três níveis e não às famílias, visto que implicam e demandam a expansão e a democratização de serviços sociais básicos de boa qualidade, que uma vez disponíveis seriam utilizados por todos, sem necessidade de imposição e obrigatoriedade (SILVA, 2006c, p. 12).

A pesquisadora entende que, nesse caso, poderiam ser desenvolvidas ações educativas de orientação, encaminhamento e acompanhamento das famílias para a adequada utilização dos serviços disponíveis. Dessa forma, as condicionalidades, ao contrário de restrições, imposições ou obrigatoriedades, significariam ampliação de direitos sociais (SILVA, 1997).

Partindo para outro ponto de análise relativo aos limites do Programa, torna-se pertinente abordar o que consideram Schottz (2005), Silva (2007) e Burlandy (2007) acerca da implementação adequada de programas sociais – mais especificamente do Bolsa Família –, a qual decorre de alguns fatores, tais como: infraestrutura local adequada; dinâmica político-institucional local; recursos humanos estáveis, capacitados e suficientes; articulação com a rede local de serviços sociais, os quais devem ser oferecidos em quantidade e qualidade satisfatórias; boa capacidade de focalização; entendimento do caráter multidimensional e dinâmico dos problemas a serem enfrentados, como a fome e a pobreza, e de suas causas estruturais.

Esses pontos, em sua maioria, geram uma limitação ao Programa, principalmente no que diz respeito à sua implementação em pequenos municípios (que se constituem a maioria dos municípios brasileiros), pois estes possuem estrutura administrativa que corresponde a uma realidade contrária à colocada como necessária pelos autores.

É importante observar que algumas ações já têm sido desenvolvidas no sentido de dotar essa estrutura local, entre elas, pode-se destacar o repasse de verbas aos municípios, efetivado através do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, sob o formato do Índice de Gestão Descentralizada (IGD)³⁰.

Os recursos transferidos pelo IGD visam à melhoria da gestão municipal do Programa. Segundo o MDS, o município pode receber até R\$ 2,50/mês por família para investir no aprimoramento de ações administrativas, todavia esses recursos devem ser obrigatoriamente aplicados no Programa. Em 2008, o conjunto dos municípios habilitados a receber tal recurso foi beneficiado com mais de R\$ 227 milhões, relativos ao IGD, para subsidiar suas ações de gestão do Programa (INFORME BOLSA FAMÍLIA n. 158/2009).

Desde a sua criação, os recursos do IGD³¹ têm contribuído para melhorar a gestão do PBF, dotando os municípios de melhores condições para atender às famílias beneficiárias. Entretanto, cada município deve respeitar a vinculação dos recursos às atividades relacionadas a:

- gestão de benefícios;
- gestão de condicionalidades;
- acompanhamento das famílias beneficiárias do Programa;
- cadastramento de novas famílias, atualização e revisão dos dados do Cadastro Único;
- implementação de programas complementares ao PBF;
- demanda de fiscalização do PBF e do Cadastro Único, formuladas pelo MDS;
- estruturação das instâncias de controle social (PORTARIA n. 148 MDS/GM de 27/04/2006).

Entretanto, para aprimorar o gerenciamento do Bolsa Família, através da instância municipal, existem ainda muitas ações que precisam ser potencializadas dentro do que estipula o desenho do Programa.

³⁰ Esses recursos são repassados às prefeituras que alcançaram 0,4 do IGD, calculado de acordo com o desempenho municipal na execução do Programa, sendo que somente recebem o recurso os municípios habilitados ao Sistema Único de Assistência Social (SUAS) (PORTARIA n. 148 MDS/GM de 27/04/2006).

³¹ Com a publicação da medida provisória n. 462, de 14 de maio de 2009, alterou-se a esfera da legalidade do IGD, elevando o nível da norma de Portaria do MDS para Lei Federal. Os repasses dos recursos passaram a ser obrigatórios aos entes federados, desde que os indicadores mínimos sejam alcançados. O total de recursos a ser transferido não poderá exceder 3% da previsão orçamentária total relativa ao pagamento de benefícios do Programa Bolsa Família, consignada no Orçamento Geral da União, no Programa 1335 – Transferência de Renda com Condicionalidade – Bolsa Família, na ação 8442 – Transferência de Renda Diretamente às Famílias em Condição de Pobreza e Extrema Pobreza (LEI n. 10.836/2004) (CADERNO INFORMATIVO SOBRE O ÍNDICE DE GESTÃO DESCENTRALIZADA DO PBF – IGD, 2009).

Nessa direção, Silva (2006a) aponta para os seguintes desafios do Bolsa Família, em seu formato unificado dos Programas de Transferência de Renda, no qual estão inclusas as experiências estaduais, municipais e federais:

- Existência de uma rede local de serviços sociais capaz de atender a demandas dos usuários do Bolsa Família, principalmente no que se refere às condicionalidades impostas às famílias beneficiárias.
- Uso de mecanismos adequados e eficientes para garantir a focalização do Programa e capacidade de atendimento de todas as famílias elegíveis, o que significa uma real focalização concebida como uma discriminação positiva, devendo o Programa ser colocado a serviço de um Sistema de Proteção Social universal.
- Coordenação local e nacional ágil, eficiente e articulada.
- Consideração ao caráter multifuncional e estrutural da fome e da pobreza no País (SILVA, 2006a, p. 30)

Esses desafios implicam esforços que precisam ser direcionados para dar conta da complexidade que é a gestão de um Programa desse porte, fruto da unificação de vários outros programas sociais e, principalmente, porque ele traz em sua trajetória um compromisso para com a sociedade brasileira, no que se refere ao enfrentamento da pobreza, da fome e da exclusão social.

As críticas e limites aqui apontados são relevantes no contexto de qualquer estudo que se faça sobre o Bolsa Família. No entanto, deve-se também atentar para o fato de que este, apesar de suas limitações, apresentou, entre outras contribuições, a sua parcela de colaboração para a queda da desigualdade no Brasil. No período compreendido entre 2001 e 2007, o IPEA indica estudos que apontam nessa direção, verificando a ocorrência da queda da desigualdade de renda da ordem de 7%, significando assim uma taxa média de redução de 1,2% ao ano. O grau de desigualdade registrado em 2007 é o menor das últimas três décadas (SOARES, 2008).

A redução da desigualdade no Brasil foi também objeto de análise de diversos autores, entre eles: Barros (2006 *apud* SCHWARTZMAN, 2006), Lavinias, Alves e Nicoll (2006) e Soares (2006). Eles a atribuem a variados fatores, entre os quais podem ser citados: redução das desigualdades causadas pelas variações na educação, aumento do salário mínimo, redução do desemprego etc.

Nesse sentido, Baptistella *et al.* (2009, p. 8) apontam:

Os programas de transferência de renda, principalmente o Bolsa Família que corresponde a cerca de 81% dos benefícios sociais recebidos e atinge

mais de 11 milhões de famílias, tem contribuído na maioria dos anos para reduzir a desigualdade na distribuição de renda. Assim, a continuidade desses programas seria, além de uma forma de garantir à população menos favorecida o direito à alimentação, acesso a serviços essenciais, inclusão social e melhoria do bem-estar, uma ferramenta no auxílio à redução da iniquidade distributiva existente no país.

Paralelamente a essa observação, o Bolsa Família deve ser entendido como um Programa cuja implantação, no formato em que se encontra, ainda pode ser considerada como recente, e seu desenvolvimento requer tempo para consolidação e ajustes necessários. Porém é inegável que ele se constitui em um marco nas políticas públicas de cunho social. Tomá-lo por objeto de estudo corresponde ao desafio de analisar esses cenários a partir dos impactos causados pelo Programa.

Percebendo a importância desse Programa, é essencial destacar, nesse ponto, as suas potencialidades. Nesse sentido, Silva (2006a) confere que, apesar de seus resultados e impactos serem modestos no que concerne ao enfrentamento da fome e da pobreza no Brasil – como tem sido apontado por avaliações desenvolvidas sobre vários desses programas –, ele tem a possibilidade de proporcionar melhoria, mesmo que temporária, da renda das famílias assistidas, visto que estas se encontram em um nível econômico de mera subsistência.

Portanto, o acesso ao Programa pode influenciar na vida das famílias beneficiárias pelo fato de permitir a elevação da renda ou mesmo de ser a única possibilidade de obtenção de uma renda monetária por parte de um grande contingente de pessoas que se encontram à margem da sociedade (SILVA, 2004).

Nas análises de Silva (2006a, 2006b, 2006c), a concepção do Bolsa Família e suas características influencia em suas potencialidades, entre as quais destacam-se:

- ao direcionar seu foco para a família, colabora na superação da visão segmentada e fracionada em grupos específicos da população que tem orientado os programas sociais no Brasil;
- ao proporcionar uma transferência monetária direta às famílias, oportuniza liberdade na aquisição de bens e serviços que sejam mais efetivos no atendimento das necessidades das famílias beneficiárias;
- ao diminuir as intermediações, contribui com a possibilidade de reduzir a corrupção e simplificar o sistema social, restringindo custos administrativos, bem como de minimizar as práticas clientelistas;

- ao propor a articulação da transferência monetária com serviços e programas sociais básicos, influencia na democratização desses programas e serviços para toda a população que deles necessite.

Enriquecendo o leque de potencialidades do Programa, pode ser realçado que ele, ao escolher a mulher como responsável pelo recebimento do benefício, conforme estabelece o parágrafo 14 da Lei n. 10.863³², veio fortalecer a condição social de quem, por orientação cultural e subjetividade individual, está posicionada da maneira mais adequada para zelar pelas novas gerações (OLIVEIRA *et al.*, 2007), podendo trazer repercussões diretas na qualidade de vida das crianças das famílias beneficiárias³³.

Cabe destacar que esse cuidar das crianças fortalece o papel central de maternagem e de coesão do grupo doméstico pelos quais são responsáveis as beneficiárias do Programa. Esse fato pode colaborar para uma melhor condição de saúde, educação e formação social e psicológica dessas crianças, fortalecendo-as e contribuindo para o fortalecimento das famílias.

Outro aspecto relevante que deve ser colocado na presente análise e que sem dúvida remete a uma potencialidade desse Programa diz respeito à sua contribuição no aumento da frequência escolar. No estudo de Duarte e Silveira Neto (2008), foi constatado o incremento dessa frequência em crianças provenientes de famílias que trabalham com a agricultura familiar no Nordeste do Brasil.

Essa ocorrência é importante na busca pela potencialização do capital social de uma família, pois o atraso escolar se constitui em um elemento promotor da persistência intergeracional da pobreza educacional. Então, o Programa nessa perspectiva tem a potencialidade de enfretamento da pobreza não somente pela ótica da transferência de renda, reforçando o que defende Araújo (2007), já que nele existem elementos de inspiração mais progressistas que remetem às múltiplas dimensões da pobreza, ultrapassando a questão da renda, e também ao enfoque dos direitos sociais.

Trazendo novamente Marques (2008) para o centro do debate, essa autora ressalta como aspecto positivo o fato de o Bolsa Família ter sido considerado em

³² O pagamento dos benefícios previstos nessa Lei será feito preferencialmente à mulher, na forma do regulamento.

³³ Garcia (2006) nota que, em termos éticos, não há outra escolha possível perante uma condição de vida tão precária, na qual a presença ou ausência da maternagem pode significar vida ou morte.

seu desenho uma parte fixa para o benefício, não atrelada à existência de filhos em idade escolar e às condicionalidades disso decorrentes.

Essa inovação, conforme aponta a autora, pode ser entendida como um pequeno embrião de uma renda mínima. O benefício, somado aos recursos da família, seria reconhecido como o mínimo para uma família viver. Entretanto, isso somente ocorreria caso o Bolsa Família fosse realmente um direito e não um Programa de governo.

Tendo em vista essas possibilidades, é essencial destacar que elas têm sua concretização condicionada ao enfrentamento dos desafios e carências desse Programa, considerando que os seus resultados para a população beneficiária são limitados pela resolução de suas condições de implementação e por seu formato de gestão.

Na perspectiva de adensar a análise acerca dos limites, críticas e possibilidades do Bolsa Família, existem ainda aspectos acerca dessa política que precisam ser ressaltados, os quais não são inerentes somente à ótica do Programa em si, pois de certa forma o extrapolam, sendo que em determinados pontos, se colocam mais condizentes com a conjuntura na qual ele está inserido.

A esse respeito, pode ser considerado inicialmente que o Programa Bolsa Família se constitui em uma política pública do Governo Federal, pautada na ênfase da transferência de renda como mecanismo de enfrentamento da pobreza. Ao ser tomado por base o entendimento de Araújo (2007), tem-se que no desenho do Programa a pobreza é considerada pelo aspecto unidimensional da carência de renda. Sendo assim, a concepção em questão não abrange os demais determinantes da categoria sob análise.

Esse fato gera desdobramentos, como exemplo, ficam excluídos desse referencial fatores importantes presentes na realidade onde o Bolsa Família é implementado, entre esses podem ser destacados os oriundos de outras dimensões dessa mesma pobreza, seja a carência de oportunidades, de acessos pela via da educação, da saúde, da inserção no mercado de trabalho, etc.

Uma das consequências que pode ser observada está relacionada à culpabilização do pobre pela sua situação, por não considerar as variáveis contextuais às quais está submetido na sociedade contemporânea, deixando de ser considerado, nesse contexto, o papel do Estado e do próprio mercado.

Outro aspecto a ser considerado é que o elemento norteador para o entendimento dos resultados do Programa Bolsa Família se coloca como a necessidade da articulação entre as políticas social e econômica. As palavras de Silva (1997) e Vieira (2004) reforçam essa idéia, no sentido de que os impactos dessas políticas devem, necessariamente, estar relacionados, não podendo uma ser entendida sem a outra, formando um todo indissociável.

No Brasil, o cenário que se apresenta é permeado de ações desarticuladas, principalmente no que se refere ao enfrentamento da pobreza, posto que esta não pode ser pensada unicamente pela esfera da política social, dada a sua complexidade social e econômica. Embora seja naturalizada pela sociedade, a pobreza decorre principalmente da elevada desigualdade na distribuição de renda que marca a sociedade brasileira.

Contemplando mais um ponto de análise, tem-se que o Bolsa Família, por ainda não se constituir em uma política de Estado, mas sim em uma política governamental, fica sujeito à vontade política do governo que se encontra no poder. Essa constatação implica que o Programa ainda se encontra em um patamar de não direito, conforme apontado por Marques (2008), ou na esfera do “quase-direito”, como consideram Medeiros, Brito e Soares (2008). Qualquer que seja o referencial, a realidade é que essa situação reforça a esfera do favor político, do clientelismo, com forte viés eleitoral.

Outra questão a ser problematizada está relacionada ao objetivo que o Programa tem de promover a autonomização das famílias beneficiárias, o que deveria ocorrer pela esfera da inserção de parte desse contingente no mercado de trabalho. Assim, o que pode ser constatado é a limitação do Bolsa Família nesse caso, visto que as ações complementares desenvolvidas pelos municípios não têm foco, nem são suficientes para enfrentar os desafios de geração de emprego e renda, decorrentes, entre outros aspectos, da baixa qualificação e escolaridade do trabalhador brasileiro e das condições de oferta e demanda do próprio mercado de trabalho³⁴.

Dessa forma, articular o Bolsa Família a uma política de geração de emprego e renda e de qualificação profissional direcionada à população seria um dos

³⁴ Nesse sentido, o argumento de Marques (1997) reforça o limite do Programa, no entanto, para ela, trata-se de uma dificuldade que não é inerente somente ao Bolsa Família, mas também está relacionada à forma como são pensadas por parte do governo as ações que visam o crescimento do emprego e a desconcentração da renda.

caminhos a ser adotado, pois o Brasil se encontra atualmente em um cenário econômico mais favorável a respostas positivas do mercado no atendimento dessas demandas.

No que se refere à implementação do Programa, a situação posta é a de que, no conjunto heterogêneo que se constitui a totalidade dos municípios brasileiros, as condições de atendimento do Programa são diferenciadas em conformidade com o porte do município e com a cultura política de cada realidade territorial no qual o Programa está atuando.

Apesar de o Programa Bolsa Família ter um desenho único, sua implementação não ocorre de maneira uniforme em todos os municípios, principalmente nos pequenos e médios municípios que possuem uma estrutura física e de pessoal limitada, tal como constatado nos estudos de Santos *et al.* (2010). A realidade que se observa nessas territorialidades é a de que as dificuldades estruturais e organizacionais nelas presentes proporcionam contornos diferenciados ao Programa, comprometendo, assim, os impactos que o Bolsa Família possa vir a causar na vida das pessoas beneficiárias, bem como nos municípios, que constituem o seu território de implementação.

As condições efetivas de cada município geram, portanto, disparidades entre os beneficiários. Tomando por exemplo um município de maior porte, cuja cultura política esteja mais próxima de um sistema de gestão municipal eficiente, que tenha melhor estruturado seu Cadastro Único – seu(s) CRAS dispõe(m) de estrutura de pessoal, de logística e experiência no trabalho sociofamiliar –, ele pode atender de forma mais efetiva sua população. Entretanto, um município de pequeno porte com processo de gestão precária, não possuindo as condições necessárias para direcionar com qualidade o atendimento aos beneficiários, vai implicar limitado acesso aos serviços sociais para sua população em comparação com aquele município de maior porte.

Apesar dos esforços do governo em buscar melhoria na implementação do Programa, principalmente através do IGD³⁵, ainda é persistente essa defasagem,

³⁵ O MDS (2007) realizou pesquisa de avaliação sobre a aplicação dos recursos proveniente do IGD. Foi verificado que esses recursos repassados para os municípios são utilizados para melhorar a estrutura de gestão do Programa Bolsa Família. De modo geral, ocorre o investimento em: aquisição de computadores; material de consumo; melhoria do local de atendimento dos beneficiários; aquisição de móveis; capacitação e contratação de recursos humanos. Dessa forma, pode ser considerado que o investimento realizado esteja minimizando as dificuldades advindas da falta de

fazendo com que o atendimento de um mesmo Programa propicie participações e acessos diferenciados para seus beneficiários.

Outro fator de relevância presente nas considerações que qualquer estudo acerca do Bolsa Família possa fazer remete ao fato de que, apesar de atender a aproximadamente 12,9 milhões de famílias³⁶, inserindo no contexto do Sistema Brasileiro de Proteção Social um contingente de pessoas até então nunca atendido, contraditoriamente restringe seu atendimento àqueles que se encontram em um patamar de pobreza absoluta, deixando de fora famílias que, apesar de precisarem dele, não atendem aos seus critérios restritivos de inclusão, constatação reforçada pelas considerações de Silva, Yazbek e Giovanni (2008). Impede, dessa forma, o acesso de uma parcela considerável da população brasileira ao patamar de benefícios sociais básicos.

Deve ser destacado também que, embora o Governo Federal tenha reajustado o valor dos benefícios em agosto/2007, julho/2008 e setembro/2009, eles ainda não podem ser considerados como suficientes para quebrar o “cerco” da pobreza em que se encontram as famílias beneficiárias.

Em decorrência desses dois aspectos: focalização no público formado pela extrema pobreza e baixo valor do benefício, os resultados do Programa se concentram na redução da miséria.

Apesar de sua abrangência, o Programa implica um déficit no que se refere ao atendimento da população que dele realmente necessita³⁷, não conseguindo atender em sua plenitude o público que está registrado no Cadastro Único, gerando, dessa forma, descontentamento e expectativas entre o seu público-alvo e causando impactos negativos no processo de atendimento do Cadastro Único.

O Programa, para sua efetiva implementação e geração de resultados condizentes com os objetivos traçados em seu desenho, carece de melhor articulação – no sentido de viabilizar ações voltadas para os programas complementares – tanto entre os entes federativos quanto entre os órgãos e programas relacionados com o Bolsa Família na própria esfera municipal. Como exemplo, destacam-se as Secretarias de Assistência Social, de Educação, Saúde e

estrutura adequada dos municípios para implementar as ações necessárias para a gestão descentralizada.

³⁶ Dados de 2009 (INFORME BOLSA FAMÍLIA n. 191, 2009).

³⁷ Confirmando esse fato, Silva (2009, p. 12) aponta a existência do que ela chamou de “uma defasagem de focalização não desprezível”.

Trabalho e as agências de financiamento voltadas para o atendimento da agricultura familiar e microcrédito.

O Bolsa Família, mediante essa situação, somente é capaz de produzir os impactos a que se propõe se realmente forem implementadas as ações complementares que são de responsabilidade das instâncias municipais. Para tanto, faz-se imprescindível um adequado planejamento e operacionalização dessas ações públicas. Igualmente, entende-se que, como a maioria dos municípios brasileiros é de pequeno porte e possui estruturas administrativas não condizentes com a gama de atividades que lhes são atribuídas no desenho do Programa, ocorre nesse ponto uma importante situação a ser superada, já que esta pode comprometer a eficiência do Programa.

Fica também o desafio de aperfeiçoar o processo de monitoramento do Cadastro Único, que é frágil e carece de intensificação nos investimentos e ações para seu melhor gerenciamento.

Na realidade, apesar da proposta de atender a família como unidade do Programa, o que é evidenciada nos trabalhos socioeducativos é a prevalência do atendimento às mulheres, principalmente no que se refere à participação nas ações de capacitação promovidas pelos CRAS³⁸.

Esse fato é reconhecido na maioria dos municípios através da própria natureza dessas ações, direcionadas quase exclusivamente para esse público, entre elas encontram-se os cursos: artesanato, culinária, cabeleireiro, manicure, corte e costura. Existe também outra peculiaridade a ser considerada, a qual diz respeito ao fato de essas ações, em sua maioria, não estarem voltadas para a inserção da pessoa no mercado de trabalho formal, o que contribui cada vez mais para que os beneficiários busquem sua fonte de renda no mercado informal.

O objetivo deste capítulo foi contribuir para uma visão mais ampliada do Bolsa Família, ultrapassando a mera especulação acerca de seus resultados.

³⁸ Suárez e Libardoni (2007, p. 155-157) avaliaram o impacto do Bolsa Família tomando por base uma perspectiva de gênero, por entenderem, entre outros aspectos, que as mulheres beneficiárias do Programa constituem os principais atores sociais que interagem com os profissionais ligados à implementação do Bolsa Família e que o CRAS se situa como espaço privilegiado para desenvolver ações que propiciem o diálogo entre as beneficiária e entre estas e as (os) gestoras/es, bem como para a difusão de informações sobre os propósitos do Programa e o intercâmbio de ideias sobre sua condição de vida e o modo como poderiam agir para aproveitar melhor as oportunidades e fazer escolhas.

Como pode ser evidenciado, os Programas de Transferência de Renda, em especial o Bolsa Família, constituem-se em elementos de uma totalidade, que é a Política Social Brasileira. Desse modo, apesar de sua abrangência e volume de recursos, esse Programa não tem a sua atuação pautada somente em aspectos positivos, existindo questões que devem ser problematizadas para que seu entendimento seja aprofundado. Nesse sentido, foi essencial a discussão acerca dos limites, das críticas e das possibilidades que se encontram na esfera do Programa.

3 O MUNICÍPIO ENQUANTO TERRITÓRIO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

O Brasil, conforme a Pesquisa de Informações Básicas Municipais (BRASIL, 2008) possui 5.565 municípios distribuídos por cinco regiões, os quais se encontram classificados, segundo o porte populacional, em pequenos, médios, grandes e metrópoles.

O primeiro grupo é constituído pelos municípios com população de até 50.000 habitantes e tem como característica: presença considerável de população na zona rural (até 45% da população), possuindo como referência municípios de maior porte da mesma região em que estão localizados (POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2004, p. 39).

No grupo dos médios, estão aqueles municípios com população entre 50.001 e 100.000 habitantes. Suas estruturas administrativas apresentam relativa complexidade, mas ainda precisam contar com a referência de municípios de grande porte para questões de maior complexidade. Possuem mais autonomia na estruturação de sua economia, sediando algumas indústrias de transformação e contando com maior oferta de comércio e serviços (POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2004, p. 39-40).

O terceiro grupo, dos grandes municípios, é formado por aqueles com população entre 100.001 e 900.000 habitantes. São os mais complexos na sua estruturação econômica e constituem pólos de regiões e sedes de serviços mais especializados. Concentram mais oportunidades de emprego e oferecem maior número de serviços públicos, dispondo também de maior infraestrutura.

No entanto, esses são os municípios que, por congregarem grande número de habitantes e pelas suas características (polos atrativos de grande parte da população que migra das regiões onde as oportunidades são consideradas mais escassas), apresentam grande demanda por serviços das várias áreas de políticas públicas (POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2004, p. 40).

No grupo das metrópoles, estão aqueles com população acima de 900.000 habitantes. Além das características dos grandes municípios, as metrópoles apresentam o agravante dos chamados territórios de fronteira, que significam zonas de limites que configuram a região metropolitana, normalmente com forte ausência

de serviços do Estado (POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2004, p. 40).

É dentro desse universo diversificado e complexo que se encontram as instâncias atualmente responsáveis pela implementação das políticas e dos programas sociais, ou seja, os municípios. Portanto, estes não podem ser considerados sem que seja enfatizada a sua abordagem como território, que, como categoria mediadora da presente pesquisa, revela-se no contexto do domínio da ação pública, conforme apresentado por Veiga (2006, p. 20), que aborda quatro fatores explicativos dessa condição:

1 – ele está no centro das estratégias que visam a competitividade e atratividade econômicas; 2 – é nele que pode ser reforçada a coesão social; 3 – é o melhor instrumento de modernização das políticas públicas, já que impõe abertura e transversalidade; 4 – apesar de nele estarem ancoradas as instituições legais, permanece um domínio de ação de instâncias hierárquicas superiores, cujos graus de liberdade estão cada vez mais condicionados pelo processo de globalização e pela construção de acordos regionais supranacionais.

Essas observações implicam a necessidade de aprofundar o conhecimento acerca dessa categoria, o município, contextualizando-o como território no qual estão implementados os programas sociais, dentre eles o Bolsa Família. Essa abordagem encontra-se apresentada a seguir, explorando os territórios como espaços empíricos desta investigação e para melhor subsidiar o entendimento desses, são apresentadas a caracterização do estado do Rio Grande do Norte e dos municípios Caicó e Cerro Corá.

3.1 O município enquanto território de implementação de programas sociais

O município, como ente territorial, constitui-se a instância central e aglutinadora das forças que conformam e organizam o processo da ação pública, oferecendo-lhe o aporte institucional necessário, tanto do ponto de vista organizacional (estrutura) quanto de natureza política, através de seu conjunto de inter-relações locais e regionais, formando assim os arranjos político-institucionais necessários para a tessitura do processo em questão.

Na conformação teórica dessa categoria, estão presentes duas correntes. A primeira é de cunho materialista, presente nos estudos de Maurice Godelier (1981), que privilegia a relação território/natureza. A designação de território trazida por Haesbaert (2007, p. 47) sugere:

Designa-se por território uma porção da natureza e, portanto, do espaço sobre o qual uma determinada sociedade reivindica e garante a todos os seus membros direitos estáveis de acesso, de controle e de uso com respeito à totalidade ou parte dos recursos que aí se encontram e que ela deseja e é capaz de explorar.

Essa concepção, apesar de dominante, não é, no entanto, a única perspectiva pela qual o território é compreendido. O próprio Haesbaert (2007) também aborda a perspectiva idealista, na qual a relação estabelecida ocorre entre território e cultura, enfatizando a incorporação de uma dimensão ideal que ele considera como “apropriação simbólica”.

Ao reconhecer e interpretar o território também nessa perspectiva, Godelier (1981, p. 114) expõe:

O que reivindica uma sociedade ao se apropriar de um território é o acesso, o controle e o uso, tanto das realidades visíveis quanto dos poderes invisíveis que as compõem, e que parecem partilhar o domínio das condições de reprodução da vida dos homens, tanto a deles própria, quanto dos recursos dos quais eles dependem.

Reforçando a carga simbólica existente nessa concepção abordada, Bonnemaïson e Cambrèzy (1996, p. 51) enfatizam que “a força da carga simbólica é tamanha que o território é um construtor de identidades, talvez o mais eficaz de todos”. Assim, essa relação (território-identidade) se constitui em um elemento relevante no entendimento dessa categoria teórica.

Contudo, é a relação centrada na dualidade território/políticas públicas que vai dar ao território, como categoria, uma dimensão importante no processo de mediação da presente pesquisa, pois, como trata Koga (2003, p. 20), “o território é considerado como um dos elementos potenciais para uma nova perspectiva redistributiva para orientar as políticas públicas”.

Aprofundando essa discussão, a autora acrescenta:

[...] as políticas públicas tendem a uma normalidade ou a uma descrição de um tipo ideal que não é fato real. Nesta perspectiva, as características locais são homogeneizadas e não ganham diferenciação na efetivação das políticas públicas. A vida da população se dá em condições concretas, espacializadas, peculiares, nas quais o território e suas condições são determinantes (KOGA, 2003, p. 20).

Tendo como suporte esses referenciais, as bases empíricas desta pesquisa (no caso, os municípios de Caicó e Cerro Corá) são trabalhadas mediante uma abordagem de município enquanto território das políticas públicas, sendo, nesse caso específico, o lócus de implementação do Programa Bolsa Família.

Esse processo corresponde ao que Koga (2003, p. 25) apresenta:

Pensar na política pública a partir do território exige também um exercício de revisita à história, ao cotidiano, ao universo cultural da população que vive nesse território, se o considerarmos para além do espaço físico, isto é, como toda gama de relações estabelecidas entre seus moradores, que de fato o constroem e reconstroem.

As diversas interfaces da categoria território exploradas vão levar à direção de sua complexidade e riqueza no que se refere ao campo das políticas públicas, implicando que essa dimensão, como considerada por Koga e Ramos (2004, p. 60),

[...] traz elementos que permitem uma perspectiva de totalidade da questão social. Trabalha não somente com os aspectos das necessidades, como se refere às próprias relações estabelecidas entre os sujeitos e seu cotidiano de vivência. Esta relação dinâmica se contrapõe à noção corriqueira e simplista de políticas direcionadas aos pobres que costumam referir-se a eles como necessitados ou carentes, o que os destitui da condição de sujeito. Dessa forma, o território diz respeito não só aos aspectos objetivos da realidade vivida pelas populações, mas envolve igualmente sua dimensão subjetiva, que parece de forma também concreta através da manifestação de sofrimentos, desejos, expectativas, etc.

Portanto, ao se tratar de um Programa de Transferência de Renda, como o que está sob o foco do presente estudo, é essencial a apreensão do lócus de sua implementação sob a perspectiva do território, visto que sem esta a base teórica estaria incompleta e sua abrangência, limitada.

Na abordagem sobre esses territórios, que por uma questão metodológica vão corresponder nesta pesquisa à designação de municípios (de pequeno e médio

porte, para enfatizar a diferenciação pelo viés do porte populacional), a reflexão sobre suas atribuições passa pela significativa mudança ocorrida nessa esfera desde a Constituição Federal de 1988, pois esta, ao “redefinir a redistribuição de recursos fiscais e de funções administrativas entre os três níveis de governo, ratificou e aprofundou a descentralização” (MESQUITA, 2006, p. 465).

A partir dessa perspectiva, é destacada a importância que os debates ocorridos na segunda metade dos anos 1980 tiveram para a redefinição do papel do Estado – enfocando tanto a regulação quanto o controle dos serviços públicos –, resultante da crise do modelo econômico desenvolvimentista.

No bojo dessas transformações, Santos Júnior (2001, p. 30) entende:

A crise social resultante da redução das políticas sociais do Welfare State e do agravamento do desemprego traz consigo o aprofundamento da exclusão social e o aumento da sensação de insegurança e demanda do Estado, políticas públicas eficazes na área social, principalmente voltadas para os setores populacionais mais vulneráveis às transformações econômicas.

Como resultante desse processo, é verificado de um lado o fortalecimento do papel do Estado enquanto órgão gestor e formulador das políticas públicas e, do outro, a valorização e o fortalecimento dos entes municipais enquanto implementadores de programas sociais, com a atribuição para os municípios de encargos antes federais, nas áreas de educação, saúde e assistência. Ribeiro (1993) expressa que essa redefinição de competências propiciou aos municípios um papel relevante no processo das políticas públicas.

Entretanto, somente nos anos 1990, a proposta de reforma do Estado³⁹ e o processo de descentralização, um dos pontos-chave desse modelo, realmente se concretizaram apoiados pelo pressuposto de que os governos locais são mais eficientes e eficazes no uso dos recursos públicos, permitindo também a institucionalização mais efetiva da participação da sociedade civil no acompanhamento das políticas públicas.

O município, na perspectiva territorial, passa, portanto, a atuar como instância fundamental que tem, a partir desse momento, sua importância

³⁹ No Brasil, as reformas correspondem às esferas de caráter econômico, de ordem política, na seguridade social, no aspecto tributário e administrativo, possuindo interfaces entre eles, conforme aponta Azevedo (1998).

diferenciada no contexto das políticas públicas, como ente federativo⁴⁰ autônomo e com competência para organizar e prestar diferentes tipos de serviços públicos de interesse local, seja diretamente, seja por meio de regime de concessão ou autorização.

No entanto, o ambiente no qual se insere esse movimento é influenciado pela heterogeneidade dos municípios brasileiros, o que converteu essa mudança em uma tarefa difícil para muitos deles, devido ao fato de que a maioria desse universo se constitui de pequenos municípios – o que os coloca em uma posição de desvantagem perante outros municípios de maior porte para o atendimento dessas novas atribuições, em decorrência de seus escassos e, na maioria dos casos, inexistentes recursos.

Esse quadro implicou uma demanda significativa de novas atribuições aos municípios, gerando diretamente a necessidade de adequação ao novo cenário. Eles procuraram desenvolver novas competências para dar conta de atividades que até então não estavam sob sua responsabilidade.

O processo em questão revela uma realidade na qual apenas os municípios que possuem maiores recursos têm condições para executar adequadamente as políticas fruto da descentralização verificada, pois o gerenciamento e a manutenção dessas atividades implicam um nível mínimo de capacidade técnica, financeira e operacional.

Ao analisar a situação, Arretche (2006) considera que na presente condição não é suficiente que a União efetue simplesmente o repasse aos estados e aos municípios da responsabilidade de gestão das áreas sociais, pois os programas de descentralização destinados a minimizar as despesas financeiras e administrativas de gestão passaram a ter um peso decisivo nas administrações locais. É necessária a manutenção constante de estratégias de indução que objetivem transpor os problemas de incapacidade fiscal e/ou administrativa dos municípios, proporcionando apoio técnico, estratégico e financeiro adequados.

Em uma abordagem diferenciada, Almeida (1995) considera o federalismo centralizado como a “transformação dos governos estaduais e municipais em

⁴⁰ A redefinição da competência política dos entes federativos notabilizou-se pela ampliação do escopo de atuação dos estados e municípios, sendo que os últimos conquistaram a mais ampla autonomia política da história republicana. Apesar de ser mencionado como organização política autônoma em quase todas as constituições republicanas (exceto em 1937), somente em 1988 o município conquistou uma plena, obtendo, de fato, o *status* de ente federativo (TOMIO, 2002).

agentes administrativos do governo federal” (ALMEIDA *apud* MESQUITA, 2006, p. 472). O resultado dessa mudança é principalmente influenciado por questões que se fazem presentes em nossa realidade política, tais como o esvaziamento do papel dos estados e a forte dependência dos municípios em relação aos recursos da União.

De acordo com essa abordagem, ocorre uma relativização acerca do papel do município nesse processo. Esse fato também é observado por ocasião da implementação das políticas de transferência de renda, que nas palavras de Afonso (2006, p. 4) “relega os governos subnacionais a um papel secundário ao pagar um benefício, que não é previdenciário, de maneira direta aos indivíduos [...], rompendo assim a tradicional ideia que o pobre pertence ao governo local”.

Em um posicionamento coincidente, encontra-se a perspectiva de D’Arcy e Alcazar (1986), que consideram em seus estudos sobre a descentralização administrativa que o papel dos municípios, apesar da magnitude em termos operacionais, é limitado, pois mesmo respondendo pelas atividades fins de programas e políticas implementados em seus territórios, não possuem a liberdade de legislar sobre o assunto. A eles compete somente a parte executiva do processo, não podendo alterar as diretrizes da política/programa, pois elas já vêm definidas das esferas superiores, ou seja, do Governo Central.

Constitui-se, assim, outro “olhar” sobre a questão. O que não pode deixar de ser considerado é que efetivamente a instância municipal adquiriu uma importância diferenciada nesse processo. No formato atual das políticas sociais, os municípios têm papel e peso relevantes, pois não seria possível, por exemplo, para a União, implementar programas como os da magnitude do Bolsa Família se não houvesse articulação, parceria e pactuação com os entes federativos.

A condição em pauta permeia o Programa como um todo, pois, no desenho do Bolsa Família, existem diversas ações que são de competência dos municípios, sendo destaque entre elas a obrigatoriedade da indicação de um gestor municipal do Programa, passando pela implementação do Cadastro Único – que consiste em uma tarefa de grande porte para essas instâncias –, o acompanhamento das condicionalidades previstas no Bolsa Família, bem como o provimento dos serviços sociais básicos necessários para o cumprimento das condicionalidades. Esses são

alguns exemplos, ou seja, ações essenciais para a sua implementação, as quais realçam o papel dos entes subnacionais.

A adoção desse e de outros programas sociais que fazem parte das políticas sociais de nova geração, juntamente com suas características e obrigatoriedades, veio modificar, de forma significativa, a atuação da área da assistência social nos municípios, ampliando-a, diversificando-a e tornando-a um desafio para seus gestores, pois o município é na atualidade a instância privilegiada de implementação desses programas.

3.2 Os territórios: espaços empíricos da investigação

Na busca de compreensão e melhor contextualização do objeto de estudo da presente pesquisa, é essencial destacar alguns pontos que são referência para o devido entendimento do lócus no qual está situada a sua base empírica, no caso, os pequenos e médios municípios brasileiros.

Grande parcela do conjunto dos municípios brasileiros é expressivamente formada por pequenos e médios municípios⁴¹. Esse universo encontra-se atualmente em uma realidade socioeconômica e conjuntural que os insere em um contexto de vulnerabilidade, seja por sua capacidade de articulação e fomento de um nível de desenvolvimento econômico sustentável, seja pelo atendimento das demandas oriundas da parcela da população mais desprovida de capacidade de autossustentação.

Esse cenário é apresentado de forma cada vez menos favorável, pois a combinação das incapacidades descritas tem contribuído para provocar a ampliação do abismo existente entre pobres e ricos, bem como o conseqüente aprofundamento das precárias condições de vida dessa população mais vulnerável.

⁴¹ Em conformidade com os dados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais. Perfil dos Municípios Brasileiros – 2008 (IBGE), do total de 5564 municípios brasileiros, 89,49% são considerados como de pequeno porte (até 50.000 hab.). Os de médio porte (de 50.001 a 1000.000) constituem 5,73% desse total. O estrato em que estão inseridos os municípios de grande porte e as metrópoles (a partir de 100 mil habitantes) corresponde a somente 4,78% desse conjunto (PESQUISA DE INFORMAÇÕES BÁSICAS MUNICIPAIS, 2008).

Essa situação pode ocorrer tanto pela dificuldade de acesso a bens e serviços sociais que atendam às suas necessidades mais elementares, como educação, saúde e moradia, quanto pela inexistência de políticas públicas de geração de emprego e renda que propiciem fixar a população nos municípios menores e mais carentes.

Todos esses fatores repercutem na realidade econômica, política e social de pessoas que se vêem muitas vezes obrigadas a abandonar suas cidades em busca de trabalho e de melhores condições de vida. Esse é o caso de inúmeras regiões que no Brasil não passam de exportadoras de mão de obra desqualificada para os grandes aglomerados urbanos.

Dessa forma, é gerando um círculo vicioso que cada vez mais a unidade municipal se vê em condições de precarização de suas relações sociais, enfraquecendo e desestimulando a comunidade no sentido de lutar por uma maior permanência em seu lugar de origem.

Os dois municípios selecionados como base empírica para esta pesquisa pertencem à região Nordeste, mais precisamente ao estado do Rio Grande do Norte. Eles são típicos para caracterizar o que Araújo (2000) considera como Nordeste no plural, pois, conforme seus estudos, ela aponta para áreas que concentram pobreza e precariedade convivendo ao lado de áreas industrializadas e pólos econômicos modernos. Para a autora, “deve-se ressaltar que nunca houve um nordeste economicamente homogêneo” (ARAÚJO, 2000, p. 179).

A pesquisadora segue aprofundando a questão:

[...] essa heterogeneidade cresceu nas últimas décadas. A existência em alguns Estados, de focos modernos, convivendo ou não com estruturas econômicas tradicionais, termina por definir diferentes trajetórias nas dinâmicas econômicas locais. Entre 1970 e 1990, algumas economias estaduais ganharam importância no conjunto da base produtiva instalada no Nordeste (com destaques estaduais para Rio Grande do Norte, Ceará e Maranhão) enquanto as principais economias estaduais perderam posição relativa; tal é o caso da Bahia e especialmente de Pernambuco (ARAÚJO, 2000, p. 179-180).

A pluralidade descrita ressalta que, até mesmo em uma região tão marcada pela pobreza e pelo abandono histórico por parte do poder público central, existem assimetrias que vão se confirmar como fruto da imensa desigualdade que permeia o Brasil em sua totalidade, revelando uma face cruel dessa realidade social.

Nesse mesmo cenário, é importante destacar que dentro da contextualização econômica da maioria dos municípios brasileiros se faz presente a incapacidade que eles têm de gerar suas próprias receitas para o atendimento de suas diversas demandas, o que ocorre mais especificamente em municípios de médio e pequeno porte. Essa situação implica uma considerável dependência dessas instâncias municipais para com as transferências efetuadas pela União e pelos estados⁴².

É importante esclarecer que esse cenário de dependência dos municípios é produto da estruturação do próprio Sistema Tributário Brasileiro, no qual está intrínseca a idéia de um pacto federativo que regula a distribuição dos recursos hoje arrecadados pela União e pelos estados⁴³. Esses entes possuem competência de arrecadação tributária⁴⁴ sobre uma elevada parcela de impostos de grande amplitude e volume de arrecadação, implicando assim a concentração dos recursos arrecadados nessas esferas.

Enquanto isso, os principais impostos dos municípios, o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS), o Imposto Sobre a Propriedade Predial e territorial Urbana (IPTU) e o Imposto Sobre a Transmissão de Bens Intervivos (ITBI) não têm conseguido fazer frente às despesas desses entes federativos (FENAFIM, 2010).

Os recursos arrecadados pela União e pelos estados são repassados para os municípios através de transferências voluntárias⁴⁵, fundo a fundo⁴⁶, constitucionais⁴⁷ e as destinadas ao Sistema Único de Saúde (SUS)⁴⁸.

⁴² Ocorrem disparidades entre as fontes de arrecadação e as obrigações de despesas funcionais entre os diferentes governos de uma Federação. Por essa razão, alguns estados poderão desempenhar suas funções mais facilmente, a partir de seus próprios recursos. As transferências intergovernamentais de recursos podem ser usadas de forma a compensar diferenças regionais de receitas ou custos e benefícios externos decorrentes de ações locais. Essas transferências de receitas, pertencentes ao nível de governo repassador, podem ou não estar condicionadas a determinados usos específicos (TRISTÃO, 2003).

⁴³ Na constituição de 1988, os municípios poderiam tributar as propriedades urbanas por meio do Imposto Predial e Territorial Urbano, dos serviços através do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza e da transferência comercial de propriedades (Imposto sobre Transmissão de Bens Intervivos – ITBI). Ao mesmo tempo, estes também se apropriariam – mediante transferências federativas – de 25% do ICMS arrecadado pelos estados e de 22,5% do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), do Imposto de Renda de Pessoas Físicas (IRPF) e do Imposto de Renda de Pessoas Jurídicas (IRPJ), arrecadados pela União (PRADO, 2003).

⁴⁴ A Constituição Federal outorga competência tributária à União, aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios para criar, modificar e extinguir tributos por meio de lei.

⁴⁵ São os recursos financeiros repassados pela União aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios em decorrência da celebração de convênios, acordos, ajustes ou outros instrumentos similares, cuja finalidade é a realização de obras e/ou serviços de interesse comum. A Transferência Voluntária é a entrega de recursos a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou

Dentre os repasses mais significativos que vão compor a receita disponível de um município, é considerado primeiramente o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) – repasse federal rateado entre os entes federados – que representa, de acordo com a Secretaria do Tesouro Nacional(2009), um mecanismo fundamental para amenizar as desigualdades regionais, em busca de um equilíbrio socioeconômico entre estados e municípios⁴⁹.

Também são transferências que apresentam relevância no volume de recursos repassados pela União aos municípios o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) e os recursos destinados ao SUS.

Uma segunda categoria de repasses, no caso de competência estadual, é o Imposto de Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), que corresponde a uma

assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal, ou os destinados ao Sistema Único de Saúde (PORTAL DA TRANSPARÊNCIA, 2010).

⁴⁶ Caracterizam-se pelo repasse, por meio da descentralização, de recursos diretamente de fundos da esfera federal para fundos da esfera estadual, municipal e do Distrito Federal, dispensando a celebração de convênios. As transferências fundo a fundo são utilizadas nas áreas de assistência social e de saúde (PORTAL DA TRANSPARÊNCIA, 2010).

⁴⁷ São transferências, previstas na Constituição Federal, de parcelas das receitas federais arrecadadas pela União e que devem ser repassadas aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios. O objetivo do repasse é amenizar as desigualdades regionais e promover o equilíbrio socioeconômico entre estados e municípios. Dentre as principais transferências da União para os estados, o DF e os municípios, previstas na Constituição, destacam-se: o Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE); o Fundo de Participação dos Municípios (FPM); o Fundo de Compensação pela Exportação de Produtos Industrializados (FPEX); o Fundo de Manutenção e de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF); e o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR) (PORTAL DA TRANSPARÊNCIA, 2010).

⁴⁸ São transferências tratadas separadamente por conta da relevância do assunto, por meio da celebração de convênios, de contratos de repasses e, principalmente, de transferências fundo a fundo. O SUS compreende todas as ações e serviços de saúde estatais das esferas federal, estadual, municipal e distrital, bem como os serviços privados de saúde contratados ou conveniados. Os valores são depositados diretamente do Fundo Nacional de Saúde aos fundos de saúde estaduais, municipais e do Distrito Federal. Os depósitos são feitos em contas individualizadas, isto é, específicas dos fundos.

⁴⁹ Fundo de Participação dos Municípios (FPM): modalidade de transferência constitucional de recursos financeiros da União para os municípios previstos na Constituição Federal, no art. 159, inciso I, alínea “b”. O FPM é constituído de 22,5% da arrecadação líquida (arrecadação bruta deduzida de restituições e incentivos fiscais) do Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI). A distribuição dos recursos aos municípios é feita de acordo com o número de habitantes. São fixadas faixas populacionais, cabendo a cada uma delas um coeficiente individual. O mínimo é de 0,6 para municípios com até 10.188 habitantes e o máximo é 4,0 para aqueles acima 156 mil. Os critérios atualmente utilizados para o cálculo dos coeficientes de participação estão baseados na Lei 5.172/66 (Código Tributário Nacional) e no Decreto-Lei 1.881/81. Do total de recursos, 10% são destinados às capitais, 86,4% para os demais municípios e os 3,6% restantes vão para um fundo de reserva que beneficia os municípios com população superior a 142.633 habitantes (coeficiente de 3,8), excluídas as capitais (CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO, 2009).

alíquota do que o Estado arrecada com a circulação de mercadorias e serviços, rateados com os municípios⁵⁰.

Paralelamente a esses recursos, surge o montante referente aos Programas de Transferência de Renda. Em estudos anteriores, foi constatado que em pequenos municípios do Nordeste há situações nas quais o conjunto desses recursos chega a corresponder, como no caso de Vitória de Santo Antão/PE, até 238% em relação ao total de recursos federais transferidos (MARQUES, 2005).

A análise aponta na direção dos valores oriundos dos programas em tela, mais especificamente do Programa Bolsa Família, principalmente após a ampliação de sua base de atendimento, iniciada a partir de 2005⁵¹. Essa quantia é bastante relevante no orçamento desses municípios, implicando um significativo efeito nas economias locais.

Conjuntamente a essa constatação, é importante acrescentar outra reflexão, a qual se refere ao fato de que os valores se encontram sob o poder de utilização por parte da municipalidade, ou seja, a arrecadação própria, acrescida das transferências da União e dos estados, em sua maioria, já se encontra comprometida, grande parte em salários, que geram efeitos na economia dos municípios, mas também uma parte considerável em pagamentos de dívidas, tributos e outras obrigações fora do município, que não vão exercer efeito na economia dos municípios.

Para caracterizar os municípios que constituem o território desta investigação, é tomado por base que eles, como já especificado, estão localizados na região Nordeste, mais especificamente no estado do Rio Grande do Norte, na Região do Seridó Potiguar.

Inicialmente, essa dupla regionalidade (Nordeste e Seridó) traz à cena a discussão acerca da institucionalização de regiões no Brasil. De acordo com Bandeira (2006, p. 34):

⁵⁰ Nesse caso, 15% do montante de ambos os repasses são vinculados como verbas para o Fundo de Manutenção e de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), sendo, portanto, que somente 85% dos repasses podem ser movimentados pela municipalidade.

⁵¹ Foi em 2009 a terceira fase de ampliação do Programa Bolsa Família, a qual elevou o patamar de atendimento para o quantitativo de 12,6 milhões de famílias e o montante de benefícios para R\$ 12,4 bilhões. Foram repassados R\$ 207,3 milhões para os municípios investirem nas ações locais do programa por meio do Índice de Gestão Descentralizada (IGD). (MDS, 2010).

[...] a valorização dessas escalas contribui para o ajuste das políticas regionais brasileiras ao novo paradigma dominante da área, que enfatiza a influência da dinâmica interna das regiões – inclusive em termos políticos e sociais – sobre seu potencial de desenvolvimento.

O enfoque nas regiões (Nordeste) e mesorregiões (Seridó) proporciona, pelo prisma político, o desenvolvimento de alternativas que podem levar ao incremento da competitividade através da mobilização do potencial endógeno desses territórios, podendo levar também a uma melhor articulação de seus atores sociais, políticos e econômicos (BANDEIRA, 2006).

Ao trabalhar com o enfoque da regionalidade, Bandeira (2006, p. 35) enfatiza que o processo de formação/consolidação dessas regiões/mesorregiões deve ocorrer observando: “A literatura recente destaca que as regiões são construídas, consolidadas, transformadas e decompostas por processo de interação social, política e econômica, desenvolvidos ao longo da história”.

Essa abordagem trata, portanto, de uma construção histórica dos entes territoriais, podendo aí ser destacada a formação de uma identidade regional que permite a diferenciação dos territórios em conformidade com a sua imagem conceitual e simbólica.

No que concerne a essa identidade regional, Moraes (2005, p. 30) a ressalta como um dos elementos fundamentais para a estruturação do território, tanto no sentido espacial quanto no concreto, estabelecendo conceitualmente que esta se refere a:

[...] uma construção, na tessitura da qual se entrelaçam o político, o econômico e o cultural enquanto instâncias conformadoras da sociedade e definidoras de sua organização espacial. Esta concepção ao conectar as instâncias sociais reflete o pressuposto de que a região não se define por uma única dimensão, sendo tecida coletivamente nos meandros da história, constituindo-se um espaço de reprodução econômica, lócus de representação política e lugar de identidade cultural.

O resultado do processo de regionalização é essencial para que os territórios se tornem social e politicamente relevantes, não sendo apenas objeto passivo para ações concebidas e implementadas “de fora para dentro” e “de cima para baixo”.

Portanto, a presente análise é empreendida a partir da região em que os municípios se encontram. Na busca de uma caracterização desse lócus, Dantas e Moraes (2005) apontam que o Seridó Potiguar está situado na porção centro-

meridional do estado do Rio Grande do Norte, sendo composto por 23 municípios⁵². Foi dividido em 1989 pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em Oriental e Ocidental, abrangendo uma superfície de 6.970,60 km², o que representa 13,08% do território estadual.

Nesse ponto, é destacada a importância da Região do Seridó para o Rio Grande do Norte, ao registrar que “o termo Seridó tornou-se muito mais do que a designação de um dado espaço, tornou-se referencial de uma identidade espacial com forte conteúdo histórico-cultural” (MORAIS, 2005, p. 27).

Em estudo realizado pelo Governo do estado do Rio Grande do Norte, tendo à frente a Secretaria de Planejamento e Finanças, através de um Projeto de Cooperação Técnica (PCT) firmado entre o Governo do estado do Rio Grande do Norte e o Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA), denominado Plano de Desenvolvimento Sustentável da Região do Seridó do Rio Grande do Norte (2000)⁵³, é possível visualizar o Seridó Potiguar.

O estudo aponta que a Região Natural do Seridó, localizada em pleno interior do Nordeste semiárido, em área de solos de baixíssima fertilidade, a não ser nos escassos terrenos de baixadas aluviais, está submetida a um dos mais característicos regimes de escassez e desigual distribuição de chuvas observados no Nordeste.

Ali, as chuvas falham com frequência, dando lugar à ocorrência de secas totais (quando afetam toda a região) ou parciais e de duração anual (quando ocorrem em anos intercalados) ou plurianual (quando se estendem por períodos superiores a um ano), provocando fortes impactos sobre a economia (em particular

⁵² Os municípios que constituem a região são: Caicó, Acari, Jardim do Seridó, Serra Negra do Norte, Currais Novos, Florânia, Parelhas, Jucurutu, Jardim de Piranhas, São João do Sabugi, Ouro Branco, Cruzeta, Carnaúba dos Dantas, Cerro Corá, São Vicente, São Fernando, Equador, Santana do Seridó, São José do Seridó, Timbaúba dos Batistas, Lagoa Nova, Ipueira e Tenente Laurentino Cruz.

⁵³ Esse estudo, apesar de sua datação (2000), é um trabalho científico abrangente, com uma visão bastante aprofundada da região, desenvolvido com a participação de inúmeros pesquisadores da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN) e de outras instituições de pesquisa de renome nacional, os quais têm como base empírica de suas pesquisas acadêmicas a Região do Seridó Potiguar. Portanto, apesar de decorridos dez anos desde sua publicação, ao delinear o cenário regional, não se coloca como um estudo defasado. A sua escolha como base para esta pesquisa se prendeu aos fatores já citados, aliados ao fato de não ter sido atualizado até a presente data e de não haver outro estudo com sua abrangência e confiabilidade. Entretanto, é importante salientar que esse estudo foi, na medida das necessidades apontadas na presente pesquisa, atualizado com dados primários provenientes de outras fontes, tais como IBGE e PNAD, Governo do Estado do Rio Grande do Norte e Instituto de Desenvolvimento Sustentável e Meio Ambiente do Estado do Rio Grande do Norte (IDEMA), como forma de não provocar uma grande defasagem em determinadas dimensões que são mais dinâmicas e que se fazem necessárias para melhor consubstanciar a presente análise.

sobre as atividades agropecuárias), a população (reduzindo e, no limite, eliminando renda e emprego) e o meio ambiente (diminuindo ou eliminando a cobertura vegetal de amplas áreas).

Embora a agropecuária venha perdendo importância no conjunto de atividades que respondem pela geração do Produto Interno Bruto regional, os efeitos da crise de produção determinada pelas secas continuam sendo proporcionalmente elevados mais sobre as atividades agrícolas do que sobre as não agrícolas.

Esse é um retrato recorrente do Nordeste semiárido⁵⁴ como um todo, do qual o Seridó Potiguar não está, em absoluto, excluído. As descrições aqui aportadas refletem a vulnerabilidade ambiental, a variabilidade do clima e a insustentabilidade da economia desses espaços nordestinos, historicamente submetidos às vicissitudes das secas.

A realidade em pauta implica consequências nos municípios da região, principalmente nas áreas urbanas, tais como: desemprego; baixos índices de escolaridade e de saneamento básico; falta de qualificação de mão de obra, entre outros. Esses problemas vão se avolumando e gerando uma pressão social que, diante da fragilidade da economia regional e da atuação limitada do poder público, levam a população a criar suas estratégias de sobrevivência, que passam pelo desenvolvimento de atividades no mercado informal, principalmente aquelas destinadas ao comércio (DANTAS; MORAIS, 2005).

O quadro apontado sugere, portanto, uma realidade territorial marcada pela pobreza⁵⁵, aqui representada pelos municípios que constituem a base territorial deste estudo.

Os municípios escolhidos, apesar do apelo regional encontrado em sua estruturação social, econômica e política, estão inseridos em um território maior demarcado pelo ente subnacional, que é o estado do Rio Grande do Norte, tornando-se, em virtude disso e para a sua melhor compreensão, impossível descontextualizá-los da ligação com o todo maior.

⁵⁴ O semiárido brasileiro é um dos maiores e mais populosos do mundo. Estende-se por 868 mil quilômetros, abrangendo o norte dos estados de Minas Gerais e Espírito Santo, os sertões da Bahia, Sergipe, Alagoas, Pernambuco, Paraíba, Rio Grande do Norte, Ceará, Piauí e uma parte do sudeste do Maranhão. Vivem nessa região mais de 18 milhões de pessoas, sendo 8 milhões na área rural (SCHISTEK; ARAÚJO, 2007).

⁵⁵ Os índices de pobreza encontrados em Caicó e Cerro Corá, apesar de suas diferenças de porte populacional e de IDH, são relevantes, ao considerar os indicadores disponíveis: Caicó 28,57% e Cerro Corá 71,14% (com base na contagem da população de 2007) (MATRIZ DE INFORMAÇÃO SOCIAL, 2009).

3.2.1 O estado do Rio Grande do Norte: caracterização socioeconômica

O estado do Rio Grande do Norte⁵⁶, com sua capital Natal, é uma das nove unidades da Federação que compõem a região do Nordeste brasileiro, com uma área total de 53.077,3 km², ocupando 3,41% da área dessa região e cerca de 0,62% do território nacional, sendo o estado brasileiro localizado mais próximo dos continentes europeu e africano (PORTAL DO GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE, 2009).

Seus limites são: a oeste, o Ceará; ao sul, a Paraíba; a leste e a norte, o Oceano Atlântico, o que proporciona uma faixa litorânea com cerca de 410 km de praias. Politicamente, o estado do Rio Grande do Norte está dividido em 167 municípios, agrupados em oito zonas homogêneas, assim distribuídas: Oriental (26 municípios); Norte (19 municípios); Agreste (33 municípios); Currais Novos (6 municípios); Caicó (12 municípios); Serras Centrais (10 municípios); Alto Apodi (36 municípios); e Mossoroense (15 municípios).

A temperatura média anual do estado está em torno de 25,5°C, com máxima de 31,3° e mínima de 21,1°, sendo sua pluviometria bastante irregular. O número de horas de insolação mostra pouca variação (de 2.400 a 2.700 horas por ano) e a umidade relativa do ar apresenta uma variação média anual entre 59 e 76%.

Essas temperaturas ocorrem em uma diversidade de climas que dominam o território do estado, quais sejam:

- **clima úmido:** localizado no Litoral Oriental com pluviosidade média acima de 1.200mm anuais;
- **clima subúmido:** situado, em parte, no Litoral Oriental e nas áreas serranas do interior do estado, com pluviosidade média de 800 a 1.200mm anuais;
- **clima semiárido:** domina, de forma quase contínua, todo o interior do estado e parte do Litoral Norte, com pluviosidade média de 400 a 600mm anuais;
- **clima árido:** aparece na parte central do estado, com pluviosidade média abaixo de 400mm anuais.

⁵⁶ Foram tomados como referência para consubstanciar a tessitura da presente caracterização socioeconômica os dados presentes no Portal do Governo do Estado do Rio Grande do Norte. Disponível em: <<http://www.rn.gov.br>>. Acesso em: 12 jul. 2009.

Dentre esses climas, pode ser destacado o semiárido, presente em cerca de 60% do Rio Grande do Norte, atuando até o Litoral Norte do estado, cuja caracterização é demarcada por uma precipitação pluviométrica, em torno de 400 a 600mm por ano, com chuvas mais localizadas nos meses de janeiro a abril. O cenário típico desse clima consiste na observância da seca e na maior influência dos ventos alísios secos do Nordeste, que incidem no Litoral Norte e se interiorizam pelo território potiguar, caracterizando assim uma região conhecida como o Semiárido⁵⁷.

No que se refere à formação de sua vegetação, o estado apresenta dois tipos predominantes, cuja observância é diretamente relacionada aos fatores climáticos e ao tipo de solo, que são: a Caatinga (hiperxerófila e hipoxerófila) e a Mata Atlântica, existindo uma outra vegetação de transição entre a Caatinga e a Mata Atlântica: a Floresta das Serras.

É também observada em grande parte do território do estado (cerca de 57,4% da área está incluída nas categorias muito grave e grave de ocorrência de desertificação) a degradação dos solos, o que vem contribuindo para a intensificação do fenômeno da desertificação no estado.

O Plano Nacional de Combate à Desertificação (PNCD) define desertificação como a degradação da terra nas zonas áridas, semiáridas e subúmidas secas, resultantes de fatores diversos, tais como as variações climáticas e as atividades humanas. Esse fenômeno evidencia processos de degradação ambiental, tendo como principais causas a degradação das zonas áridas:

- o uso inapropriado dos recursos da terra, agravado pelas secas;
- uso intensivo dos solos, tanto na agricultura moderna quanto na tradicional;
- cultivo em terras inapropriadas tais como, ecossistemas e matas remanescentes, etc.;
- pecuária extensiva;
- queimadas;
- desmatamento em áreas com vegetação nativa, áreas de preservação, margens de rios, etc., principalmente pelos setores de atividades tais como: cerâmica, panificação e cal;

⁵⁷ O Nordeste brasileiro não é sinônimo de semiárido. Nessa região, “encontramos uma parcela bem chuvosa, que é a Zona da Mata e o Meio-Norte, e outra com chuva razoável que é o Agreste. O Semiárido atravessa a Bahia em direção ao sul e invade o norte de Minas Gerais. Não existe uma definição aceita por todos sobre a área do Semiárido brasileiro. Por motivos práticos, considera-se como o espaço geográfico onde ocorrem secas prolongadas que levam ao fracasso da agricultura, provocam migrações etc. A principal característica do Semiárido não é falta de chuva, mas a irregularidade de sua precipitação no tempo e no espaço. “No tempo” quer dizer que não sabemos quanto tempo vai passar entre uma chuva e a próxima; e no “espaço”, que a próxima chuva pode cair a muitos quilômetros de distância da chuva anterior” (SCHISTEK; ARAÚJO, 2007, p. 14-15).

- técnicas inapropriadas de irrigação, particularmente sem o uso de drenagem;
- mineração (PORTAL IDEMA, 2009)⁵⁸.

A desertificação impacta na vida e na economia do estado trazendo inúmeras decorrências, dentre as principais, são verificadas as seguintes:

- **ambientais:** erosão e salinização dos solos, perda de biodiversidade, diminuição da disponibilidade e da qualidade dos recursos hídricos, entre outros;
- **sociais:** principalmente, a desestruturação familiar, pela necessidade de emigrar para centros urbanos devido à perda da capacidade produtiva da terra;
- **econômicas:** destacam-se a queda na produtividade e produção agrícolas (sobretudo na agricultura de sequeiro que é mais vulnerável aos fatores climáticos) e a diminuição da renda e do consumo da população. Além disso, a perda da capacidade produtiva da sociedade repercute diretamente na arrecadação de impostos e na circulação da renda (PORTAL IDEMA, 2009, grifo do autor).

Essa realidade, embora apresente limites ao desenvolvimento, não inviabilizou o estado de ser competitivo, principalmente no que se refere às atividades agrícolas. O Rio Grande do Norte possui uma forte agricultura sustentada por sistemas de irrigação, posicionando-se inclusive como o maior produtor de melão do país, destacando-se também na produção de outras culturas.

Esse setor produtivo merece destaque, pois

[...] o Rio Grande do Norte dispõe de excelentes condições para a prática da fruticultura tropical irrigada. A elevada insolação, as terras férteis localizadas nas regiões do Vale do Assu e Chapada do Apodi e a água abundante em pleno clima semiárido colocam o Estado numa posição privilegiada para o desenvolvimento dessa atividade. Com a introdução de modernas tecnologias que refletem em ganhos de produtividade, o setor vem aumentando gradativamente sua participação na economia estadual. As baixas precipitações ocorridas na região em períodos de seca, ao contrário do que ocorre com as culturas de sequeiro, beneficiam significativamente a fruticultura irrigada (PORTAL IDEMA, 2009).

Entretanto, não é somente na agricultura irrigada que essa superação pôde ser alcançada. Na agricultura tradicional (aquela que depende de precipitações pluviométricas para a consolidação da produção), são apresentados como destaque a cana-de-açúcar, o abacaxi e a castanha de caju.

⁵⁸ Foram tomados como referência para dar suporte à análise da questão ambiental no Rio Grande do Norte os dados disponibilizados no Portal do IDEMA.

Na pecuária, é crescente a participação da caprinovinocultura⁵⁹ no rebanho estadual devido à fácil adaptação dessa atividade às condições climáticas da região. Esse setor tem apresentado um desempenho bastante favorável nos últimos anos, estimulado pelas ações do Governo Estadual através do programa do leite e pelas caprifeiras⁶⁰.

Outra atividade importante da economia potiguar é a criação de camarão em cativeiro, que se tornou significativa e dispõe de excelentes condições para o cultivo, sendo esse produto o segundo na pauta de exportação do estado.

No extrativismo, é destacada a produção de sal marinho, que atualmente supera os 90% da oferta nacional. A produção de petróleo também coloca o Rio Grande do Norte em uma posição de destaque, ficando, em volume de produção, atrás apenas do estado do Rio de Janeiro.

O gás natural também tem sua produção em destaque, sendo atualmente bastante solicitado pelos setores industrial e automotivo.

Entre as atividades fabris, a indústria têxtil tem se expandido através da ampliação, modernização e implantação de novas empresas.

Apesar desses avanços nos setores primário e secundário, é no terciário, mais especificamente na atividade turística, que atualmente se encontra o grande vetor da economia potiguar.

O turismo é a atividade que mais gera empregos no estado, com cerca de 120 mil postos já existentes em 2009. A expectativa do governo é que sejam geradas mais 95 mil vagas nos próximos quatro anos (2010-2013), em decorrência dos investimentos que estão sendo realizados no setor (PORTAL DO GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE, 2009).

Para alcançar esse patamar, o estado criou condições nos últimos anos para esse crescimento, investindo na implantação de infraestrutura e na capacitação dos

⁵⁹ A caprinovinocultura é uma atividade explorada economicamente em todos os continentes, sendo exercida em distintos ecossistemas com os mais diferentes tipos de clima, solo, topografia e vegetação. No entanto, em alguns países, a exemplo do Brasil, essa atividade é desenvolvida de forma empírica e extensiva, com baixos níveis tecnológicos e resultados zootécnicos. O crescimento vertiginoso da exploração de pequenos ruminantes está transformando o cenário dos sistemas produtivos. Ao longo das últimas décadas, a caprinovinocultura tem sofrido transformações técnicas nos diversos elos de suas cadeias produtivas. Quanto ao agronegócio brasileiro da caprinovinocultura de corte, vem apresentando um significativo crescimento. O mercado da carne de ovinos e caprinos é altamente comprador e a atividade vem crescendo a passos largos, em todas as regiões do país, destacando-se as regiões Nordeste, Centro-Oeste e Norte (CORREIA, 2006).

⁶⁰ Feiras, quase sempre regionais, sob a forma de eventos para criadores, onde é normalmente comercializado o rebanho.

profissionais do setor, além da divulgação do Rio Grande do Norte como destino turístico em outros lugares do Brasil e também no exterior. Para realçar as potencialidades do turismo de negócios no estado, a Secretaria de Estado de Turismo enfatiza:

O turismo é uma vocação natural do Rio Grande do Norte e é a atividade que mais tem divulgado o Estado no país e no exterior. Se por um lado as belezas naturais encantam e atraem visitantes, por outro, o forte investimento do Governo em divulgação e infraestrutura dos principais pólos consolidou o Rio Grande do Norte como destino nacional e internacional e um ótimo negócio para investidores e empreendedores. Aliado a tudo isso, o Rio Grande do Norte tem uma das maiores redes hoteleiras regionais, com 42.000 mil leitos, sendo 25.000 em Natal, e um dos principais centros de qualificação de mão de obra do Brasil – o Hotel Barreira Roxa e o Centro de Convenções – que oferece conforto e tecnologia para a realização dos mais diferentes tipos e tamanhos de eventos, com capacidade para receber, com todo conforto, 4.800 pessoas (SECRETARIA DE ESTADO DE TURISMO DO RIO GRANDE DO NORTE, 2009).

Os números dessa atividade apresentados pela Secretaria de Estado demonstram em suas estatísticas a evolução ocorrida no setor no período de 2003 a 2009.

Inicialmente, acerca da receita gerada pela atividade turística, houve um incremento da ordem de 170,14% no período, fato relevante ao se considerar que o montante dessa receita em 2009 foi de R\$ 583,4 milhões de dólares/anuais, gerada por um contingente de 2.179.925 turistas que visitaram o estado nesse ano, representando um acréscimo de 53,56% em relação a 2003.

O perfil desse turista corresponde, em sua origem, a 88,26% de pessoas oriundas dos demais estados da federação, incluindo aqueles que vêm do interior do Rio Grande do Norte, e 11,74% de turistas estrangeiros, estimados em 255.951 turistas, dos quais a maior participação é de pessoas vindas de Portugal, Espanha e Itália (55,12%).

Esse fluxo implicou uma evolução no período citado de aproximadamente 65,53% na movimentação aeroportuária de passageiros. Todo o dinamismo apresentado nessa atividade provoca na economia do estado do Rio Grande do Norte reflexos positivos em seus indicadores sociais e econômicos.

Entretanto, como toda ação humana não tem uma única faceta, o turismo também traz preocupações para o estado, principalmente no que se refere a um problema que não é exclusivo do Rio Grande do Norte, mas que é observado

também nos mais variados roteiros turísticos nacionais, que é a questão do turismo sexual, com a exploração sexual de crianças e adolescentes.

Devido ao fato de ser um aspecto preocupante, essa ocorrência tem sido tratada pelas autoridades do estado em ações, como a criação do Grupo de Trabalho de Combate ao Turismo Sexual pelo Governo do estado, o Projeto do SESI em parceria com a Federação da Indústria do Estado e Federação do Comércio, entre outros.

Outro fator a ser considerado na presente caracterização é a análise da dinâmica demográfica do estado. Para tanto, inicialmente, é relevante destacar que o perfil de sua população segue a seguinte distribuição:

TABELA 2
População residente por faixa etária, em 2009, em mil habitantes – Rio Grande do Norte

Faixa etária	População
0 a 4 anos	244
5 a 9 anos	253
10 a 14 anos	282
15 a 19 anos	311
20 a 24 anos	324
25 a 39 anos	772
40 a 59 anos	672
60 anos ou mais	331
Total	3188

Fonte: IBGE (2009); PNAD (2009).

Como pode ser observado, os dados da Tabela 2 apontam para a direção de que o estado possui, de acordo com os dados populacionais de 2009, uma matriz com forte concentração na faixa situada entre 15 e 39 anos, com aproximadamente 44,13% da população total inserida nesse intervalo etário, o que reflete um retrato demográfico de uma população jovem.

Realçando essa análise demográfica, é importante relatar que foi observado nessa população um crescimento no período compreendido entre 2006 e 2009 da ordem de 3,08%, enquanto que a população nordestina em seu conjunto aumentou em 3,8% no mesmo período. De acordo com os principais indicadores apresentados

pelo IBGE, a população do Rio Grande do Norte representou, em 2009, aproximadamente 5,85% do total da população do nordeste (PORTAL FEDERATIVO, 2010).

A densidade demográfica do estado em 2009 é de 60,03 hab/km², enquanto na região Nordeste essa mesma densidade fica em torno de 34,3 hab/km². Com relação à expectativa de vida no estado, encontra-se em crescimento, e atualmente (2009) é a terceira melhor da região Nordeste, ficando em torno de 70,8 anos superior a do conjunto dos estados nordestinos, que é de 70,1 anos. Em sua composição, o Rio Grande do Norte tem sua população formada por 88,94% de habitantes naturais do próprio estado e somente 11,06% de não naturais, o que reflete um quadro de baixa mobilidade de pessoas vindas de outros estados (SÍNTESE DE INDICADORES SOCIAIS, 2009).

Um dos aspectos relevantes em uma análise demográfica refere-se à relação população rural/população urbana. No caso do estado do Rio Grande do Norte está concentrada, no conjunto de suas áreas urbanizadas, 72,52% de sua população total. O IDEMA (2009) chama a atenção para o fato de que a população rural do estado, até a década de 1970, era superior à urbana, porém, em 2009, equivalia somente a 27,48% da população (PNAD, 2009).

Essa mudança no perfil da população ocorreu como na maioria dos estados brasileiros, sendo observada no Rio Grande do Norte, na região Nordeste e no Brasil com o seguinte comportamento:

TABELA 3
Relação rural/urbana da população do Brasil, Nordeste e Rio Grande do Norte em mil habitantes – 1991/2009

População	1991	Percentual	2000	Percentual	2009	Percentual
Brasil						
Total	146.825	100,00	169.799	100,00	191.796	100,00
Rural	35.834	24,41	31.845	18,75	30.754	16,04
Urbana	110.991	75,59	137.954	81,25	161.042	83,96
Nordeste						
Total	42.497	100,00	47.741	100,00	54.020	100,00
Rural	16.721	39,35	14.766	30,93	14.710	27,23
Urbana	25.776	60,65	32.975	69,07	39.310	72,77
Rio G. do Norte						
Total	2.415	100,00	2.777	100,00	3.188	100,00
Rural	746	30,89	740	26,65	876	27,48
Urbana	1.669	69,11	2.037	73,35	2.312	72,52

Fonte: PNAD (2009), Sistema Sidra (IBGE, 2010).

Os dados apresentados demonstram uma uniformidade no comportamento da relação população urbana/população rural no conjunto dos estados brasileiros, nos estados nordestinos e no Rio Grande do Norte. Isto ocorre, quando o período considerado é o ano 2000 em comparação ao de 1991, quando pode ser observado o crescimento em números absolutos da população urbana em relação à população rural.

Quando a comparação é realizada com os dados de 2009 em relação a 2000, essa variação ocorre de maneira diferenciada no Rio Grande do Norte. Apesar de todas as dimensões territoriais consideradas (Brasil, Nordeste e Rio Grande do Norte) revelarem uma realidade demográfica intensamente urbanizada, aconteceu, no período considerado, uma mudança no comportamento da variação da população rural desse estado.

A população em questão aumentou em relação ao período anterior, passando de 740 mil (2000) para 876 mil. Em 2009, esse incremento também foi observado em termos percentuais, pois a população rural em relação ao todo da população potiguar passou de 26,65% (2000) para 27,48%.

Esses dados refletem uma situação bastante interessante, própria do Rio Grande do Norte, caracterizada por uma dupla ruralidade presente em seu território. Nele, é encontrado em algumas regiões um cenário de sustentabilidade do campo com condições de boa qualidade de vida para seus trabalhadores e em outras a forte e degradante incidência da seca que ainda interfere significativamente nos resultados das atividades rurais.

É inegável, nesse caso, a influência de situações observadas em determinadas regiões, como, por exemplo, no Vale do Assu e na Chapada do Apodi (onde a agricultura irrigada tem contribuído para a melhoria da qualidade de vida da população e para a participação desse segmento da economia no PIB potiguar).

Embora seja relevante apresentar essa peculiaridade para que haja um melhor entendimento da realidade do estado, a ocorrência em questão ainda carece de maior aprofundamento em sua análise, o que não pode ser aqui realizado por não corresponder ao objetivo da presente pesquisa.

Para realçar uma melhor visualização da qualidade de vida da população potiguar, é necessário também dar ênfase ao acesso que tem ao saneamento básico existente no estado, considerando o acesso da população aos serviços de

águas tratadas, esgotamento sanitário e tratamento e coleta de lixo, o que pode ser revelado pelos seguintes dados:

TABELA 4
Serviços de saneamento básico – Brasil, Nordeste e Rio Grande do Norte – 2009

Variáveis em percentual	Brasil	Nordeste	Rio Grande do Norte
Domicílios com banheiro ou sanitário	96,40	90,22	96,87
Domicílios com serviço de abastecimento de água com canalização interna por rede geral	83,05	74,60	85,62
Domicílios com serviço de abastecimento de esgotamento sanitário (rede coletora)	52,53	30,77	15,01
Domicílios com serviço de abastecimento de esgotamento sanitário com fossa séptica ligada à rede coletora	6,60	3,00	5,90
Domicílios com serviço de abastecimento de esgotamento sanitário com fossa séptica não ligada à rede coletora	13,17	18,60	26,42
Domicílios com serviço de esgotamento sanitário – outros	3,60	4,20	1,80
Domicílios sem serviço de esgotamento sanitário	3,50	9,80	3,30
Domicílios com serviço de coleta de lixo direta	82,10	65,76	83,61
Domicílios com serviço de coleta de lixo indireta	6,50	10,4	2,70
Domicílios com outros destinos do lixo	11,37	23,83	13,74

Fonte: Sistema SIDRA (IBGE, 2009) e PNAD (2009).

O perfil demonstrado na Tabela 4 leva à afirmação de que, no estado do Rio Grande do Norte, de uma forma em geral, ocorre uma boa cobertura no que diz respeito aos serviços de saneamento, excetuando o que se refere ao esgotamento sanitário com rede coletora⁶¹, que fica em apenas 15,01% do total, dado bastante inferior ao observado na região Nordeste e no Brasil, o que interfere diretamente na proporção geral da população com acesso aos serviços de saneamento.

Se o fornecimento dos serviços de saneamento for analisado pela ótica da existência de abastecimento de água por rede geral, é encontrado no estado um resultado que o leva a uma posição privilegiada perante as realidades brasileira e nordestina.

⁶¹ Quando a canalização das águas servidas e dos dejetos estivesse ligada a um sistema de coleta que os conduzisse para um desaguadouro geral da área, região ou município, mesmo que o sistema não dispusesse de estação de tratamento da matéria esgotada (PNAD, 2009).

O bom resultado também é observado quando são considerados os serviços de abastecimento de esgotamento sanitário com fossa séptica⁶² e o serviço de coleta de lixo direta, que se encontram em uma situação melhor do que a da realidade brasileira e a do conjunto dos estados nordestinos (PNAD, 2009).

Apesar do cenário favorável apresentado, os indicadores apontam que ainda existe um longo caminho a ser percorrido por parte do poder público, no sentido de dotar acesso a esses serviços para a maioria da população potiguar.

Entretanto, quando está sendo analisada a realidade socioeconômica do estado do Rio Grande do Norte, é necessário, para uma melhor visualização, considerar a influência da Região Metropolitana de Natal, que, apesar de abrigar apenas seis municípios, possui 37,57% da população total do estado. A área total desses municípios é 1.906,5 km², correspondendo a somente a 3,59% do território estadual, o que confere à região metropolitana uma densidade demográfica de 547,24 hab/km² (PORTAL IDEMA, 2009).

Com características tipicamente urbanas, essa região metropolitana constitui o principal polo industrial e de serviços, concentrando inclusive as atividades administrativas, uma vez que inclui, entre seus municípios, a capital do estado.

É evidente que tal concentração acarreta impactos na realidade socioeconômica do estado e que por isso ele não pode ser considerado como um território homogêneo, ou seja, os seus dados sociais e econômicos podem ser reflexos também dessa elevada concentração, já que em determinadas regiões podem ser encontradas realidades bem diferenciadas.

Para vislumbrar um quadro mais aproximado do nível de desenvolvimento humano e da desigualdade existente no Rio Grande do Norte, são elencadas, a partir desse ponto, as variações observadas tanto no Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)⁶³ quanto no Coeficiente de Gini, que apontam para a situação do estado.

⁶² Quando as águas servidas e os dejetos fossem esgotados para uma fossa, em que passavam por um processo de tratamento ou decantação, sendo a parte líquida absorvida no próprio terreno ou canalizada para um desaguadouro geral da área, região ou município (PNAD, 2009).

⁶³ Desde 1990, os relatórios divulgados pela Organização das Nações Unidas (ONU) nos permitem realizar algumas comparações entre a qualidade de vida da população dos diversos países do planeta utilizando o **Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)**. Esse índice reflete as condições de três variáveis básicas para uma boa qualidade de vida: a expectativa de vida ao nascer, a escolaridade e o Produto Interno Bruto *per capita*. Veja o que significam essas variáveis: **expectativa de vida ao nascer** – se a população apresenta uma expectativa de vida elevada, as condições de saneamento básico, alimentação, assistência médico-hospitalar e moradia são boas, além de haver o

O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) do Rio Grande do Norte é 0,702, situado abaixo do IDHM nacional, que é de 0,800. Entretanto, no período analisado (1991/2000)⁶⁴, houve uma acentuada variação nesse índice, levando o estado do Rio Grande do Norte à principal posição no *ranking* de Desenvolvimento Humano entre os estados nordestinos, conforme demonstrado na tabela a seguir:

TABELA 5
Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – Nordeste – 1991/2000

Nordeste	IDHM 1991	IDHM 2000
Rio Grande do Norte	0,618	0,702
Ceará	0,597	0,699
Bahia	0,601	0,693
Pernambuco	0,614	0,692
Sergipe	0,607	0,687
Paraíba	0,584	0,678
Piauí	0,587	0,673
Maranhão	0,551	0,647
Alagoas	0,535	0,633

Fonte: PNUD – Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (2009).

acesso a um meio ambiente saudável; **escolaridade** – quanto maior o índice de escolarização da população, melhor o nível de desenvolvimento, exercício da cidadania, produtividade do trabalho etc.; **Produto Interno Bruto *per capita*** – o PIB é a soma de tudo o que foi produzido pela economia de um país no período de um ano. O PIB de um país dividido por sua população corresponde à renda *per capita*, que é o valor que caberia, em média, a cada pessoa. No cálculo do IDH, o PIB é ajustado ao poder de compra da moeda nacional, porque os gastos com alimentação, saúde e moradia variam muito de um país para outro. Essas três variáveis são expressas em uma escala que varia de 0,0 a 1,0: quanto mais baixo o índice, piores são as condições de vida, quanto mais próximo de 1,0, mais elevada é a qualidade de vida da população em geral. No caso da utilização do índice para estados e municípios, deve ser usado o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal. As principais diferenças entre o IDH e o IDHM são: no lugar do PIB *per capita*, usado no IDH, considera-se a renda familiar *per capita* ou renda *per capita* média, devido ao fato de que a riqueza apropriada em um município não é necessariamente ali aplicada. Em vez da taxa bruta de matrícula, utiliza-se a taxa bruta de frequência à escola nos três níveis de ensino, pois o volume de matrículas não reflete necessariamente o nível de escolaridade de uma comunidade, visto que os estudantes podem morar em uma cidade e estudar em outra, distorcendo as taxas de matrícula. Com relação às dimensões, o IDHM é constituído de 3 subíndices: Longevidade – IDHM-L; Educação – IDHM-E; Renda – IDHM-R. Eles têm valor proporcional na composição do índice, sendo este obtido, portanto, pela média aritmética dos três subíndices: $IDH-M = (IDHM-L + IDHM-E + IDHM-R)/3$. Varia de 0 a 1, tal como o IDH. (ENTENDA OS INDICADORES, 2009. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/indicadores>>).

⁶⁴ Apesar de já estarem disponíveis os dados referentes ao IDH de 2009, estes são relativos aos países. Quando estão sendo analisados estados e municípios, o índice utilizado é o IDHM, obtido através de dados do Censo. Por esse motivo, estão sendo tratados para efeito de comparação os índices dos dois últimos anos em que foi realizado o Censo. Um próximo IDHM somente estará disponível com a divulgação e a análise dos dados do Censo 2010.

Essa variação, decomposta nos subíndices⁶⁵ correspondentes às dimensões que compõem o IDHM, apresentou o seguinte comportamento no período estudado:

TABELA 6
Variação e composição do IDHM do Rio Grande do Norte – 1991/2000

Nomenclatura do índice	1991	2000	Variação 1991/2000 (%)
IDHM	0,618	0,702	13,6
IDHM-E	0,642	0,779	21,4
IDHM-R	0,578	0,636	10,0
IDHM-L	0,634	0,690	9,0

Fonte: PNUD – Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (2009).

Dessa forma, é possível afirmar que o aumento do nível de desenvolvimento humano observado no Rio Grande do Norte no período de 1991 a 2000 advém, mais especificamente, de melhorias na educação, as quais, com sua variação de 21,4%, puxaram mais fortemente a variação do índice.

As mudanças em tela, pela própria constituição do subíndice, foram fortemente influenciadas pelo nível de alfabetização da população maior de 15 anos e pela taxa bruta de frequência à escola da população de 7 a 22 anos nos três níveis de ensino. Em seguida, o fator de maior influência foi a renda e por último a dimensão de longevidade (na qual também estão implícitas as melhorias em saúde e saneamento).

No Rio Grande do Norte, a taxa de alfabetização da população com 5 anos ou mais, que era de 64,5%, em 1991, passou para 76,3%, em 2000. Segundo dados da PNAD (2009), essa taxa encontra-se em 80,49% em 2009, o que implica dizer que cerca de 19% da população dessa faixa etária ainda permanece analfabeta, embora se observe uma tendência constante de melhora no nível de instrução da população.

Outro fator importante a ser considerado, no que se refere à educação, diz respeito aos anos de estudo do chefe de domicílio⁶⁶. Verificou-se, no Rio Grande do

⁶⁵ As três dimensões que compõem o IDHM são representadas por três subíndices: IDHM-E (educação); IDHM-R (renda); IDHM-L (longevidade), que têm o mesmo peso na composição do índice. Portanto, a dimensão que mais influencia na determinação do valor do índice é aquela em que se verifica a maior variação percentual.

⁶⁶ Existem estudos que correlacionam a melhoria dos níveis de alfabetização à frequência na escola, bem como a inserção no mercado de trabalho à quantidade de anos de estudos dos chefes de domicílio.

Norte, em 2000, um baixo índice de escolarização nesse grupo, uma vez que 50% deles não possuem instrução, já que passaram menos de 1 ano ou de 1 a 3 anos na escola. Esse indicador revelou que metade dos chefes de domicílio do estado não chegou a completar o primeiro ciclo, referente ao ensino fundamental, podendo, portanto, serem considerados analfabetos funcionais.

De acordo com dados mais atualizados pela PNAD 2009, a realidade desse mesmo estrato mudou para 35,47%. Embora essa situação ainda seja desfavorável, o Rio Grande do Norte melhorou esse indicador no período 2000/2007, ficando em situação bem melhor que o conjunto dos estados do Nordeste, os quais apresentaram um percentual em torno de 40% (PNAD, 2009).

Outra medida que proporciona um retrato da desigualdade de distribuição de renda, é o Coeficiente de Gini⁶⁷. Considerando sua evolução, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) aponta:

Entre 2001 e 2005, o grau de desigualdade de renda no Brasil declinou de forma acentuada e contínua [...] apesar dessa acentuada queda, a desigualdade de renda brasileira permanece extremamente elevada. A fatia da renda total apropriada pela parcela 1% mais rica da população é da mesma magnitude que a apropriada pelos 50% mais pobres. Além disso, os 10% mais ricos se apropriam de mais de 40% da renda, enquanto os 40% mais pobres se apropriam de menos de 10% (BARROS *et al.*, 2007, p. 9).

Esse resultado, apesar da evolução apresentada, aponta o Brasil como um dos países com as piores condições de desigualdade social no mundo. O reflexo dessa situação se difunde por todo o país, acentuando-se mais especificamente na região Nordeste, conforme demonstrado a seguir:

TABELA 7
Coeficiente de Gini – Brasil, Nordeste e Rio Grande do Norte – 2009

Coeficiente de Gini – 2009	Total	Homens	Mulheres
Brasil	0,524	0,521	0,508
Nordeste	0,546	0,544	0,545
Rio Grande do Norte	0,547	0,552	0,526

Fonte: PNAD, 2009.

⁶⁷ É uma medida do grau de concentração de uma distribuição, cujo valor varia de zero (a perfeita igualdade) até um (a desigualdade máxima) (PNAD, 2009).

Em conformidade com os dados da Tabela 7, pode ser observado que a desigualdade do Rio Grande do Norte é mais acentuada do que a do conjunto dos estados nordestinos e do índice brasileiro. Esse fato leva à conclusão de que o desenvolvimento econômico observado no estado ainda não teve repercussões para o conjunto de sua população, já que a desigualdade da renda ainda é bastante proeminente.

Além do aspecto citado, com a análise do perfil do IDHM dos municípios potiguares, é observado que apenas 13 municípios do território potiguar possuem IDHM acima do IDHM do estado. O IDHM de todos os municípios do Rio Grande do Norte encontra-se acima de 0,500 e abaixo de 0,800, o que indica um médio desenvolvimento humano.

Nesse ponto, é necessário retornar ao fato de a concentração populacional e econômica do estado estar circunscrita na Região Metropolitana de Natal, sua capital, o que não difere da maioria dos estados brasileiros.

Nessa região metropolitana estão localizados os melhores Índices de Desenvolvimento Humano Municipais do estado, com destaque para Natal, que apresentou o IDH-M mais elevado (0,787), sequenciado por Parnamirim (0,760), Extremoz (0,695), São Gonçalo do Amarante (0,694), São José de Mipibu (0,671), Nísia Floresta (0,666), Macaíba (0,665) e Ceará-Mirim (0,646) (FEDERAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DO RIO GRANDE DO NORTE, 2010).

Esses índices decorrem do fato de, no território do Rio Grande do Norte, apresentar-se uma estrutura da rede funcional do setor terciário, do comércio e de uma expressiva rede de prestação de serviços, aglutinados na malha urbana da metrópole regional.

Outro fator que colabora para a concentração da renda dentro do território potiguar refere-se aos *royalties* pagos pela Petrobrás, conforme aponta a *Tribuna do Norte* (16/11/2008, p. 3):

Sendo um dos principais recursos no orçamento em pelo menos 15 municípios potiguares produtores de petróleo, os royalties – pagamentos feitos pela Petrobras pela exploração – são os responsáveis pela transformação no estilo de vida de várias cidades beneficiadas. Desde que a fonte de riqueza foi incluída nos ganhos das prefeituras, estas cidades mudaram seus Índices de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) de padrões africanos para uma situação mediana. Porém, assim como o óleo extraído do solo, os royalties estão fadados a acabarem um dia. No Rio Grande do Norte, o pagamento às cidades produtoras e ao Estado começou em 1983, no mesmo ano que o Polo de Guamaré iniciou suas atividades.

Ao todo, são 15 cidades produtoras: Mossoró, Alto do Rodrigues, Guamaré, Macau, Apodi, Areia Branca, Assu, Caraúbas, Carnaubais, Felipe Guerra, Governador Dix-Sept Rosado, Pendências, Porto do Mangue, Serra do Mel e Upanema.

Pode ser considerado, portanto, que a situação do desenvolvimento humano no Rio Grande do Norte fica com seus expoentes concentrados na Região Metropolitana de Natal e nos municípios que fazem parte da Região Mossoroense, que detém a maioria dos recebedores de *royalties* da Petrobrás. Dessa forma, são concentrados renda, trabalho e potencial de desenvolvimento, o que não ocorre em outras regiões do território potiguar. Essa concentração traz inúmeros desdobramentos para o estado como um todo, principalmente pela necessidade de políticas públicas territorializadas e voltadas para buscar uma maior igualdade de condições de vida da população do estado.

Após essa caracterização do estado do Rio Grande do Norte, território maior da espacialidade dos municípios tomados como base empírica da presente tese, é importante retomar o fato de que esta pesquisa teve como objetivo a verificação dos impactos socioeconômicos, culturais e políticos do Programa Bolsa Família em pequenos e médios municípios deste estado. Para tanto, a caracterização do território da investigação (no caso os dois municípios, o maior, de médio porte, Caicó e o de pequeno porte, Cerro Corá) configura-se necessária para a compreensão mais específica da realidade que está sendo estudada.

3.2.2 Caicó: o maior município do Seridó

Caicó é o maior município do Seridó. Sua povoação começou na Fazenda Penedo, em 1735, elevada à condição de vila em 1788, sob o nome de Vila Nova do Príncipe. Em 1868, foi alçada à categoria de cidade, recebendo os nomes de Cidade do Príncipe (1868), Cidade do Seridó (1890) e, finalmente, Caicó (1890) (ROTEIRO DO SERIDÓ, 2009).

O município abrange uma área de 1229 km² e, conforme o IBGE (2009), sua população no ano 2009 era estimada em 63006 habitantes, classificando-se como município de médio porte em concordância com a estratificação encontrada na Política Nacional de Assistência Social (2004). Apresenta uma densidade demográfica de 51,26 hab/km², de acordo com dados do Sistema Cidades@ (IBGE, 2009).

A taxa de urbanização do município ficou, no ano de 2009, em torno de 90,66% (PORTAL FEDERATIVO, 2010), superior aos 88,81% observados no início da década, de acordo com o IBGE (2009), traduzindo-se na maior urbanização da região e indicando, além de elevada concentração da população no perímetro urbano, que esse fenômeno apresenta uma tendência de intensificação, ou seja, cada vez mais ocorre em Caicó o êxodo de pessoas para a área urbana, sejam oriundas da zona rural, sejam provenientes de outros municípios.

Para problematizar os impactos desse movimento migratório sobre o espaço urbano, Dantas e Moraes (2005, p. 5) apontam que:

[...] o mais visível e imediato é o crescimento da periferia urbana e dos problemas socioambientais decorrentes. Viver na cidade demanda uma infraestrutura de bens e serviços que possibilitem uma vida digna aos seus cidadãos, o que não tem se configurado a contento para as populações, principalmente as de baixa renda. Mas não é só o sítio urbano que é afetado com aumento da periferia urbana. As paisagens das áreas centrais, também, passam a ser redefinidas. Proliferam estratégias de sobrevivência, cujo suporte espacial passa a ser as ruas, avenidas, calçadas da cidade. Crescem as atividades informais que terminam por se constituir em importante fonte de renda, nos dias atuais, para as famílias que delas sobrevivem. Essa situação é resultado, além de outras coisas, da ausência de estrutura condizente para atender as necessidades dessa população.

As consequências desse movimento implicam o empobrecimento e a baixa

qualidade de vida da população (que não tem outro recurso para sobreviver senão adentrar no mercado informal⁶⁸), transformando-a em clientela potencial para os programas sociais dada à escassez ou à instabilidade de recursos provenientes desse trabalho sem vínculos e segurança.

O “olhar” sobre Caicó, sua “espacialidade” e sua “urbanidade”, assim como a de outras cidades brasileiras, circunscreve-se no âmbito de uma discussão acerca da dualidade rural/urbano.

Em referência ao recente processo de urbanização brasileira, Santos e Silveira (2006, p. 204-205) ponderam que cidades como Caicó, com mais de vinte mil habitantes, “vêm crescer sua participação no conjunto da população brasileira, passando de pouco menos de 15% do total em 1940, para 61,42% em 1996”.

Conforme esclarecem esses autores, a população urbana das aglomerações com mais de vinte mil habitantes “cresce mais depressa do que a população total e a população urbana do país” (SANTOS; SILVEIRA, 2006, p. 204-205).

No período compreendido entre 2000 e 2009, foi possível observar a seguinte variação demográfica na população caicoense:

TABELA 8
Variações demográficas – Caicó – 2000/2009

Caicó	2000	2009	Varição (%)
População total	57002	63006	10,53
Masculina	27456	30526	11,16
Feminina	29546	32480	9,93
Urbana	50624	57115	12,82
Rural	6378	5891	-7,63

Fonte: Portal Federativo (2009), IBGE (2009).

Os dados apresentados na Tabela 8, além de confirmarem que a população urbana do município cresceu em ritmo mais acelerado que a população total, demonstram que o movimento em questão ocorre mais intensivamente na população do sexo masculino.

Esse fato põe Caicó em uma posição de pólo de atratividade de mão de obra

⁶⁸ Como exemplo desse fenômeno, pode ser tomado o caso dos mototaxistas, atividade que se proliferou em Caicó pelo fato de a cidade ainda não contar com transporte coletivo urbano, ficando como alternativa de mobilidade da população que não disponibiliza de veículo próprio o mototáxi, que se constitui elemento comum e assíduo na paisagem urbana de Caicó.

masculina, que migra do campo para a cidade em busca de trabalho, apesar das condições de precariedade do mercado formal de trabalho, como apontam Dantas e Moraes (2005).

Ao experimentar esse crescimento populacional, Caicó, na comparação com outros municípios potiguares, mais especificamente com aqueles inseridos no contexto da Região Seridoense, apresenta uma posição de crescimento considerável. No entanto, é importante realçar que todo esse *boom* de crescimento não é suficiente para dar a Caicó uma condição determinante de município predominantemente urbano.

Nessa análise, a contribuição de Veiga (2003, p. 56) permite um melhor entendimento a respeito da questão, pois, ao considerar em sua obra que o Brasil é menos urbano do que se calcula, o autor observa que:

[...] qualquer pessoa que conheça um município de pequeno ou médio porte localizado fora de aglomerações poderá confirmar que sua economia é essencialmente alicerçada na utilização direta de recursos naturais, claro, haverá certamente atividades comerciais, de transporte e outros serviços. E mesmo indústrias classificadas como empresas urbanas. Só que quase tudo diretamente vinculado a lides agrícolas, pecuárias, florestais, pesqueiras, minerais, ou a recreações dependentes da natureza. Mesmo em suas Câmaras há sempre larga maioria de vereadores que atuam nesses ramos da economia, mesmo que exerçam outras profissões, como lojistas, farmacêuticos, eletricitistas ou empreiteiros e trabalhadores da construção civil.

Seria esse o retrato de Caicó? Considerando o parâmetro que estabelece a Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), para que determinada localidade seja considerada urbana, sua densidade demográfica deve ser de 150 hab/km² (VEIGA, 2003, p. 65). Portanto, como esse município possui densidade demográfica de 50,38 hab/km² e taxa de urbanização de 90,65%, é aceitável que ocorram questionamentos dessa natureza.

Porém, os números de Caicó colocam-no como Centro Regional de influência irradiada pelo estado vizinho, a Paraíba. Seu perfil econômico diversificado fornece subsídios e reforça a sua condição de município urbanizado. Para explorar suas características, é tomado por base o estudo *Seridó Norte-rio-grandense: uma geografia da resistência*, de Moraes (2005).

Na pecuária, e em especial na bovinocultura, a autora aponta que esse município detém a liderança regional. A produção de leite levou à expansão do

fabrico de produtos derivados, implicando também considerável crescimento tecnológico do setor industrial.

Reforçando a condição socioeconômica do ente estudado, o Plano de Desenvolvimento Sustentável do Seridó (PDSS) (2000, p. 135) aponta, em função da inovação observada na esfera comercial de Caicó, que:

[...] a produção seridoense marca presença no Estado e se afirma em outras regiões do País, especialmente onde residem emigrantes nordestinos. Não só a produção, mas a “marca Seridó” e dentro dela a “marca Caicó” são pontos fortes da economia regional, num mundo onde, cada vez mais, as “marcas” se valorizam.

Com relação à atividade industrial, a autora, em uma panorâmica acerca desse setor, analisa sua posição de primeiro lugar em um *ranking* de municípios seridoenses, ficando, em 2008, responsável por 28,75% da produção da Região.

Dentre as atividades econômicas do município, despontam a comercialização de leite, carne de sol e queijo. A cidade destaca-se, também, por ser um dos maiores polos de produção de bonés e artesanato do Brasil. O turismo encontra-se inserido nesse quadro como atividade de elevado potencial, já que Caicó faz parte do Roteiro Seridó – novos caminhos para o turismo⁶⁹, revelando-se como cenário promissor para o ecoturismo:

Em Caicó, rios, pedras, grutas e serras, como a Serra de São Bernardo, a Serra da Formiga, a Serra da Caridade e a Pedra da Baleia, são cenários perfeitos para o rapel, escalada, rali de motos, mountain bike, acampamentos, trilhas e trekking. Na cultura caicoense, destaca-se a Irmandade dos Negros do Rosário, criada em 1771, que até hoje comemora seus rituais com uma coreografia toda própria, utilizando lanças e danças tribais ao som de tambores seculares. Destaque também para o artesanato, a Festa de Sant’Ana e o carnaval. Caicó carrega o título de “terra do bordado”, sobressaindo-se internacionalmente pela qualidade de seus bordados. Depois de correr, passear e se extasiar com tanta beleza, é hora de provar a extraordinária carne de sol e os queijos de manteiga e coalho, além dos deliciosos doces e biscoitos caseiros (ROTEIRO SERIDÓ, 2009).

Essa diversidade proporciona ao município um leque de opções para o enfrentamento de seus problemas. No entanto, o maior deles, o desemprego, ainda é intensamente observado. Segundo dados do Ministério do Trabalho e Emprego –

⁶⁹ Projeto de interiorização do turismo desenvolvido pelo Governo do Estado do Rio Grande do Norte em parceria com o SEBRAE, composto por cinco roteiros, sendo o Roteiro Seridó a primeira fase (ROTEIRO SERIDÓ, 2009).

Perfil dos Municípios –, em janeiro de 2010, apenas 10,17% da população em idade ativa⁷⁰ de Caicó encontrava-se empregada com carteira assinada (MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO, 2010).

O perfil do emprego formal na Região do Seridó, e em particular em Caicó, é influenciado, dentre outros determinantes, pelo fato de sua base de atividade econômica estar fortemente consubstanciada na agropecuária, apesar do regime das secas.

Os pontos aqui considerados, provenientes do traçado socioeconômico desse município, permitem adentrar na discussão acerca da condição de desenvolvimento humano, tomando por base o IDHM (2000).

Caicó possui o maior índice da região seridoense (0,750), colocando-o na condição de município com médio desenvolvimento humano (CAIXA, IPEA, UFPE, 2004). Porém, está bastante próximo do limite superior dessa faixa, que o separa do patamar de um bom desenvolvimento humano, que é de 0,799.

Apesar de o IDHM de Caicó indicar uma mediana condição de desenvolvimento humano, foi preciso, para adensar o conhecimento da realidade desse município, considerar também outro parâmetro para avaliar a condição de pobreza nesse território. Para tanto, foi adotado o índice referente ao percentual de pobres, o qual, em Caicó, estava na ordem de 28,57%. Com base nesse dado (em relação à contagem da população de 2009), apesar de possuir um relativo desenvolvimento humano, aproximadamente 30% da população desse município encontrava-se em situação de pobreza (com rendimento mensal inferior a meio salário mínimo vigente em agosto de 2000) (MATRIZ DE INFORMAÇÃO SOCIAL – MDS, 2009).

Entretanto, mesmo que à primeira vista pareça um índice elevado, configura-se o melhor índice na Região do Seridó. Dessa forma, pode-se considerar que em Caicó existe a menor proporção de pobres – de acordo com a classificação adotada nesse índice – de todo o Seridó Potiguar.

Esse município, portanto, apesar de ainda concentrar um expressivo contingente de pobres, está em melhores condições dentro de sua região de influência, ou seja, destaca-se em um cenário permeado intensamente por esse fenômeno multidimensional que é a pobreza.

⁷⁰ Esse indicador considera por população em idade ativa pessoas com 10 anos de idade ou mais.

Com relação aos serviços de saúde, Caicó possuía, até setembro de 2010, um quantitativo de 120 estabelecimentos, sendo que, desse total, 23 eram Centros ou Unidades Básicas de Saúde; quatro, postos de saúde; quarenta e nove, consultórios isolados; e doze, clínicas especializadas, contando também com dois Hospitais gerais, sendo um público e outro filantrópico que atendia a demanda da região circunvizinha (DATASUS, 2010).

Considerando o número de leitos disponíveis, o município disponibilizava um total de quatrocentos e quarenta e seis, sendo que, desse montante, quatrocentos e doze eram para o SUS. Esses números colocam para Caicó a proporção de 7,0 leitos para cada 1000 habitantes (no estado, essa relação é de 2,6 para cada 1000 habitantes).

No que se refere à proporção de médicos/1000 habitantes, no município há 4,0 médicos/1000 habitantes, enquanto que no estado a mesma proporção fica em torno de 3,2 médicos/1000 habitantes (DATASUS, 2010).

Esses números, apesar de positivos, ainda não têm reflexos expressivos na questão da redução da mortalidade infantil no município, pois, em 2000, essa taxa era de 24,7 mortes/1000 nascidos vivos, ao passo que no estado era de 21,4.

Em 2007, foi encontrada uma situação de avanço nesse sentido (17,7 mortes/1000 nascidos vivos), mas, apesar desse cenário, esse número ainda está distante da taxa identificada no estado, a qual no mesmo ano totalizou 14,6 mortos/1000 nascidos vivos (DATASUS, 2010).

Na rede escolar de Caicó, em conformidade com o Educacenso 2007 (disponível no Mapa da Educação Brasileira, 2009), estavam, nesse ano, matriculados na educação básica (incluindo educação infantil, ensino fundamental, ensino médio, educação profissional, educação especial e educação de jovens e adultos) 19.613 estudantes, o que equivalia a 32,3% da população do município no mesmo período.

Esses alunos estavam lotados em 91 escolas, sendo 63 localizadas na zona urbana, as quais detinham 96,36% do total de alunos do município, e 28 na zona rural, que contemplavam apenas 3,64% desse mesmo total.

Os dados apresentados demonstram as disparidades existentes, pois, quando é considerada a população do estado do Rio Grande do Norte, a taxa de escolaridade é de 81% (PNAD, 2009), enquanto Caicó compreende apenas 32,3%

da população total regularmente matriculada na rede de ensino.

Outro aspecto que chama a atenção é que a população rural do município, correspondente a 9,35% da população total, apresenta apenas 3,64% desse número atendido em escolas que se encontram no perímetro rural. Esse fato gera um descompasso, implicando a migração dos alunos dessa população para estudar na zona urbana.

Esses números, tanto da educação quanto da saúde, repercutem inclusive na determinação do IDHM e de outros indicadores sociais, na medida em que refletem a realidade do atendimento a esses dois serviços essenciais básicos.

Existem outras peculiaridades do município que merecem destaque quando o caso é traçar o contexto em que ele está inserido. É importante realçar que, devido à região ser constantemente exposta ao regime das secas, essa condição climática gerou a necessidade da construção do Açude Itans, em 1932.

Nessa época, os rios da região estavam secos e somente havia água no inverno. O açude possuía capacidade de 81 milhões de litros de água e foi inaugurado em 1936, tornando-se, até hoje, o responsável pelo abastecimento de água para Caicó.

É também encontrado na cidade um valioso acervo arquitetônico – no que se refere à quantidade, qualidade e diversidade – que passa do estilo colonial ao moderno, incluindo o famoso e antigo casario caicoense. Existe também um acervo de antigas igrejas, praças e logradouros preservados que retratam bem a história da região.

Dessa forma, contextualiza-se o primeiro município estudado. Os dados expostos demonstram, entre outros fatores, que esse ente federativo, apesar de sua posição de destaque na região onde está geograficamente localizado, ainda carece de ações que promovam sua sustentabilidade.

As ações em questão devem ser desenvolvidas não somente no campo econômico, mas também nas esferas social, ambiental e, principalmente, no que se refere à gestão de suas potencialidades, que seriam aquelas atividades próprias de suas características culturais e históricas, fazendo com que sejam realmente a base de estratégias viáveis, consideradas no processo de fortalecimento desse município no seu posto de polo regional.

3.2.3 Cerro Corá: a realidade de um pequeno município

Cerro Corá constitui-se em um exemplo de pequeno município brasileiro. Suas características básicas estão voltadas para a seguinte conformação: sua população tem baixa dinâmica demográfica, com reduzida densidade demográfica, pequena taxa de urbanização e grande dificuldade de gerar receitas próprias.

A atividade econômica local é reduzida e tem como principal vetor a agropecuária. Apresenta ainda uma tendência, em termos de mercado de trabalho, de reduzida oferta de vagas, deixando à margem do mercado formal de trabalho expressiva parcela de sua população. Nesse caso, o maior empregador, em nível municipal, estadual ou federal, é o setor público.

Como a maioria dos municípios localizados no semiárido nordestino, Cerro Corá teve seu povoamento e formação caracterizados primeiramente pelo ciclo do gado e mais tarde pelo ciclo do algodão. A construção das primeiras habitações no “Barro Vermelho”, primeiro nome dado à localidade, data do final do século XIX. A povoação passou mais tarde a chamar-se “Cerro Corá”, em homenagem à última batalha da Guerra do Paraguai.

Ao tratar da emergência de novos territórios no Seridó Potiguar, Moraes (2005, p. 228) aponta:

Com relação a Cerro Corá, as terras hoje pertencentes ao município tinham como proprietária Adriana de Holanda Vasconcelos, viúva do Coronel Cipriano Lopes Galvão, que doou a serra que lhe pertencia ao Patrimônio de Senhora Sant’Ana. Deste fato, derivou a nomeação de Serra de Santana para a fração das ramificações do Planalto Borborema, que em terras potiguares serve de nascente para vários rios, dentre eles o Potengi

Cerro Corá é um local de extrema beleza, abrigando pontos turísticos potenciais, como a nascente do Rio Potengi, um Vale Vulcânico, com os tanques naturais, a Ilha do Sossego, as Serras da Rajada e Verde e o Açude Elói de Souza, construído em 1937. Todos esses aspectos lhe conferem características que influenciam em sua economia e potencialidades, em especial no turismo ecológico (ROTEIRO DO SERIDÓ, 2009).

A emancipação do município de Cerro Corá ocorreu em 11 de dezembro de 1953. Ele está localizado em uma área serrana, com cerca de 575m acima do nível

do mar. É comum, no município, a temperatura, em alguns meses do ano, ficar abaixo dos 20°C. Possui também sítios arqueológicos com inscrições rupestres (ROTEIRO DO SERIDÓ, 2009).

A população total do município, no início da década de 2000, era de 10.839 habitantes, de acordo com o Censo Demográfico do IBGE (2000). Em 2009, essa população ficou em torno de 10.872 habitantes, confirmando sua baixa dinâmica demográfica (IBGE, 2010).

Considerando esses dados, a densidade demográfica é da ordem de 27,59 hab/km² e a taxa de urbanização de 46,03%. São confirmadas também outras características peculiares de um pequeno município, como baixa densidade demográfica e população predominantemente rural, com 54% morando fora da área urbana. Sua área é de 394 km², representando apenas 0,7454% do estado do Rio Grande do Norte (PORTAL FEDERATIVO, 2009).

Quando a questão é o desenvolvimento humano no município, seu IDHM (2000) apresentou-se na faixa de 0,592 (CAIXA, IPEA, UFPE, 2004). É importante observar que se trata do menor índice da região, ou seja, Cerro Corá é o município do Seridó Potiguar com o menor nível de desenvolvimento humano, o que implica considerar também que o conjunto das dimensões que compõe o índice (longevidade, educação e renda), em virtude de sua relação com o indicador, encontravam-se também em patamares inferiores aos demais municípios seridoenses.

O cenário que compreende essa realidade apresenta outro indicador, o qual vai corroborar com a informação fornecida pelo IDHM. Trata-se do percentual de pobres, que, em 2009, apontava para a proporção de 53,87% de habitantes de Cerro Corá inseridos em situação de pobreza, ou seja, mais da metade de sua população (MATRIZ DE INFORMAÇÃO SOCIAL - MDS, 2009).

No que se refere aos principais serviços ofertados pelo município, no caso, basicamente, educação e saúde, o aparato destinado ao atendimento da saúde da população é constituído de oito estabelecimentos, todos públicos, sendo que deste total seis são centros ou unidades básicas de saúde, um posto de saúde e uma Unidade Mista de Saúde (pequenos hospitais).

Esses equipamentos totalizam o número de vinte e quatro leitos disponíveis para hospitalização. Os dados em questão vão proporcionar para Cerro Corá uma

relação de 2,2 leitos/1000 habitantes, o que ao ser comparado com os dados do estado (2,6 leitos/1000 hab) não fica muito distante dessa realidade.

Estão lotados no município cerca de quatorze profissionais médicos, o que implica uma proporção de 1,3 profissionais/1000hab. Essa proporção fica aquém do nível do estado, de aproximadamente 3,2 médicos/1000habitantes (DATASUS, 2010).

A proporção de profissionais médicos do município estudado era, em 2007, 40,63% abaixo da proporção do conjunto do estado, o que provoca deficiências no atendimento da população, sendo bastante comum o remanejamento de doentes de Cerro Corá para as cidades circunvizinhas e para a capital do estado, maquiando, dessa forma, inúmeras estatísticas da área de saúde, como taxas de mortalidade, de incidência de doenças etc. Como um desses exemplos, pode ser considerada a taxa de mortalidade infantil, que em 2000 era da ordem de 21,3 mortes/1000 nascidos vivos e em 2006 ficou em 5,9 mortes/1000 nascidos vivos (DATASUS, 2010). Nesse caso, é improvável atribuir essa evolução à aplicação de uma boa política de redução da mortalidade infantil no município, tratando-se mais provavelmente de casos de subnotificação.

Na educação, a rede escolar do município atendeu, em 2007, 3.445 alunos matriculados na educação básica, sendo que deste total, 63,3% estudavam em escolas na zona urbana e 36,7% em escolas encontradas no perímetro rural.

Esses dados apontam para uma realidade na qual, apesar do perfil rural da população de Cerro Corá, a maioria de seus estudantes realiza suas atividades escolares fora desse perímetro rural (EDUCACENSO, 2009).

A comparação dessa população de alunos regularmente matriculados na educação básica com o total de população do município em 2007, a proporção era de 31,63% nesse ano, enquanto que, no Rio Grande do Norte, ficava em torno de 82% (PNAD, 2009).

O resultado indica uma relevante diferenciação, colocando esse município em uma condição muito aquém no atendimento das necessidades de educação de sua população.

Outro indicador que vai proporcionar um retrato da realidade de Cerro Corá refere-se ao percentual da população em idade ativa do município (10 anos ou mais) que se encontrava ocupada com carteira assinada, que nesse caso era de 6%,

índice que se encontra entre os 25% piores do Brasil, conforme indicação do Atlas do Desenvolvimento Humano (2000).

Atualizando esses dados, em janeiro de 2010, eram encontrados em Cerro Corá para uma população de 10.872 apenas 167 empregos formais registrados no Ministério do Trabalho e Emprego, o que coloca apenas 1,53% da população do município inserida no mercado formal de trabalho (MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO, 2010).

O cenário demarcado pela carência de postos de trabalho formalizado no município é, em parte, influenciado pelas características de suas principais atividades econômicas. Em Cerro Corá, a agricultura e a pecuária geram, em sua maioria, empregos temporários, em virtude da sazonalidade dos produtos agrícolas e das condições climáticas da região.

A situação exposta, aliada aos demais aspectos aqui explorados, revela a difícil realidade de um pequeno município no que se refere à sua autonomia financeira, que é predominantemente sustentada pelos repasses intragovernamentais.

Cerro Corá constitui-se em um território demarcado pela pobreza, desemprego, baixo crescimento e desenvolvimento humano, estrutura de serviços sociais básicos subdimensionada para o atendimento das necessidades da população e forte dependência do município para com os recursos transferidos pelas esferas estadual e federal.

A diversidade que foi aqui apontada entre as duas realidades estudadas permitiu uma análise mais rica desses respectivos cenários, com ênfase em suas singularidades, divergências e/ou similitudes, apreendendo as respectivas realidades municipais de uma forma mais abrangente e aprofundada.

4 OS IMPACTOS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA EM PEQUENOS E MÉDIOS MUNICÍPIOS DO NORDESTE DO BRASIL: a experiência de Cerro Corá e Caicó

A presente tese segue na exposição dos impactos provocados pela implementação do Programa Bolsa Família, destacando a experiência de Cerro Corá e a de Caicó, no que tange às suas dimensões econômica, social e política.

O formato adotado para possibilitar o alcance desse objetivo foi pautado inicialmente na preocupação de levantar as características e especificidades do Bolsa Família em cada um dos municípios elencados. A partir desse ponto, a exploração do conteúdo divide-se em quatro partes integradas umas às outras.

Foi dada ênfase a cada situação analisada, iniciando pela compreensão do que se convencionou chamar de dimensão da Gestão do Programa, destacando o desafio e a diversidade dessa gestão em pequenos e médios municípios.

Essa abordagem desvendou o Programa em cada unidade municipal pela perspectiva de sua gestão e implementação, abrangendo os seus aspectos determinantes, bem como analisando os desdobramentos e impactos dessas ações no cenário dos municípios em pauta.

Em seguida, foi trilhado o caminho para expor os impactos econômicos do Programa nas realidades estudadas, evidenciando as atividades e os sujeitos econômicos que interagem nessa dimensão, os quais influenciam e são influenciados pelos impactos do Bolsa Família.

Para determinar os impactos na dimensão social, buscou-se desvendar e capturar o espaço social no território de implementação desse Programa. Por fim, a ênfase foi destinada à compreensão dos impactos oriundos do Bolsa Família na dimensão política dos municípios, com destaque para cultura política na pauta do Programa.

Dessa forma, cada perspectiva adotada permitiu o desvendar do Bolsa Família de uma forma ampliada na realidade tomada por base territorial, desenhando o seu formato em cada unidade municipal e os impactos nos seus territórios.

Remetendo a essa questão, cabe considerar que quem se aventura pelo semiárido nordestino, mais precisamente na Região do Seridó norte-rio-grandense, sabe da dificuldade que é viver naquela região, não escapando até mesmo ao

observador mais distraído a força e a garra daquele povo. Apesar de todas as dificuldades que lhe são impostas pelas vicissitudes da natureza, conseguem fazer da região um lugar para se viver como qualquer outro, ou melhor, diferente dos demais, pois esses homens e mulheres, ao transformarem essas dificuldades em potencialidades, sabem muito bem o que é viver em uma teimosa resistência⁷¹.

O construir de uma realidade pautada na resistência leva, de acordo com o estruturalismo de Pierre Bourdieu (2004, 2007, 2007a), à admissão de que os fenômenos aos quais se referem as ciências humanas são concernentes a homens bem reais e atuais, que vivem em uma época histórica e em uma organização social dadas, determinando seus comportamentos.

Esses homens não são objetos inertes, nem sujeitos puros e transcendentais fugindo às leis sociais. Eles formam uma realidade complexa, indissociável, entre objetos e sujeitos (KOGA; RAMOS, 2004).

A análise e o aprofundamento acerca dos impactos que o Programa Bolsa Família provoca nas dimensões econômica, social e política dos municípios estudados na presente tese, Caicó e Cerro Corá, tiveram como base o entendimento dessa realidade pela perspectiva de Bourdieu. Foram abordados, para tanto, diferenciados cenários presentes nesses territórios (inerentes às dimensões estudadas), visando assim dar uma ideia mais precisa dessa rica totalidade.

A fundamentação dessa abordagem foi orientada pelo referencial de campo (BOURDIEU, 2007). Nele, o autor considera que:

[...] pode-se representar o mundo social em forma de um espaço (a várias dimensões) construído na base de princípios de diferenciação ou de distribuição constituídos pelo conjunto das propriedades que atuam no universo social considerado, quer dizer, apropriadas a conferir, ao detentor delas, força ou poder neste universo. Os agentes e grupos de agentes são assim definidos pelas suas posições relativas neste espaço. Cada um deles está acantonado numa posição ou numa classe precisa de posições vizinhas, quer dizer, numa região determinada do espaço – mesmo que tal seja concebível. Na medida em que as propriedades tidas em consideração para se construir este espaço são propriedades atuantes, ele pode ser descrito também como campo de forças, quer dizer, como um conjunto de relações de forças objetivas impostas a todos os que entrem nesse campo e

⁷¹ Adota-se aqui o termo “resistência” baseado na seguinte obra de Moraes (2005): *Seridó Norte-Rio-Grandense: uma geografia de resistência*. A autora reporta-se ao termo como “uma resistência que esteve sempre presente, manifestando-se na história da região, numa identidade definida nos saberes e fazeres, na estruturação do espaço seridoense, no sentido de preservação, forte traço do povo do Seridó. A resistência (re)surgiu nos períodos da seca, no arrefecimento da política, no declínio econômico” (MORAIS, 2005, p.16).

irredutíveis às intenções dos agentes individuais ou mesmo às interações diretas entre os agentes (BOURDIEU, 2007, p. 133).

Na continuação de sua análise, ressalta-se que:

[...] a posição de um determinado agente no espaço social pode ser definida pela posição que ele ocupa nos diferentes campos, quer dizer, na distribuição dos poderes que atuam em cada um deles, seja, sobretudo, o capital econômico – nas suas diferentes espécies –, o capital cultural e o capital social e também o capital simbólico, geralmente chamado de prestígio, reputação, fama, etc. que é a forma percebida e reconhecida como legítima das diferentes espécies de capital (BOURDIEU, 2007, p. 134).

Baseado nessas proposições, é possível afirmar que para apreender a realidade estudada se faz necessária uma multiplicidade de olhares que abranjam o mundo social como produto de aspectos econômicos, culturais, sociais e simbólicos interagindo sobre uma mesma territorialidade.

Partindo dessa concepção, o pressuposto para avaliar os impactos de dada política ou programa em uma territorialidade é o de que o exame dessa realidade contemple seus diferentes campos, ou seja, as dimensões econômica, social e política, presentes no contexto considerado, para, assim, construir uma análise baseada na concepção relacional do social⁷².

Para explorar essa diversidade, a análise em pauta foi desenhada de forma que permitisse visualizar esses territórios, em suas diferentes dimensões, com suas devidas particularidades.

É iniciada a exposição dos resultados do estudo empírico apresentando o arranjo institucional do Programa Bolsa Família no estado do Rio Grande do Norte, e, mais especificamente, nos municípios estudados.

⁷² Ampliando a concepção marxista, Bourdieu entende por capital não apenas o acúmulo de bens e riquezas econômicas, mas também todo o recurso ou poder que se manifesta em uma atividade social. Assim, além do *capital econômico* (renda, salários, imóveis), é decisivo para o sociólogo compreender o *capital cultural* (saberes e conhecimentos reconhecidos por diplomas e títulos) e o *capital social* (relações sociais que podem ser convertidas em recursos de dominação). Em resumo, refere-se a um capital simbólico (aquilo que chamamos de prestígio ou honra e que permite identificar os agentes no espaço social). Ou seja, as desigualdades sociais não decorreriam somente de desigualdades econômicas, mas também dos entraves causados, por exemplo, pelo déficit de capital cultural no acesso a bens simbólicos (SOCHA, 2010).

4.1 O Programa Bolsa Família no Rio Grande do Norte: caracterização e especificidades

Para entender o Programa Bolsa Família em seu arranjo institucional, foi pertinente buscar em quais estruturas da administração pública esse Programa está alocado, incluindo atividades, gestores e técnicos envolvidos em sua implementação.

A necessidade desse entendimento também está relacionada ao conceito de campo em Bourdieu (2003), pois, através desse referencial, pode ser considerado que o arranjo institucional do Programa constitui-se um campo no qual sua estrutura é um estado de relação de força entre os agentes ou das instituições engajadas ou, mais precisamente, um constante jogo, no qual, cientes das regras estabelecidas, esses agentes participam nessa arena das lutas pela conquista de posições e capital. Nesse campo, os sujeitos possuem determinados interesses específicos em comum, sendo o principal a existência do próprio campo.

O Programa Bolsa Família, assim como os demais Programas de Transferência de Renda, encontra-se inserido no contexto da Assistência Social, que, como outras políticas sociais, objetiva a garantia de proteções. Conforme Jaccoud (2007, p. 27), “visa proteger as situações de ausência de renda, de autonomia e de convívio a todos os segmentos sociais, independente de sua caracterização como pobre, indigente, carente ou necessitado”.

Portanto, o arranjo institucional desse Programa está ligado diretamente às esferas que compõem a Assistência Social dos entes federativos nos quais ele se encontra implantado, sendo estes os estados (de acordo com suas responsabilidades estabelecidas pela legislação do Programa) ou municípios (base territorial onde é implementado o Programa).

A estrutura que suporta o Bolsa Família na esfera da Administração Pública do estado do Rio Grande do Norte está sob a responsabilidade da Secretaria de Estado do Trabalho, da Habitação e da Assistência Social (SETHAS). As atividades inerentes ao Programa, de responsabilidade do Governo Estadual, estão alocadas na Assessoria Técnica, órgão responsável pela coordenação estadual do Programa, ligado diretamente à Chefia de gabinete daquela Secretaria de Estado.

Entretanto, a gestão do Bolsa Família não é de exclusividade da SETHAS. Trata-se de uma coordenação composta pelas Secretarias Estaduais da Educação (SEEC), da Saúde (SESAP) e do Trabalho, da Habitação e da Assistência Social (SETHAS), sendo esta última a coordenadora geral do Programa no estado.

Os dados acerca do Programa, considerando a totalidade estadual como parâmetro, foram importantes para complementar uma visão mais abrangente de sua atuação no território do Rio Grande do Norte.

Em conformidade com as informações disponibilizadas pelo MDS relativas a 2010, foi encontrada uma realidade na qual o pagamento às famílias beneficiárias totalizou, nesse estado, até o mês de setembro desse ano, um desembolso da ordem de R\$ 285,441 milhões, propiciando que 341.517 famílias recebessem esses recursos. Isso significa o atendimento de 70,05% das famílias potiguaras consideradas pobres ou extremamente pobres (perfil do Bolsa Família)⁷³. Essa situação encontra-se melhor demonstrada na Tabela 9:

TABELA 9
Dados do Bolsa Família no Rio Grande do Norte – 09/2010

Estado	População Total – 2010 (mil habitantes)	Estimativa de famílias pobres com renda de até R\$140,00 (PNAD 2006) – Perfil Bolsa Família	Famílias pobres cadastradas até 09/2010 – Perfil Bolsa Família	Número de famílias beneficiárias com o benefício liberado – 09/2010	Percentual de Famílias pobres com renda de até R\$140,00 referência PNAD 2006 atendidas até 09/2010	Percentual de famílias pobres com renda de até R\$ 140,00 referência Cadastro Único atendidas em 09/2010
Rio Grande do Norte	3.188	319.016	487.567	341.517	107,05	70,05

Fonte: MDS – Bolsa Família, 2010.

É possível afirmar, de acordo com os dados apresentados, que o Bolsa Família não atende à demanda total do estado, pois, até o mês de setembro de 2010, 146.050 famílias com o perfil compatível com as exigências do Programa e registradas no Cadastro Único ainda não eram atendidas.

⁷³ A família que se encontra inserida no perfil do Bolsa Família refere-se àquela que possui renda *per capita mensal* de até R\$ 140,00 – Informações do Cadastro Único (MDS – BOLSA FAMÍLIA, 2010).

Dessa forma, o Bolsa Família, no Rio Grande do Norte, pode ser visto por dois ângulos. Primeiramente, em uma condição de atendimento que ainda não cobre a demanda do estado, em que mais de um terço da população encontra-se em situação de pobreza⁷⁴. Por outro lado, deve ser considerado que esses dados implicam um resultado que não foi irrelevante, uma vez que mais 70% da população pobre do estado é atendida.

Nessa condição, o Bolsa Família configura-se, portanto, em uma ação massiva, abrangente. Mesmo assim, ainda precisa da ampliação de sua base de atendimento e de melhor focalização na população que realmente se enquadra nos critérios do Programa⁷⁵, fatores que decorrem da melhoria dos controles internos dos órgãos que são responsáveis pela atualização e manutenção do Cadastro Único, no caso, as prefeituras.

No Rio Grande do Norte, todos os 165 municípios assinaram o Termo de Adesão ao Programa Bolsa Família⁷⁶. Nesse caso, o arranjo institucional na unidade municipal passa, conforme a legislação do Programa, pela obrigatoriedade da existência de um gestor municipal do Programa.

O gestor municipal tem como principais funções:

- interlocução política entre a prefeitura, o MDS e o estado para a implementação do Bolsa Família e do Cadastro Único;
- coordenação do relacionamento entre as Secretarias Municipais de Assistência Social, Educação e Saúde para o acompanhamento dos beneficiários do Programa Bolsa Família;
- acompanhamento das condicionalidades;
- coordenação da execução dos recursos transferidos pelo Governo Federal para o Programa Bolsa Família nos municípios;

⁷⁴ O percentual de pobreza no Rio Grande do Norte é de 36,84% (MATRIZ DE INFORMAÇÃO SOCIAL, 2009).

⁷⁵ O Programa Bolsa Família passou por uma auditoria do Tribunal de Contas da União (RELATÓRIO TCU de 06/05/09), sendo utilizado como base para a averiguação da folha de pagamento de benefícios referente ao mês de fevereiro de 2008. Nesse trabalho, foram constatadas diversas irregularidades em todo o território nacional no que concerne à ocorrência de famílias que não se enquadravam nos critérios do programa, mas que recebiam normalmente o benefício. Tal fato gerou uma rotina estabelecida pelo MDS através da Instrução Normativa n. 31/2009, visando aprimorar os controles de inclusão e manutenção de famílias no Bolsa Família.

⁷⁶ A implementação do Programa Bolsa Família nos municípios ocorre de modo descentralizado. Sua efetivação dá-se através da assinatura do Termo de Adesão ao Programa Bolsa Família e do Cadastro Único dos Programas Sociais, regulamentado pela Portaria GM/MDS n. 246, de 20/05/2005, no qual esse ente municipal vai entre outros aspectos comprometer-se em instituir um comitê ou conselho local de controle social e indicar um gestor municipal para o programa.

- coordenação da interlocução com outras secretarias e órgãos vinculados aos governos Municipal, Estadual e Federal e, ainda, com entidades não governamentais (INFORME BOLSA FAMÍLIA n. 4, 2005).

Nesse aspecto, é possível afirmar que ocorreu, no caso do Programa Bolsa Família, a transferência de sua gestão para a esfera municipal mediante um processo de descentralização das decisões e da delegação de funções.

No entanto, a dinâmica de gestão desse Programa ocorre em conformidade com a realidade institucional de cada prefeitura responsável pela sua implementação.

Existe nesse arranjo local uma peculiaridade do Programa, pois, apesar de este se constituir em uma transferência direta de renda às famílias beneficiárias pelo Governo Federal, sua implementação é diretamente de responsabilidade da estrutura de administração do município.

Sendo assim, quanto melhor as responsabilidades e competências dos municípios forem desenvolvidas, mais eficientemente o Programa poderá atender aos objetivos a que foi proposto.

Nos dois municípios pesquisados, o Bolsa Família está situado em Secretarias que operacionalizam a Política de Assistência Social, envolvendo os técnicos e servidores administrativos que alimentam e atualizam a base de dados do Programa e os profissionais (assistentes sociais e psicólogos) responsáveis pelo atendimento socioassistencial às famílias beneficiárias.

Para que a gestão da base de dados, o atendimento socioassistencial e os programas complementares sejam realizados na esfera municipal, é necessário que as prefeituras mantenham uma infraestrutura disposta de equipamentos que suportem a base de dados e de pessoal qualificado para executar essas atividades de forma permanente e contínua.

Na busca por eficiência na gestão do Programa, foi estabelecido pelo Governo Federal o Índice de Gestão Descentralizada, cuja importância é ressaltada por Silva, Yazbek e Giovanni (2008, p. 89):

O significado do IGD como estímulo ao desempenho dos municípios e enquanto apoio significativo em direção à melhoria da gestão municipal do Bolsa Família, aspecto muito importante no desenvolvimento do Programa, destacando como de extrema relevância pelas gestões municipais.

Esses recursos podem ser utilizados pelos municípios no suporte de suas atividades, permitindo, assim, a melhoria do cumprimento de seu papel na promoção do Programa em sua base territorial.

No entanto, a quantia repassada varia proporcionalmente à qualidade da gestão do Programa em cada município, ou seja, quanto mais elevados os indicadores que compõem o índice, maior o volume de recursos destinados pelo Governo Federal para os municípios.

As condições de recebimento desse recurso são: adesão do município ao Programa Bolsa Família, nos termos da Portaria MDS/GM no. 246/05; habilitação em qualquer nível de gestão da Assistência Social; e alcance do valor mínimo de 0,55 no cálculo do IGD e 0,2 em cada um dos indicadores⁷⁷ que compõem o IGD (MDS – PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA, 2010).

Para avaliar as condições efetivas da gestão do Programa em cada município, os indicadores que compõem o IGD são os parâmetros considerados. Em Caicó, os índices alcançaram os seguintes valores:

TABELA 10
Índice de Gestão Descentralizada – IGD – Dados de Caicó – 07/2010

Especificação	Índice/valor
Índice de validade de cadastros	0,82
Índice de atualização de cadastro	0,87
Índice de condicionalidade de educação	0,91
Índice de condicionalidade de saúde	0,96
Índice de Gestão Descentralizada (IGD)	0,89
Recursos transferidos no mês para apoio à gestão	14.050,88(89%)

Fonte: MDS – Bolsa Família, 2010.

⁷⁷ Os indicadores em questão referem-se a: qualidade e integridade das informações constantes no Cadastro Único (taxa de cobertura de cadastros); atualização da base de dados do Cadastro Único (taxa de atualização de cadastros); informações sobre o cumprimento das condicionalidades da área de educação (taxa de crianças com informações de frequência escolar); informações sobre o cumprimento das condicionalidades da área de saúde (taxa de famílias com acompanhamento das condicionalidades de saúde).

No município de Cerro Corá, no mesmo período, foram observados os seguintes valores na composição do IGD:

TABELA 11
Índice de Gestão Descentralizada – IGD – Dados de Cerro Corá – 07/2010

Especificação	Índice/valor
Índice de validade de cadastros	0,83
Índice de atualização de cadastro	0,72
Índice de condicionalidade de educação	0,70
Índice de condicionalidade de saúde	0,87
Índice de Gestão Descentralizada (IGD)	0,78
Recursos transferidos no mês para apoio à gestão	3.213,60 (78%)

Fonte: MDS – Bolsa Família, 2010.

Essas tabelas situam as condições em que o Programa se encontra nas bases territoriais em que ele foi implementado. Nesse caso, mensuram o desempenho de cada município em relação à eficiência da gestão do Bolsa Família no período considerado.

Na leitura desses dados, foi importante destacar que Caicó recebia à época considerada, em conformidade com os índices apresentados, 89% do total de recursos que poderiam, a princípio, ser destinados para esse município, o que reflete quantitativamente uma condução adequada e eficiente da gestão do Programa nessa base territorial.

Enquanto isso, Cerro Corá teve o recebimento desses valores reduzido, pois, do total que poderia receber, correspondente ao teto de recursos para apoio à gestão do Programa, foi repassado no mês em questão (07/2010) apenas 78% desse montante. Esse resultado indicou que existem dificuldades na gestão do Bolsa Família nesse município, as quais precisam ser trabalhadas.

Como o IGD é um índice composto pela média aritmética dos quatro primeiros índices, pode ser considerado que a variabilidade de cada um destes tem igual influência na determinação do resultado global encontrado.

Em Caicó, os indicadores estudados apontaram que o cumprimento das condicionalidades nas áreas de saúde e educação foram os determinantes para

qualificar a gestão do Programa em um patamar elevado. Entretanto, a qualidade e a integralidade dos dados disponíveis no Cadastro Único⁷⁸, bem como sua atualização, levam esse índice para baixo, implicando no resultado da qualificação dessa gestão.

Complementando essa análise, é colocado que Caicó precisa investir em ações que promovam melhorias na validade e atualização de seu Cadastro Único, ou seja, na consistência dessas informações, pois, caso isso não ocorra, o município pode continuar a ser prejudicado, já que perderia recursos do IGD que poderiam ser destinados a esse ente municipal, diminuindo dessa forma os repasses destinados para a melhoria da gestão do Bolsa Família nessa municipalidade.

Tomando os resultados de Cerro Corá, com base nesses mesmos indicadores, pode ser considerado que a redução ocorrida no repasse dos valores do IGD em 07/2010 foi influenciada principalmente pelo resultado obtido no índice de condicionalidade da educação, que foi o índice mais baixo entre aqueles que compõem o IGD. A atualização dos cadastros existentes em sua base de dados (Cadúnico) também contribuiu para esse resultado.

Esse indicador revela que os cadastros em Cerro Corá carecem de atualização, bem como que devem ser melhor desenvolvidas as ações relativas ao acompanhamento – pela prefeitura, sob a responsabilidade da Secretaria de Educação do município – do cumprimento das condicionalidades de saúde por parte das famílias beneficiárias.

A presente análise não pode ficar dissociada do montante de famílias atendidas pelo Programa em cada base territorial, pois são números que se encontram correlacionados. Para tanto, os dados considerados na tabela 12 fornecem uma visão mais abrangente do Bolsa Família em cada município estudado:

⁷⁸ Isso ocorre devido à observação de cadastros inválidos, cujas informações obrigatórias não estão corretamente preenchidas. Dessa forma, podem ser encontradas divergências nesses dados com relação à realidade das famílias cadastradas, comprometendo, assim, a veracidade dessas informações.

TABELA 12
Informações sobre o Bolsa Família em Caicó e Cerro Corá – 09/2010

Município	População Total – Estimativa 2009.	Estimativa de famílias pobres com renda de até R\$140,00 (PNAD 2006) – Perfil Bolsa Família	Famílias pobres cadastradas até 09/2010 – Perfil Bolsa Família	Número de famílias beneficiárias com o benefício liberado – 09/10	Percentual de Famílias pobres com renda de até R\$140,00 - referência PNAD 2006 - atendidas até 09/10.	Percentual de famílias pobres com renda de até R\$ 140,00 - referência Cadastro - atendidas em 09/10
Caicó	63.006	6.115	9.873	7.231	118,25	73,24
Cerro Corá	10.872	1.487	2.093	1.452	97,65	69,37

Fonte: MDS – Bolsa Família, 2010.

A condição de atendimento do Bolsa Família em Caicó, em conformidade com os dados encontrados, apresenta um déficit da ordem de 26,76% das famílias que compõem a base de cadastramento do Bolsa Família com o perfil do Programa, o que totalizou um montante de 2.642 famílias não atendidas, até o mês 09/2010. Essa situação ocorreu em um município no qual aproximadamente 29% da população encontra-se em situação de pobreza (MATRIZ DE INFORMAÇÃO SOCIAL, 2009).

Em Cerro Corá, o perfil do atendimento do Programa demonstra a intensidade da defasagem existente entre a população atendida pelo Bolsa Família e o quantitativo de famílias cadastradas na base do Cadastro Único do município. Apenas 69,37% das famílias que estavam cadastradas e possuíam o perfil exigido pelo Bolsa Família eram atendidas até o mês 09/2010, o que totaliza 641 famílias que não recebem o benefício, ou seja, 30,64% desse total.

Esse resultado se concretizou em um município cuja realidade ainda é mais grave em termos de pobreza se comparada com a realidade do estado e a de Caicó, pois o percentual de pobreza de Cerro Corá é da ordem de 53,87% (MATRIZ DE INFORMAÇÃO SOCIAL, 2009).

Foi demonstrado através dos dados apresentados um retrato do grau de atendimento pelo Programa, pois este, além de não abranger toda a população que, a princípio, seria seu público-alvo, atende menor grau o município no qual a condição de pobreza é mais grave.

Apesar de discordar da realização de um atendimento menos expressivo em termos percentuais pelo Bolsa Família ao município mais pobre, não é possível deixar de considerar que os números absolutos observados em Caicó demonstram que o montante de famílias não atendidas nesse município também é bastante considerável⁷⁹.

Essa cidade, considerada pólo do Seridó Potiguar, tem como característica uma elevada atratividade na região e um acentuado êxodo de pessoas de outras cidades e até de outros estados.

O fato em questão influencia na ocorrência de uma população flutuante, a qual nem sempre faz parte das estatísticas sociais. Tal fato pode ter contribuído para que Caicó apresentasse uma elevada demanda pelo Programa que não consegue ser atendida.

Um dos indicadores que pode confirmar essa ocorrência foi a defasagem observada entre a estimativa de famílias pobres com renda de até R\$ 140,00 (a base de dados utilizada pelo MDS para esse cálculo foi a PNAD 2006) e o montante de famílias cadastradas no município até 30/09/2010, com o perfil do Bolsa Família. Essa discrepância, em Caicó, foi da ordem de 3.758 famílias, o que leva à conclusão de que essa base de dados utilizada encontra-se defasada para servir de parâmetro para o Cadastro Único.

Em Cerro Corá, também foi observada essa problemática, embora ela tenha sido bem menos expressiva que em Caicó, já que não se trata de um município com características demográficas tão dinâmicas. O déficit entre os dois valores foi de 606 famílias. Entretanto, na comparação com a população do município (2009), essa defasagem implica que aproximadamente 22,3% da população do município está cadastrada, porém não é atendida pelo Bolsa Família.

A conclusão a que se pode chegar é que essa base de dados (Cadastro Único) está super dimensionada, principalmente se for considerado que na previsão de orçamento do Programa para o ano de 2011, encaminhada para o Congresso Nacional, os gastos com o Bolsa Família aumentarão em apenas 2,2%⁸⁰. Por essa perspectiva, o excedente de famílias cadastradas não tem expectativas de

⁷⁹ Esse número foi em 09/2010 de 2.642 famílias não atendidas (MDS – BOLSA FAMÍLIA, 2010).

⁸⁰ De acordo com a proposta enviada nessa terça-feira (31) ao Congresso Nacional, os gastos com o Bolsa Família passarão de R\$ 13,119 bilhões para R\$ 13,4 bilhões. O total de famílias atendidas continuará em 12,7 mil. Disponível em: <http://www.abril.com.br/noticias/economia/orcamento-2011-nao-preve-aumento-familias-bolsa-familia-592756.shtm>!. Acesso em: 12 de jan 2011.

atendimento em curto prazo, devido à limitação que se estabelece na proposta orçamentária considerada.

A presente caracterização permite contemplar esses dois lócus de implementação do Programa. Neles, são observados níveis diferenciados de qualidade na gestão do Bolsa Família, influenciados principalmente pela realidade técnico-administrativa de suas respectivas prefeituras⁸¹.

Entretanto, este não se constitui no único aspecto explicativo dessa realidade, pois o índice de atualização cadastral em Cerro Corá – que implica a diminuição do valor do IGD no município – foi influenciado também pela precariedade existente no atendimento da população rural do município, a qual representa a maior parte (54% da população total).

A atualização era realizada quase que totalmente na área urbana do município, com exceção de algumas ações esporádicas nas quais era levada a algumas comunidades rurais, no entanto sem abranger a totalidade desse segmento populacional.

Em Caicó, a situação se apresenta diferente, pois a maioria de sua população reside em perímetro urbano (90,7%), coberto pelo atendimento do Cadastro Único.

No que se refere às condicionalidades de saúde e de educação desse município, conforme exposto no capítulo anterior, o aparato de atendimento é proporcionalmente mais expressivo do que em Cerro Corá, o que pode ter sido um dos elementos determinantes do resultado encontrado.

Outro aspecto considerado refere-se às estruturas administrativas diferenciadas existentes em cada Secretaria Municipal de Saúde. Enquanto que, no ano de 2009, em Cerro Corá estavam lotados nesse órgão 8 pessoas (área administrativa), em Caicó, esse contingente era de 39 servidores administrativos⁸².

Esses dados permitiram afirmar que, em Cerro Corá, além de ter sido observada proporcionalmente um menor grau de atendimento do Programa⁸³, esse contingente de beneficiários teve suas demandas, principalmente relativas às

⁸¹ Na análise em tela, foram ressaltadas as distinções provenientes do perfil populacional de cada município estudado, considerando que Caicó tem população seis vezes maior do que a de Cerro Corá. Portanto, é esperado que a estrutura administrativa e de pessoal existente no executivo municipal seja condizente com essa característica populacional.

⁸² Além desse contingente de pessoal administrativo, em Caicó existiam 16 equipes do Programa de Saúde da Família e 136 agentes comunitários de saúde, enquanto que em Cerro Corá esse número correspondia a 5 equipes e 20 agentes (MINISTÉRIO DA SAÚDE, DATASUS, 2010).

⁸³ Referente à menor proporcionalidade de famílias pobres e extremamente pobres atendidas, o que reflete consequentemente na pior focalização do programa, comparativamente a Caicó.

condicionalidades de educação e de atualização cadastral, atendidas de forma precarizada, o que compromete os impactos dessa política pública.

Em contrapartida, em Caicó esse quadro não se reproduziu da mesma forma, pois, nesse município, o grau desse atendimento foi mais expressivo, e sua gestão apresentou um nível de qualidade mais compatível com as necessidades dos beneficiários do Programa.

4.2 Impactos do Bolsa Família nas dimensões econômica, social e política nos municípios de Cerro Corá e Caicó

O foco do presente estudo, como já colocado, está centrado nos impactos que o Programa Bolsa Família tem produzido na realidade de pequenos e médios municípios. Para tal, duas questões orientaram a pesquisa. O que um Programa do porte do Bolsa Família mudaria na realidade dos municípios considerados? As mudanças decorrentes de sua implementação seriam significativas? Essas questões foram levantadas no sentido de demarcar possíveis mudanças ou impactos ocorridos em virtude da ação do Programa no cotidiano das populações e das economias desses municípios.

Outra questão relevante que ilumina a problematização em pauta é referente à natureza desses impactos, pois, embora existam estudos confirmando que o Bolsa Família provoca impactos econômicos nos municípios em que está implementado⁸⁴, essa ocorrência não estaria restrita à esfera considerada. Eles extrapolariam os limites do econômico e influenciariam o social e o político de cada base territorial de implementação do Programa?

A compreensão dessa questão está ligada ao fato de o Programa Bolsa Família não se limitar a uma transferência monetária. Trata-se de uma ação mais ampla, pois ele articula em seu desenho outras ações públicas complementares.

⁸⁴ Dentre esses estudos, podem ser destacados os de Weissheimer (2006), Marques (2006) e Rocha (2007).

Em função disso, existe a possibilidade de que sejam aumentadas as opções de geração autônoma de renda por parte das famílias atendidas pelo Programa (COHN; FONSECA, 2004).

Foi também considerado como pressuposto que a articulação do Bolsa Família com os programas complementares poderia criar condições para a geração de impactos nas dimensões social, econômica e política, tanto na população direta quanto na indiretamente atendida. O inverso da relação em pauta também seria aplicável, pois a falta dessa articulação impediria a ocorrência de impactos mais significativos.

Outro aspecto que pode ser destacado na discussão acerca dos impactos do Programa é relativo às condicionalidades impostas às famílias beneficiárias. Essas condicionalidades também influenciam na geração dos impactos nas dimensões consideradas, pois estão relacionadas com o acesso dessa população aos direitos básicos de educação e saúde.

A abrangência das ações do Programa, combinada com as demais ações públicas complementares, implica, portanto, um conjunto de resultados que perpassam pela ampliação do acesso à alimentação e à educação, pelo fortalecimento da agricultura familiar, pela promoção de processos de geração de renda e por uma melhor articulação e mobilização social.

Essas ações produzem desdobramentos na população do município onde o Programa Bolsa Família atua, e não somente nas famílias beneficiárias, pois seus impactos não ficam restritos aos beneficiários, nem suas repercussões são somente de cunho econômico.

Para apreender os impactos do Bolsa Família nas dimensões estudadas, foi necessário investigar no campo empírico suas repercussões de uma forma ampliada, de modo que não ficasse restrito ao formalmente esperado como resultado do Programa.

Nesse sentido, foi aqui considerada a compreensão de que os impactos consistem, de acordo com Silva (2008b, p. 119), em “alterações ou mudanças na realidade objeto de atuação do programa e por ele provocadas”.

Complementando esse entendimento, impacto, como ensina Roche (2002, p. 36), também consiste em “mudanças significativas ou permanentes nas vidas das pessoas, ocasionadas por determinada ação ou série de ações”.

Como referencial para apreender o objeto da avaliação de impacto, foi tomado aquele que apresenta Sessions (2001, p. 13), ao considerar que essa avaliação “focaliza os efeitos finais generalizados de um programa sobre uma população-alvo mais ampla, além dos participantes diretos imediatos do programa”.

A avaliação de impactos do Bolsa Família nos municípios pesquisados prende-se, na presente tese, à determinação do seu desempenho (efeitos finais), bem como ao estabelecimento de relações de causalidade entre esse Programa e as alterações que por ventura tenham sido identificadas nas condições de vida da população dos municípios pesquisados.

É importante destacar que em cada dimensão estudada (a econômica, a social e a política) a avaliação de impacto do Bolsa Família tem como critério a efetividade⁸⁵ do Programa.

Dentre os cuidados adotados na execução dessa avaliação, foi indispensável considerar, no resultado de um dado impacto, tanto a participação de variáveis inerentes ao Bolsa Família quanto de outras que encontram-se presentes no contexto social de implementação do Programa.

Dessa forma, tomou-se a postura especificada por Silva (2008b), ao considerar que não é possível afirmar categoricamente que uma dada mudança tenha sido provocada exclusivamente por determinada intervenção. Desse modo, pode-se afirmar que o contexto social em que uma mudança ocorre é um sistema aberto, o qual não permite isolar uma única variável, considerando-a totalmente responsável pela referida mudança.

4.2.1 Desafios e diversidades na gestão do Bolsa Família em pequenos e médios municípios

Na busca da compreensão de desafios e diversidades presentes na gestão do Programa Bolsa Família nos municípios de Caicó e Cerro Corá, foi verificada a dinâmica do processo de gestão do Programa nesses territórios.

⁸⁵ Na efetividade, são considerados os impactos diretos e indiretos dos serviços prestados na vida do público usuário e da comunidade, referindo-se a resultados, impactos e efeitos (SILVA, 2008b).

Para alcançar esse objetivo, foi essencial considerar, pela perspectiva relacional de Bourdieu (2003), a preocupação em repelir a análise do Programa de forma isolada, pois o Programa por esse prisma só existe dentro de uma rede de relações visíveis ou invisíveis que definem a posição de cada um em relação à posição dos outros, ou seja, uma posição social.

A adoção desse referencial foi de grande importância na construção da pesquisa, em virtude de o Bolsa Família ser um Programa social de grande amplitude, e seu desenho institucional envolver sujeitos, atividades e processos que se entrelaçam na sua implementação.

Aliado a esse fato, foi observado que determinados aspectos desse arranjo se colocaram mais expressivos e presentes tanto na observação realizada *in loco* quanto nos relatos dos sujeitos entrevistados.

Portanto, na análise e aprofundamento dos pontos que se manifestaram relevantes para o entendimento da realidade estudada, considerou-se inicialmente a capacidade dos pequenos e médios municípios para a implementação do Programa; ou seja, as condições de funcionamento, o desenvolvimento de ações complementares e a focalização do Programa no seu público-alvo.

Nessa análise, há de se considerar inicialmente o Bolsa Família como um Programa federal de execução local. Assim, conforme o art. 8º de sua lei de criação, a implementação descentralizada é a sua principal característica, conforme o Art. 8º de sua lei de criação (LEI n. 10.836/2004).

É em virtude do estabelecido nesse dispositivo legal que ocorre o arranjo institucional necessário para a execução do Programa – organizado formalmente pela articulação das três esferas de governo: União, estados e municípios – nos territórios que constituem a base da presente pesquisa.

O desenho em questão traz à pauta o que Silva (2008b, p. 96) considera acerca da constituição do processo de implementação de programas sociais, a saber: “um processo complexo que mobiliza instituições, diferentes sujeitos, com interesses e racionalidades diferenciadas, recursos e muito poder”.

A complexidade apontada está refletida na essência desse Programa, trazendo à tona a discussão acerca da capacidade que os pequenos e médios municípios brasileiros possuem para o atendimento das diversas demandas

recebidas, sejam inerentes à logística do processo e à capacitação dos profissionais envolvidos, sejam referentes ao próprio atendimento socioassistencial.

O contexto da gestão desse Programa na esfera política local é o que Arretche (2006, p. 30) qualifica como um campo de incertezas, ressaltando, assim, o caráter não previsível da ação pública, que é “caracterizada por incoerências, ambiguidades e incertezas em todos os momentos do processo”.

Complementando, Jobert e Muller (1987 *apud* ARRETCHE, 2006, p. 30) ressaltam que “qualquer política pública é em grande parte um esforço de coordenação de forças centrífugas que operam no interior da própria máquina estatal e na sociedade”.

O processo de implementação do Bolsa Família, além da transferência do benefício às famílias, inclui, também, na esfera local, a oferta de ações complementares sob a responsabilidade do governo municipal.

A operacionalização do Programa constitui-se, portanto, em um processo dinâmico e complexo, no qual podem ser destacadas as seguintes atividades:

- estruturação de uma equipe multissetorial de coordenação do Programa e provisão das condições para sua operacionalização;
- divulgação do Programa junto às famílias potencialmente beneficiárias;
- implementação e coordenação dos processos de cadastramento;
- atualização do Cadastro Único através de seleção, inclusão, renovação, suspensão e desligamento de famílias⁸⁶;
- operacionalização das atividades de gestão dos benefícios;
- atendimento socioassistencial, visando entre outros aspectos a mobilização e a motivação das famílias no sentido do cumprimento das condicionalidades;
- acompanhamento desse cumprimento e envio periódico das informações ao Governo Federal;
- oferta de ações e programas complementares;
- capacitação dos profissionais envolvidos nesses processos, dentre outras.

No desenvolvimento do processo de investigação, constatou-se que, embora o conjunto das atividades que perfazem o processo de implementação do Programa

⁸⁶ A base de informações do Bolsa Família, que é o Cadastro Único, conforme Soares e Satyro (2009), vai além desse Programa, constituindo-se hoje uma fonte de informações para diversos programas focalizados. Essa ferramenta é importante porque se trata de um censo, mesmo imperfeito e incompleto, da população pobre do país.

estivesse estabelecido no seu desenho, elas ocorrem de modo diversificado nas diferentes bases territoriais pesquisadas.

A diferenciação encontrada é resultante de uma combinação de fatores oriundos do arranjo institucional do Programa, mais especificamente da forma como está consolidado em ambos os municípios.

Inicialmente, em Caicó, o Bolsa Família está alocado na Secretaria Municipal do Trabalho, Habitação e da Assistência Social, situada no prédio do Centro Administrativo, local de funcionamento do Cadastro Único. A equipe é constituída por um coordenador e um técnico responsável pela operacionalização do sistema. Completam esse grupo estagiários e pessoal contratado, os quais realizam efetivamente o atendimento ao público, totalizando oito pessoas envolvidas nessa atividade.

Esse cadastro dispõe também de razoável aporte de equipamentos, no entanto o espaço físico é insuficiente para o atendimento de sua demanda.

Outra questão relevante acerca dessa estrutura refere-se ao fato de que o Cadastro Único funciona em um prédio no centro da cidade. Apesar de essa localização privilegiar o acesso de pessoas de todas as áreas da cidade, esse serviço fica distante do único CRAS existente à época no município⁸⁷.

Em Cerro Corá, o Bolsa Família está alocado na Secretaria Municipal de Ação Social, porém, diferentemente de Caicó, conta com a estrutura de atendimento totalmente concentrada no CRAS, inclusive o Cadastro Único, ficando essa Secretaria com as demais atividades inerentes à Assistência Social no município.

Essas diferenciações da estruturação física do Programa, conforme constatado, são responsáveis por implicações no atendimento realizado no CRAS⁸⁸, no qual normalmente são desenvolvidas as ações complementares do Bolsa Família⁸⁹.

⁸⁷ Aqui cabe esclarecer que em Caicó estava prevista a instalação de mais um CRAS para o primeiro semestre de 2010 e que a coleta de dados foi realizada no segundo semestre de 2009, portanto em uma realidade em que o município ainda dispunha de um único Centro de Referência da Assistência Social.

⁸⁸ O atendimento socioassistencial realizado nesses Centros tem seu público prioritário composto pelas famílias beneficiárias do programa, especialmente as que apresentam dificuldades no cumprimento das condicionalidades (BARATTA *et al.*, 2008, p. 334).

⁸⁹ As ações complementares constituem-se em ações regulares, ofertadas pelas três esferas de governo – União, estados e municípios – e pela sociedade civil, voltadas ao desenvolvimento das capacidades das famílias cadastradas no Cadastro Único, principalmente as beneficiárias do PBF, contribuindo para a superação da situação de pobreza e de vulnerabilidade social em que se encontram. Seu objetivo é complementar e potencializar os impactos proporcionados pelas

Melhor especificando, essa situação, em Caicó, influencia na atuação do CRAS em relação a esse Programa. O fato de o Cadastro Único estar localizado distante desse equipamento social implica a diminuição do fluxo de beneficiários que o procuravam/frequentavam, pois é observado que parte significativa das demandas dos beneficiários por atendimento do Bolsa Família relaciona-se às atividades do Cadastro Único (73,8%⁹⁰ do total de atendimentos). Dessa forma, o beneficiário do Programa passa a buscar o atendimento no Cadastro Único em detrimento de ir ao CRAS.

Conseqüentemente, é observada baixa adesão dos beneficiários aos serviços ofertados por esse equipamento social, apesar de sua localização, em um bairro da periferia de Caicó, ser em uma área de elevada vulnerabilidade e risco social.

Nesse sentido, o objetivo de emancipação das famílias via ações complementares fica comprometido, uma vez que a escassa frequência dos beneficiários ao CRAS acarreta uma baixa adesão dessas pessoas ao conjunto de ações desenvolvidas.

No caso de Cerro Corá, o arranjo existente no CRAS, que conta com a união entre Cadastro Único e atendimento socioassistencial em único espaço, revela-se positivo, já que os profissionais que nele atuam (duas assistentes sociais e duas psicólogas) trabalham em conjunto com o técnico responsável pelo Cadastro Único, o que facilita o fluxo de informações entre esses profissionais.

Aqui, cabe ressaltar que, apesar de em Cerro Corá a estruturação do Programa implicar favoravelmente o desenvolvimento de suas atividades, existe uma defasagem no que se refere ao quantitativo de pessoal alocado no Cadastro Único. Nele, está lotado apenas um funcionário para a realização de todo o serviço, o que normalmente prejudica o atendimento, em decorrência de ausências dessa pessoa, por ocasião de férias, afastamentos etc.

Esse arranjo, considerando a ressalva anterior, trouxe também implicações para a frequência das famílias beneficiárias no CRAS, pois, ao mesmo tempo em

transferências condicionadas de renda. A articulação dessas ações complementares com o PBF contribui para combater o quadro de desigualdades e para promover a inclusão social. Porém, para que elas sejam mais efetivas, é necessário considerar a realidade local e as especificidades da população a ser atendida (MDS – PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA, 2010).

⁹⁰ Valores mensurados através de levantamento *in loco* realizado nas bases de atendimento do Bolsa Família (CRAS e Cadastro único) em Caicó e Cerro Corá, durante um período de 90 dias (2º trimestre de 2009). Compreendem atividades como: atualização de dados, solicitação de informações, cadastramento inicial (quando o sistema está aberto para novos cadastros), entre outras.

que se dirigem ao Cadastro Único em busca de informações ou interessadas em atualizar seus dados, elas têm acesso mais facilitado à equipe de profissionais responsável pelo atendimento socioassistencial.

A articulação entre essas duas áreas (cadastro e atendimento socioassistencial) promove unidade ao trabalho de atendimento às famílias beneficiárias, causando uma maior proximidade da equipe para com os beneficiários do Programa, bem como, conseqüentemente, um melhor conhecimento da realidade em que esses profissionais estão atuando.

Em contrapartida, o arranjo físico do Programa em Caicó traz dificuldades de comunicação entre a equipe de profissionais do CRAS e o Cadastro Único, inclusive porque à época esse Centro não tinha acesso à internet e aos aplicativos do MDS.

A situação, portanto, resulta na dificuldade de identificação dos beneficiários do Programa, sendo realizada através de uma listagem que era esporadicamente enviada ao CRAS pelo Cadastro Único, o que nem sempre atende às necessidades dos técnicos dos CRAS no que se refere ao planejamento e à implementação das atividades complementares.

A equipe do CRAS, portanto, trabalha com conhecimento defasado acerca das condições das famílias beneficiárias e da movimentação de entrada/saída desses beneficiários. A identificação das famílias também fica comprometida, dificultando, assim, o acompanhamento que poderia ser realizado.

Esse conjunto de ocorrências é confirmado no seguinte relato de um dos profissionais envolvidos no trabalho⁹¹:

Há um distanciamento muito grande entre CRAS e Cadastro Único... e isso prejudica! Por exemplo... Esse ano a gente já pediu várias vezes a listagem das pessoas do Bolsa Família, para que a gente possa trabalhar aqui. Tá até a pauta, ali em cima, lista do PBF, só que a gente não recebe! (PROFISSIONAL DO CRAS).

⁹¹ Nesses depoimentos acerca das condições de atendimento do Programa nos territórios estudados e nos demais depoimentos dos sujeitos da pesquisa que permitiram concretizar a análise da empiria deste estudo, está presente a expressão do que Bourdieu (2007) tomou por representação, visto que a representação que esses sujeitos fazem de seu mundo social e de si mesmo são produtos de seus estilos de vida, de suas práticas de consumo. Ele ainda complementa nesse referencial que as diversas classes, os diversos grupos, manifestam essas representações que têm do mundo social sem necessariamente organizá-las de maneira consciente. Portanto, tornou-se importante apontar em cada relato selecionado qual a posição dessas pessoas em seus municípios e qual sua relação com o Programa Bolsa Família.

Como pode ser observado, em Caicó, as peculiaridades do arranjo da estrutura física do Programa⁹² resultam em desdobramentos no seu processo de implementação, revelando dificuldades a serem enfrentadas com consequências nos seus impactos, principalmente no que concerne à condução das atividades complementares e do atendimento socioassistencial.

Ao analisar o processo de gestão do Bolsa Família, elencando seus desafios em qualquer que seja o porte do município em que é implementado, torna-se indissociável a abordagem acerca da atuação do CRAS em relação a esse Programa.

O que foi anteriormente ressaltado com relação à estrutura do Cadastro Único/CRAS constitui-se em um dos pontos relevantes na presente análise, no entanto outros aspectos foram destacados.

Apesar das diferenciações existentes entre os dois municípios no que concerne a esse processo, um aspecto comum às duas realidades estudadas refere-se às condições em que os profissionais realizam o trabalho socioassistencial⁹³ com as famílias beneficiárias.

Em Caicó, o CRAS não tem a equipe de referência⁹⁴ em conformidade com a NOB-RH/SUAS; não possui espaço físico conforme o estabelecido pela legislação, situando-se em um pequeno imóvel alugado, e ainda não realizou concurso para a regularização dos seus profissionais. Estes são contratados através de processo seletivo simplificado, nos moldes de um funcionário temporário, o que caracteriza um vínculo precário e provisório, com constantes substituições na equipe.

O que diferencia Cerro Corá de Caicó, nesses aspectos, diz respeito à estrutura física do CRAS, que no primeiro município constitui-se de um prédio

⁹² Aqui estão considerados como estrutura física do Programa o conjunto da Secretaria de Assistência Social, o Cadastro Único e o Centro de Referência da Assistência Social.

⁹³ As famílias que constituem o público-alvo do Bolsa Família, pela própria condição de acesso ao Programa, têm sua vivência permeada pela pobreza e pela vulnerabilidade social. Nesse ponto, a transferência de renda é importante, porém não suficiente para assegurar-lhes a dignidade e a proteção que se fazem necessárias. Torna-se, portanto, indispensável na perspectiva de emancipação dessas pessoas a ocorrência do trabalho socioassistencial desenvolvido nos CRAS, seja através do acompanhamento das famílias que não conseguiram cumprir com as condicionalidades, seja pela oferta de ações complementares voltadas para a capacitação e a inserção no mercado de trabalho.

⁹⁴ Em conformidade com a NOB-RH/SUAS (NORMA OPERACIONAL BÁSICA DE RECURSOS HUMANOS DO SUAS, 2006), em um município de médio porte deve ter a seguinte equipe de referência trabalhando no CRAS: 4 técnicos de nível superior, sendo dois profissionais assistentes sociais, um psicólogo e um profissional que compõe o SUAS, e 4 técnicos nível médio. Em Caicó, existem 4 técnicos de nível superior, sendo 2 assistentes sociais e 2 psicólogas, no mais, está lotado nesse equipamento social uma auxiliar de serviços gerais e uma telefonista.

próprio, amplo, dimensionado para a execução das atividades inerentes ao atendimento socioassistencial e para as ações complementares destinadas ao público do Bolsa Família, dispondo de salas para atendimento individualizado, brinquedoteca, sala de reuniões, copa, cozinha, banheiros etc. Entretanto, a situação dos profissionais envolvidos com o atendimento do público do Bolsa Família em Cerro Corá não difere daquela encontrada em Caicó.

A realidade presente nesses dois territórios de implementação do Bolsa Família leva à problematização acerca do papel dos profissionais do CRAS nos resultados desse Programa.

A prática profissional dos envolvidos nesse atendimento é indissociável de sua percepção acerca do trabalho, de como ele se sente em relação a essa atividade, aos seus pares e ao público atendido; de sua segurança, oriunda das relações trabalhistas; bem como dos resultados e do reconhecimento da importância de suas ações.

Portanto, a realidade encontrada nas bases pesquisadas remete a um contexto de precariedade das condições de trabalho e de vulnerabilidade dos profissionais, o que conseqüentemente provoca repercussões no resultados de sua prática profissional.

Entre as decorrências dessa situação, pode-se destacar que a rotatividade na contratação dos profissionais revela uma fragilidade na condução do trabalho executado com as famílias beneficiárias, conforme depoimento coletado no CRAS em Caicó:

É muito complicado. Porque as próprias famílias do Bolsa Família, que tinham um vínculo com os técnicos do CRAS, elas passam a não vir mais... elas não confiam em outras pessoas pra conversar, elas não aceitam o outro, então, assim, daqui que elas venham a se acostumar novamente com esses novos técnicos, é de seis a oito meses (PROFISSIONAL DO CRAS).

Em Cerro Corá – ainda segundo relato obtido no CRAS –, o desdobramento dessa questão de pessoal reflete no atendimento da população beneficiária da seguinte forma:

A questão do atendimento ao público, como nós falamos anteriormente de ser um funcionário para fazer o atendimento do Cadastro Único, quando ele se ausenta e as pessoas vêm até a gente, elas têm que voltar para casa,

porque não têm acesso ao Programa, né? Elas vêm de longe e não são atendidas (PROFISSIONAL DO CRAS).

Essa é a constatação de mais um dos elementos de tensão presentes na tessitura da implementação do Bolsa Família, implicando assim mais um desafio a ser vencido na gestão do Programa, o qual está diretamente relacionado à realização de concurso público para provimento dos cargos ligados ao atendimento das demandas ao Programa, bem como a um adequado gerenciamento desses recursos humanos no âmbito da esfera municipal.

Entretanto, as dificuldades e os desafios enfrentados na gestão do Programa não se restringem aos aspectos já considerados.

O Bolsa Família, além da transferência monetária, também tem o propósito de estabelecer articulação de diferentes ações estruturantes. Estas, ao chegarem de forma integrada às famílias pobres, propõem-se a contribuir para o desenvolvimento de capacidades dos membros das famílias e para a ampliação de suas possibilidades de escolha, de modo a incluir socialmente os indivíduos e os núcleos familiares.

O conjunto dessas ações, denominadas também de ações complementares, está direcionado à geração de trabalho e renda, à qualificação profissional, enfocando também o aumento da escolaridade, e à viabilização de melhorias das condições habitacionais, de tal forma que ocorram avanços nas condições de vida dessas famílias.

A realidade encontrada no que se refere à viabilização dessas ações é similar ao estudo efetuado por Silva; Ferreira; Silva (2008a, p. 121) em municípios do Maranhão e do Piauí, nos quais foi constatado:

Também foi indicado que não são realizadas ações complementares e encaminhamentos para outros programas, de modo sistemático, de pessoas das famílias beneficiárias, o que reconhecem revelar um limite para a criação de condições efetivas de autonomização dessas famílias, conforme preconizado pelo programa.

Em função dessa situação observada, a possibilidade de emancipação das famílias, preconizada nos objetivos do Programa, fica comprometida, evidenciando que mudanças mais profundas na qualidade de vida dessas pessoas deixam de acontecer, afetando assim os impactos do Bolsa Família nos territórios estudados.

A ocorrência em questão é resultante de problemas na implementação do Programa, identificados, sobretudo, no formato das capacitações ofertadas nos municípios.

Também ocorrem dificuldades na condução local do Programa, relacionadas principalmente ao planejamento das ações, já que são restritas somente à oferta de cursos de capacitação, sem o devido acompanhamento das pessoas capacitadas em sua inserção no mercado de trabalho.

O resultado dessas ações é, portanto, produto de diversos fatores, passando inicialmente pela descontinuidade dessas capacitações, conforme constatado em Caicó, na fala de um sujeito, membro de uma ONG que trabalha com o mesmo público do Bolsa Família:

[...] as pessoas que chegam na casa da família elas percebem que existem algumas iniciativas importantes, tem alguns cursos que foram feitos, mas não tem continuidade (MEMBRO DE ONG).

O contexto aqui explorado decorre também da inadequação dos cursos ao perfil dos beneficiários, conforme aponta outro relato do mesmo sujeito entrevistado:

Por outro lado se houver inserção, capacitação, não adianta simplesmente capacitar as pessoas como já aconteceu aqui em Caicó mesmo, já fizeram vários cursos de bordadeira, porque aqui em Caicó o bordado é uma questão muito forte, mas os filhos dessa bordadeiras ou as pessoas que vêm da zona rural pras periferias dos grande centros, eles não têm vocação de bordadeiras, então como é que eu vou capacitar as pessoas pra bordadeiras se a minha vocação é outra. Então não existe uma pesquisa mais ampla (MEMBRO DE ONG).

Em Cerro Corá, ocorre uma baixa participação dos homens nas capacitações ofertadas, conforme é ressaltado na seguinte fala:

Nós já tentamos, há uma resistência muito grande do homem em participar das atividades. E o que acontece? A maioria deles trabalha no roçado, principalmente aqui em Cerro Corá, que a agricultura familiar é o que predomina na economia. E o quê que acontece? O homem, ele não vem... a gente já fez proposta de formar grupos de casais... para trabalhar o homem e a mulher, para tentar trazer esse homem para nossas atividades, mas a

gente não consegue! Se você for para uma reunião... de cem, se tiver cinco é muito. Eles não participam (PROFISSIONAL DO CRAS).

Essa ocorrência, conforme o levantamento empírico realizado, tem como elemento explicativo a feminilização dessas ações, o que implica a dissociação entre a realidade local (principalmente em Cerro Corá, que é um município predominantemente rural) e as temáticas exploradas. Ou seja, cursos para atrair a clientela masculina precisavam ser de seu interesse e estar relacionados com os seus afazeres, o seu cotidiano rural.

É observado em ambos os municípios que a oferta dessas capacitações ocorre de maneira informal, sem um aporte especializado, carecendo de um adequado levantamento das necessidades do público-alvo a ser trabalhado, bem como do mercado local, pois o perfil dos possíveis candidatos também tem sido desconsiderado.

A questão carece ainda de um aprofundamento no que se refere à qualidade, à aplicabilidade e à diversidade das capacitações que são ofertadas, conforme apontado no seguinte relato:

Eu acho que poderia mudar, se tivesse um trabalho mais efetivo, sabe? Assim, técnico, que houvesse essa questão dessa parceria, ninguém fala em parceria, com SESI, SENAI! Então pra ter realmente um trabalho técnico, profissional, que não seja meramente um artesanato, uma coisa que seria meramente complementação de renda, eu acho que isso não dá autonomia a uma família, primeiro porque fica difícil você até ter interesse em fazer esses cursos, não é todo mundo que tem essa habilidade para ser cabeleireira, não é todo mundo que tem habilidade para ser pintora de pano de prato, não é todo mundo que tem habilidades para essas coisas! Então, você tem que estar oferecendo, abrindo o leque para ver justamente essas habilidades que essas pessoas têm, que é para ver aonde elas se encaixam, eu acho assim, que precisa até de um trabalho de educação de base mesmo, de quem não está alfabetizado, alfabetizar, para entrar no mercado de trabalho, para ensinar o básico que muitas famílias precisam, necessitam, agora com a rede articulada (MEMBRO DO CONSELHO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL).

A necessidade e a importância da avaliação das ações ou dos programas complementares remetem ao aspecto técnico de uma pesquisa avaliativa, ressaltado por Silva (2008b) como o fornecimento de subsídios necessários à correção de desvios no decorrer da implementação de um programa. Uma avaliação é útil para

poder demonstrar em que medida os objetivos e mudanças ocorreram, permitindo a elaboração e o redimensionamento da política ou do programa.

A inexistência dessa avaliação no processo em questão foi ressaltada por um técnico do Programa de Cerro Corá:

Implica que não funciona como deveria funcionar. Porque nada do que você faz, você avalia, como é que você está caminhando. E então as coisas vão continuar acontecendo como estão. Porque você não para pra dizer onde está bom, onde é que não está em que precisa melhorar. Então, vai só caminhando do jeito que vai. Essa não é uma melhoria, porque na hora que você avalia, você está buscando melhorar (PROFISSIONAL DO CRAS).

Outro aspecto a ser considerado e que contribui para limitar os impactos do Bolsa Família diz respeito aos cursos ministrados no CRAS, tanto em Caicó quanto em Cerro Corá, orientados, na sua maioria, para o mercado informal. Isso implica reforçar a precariedade do trabalho dos membros das famílias beneficiárias, o que se agrava pelo fato de não possuírem recursos financeiros para, por exemplo, iniciarem um negócio próprio. Ademais, essas famílias não têm ainda acesso ao microcrédito.

Essa constatação é reforçada pelo seguinte depoimento:

Eu acho que esta questão da geração de renda ainda está muito pelo lado informal. Quais são os cursos que são oferecidos? Pintura, enxoval de bebê, cabeleireiro, são cursos que as famílias entrarão no mercado da informalidade! Não existe um trabalho que realmente prepare as pessoas a estarem ingressando no mercado de trabalho formal, para que tenham realmente essa autonomia. Fica apenas como uma complementação de renda, quer dizer, é o marido que está trabalhando e a mulher que está aprendendo a pintar pano de prato, eu acho que é uma coisa muito sem estímulo educativo, a gente sabe que muitas dessas famílias têm dificuldades de arranjar trabalho pela própria questão educacional (MEMBRO DO CONSELHO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL).

As capacitações em ambos os municípios, sem maiores diferenças entre eles, são desenvolvidas de modo limitado e em condições precárias, visto que:

- não atendem grande parte das famílias beneficiárias;
- são realizadas sem uma pesquisa mais detalhada acerca da realidade local e sobre quais cursos seriam mais adequados;

- interessam somente às mulheres, em função do perfil da maioria dos cursos que são ministrados (cabeleireiro, manicure, artesanato, culinária, corte e costura etc.);
- consideram a realidade local de forma única, não promovendo diferenciação por público específico (homens, trabalhadores do campo etc.);
- não promovem a autonomia das famílias, por não aumentarem a empregabilidade das pessoas atendidas;
- são realizadas sem uma avaliação de seus resultados, não identificando as dificuldades encontradas na implementação dos cursos e o que poderia ser feito para ser reforçada a efetividade dessas ações.

O que se pode ressaltar no que se refere às ações complementares ofertadas nos dois municípios estudados é que não ocorre um processo contínuo e planejado de capacitação, não há um conjunto maior de ações complementares, um olhar mais amplo sobre essas atividades, enfim, falta o monitoramento e a profissionalização desse processo.

Essas ocorrências comprometem os impactos do Programa nos municípios considerados, pois essas ações complementares não têm promovido a emancipação das famílias beneficiárias.

Ainda em relação ao processo de gestão do Bolsa Família, deve ser dado destaque ao atendimento da população beneficiária residente na zona rural dos municípios pesquisados, pois se mostrou um aspecto relevante, com repercussões nos impactos do Programa.

Cabe aqui ressaltar que 31,85% do total de beneficiários do Programa em todo o país residem em área rural, sendo que na região Nordeste encontra-se a maior parcela de beneficiários que residem nessas áreas (40,4%) (SENARC, 2007).

Nesse ponto, está presente a concepção relacional pela perspectiva de Bourdieu (2007), pois o Programa está influenciando na realidade posta, a qual interage com ele através da ação de seus determinantes encontrados em cada base territorial.

Sendo assim, Caicó e Cerro Corá se diferenciam em função de suas características demográficas, pois, no primeiro, a população é predominantemente urbana (90,7%), enquanto no outro essa condição é oposta, tendo a predominância da população rural (54% da população total).

Apesar desses dados, deve ser enfatizado que em Cerro Corá o CRAS encontra-se localizado em área exclusivamente urbana, atendendo cotidianamente, no mesmo formato, população beneficiária rural e urbana ao mesmo tempo, não ocorrendo diferenciação nesse atendimento atentando para a diversidade⁹⁵ encontrada.

Em Caicó, a situação não é diferente. No entanto, em função da pequena população rural existente nesse município, os desdobramentos desse fato acabam por se revelar menos expressivos.

A população rural beneficiária do Programa fica, portanto, nos dois municípios, submetida a uma situação que tem como consequências mais recorrentes:

- inexistência de atendimento socioassistencial (excetuando as ações esporádicas realizadas pelo CRAS de Cerro Corá), que somente ocorre quando os beneficiários se deslocam para o meio urbano;
- não participação das famílias beneficiárias nas capacitações;
- ocorrência de capacitações que não são pertinentes à realidade do meio rural⁹⁶;
- dificuldade de transporte no deslocamento dos beneficiários para os CRAS, em função da escassez tanto de transporte quanto de recursos para pagá-lo.

Os limites apontados indicam desafios que precisam ser considerados para o atendimento da população rural de pequenos e médios municípios, que por suas próprias características já apresentam deficiências no atendimento às demandas por serviços e produtos sociais de seus cidadãos.

Essa situação é confirmada por Duarte e Silveira Neto (2008, p. 2):

[...] o meio rural do Nordeste do Brasil apresenta inúmeras características que o distingue, desfavoravelmente, das demais sub-regiões do país em termos de desenvolvimento social. Entre estas, dificilmente se pode apontar uma de mais fácil de identificação, de maior representatividade deste atraso e de maior poder de constrangimento em relação a avanços sociais futuros que os seus baixos níveis de escolaridade de sua população.

⁹⁵ Em Cerro Corá, foi constatado que esporadicamente ocorre uma ação diferenciada para a população rural, denominada “CRAS em ação”, entretanto ela ocorre com periodicidade mínima anual, sendo normalmente motivada pela necessidade de atualização cadastral quando exigida pelo MDS.

⁹⁶ Para o atendimento da zona rural, não existe um direcionamento das capacitações voltadas para o trabalho no campo, apesar de que nos dois municípios existem as Secretarias de Agricultura e os postos da Emater, que poderiam, em parceria, atuar nessa capacitação.

Ficou constatado, portanto, o que os autores designam de “investimento em capital humano das famílias agrícolas”. Esse limite coloca desvantagens, empurrando essa população ainda mais para uma condição de pobreza, foco da ação do Programa, justificando, assim, a necessidade de uma ação diferenciada para a população rural.

Esse quadro observado foi também objeto de preocupação da equipe de técnicos do Programa em Cerro Corá:

[...] a gente traça o perfil, quando traça as necessidades da zona rural, que são bem maiores do que as das zonas urbanas. Porque aquela família da zona urbana, ela tem assistência em todos os âmbitos – saúde, educação –; ela é mais amparada do que a família da zona rural... Pela própria questão geográfica, como eu falei, aquela família da zona rural fica desamparada em todos os sentidos, até de transporte, de tudo! (PROFISSIONAL DO CRAS).

O que foi constatado engendra um contexto caracterizado por uma falta quase absoluta de ações que minimamente atendam as famílias da zona rural dos municípios estudados.

A realidade encontrada na empiria é consubstanciada pelo depoimento de um técnico do Programa, enfocando, principalmente, as dificuldades operacionais que existem para o atendimento da população rural:

Nesses municípios, de pequeno porte 1, que tem um CRAS, para toda a extensão urbana e rural, o que se vê é que às vezes não funciona muito a questão da territorialidade. O que a gente vê é um absurdo. Por quê? Porque não tem como você atender, na mesma forma, equiparando, na mesma qualidade os dois âmbitos – o rural e o urbano. Então, deixa a desejar nesse sentido, você não atinge, você tem a sua referência de famílias pobres, de famílias beneficiárias do Bolsa Família, mas se você pegar hoje o nosso cadastramento único, você vai ver que a quantidade que tem de família rurais é um número considerável. E se atende com a mesma frequência e com a mesma qualidade? Não! Por quê? Porque na zona rural não existe estrutura física adequada para que se leve os serviços. A questão geográfica, a extensão territorial de Cerro Corá é muito grande e rural. Então, tem comunidade que está a quase sessenta quilômetros de distância. Então, não tem condições... (PROFISSIONAL DO CRAS).

Como pode ser observado, existe uma situação de precariedade estrutural que precisa ser vencida. Fica claro que a atuação do Programa nesses territórios limita-se tão somente à transferência monetária às famílias, como se a população

fosse carente apenas de renda, deixando-a à margem do trabalho socioassistencial, da participação nas capacitações oferecidas pelos CRAS e sem ações específicas para minimizar a situação de pobreza nesse cenário rural.

Essa problemática pode ser considerada em função de que na área rural existe um desafio ainda maior a ser enfrentado: a possibilidade de se estabelecer um trabalho socioassistencial enfocando a valorização do espaço rural, combinado com um maior acesso a capacitações que preparassem esses beneficiários para a dinâmica do mercado de trabalho rural, melhorando as condições de vida e diminuindo o êxodo rural. Somente dessa forma os impactos do Bolsa Família seriam efetivos e significantes para essa população.

Ainda no âmbito da gestão do Bolsa Família, é observado que um programa social como este tem no atendimento de seus beneficiários a especificidade que passa pela questão da focalização.

Nesse aspecto, Barros *et al.* (2008) consideram que a focalização refere-se à intensidade com que os recursos de um dado programa social são alocados à população que vive em condições de pobreza. Nesse sentido, quanto maior a focalização, conseqüentemente, maior será o seu impacto sobre a pobreza.

Não é possível, no entanto, dissociar a questão da focalização, sua eficácia ou possíveis dificuldades do desenho do sistema⁹⁷ que é responsável pela seleção dos beneficiários. Nessa perspectiva, os autores apontam que o desempenho do conjunto do sistema de seleção do Bolsa Família é o vetor do grau de focalização que o Programa pode alcançar, pois varia em função de:

Quanto a) mais pobres forem as famílias inseridas localmente no “cadastro”; b) maior a qualidade das informações coletadas; c) melhor a metodologia para usar essas informações na seleção dos beneficiários; e d) mais próximas do efetivo número de pobres de cada localidade forem as cotas estabelecidas, melhor será o grau de focalização do programa (BARROS *et al.*, 2008, p. 7).

⁹⁷ No caso do Programa Bolsa Família, o sistema de seleção é formado por três estágios, todos com o objetivo de contribuir para a maior focalização do público-alvo. No primeiro estágio, no padrão da administração central do programa, são definidas, com base em estimativas da pobreza em nível municipal, cotas para o número máximo de beneficiários em cada município. No segundo estágio, levando em consideração a cota disponível, os governos locais identificam e cadastram as famílias que compõem o público-alvo (ou beneficiários potenciais). Por fim, dentre as famílias cadastradas, no terceiro estágio, são selecionadas aquelas que receberão os benefícios, respeitando-se as cotas preestabelecidas (BARROS *et al.*, 2008, p. 7).

A abordagem acerca da focalização tem sua justificativa no presente estudo, uma vez que um dos aspectos mais presentes na condução das entrevistas é o fato de que, na percepção dos entrevistados, o Programa não atinge a população que dele realmente necessita.

Ao evidenciar essa questão, é retomado o que já foi explorado a respeito da defasagem existente entre a quantidade de famílias que efetivamente recebem o Bolsa Família comparativamente ao universo de famílias constantes dessa base do Cadastro Único e que possuem o perfil do Bolsa Família.

Em Caicó, essa defasagem em 09/2010 é da ordem de 26,76% e em Cerro Corá esse número está, no mesmo período, em 30,63% (MDS/SENARC), implicando uma situação passível de maior preocupação no município de pequeno porte.

Essa ocorrência inspirou nos técnicos que trabalham no Programa em Cerro Corá a necessidade de vislumbrar alternativas para minimizá-la, conforme é ressaltado no depoimento a seguir:

Existe um déficit, e esse déficit ele pode ser vencido de duas formas, só pelo aumento da cota ou pela efetiva fiscalização do município (ASSISTENTE SOCIAL DA PREFEITURA).

Em conformidade com esse relato e com os dados que o MDS apresenta acerca dessa ocorrência, pode ser considerado que, tanto em Caicó quanto em Cerro Corá, a quantidade ou cota de famílias atendidas pelo Bolsa Família (a inclusão no Cadastro Único não implica a entrada imediata da família no Programa e o respectivo recebimento do benefício) não atende efetivamente a demanda das famílias pobres pelo benefício.

As situações pontuais a respeito da focalização, encontradas nos municípios pesquisados, em virtude da defasagem existente entre população potencial e população atendida pelo Programa, implica que o impacto deste na qualidade de vida da população pobre do município não ocorre na sua integralidade.

Na direção desse entendimento, pode ser considerado o indicado por Silva (2009, p. 12):

Apesar de vários estudos virem indicando o poder da boa focalização do BF, há que se considerar que ainda existe uma defasagem de focalização não desprezível, dimensionada pela existência de domicílios particulares com renda *per capita* dentro dos critérios de inclusão ainda não atendidos e por domicílios particulares com renda domiciliar *per capita* superior aos critérios de elegibilidade e que se encontravam inseridos nos programas de transferência de renda do governo.

Ambas as situações apontadas pela autora estiveram presentes em diversos relatos dos entrevistados:

Nesses municípios pequenos ainda esse benefício é dado a muitas famílias que não são pobres, não é por merecimento, e aí tomam a vaga de outras pessoas que precisam, porque ainda falta uma, não sei como dizer, é uma palavra que eu digo, eu acho que fiscalização (FUNCIONÁRIO DO CADASTRO ÚNICO).

Eu já presenciei por várias oportunidades senhoras que se cadastravam e não tinham acesso ao Programa enquanto outro que aparentemente tinha uma situação social menos ruim do que aquela outra, a mulher que tem cinco filhos, a outra, só um filho, saiu com o Bolsa, elas ficam sem entender! (FUNCIONÁRIO DA PREFEITURA).

A repercussão desses fatos, inicialmente, provoca uma desconfiança acerca da transparência do Programa, o que traz desdobramentos sociais e políticos em seu processo de implementação, bem como na forma com que a sociedade o percebe.

Outro aspecto a ser abordado é que, quanto maiores forem os méritos do sistema local de seleção das famílias a serem cadastradas ou a utilização das informações do cadastro para a seleção das famílias a serem beneficiadas, o que implica diretamente informações sobre o grau real de pobreza de cada uma das famílias cadastradas, maior será a constatação de que a focalização é mais efetiva (BARROS *et al.*, 2008).

Entretanto, a operacionalização das atividades de cadastramento nem sempre se constitui em um processo simples, pois esbarra em dificuldades que são inerentes à população potencial do Programa, principalmente no que diz respeito à sua ocupação e renda. Esse caso é apontado pelos profissionais que trabalham no Programa:

[...] a gente sabe que alguma coisa está acontecendo, aí nós não somos omissos não! Agora se você não tem renda, você é um vendedor ambulante aqui você faz por mês, sei lá, três salários mínimos, você sabe que muitos fazem, mas como é que eu vou provar que você realmente não ganha isso? (SECRETÁRIO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL).

[...] é o que na maioria acontece, chega até 40% de cem acontece, por quê? Porque não tem como o governo controlar a questão da renda informal que é o grande problema e assim as pessoas têm a tendência de mentir sobre questões da própria renda e isso é o que dificulta bastante pra seleção de beneficiários, claro que é uma ajuda pra ela, só que tem outras que realmente mentem, não falam o que realmente recebe, e aí não tem como, mas no caso de aposentadoria ou carteira de trabalho ou uma coisa assim, hoje em dia está começando a controlar mais isso, está tendo fiscalização frequente, duas ou três vezes por ano, onde tem o bolsa família tem que fazer uma fiscalização em cima de cada família, tem que ser feita uma visita (FUNCIONÁRIO DO CADASTRO ÚNICO).

[...] o que me angustia... é porque a gente sabe que algumas famílias, não vamos dizer que é a maioria, porque se a gente disser isso a gente não está sendo de acordo... mas algumas famílias ainda mentem na hora de fazer o cadastro, são famílias que não estão dentro dos critérios, ficam tentando... de certa forma, enganar a gente...(ASSISTENTE SOCIAL DA PREFEITURA).

Ampliando a discussão acerca da focalização, é observado que o estabelecimento das cotas no Bolsa Família suscita outra discussão diretamente ligada ao seu desenho e se refere ao fato de que esse Programa não se constitui em um direito. Nesse sentido, sua arquitetura legal coloca-o como uma política pública explicitamente condicionada às possibilidades orçamentárias.

Conforme o que preconiza a Lei que criou o Bolsa Família (Lei n. 10836 de 09/01/2004), em seu artigo sexto, parágrafo único: “O Poder Executivo deverá compatibilizar a quantidade de beneficiários do Programa Bolsa Família com as dotações orçamentárias existentes”.

Para enfatizar essa condição, Soares e Sátyro (2009, p. 11) explicitam:

[...] ao contrário de uma aposentadoria, um seguro-desemprego ou o pagamento de um título da dívida pública, o Bolsa Família é um programa de orçamento definido. Uma vez esgotada a dotação orçamentária, ninguém mais pode passar a receber o benefício, pelo menos até que haja crédito suplementar.

Dessa forma, para se enquadrar nos critérios orçamentários que regulam todo o conjunto de ações governamentais, esse Programa precisa ter uma regulação, a qual se coloca através do estabelecimento de metas, tidas em seu desenho como cotas preestabelecidas em conformidade com as estatísticas oficiais referentes à

sua população-alvo, ou seja, as famílias consideradas pobres e extremamente pobres de um dado município.

Por não se caracterizar um direito constitucional, o Bolsa Família foi criado por meio de legislação infraconstitucional. Conforme Cunha e Pinto (2008), para a sua modelagem no formato atualmente implementado, tornou-se essencial a ocorrência de processos de negociação e coordenação federativa com características bastante diversas daquelas que são usuais na política brasileira. Para tanto, faz-se necessário construir o que chamam os autores de “mecanismos voluntários de adesão e pactuação”.

Alguns autores, como Medeiros, Britto e Soares (2008), chegam a caracterizar o benefício do Bolsa Família como um quase-direito. Entretanto, considerá-lo como quase-direito ou não, o que prevalece na legalidade dos fatos é que, quando um programa é caracterizado por orçamento definido e custos claros, a exigência de seus limites de atendimento torna-se necessária, caso contrário, impossibilitaria a realização do seu planejamento orçamentário.

Outra condição inerente a essa mesma particularidade do Programa é que além das cotas estabelecidas por município atendido, desde 2004, a duração do benefício para cada família atendida tem sua concessão, a princípio, limitada a um período de dois anos, sob a condição de revisão obrigatória após esse prazo⁹⁸. (SOARES; SÁTYRO, 2009).

Esse determinante implica na possibilidade dos técnicos locais que trabalham diretamente no Bolsa Família, alocados nas Secretarias Municipais de Assistência Social, no Cadastro Único ou nos CRAS, visitar as famílias, procedendo a atualização de seu cadastro a cada dois anos, verificando as possíveis mudanças que possam ter ocorrido em suas condições de vida ou se elas continuam na mesma situação anterior à sua entrada no Programa.

Entretanto, verifica-se que em ambos os municípios pesquisados esse processo não é realizado sistematicamente. As visitas ocorrem de forma não planejada, e a cobertura da população beneficiária fica a desejar, pois não há o

⁹⁸ Decreto para revisão obrigatória do Bolsa Família a cada 2 anos: estabelece o prazo de revisão obrigatória a cada dois anos dos benefícios concedidos aos beneficiários do Bolsa Família, para definir se continuam a ser pagos ou não. O prazo estabelecido é uma saída que ao mesmo tempo garante o direito à renda e sinaliza para a emancipação da família, resolvendo o dilema da permanência indefinida do benefício ou da sua retirada precoce em uma situação que ainda não há garantia mínima de subsistência. Disponível em: (<http://www.mds.gov.br/noticias/governo-assina-acoes-para-geracao-de-oportunidades-de-inclusao-productiva>) Acesso em: 16 dez 2010.

controle efetivo de quem foi visitado nem quando. O relato coletado em Caicó ratifica essa ocorrência:

A fiscalização ocorre aqui no município somente quando a gente tem alguma denúncia ou quando parte do MDS identifica algumas famílias para fazer a fiscalização dos dados, a gente disponibiliza a assistente social, vai alguns funcionários do cadastro vai até a casa da família, aí a gente opta ou faz a atuação lá mesmo na casa ou vai lá, pede a documentação pra eles assinarem, ou eles prometem que vêm aqui no cadastro e a gente faz a atualização aqui no cadastro. (FUNCIONÁRIO DO CADASTRO ÚNICO).

Em Cerro Corá, tem-se a mesma situação:

Ocorre a necessidade de um melhor acompanhamento para os beneficiários do Bolsa Família, né? Porque têm muitos ainda que necessitam, mas tem uma parcela, é minoria, que recebe, mas que a gente sabe muito bem que aquela família já saiu da zona de vulnerabilidade social. (PROFISSIONAL DO CRAS).

Paralelamente a essas visitas periódicas, tem sido efetivada pelo próprio Ministério do Desenvolvimento Social e também pelo Tribunal de Contas da União uma crescente verificação do *status* das famílias em bases de dados de fontes de renda formais: as bases do BPC⁹⁹ e do restante da seguridade e a Relação Anual de Informações Sociais (RAIS).

As duas primeiras apontam se alguém na família recebe um benefício previdenciário ou assistencial, enquanto a segunda confere se algum membro passou a ser empregado no mercado formal. A verificação com a base de benefícios do BPC começou em 2008 e a verificação com o restante da seguridade, em 2009. (SOARES; SÁTYRO, 2009).

Através desses controles estabelecidos, o monitoramento no Programa é exercido pela esfera federal, proporcionando aos municípios um instrumental para a verificação de ocorrências de fraudes ou mesmo de erros de focalização, o que pode redundar em uma melhor condução do processo, bem como demonstrar a todos os sujeitos envolvidos e à sociedade em geral que ações estão sendo executadas no

⁹⁹ É um direito garantido pela Constituição Federal de 1988 e consiste no pagamento de um salário mínimo mensal a pessoas com 65 anos de idade ou mais e a pessoas com deficiência incapacitante para a vida independente e para o trabalho. Em ambos os casos, a renda *per capita* familiar deve ser inferior a ¼ do salário mínimo. Os recursos para custeio do BPC provêm do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS). (MDS – BENEFÍCIOS SOCIAIS, 2010).

sentido de garantir a lisura e a transparência necessárias na gestão do Bolsa Família.

A dimensão da gestão do Programa, estudada neste item, reveste-se de importância para a compreensão dos possíveis impactos que pode proporcionar nas bases territoriais onde está implementado, aliado ao fato de que a reflexão desenvolvida é essencial para a compreensão e a avaliação do processo de gestão e implementação do Bolsa Família.

4.2.2 Atividades e sujeitos econômicos interagindo e influenciados pela implementação do Programa: os impactos na dimensão econômica

Na perspectiva de desvendar os impactos do Bolsa Família na dimensão econômica dos municípios pesquisados, a presente análise é concentrada nas atividades e sujeitos econômicos que interagem nos territórios selecionados.

A partir do referencial de Bourdieu (2007b), é possível afirmar que o entendimento de uma dada realidade passa pelo aprofundamento de sua dimensão econômica. Para tanto, estão aqui expostos os seus elementos formadores que permitiram mapear as inter-relações existentes entre o Bolsa Família, seus impactos e a realidade econômica dos municípios estudados.

Localizando o pensamento de Bourdieu (2007b, p. 27) nesse contexto, é necessário

[...] construir um modelo simplificado do campo social no seu conjunto que permite pensar a posição de cada agente em todos os espaços de jogo possíveis (dando-se por entendido que, se cada campo tem a sua lógica própria e a sua hierarquia própria, a hierarquia que se estabelece entre as espécies do capital e a ligação estatística existente entre os diferentes haveres faz com que o campo econômico tenda a impor sua estrutura aos outros campos).

Com base nesse referencial, os territórios pesquisados têm sua conformação influenciada preponderantemente pela lógica econômica. Dessa forma, os fatos de natureza econômica que impactaram mais significativamente nas realidades consideradas detêm maior capacidade de explicá-las.

Tomando esse entendimento por base, é possível considerar que a crise ocorrida nos complexos minerador e algodoeiro-pecuário delimitou a realidade dos municípios de Caicó e Cerro Corá, a partir dos anos de 1970 (MORAIS, 2005). Esse foi um fato de natureza econômica que implicou significativas mudanças na região, influenciando vários aspectos da vida do povo seridoense.

O fenômeno em pauta foi fortemente localizado na cotonicultura da região, causando a depreciação dessa cultura e o empobrecimento da sociedade rural, “dos proprietários e moradores, e atingindo, desbastado o seu relevo, a vida urbana moderna da região, e, em especial, de Caicó” (ARAÚJO, 2006, p. 285).

Em decorrência, foi observado o desmoronamento das atividades produtivas concentradas na área rural da Região do Seridó, o que demarcou fortemente a economia da região, com reflexos para todo o estado. Suas consequências também impactaram o meio urbano, redesenhando a vida cidadina, principalmente através do incremento da migração do campo para as cidades.

As implicações dessa situação foram diversas. Porém, enfocando a realidade caicoense, foi constatado que o crescimento desse município, no período de 1970-2000, ocorreu com a ampliação de seu sítio urbano e, conseqüentemente, com o surgimento de bairros periféricos¹⁰⁰ (MORAIS, 1999). Esses fatores trouxeram repercussões nas demandas sociais por parte da população vitimada por um êxodo intenso do campo para a cidade.

Como resultado, atualmente é encontrada uma cidade cuja população vive predominantemente no meio urbano¹⁰¹, implicando desdobramentos significativos no perfil econômico da região.

Surge como resultante desse movimento um novo desenho das atividades econômicas desenvolvidas nesse território. Seus habitantes passam a ter como opção de ocupação os pequenos comércios, a prestação de serviços de natureza diversa e a economia informal.

¹⁰⁰ A tentativa de traçar um perfil de Caicó, no final dos anos 1970, conduz à constatação de que o crescimento da cidade deu-se, sobremaneira, a partir de bairros periféricos, formados por famílias de baixa renda. Essas famílias passaram a engrossar o contingente de migrantes rurais e urbanos, a buscar na cidade as condições de sobrevivência que já não encontravam em seus antigos locais de moradia. Nesse período, a cidade teve acrescido ao seu arranjo espacial três novas manchas urbanas: tratavam-se do *Conjunto Habitacional Castello Branco* e dos bairros *Walfredo Gurgel* e *Paulo II* (MORAIS, 1999, p. 151-155).

¹⁰¹ Tomando-se como base a fase entre 1970-1996, a taxa de crescimento da população total de Caicó foi de 42,4%, verificando-se um crescimento urbano na ordem de 86,7% e um declínio de 48,3% na população rural (MORAIS, 1999).

É, portanto, nesse cenário predominantemente urbano, característico desse município, que são analisados os impactos do Bolsa Família na sua dimensão econômica.

No âmbito dessa questão é importante ressaltar, para iluminar a presente discussão, que Caicó atualmente reforça sua posição estratégica na Região do Seridó Potiguar¹⁰² devido a inúmeros fatores, porém o mais relevante reside na força de seu comércio e em seus equipamentos de cultura, saúde e aparatos públicos.

Apesar de pertencer à mesma região, em Cerro Corá é encontrada uma situação bastante diversa da apresentada em Caicó, inicialmente devido à sua localização geográfica, região serrana, tendo sua realidade pautada na vida rural.

Portanto, para esse segundo município considerado na empiria do presente estudo, a análise dos impactos do Bolsa Família na dimensão econômica é conduzida em um território predominantemente rural.

Isso ocasiona um contexto com diversos desdobramentos, inicialmente de caráter econômico, mas que em uma análise mais aprofundada abrange também as dimensões sociais e culturais, bem como impacta no campo das políticas públicas, dentre elas, o Programa Bolsa Família.

A análise dos impactos econômicos nas realidades estudadas implica, portanto, um estudo cujos ambientes de sua realização são diversificados. Para apreendê-los, é preciso considerar suas diferenças, seja em função do porte dos municípios, seja devido às suas características demográficas e econômicas.

O processo de investigação dos impactos econômicos do Bolsa Família nos municípios pesquisados permite considerar que eles ocorrem em função da combinação de relações comuns à realidade de pequenos e médios municípios.

O ponto de partida desse conjunto de relações é a transferência dos recursos oriundos dos benefícios do Programa às famílias atendidas, proporcionando-lhes melhorias em suas condições de vida, o que ocorre através do acesso ao mercado consumidor local, com a aquisição de produtos que venham a atender às suas

¹⁰² Ao fazer referência à Região do Seridó, foi utilizada a categoria região, que Castro (2005, p. 193) considera como “um território, e como tal reconhecido por seus habitantes através dos símbolos identitários mais variados”. O autor aponta que nem todo território pode ser chamado de região, o que não quer dizer que não existem territórios reconhecidos como tal. Enquanto representação da realidade, a região faz parte do imaginário social, mas ela é também um espaço de disputa e de poder. Base para essa representação é apropriada e reelaborada, tanto pela classe dominante quanto por outros grupos que se mobilizam para defender seus interesses territoriais. Ambos constroem, a partir dela, um conjunto de ideias e conceitos que são reassimilados coletivamente como identidade.

necessidades elementares, tais como alimentação, vestuário e, em alguns casos, a compra de eletrodomésticos.

Essas pessoas começam a fazer parte de um grupo de potenciais consumidores que passam a contar com a concessão de crédito¹⁰³ para a aquisição desses produtos. Quando isso ocorre, no mercado local há o crescimento de pequenos comércios (setor varejista), o que tem repercussão tanto na geração de novos postos de trabalho quanto no aumento do PIB municipal.

Antes de adentrar mais especificamente nessa análise, convém ressaltar a importância do comércio varejista na realidade dos municípios estudados. Para tanto, estão a seguir apresentados os dados relativos à sua participação na economia desses territórios:

TABELA 13

Participação do comércio varejista na economia de Caicó e Cerro Corá – 2009

Indicadores	Caicó	Cerro Corá
Total de estabelecimentos de natureza diversa	1847	165
Estabelecimentos comerciais (varejo)	874	92
Participação relativa (%)	47,32	55,76
Número de empregos formais – Total de estabelecimentos de natureza diversa	6407	167
Número de empregos formais – Estabelecimentos comerciais (varejo)	2548	ND¹⁰⁴
Participação relativa (%)	39,80	ND

Fonte: BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego – Perfil dos Municípios, 2009.

¹⁰³ São indicadas como variáveis que potencializaram a concessão do crédito para todos os segmentos da sociedade: o crescimento econômico, a estabilidade monetária, a ampliação do emprego e dos rendimentos, a queda (insuficiente e muito lenta) da taxa de juros básica, o forte incremento das exportações, o afluxo de capitais estrangeiros (especulativos e produtivos), a apreciação do real, entre outros fatores, proporcionaram as condições para uma considerável expansão do crédito (IPEA, 2007).

¹⁰⁴ O Ministério do Trabalho não desagrega estatísticas por ramo de atividade para municípios com menos de 2500 empregos formais, disponibilizando o montante somente de todos os setores da economia municipal

Como pode ser observado, é relevante a importância desse ramo de atividade no âmbito da economia local desses municípios, respondendo por parte expressiva da totalidade dos estabelecimentos e da oferta de postos de trabalho formal.

Essa informação é ressaltada na presente análise pelo fato de esse setor ser afetado pela injeção de recursos do Bolsa Família na economia desses municípios, por nele estar concentrada a aquisição dos itens que normalmente são comprados pelas famílias beneficiárias com os recursos do Programa¹⁰⁵.

Entretanto, deve ser ressaltada como ponto negativo nessa relação de consumo a constatação de que alguns comerciantes se apoderam do cartão de benefício do Bolsa Família como uma garantia do pagamento do “fiado” feito pelos beneficiários em seus estabelecimentos.

Tal fato foi verificado nos dois municípios, porém observado mais intensamente em Cerro Corá em virtude da concentração de estabelecimentos comerciais que atendem a essa clientela e de possuir a única lotérica, na qual são sacados os benefícios, situados no centro da área urbana do município.

Observada em vários outros municípios brasileiros, essa prática denunciada em diversas ocasiões pela mídia, coloca-se como uma negação da autonomização preconizada nos objetivos do Programa.

Retomando a observância das relações estudadas, é constatado que ocorrem nos dois municípios pesquisados, no entanto repercutem de forma diferenciada.

Inicialmente, a percepção de melhoria das condições de vida das famílias beneficiárias do Programa é observada com maior intensidade nos depoimentos de beneficiários residentes em Cerro Corá do que nos relatos daqueles residentes em Caicó.

Outra constatação que deve ser destacada é que essa mesma ocorrência é verificada de forma mais expressiva em depoimentos relativos à zona rural, tanto em Cerro Corá quanto em Caicó¹⁰⁶.

¹⁰⁵ Para referendar essa afirmação, foi tomado o estudo desenvolvido por Brandão, Da Dalt e Gouvêa (2007, p. 106), realizado em todo o Brasil, em conjunto com a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI) do MDS. Nele, verificou-se que o gasto dos recursos oriundos do Bolsa Família é direcionado preferencialmente para a aquisição de alimentos (76,4%), material escolar (11,4%) e roupas e calçados (5,4%).

¹⁰⁶ Para melhor analisar essa ocorrência, foram consideradas as características de comunidades rurais, normalmente encontradas no Nordeste brasileiro, mais especificamente na Região do Seridó. Talvez a mais relevante seja a presença nesses territórios do fenômeno multidimensional da pobreza, categoria na qual o conceito de pobreza extrapola a insuficiência de renda e deve incluir avaliações

Na zona rural o que se observa hoje é que melhorou muito a renda das pessoas principalmente para adquirir alimentos. Você observa o consumo de carne, de leite de outros produtos na zona rural. Não é mais só aquele feijão com farinha como via-se antigamente (VEREADOR).

Nessa questão de mudança, melhorou na questão social, porque eles têm acesso ao crédito, eles têm acesso à compra, eles têm acessos que geralmente a agricultura não proporciona, porque a agricultura é a agricultura familiar e aí tudo que se produz é de consumo, não há sobra (UNIVERSITÁRIA E MORADORA DA ZONA RURAL).

Essa ocorrência também é observada no depoimento de uma funcionária de uma instituição pública que lida cotidianamente com essa população. Nele, é ressaltado o impacto do Programa para essa população rural:

Eu sou uma das pessoas que sempre gosta de andar, tanto na zona urbana como na zona rural e noto, pessoalmente, que tem, principalmente, aumentado o número de casas com televisores, DVDs, e isso é uma coisa altamente positiva. Até mesmo computadores, a gente sabe muito bem que tendo o Bolsa Família... ela vai ter alguma renda, ela vai complementar Bolsa Família com o que ela tá gerando no trabalho da lavoura (FUNCIONÁRIA PÚBLICA).

O relato em questão também aponta para a maneira pela qual ocorre o processo de inserção social dessa população. Este não resulta de conquistas de acesso aos bens sociais que se fazem necessários para tanto, mas em decorrência da participação da população pobre no mercado consumidor, via ampliação creditícia, em um mercado voltado para pessoas de baixa renda¹⁰⁷.

Os resultados observados na zona rural de ambos os municípios pesquisados estão em consonância com um estudo desenvolvido por Sampaio e Sampaio (2009) com famílias beneficiárias desse Programa, oriundas da zona rural de quatro estados nordestinos.

de acesso aos serviços básicos, como saneamento, água encanada, energia elétrica, transporte, saúde, entre outros (JACCOUD, 2007).

¹⁰⁷ Aqui estão inseridas diversas estratégias mercadológicas oriundas de diferentes segmentos de mercado, que vão desde a rede bancária pública e privada, passando pela telefonia celular e pelo ramo de móveis e eletrodomésticos, entre outros. Essa “população considerada de baixa renda movimenta algo em torno de R\$ 512 bilhões anualmente – cerca de 70% do consumo nacional” (ALBUQUERQUE, 2009).

Nessa pesquisa, foi constatado que “o valor médio das despesas anuais para as famílias beneficiárias supera em R\$ 246,00 os gastos totais das famílias não participantes cuja renda *per capita* mensal é de R\$ 100,00” (SAMPAIO; SAMPAIO, 2009, p.916).

Em ambos os estudos, portanto, a família beneficiária, oriunda do campo – devido à melhoria de sua condição de vida causada pelo recebimento do benefício do Bolsa Família –, ocupa uma posição de consumidora potencial em um mercado formado por pequenos comércios que correspondem ao perfil do estabelecimento comercial no qual elas costumam realizar suas compras.

Entretanto, não se pode atribuir esse impacto unicamente ao Bolsa Família. Existem outros fatores que estão presentes e atuantes nessa realidade que extrapolam a atuação desse Programa, podendo ser citados: a aposentadoria rural, a política de reajustes do salário mínimo acima dos índices de inflação, o Benefício de Prestação Continuada (BPC), entre outros.

Deve-se considerar que o Bolsa família também está influenciando nessa realidade, não sendo possível, no entanto, delimitar a dimensão dessa influência nesse processo.

É também observado que o impacto do Programa em Cerro Corá implica o crescimento de estabelecimentos comerciais mais expressivamente na sede do município (na zona rural não existe suporte de comércio para o atendimento das necessidades dessa população) (GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE - SECRETARIA DE TRIBUTAÇÃO, 2010).

Nos depoimentos coletados, foi dada ênfase à ampliação desses estabelecimentos e de postos de trabalho no comércio local. Nesse ponto, o Bolsa Família tem sua posição de destaque, conforme percebem os seguintes sujeitos:

Eu tive que aumentar o quadro de funcionários, eu aumentei outros tipos de material também pra dentro do mercado e mais quatro pessoas (COMERCIANTE – SUPERMERCADO).

Hoje uns vinte por cento das minhas vendas são pra Bolsa Família. Primeiro, eu coloquei, botei mais funcionários, aí... saí crescendo! (COMERCIANTE – SETOR DE CONFECÇÕES).

Essa ocorrência indiretamente colabora com o processo migratório do campo para a cidade no município de Cerro Corá¹⁰⁸, pois o que se percebe nesses depoimentos é que se referem ao impacto do Programa nessa realidade urbana, influenciando a oferta de postos de trabalho no comércio local, o que contribui para uma maior mobilidade da população do campo para a cidade, atraída por esses empregos.

O quadro, relativo ao processo migratório em Cerro Corá, vem corroborar com as conclusões de Vale (2008, p. 2) acerca dos impactos do Programa:

Destacar o papel de uma política social através de programas governamentais, como é o caso do Programa Bolsa Família (PBF), que cria a possibilidade de mudanças no perfil sociodemográfico dada a importância que a ação desta política pública tem na conformação da realidade econômica regional.

Para enfatizar a constatação desse impacto do Bolsa Família, é verificado, de acordo com os dados fornecidos pela Prefeitura Municipal de Cerro Corá, que no período compreendido entre 2007 e 2009 ocorre um incremento de 26% no número de estabelecimentos do comércio varejista nesse município.

Tal crescimento é bastante superior se considerados os 8% observados nessa atividade no período entre 2004 e 2006 (SECRETARIA DE TRIBUTAÇÃO DO GOVERNO DO RIO GRANDE DO NORTE, 2010).

Cabe ressaltar que o Bolsa Família foi implantado em Cerro Corá no ano de 2005 e ampliado a partir de 2007, quando o seu volume de recursos aumentou em 19,6%. Portanto, pode ser considerado, em conjunto com os resultados oriundos dos depoimentos dos sujeitos entrevistados, que esse Programa tem sua parcela de contribuição no incremento desse comércio, já que é verificada a sua ampliação concomitantemente ao incremento do volume de recursos do Programa nessa municipalidade.

No que se refere à incidência do impacto econômico do Programa na realidade de Caicó, pode ser destacada sua ocorrência na população rural, que,

¹⁰⁸ Apesar de Cerro Corá ainda ser um município predominantemente rural, sua taxa de urbanização está sendo gradativamente elevada (encontrando-se em 46%). Esse processo é em grande parte explicado pela movimentação da população oriunda do meio rural para a área urbana em busca de oportunidades de emprego (PORTAL DO IDEMA, 2009).

apesar de representar uma pequena parcela dos habitantes do município, também tem sua realidade econômica influenciada pelo Bolsa Família¹⁰⁹.

Essa população também passa por situação semelhante à de Cerro Corá, no que se refere às dificuldades encontradas na lida diária do trabalho no campo e demais decorrências dessa realidade, permeada de dificuldades, pobreza e falta de oportunidades decorrentes de um cenário demarcado pela seca.

A importância do Programa para essas pessoas é percebida mais intensamente através dos depoimentos dos sujeitos oriundos dessa área rural¹¹⁰ e de grupos focais realizados com mulheres das famílias beneficiárias do Programa em distritos e assentamentos dessa área rural. Os depoimentos a seguir referendam o que o Bolsa Família representa para eles:

É uma ajuda, o meu marido é agricultor e tem semana que nem trabalha e aí tem a ajuda do Bolsa Família. Dizem que é uma esmola do governo, mas pra nós que não tem emprego fixo é uma ajuda grande (BENEFICIÁRIA DA ZONA RURAL).

Pra gente, do sítio, o bolsa família ele é três em um, para o pobre serve para tudo... remédio, feira, material [escolar]. Meu filho está até fazendo um curso de computação em Caicó, que eu pago com o dinheiro do Bolsa Família, que é pra ele ter oportunidade na vida, sair da roça, ser alguém! (BENEFICIÁRIA DA ZONA RURAL).

Eu fiquei na 4ª série do ensino fundamental, não tinha como estudar, a pessoa solteira aqui no sítio já é difícil, imagine casada! Eu voltei a estudar, em Caicó, se eu não tivesse o Bolsa Família eu não tinha ido porque a gente compra apostila, compra farda, né! E tem que ter um dinheirinho para o lanche, então me ajudou bastante a concluir meus estudos (BENEFICIÁRIA DA ZONA RURAL).

¹⁰⁹ No âmbito da realidade aqui desenhada, permeada pela pobreza, o Bolsa Família tem participação importante na composição da renda das famílias beneficiárias do meio rural, visto que elas, em sua maioria, não têm em seu meio oportunidades de ultrapassar essa condição de vulnerabilidade (MATOS; OLIVEIRA, 2008, p. 8).

¹¹⁰ Essa percepção mais acentuada está também relacionada ao *habitus* dessas pessoas, que, segundo Bourdieu (2004), é um aspecto fundamental na construção das representações que esses sujeitos fazem de seu mundo social. O conceito de *habitus* como aponta Junqueira (2005, p. 153) “mostra como as aprendizagens sociais (formais e informais) inculcam modos de percepção e de comportamento aos agentes sociais. O *habitus* é o conjunto das disposições adquiridas no contexto e momento social particular. Por outro lado, o *habitus* é produtor de práticas novas: é uma matriz, uma gramática geradora, espaço a partir do qual se torna possível uma exteriorização da interiorização, de modos diferentes ou novos”. Portanto, o impacto econômico do Bolsa Família é percebido mais intensamente nessa população rural em virtude dele implicar em um novo e diferenciado modo de vida para essas pessoas, influenciando, assim, no seu padrão de consumo, nos seus *habitus* e nas representações que eles têm de si próprio e do mundo social.

Como pode ser notado, é clara a importância desse recurso para seus beneficiários, principalmente para os que vêm do meio rural. Sua relevância incide mais intensamente como complementação de renda (oriunda do trabalho no campo), aspecto bastante destacado pelos sujeitos entrevistados por ocasião do trabalho de campo. Essa ocorrência já foi observada em outras pesquisas realizadas em comunidades rurais, como a de Timbó na Bahia, na qual também foi verificada “a relevância do PBF na composição da renda das famílias” (MATOS; OLIVEIRA, 2008, p. 8).

Outro aspecto a ser ressaltado na análise dos impactos econômicos do Bolsa Família na realidade de Caicó também está relacionado ao crescimento de seu comércio varejista, que mais adiante vai ter sua análise reforçada através da observação da evolução desse segmento no PIB municipal.

Tal como verificado em Cerro Corá, esse setor econômico apresenta em Caicó uma participação mais significativa no período compreendido entre os anos de 2007 e 2009, com incremento na quantidade de estabelecimentos existentes em torno de 22%, em comparação ao crescimento observado no período 2004-2006¹¹¹.

A análise do crescimento do comércio varejista remete, conseqüentemente, ao mesmo resultado que foi observado em Cerro Corá, pois ocorre no período compreendido entre os anos 2007-2009, coincidindo com a ampliação de 40,02% do volume de recursos oriundos do Programa em Caicó.

Portanto, fica evidenciado que o Bolsa Família também impacta no crescimento do comércio varejista em Caicó, ressaltando-se que não se configura o único fator responsável por essa ampliação, pois existem outras fontes de recursos que também têm sua parcela de contribuição nesse resultado, como já mencionado.

Nesses municípios, são também observadas, entre outras ocorrências: a pobreza presente de forma intensa; a alteração do perfil demográfico decorrente do êxodo para a cidade em função do incremento do comércio urbano; a melhoria da qualidade de vida verificada em virtude da inclusão de homens e mulheres do campo como beneficiários do Programa.

¹¹¹ Esse dado foi obtido através de levantamento realizado na 5ª Unidade Regional de Tributação – Caicó – da Secretaria de Tributação do Estado do Rio Grande do Norte, com a análise do formulário Relação de empresas por município (5ª URT – Caicó, Ativas) de 27/09/2010 (GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE - SECRETARIA DE ESTADO DE TRIBUTAÇÃO, 2010)

A observância dessas situações conduz na direção apontada por Lima e Silva (2008), ao situar os Programas de Transferência de Renda, dentre eles o Bolsa Família, na esfera do que Castel (1999) tomou por política de inserção.

Complementando essa constatação, faz-se essencial abordar as modalidades de política social preconizadas por Castel (1999) no cerne das intervenções do Estado no campo social, nas quais estão presentes as políticas de integração e de inserção. As primeiras são caracterizadas por suas ações voltadas para a promoção do acesso de todos aos serviços públicos, à instrução, à redução das desigualdades sociais, à melhor divisão das oportunidades, ao desenvolvimento das proteções e à consolidação da condição salarial.

No que se refere às políticas de inserção, sua interpretação prende-se a uma lógica de discriminação positiva, definindo com precisão a clientela e as zonas singulares do espaço social. Além disso, nessas políticas são desenvolvidas ações específicas que podem também ser compreendidas como um conjunto de empreendimentos de reequilíbrio para recuperar a distância em relação a uma completa integração (um quadro de vida decente, uma escolaridade “normal”, um emprego estável etc.) (CASTEL, 1999).

Buscando adensar a análise acerca dos impactos do Bolsa Família na dimensão econômica dos municípios estudados, foi também considerada a variação do comportamento do Produto Interno Bruto¹¹² nos municípios estudados. Nesse aspecto da investigação, é considerada como base de análise a relação existente entre o consumo das famílias beneficiárias e sua repercussão na economia do município.

Como já foi demonstrado, o foco de aplicação dos recursos do benefício do Bolsa Família está centrado em produtos comercializados em pequenos comércios, os quais compõem o chamado comércio varejista, ramo de atividade relevante nas economias locais.

Ao serem intensificados a atividade comercial e o aumento de postos de trabalho nesse segmento da economia dos municípios pesquisados, a consequência seria uma variação positiva na composição do PIB desse setor, com reflexos na

¹¹² No estudo de Landim Júnior e Menezes Filho (2009), foi comprovada uma relação positiva entre as variáveis do Bolsa Família (porcentagem de habitantes do município que são beneficiados e o valor anual *per capita* repassado ao município através do Programa) e o PIB municipal. A conclusão dos pesquisadores foi que um aumento de 10% no repasse médio *per capita* do Programa leva a uma ampliação de 0,6% no PIB dos municípios no ano que ocorre a expansão e no seguinte.

composição do PIB tanto de Caicó quanto de Cerro Corá. Isso demonstra que os impactos do Programa na esfera econômica extrapolam a abrangência das famílias beneficiárias e repercutem nos territórios de sua implementação como um todo.

São aqui escolhidos como parâmetro para esta análise os anos de 2003, 2005 e 2007. O primeiro ano teve sua escolha justificada por ser anterior à implementação do Programa Bolsa Família; o segundo, por corresponder a um período em que já poderiam ser observados seus impactos nesses territórios, porém este é anterior à expansão do Programa¹¹³; e o último, por ser um ano em que essa expansão já está consolidada, propiciando dessa forma uma visão mais acurada das realidades pesquisadas.

Esta análise aponta para a realidade desses municípios estudados nos períodos considerados, fortemente marcados pelo incremento de seu PIB, conforme demonstrado na Tabela a seguir:

TABELA 14
Composição setorial do PIB de Caicó e Cerro Corá – 2003 a 2007

Município/ Indicador	2003	2005	2007
Caicó – PIB (R\$ mil)	158.071	153.201	377.131
Agropecuária (%)	8,9	7,8	5,7
Indústria (%)	7,6	8,9	8,6
Serviços (%)	73,9	74,9	75,04
Impostos (%)	8,6	8,4	10,66
Cerro Corá – PIB (R\$ mil)	18.934	17.705	39.352
Agropecuária (%)	28,5	19,4	16,74
Indústria (%)	7,5	8,5	6,23
Serviços (%)	60,9	68,2	69,08
Impostos (%)	3,1	3,9	7,95

Fonte: IBGE (2009); Portal Federativo (2009).

¹¹³ Incremento de R\$1,8 bi nos benefícios do Programa com a expansão do quantitativo de famílias beneficiárias, ocorrida no período compreendido entre os anos de 2005-2006.

Em Caicó, a variação do PIB foi da ordem de 238,58% (2003-2007) e 246,17%, no período compreendido entre os anos de 2005-2007. Sua composição também passou por alterações, nos períodos em questão, ocasião em que determinados setores tiveram maior relevância nessa participação do que outros. Foi observada, nesse movimento, a ocorrência de relativa perda da importância do setor agropecuário, cuja participação, nesse período, caiu de 8,9% para 5,7%.

O setor industrial caicoense teve seu comportamento inalterado entre esses anos, porém é no setor de serviços que ocorre a mais significativa evolução. Com seu crescimento na composição do PIB, que sai da marca de 73,9% para 75,04%, no período considerado, o comércio em Caicó apresentou movimentação que foi acompanhada pela intensificação do recolhimento de impostos, com variação saindo de 8,6% para 10,66%, em decorrência, principalmente, da alavancagem da movimentação nas vendas do setor.

Em Cerro Corá, o crescimento do PIB também tem seu comportamento, em termos percentuais, similar ao observado em Caicó, com variação de 207,83% (2003-2007) e 222,26% (2005-2007). Nesse município, a composição do PIB passa por uma alteração semelhante à anteriormente analisada.

Landim Júnior e Menezes Filho (2009), em estudo sobre os impactos do Bolsa Família, verificam que a expansão do valor total dos benefícios pagos entre 2005 e 2006 em 1,8 bilhão provocou em todo o território brasileiro um crescimento adicional do PIB de R\$ 43,1 bilhões e receitas adicionais de impostos da ordem de R\$ 12,6 bilhões.

Nesse trabalho, os autores constatam também que o montante do ganho tributário verificado no universo da pesquisa – 5500 municípios brasileiros distribuídos por todas as regiões – ficou 70% superior ao total de benefícios pagos pelo Bolsa Família, que em 2006 era de R\$ 8,7 bi.

Vale ressaltar que em Caicó e Cerro Corá a mesma relação é observada, pois, no período entre 2005 e 2007, conforme demonstrado anteriormente, ocorreu, tal como na pesquisa de Landim Júnior e Menezes Filho (2009), o incremento no PIB desses municípios (246,17% e 222,26%, respectivamente) e o ganho tributário quase proporcional a essa variação, principalmente em Cerro Corá (156%), fortalecendo, dessa maneira, o impacto econômico do Programa nesses territórios.

O maior efeito desse impacto acaba, portanto, recaindo no setor de serviços (no qual está incluído o comércio varejista¹¹⁴), pois detém a maior participação na composição do PIB desses municípios.

Alguns depoimentos coletados tanto em Caicó quanto em Cerro Corá foram essenciais para iluminar a ocorrência desse impacto do Programa na economia local:

[...] em Caicó eu acho que o impacto, impacto econômico como toda Região do Seridó, é forte, os pequenos comércios vivem disso né! (PRESIDENTE DE ONG).

Houve uma mudança e a gente acredita que é radical, muitas lojas foram abrindo né, na nossa cidade muitas lojas, por sinal lojas de centros grandes como Natal, como João Pessoa, e terminaram enxergando numa cidade de interior oportunidades, não é isso? (MEMBRO DA ASSOCIAÇÃO COMERCIAL).

[...] pra comprar um eletrodoméstico, pra comprar uma roupa, então a gente vê que existe isso é tanto que o pessoal vai pro comércio, eu quero data tal, que a data tal sai o Bolsa Família (FUNCIONÁRIO DE BANCO ESTATAL).

É possível reafirmar, portanto, que a aplicação dos recursos oriundos dos benefícios resulta, conforme a visão desses sujeitos, em impactos no comércio local.

A observação desse fato é influenciada pela inclusão da população beneficiária do Bolsa Família num padrão de consumo, do qual se encontravam à margem. A partir de então, seus membros passam a ser clientes em potencial desse pequeno comércio.

Com esse movimento, ocorre também uma dinâmica interessante, pois foi constatada uma coincidência no incremento das vendas desse pequeno comércio com o calendário de pagamento dos benefícios do Bolsa Família, evidenciando assim o impacto econômico e a importância desses recursos para o mercado local,

¹¹⁴ Essa intensificação do setor de serviços ocorre não somente nesses municípios, mas se trata de um processo que vem sendo observado em todo o território brasileiro. A evolução dos diversos setores do PIB no Brasil, no decorrer do século, mostra uma queda da participação da agricultura, de 45% em 1900 para cerca de 10% nas últimas décadas. Inicialmente, essa queda foi compensada pela expansão da indústria, que passou de 12% do PIB no início do século, aumentando continuamente sua participação até meados da década de 1970, quando chega a 34% do total. O setor de serviços responde pelo restante da produção, com os ganhos de participação sendo constantes ao longo do tempo e refletindo uma tendência clássica no desenvolvimento das nações. Os serviços partem de 44% do PIB em 1900, chegam a 50% nos anos de 1930 e 1940 e a 61% na última década do século (Portal IPIB, 2010).

principalmente para aqueles estabelecimentos mais voltados para o atendimento dessa clientela.

No âmbito dos relatos obtidos nas duas municipalidades estudadas, essas ocorrências também são evidenciadas, como se segue:

Eu acredito que trouxe benefício pra o município, para o comércio... Até porque gerou também uma certa independência financeira para as famílias. Então eu acho no meu ponto de vista que trouxe muitos benefícios, porque antes a gente via muitas crianças na feira trabalhando, hoje a gente não vê mais! Então via crianças na rua pedindo, hoje essa realidade mudou. Eu acredito no meu ponto de vista que trouxe benefício sim para o município (MEMBRO DO CONSELHO TUTELAR).

Eu vejo... muitos beneficiários adquirindo bens duráveis, eletrodomésticos... vejo, também, na questão do vestuário, também, eles utilizam muito (RADIALISTA).

Exatamente! Esse Bolsa Família é uma ajuda muito boa pra gente! Um exemplo quando tá na época do pagamento do Bolsa Família, que a lotérica tá fora do ar, Cerro Corá para! (COMERCIANTE – SETOR DE CONFECÇÕES).

Quando você chega em qualquer comércio da cidade e você pergunta: qual é o período de maior movimentação no seu comércio? Com certeza eles vão falar: geralmente é mais fim do mês pra o começo do outro mês, por quê? É quando é efetuado pagamento de funcionários públicos, tanto estadual como municipal, os dos idosos e também o Bolsa Família, né? Praticamente todos na mesma data (FUNCIONÁRIO DA PREFEITURA).

Seria ingênuo acreditar que essa ocorrência tem seus desdobramentos somente na esfera econômica, pois esta impacta também em outras dimensões da realidade do município, seja através de mudanças no estilo de vida das pessoas, seja em decorrência do surgimento de novas demandas sociais por saúde, educação, habitação etc.

Quando está sendo considerada a realidade do município como um todo, é observado também que esse Programa, ao atuar nessa conjuntura, “modifica o estilo de vida e transforma territórios; o campo que perde densidade populacional e a cidade tem que buscar novas formas de sustentabilidade urbana” (VALE, 2008, p. 2).

Ainda na esfera dos impactos econômicos do Bolsa Família nos municípios pesquisados, o Programa, apesar de ser direcionado a uma determinada clientela

(famílias pobres e extremamente pobres), teve seus desdobramentos extrapolados para outros segmentos da sociedade local.

Esses impactos, decorrentes da melhoria do poder aquisitivo da população beneficiária, são intensamente localizados nos bairros mais carentes, onde há uma maior concentração de famílias beneficiárias, como se vê em Caicó¹¹⁵.

O relato proveniente de um sujeito, membro de uma ONG estabelecida nesse município, ilumina a presente questão:

[...] economicamente é fantástico, digo trezentos mil reais, você tem uma comunidade que vive dentro das periferias do centro da cidade, você percebe que cada bairro periférico já existe dois ou mais supermercados, onde antigamente eram mercearias, hoje já se transformaram em potenciais supermercados mesmos daqueles que, digamos, tem a verdura, a carne, o pão e de forma geral a pessoa entra lá faz a sua compra e no final vai lá e passa o Bolsa Família (ASSISTENTE SOCIAL DE UMA ONG).

Portanto, é possível afirmar que esse processo não está restrito à população beneficiária, ele perpassa a comunidade como um todo, pois incrementa a economia e gera uma dinâmica que produz impactos em variados segmentos produtivos. Para exemplificar essa ocorrência, faz-se presente a fala de dois sujeitos entrevistados acerca do Programa:

[...] traz desenvolvimento, traz crescimento econômico para a região, vai fazer a diferença na mudança de vida da comunidade (PRESIDENTE DE UMA ASSOCIAÇÃO DE BAIRRO).

Eu acho tanto para a família beneficiária quanto pro município como um todo, que ele vai tá custeando com as despesas. Através desse dinheiro, tá comprando alguma coisa no comércio de Caicó, servindo de estrutura para aquele benefício, tanto é como no município em si, vai tá melhorando as condições de vida da população, que isso pra mim, por exemplo, vai tá aumentando o seu poder aquisitivo (FUNCIONÁRIO PÚBLICO).

Um dado que chama a atenção é que em Cerro Corá não é percebida, como em Caicó, essa divisão territorial, ou seja, não existe nessa cidade claramente demarcada uma concentração de bairros nitidamente mais carentes que outros conseqüentemente com maior incidência de beneficiários do Programa.

¹¹⁵ Em Caicó, cerca de 65% das famílias beneficiárias residem nos bairros Barra Nova, Paulo VI e João Paulo II, todos próximos uns dos outros.

Porém, a extensão dos impactos do Programa para além da população beneficiária também é verificada em Cerro Corá, sendo sua ocorrência ressaltada através do seguinte depoimento:

Esse programa ele é bom, ele é ótimo, porque você vê na hora em que esse programa surgiu há quatro anos como foi que você falou, ele melhorou a vida não só deles, mas de todos nós, porque na hora em que você tem uma renda, não é só você que usufrui dela, mas você já compra uma coisa num canto, você já paga uma pessoa pra lhe ajudar (COMERCIANTE – SETOR DE CONFECÇÕES).

Fica evidente, portanto, que a movimentação dos recursos oriundos do Programa tem seus reflexos na vida cotidiana de ambos os municípios, assumindo posição relevante nos cenários econômicos desses entes federados.

Ainda na dimensão que considera os impactos econômicos do Bolsa Família, foi analisada a situação das finanças dos dois municípios.

Os dados financeiros, inerentes a cada município, servem, nesse caso, de base para aprofundar o entendimento acerca da representatividade dos recursos oriundos dos benefícios do Bolsa Família para as economias locais.

A abordagem utilizada para identificar a situação financeira de cada município foi o levantamento a respeito da proporcionalidade existente entre recursos próprios/recursos provenientes de transferências governamentais em comparação com o montante de recursos destinados pelo Bolsa Família aos seus beneficiários nos municípios estudados. A proporcionalidade analisada tem a capacidade de apontar o potencial do município de gerar suas receitas, consequentemente revelando o grau de sua dependência para com as transferências efetuadas pelas esferas federal e estadual¹¹⁶.

A comparação entre essa proporção e os valores relativos ao Programa coloca em evidência a representatividade desses recursos na economia local dos municípios estudados e consequentemente seus impactos na dinamização das economias locais para médios e pequenos municípios, considerando as realidades de Caicó e Cerro Corá.

¹¹⁶ As transferências aos municípios constituem aspecto central do sistema financeiro municipal. As transferências intergovernamentais possuem uma grande importância na saúde financeira dos municípios, sobretudo aqueles de menor porte (RAMOS; LOCH; OLIVEIRA, 2004).

Tomando por base os dados dos Balanços Orçamentários de Caicó e de Cerro Corá, referentes ao exercício de 2009 (SISTN – Sistema de Coleta de Dados Contábeis dos Entes da Federação, 2009; FINBRA – Dados Contábeis dos Municípios – Tesouro Nacional, 2010), observa-se que no primeiro município aproximadamente 90,5%¹¹⁷ de toda a sua receita é composta por transferências intergovernamentais¹¹⁸ da União e do estado, sendo que somente 7,14% desse montante constituem receitas tributárias geradas pela municipalidade¹¹⁹.

O comportamento das finanças de Cerro Corá em 2009 é caracterizado por uma representatividade expressiva das transferências intergovernamentais em relação ao total do orçamento desse ente municipal, ficando em torno de 98,0% de suas receitas correntes. Consequentemente, o montante de sua receita tributária (receita gerada por arrecadação tributária própria) é da ordem de apenas 2,0% de seu orçamento.

Entretanto, o quadro resultante desse comportamento orçamentário dos municípios estudados possui diferenciados aspectos que devem ser considerados. Primeiramente, grande parcela desses valores tem destinação específica¹²⁰,

¹¹⁷ Conforme considerado no capítulo anterior, esse cenário de dependência observada nos municípios é produto da estruturação do próprio Sistema Tributário Brasileiro, no qual está intrínseca a ideia de um pacto federativo que regula a distribuição dos recursos hoje arrecadados pela União e pelos estados. Esses entes possuem competência de arrecadação tributária sobre uma elevada parcela de impostos de grande amplitude e volume de arrecadação, implicando assim a concentração dos recursos arrecadados nessas esferas.

¹¹⁸ Como transferências intergovernamentais são consideradas as transferências realizadas pela União (FPM – Fundo de Participação dos Municípios –, ITR – Imposto Territorial Rural –, IOF – Ouro – Imposto sobre Operação Financeira relativo a operações com ouro como ativo financeiro ou instrumento cambial, Fundo de exportação, Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Naturais, Recursos do SUS- Sistema Único de Saúde, Recursos do FNAS- Fundo Nacional de Assistência Social, Recursos do FNDE – Fundo Nacional para o Desenvolvimento da Educação e Outras Transferências da União) e pelo estado (Cota-parte do ICMS – Imposto de Circulação de Mercadorias e Serviços, Cota-parte de IPVA – Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores –, Cota-parte do IPI – Imposto sobre Produtos Industrializados sobre a exportação –, Cota-parte da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico, Transferências da Cota-parte da Compensação Financeira (25%), Transferências de Recursos do Estado para Programas de Saúde – Repasse Fundo a Fundo, Transferências a Consórcios Públicos e Outras Transferências dos Estados) (SISTN, 2009).

¹¹⁹ Conforme o IBAM (Instituto Brasileiro de Administração Municipal), o maior desafio dos municípios brasileiros é se livrar da dependência que eles têm das Transferências federais. O IBAM defende que os municípios precisam investir em aumentar os números de suas receitas próprias, listadas no balanço Orçamentário como Receita Tributária, que vêm a ser todos os impostos e taxas cobrados e administrados pelo próprio município (LEITE; LEITE, 2004). Por outro lado, os principais impostos dos municípios, o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS), o Imposto Sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) e o Imposto Sobre a Transmissão de Bens Inter Vivos (ITBI) não têm conseguido fazer frente às despesas desses entes federativos (FENAFIM, 2010).

¹²⁰ Dos valores repassados para os municípios tanto a título de Fundo de Participação dos Municípios (FPM) quanto de Imposto de Circulação de Mercadoria e Serviços (ICMS), 15% têm necessariamente

determinada por lei, como, por exemplo, os recursos destinados à educação, dos quais apenas uma parcela reduzida fica livre para movimentação por parte da municipalidade.

Essa observação aponta para a necessidade de uma cautela maior na análise dos recursos desses entes municipais, pois, apesar de constarem nos demonstrativos contábeis, nem sempre estão liberados para a plena utilização no atendimento das necessidades que não estejam previstas em seu condicionamento legal de aplicação de recursos ou nas diversas demandas que os munícipes pleiteiam da gestão local.

É nesse ponto que pode ser ressaltada a importância dos recursos que o Bolsa Família injeta nas economias locais. Embora os recursos do Programa não sejam repassados para o poder público local, mas destinados diretamente aos beneficiários, eles acabam por impactar inclusive na arrecadação dos municípios que se constituem como sua base de implementação, conforme já demonstrado por Landim Júnior e Menezes Filho (2009).

Para melhor visualizar a expressividade dos recursos que são direcionados via benefício do Bolsa Família aos municípios estudados¹²¹, é realizada uma comparação destes com os valores que são de natureza orçamentária, conforme as tabelas 15 e 16 a seguir apresentadas:

de ser direcionados para as verbas do Fundo de Desenvolvimento para a Educação Fundamental (FUNDEF) (LEITE; LEITE, 2004).

¹²¹ Convém ressaltar que o montante de recursos pago pelo Bolsa Família aos beneficiários nesses municípios não se constitui um item do Balanço Orçamentário, pois é pago diretamente às famílias atendidas pelo Programa. Esses valores estão constando nas tabelas somente para efeito de comparação com os demais valores que são parte integrante dos referidos orçamentos.

TABELA 15
Comparativo dos dados orçamentários do município de Caicó em R\$ com
valores do Programa Bolsa Família – Ano base 2009

Recursos	Valores (R\$)	Percentual
Receita Orçamentária¹²²	54.575.279,78	100,00¹²³
Receita Tributária¹²⁴	3.896.886,08	7,14
Cota-parte ICMS (Estado)¹²⁵	6.064.118,82	11,11
Cota-parte IPVA (Estado)¹²⁶	2.150.394,27	3,94
Cota-parte FPM (União)¹²⁷	17.823.988,46	32,65
Transferências de Recursos do Sistema Único de Saúde (SUS) Repasse Fundo a Fundo (União)	13.090.947,42	24,00
Transferências de Recursos do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) (União)	1.212.024,55	2,22
Transferências de Recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB)	7.530.210,28	13,8
Benefícios do Programa Bolsa Família	5.757.333,00	-
Repasse do Índice de Gestão Descentralizada (IGD)	127.115,38	-

Fonte: SISTN – Sistema de Coleta de Dados Contábeis dos Entes da Federação (2009); FINBRA – Tesouro Nacional (2010); Portal da Transparência (2010) e MDS – Bolsa Família (2010).

¹²² Corresponde ao conjunto de receitas de um determinado ente (pessoa jurídica de direito público ou privado) em um dado período fiscal, normalmente um ano – tomado por seu valor líquido – extraídas as deduções legais, sendo o montante de tudo o que efetivamente entrou nos cofres municipais.

¹²³ A somatória dos percentuais dessa coluna não fecha nos 100%, ficando em 94,86% devido a não terem sido consideradas todas as receitas orçamentárias, já que foram demonstradas somente aquelas principais, provenientes das transferências intergovernamentais do estado e da União e do montante das receitas tributárias.

¹²⁴ A receita tributária é a somatória das taxas, contribuições de melhorias e impostos arrecadados pela municipalidade em um determinado período fiscal.

¹²⁵ Consiste no valor do repasse efetuado pela esfera estadual que corresponde a 25% do que é arrecadado pelo Estado a título de Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços, valor rateado para os municípios.

¹²⁶ O produto da arrecadação do IPVA é repartido entre o estado e o município onde houver sido licenciado o veículo, cabendo a cada um 50% do valor cobrado.

¹²⁷ A cota-parte do FPM refere-se à parcela da transferência constitucional (CF, Art. 159, I, b), composta de 22,5% da arrecadação do Imposto de Renda e do Imposto sobre Produtos Industrializados¹²⁷, repassada mensalmente aos municípios, constituindo-se na transferência mais expressiva da União para os municípios.

TABELA 16
Comparativo dos dados orçamentários do município de Cerro Corá em R\$ com valores do Programa Bolsa Família – Ano base 2009

Recursos	Valores em R\$	Percentual
Receita Orçamentária	13.213.546,88	100,00¹²⁸
Receita Tributária	264.380,14	2,00
Cota-parte ICMS (Estado)	699.063,03	5,29
Cota-parte IPVA (Estado)	46.935,64	0,36
Cota-parte FPM (União)	6.215.068,92	47,04
Transferências de Recursos do Sistema Único de Saúde (SUS) Repasses Fundo a Fundo (União)	1.331.774,35	10,07
Transferências de Recursos do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) (União)	294.051,40	2,23
Transferências de Recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB)	3.357.698,67	25,41
Benefícios do Programa Bolsa Família	1.599.353,00	-
Repasse do Índice de Gestão Descentralizada (IGD)	40.890,03	

Fonte: SISTN – Sistema de Coleta de Dados Contábeis dos Entes da Federação (2009); FINBRA – Tesouro Nacional (2010); Portal da Transparência (2010) e MDS – Bolsa Família (2010).

Os dados demonstram mais especificamente que a soma de recursos que o Bolsa Família injeta nos municípios é de tal magnitude que se faz superior em ambos os casos aos valores referente à sua arrecadação própria.

Em Caicó, na comparação entre os recursos do Programa com o total da receita orçamentária, estes correspondem, em 2009, a 10,54%, e, em Cerro Corá, a 12,1%, demonstrando assim a expressividade econômica do Bolsa Família nas realidades estudadas.

¹²⁸ A somatória dos percentuais dessa coluna não fecha nos 100%, ficando em 93,41% devido a não terem sido consideradas todas as receitas orçamentárias, já que foram demonstradas somente aquelas provenientes das transferências intergovernamentais do Estado e da União e do montante das receitas tributárias.

O desdobramento dessa ocorrência remete às seguintes constatações:

- mesmo comparando os valores oriundos do Bolsa Família com a maior fonte de renda dos municípios (no caso o FPM), estes se mostraram significativos, tanto em valores absolutos quanto em percentual, o que reflete a importância e o impacto do Programa nas vidas dos municípios;
- outra receita relevante nas finanças de um município refere-se ao repasse feito pelos estados da cota-parte do ICMS. Como demonstrado nos quadros anteriores, esses valores ficam à frente do montante de benefícios do Bolsa Família, apenas em Caicó (0,57%). Em Cerro Corá, essa receita foi 5,8% inferior aos recursos do Programa;
- ao serem avaliados comparativamente com outros recursos relevantes para as realidades dos pequenos e médios municípios (repasse do SUS e do FUNDEB, por exemplo), os valores destinados pelo Bolsa Família aos seus beneficiários não perderam sua representatividade, observando-se que em Cerro Corá são superiores aos recursos repassados a título de Transferências de Recursos do SUS – Repasses Fundo a Fundo;
- os valores que ficam sob a gestão da municipalidade (orçamentários), em sua maioria, encontram-se comprometidos com diversas despesas. Grande parte é canalizada para o pagamento de salários, o que gera impactos positivos nas economias locais, porém outra parcela, também considerável, é direcionada para o pagamento de dívidas, tributos e outras obrigações fora do município, o que não tem efeito direto sobre sua economia;
- os valores dos benefícios do Bolsa Família transferidos para as famílias de cada município têm em sua totalidade o foco no consumo imediato, são valores investidos diretamente para o consumo local;
- o aquecimento da economia oriunda dos recursos do Bolsa Família, confirmado pelo aumento real do PIB municipal, provoca um efeito multiplicador do volume de recursos alocados nos municípios estudados. Esse fato é relevante principalmente para pequenos municípios, como Cerro Corá, ao impactar na atividade econômica, expandindo o comércio e, conseqüentemente, a

arrecadação municipal, tornando esse município menos dependente das transferências exógenas à sua economia¹²⁹.

A evolução dos valores dos referentes ao benefício em cada unidade municipal também traz sua parcela de contribuição para o entendimento de seus impactos. Para demonstrar essa ocorrência, é tomada por base a análise da evolução do Bolsa Família no período de 2005-2009, em termos quantitativos, tanto em número de famílias quanto em total de benefícios em reais. Esses números apresentaram o seguinte comportamento:

TABELA 17
Evolução dos valores do Bolsa Família em Caicó e Cerro Corá no período de 2005-2009

Ano	Caicó		Cerro Corá	
	Nº de famílias	Total dos benefícios (R\$)	Nº de famílias	Total dos benefícios (R\$)
2005	3243	2.437.708,00	1179	974.480,00
2006	4536	2.931.354,00	1.352	1.076.582,00
2007	4679	3.560.322,00	1.384	1.164.882,00
2008	4499	4.408.296,00	1.313	1.363.457,00
2009	6097	5.757.333,00	1.466	1.599.353,00

Fonte: MDS – Bolsa Família (2009).

Como pode ser observado, tanto em número de famílias atendidas quanto no total dos benefícios, a evolução do Bolsa Família em Caicó é mais significativa, o que já era esperado, visto que esse município tem a maior população e apresenta um número mais expressivo de beneficiários atendidos.

Existe um maior déficit – em termos absolutos – de atendimento do Bolsa Família a ser vencido em Caicó do que em Cerro Corá. Conseqüentemente, à medida que ocorre a ampliação do Programa em Caicó, proporcionalmente há uma maior expansão tanto no número de famílias quanto no montante dos recursos provenientes dos benefícios.

¹²⁹ Landim Júnior e Menezes Filho (2009, p. 23) em seu estudo constatam como o Programa Bolsa Família afeta a arrecadação municipal. Percebem um impacto positivo e significativo, de modo que o aumento de 10% na população beneficiária leva a um aumento médio de 1,05% na arrecadação municipal e que um aumento de 10% no valor do repasse *per capita* leva a um aumento médio de 1,36% na arrecadação municipal.

Mereceu destaque a ocorrência de um incremento expressivo do Programa em Caicó entre os anos de 2005 e 2006 (39,9% de famílias atendidas e 20,3% de benefícios). Ainda, foi observada uma considerável expansão desse atendimento entre 2008 e 2009 (35,6% e 30,6%, respectivamente).

Esse último período coincidiu com a terceira fase de expansão do Programa ocorrida em 2009, quando foi atingido o patamar de 12,9 milhões de famílias atendidas em todo o território nacional¹³⁰ (INFORME BOLSA FAMÍLIA n. 191, 2009).

Uma observação se faz importante e pertinente, remetendo-se à expressividade do Programa em Cerro Corá, pois abrange aproximadamente 53,87% da população total do município como beneficiários do Bolsa Família¹³¹. Pode ser afirmado, portanto, que em Cerro Corá os impactos do Bolsa Família não foram menos significativos, nem sua base de atendimento é menos expressiva que em Caicó.

Para reforçar a expressividade dessa ocorrência, deve ser destacada a variação da participação dos impostos na composição do PIB de Cerro Corá, que é 3,79 pontos percentuais superior à variação ocorrida no mesmo período em Caicó, o que remete às análises de Landim Júnior e Menezes Filho (2009, p. 30): “Os resultados também confirmaram a eficácia do Programa no combate à desigualdade econômica entre os municípios. Nota-se que os municípios menos desenvolvidos, obtiveram um crescimento maior em seus respectivos PIB”.

A constatação em pauta remete a um resultado que extrapola os objetivos propostos pelo Bolsa Família, colocando-o também como uma ação pública indutora do desenvolvimento local, o que não deixa de ser um ponto positivo na avaliação do Bolsa Família, aqui considerado com uma potencialidade a mais.

¹³⁰ A folha de pagamento do Programa Bolsa Família de outubro/2009 incorporou mais de 500 mil novas famílias, concluindo a terceira etapa da expansão do Programa Bolsa Família, iniciada em maio de 2009. A região Nordeste foi a que teve o maior número de novas famílias inseridas: 297 mil domicílios nordestinos têm direito ao benefício pela primeira vez (INFORME BOLSA FAMÍLIA, n. 191, 2009).

¹³¹ População de Cerro Corá (2009): 10.872 hab.; total de famílias beneficiárias: 1452 x 4 (tamanho médio de uma família) = 5.808 pessoas (53,87% de 10.872hab.).

4.2.3 O social no território de implementação da política: os impactos do Bolsa Família na dimensão social

Como, no tempo miúdo da vida cotidiana, travamos o embate, sem certeza nem clareza, pelas conquistas fundamentais do gênero humano; por aquilo que liberta o homem das múltiplas misérias que o fazem pobre de tudo: de condições adequadas de vida, de tempo para si e para os seus, de liberdade, de imaginação, de prazer no trabalho, de criatividade, de alegria e de festa, de compreensão ativa de seu lugar na construção social da realidade. Uma vida em que, além do mais, tudo parece falso e falsificado, até mesmo a esperança, porque só o fastio e o medo parecem autênticos (MARTINS, 2008, p. 10).

A obra de Martins (2008) serve de inspiração na tessitura do que foi tomado por impactos do Programa Bolsa Família na dimensão social. Aqui o foco está voltado para a compreensão dos desdobramentos desse Programa na sociabilidade daqueles que têm sua vida permeada pelo benefício concedido e por suas principais decorrências.

Na identificação dos impactos do Programa Bolsa Família relacionados à dimensão social nos municípios pesquisados, é inicialmente considerado que um dos aspectos mais presentes nas discussões acerca do Programa, e de maior diversidade de opiniões, é a questão relacionada ao trabalho.

Nessa categoria, relevante na vida dos beneficiários, destacam-se argumentos relativos à ética do trabalhador, em que ele teria resgatados a sua cidadania e o orgulho de sustentar a família com “o suor de seu rosto”.

O trabalho é uma categoria complexa e sua relação com o Programa mostra-se polêmica, inclusive dentre os próprios beneficiários. Foi observado nos depoimentos dos sujeitos entrevistados, nesse caso os beneficiários do Programa, que existe uma tendência de considerarem como condicionante do recebimento do benefício a impossibilidade de trabalhar com carteira assinada (emprego formal), pois, na percepção deles, caso assim ocorresse, implicaria a perda do benefício.

O critério de renda *per capita*, estabelecido para a elegibilidade ao benefício, não é claro para essa população, pois o que está consolidado em seu entendimento é que para ter esse acesso é necessária a condição de desemprego ou de extrema necessidade.

O resultado observado é refletido na falta de veracidade das informações prestadas ao Cadastro Único, pois o medo de perder o benefício leva-os a omitir

determinadas informações relativas à sua condição de trabalho e renda, dificultando assim traçar um perfil mais realista da real condição socioeconômica da população beneficiária.

Paralelamente a essa constatação, é percebida, atuando nessa dimensão, a insegurança que o mercado de trabalho proporciona a essa população, devido ao fato de que as ofertas de trabalho que normalmente surgem são trabalhos precarizados e inseguros – subempregos –, tendo como consequência o desemprego. Outro aspecto a ser considerado nesta análise diz respeito à defasagem existente entre a qualificação dessa população e a que é exigida pelo mercado de trabalho.

Nos relatos coletados, é frequente a observação de certa acomodação entre os beneficiários. No entanto, quando se procura entender essa ocorrência, deve ser considerada a dualidade existente entre a percepção da classe dominante/dominada, presente nesse contexto. É pertinente ressaltar a visão antagônica sobre o assunto identificada entre os sujeitos de diferentes segmentos societários.

As percepções acerca dessa questão, que são oriundas de sujeitos das elites locais, têm seu respaldo reforçado pelos seguintes relatos:

Eu acho que é uma iniciativa boa do governo, tudo bem pra acabar com a miséria. Mas, desde que isso aí foi criado... É assim: você não encontra mais quem queira trabalhar, é um, um ponto negativo que eu acho é isso, entendeu? É pouco, é, mas você não encontra mais... Se você procura uma pessoa pra fazer serviço na sua casa, você não tem, não acha, por quê? Ah! Minha, minha mãe recebe o Bolsa Família, então é desse jeito, você não encontra! (COMERCIANTE – SUPERMERCADO).

Porque tudo que a gente recebe de mão dada, a gente não dá valor, você sabe disso né? A gente começa a dar valor àquilo que a gente se sacrifica pra arranjar. Eles têm de graça assim, vão se preocupar?! (COMERCIANTE – SUPERMERCADO).

Os relatos em questão são de comerciantes de porte e tradição nas esferas locais do campo empírico pesquisado. Neles, está clara a associação do Programa ao “desinteresse” por parte dos beneficiários em trabalhar.

O resultado disso remete a uma frequente visão, que permeia a sociedade, relativa à acomodação dessas pessoas, assegurando que elas não querem trabalhar, já que se contentam com os recursos do Bolsa Família. Porém, essa

questão carece de uma reflexão mais ampla, pois ela é mais complexa e profunda do que um mero comodismo dos beneficiários do Programa.

Esse pensamento, entretanto, não é dominante. Para confirmar, estão aqui outros relatos coletados com percepções antagônicas, no mesmo espaço territorial de implementação da política:

Rapaz! O trabalho existe tanto na área rural como na área urbana. Porque, hoje as coisas, como se diz, a globalização, a forma de trabalhar, mudou e as pessoas não têm acesso a essa forma que é a capacitação pra se trabalhar, porque, hoje, pra você trabalhar no dia a dia em comércio, em agricultura... tem que ter uma capacitação... você tem que saber alguma coisa, né... A informação que ainda não está sendo bem difundida, essa questão que pra limpar mato hoje existe uma técnica, não é mais aquele sistema de trabalho antigo... as ferramentas de hoje são diferentes... no mercado... pra você trabalhar num supermercado, hoje... um jovem, ele tem que ter um mínimo de consciência... trabalho existe... mas a formação de trabalho é que não está tendo... (AGENTE MUNICIPAL DA ÁREA DA CULTURA).

Você capacita alguém né, para ser pedreiro, tô dando um exemplo e aí não faz mais esta intermediação, capacita e abandona ele, para você está capacitado, então é isso, vá embora! Essa figura se ela veio pra cá é que ela está excluída, é porque ela está desassociada da sociedade, já está desarticulada dos processos produtivos, ela está desassociada dos processos sociais em curso, então ela já é uma pessoa excluída do processo, se ela se encontra assim é porque ela está excluída, então não é só um curso de capacitação simplesmente que vai fazer ela se estruturar, é necessário que haja todo um processo de interface, por exemplo, nesse momento, é o momento de arranjar um emprego e isso não é feito! (PRESIDENTE DE ONG).

Nessas falas, os sujeitos exprimem opiniões que não estão restritas à categoria trabalho em si, mas revelam também suas visões acerca das ações complementares ao Bolsa Família, criticando sua desarticulação com o mercado de trabalho e enfatizando a necessidade de aprimoramento, bem como fazem referência às modificações que estão presentes nesse ambiente competitivo que é o mercado de trabalho formal e à posição que os beneficiários do Programa podem almejar dentro dele, em virtude das dificuldades e peculiaridades a eles inerentes.

O processo em questão permeia essas famílias em situação de pobreza multidimensional. Nele estão presentes, de maneira indissociável, a dificuldade de acesso à educação básica, ao mercado de trabalho formal, à qualificação profissional para o acesso a empregos e, principalmente, a dificuldade no resgate desses beneficiários da sua cidadania e confiança em si próprios.

Essas constatações desmistificam a visão de acomodação que é constantemente atribuída aos beneficiários, sem considerar uma análise mais aprofundada das condições de inserção desse público no mercado de trabalho formal.

Reforçando esse entendimento, em uma análise sobre os dados das PNAD 2004 e 2006, Silva (2009, p. 17) conclui que:

[...] esses dados desmistificam uma versão preconceituosa de que as pessoas tendem a deixar de trabalhar quando inseridas em programas de transferência de renda. Ademais, em relação à procura por trabalho, todas as diferenças significativas verificadas foram positivas aos beneficiários do BF no aumento pela busca por trabalho.

A autora ainda aponta para uma pesquisa desenvolvida pelo Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional (CEDEPLAR)¹³² (2007), cujo objetivo era constatar se o Bolsa Família criava incentivos negativos ao trabalho, tendo sido verificado que:

[...] os resultados apontaram diferenças positivas em relação à proporção de adultos ocupados no domicílio, com o registro de maior participação no mercado de trabalho dos beneficiários do BF, principalmente em relação àqueles que não recebem nenhum benefício (grupo dos não beneficiários), com registro de 3,1% para os extremamente pobres e de 2,6% para os pobres (SILVA, 2009, p. 17).

Um aspecto importante que deve ser observado sobre esse assunto refere-se a uma peculiaridade da população caicoense que vai aprofundar a análise mais específica acerca de como o sertanejo, especialmente o seridoense, no contexto observado do êxodo do campo para a cidade, comporta-se perante a condição de trabalho.

A característica da população de Caicó, mais expressivamente da que se encontra na periferia da cidade, é de pessoas que são oriundas da zona rural, cujo êxodo foi provocado pela falência da agricultura, o que é confirmado por um sujeito ligado à área da cultura desse município:

¹³² Pesquisa realizada pelo CEDEPLAR em parceria com a UFMG no período de dezembro de 2004 a novembro de 2006, sob a coordenação de Diana Oya Sawyer e Eduardo Rios Neto (OLIVEIRA *et al.*, 2007).

O que ocorre quem é hoje quem mora em Caicó? É... quem? É em grande parte é da zona rural que fugiu para a zona urbana em função da falência praticamente da agricultura (AGENTE MUNICIPAL DA ÁREA DA CULTURA).

O aprofundamento do entendimento desse cenário exige o retorno ao foco da crise vivenciada na região, cujos desdobramentos ainda se inter-relacionam, seja na esfera econômica e política, seja na social.

A crise da região, conforme já apontado, trouxe o arrefecimento das atividades desenvolvidas no campo e levou a população rural para o meio urbano, inchando-o e trazendo rebatimentos para o mundo do trabalho, que não estava preparado para receber toda essa oferta de mão de obra.

Para apontar os desdobramentos desse cenário, Moraes (2005, p. 252) infere:

Trafegar pela íngreme topografia regional em situação de declive era especialmente custoso para a sociedade que, durante longo período, cumpriu escala ascendente. Abrupta também era a constatação que, em decorrência da articulação entre os diversos segmentos da sociedade político, econômico e cultural, a *débâcle* econômica consubstanciou uma crise social de proporções significativas.

Essas pessoas necessitam de uma adaptação à nova realidade que é o sítio urbano. O seu modo de viver e agir e a sua noção de tempo são diferentes, sua formação é direcionada para uma prática agrícola, verificando-se que o mundo rural, com suas tradições e costumes, ainda está arraigado nessa população.

Ao se deparar com a realidade citadina, inexoravelmente, são direcionados para o mercado de trabalho informal. Essa característica demonstra que essas pessoas terão maior dificuldade de sair do círculo da pobreza, sendo necessário, para que isso aconteça (dentro do contexto do Bolsa Família), a ocorrência de ações mais eficientes na promoção da autonomia das famílias beneficiárias.

O relato a seguir reforça esse panorama:

[...] uma imensidade de pessoas que trabalham com bonés vai ser boneleiro, então ele vai ter que se adaptar muito rápido, muito rápido e eu acho que também absorver a cultura da cidade, porque só tem a cultura rural, né? Onde tudo parece que é mais lento e não existe muita pressa com o tempo, só o tempo de você fazer aquele dia, né? Tipo você precisa de alimento hoje, você precisa botar o gado no curral, você precisa se preocupar com tal coisa pra hoje, tirar leite, tirar não sei o que, quando é na

cidade não, então tem a prestação de água, de luz tá chegando e você tem que comprar e você tem que se vestir, mas você precisa se nivelar, porque é a concorrência, é como uma Fórmula 1, tem não sei quantos carros emparelhados, só que você tem que se lembrar que alguns carros já estão na frente e você tem que alcançar, não quer nem saber como, se você vai usar perna de pau, ou um motor mais potente, mas você tem que alcançar aqueles carros ali, claro que muitos você não vai alcançar nunca, mas fica a ilusão de alcançar, então esse pobre vai se prostituir mentalmente, provisoriamente e é como as tartaruguinhas que nascem é... mil tartarugas e vai escapar uma, desse mil que vieram, um vai conseguir se consolidar e os demais passam (AGENTE MUNICIPAL DA ÁREA DA CULTURA).

A diferenciação observada nessa dualidade campo/cidade remete ao referencial de *habitus*, presente na obra de Bourdieu (2007), que o postula como sendo o conjunto das práticas de um agente, o produto das condições semelhantes, sistemáticas, por serem produto da aplicação de sistemas idênticos e, ao mesmo tempo, sistematicamente distintas das práticas constitutivas de outro estilo de vida.

O autor ainda reforça que condições diferentes de existência produzem *habitus* diferentes, portanto esse morador da periferia de Caicó, oriundo da zona rural, sujeito de uma realidade distinta daquela observada na urbanidade, não possui esse referencial, pois sua vivência é a estranheza a esse *habitus* urbano, conseqüentemente carregada de dificuldades no lidar com essas novas práticas.

Dessa forma, aqui o real é relacional, aglutinando e relacionando as dimensões econômica e social que permeiam essa realidade territorial, portanto uma não pode ser compreendida sem o aprofundamento da outra.

No presente contexto, apesar das dificuldades observadas em decorrência dessa crise, tanto a Região do Seridó quanto a de Caicó (mais especificamente) conseguiram se restabelecer no cenário econômico do Rio Grande do Norte, recuperando e dinamizando a economia local, que com base no setor terciário se reestruturou, imprimindo às cidades a função de centros prestadores de serviços.

É apresentada, assim, uma sociedade que tem suas bases fincadas ao mesmo tempo no moderno e no tradicional, levando essa dicotomia à falta de uma melhor estruturação social que seja pertinente às necessidades de sua população. Tem-se um cenário onde a sociedade se orienta na direção de se reerguer, de reagir, de se modernizar, de se superar. No entanto, não consegue vencer as barreiras no enfrentamento das decorrências da questão social, contribuindo assim para o aprofundamento da desigualdade.

Desse modo, considerando a análise realizada, é encontrado um cenário onde os Programas de Transferência de Renda, dentre eles o Programa Bolsa Família, têm uma “clientela cativa”, ou seja, uma realidade demarcada pela desigualdade social que se apresenta em conformidade com o pressuposto distributivo acerca desses programas e considera a:

[...] inexistência de relação direta entre crescimento econômico e bem-estar social, apesar de a riqueza ser produzida socialmente e em volume crescente, cabendo ao Estado intervir para a distribuição mais equitativa dos bens e serviços sociais, de modo que se garanta o acesso a todos a um padrão mínimo de dignidade (SILVA, YAZBEK, GIOVANNI, 2008, p. 191).

Esse cenário conduz também ao que Castel (1999) observou acerca da clientela das políticas de inserção, ao questionar se essas populações não seriam, na atual conjuntura, *inintegráveis*, o que implicaria a modificação dessas políticas de uma situação de caráter provisório para se tornarem ações públicas permanentes. No caso específico do Bolsa Família, é necessário um período maior de avaliação de seus resultados e impactos para permitir um posicionamento mais seguro sobre o questionamento desse autor.

No prosseguimento do processo de captura do espaço social no território de implementação do Bolsa Família nos municípios estudados, fica configurada a ocorrência de impactos na movimentação de pessoas no centro dessas cidades, provocando mudanças na dinâmica social do espaço urbano e no cotidiano das mulheres beneficiárias¹³³.

Essa movimentação é alterada pelo contingente de pessoas que recebem o Bolsa Família, primeiramente em decorrência de um fator geoeconômico. As agências da Caixa Econômica e as lotéricas encontram-se normalmente localizadas dentro do centro urbano, o que provoca necessariamente a movimentação dos beneficiários nesse espaço, levando-os, mais especificamente as mulheres, titulares

¹³³ Mesmo tendo a família como alvo da sua ação, o PBF reconhece e reforça a importância do papel das mulheres no interior da família. Ela é responsável legal e preferencial para o recebimento dos benefícios, situação que está presente em 95% das famílias beneficiárias. Estudos mostram que as mulheres administram melhor os recursos financeiros em proveito de toda a família. Elas fazem as melhores escolhas sobre em quem aplicar melhor os recursos, de forma que toda a família seja beneficiada. O fato de receber e administrar os recursos tem feito com que as mulheres, segundo pesquisas realizadas pelo MDS e por outras instituições, tenham fortalecido seu papel em suas famílias e em suas comunidades (CUNHA; PINTO, 2008).

do cartão, a se deslocarem. Assim, amplia-se o espaço no qual normalmente elas transitam, mais frequentemente as áreas periféricas.

Esse fato remete ao que Suárez e Libardoni (2007, p. 126) definem como a categoria segregação residencial, presente nas cidades brasileiras, indicando onde se dá a concentração de pobres:

[...] em bairros onde as oportunidades são muito limitadas, ao mesmo tempo em que lhes restringe o contato com as redes de emprego como também o acesso a informação sobre os papéis que poderiam desempenhar e as oportunidades que poderiam encontrar para além de suas vizinhanças.

Os autores complementam em estudo acerca do isolamento das beneficiárias do Bolsa Família que seu cotidiano remete ao espaço da casa e da vizinhança e que a realização de seus labores ocorre em isolamento, o que dificulta a experimentação de uma existência em articulação política com outras pessoas.

Na pesquisa em pauta, a maioria dessas mulheres realiza suas atividades sob a forma de trabalho não remunerado para o grupo doméstico, em suas casas ou quintais. Consequentemente, não há deslocamento requerido para a sua realização. Todos esses fatores são apontados como indicadores de isolamento social.

O acesso ao banco/lotérica, que são os pontos de pagamento do benefício, observado em Caicó e Cerro Corá, rompe com esse isolamento, implicando uma diferenciação não somente espacial, mas também social na vida dessas mulheres. Elas passam a “ir à rua”, a ver novos horizontes, sendo também vistas, o que traz um diferencial não somente para elas, mas também para a dinâmica social da cidade como um todo.

Nesse processo, foi observada uma maior mobilidade das beneficiárias, principalmente daquelas oriundas da área rural dos municípios pesquisados, fato que adquire relevância na vida dessas mulheres, o que se constatou em alguns dos depoimentos coletados:

Eu me acho feliz, feliz da vida quando chega o dia de eu ir pra Caixa, aí eu digo, “vou pro Banco!” Por conta de quem? Do Bolsa Família! Eu nunca tinha ido à Caixa em Currais Novos, eu não sabia nem passar numa porta daquelas, até levei uma pancada da porta da primeira vez que eu fui lá! E você vê hoje, muita gente que lá nem botava o pé na calçada, que tinha até medo de passar na porta do banco, tudo lá dentro, de cartão na mão pegando o Bolsa Família! (GRUPO FOCAL ZONA RURAL).

Nós vamos à cidade todo o mês, e antes passava até um ano sem ir lá, a não ser que tivesse uma doença, aí era que ia. Lá a gente sai se encontra com os conhecidos, vai conversar, coloca os assuntos em dia. A gente que nunca sai de casa dá graças a Deus por chegar o dia que é pra gente sair! (GRUPO FOCAL ZONA RURAL).

Nós ficamos só na lida, trabalhando direto sem parar, de dia à noite, amanhece o dia se levanta à cinco horas da manhã, trabalha até às cinco da tarde e quando chega à noite é cuidar em janta e passar a noite trabalhando também. Não vamos pra festa, pra canto nenhum, é só ver mato! Quando chega aquele dia, é a festa que a gente tem é essa! (GRUPO FOCAL ZONA RURAL).

Esses depoimentos refletem que o simples fato de elas saírem de seus assentamentos, vilas ou sítios no dia do pagamento do Bolsa Família tem um impacto em seus cotidianos, modificando suas vidas e rotinas. Para elas, esse deslocamento serve também como um lazer que acaba por ter um valor mais expressivo em suas vidas, pois não está somente relacionado à questão do recebimento do benefício, mas também a um movimento que as afeta de uma forma mais ampliada, modificando suas sociabilidades.

A dinâmica em questão também está traduzida, nos municípios estudados, pelos seguintes relatos:

Então, há uma mudança, não só na economia da cidade... e com certeza da economia, se muda também o social, se muda tudo isso... no geral. Porque, se a gente for ver, hoje em dia grande parte da cidade recebe o Bolsa Família. Eram pessoas que não compravam, viviam de pedir, de certa forma. Então, há uma mudança na sociedade a partir disso... elas vão... há uma mudança, uma injeção de ânimo, eu acho na sociedade como um todo. Essa questão... eu não estou sabendo me expressar... é como se elas saíssem do ninho, né? Assim era aquela coisa mais pontual em seus bairros, hoje em dia não, essas pessoas saem pra cidade, realmente! (ASSISTENTE SOCIAL DE UMA ONG)

Elas não saíam aquele é como se fosse o território delas, fosse aquela rua, aquele supermercado pertinho, ela só tinha dinheiro pra aquela venda ali vizinha, ou pedia, era uma vizinha que ajudava a outra. E com o dinheiro do Bolsa, não. Elas podem ir à cidade, elas têm o que fazer hoje em dia, né? Têm o que buscar! (FUNCIONÁRIA PÚBLICA).

Foi interessante observar a articulação existente entre a presença das beneficiárias no espaço do centro urbano dessas cidades e a dinâmica que elas provocam na economia. Isso implica, até mesmo em um município de pequeno porte, a ação que acarreta o fomento de novos negócios e a ampliação dos já

existentes, bem como inclui essas pessoas nos processos de consumo realizados nesse território.

Nesse processo, ocorre também o acesso a serviços/produtos bancários que resulta em impactos sociais nessa população, seja ela beneficiária ou não. Para os beneficiários, há a inclusão no espaço bancário, passando assim a terem a oportunidade de serem recebidos como clientes e respeitados em uma instituição bancária. Isso ocorre com pessoas que antes de receber o benefício muitas vezes nunca tinham ido a uma agência bancária, pois não pertenciam a esse universo.

O fato de essa população usufruir desses serviços/produtos financeiros implica a lógica de sua inclusão social via consumo e não pela via dos direitos, acarretando reflexos principalmente na sua autoestima.

Na população não beneficiária, por sua vez, surge uma nova visão acerca dessas famílias, oriunda, principalmente, dos pequenos comerciantes. Elas passam a ser vistas como clientes em potencial. Sua opinião, seus interesses, necessidades e gostos são considerados como relevantes dentro de um processo de comercialização de mercadorias. O comportamento ético do pobre, sua postura como bom pagador, também influencia nesse caso.

A observação dessa ocorrência também foi abordada no estudo de Suárez e Libardoni (2007, p. 143). Eles consideraram-na como impacto na dimensão social das mulheres beneficiárias, pois consiste “na visibilidade das beneficiárias enquanto consumidoras”, relacionando-se ao fato de serem portadoras de um cartão e de receberem uma renda mensal fixa.

Quando se trata da população rural, principalmente no caso de Cerro Corá, o impacto na sociabilidade desses homens e mulheres simples tem um destaque maior, em termos simbólicos, pois a ampliação de seu espaço social, visto seu isolamento ser ainda mais expressivo do que o da população urbana, dá-se de forma mais relevante. Suárez e Libardoni (2007, p. 147) também assim constataam: “as que vivem nas zonas rurais perceberam de alguma forma que fazem parte de um amplo espaço social, que vai além da vizinhança e do bairro”.

Outra constatação observada na empiria está relacionada à forma como o Programa é percebido na comunidade. A visão que a sociedade tem do Bolsa Família é marcada por uma questão de classe, que pode ser verificada nos seguintes depoimentos:

Olha! A elite brasileira nunca aceitou que os pobres pudessem comer, ter liberdade, esse é um aspecto relevante, o Bolsa Família pra esse lado, ele é muito importante porque oportunizou as pessoas a poder comer e a poder ter alguma liberdade num sentido, de que amanhece o dia, daqui a um mês vai poder receber um dinheiro, evidentemente isso é importante e acho nesse sentido é uma derrota pra elite (MEMBRO DE ONG).

[...] as famílias antes, elas não viam um horizonte à frente delas... é como se estivesse tudo negro. E, a partir do Bolsa Família, elas começam a perceber que elas podem ir além... que elas têm alguma coisa em busca. Assim, tem o termo econômico, mas acho que a partir do econômico, que elas conseguem mudar o social, conseguem mudar a parte emocional delas; elas começam a ver que há um horizonte pela frente, falta percorrer... O Bolsa Família é apenas 10% do que elas podem ir à frente, vamos supor. Mas, a partir desses 10%, elas começam a querer mais, a buscar algo... como se elas vivessem naquela pobreza e não tivessem como sair de lá, né... e a partir desse momento... ah! é como se abrisse uma luz, realmente.. que elas podem correr atrás, né... e, realmente, tem um empoderamento social (PROFISSIONAL DO CRAS).

Fica indicado, nesse caso, que a elite vê o Programa como mais uma prática assistencial que não vai levar a nada além de manter as coisas no estado em que estão. Costumam vê-lo como desperdício, enquanto a população mais pobre vê o Programa como uma oportunidade de minimizar a necessidade das famílias, como uma ajuda. É visto também como um alívio das dificuldades que se fazem presentes no cotidiano dessas famílias, entretanto ele é uma pequena parte do que realmente precisa ser feito para melhorar a situação da pobreza.

4.2.4 A cultura política na pauta do Programa Bolsa Família: os impactos na dimensão política

Ao tratar dos impactos do Bolsa Família na dimensão política dos territórios que serviram de base empírica na pesquisa, torna-se essencial primeiramente abordar seus cenários políticos, buscando desvendar os principais elementos explicativos dessa realidade.

No percurso trilhado para atender esse objetivo, foi tomado por base que o cenário político nesses municípios não difere muito dos demais pequenos e médios

municípios brasileiros¹³⁴, mais especificamente daqueles situados no Nordeste brasileiro.

Trata-se de uma realidade permeada de elementos da política tradicional que caracterizam o poder local, tais como o clientelismo e o coronelismo, que, apesar de constituírem-se em relações de poder antigas, realizam-se até os dias de hoje, sendo presentes nessas municipalidades.

Para melhor iluminar a presente discussão, merece destaque a obra de Martins (1994). Nela, o autor considera que, apesar de todas as demandas da modernidade, essas práticas ainda têm sua observância forte em nossa sociedade, pois:

[...] o brasileiro, então, está inserido em uma dinâmica onde um pequeno depende dos favores de um grande e assim por diante. É uma política extremamente tradicional, antiquada e absurda e enquanto a população enxergá-la como legítima nada poderá ser feito para modificá-la (MARTINS, 1994, p. 40).

Os aspectos da cultura política local influenciados por essa dinâmica reforçam o entendimento de Amorim (2007, p. 1), que pondera acerca desses territórios:

Os municípios de pequeno e médio porte revelam a coexistência de valores democráticos com práticas políticas tradicionais, que têm contribuído para o descrédito dos cidadãos em relação à política. O predomínio do clientelismo e do nepotismo nos processos políticos e eleitorais imprime um caráter personalista à política municipal, marcada por uma matriz histórico-estrutural conservadora e autoritária.

O que a autora revela com essa proposição é que a presença na esfera local desses elementos tradicionais revelados nas realidades tomadas por estudo corrobora a ideia de que, tradicionalmente, o brasileiro encara o favorecimento em questão como um elemento natural da paisagem política.

¹³⁴ Para consubstanciar esse entendimento, foi tomado por base o que Oliveira (2007) ensina acerca de poder local. Para ele, a longa tradição autoritária de fazer política no Brasil, praticada pelas elites, sempre excluiu os indivíduos, tanto do processo de construção do sistema político quanto, especialmente, da gestão do poder político local e também nacional. O que predominou no Brasil foi um modelo tradicional de dominação oligárquico, patrimonialista, burocrático e clientelista que impôs a formação de um Estado, de um sistema político e de uma cultura com as seguintes características: integração das camadas populares, através das práticas do clientelismo, da política populista; privatização da esfera pública pelas elites dominantes; democracia artificial com máximo de exclusão dos indivíduos e grande discrepância entre o “país legal” e o “país real” (SANTOS, 2002).

Para reforçar esse entendimento, é chamado o que assevera Kerbauy (2000, p. 144):

A morte dos coronéis não significou o fim do clientelismo enquanto tal, assim como a modernização não implicou a implantação da racionalidade burocrática e a ideologização da política. Permanece o clientelismo, como forma de controle social, para reduzir as pressões grupais que se configuram, em muitos casos, em situações de conflito.

Fica, portanto, observado o predomínio da prática de uma política elitista, de participação limitada da sociedade, do personalismo e de práticas clientelistas como mecanismos e instrumentos da política municipal.

Nesse cenário, o clientelismo é situado em um contexto no qual, apesar do desenvolvimento e de mudanças institucionais, as novas relações nele estabelecidas não foram suficientemente fortes para o estabelecimento de políticas baseadas em critérios de natureza universalista.

Cabe aqui enfatizar a contribuição de Villasante (1988 *apud* FISCHER; CARVALHO, 1993) no entendimento de que o local é menos um espaço físico e mais um conjunto de redes estruturadas em torno de interesses identificáveis, o que leva a indagações sobre o espaço político local, as competições e os conflitos, bem como sobre a memória política local e as formas de exercício do poder.

A população é manipulada, voluntariamente ou não, pelo caráter simbólico de crenças, valores¹³⁵ e outros, bem como pelos meios de comunicação (que transmitem essas ideologias), legitimando as ações dos grupos detentores de poder.

Deve ser ressaltado ainda que o local constitui-se na singularidade, com história e memória próprias, com identidades e práticas políticas determinadas. “Como objeto de investigação o local não é, portanto, apenas fisicamente localizado, mas socialmente construído” (FISCHER; CARVALHO, 1993, p. 107).

¹³⁵ Para exemplificar esse caráter simbólico presente na realidade política nos municípios pesquisados, em Caicó no final do séc. XX estão presentes no cenário político local Vivaldo Silvino da Costa, Manoel Torres de Araújo e Álvaro Dias, que despontaram como personalidades políticas de influência regional, cujos discursos e práticas constituem referenciais sugestivos em termos de construção imagética com forte relação entre indivíduo, espaço e simbologia. A exemplo, Vivaldo Costa é o “papa-jerimum”, político que construiu a sua imagem a partir de símbolos sertanejos, pois o jerimum é resistente, assim como também é resistente o sertanejo que o consome. Esse conteúdo simbólico foi associado à imagem desse político enquanto homem simples e resistente, identificado com a vida do campo (MORAIS, 2005, p. 317).

Retomando aos municípios estudados, Caicó e Cerro Corá, foi observado que neles a política está inserida em um cenário que não se diferencia das características e práticas aqui ressaltadas.

Os elementos destacados estão presentes na cultura política engendrada em cada território considerado, identificados com o poder das oligarquias nordestinas e com a tradicional política coronelista.

A prática do clientelismo nos processos políticos é fortemente observada em toda a Região do Seridó, onde reside fundamentalmente uma cultura patrimonialista. Nela, a política é concebida como uma extensão do espaço privado que permite satisfazer interesses particulares, refletindo uma relação política vertical e desigual vivida na região

No Seridó, em particular nos municípios considerados como base empírica do estudo, a dinâmica da política local está submetida a uma lógica própria, demarcada pelo continuísmo de lideranças que se consideram como os *donos do poder* e da municipalidade.

Dessa forma, “a cultura política tradicional, o poder local tradicional, cumprem papel conservador e defensivo dirigido a manter as assimetrias e os relacionamentos de subalternidade. Transformar esta cultura e lógica autoritária de poder vai levar muito tempo” (JARA, 1997, p. 231).

A definição de cultura política aqui tomada remete ao referencial de Madueño (1999), pois, em seu entendimento, ela se vislumbra como o contexto onde é encontrado um conjunto de significados tecidos pelo homem e pelas instituições, onde os atores individuais e coletivos se reconhecem mutuamente e reproduzem as ações sociais e políticas sobre a base de crenças, hábitos e rituais, convertendo-se em regularidades de ação onde a dimensão tempo-espaço restabelece sua força¹³⁶.

É no cenário onde essas ações e práticas políticas se fazem presentes que está implementado o Programa Bolsa Família. Sua atuação em uma determinada territorialidade implica, portanto, desdobramentos de cunho político, sejam diretamente relacionados ao Programa, sejam decorrentes dos impactos que efetivamente o Programa provoca.

¹³⁶ O autor, ao revisar as categorias conceituais da cultura política, destaca quatro premissas: a) toda cultura política possui uma identidade relacional dentro de uma totalidade histórica; b) possui uma lógica estrutural própria; c) é parte de uma estrutura que marca a rede de relações entre economia e política; e d) é um conceito histórico (MADUEÑO, 1999, p. 124).

Para o encaminhamento dessa análise, foi pontuado que o desenho do Bolsa Família difere do clientelismo tradicional¹³⁷, em que o recebimento de benefícios sociais está vinculado à lealdade política. Nele, os requisitos necessários para a inclusão dos beneficiários são os critérios de elegibilidade e o cadastramento da população pobre pelo município, não indicando a ocorrência de viés político, conforme revela a contribuição de Hunter e Power (2007).

Essa condição colocaria o beneficiário em uma posição mais cômoda, sem maiores comprometimentos, conforme ressaltado no relato a seguir:

Porque você sabe que o povo do interior é muito de eu tô precisando de um remédio, tô precisando de um bujão, vão cortar minha água, minha luz e tudo mais, e com esse Bolsa Família muita gente cumpre com seus deveres, não fica no pé do prefeito por causa de uma besteirinha (COMERCIANTE – SETOR CONFECÇÕES).

Revelam-se assim uma maior autonomia e entendimento por parte da população beneficiária acerca de sua posição de agente desse processo político, no qual, apesar de o Programa ainda não ser um direito, coloca uma condição de cidadania que antes não estava estabelecida, o que está explicitado no depoimento abaixo:

Eu vejo que houve essa mudança sim entre os políticos e os usuários do Bolsa Família. A população usuária do Bolsa Família passou a se sentir como eu posso dizer... eles passaram a se sentir cidadãos responsáveis, entendeu? Pela própria questão da autonomia, eles já se sentem cidadãos e já sabem, eles se sentem conhecedores disso! Então eles passam a ser respeitados por todos como pessoas, não só no período de eleição, mas o tempo todo (PROFISSIONAL DO CRAS).

As ocorrências demonstram a relação existente entre o Programa e os aspectos da cultura política local.

O referencial abordado inicialmente foi, portanto, o aporte teórico necessário para inferir que apesar dessa evolução oriunda do advento do Bolsa Família, nos

¹³⁷ Aqui o clientelismo tradicional tem seu aporte teórico em Graham (1997), como um processo político que permeia as relações entre Estado e sociedade no Brasil, estabelecendo uma simbiose através de um círculo de apadrinhamento-eleições-apadrinhamento e fortalecendo os valores do próprio sistema clientelista, baseado na troca de gratidão, no favor.

municípios pesquisados, a realidade não poderia divergir de maneira expressiva de outros estudos realizados¹³⁸ a respeito de cultura política e poder local.

A observação realizada no campo empírico resulta na constatação de que, apesar de o Bolsa Família trazer inovações para o processo de implementação das políticas públicas e de o poder político local, em princípio, não influenciar diretamente sobre o Programa, a cultura política dominante da região, ainda fortemente permeada pelo coronelismo e clientelismo, tem no espaço seridoense posição relevante nesse processo de construção da política.

Um dos aspectos representativos dessa ocorrência relaciona-se à fragilidade da atuação das instâncias de controle social do Bolsa Família¹³⁹ nos municípios estudados.

Cabe destacar Tatagiba (2002), que considera essas instâncias como instrumentos da participação institucionalizada da sociedade¹⁴⁰ brasileira na gestão e fiscalização de políticas públicas, posicionando-se como uma das mais importantes conquistas da sociedade civil brasileira.

O controle social constitui-se, no Bolsa Família, uma força propulsora para o seu melhor desempenho, na medida em que essa participação social contribui para a reafirmação dos direitos de cidadania dos grupos em situação de pobreza e vulnerabilidade social.

A composição das Instâncias de Controle Social é constituída por conselheiros, representantes do poder público e da sociedade civil, formados paritariamente. Responsáveis pelo acompanhamento da gestão local do Programa,

¹³⁸ Maria Teresa Kerbauy (2000) no interior do estado de São Paulo, Maria Salete de Sousa Amorim (2007), em Toledo (PR).

¹³⁹ O controle social, exercido por meio das Instâncias de Controle Social (ICS), na forma de Comitês ou Conselhos, é entendido como a participação da sociedade civil no planejamento, acompanhamento, fiscalização e avaliação da execução do PBF, visando potencializar os seus resultados. As ICS devem atender às características de paridade (igual quantidade de representantes do governo e da sociedade civil), intersetorialidade (representação das diversas áreas de atuação do governo, como Saúde, Educação e Assistência Social, por exemplo) e representatividade (participação das instituições e órgãos locais nas ICS). As Instâncias cumprem o papel de acompanhar as ações de cada um dos componentes do PBF (GUIA DE ATUAÇÃO DAS INSTÂNCIAS DE CONTROLE SOCIAL (ICS) – MDS/SENARC, 2008).

¹⁴⁰ A sociedade pode participar do PBF por meio das Instâncias de Controle Social, formadas por pessoas da prefeitura e da população. Para participar das Instâncias de Controle Social, as pessoas precisam conhecer bem o município e saber como funcionam o Programa Bolsa Família e as demais políticas sociais integradas que fazem parte do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). É necessário também que sejam definidos os objetivos da ICS, bem como as responsabilidades de cada um dos conselheiros e as atividades a serem realizadas (GUIA DE ATUAÇÃO DAS INSTÂNCIAS DE CONTROLE SOCIAL (ICS) – MDS/SENARC, 2008).

os conselhos cumprem papel de acentuada relevância no tocante à visibilidade do Programa e ao atendimento das necessidades dos seus beneficiários.

As Instâncias de Controle Social¹⁴¹ assumem, desse modo, papel de suma relevância junto ao Programa Bolsa Família e constituem-se em mecanismos de participação popular, pois controle social é a participação da sociedade no planejamento, fiscalização, acompanhamento e avaliação das políticas e programas públicos (GUIA DE ATUAÇÃO DAS INSTÂNCIAS DE CONTROLE SOCIAL (ICS) – MDS/SENARC, 2008).

Para identificar a fragilidade do controle social nos municípios estudados, foi verificado, inicialmente, que neles não foram instituídos Conselhos específicos para o Bolsa Família. Dessa forma, foram transferidas as funções e atribuições de controle social do Programa aos Conselhos de Assistência Social existentes nos dois municípios¹⁴².

Como estão sob estudo, Cerro Corá e Caicó, um pequeno e um médio município, foi percebido que esses Conselhos já desenvolviam um conjunto diversificado de ações que são de sua responsabilidade, pois abrangem as ações da Assistência Social nos municípios.

A atuação dessas instâncias no Bolsa Família fica sendo uma atribuição a mais. Devido aos problemas que normalmente se apresentam, elas já se encontravam com dificuldades de realizar esse controle social.

¹⁴¹ As Instâncias de Controle Social do Programa Bolsa Família desenvolvem as seguintes atividades:
a) acompanhamento do Programa Bolsa Família no município ou estado;
b) auxílio na fiscalização do Programa Bolsa Família no município ou estado;
c) apoio ao trabalho de outras políticas sociais para favorecer as famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família;
d) verificação dos serviços de educação e saúde oferecidos no município;
e) auxílio na identificação das famílias mais pobres e mais vulneráveis do município para que sejam cadastradas e possam entrar no Bolsa Família;
f) apoio à comunidade a participar, bem como sempre fiscalizar as atividades do Programa Bolsa Família, no município ou estado (GUIA DE ATUAÇÃO DAS INSTÂNCIAS DE CONTROLE SOCIAL (ICS) – MDS/SENARC, 2008).

¹⁴² No Brasil, os estados que se destacaram na criação de instâncias específicas para acompanhamento do PBF foram: Paraná (75%), seguido de Mato Grosso e Pará (ambos com 48%) e Espírito Santo (45%). Do total de 5.561 instâncias, 62% delas representam Conselhos ou Comitês que foram designados para o acompanhamento das ações de gestão local do Programa Bolsa Família. Como estados que se destacaram na designação de instâncias, temos Amapá (94%), Acre (91%) e Mato Grosso do Sul (88%). Do total de Conselhos designados, 90% são da Assistência Social. Os estados do Acre, Amapá, Ceará, Espírito Santo, Maranhão, Mato Grosso do Sul, Pará, Piauí, Rio Grande do Norte, Roraima e Sergipe ficaram acima dessa média. Analisado o quantitativo de 5.561 instâncias, os Conselhos da Assistência Social correspondem a 56% desse total (PINHEIRO, 2010).

Foi constatado, através de entrevistas realizadas com os Presidentes dos Conselhos de Assistência, combinadas com observações *in loco*, registradas no diário de campo, que a atuação dessas Instâncias de Controle Social nos dois municípios estava acompanhada das seguintes ocorrências:

- dependência do poder público municipal no que se refere às condições administrativas, financeiras e técnicas;
- interferência do poder público na indicação de representantes;
- pouca visibilidade da atuação do conselho;
- acesso deficitário às informações fundamentais por parte dos conselheiros para exercer o controle social;
- elevada rotatividade dos conselheiros, com baixa atuação, seja por incompatibilidade de perfil e baixa identificação com as atividades do Conselho, seja por medo de perder o emprego (boa parte dos conselheiros é empregado da Administração municipal);
- falta de dotação orçamentária;
- baixa capacitação dos conselheiros;
- pouca disponibilidade dos conselheiros em participar das ações necessárias à efetivação do controle social;
- embora possua caráter deliberativo a Instância de Controle Social em geral tem sua ação eminentemente consultiva.

É importante ressaltar que as dificuldades encontradas variaram na intensidade de ocorrência nos dois municípios, porém todas estiveram presentes em ambos os territórios pesquisados.

Uma das situações mais frequentes diz respeito ao fato de que grande parte dos conselheiros, quando não é funcionário público, tem um parentesco com um funcionário, comprometendo dessa forma sua atuação, na medida em que, nesse caso, o representante não apresenta isenção suficiente de atuar criticamente apontando as deficiências existentes.

Em alguns depoimentos, foi constatada essa condição de dependência presente entre os membros dos Conselhos, conforme exposto a seguir:

A influência da cultura política em município de médio porte a gente observa que neles ainda tem algumas ONGs, tem alguma força independente, mas no município pequeno, que nem ONG tem, como é? Você já imaginou uma

cidade com dez mil habitantes ter ONG? E ter alguém dessas ONG que não seja um professor de uma escola pública, que não seja um agente de saúde, que dependa do emprego, quer dizer tem tudo isso, as próprias assistentes sociais, tem assistente social no programa da casa da família, sem concurso, tudo contratado, você vai abrir a boca no conselho para dizer que o negócio está errado? Não vai abrir a boca, você não é concursado, você não tem estabilidade. Então é assim, nadar, e nadar, nadar e morrer na praia (MEMBRO DO CONSELHO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL).

Esse fato é mais comum na medida em que o município é de menor porte, como no caso de Cerro Corá, pois nele uma parcela significativa da população tem relação de dependência para com o poder público municipal, que se constitui nesse território como principal empregador.

Mais um aspecto da fragilidade do Controle Social está relacionado à qualidade do vínculo empregatício existente nesses municípios para com os profissionais que atuam no CRAS, mais precisamente os assistentes sociais, pois as Instâncias de Controle Social se constituem um espaço privilegiado de inserção dos profissionais do Serviço Social.

O formato como ainda é executada a seleção/contratação dos profissionais para o CRAS, sem concurso público¹⁴³, é um exemplo dessa prática. A falta de estabilidade decorrente desse vínculo precário e provisório, a insegurança desses trabalhadores e os baixos salários imprimem à sua ação profissional características desprovidas de um cunho político e crítico mais acentuado. Essas condições observadas colaboram para a fragilização do controle social, fazendo com que sua ação pouco possa repercutir na vida política dos municípios.

Outra situação verificada na esfera política que permeia o Bolsa Família é a dúvida por parte da população em geral (beneficiários ou não) acerca de que o Programa tenha sido trazido para aquele município e de que esteja atendendo os beneficiários em decorrência da força política do prefeito e de seus aliados, sendo assim fruto de conchavos políticos verificados entre as diversas esferas de poder.

O cenário de incerteza em questão pode colaborar para o fortalecimento político de um dado agente ou grupo político perante seus eleitores, relacionando o benefício à necessidade de votar em determinados políticos.

Tais ocorrências foram reveladas através de depoimentos, dentre os quais foi selecionado:

¹⁴³ Ressaltando que em Caicó foi realizado concurso em 2010.

Agentes políticos ligados a determinados políticos que diziam assim se você não votar em doutor fulano, doutor sicrano (a gente escuta muito) e se ele não se eleger o seu Bolsa Família pode se acabar, então a gente vê muito isso aqui no Seridó sobretudo a força dos programas sociais ainda é muito grande na captação dos votos nós ainda vivemos isso, nós não saímos da idade da caverna ainda com relação a isso aqui (PRESIDENTE DE ONG).

A observância dessas práticas similares às citadas por Kerbauy (2000) e Amorim (2007), encontradas tanto em Caicó quanto em Cerro Corá, não retira a qualidade do que fora anteriormente relatado acerca das decorrências do Programa na dimensão política nessas duas municipalidades. Apesar desses relatos, não é possível afirmar que isso realmente ocorra, já que falta a materialidade para tanto.

Em relatório de acompanhamento do Programa Bolsa Família, o qual avalia o seu processo de expansão, pode ser comprovado que o Tribunal de Contas da União (2009) afirma não ter encontrado evidências de favorecimento a partido político específico, nem descumprimento de norma legal que pudessem caracterizar utilização do Programa com finalidades eleitoreiras no nível federal. Entretanto, o relatório não pôde ser conclusivo nessa esfera local de implementação.

Aqui cabe ressaltar o papel do governo municipal no processo político enquanto “espaço político institucional em que se expressam a representação, a aliança, o confronto e a disputa de interesses, de forças e de organizações sociais que marcam e moldam o território político local, dentro do contexto regional e nacional” (KERBAUY, 2000, p. 28).

É dentro desse cenário mediado por uma correlação de forças das mais diversas origens e intensidades que está situado o Bolsa Família, influenciando e sendo influenciado por essas vertentes políticas, que vão caracterizar os novos e os velhos fazeres do processo político.

Deve ser também destacada a constatação de que o Programa ainda é visto na esfera do favor político, vinculando, no imaginário de parte da população, sua existência à manutenção de determinado partido ou político.

Entretanto, a relação estabelecida entre esses dois grupos (políticos locais e eleitores) sofreu uma mudança. O eleitor está mais exigente e suas necessidades básicas encontram-se parcialmente atendidas pelo benefício recebido do Bolsa Família, conforme está expresso neste depoimento de um vereador de Caicó:

No passado aqui em Caicó a procura por sacolões ou feiras era não só no período eleitoral, mas antes, uma coisa absurda. Com a implantação do Bolsa Família as portas dos gabinetes dos políticos, de nós vereadores, a gente percebeu que hoje houve uma diminuição muito considerável, está entendendo? Essas pessoas que num passado não muito distante batiam nas nossas portas, muitas vezes atrás de uma cesta básica e hoje com o Bolsa Família isso mudou! (VEREADOR MUNICIPAL).

A relação de dependência, cuja moeda de troca se dava através, por exemplo, de uma cesta básica, mudou de direção, fazendo com que os políticos precisem também mudar suas estratégias para com seus eleitores.

Essa mudança implicou um impacto na dimensão política nessas municipalidades. Não necessariamente ela se dá como uma evolução, como uma maior conscientização política do eleitor, mas sem dúvidas é um começo para uma nova forma de relacionamento entre essas partes que precisa ser mais bem estudado e investigado.

As constatações, relacionadas aos espaços estudados, conduzem à conclusão de que a tessitura do Programa na esfera local trouxe novos elementos no que se refere à forma de implementação de uma política social, desmistificando antigos dogmas que se faziam presentes de maneira expressiva na esfera local, principalmente em se tratando da intermediação de agentes políticos em programas sociais que traziam a essas políticas/programas uma roupagem antiga e viciada no retrato clientelista.

Complementando, Bichir (2010) alerta para o fato de que inserir certas clientelas no Cadastro Único não garante que essas pessoas serão efetivamente selecionadas como beneficiárias com base nos processos empregados pela Caixa Econômica Federal.

Nesse sentido, é de se esperar que um cadastro de má qualidade gere uma base de má qualidade para a seleção de beneficiários, mas cabe ressaltar que o desenho do Programa reduz significativamente o potencial de discricionariedade política na seleção dos beneficiários. Sendo assim, a própria gestão compartilhada do Programa entre os diferentes níveis da federação reduz os espaços para discricionariedade e para o clientelismo, uma vez que há mecanismos de controle recíproco.

O Bolsa Família traz, dessa forma, a inovação do cartão de benefício, dificultando a intermediação entre as famílias atendidas e o benefício. Também deve

ser considerado, nessa relação, o acesso ao sistema bancário. Esses elementos reunidos tendem a enfraquecer o componente da ingerência política local, existente normalmente em outros programas sociais.

Outra constatação da pesquisa que merece destaque: apesar de alguns agentes políticos tentarem obter vantagens usando o Bolsa Família como uma bandeira eleitoreira, ao atribuir a presença do Programa no município à sua atuação política ou à força de seu grupo ou partido político, observa-se que, em ambos os municípios, cada vez mais está consolidada a identidade desse Programa com a figura do ex- presidente da República e não com a classe política local.

Em inúmeros relatos coletados, tanto em Cerro Corá quanto em Caicó, essa identificação se fez presente de forma nítida, rechaçando as tentativas de atribuir a outros sujeitos políticos a responsabilidade pela implementação do Programa em sua municipalidade, conforme abaixo demonstrado:

Muitos dos beneficiários vêem no Programa a figura do presidente! O que me leva a afirmar isto é a popularidade do presidente, né? E se você for fazer uma pesquisa entre essas pessoas no próprio município, o Lula é o santo, o bom, é quem manda dinheiro pra a gente, ele não vê que é um programa de governo e que qualquer outro governo pode dar continuidade ao programa, isso é uma coisa que vem dando certo, né? Eles não têm a consciência disso, eles veem no Programa Bolsa Família a figura do presidente! (FUNCIONÁRIO PÚBLICO).

Hoje é mais ligado à figura do presidente Lula, inclusive o programa Bolsa-Escola que foi criado no governo de FHC, mas as pessoas não lembram mais disso, hoje lembra só do presidente Lula. Na questão do programa, não vê como um programa de governo, mas como um programa do presidente (FUNCIONÁRIO PÚBLICO).

O Bolsa Família não é uma política de Estado, mas é uma política do Governo Lula. As pessoas até não vêem como sendo do Governo Federal, vêem o Presidente Lula, isso aqui quem trouxe foi o Lula, Lula é quem entende disso, Lula gosta de pobre, então não é o Governo Federal enquanto instituição foi o Governo Lula, do Presidente Lula. As pessoas não vêem como a política do Governo Federal, e, no Rio Grande do Norte, se assim você me permitir, sempre tem um deputado querendo ser o pai da criança, olhe foi eu também que defendi lá, tem sempre uma coautoria! (PRESIDENTE DE ONG).

Porque eu moro na zona rural, moro aqui na cidade e na zona rural também, mas eu passo mais tempo na zona rural. E conversando com o pessoal que é mais beneficiado, eles sempre têm isso. Até tem gente que diz, se eu puder, eu vou votar em Lula novamente, porque Lula não vai

acabar o Bolsa Família. Cria aquela expectativa que é coisa só dele Lula, não é do Governo (VEREADOR MUNICIPAL).

Em resumo eu posso lhe dizer que pelo fato também de ser um programa com clientela de pessoas, vamos dizer assim, com um grau de escolaridade inferior, essas pessoas imaginam, claro, que isso seja uma ação personalista, vamos dizer assim, do senhor presidente, acha que foi ideia dele, pelo fato também dele ter surgido das camadas populares, ter conseguido vencer na vida. Hoje ele é o presidente da República, depois de quatro tentativas. Então eles acham que apesar também da desigualdade social que é uma triste realidade social do país. Eles acham que o presidente teve essa ideia que é exatamente para buscar aquela igualdade tão propagandeada por ele e pelos outros partidos de esquerda (VEREADOR MUNICIPAL).

Foi constante a ligação que os sujeitos desta pesquisa atribuíram entre o ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva e o Programa Bolsa Família, fato que desde o crescimento do Programa tem sido destacado pela mídia, através de opiniões positivas ou não. Porém, incontestavelmente, essa identidade já compõe o *marketing* político¹⁴⁴ de Lula.

Essa constatação é corroborada nos discursos de Lula por ocasião de sua campanha para a reeleição em 2006, quando ele faz uso de seu passado pobre para angariar votos, defendendo e lutando a favor das classes menos favorecidas.

Meus amigos e minhas amigas: O Brasil só será uma nação minimamente justa quando todos, mas absolutamente todos os brasileiros, tiverem o direito de fazer três refeições por dia. Foi por isso que criamos o Fome Zero. Através dele, estamos desenvolvendo 21 ações e programas que incluem desde a construção de cisternas nas regiões mais secas do País até o reforço da merenda escolar para as nossas crianças. O carro chefe de todas essas ações é o Bolsa Família. Ele abriu as portas de uma vida mais digna para 44 milhões de brasileiros. Só agora meus adversários perceberam a importância desse programa. Eles que durante tanto tempo falaram que o Bolsa Família é uma esmola, agora se deram conta de que o Bolsa Família é uma conquista de todos os brasileiros que sonham com um Brasil mais justo (CHAGAS, 2006, p. 6).

Lula utilizou-se de recursos de aproximação com a população, tomando por mote a questão da pobreza e da inclusão social, e o reflexo dessa postura remete a

¹⁴⁴ *Marketing* político define-se como a arte e a ciência da ética da persuasão. Ética pressupõe referências morais, valores, honestidade e rigor. Vai buscar a substância da sua significação ao conceito de relações públicas (SANTOS, 1996, p. 179).

uma identificação maior dos cidadãos comuns com esse homem, torneiro mecânico, oriundo de família pobre (TOZZI; GRANERO, 2007).

Paralelamente, pode também ser apontado que existem autores cujos estudos recentes indicam que a reeleição de Lula em 2006 esteve fortemente associada aos retornos eleitorais advindos da ampliação do Bolsa Família, alegando sua contribuição para o deslocamento da base eleitoral do PT das regiões mais desenvolvidas do país para as áreas mais pobres, com destacado efeito sobre a penetração do partido no Nordeste (BICHIR, 2010).

Entretanto, o objetivo das reflexões aqui desenvolvidas, ao pontuar essa questão, não está voltado ao fato de o ex-presidente utilizar ou não esse Programa como sua plataforma eleitoral, mas no que essa identidade entre Lula e Bolsa Família possa trazer para o processo de implementação do Programa nos pequenos e médios municípios.

O que pôde ser apreendido nos relatos dos sujeitos da pesquisa foi que a confiança depositada na figura de Lula “emprestou” ao Bolsa Família uma credibilidade como um Programa sustentável, já que, em princípio, sai das mãos do jogo político local.

O Bolsa Família, portanto, pode ser considerado como um Programa que, apesar desse cenário político aqui desenhado, presente nas realidades locais de Caicó e Cerro Corá, consegue se sobressair dos vícios resultantes das práticas políticas presentes nesses territórios de sua implementação.

Deve também ser enfatizado que Bichir (2010, p. 127) assevera acerca desse assunto: “A meu ver, muitas das críticas ao PBF nesse eixo de discussões baseiam-se em informações equivocadas sobre o desenho e a operação do programa”.

Esse resultado não ocorre por acaso, é fruto da engenharia do Programa, que, na medida em que sua implementação se consolida, tem promovido os ajustes necessários para sua afirmação, colocando-o, necessariamente, como uma potencial política de Estado, pois sua continuidade é atualmente ponto preponderante em todos os discursos políticos, qualquer que seja o político, o partido ou a corrente ideológica.

Ainda com respaldo nas reflexões de Bichir (2010, p. 129) que considera “fica cada vez mais claro que dificilmente um candidato poderá acabar de vez com o Programa, sob o risco de decretar sua morte eleitoral”. Isso não impede, entretanto,

que mudanças significativas sejam implementadas no futuro próximo, a depender de quais dimensões serão acentuadas dentro desse conjunto híbrido que hoje é o Programa Bolsa Família.

5 CONCLUSÃO

O Programa Bolsa Família, quando situado na esfera local, é uma ação pública de ampla atuação que extrapola os limites de uma simples transferência de renda, ao articular em sua implementação diversos sujeitos situados nas variadas esferas da sociedade, impactando em diferentes aspectos dessa realidade.

As inferências que o presente estudo permite fazer acerca dos impactos desse Programa devem ser consideradas pela perspectiva de que ao impactar nas dimensões econômica, social e política das bases territoriais em que está implementado, o Bolsa Família é também por elas influenciado, moldando-se em conformidade com determinados aspectos resultantes dessa interação.

Para destacar as conclusões deste estudo, deve ser considerado que seus resultados estão situados no contexto de pequenos e médios municípios localizados no estado do Rio Grande do Norte.

A realidade do Programa nesses territórios está pautada em um déficit no atendimento à sua demanda, tanto na esfera estadual – 29,95% das famílias cadastradas até setembro de 2010 no Rio Grande do Norte não eram atendidas – quanto nos municípios estudados. Em Caicó, esse déficit era da ordem de 26,76% das famílias que compunham a base do Cadastro Único. A situação do Programa em Cerro Corá implica o não atendimento de 30,63% das famílias cadastradas (09/2010) (MDS – BOLSA FAMÍLIA, 2010).

No âmbito desse resultado, deve ser ressaltado que um programa social como o Bolsa Família tem no atendimento de seus beneficiários a especificidade que passa pela questão da focalização. Sendo assim, quanto menor for a defasagem existente entre a população potencial (famílias registradas no Cadastro Único com perfil do Programa) e a população atendida (famílias beneficiárias), mais efetivos são os impactos sobre uma determinada base territorial.

Entretanto, a amplitude do Programa deve ser considerada, já que abrange mais de 70% da população potiguar que se encontra em condição de pobreza e extrema pobreza. Dessa forma, o Bolsa Família está consolidado nesse estado como uma ação massiva e abrangente.

No que se refere à capacidade que os municípios estudados possuem para a implementação do Programa, sua conformação está pautada no fato de que, apesar

de o desenho do Programa ser único, ele apresentou desdobramentos diferenciados em conformidade com a realidade de cada município pesquisado. O arranjo institucional, a estrutura e o seu funcionamento na esfera local têm peculiaridades que se mostraram diferenciadas nas bases consideradas.

Reforçando esse ponto de análise, cabe destacar que as estruturas administrativa e operacional necessárias para a implementação do Programa ainda se mostraram deficientes, tanto em Cerro Corá quanto em Caicó, precisando, para a consolidação desse processo, que sejam reavaliadas, de modo a atender efetivamente as demandas presentes no âmbito dos pequenos e médios municípios brasileiros.

No tocante à gestão do Programa, seus indicadores de eficiência são quantitativos – e aqui podem ser citados, como exemplo, os indicadores que compõem o IGD. Dessa forma, determinados aspectos que somente se revelam em uma avaliação qualitativa deixam de aparecer, não expondo os limites das ações do Bolsa Família que estão sob a responsabilidade da esfera municipal.

Exemplificando, Caicó, em função de seu IGD, recebeu em julho de 2010, conforme o conjunto de seus indicadores, 89% do total de recursos que poderiam, em princípio, ser destinados para esse município, o que reflete quantitativamente uma condução adequada e eficiente da gestão do Programa nessa base territorial.

Entretanto, esse município apresenta dificuldades na condução das atividades inerentes ao Programa, principalmente no que se refere à implementação das ações complementares. Ainda, o arranjo das estruturas físicas e de recursos humanos tanto do Cadastro Único quanto do CRAS mostraram-se deficientes, bem como a comunicação existente entre essas duas áreas, prejudicando o atendimento do Bolsa Família.

Cerro Corá, apesar de apresentar um valor menor de seu IGD (0,78 referente ao mês 07/2010) – o que implicaria uma gestão do Programa menos qualificada, na avaliação expressa pela análise do índice – possui o arranjo de sua estrutura física destinada às ações do Programa mais bem adequado a essa finalidade. Entretanto as ações complementares desenvolvidas no município também encontram-se no mesmo patamar de dificuldades das de Caicó.

A inexistência, na composição do IGD, de um indicador que propicie uma avaliação dos resultados das ações complementares, bem como da

qualidade/quantidade de seus recursos humanos e materiais, é, portanto, fator determinante para uma leitura equivocada do processo de gestão do Programa.

Entre as conclusões que permitem um aprofundamento dessas condições de atendimento do Bolsa Família, considera-se também a diferenciação constatada no atendimento proporcionado – por ambos os municípios estudados – à população beneficiária do Programa oriunda da área rural.

A população rural nesses municípios tem dificuldades de acesso tanto ao atendimento socioassistencial quanto à participação nas ações complementares, o que repercute negativamente nos impactos do Programa, ficando o Bolsa Família, dessa forma, restrito para essa população à mera transferência de renda. A repercussão desse quadro tornou-se mais expressiva em Cerro Corá devido à particularidade de sua população ser predominantemente rural.

Seria relevante, na estrutura de um Programa tão expressivo, que fosse previsto em seu desenho uma atenção diferenciada voltada para esse conjunto de beneficiários sob a forma de uma ação específica de cunho socioassistencial e educativo.

Nos territórios pesquisados, deve ser enfatizado que as ações ou programas complementares do Bolsa Família são implementados com deficiências. Consequentemente, afetam negativamente seus resultados, acarretando uma menor possibilidade de autonomização das famílias preconizada em seu desenho e comprometendo a sua efetividade.

Essas ações em sua maioria são orientadas para o mercado informal, reforçando a precariedade do trabalho dos membros das famílias beneficiárias. A conclusão a que se chega é a de que não existe um processo contínuo e planejado de capacitação, nem há na gestão dessas ações um conjunto maior de programas complementares, um olhar mais amplo sobre essas atividades, enfim, faltam o monitoramento e a profissionalização desse processo.

A partir das observações, pode-se inferir que a gestão e a implementação do Programa nos municípios estudados são fatores determinantes na observância de seus impactos, pois, em conformidade com a verificação dessas ocorrências, os impactos na esfera local de implementação do Programa ocorrem de forma diferenciada. Portanto, é possível afirmar que quanto mais bem estruturado estiver o

Programa em pequenos e médios municípios maior a possibilidade de o Bolsa Família trazer modificações para essas realidades.

Nessa perspectiva, constata-se ser necessário haver uma maior preocupação, principalmente por parte do poder público municipal, no tocante à eficácia das ações relativas à gestão e implementação do Bolsa Família.

No quadro desenhado pelos impactos econômicos do Bolsa Família nos municípios estudados, os resultados encontrados iluminaram a complexidade que é a atuação de um Programa Social voltado para o combate à pobreza em áreas que são fortemente permeadas por esse complexo fenômeno social.

Alguns fatores apresentaram-se mais determinantes do que outros na observação desses impactos, ressaltando-se o perfil econômico de cada município, os fatores demográficos diferenciados entre eles (tais como o perfil da população), bem como o porte populacional de cada esfera territorial.

Os impactos observados, de uma forma geral, apesar de diferirem entre esses territórios, não apresentaram grandes discrepâncias. No entanto, mereceu destaque o impacto do Programa no contexto das atividades produtivas em Cerro Corá.

Essa ocorrência vem confirmar que a importância dos recursos do Bolsa Família para os municípios brasileiros é mais significativa em municípios de pequeno porte. A determinação dessa importância reside na proporção que esses recursos assumem na comparação com outros que também são importantes na leitura econômica que se possa fazer desses municípios. Por exemplo, ao considerar o montante de recursos injetados pelo Programa em Cerro Corá em 2009, constatou-se o correspondente a 4% do PIB municipal, a 12,1% de sua receita orçamentária e a 5,89% de todo o PIB do setor de serviços. Outro dado que merece destaque é que o Bolsa Família abrange aproximadamente 53,85% da população cerrocoraense como beneficiários do Programa.

Com base nesses dados, seria natural que esse Programa tivesse papel relevante na realidade pesquisada. Entretanto, foi observado no decorrer da pesquisa que não é o único aspecto que deva ser considerado. Independentemente dos números, constatou-se claramente na fala dos sujeitos entrevistados a importância do Programa e seus impactos no cotidiano desse município.

Em Caicó, os impactos econômicos do Programa ocorrem de forma diferenciada de Cerro Corá, pois sua magnitude, apesar de se espalhar pelo município de maneira geral, é observada mais intensamente nos bairros periféricos, onde fica concentrada significativa parcela dos beneficiários.

Como se trata de um território cuja população possui um perfil essencialmente urbano, os desdobramentos de seus impactos relacionam-se a fatores próprios dessa realidade, entre eles cabe destacar a intensidade da ocorrência das atividades oriundas do setor informal no município, o que contribui para o aumento da clientela do Programa.

O município, ainda que tenha seu porte populacional classificado como médio, em virtude de sua posição de atratividade na região, apresenta problemas inerentes a realidades urbanas mais desenvolvidas sem que, no entanto, esteja apto a possuir equipamentos sociais para atender a essas necessidades.

Em Caicó, a proporção dos benefícios do Bolsa Família em comparação com os demais recursos que adentram na municipalidade também é considerável. Correspondem a 1,53% do PIB, a 10,54% de toda a receita orçamentária desse ente municipal e a 2,03% de todo o PIB do Setor de Serviços. Tal resultado expressa também a significância dos impactos que os recursos destinados às famílias beneficiárias do Programa provocam dentro do contexto econômico de Caicó.

No que se refere aos impactos sociais do Bolsa Família nos municípios de Cerro Corá e Caicó, o foco da abordagem esteve voltado para a compreensão dos desdobramentos desse Programa na sociabilidade daqueles que têm sua vida permeada pelo benefício concedido e por suas principais decorrências. Nessa identificação, um dos aspectos mais presentes nas discussões acerca desse Programa – e de maior diversidade de opiniões – é a questão relacionada ao trabalho.

A ênfase nessa categoria tem sua explicação relacionada aos desdobramentos que o trabalho, ou sua ausência, tem na vida desses beneficiários.

Nos depoimentos dos sujeitos entrevistados, nesse caso os beneficiários do Programa, notou-se que existe uma tendência para considerarem como condicionante do recebimento do benefício a impossibilidade de trabalhar com carteira assinada (emprego formal), pois, na percepção deles, caso ocorresse, perderiam o benefício.

Essa percepção é resultado da falta de informações dessas pessoas sobre o Programa de uma forma geral, principalmente no que diz respeito ao não entendimento acerca do critério da renda *per capita* estabelecido no seu desenho. Sendo assim, o medo de perder o benefício leva-os a omitir determinadas informações relativas à sua condição de trabalho e renda, dificultando assim traçar um perfil mais realista da condição socioeconômica da população beneficiária. Ou seja, não é possível determinar a real condição de trabalho dessas pessoas, o que acarreta uma distorção sobre a realidade que permeia esses beneficiários.

Na continuidade dessa análise, foi também verificada a existência de um sentimento de insegurança decorrente das oportunidades que o mercado de trabalho proporciona a essa população. Quando essas possibilidades surgem, são constituídas de trabalhos precarizados e inseguros, comumente subempregos. Essas pessoas convivem frequentemente com o desemprego, fenômeno que é fruto da defasagem existente entre a qualificação deles e a exigida pelo mercado de trabalho.

Nesse cenário, estão presentes, de maneira indissociável, a dificuldade de acesso à educação básica, ao mercado de trabalho formal, à qualificação profissional para o acesso a empregos, aliados à dificuldade que esses beneficiários têm no resgate de sua cidadania e da confiança em si próprios.

Tais constatações desmistificam a visão de acomodação que é constantemente atribuída aos beneficiários, sem que se considere uma análise mais aprofundada das condições de inserção desse público no mercado de trabalho formal.

Ficou também configurada a ocorrência de impactos desse Programa relacionados à movimentação de pessoas no centro dessas cidades, provocando mudanças na dinâmica social do espaço urbano e no cotidiano, principalmente das mulheres beneficiárias.

A localização das agências da Caixa Econômica Federal e das lotéricas, que comumente estão no centro urbano, provoca necessariamente a movimentação dessas mulheres, titulares do cartão, pois elas, ao se deslocarem por ocasião do recebimento do benefício, estão ampliando o espaço em que normalmente transitavam, o qual correspondia, antes de sua inclusão no Programa, às áreas mais periféricas da zona urbana e à área rural desses municípios.

O deslocamento em pauta rompe com o isolamento dessas pessoas, o que acarreta diferenciação espacial e social na vida delas, que passam a “ir à rua” vivenciando novas realidades, o que implica um diferencial não somente para elas, mas também para a dinâmica social da cidade como um todo.

Nessa dinâmica social, está presente o acesso aos serviços/produtos bancários. Para essas pessoas, a oportunidade de ser recebido como cliente e em uma instituição bancária ocorre maciçamente pela primeira vez, pois muitas delas nunca tinham ido a uma agência bancária, o que implica impactos na sociabilidade dessas beneficiárias.

No que concerne à população rural, principalmente no caso de Cerro Corá, o impacto na sociabilidade desses homens e mulheres simples é ainda mais expressivo, pois a ampliação de seu espaço social, em decorrência de o seu isolamento ser ainda mais expressivo do que o da população urbana, ocorre mais intensamente.

Complementando essa análise, foi observado que a visão da sociedade acerca do Bolsa Família tende a uma diferenciação demarcada por uma questão de classe. Isso foi constatado em virtude de posicionamentos diferenciados que foram observados entre os beneficiários e não beneficiários. Os não beneficiários normalmente são pessoas que têm uma condição socioeconômica mais favorecida, vêem o Programa como mais uma prática assistencial, considerando-o como desperdício. Enquanto que a população mais pobre, dentre eles os beneficiários, consideram o Programa uma ajuda, um alívio importante nas necessidades que são comuns ao seu cotidiano.

Os impactos na dimensão política têm sua ocorrência em uma realidade na qual a prática do clientelismo nos processos políticos é fortemente observada em toda a Região do Seridó, onde reside fundamentalmente uma cultura patrimonialista. Nela, a política é concebida como uma extensão do espaço privado que permite satisfazer interesses particulares, refletindo uma relação política vertical e desigual vivida na região.

Sua atuação nessa territorialidade implica, portanto, desdobramentos de cunho político, sejam diretamente relacionados ao Programa em si, sejam decorrentes dos impactos que efetivamente provoca.

Foi verificado que o desenho do Programa dificulta o clientelismo tradicional, no qual o recebimento de benefícios sociais estava vinculado à lealdade política. O Bolsa Família tem em seu desenho a inovação do cartão de benefício e o acesso ao sistema bancário como instrumentos que dificultam a intermediação entre as famílias atendidas e o benefício, o que tende a enfraquecer o componente da ingerência política local existente normalmente em outros programas sociais.

Entretanto, foi constatada outra forma de intermediação, a econômica, oriunda de comerciantes que se apoderam do cartão de benefício como uma garantia do pagamento do “fiado” feito pelos beneficiários em seus estabelecimentos. Essa prática, observada em vários outros municípios brasileiros e denunciada em diversas ocasiões pela mídia, coloca-se como um ato de negação do direito de livre utilização do cartão por parte dos beneficiários.

Acrescentando a análise da dinâmica política do Programa, está presente, nessa esfera local, a fragilidade da atuação das Instâncias de Controle Social do Bolsa Família nos municípios estudados, implicando desdobramentos na efetividade desse controle social exercido pela população, pois, como constatado, os Conselhos, devido a motivos de cunho político, não conseguem ter atuação efetiva e independente na fiscalização do Programa.

O Programa, nessas territorialidades, ainda é visto na esfera do favor político, vinculando no imaginário de parte da população sua existência à manutenção de determinado partido ou político.

Porém, a relação característica entre os políticos locais e os eleitores sofreu uma mudança. Esse eleitor está mais exigente e suas necessidades básicas estão sendo parcialmente atendidas pelo benefício recebido do Bolsa Família, portanto, a moeda de troca mudou e os políticos também têm de adequar suas estratégias aos seus eleitores. Entretanto, a mudança na dimensão política nessas municipalidades não necessariamente ocorre como uma evolução, uma maior conscientização política do eleitor, mas sem dúvidas é um começo para uma nova forma de relacionamento entre essas partes.

A correlação de forças políticas que se estabelece no Programa implica uma nova conformação, pois ocorre uma mudança de foco: a ênfase sai da esfera municipal, ficando relativamente excluídos de sua esfera de influência o prefeito e os vereadores e o governo federal se estabelece como o vetor político do Programa.

Fica assim explicada a ligação que os sujeitos desta pesquisa atribuíram entre o ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva e o Programa Bolsa Família. Essa ocorrência permeou o Programa durante todo o Governo de Lula e tem sido destacada pela mídia, por meio de opiniões positivas ou não.

Porém essa correlação já faz parte das estratégias do marketing político de Lula, pois, conforme constatado nesta pesquisa, a confiança depositada nesse político “emprestou” ao Bolsa Família uma credibilidade como um Programa que sai das mãos do jogo político local e torna-se sustentável.

Esses impactos do Programa, observando-se variadas dimensões que abrangem o mundo econômico, social e político de pequenos e médios municípios, permitiram apreender a realidade estudada através de uma multiplicidade de olhares, orientando uma concepção relacional. Nela o Bolsa Família influencia nessas dimensões, provocando impactos, sendo também por elas influenciado em sua implementação.

O desvendar desse processo propiciou uma visão diferenciada do Programa e dessas territorialidades, promovendo assim uma compreensão ampliada do objeto de estudo. Entretanto, este trabalho não teve a pretensão de esgotar essa temática. Existem determinados aspectos que poderiam ser mais aprofundados, mas por causa do limite do escopo da pesquisa ficaram para outra oportunidade. Seria interessante aprofundá-los dando maior ênfase a cada dimensão estudada.

Nesse sentido, aponta-se a necessidade de pesquisas que abordem as particularidades do atendimento do Bolsa Família aos beneficiários do Programa residentes na área rural de pequenos e médios municípios, explorando de forma mais aprofundada a relação dos impactos do Programa nessa territorialidade.

Outro aspecto merecedor de uma investigação científica está relacionado às ações ou programas complementares do Bolsa Família, na busca de desvendar a contradição que podem oferecer na perspectiva de autonomização das famílias beneficiárias, ressaltando os limites dados às realidades dos pequenos e médios municípios brasileiros.

Ainda na proposição de novos estudos que permitissem esse elenco de propostas, seria importante uma pesquisa que permitisse, desvendar o cenário dos impactos do Bolsa Família na realidade de grandes municípios e de regiões

metropolitanas, procurando ressaltar as divergências, se existirem, com o presente estudo.

REFERÊNCIAS

ABRIL NOTÍCIAS. **Orçamento de 2011 não prevê aumento de famílias do Bolsa Família**. <http://www.abril.com.br/noticias/economia/orcamento-2011-nao-preve-aumento-familias-bolsa-familia-592756.shtml>. Acesso em: 12 de jan 2011.

AFONSO, José Roberto. Novos desafios à descentralização fiscal no Brasil: as políticas sociais e as transferências de renda. In: **SEMINÁRIO REGIONAL DE POLÍTICA FISCAL**, 17., 2006, Santiago do Chile. Mimeografado.

ALBUQUERQUE, F. **Estudo mostra potencial de população de baixa renda**. Disponível em: <<http://gecorp.blogspot.com/2007/09/estudo-mostra-potencial-de-populao-de.html>>. Acesso em: 10 set. 2009.

ALMEIDA, Maria. Federalismo e políticas sociais. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 28, n. 10, 1995.

ALTIMIR, Oscar. La pobreza en America Latina: un examen de conceptos y datos. **Revista de la CEPAL**, Santiago do Chile, n. 13, p. 67-95, abr. 1981.

AMORIM, Maria. Cultura política e estudos de poder local. **Revista Debates**, Porto Alegre, v. 1, n. 1, p. 99-120, jul.-dez. 2007.

ANANIAS, Patrus. Bolsa Família e o projeto nacional. **PENSAR BH – Política Social**, n. 15, abr.-jun. 2006. Belo Horizonte: Prefeitura de Belo Horizonte; Câmara Intersetorial de Políticas Sociais, 2006.

ANTUNES, Ricardo. **Os sentidos do trabalho**. São Paulo: Boitempo, 1999.

ARAÚJO, Cleonice. **Pobreza e Programas de Transferência de Renda**. 2007. Tese (Doutorado em Políticas Públicas) – Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas, Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2007.

ARAÚJO, Douglas. **A morte do sertão antigo do Seridó**: o desmoronamento das fazendas agropecuaristas em Caicó e Florânia (1970-90). Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2006.

ARAÚJO, Tânia. **Ensaio sobre o desenvolvimento brasileiro**: heranças e urgências. Rio de Janeiro: Renan; Fasc, 2000.

ARRETCHE, Marta. Tendências no estudo sobre avaliação. In: RICCO, E. (Org.). **Avaliação de políticas sociais**: uma questão em debate. 4. ed. São Paulo: Cortez, Instituto de Estudos Especiais, 2006. p. 29-39.

AZEVEDO, Sérgio. **Reforma do Estado e mudanças institucionais no Brasil: variáveis exógenas e endógenas**. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL “A REFORMA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL: POSSIBILIDADES E OBSTÁCULOS”. Recife, 1998. Mimeografado.

BANDEIRA, Pedro. Institucionalização de Regiões no Brasil. **Revista da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência**, São Paulo, ano 58, n. 1, jan.-mar. 2006.

BAPTISTELLA, Juliana et al. **A contribuição dos Programas de Transferência Monetária na queda da desigualdade de renda no Brasil**: uma análise a partir do rendimento domiciliar *per capita* no período 2001-2006. In: JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS, 6., 2009, São Luís.

BARÁIBAR, Ximena. **AVANCE INSUFICIENTE**: el caso del ingreso ciudadano en el Uruguay. In: JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS, 6., 2009, São Luís.

BARATTA, Tereza et al. (Coord.). **Capacitação para implementação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS e do Programa Bolsa Família – PBF**. Rio de Janeiro: IBAM; Unicarioca; Brasília: MDS, 2008.

BARROS, R.; CARVALHO, M.; FRANCO, S. O papel das transferências públicas na queda recente da desigualdade de renda brasileira. In: BARROS, R.; FOGUEL, M.; ULYSSEA, G. (Org.). **Desigualdade de renda no Brasil**: uma análise da queda recente. Brasília: IPEA, 2007. Cap. 12, v. 2.

BARROS, Ricardo et al. **A importância das cotas para a focalização do Programa Bolsa Família**. Texto para Discussão n. 1349: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. Rio de Janeiro, agosto de 2008.

BARROS, Ricardo et al. **A queda recente da desigualdade de renda no Brasil**. Texto para Discussão n. 1258: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. Rio de Janeiro, jan. 2007.

BARROS, Ricardo et al. **Determinantes da queda na desigualdade de renda no Brasil**. Texto para Discussão n. 1460: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. Rio de Janeiro, jan. 2010.

BARROS, Ricardo; MENDONÇA, Rosane. **A absorção de mão de obra no Setor de Serviços**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 1, 1997. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581997000100002&lng=en&nrm=iso&tlng=pt>. Acesso em: 9 set. 2009.

BICHR, R. M. O Bolsa Família na berlinda? Os desafios atuais dos Programas de Transferência de Renda. **Novos Estudos**, São Paulo, n. 87, p. 115-129, jul. 2010.

BONNEMAISON, J.; CAMBRÉZY, L. **Le lien territorial**: entre frontières et identités: géographies et cultures. Paris: L'Harmattan, 1996.

BOURDIEU, Pierre. **A distinção**: crítica social do julgamento. Tradução de Daniela Kern e Guilherme J. F. Teixeira. São Paulo: Editora da USP; Porto Alegre: Zouk, 2007a.

BOURDIEU, Pierre. **Coisas ditas**. Tradução de Cássia R. da Silveira e Denise Moreno Pegorim. São Paulo: Brasiliense, 2004.

BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. Tradução de Fernando Tomas. 10. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007.

BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. Tradução de Fernando Tomas. 6. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.

- BOURDIEU, Pierre. **Razões práticas**: sobre a teoria da ação. Tradução de Marilza Corrêa. 8. ed. Campinas: Papirus, 2007b.
- BOURGUIGNON, F.; FERREIRA, F.; LEITE, P. Os efeitos do antigo Programa Bolsa Escola sobre a pobreza, a desigualdade, a escolaridade e o trabalho infantil: uma abordagem de microssimulações. In: BARROS, R.; FOGUEL, M.; ULYSSEA, G. (Org.). **Desigualdade de renda no Brasil**: uma análise da queda recente. Brasília: IPEA, 2007. Cap. 22, v. 2.
- BRANDÃO, A.; DA DALT, S.; GOUVÊA, V. H. Segurança alimentar e nutricional entre os beneficiários do Programa Bolsa Família. In: VAITSMAN, Jeni; PAES-SOUSA, Rômulo. **Avaliação de Políticas e Programas do MDS**: resultados: Bolsa Família e Assistência Social. Brasília: MDS, Brasília, 2007. v. 2. p. 99-115.
- BRASIL. **Características do Emprego Formal – RAIS 2007**. Principais Resultados: Rio Grande do Norte. Disponível em: <<http://www.trabalho.gov.br/rais/2007/default.asp>>. Acesso em: 12 abr. 2009.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: 1988 – Texto constitucional de 5 de outubro de 1988 com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais de n.1 de 1992, a 32, de 2001, e pelas Emendas Constitucionais de Revisão de n. 1 a 6, de 1994, - 17ed. – Brasília – Série textos básicos; n.25).
- BRASIL. **Controladoria Geral da União**. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br>>. Acesso em: 12 set. 2009.
- BRASIL. **Informe Programa Bolsa Família**. n. 115 de 22/02/2008 – Conheça as regras para atendimento a adolescentes de 16 a 17 anos pelo Bolsa Família. 2008. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br>>. Acesso em: 9 set. 2009.
- BRASIL. **Informe Programa Bolsa Família**. n. 118 de 13/03/2008 – Benefício Variável Jovem começa a ser pago na próxima semana. 2008b. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br>>. Acesso em: 12 set. 2009.
- BRASIL. **Informe Programa Bolsa Família**. n. 158 de 05/01/2009. Bolsa Família alcança resultados importantes em 2008. 2009. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br>>. Acesso em: 11 ago. 2009.
- BRASIL. **Informe Programa Bolsa Família**. n. 183 de 03/08/2009 –Benefício do Bolsa Família é reajustado. 2009. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br>>. Acesso em: 12 set. 2009.
- BRASIL. **Informe Programa Bolsa Família**. n. 191 de 08/10/2009 – Concluída a terceira etapa da expansão do PBF. 2009. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br>>. Acesso em: 12 set. 2009.
- BRASIL. **Informe Programa Bolsa Família**. n. 4 de 28/07/2005. O papel do gestor municipal do Bolsa Família, 2005. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br>>. Acesso em: 11 ago. 2009.
- BRASIL. **Informe Programa Bolsa Família**. n. 47 de 11/09/2006 – Apoio à gestão descentralizada. 2006. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br>>. Acesso em: 12 set. 2009.

BRASIL. **Informe Programa Bolsa Família**. n. 66 de 07/02/2007 – Recursos do IGD continuam a ser repassados em 2007. 2007. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br>>. Acesso em: 11 ago. 2009.

BRASIL. **Informe Programa Bolsa Família**. n. 96 de 14/09/2007 – Proposta do Governo estende o benefício do Programa Bolsa Família a adolescentes de 16 e 17 anos. 2007. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br>>. Acesso em: 12 set. 2009.

BRASIL. **Matriz de Informação Social**. Disponível em: <<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/mi2007/tabelas>>. Acesso em: 12 set. 2009.

BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP. **Educacenso**. Disponível em: <<http://www.educacenso.inep.gov.br/>>. Acesso em: 12 set. 2009.

BRASIL. Ministério da Educação. **Mapa da Educação Brasileira**. Disponível em: <<http://mapas.mec.gov.br>>. Acesso em: 12 set. 2009.

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Secretaria do Tesouro Nacional**. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/>>. Acesso em: 9 set. 2009.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Tesouro Nacional. **Transferências Constitucionais**. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/transferencias_constitucionais.asp>. Acesso em: 12 set. 2009.

BRASIL. Ministério da Saúde, Secretaria Executiva, DATASUS. **Indicadores e Dados Básicos Municipais**. Disponível em: <<http://www.portalfederativo.gov.br>>. Acesso em: 4 abr. 2010.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria Executiva, DATASUS. **Indicadores e Dados Básicos Municipais**. 2007. Disponível em: <<http://www.portalfederativo.gov.br>>. Acesso em: 12 abr. 2009.

BRASIL. Ministério das Cidades **Perfil municipal**. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br>>. Acesso em: 12 set. 2009.

BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome **Informações gerais sobre o Programa Bolsa Família**. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br>>. Acesso em: 16 set. 2005.

BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome **Programa Bolsa Família**. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br>>. Acesso em: 8 abr. 2007.

BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome **Programa Bolsa Família**. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br>>. Acesso em: 9 jul. 2008.

BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome **Programa Bolsa Família**. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br>>. Acesso em: 8 set. 2009.

BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome **Programa Bolsa Família**. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br>>. Acesso em: 6 nov. 2010.

BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome **Programa Bolsa Família**. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br>>. Acesso em: 16 dez. 2010.

BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome **Programa Bolsa Família**: orientações para o Ministério Público: Brasília: Secretaria Nacional de Renda de Cidadania, 2005.

BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome **Relação com os estados e municípios**. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br>>. Acesso em: 12 set. 2007.

BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Caderno informativo sobre o Índice de Gestão Descentralizada do PBF – IGD**. 2009. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br>>. Acesso em: 11 ago. 2009.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome: Assistência Social. **Benefícios Sociais**. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/beneficiosassistenciais>>. Acesso em: 2 fev. 2010.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. **Pesquisa Nacional por amostra de domicílios. Síntese de Indicadores, 2006**. IBGE: Rio de Janeiro, 2007.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. **Pesquisa Nacional por amostra de domicílios. Síntese de Indicadores, 2008**. IBGE: Rio de Janeiro, 2009.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Estatísticas. **Perfil do município**. Disponível em: <<http://perfildomunicipio.caged.gov.br/brasil.asp>>. Acesso em: 4 jun. 2009.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Estatísticas. **Perfil do município**. Disponível em: <<http://perfildomunicipio.caged.gov.br/brasil.asp>>. Acesso em: 4 abr. 2010.

BRASIL. **Pesquisa de Informações Básicas Municipais**. Perfil dos Municípios Brasileiros – 2008. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2008/default.shtm>>. Acesso em: 7 set. 2009.

BRASIL. **Portal da Transparência do Governo Federal**. Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/>>. Acesso em: 8 mar. 2010.

BRASIL. **Portaria n. 148 MDS/GM de 27/04/2006**. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br>>. Acesso em: 11 ago. 2009.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto n. 5209** de 17 de setembro de 2004. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br>>. Acesso em: 2 jan. 2008.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto n. 5749** de 14 de abril de 2004. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br>>. Acesso em: 12 abr. 2008.

BRASIL. Presidência da República. **Lei n. 10.836** de 09 de janeiro de 2004. Cria o Bolsa Família e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br>>. Acesso em: 7 jan. 2008.

BRASIL. Presidência da República. **Portal Federativo**. Disponível em: <<http://www.portalfederativo.gov.br>>. Acesso em: 16 abr. 2009.

BRASIL. Presidência da República. **Portal Federativo**. Disponível em: <<http://www.portalfederativo.gov.br>>. Acesso em: 8 mar. 2010.

BRASIL. Secretaria de Assuntos Estratégicos. **IPEADATA**. Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br>>. Acesso em: 8 mar. 2010.

BRASIL. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Política Nacional de Assistência Social**, Brasília, nov. 2004.

BRASIL. **Secretaria Nacional de Renda de Cidadania**. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/institucional/secretarias/secretaria-nacional-de-renda-de-cidadania>> Disponível em: <<http://www.mds.gov.br>>. Acesso em: 12 maio 2008.

BRASIL. Secretaria Nacional de Renda e Cidadania – MDS/Senarc. **Análise da Pesquisa sobre Gestão Descentralizada Programa Bolsa Família**. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/menu_superior/manuais-e-publicacoes-1>. Acesso em: 23 ago. 2007.

BRASIL. Secretaria Nacional de Renda e Cidadania – MDS/Senarc. **Guia de atuação das Instâncias de Controle Social (ICS)**, 2008. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/gestaodainformacao/biblioteca/secretaria-nacional-de-renda-de-cidadania-senarc/manuais/guia-de-atuacao-das-instancias-de-controle-social-ics/guia-de-atuacao-das-instancias-de-controle-social-ics>>. Acesso em: 8 mar. 2010.

BRASIL. Senado Federal. **Relatório da Comissão Mista Especial para combate à pobreza**, Brasília, 1999.

BRASIL. Síntese, Estudos Pesquisas. Informações Demográficas e Sociais, 23. **Síntese de Indicadores Sociais: uma análise das condições de vida da população no Brasil-2008**. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaovida/indicadoresminimos/sinteseindicossociais2008/indic_sociais2008.pdf>. Acesso em: 6 maio 2009.

BRASIL. **Sistema Cidades@**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1>>. Acesso em: 5 abr. 2009.

BRASIL. **Sistema IBGE de Recuperação Automática – SIDRA**. Banco de dados agregados – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios. Disponível em: <<http://www.sidra.ibge.gov.br/pnad/pnadpb.asp>>. Acesso em: 12 abr. 2009.

BRASIL. **Sistema IBGE de Recuperação Automática – SIDRA**. Banco de dados agregados – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios. Disponível em: <<http://www.sidra.ibge.gov.br/pnad/pnadpb.asp>>. Acesso em: 09 mai. 2010.

BRASIL. Sistema Único de Assistência Social – SUAS. **Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS – NOB – RH/ SUAS**. Brasília, dez. 2006.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório TCU de 06/05/09**. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/TCU>>. Acesso em: 14 dez. 2009.

BRESCIANI, Maria. **Londres e Paris no século XIX: o espetáculo da pobreza**. São Paulo: Brasiliense, 2004.

BURLANDY, Luciene. Transferência condicionada de renda e segurança alimentar e nutricional. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 6, p. 1441-1451, 2007.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL; INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA; UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO – UFPE.

Simbrasil – Sistema de informações socioeconômicas dos municípios brasileiros. Brasília, 2004. 1 CD.

CAMARGO, J.; REIS, M. Transferências e incentivos. In: BARROS, R.; FOGUEL, M.; ULYSSEA, G. (Org.). **Desigualdade de renda no Brasil: uma análise da queda recente**. Brasília: IPEA, 2007. Cap. 23, v. 2.

CAMARGO, José. Os Miseráveis. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 03 mar. 1993.

CAMARGO, José. Os Miseráveis2. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 18 maio 1995.

CAMARGO, José. Pobreza e garantia de renda mínima. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 26 dez. 1991.

CARVALHO, M. **Direitos universais – gastos focalizados**: a focalização como um instrumento para universalizar direitos sociais. 2006. Tese (Doutorado em Ciências Humanas e Sociologia) – Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Universidade Cândido Mendes, Rio de Janeiro, 2006.

CASTEL, Robert. **As metamorfoses da questão social**: uma crônica do salário. Tradução de Iraci D. Poleti. Petrópolis: Vozes, 1999.

CASTIONI, R. **Avaliação de políticas públicas**: modelos de avaliação de impacto em programas de formação profissional. In: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS DO TRABALHO, 6., 1999, São Paulo.

CASTRO, Iná. **Geografia e política**: territórios, escalas de ação e instituições. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

CHAGAS, C. **Você tem fome de quê?** O discurso paternalista de Lula da propaganda eleitoral de 2006. Disponível em: <www.bocc.ubi.pt>. Acesso em: 8 mar. 2010.

CHESNAIS, F. **A finança mundializada**. São Paulo: Ed. Boitempo, 2005

CHOSSUDOVSKI, Michel. **A globalização da pobreza**: impactos das reformas do FMI e do Banco Mundial. São Paulo: Moderna, 1999.

COHN, Amélia; FONSECA, Ana. O Bolsa Família e a questão social. **Revista Teoria e Debate**, São Paulo, n. 57, mar.-abr. 2004.

CORREIA, Fagner. **Perfil setorial da caprinovinocultura no mundo, no Brasil, Nordeste e Sergipe**. Sergipe: SEBRAE, 2006

COSTA, Frederico; CASTANHAR, José. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 37, n. 5, p. 962-969, set./out. 2003.

CUNHA, Rosani; PINTO, Bruno. **O Bolsa Família como estratégia para a redução da pobreza e os processos de cooperação e coordenação intergovernamental para a sua implementação**. 2008. Disponível em: <<http://www.ipc-undp.org/mds.do>>. Acesso em: 9 abr. 2010.

CURY, S.; LEME, M. Redução da desigualdade e programas de transferência de renda: uma análise de equilíbrio geral. In: BARROS, R.; FOGUEL, M.; ULYSSEA, G. (Org.). **Desigualdade de renda no Brasil: uma análise da queda recente**. Brasília: IPEA, 2007. Cap. 21, v. 2.

D'ARCY, François; ALCAZAR, Mariano. **Décentralisation en France et en Espagne**. Paris: Economica, 1986.

DANTAS, Eugênia; MORAIS, Ione. Migração e crescimento urbano: o Seridó Potiguar em análise. **Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales**, Barcelona, v. 94, n. 75, 1 ago. 2005.

DELGADO, Guilherme; THEODORO, Mário. Política social: universalização ou focalização – subsídios para o debate. **Boletim Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, Brasília, n. 7, p. 122-123, 2003.

DOMINGUES JUNIOR, Paulo L. As ambiguidades e a precarização das políticas de transferência de renda e de trabalho e renda no Brasil. **Revista Libertas on line**. Revista da Faculdade de Serviço Social da UFJF. Programa de Pós-Graduação em Serviço Social. Juiz de Fora, v.4, n.1, p. 60 - 76, jul-dez / 2009.

DRUCK, Graça; FILGUEIRAS, Luis. Política social focalizada e ajuste fiscal: as duas faces do governo Lula. **Rev. Katálisis**. Florianópolis, v. 10, n. 1, p. 24-34, jan./jun. 2007.

DUARTE, Gisléia; SILVEIRA NETO, Raul. **Avaliando o impacto do Programa Bolsa Família sobre a frequência escolar: o caso da agricultura familiar no Nordeste do Brasil**. 2008. Disponível em: <http://www.bnb.gov.br/content/aplicacao/eventos/forumbnb2008/docs/avaliando_o_impacto.pdf>. Acesso em: 12 abr. 2010.

FARIAS, Carlos. A Política da Avaliação de Políticas Públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 20, n. 59, out. 2005.

Federação Nacional dos Auditores e Fiscais de Tributos Municipais – FENAFIM. **O Fortalecimento do Município, a Reforma Tributária e a construção de novo Pacto Federativo**. Disponível em: <<http://www.fenafim.com.br/index.php/20080719271/O-Fortalecimento-do-Municipio-a-Reforma-Tributaria-e-o-Pacto-Federativo.dimix>>. Acesso em: 5 jun. 2010.

FIGUEIREDO, Ivan A. **O plano de eliminação da hanseníase no Brasil em questão: o entrecruzamento de diferentes olhares na análise da política pública**. 2006. Tese (Doutorado em Políticas Públicas) – Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2006.

FINANÇAS DO BRASIL – FINBRA. **Dados contábeis dos municípios**. Disponível em: <http://www.stn.fazenda.gov.br/estados_municipios/index.asp>. Acesso em: 8 abr. 2010.

FISCHER, Tânia; CARVALHO, Juvenilda. Poder local, redes sociais e gestão pública em Salvador-Bahia. In: FISCHER, Tânia (Org./Coord.). **Poder local: governo e cidadania**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1993. p. 164-176.

FLEURY, Sonia. Reforma del Estado. **Revista de Administração Pública**, n. 35, v. 5, p. 7-48. Rio de Janeiro, 2001.

FONSECA, Ana Maria Medeiros da. **Família e política de renda mínima**. São Paulo: Cortez, 2001.

FREITAS, Rosana; NUCCI, Nelly. Programas de Transferência Condicionada de Renda e Família: um estudo sobre o Brasil e a Argentina. In: JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS, 6., 2009, São Luís.

GARCIA, Simone Ribeiro. O Boeing Bolsa Família: pouso e decolagem em Aracaju. In: SUÁREZ, Mireya et al. **O Programa Bolsa Família e o enfrentamento das desigualdades de gênero: relatório de pesquisa**. Brasília: MDS; AGENDE, 2006. Mimeografado.

GATTI, Bernadete Angelina. **Grupo focal na pesquisa em ciências sociais e humanas**. Brasília: Líber Livro, 2005.

GODELIER, Maurice. Modos de produção, relações de parentesco e estruturas demográficas. In: GODELIER, Maurice. **Horizontes da antropologia**. São Paulo: Martins Fontes, 1981.

GORZ, André. “**Saindo da sociedade do trabalho assalariado**”. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 9, n. 3, p. 135–144, jul.–set. 1995

GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE. **Portal do Governo do Estado do Rio Grande do Norte**. Disponível em: <<http://www.rn.gov.br>>. Acesso em: 13 fev. 2009.

GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE. **Portal do Instituto de Desenvolvimento Sustentável e Meio ambiente do Rio Grande do Norte – IDEMA**. Disponível em: <<http://www.idema.rn.gov.br>>. Acesso em: 13 fev. 2009.

GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE. Secretaria de Estado de Planejamento e Finanças – SEPLAN. Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura – IICA. Conselho de Desenvolvimento Sustentável do Seridó. **Plano de Desenvolvimento Sustentável do Seridó: diagnóstico**. Caicó, 2000. v. 1.

GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE. Secretaria de Estado de Turismo do Rio Grande do Norte. **Turismo de Negócios**. Disponível em: <http://www.brasil-natal.com.br/orn_oqfazer_negocios.php>. Acesso em: 13 fev. 2009.

GOVERNO DO RIO GRANDE DO NORTE. Secretaria de Tributação. **Relação de empresas por município - Ativas**: Caicó, 2010.

GOVERNO DO RIO GRANDE DO NORTE. Secretaria de Tributação. **Relação de empresas por município - Ativas**: Cerro Corá, 2010.

GRAHAM, R. **Clientelismo e política no Brasil do século XIX**. Rio de Janeiro: UFRJ, 1997

- HAESBAERT, Rogério. Concepções de território para entender a desterritorialização. In: SANTOS et al. **Território, territórios: ensaios sobre o ordenamento territorial**. 3. ed. Rio de Janeiro: Lamparina, 2007. p. 43-71.
- HENRIQUES, Ricardo; BARROS, Alexandre. **Desigualdade e pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, 2000.
- HOFFMANN, R. Medindo a progressividade das transferências. In: BARROS, R.; FOGUEL, M.; ULYSSEA, G. (Org.). **Desigualdade de renda no Brasil: uma análise da queda recente**. Brasília: IPEA, 2007b. Cap. 20, v. 2.
- HOFFMANN, R. Transferências de renda e redução da desigualdade no Brasil em cinco regiões entre 1997 e 2005. In: BARROS, R.; FOGUEL, M.; ULYSSEA, G. (Org.). **Desigualdade de renda no Brasil: uma análise da queda recente**. Brasília: IPEA, 2007a. Cap. 15, v. 2.
- HUNTER, W.; POWER, T. Rewarding Lula: executive power, social policy, and the Brazilian elections of 2006. **Latin American Politics & Society**, Miami, v. 49, p. 1-30, 2007.
- INIGNEZ, L. **Manual de Análise do Discurso em Ciências Sociais**. Petrópolis: Editora Vozes, 2004.
- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA – **Boletim de Políticas Sociais – acompanhamento e análise** n. 13, Brasília, edição especial (2007).
- Internet Produto Interno Bruto – IPIB. **Portal IPIB**. Disponível em: <<http://www.ipib.com.br>>. Acesso em: 10 ago. 2010.
- JACCOUD, Luciana. **Proteção Social no Brasil: debates e desafios**. Texto organizador de conteúdos apresentado para aula na ENAP – Escola Nacional de Administração Pública – Curso de Formação de Multiplicadores – Versão integral de 21/08/2007. Brasília, 2007. Mimeografado.
- JARA, C. J. Construindo o poder local. **Caderno CRH**, Salvador, n. 26/27, p. 211-233, jan./dez. 1997.
- JESUS, Andréa et. al. **Programas de Garantia de Renda Mínima – A Rede de Proteção Social: uma avaliação dos impactos em pequenas cidades do interior do Rio Grande do Norte**. In: SEMINÁRIO NACIONAL SOBRE PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA, 2005, São Luís. **Anais...** São Luís: EDUFMA, 2006.
- JUNQUEIRA, L. A noção de representação social na sociologia contemporânea. **Estudos de Sociologia**, Araraquara, 18/19, p.145-161, 2005.
- KAKWANI, Nanak; NERI, Marcelo; SON, Hyun. Pro-poor growth and social programmes in Brazil. **Ensaio Econômico**, Rio de Janeiro, n. 639, 2006.
- KERBAUY, M. **A morte dos coronéis: política interiorana e poder local**. Araraquara: FCL – Laboratório Editorial; Unesp; Cultura Acadêmica, 2000.
- KOGA, Dirce. **Medidas de cidades: entre territórios de vida e territórios vividos**. São Paulo: Cortez, 2003.

KOGA, Dirce; NAKANO, Anderson. Perspectivas territoriais e regionais para políticas públicas brasileiras. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, v. 27, n. 85, p. 98-108, 2006.

KOGA, Dirce; RAMOS, Frederico. Território e políticas públicas. In: WANDERLEY, Mariangela; OLIVEIRA, Isaura (Org.). **Trabalho com famílias**. São Paulo: IEE; Editora da PUC- SP, 2004. p. 54-77. (Textos de apoio, v. 2).

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. **Fundamentos da Metodologia Científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

LANDRIM JÚNIOR, Paulo; MENEZES FILHO, Naercio. **Os efeitos do Programa Bolsa Família sobre a economia dos municípios brasileiros**. Relatório Final:– INSTITUTO DE ENSINO E PESQUISA – INSPER. São Paulo, 2009. Disponível em: <<http://www.ipc-undp.org/publications/mdsQ33P.pdf>>. Acessos em: 14 ago. 2010.

LAVINAS, L.; ALVES, J.; NICOLL, M. Pobreza, trabalho e desigualdades de gênero: conexões diversas. In: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS, 15, 2006, Caxambu. **Anais...** Caxambu: ABEP, 2006. 18 p. Disponível em: <http://www.abep.nepo.unicamp.br/encontro2006/docspdf/ABEP2006_304.pdf>. Acesso em: 11 out. 2009.

LAVINAS, L.; MATIJASCIC, M.; NICOLL, M. Desigualdade de cobertura: a evolução recente do acesso a uma renda mínima via sistema de proteção social. In: BARROS, R.; FOGUEL, M.; ULYSSEA, G. (Org.). **Desigualdade de renda no Brasil: uma análise da queda recente**. Brasília: IPEA, 2007. Cap. 19, v. 2.

LEITE, Ciro; LEITE, Ana Célia. **Análise do efeito econômico causado pelo volume de recursos transferidos pela Rede de Proteção Social, através da Caixa Econômica Federal, nas pequenas cidades do Interior**. 2004. Monografia (Graduação em Administração) – Departamento de Ciências Sociais e Humanas, Centro de Ensino Superior do Seridó, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Currais Novos, 2004.

LÍCIO, Elaine. A trajetória dos Programas de Transferência de Renda no Brasil: o impacto da variável federativa. **Revista de Serviço Público**, Brasília, ano 55, n. 3, jul.- set. 2004.

LIMA, Antonia Jesuíta de [et.al.]; SILVA, Maria (Coord.). **O Bolsa Família no enfrentamento à pobreza no Maranhão e Piauí**. São Paulo: Cortez; Teresina: Editora da UFPI, 2008.

LINHARES, F. **Bolsa Família: um novo arranjo para os programas de transferência de renda no Brasil**. 2005. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro, 2005.

MACÊDO, Muirakytan (Org.). **Caicó: uma viagem pela memória seridoense**. Natal: SEBRAE, 2003.

MADUEÑO, L. **Sociología política de la cultura: una introducción**. Mérida: Universidad de los Andes; Centro de Investigaciones de Política Comparada, 1999.

MAGALHÃES, Kelly Alves et al. **Integração entre o Bolsa Família e Programa Saúde da Família**: desafios estratégicos. Disponível em: <www.undp.povertycentre.org/mds.do?active=3>. Acesso em: 8 mar. 2010.

MAGALHÃES, Kelly Alves. **Operacionalização do Programa Bolsa Família**: identificando limites e possibilidades. Disponível em: <www.undp.povertycentre.org/mds.do?active=3>. Acesso em: 8 mar. 2010.

MAIA, Adriana Silva. **Efeitos do Programa Bolsa Família na redução da pobreza e distribuição de renda**. 2009. Disponível em: <www.undp.povertycentre.org/mds.do?active=3>. Acesso em: 16 out. 2009.

MARQUES, R. A Importância do Bolsa Família nos municípios brasileiros. **Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate**, Brasília, n. 1, 2005.

MARQUES, R. A Política de Transferência de Renda no Brasil: a experiência do Bolsa Família. **Revista Sociedade e Cultura**, Goiânia, v. 11, n. 2, p. 237-243, jul.-dez. 2008.

MARQUES, R. et al. **O Bolsa Família e o BPC**: cobertura e importância nos municípios. Relatório de pesquisa. Núcleo de Pesquisas em Políticas para o Desenvolvimento Humano do Programa de Estudos Pós-graduados em Economia da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo, 2006.

MARQUES, R.; MENDES, A. Sobre a política de combate à pobreza no governo Lula... **Revista de Economia**, Curitiba, ano 32, v. 34, n. 1, p. 91-112, set.-dez. 2008.

MARQUES, R. **A proteção social e o mundo do trabalho**. São Paulo: Bional, 1997.

MARTINS, José. **A sociabilidade do homem simples**. 2. ed. São Paulo: Contexto, 2008.

MARTINS, José. **O poder do atraso**: ensaios de Sociologia da História Lenta. São Paulo: Ed. Hucitec, 1994.

MARX, Karl. **O capital**: processo de produção do capital. 6. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1980. Livro 1. v. 2.

MATOS, Poliana; OLIVEIRA, Gilca. **A ação do Programa Bolsa Família em comunidades rurais**: o caso do Timbó, Bahia. 2008. Disponível em: <<http://www.ipc-undp.org/mds.do>>. Acesso em: 8 ago. 2010.

MEDEIROS, M.; BRITTO, T.; SOARES, F. **Targeted cash transfer programmes in Brazil**: BPC and the Bolsa Família. 2008. Disponível em: <<http://www.ipc-undp.org/pub.do#wor>>. Acesso em: 10 dez. 2008.

MESQUITA, Camille. Contradições do processo de implementação de políticas públicas: uma análise do Programa Bolsa Família 2003-2006. **Revista de Serviço Público**, Brasília, v. 57, n. 4, out.-dez. 2006.

MINAYO, Maria. **O desafio do conhecimento**: pesquisa qualitativa em saúde. 8. ed. São Paulo: Hucitec, 2004.

MORAIS, Ione. **Desvendando a cidade**: Caicó em sua dinâmica espacial. Brasília: Senado Federal; Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 1999.

MORAIS, Ione. **Seridó norte-rio-grandense**: uma geografia da resistência. Caicó: Edição do autor, 2005.

MOSER, Liliâne; FORCHESATTO, Raquel. **O Programa Bolsa Família em Municípios do Oeste de Santa Catarina**: problematizando sua implementação e gestão. PIPPPC – Proposta Integrada de Pesquisa em Políticas Públicas e Cidadania. Universidade Comunitária Regional de Chapecó – Unochapecó, 2007. 2008. Disponível em: <<http://www.ipc-undp.org/mds.do>>. Acesso em: 3 fev. 2010.

NASCIMENTO, Elimar. Dos excluídos necessários aos excluídos desnecessários. In: BURSZTYN, Marcel (Org.). **No meio da rua**: nômades, excluídos e viradores. Rio de Janeiro: Garamond, 2000. p. 56-87.

NEGRÃO, João. **Para conhecer o neoliberalismo**. São Paulo: Publisher Brasil, 1998.

OAKLEY, P.; PRATT, B.; CLAYTON, A. **Outcomes and Impact Evaluation Chance in Social Development**. Oxford: INTRAC, 1998.

OLIVEIRA, Ana et al. Primeiros resultados da análise da linha de base da pesquisa de Avaliação de Impacto do Programa Bolsa Família. In: VAITSMAN, Jeni; PAES-SOUSA, Rômulo. **Avaliação de Políticas e Programas do MDS**: resultados – Bolsa Família e Assistência Social. MDS, Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2007. v. 2.

OLIVEIRA, Heloisa. **Cultura política e assistência social**: uma análise das orientações de gestores estaduais. São Paulo: Cortez, 2003.

PAUGAM, Serge. **A desqualificação social**: ensaio sobre a nova pobreza. Tradução de Camila Giorgetti e Teresa Lourenço. São Paulo: Educ; Cortez, 2003.

PEREIRA, Potyara. **Necessidades Humanas**: subsídios à crítica dos mínimos sociais. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2002.

PINHEIRO, Raquel Carvalho. **O perfil dos Conselheiros do Controle Social do Programa Bolsa Família**: espaço privilegiado de inserção dos profissionais do Serviço Social. Biblioteca Virtual Bolsa Família. Disponível em: <<http://www.ipc-undp.org/mds.do>>. Acesso em: 7 mar. 2010.

PRADO, Sérgio. Distribuição intergovernamental de recursos na federação brasileira. In: REZENDE, F; OLIVEIRA, F. (Org.). **Descentralização e federalismo fiscal no Brasil**. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2003. p. 1-23.

PRATES, C. A mensuração da pobreza: o dedo na ferida. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 4, n. 2, p. 59-63, abr.-jun. 1990.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CERRO CORÁ. Setor de Tributação da Secretaria Municipal de Finanças. **Certidão de levantamento empresarial do município de Cerro Corá**. Cerro Corá, 2010.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO – PNUD. **Entenda os indicadores**. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/indicadores/>>. Acesso em: 15 abr. 2009.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO – PNUD. **Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (2000)**. Ranking do IDHM das Unidades da Federação. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/atlas/>>. Acesso em: 15 abr. 2009.

PROJETO Estudos Regionais do Rio Grande do Norte. Disponível em: <<http://br.geocities.com/estudosregionais/index.html>>. Acesso em: 9 abr. 2009.

RAMOS, L. S.; LOCH, C.; OLIVEIRA, R. Estrutura e aspectos das finanças públicas dos municípios do Estado do Pará. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CADASTRO TÉCNICO MULTIFINALITÁRIO, 2004, Florianópolis. **Anais...** Florianópolis: Lab FSG, 2004. v. 6, p. 170-180.

RIBEIRO, Carlos. A crise fiscal em municípios: uma discussão teórica acerca de suas causas, indicadores e instrumentos. **Revista de Planejamento e Políticas Públicas**, Rio de Janeiro, n. 6, p. 73-100, jun. 1993.

RIO GRANDE DO NORTE. Federação dos Municípios do Rio Grande do Norte. **Dados Indicadores do Rio Grande do Norte**. Disponível em: <http://www.femurn.org.br/femurn/idh/uf_idh_atual.asp>. Acesso em: 5 jun. 2010.

ROCHA, S. **Desigualdade regional e pobreza no Brasil: a evolução – 1981/1995**. Texto para discussão n. 567. Rio de Janeiro: IPEA, jun. 1988.

ROCHA, S. Os “novos” programas de transferências de renda: impactos possíveis sobre a desigualdade no Brasil. In: BARROS, R.; FOGUEL, M.; ULYSSEA, G. (Org.). **Desigualdade de renda no Brasil: uma análise da queda recente**. Brasília: IPEA, 2007. Cap. 18, v. 2.

ROCHA, S. **Pobreza no Brasil: afinal do que se trata?** 2. ed. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 2005.

ROCHA, Sônia; ALBUQUERQUE, Roberto. Geografia da pobreza extrema e vulnerabilidade à fome. **Caderno Estudos e Pesquisas**, Rio de Janeiro, n. 54, set. 2003.

ROCHE, Cris. **Avaliação de impacto dos trabalhos de ONGs: aprendendo a valorizar as mudanças**. 2. ed. São Paulo: Cortez: ABONG; Oxford: Oxfam, 2002.

ROTEIRO SERIDÓ. **Novos caminhos para o Turismo**. Disponível em: <<http://www.roteiroserido.com.br>>. Acesso em: 18 maio 2009.

ROTEIRO SERIDÓ. **Região Seridó. Cidades. Caicó**. Disponível em: <<http://www.roteiroserido.com.br/serido/cidades/caico-7>>. Acesso em: 18 maio 2009.

ROYALTIES reforçam desigualdades entre municípios vizinhos. **Tribuna do Norte**, Natal, 16 nov. 2008.

- SAMPAIO, B.; SAMPAIO, Y. **Impactos do Programa Bolsa Família sobre os gastos com alimentos de famílias rurais**. Biblioteca Virtual Bolsa Família, 2008. Disponível em: <<http://www.ipc-undp.org/mds.do>>. Acesso em: 20 mar. 2009.
- SANTOS JÚNIOR, Orlando. **Democracia e governo local**. Rio de Janeiro: Revan, 2001.
- SANTOS, Boaventura. **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 39-78, 457- 559.
- SANTOS, Leonor et al. **Desafios na gestão do Programa Bolsa Família em municípios de baixo IDH**. Biblioteca Virtual Bolsa Família. Disponível em: <<http://www.ipc-undp.org/mds.do>>. Acesso em: 8 mar. 2010.
- SANTOS, M. R. dos. **Marketing político**. Lisboa: Cetop, 1996.
- SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal**. Rio de Janeiro: Universal, 2000.
- SANTOS, Milton; SILVEIRA, Maria. **O Brasil: território e sociedade no início do século XXI**. 9. ed. Rio de Janeiro: Record, 2006.
- SANTOS, Wanderley. **Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira**. 2. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1987.
- SCHISTEK, Harald; ARAÚJO, Lucineide. **A convivência com o Semiárido**. 2. ed. São Paulo: Peirópolis; Juazeiro: RESAB, 2007.
- SCHOTTZ, Vanessa. **Programa Bolsa Família: dilemas e avanços no combate à fome e à miséria: um estudo de caso do Município de São Francisco de Itabapoana – RJ**. 2005. Dissertação (Mestrado em Saúde Pública) – Fundação Oswaldo Cruz, Escola Nacional de Saúde Pública, Rio de Janeiro, 2005.
- SCHWARTZMAN, S. **Redução da desigualdade, da pobreza, e os programas de transferência de renda**. 2006. Disponível em: <www.schwartzman.org.br/simon/2006_desig.pdf>. Acesso em: 11 maio 2009.
- SEN, Amartya. **Desenvolvimento com liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.
- SENNA, M. et al. Programa bolsa família: nova institucionalidade no campo da política social brasileira? **Rev. katálysis**, Florianópolis, v. 10, n. 1, 2007.
- SESSIONS, G. **Avaliação em HIV/Aids: uma perspectiva internacional**. Rio de Janeiro: Associação Brasileira Interdisciplinar de Aids, 2001. (Fundamentos de Avaliação, n. 2).
- SILVA SANTOS, Antonio. **Sinopse da História de Cerro Corá**. Cerro Corá: Prefeitura Municipal de Cerro Corá, 2003.
- SILVA, Lília. **Pobreza e suas formas de resistência e enfrentamento no município de Belágua/MA**. 2004. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) – Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2004.

- SILVA, Maria Ozanira da Silva e (Org.). **Avaliação de políticas e programa sociais**: teoria & prática. São Paulo: Veras Editora, 2001.
- SILVA, Maria Ozanira da Silva e [et al]. A descentralização da política de assistência social: da concepção à realidade. **Revista Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 65, p. 124-145, mar. 2001.
- SILVA, Maria Ozanira da Silva e (Coord.). **Pesquisa avaliativa**: aspectos teórico-metodológicos. São Paulo: Veras; São Luís: GAEPP, 2008b.
- SILVA, Maria Ozanira da Silva e. **Renda mínima e reestruturação produtiva**. São Paulo: Cortez, 1997.
- SILVA, Maria Ozanira da Silva e. A política de transferência de renda enquanto estratégia de enfrentamento à pobreza no Brasil. **Revista de Políticas Públicas**, São Luís, v. 7, n. 2, p. 233-254, jul.-dez. 2003.
- SILVA, Maria Ozanira da Silva e. A trajetória dos programas de transferência de renda e seus desafios atuais: articulação com políticas estruturantes e unificação. **PENSAR BH – Política Social**, n. 15, abr.-jun. 2006. Belo Horizonte: Prefeitura de Belo Horizonte; Câmara Intersetorial de Políticas Sociais, 2006a. Trimestral.
- SILVA, Maria Ozanira da Silva e. Bolsa Família: avaliando o maior Programa Social de Transferência de Renda do Brasil. In: WORLD CONGRESS OF SCHOOLS OF SOCIAL WORK, 33. Santiago, 28 a 31 de agosto de 2006b.
- SILVA, Maria Ozanira da Silva e. O Bolsa Família: problematizando questões centrais na política de transferência de renda no Brasil. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 6, p. 1429-1439, 2007.
- SILVA, Maria Ozanira da Silva e. O debate sobre a pobreza: questões teórico-conceituais. **Revista de Políticas Públicas**, São Luís, v. 6, n. 2, p. 65-102, jan.-jun. 2002.
- SILVA, Maria Ozanira da Silva e. Os Programas de Transferência de Renda como eixo da Proteção Social na América Latina: o Bolsa Família no Brasil. In: **JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS**, 6., 2009, São Luís.
- SILVA, Maria Ozanira da Silva e. Os Programas de Transferência de Renda e a pobreza no Brasil: superação ou regulação. **Revista de Políticas Públicas**, São Luís, v. 9, n. 1, p. 251-278, jan.-jun. 2005.
- SILVA, Maria Ozanira da Silva e. Os Programas de Transferência de Renda enquanto estratégia atual de enfrentamento à pobreza no Brasil: o Programa Bolsa Família. In: **CONGRESSO LUSO-AFRO-BRASILEIRO**, 9., 28 a 30 de novembro de 2006c, Luanda,.
- SILVA, Maria Ozanira da Silva e. Os Programas de Transferência de Renda na Política Social Brasileira: seu desenvolvimento, limites e possibilidades. **Revista de Políticas Públicas**, São Luís, v. 8, n. 2, p. 113-133, jul.-dez. 2004.
- SILVA, Maria Ozanira da Silva e; FERREIRA, Maria D'Alva Macedo; SILVA, Maria do Rosário de Fátima. O Bolsa Família como mediação da unificação dos programas

de transferência de renda: resultados de um estudo empírico no Maranhão e Piauí. In: LIMA, Antonia Jesuíta de [et.al.]; SILVA, Maria (Coord.). **O Bolsa Família no enfrentamento à pobreza no Maranhão e Piauí**. São Paulo: Cortez; Teresina: Editora da UFPI, 2008a.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e; YAZBEK, Maria Carmelita; GIOVANNI, Geraldo di. **A política social brasileira no século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda**. 4. ed. rev e atual. São Paulo: Cortez, 2008.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e; YAZBEK, Maria Carmelita; GIOVANNI, Geraldo di. **A política Social brasileira no século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda**. São Paulo: Cortez, 2004.

SIQUEIRA, Maria. Crescimento urbano: modernização e fragmentação social. In: SIQUEIRA, Maria (Org.). **Sociedade e pobreza**. Vitória: Editora da UFES; Programa de Pós-Graduação em História Social das Relações Políticas, 2006. (Coleção Rumos da História, v. 5).

SISTEMA DE COLETA DE DADOS CONTÁBEIS DOS ENTES DA FEDERAÇÃO – SISTN – **Quadro dos dados contábeis consolidados municipais** – Balanço Orçamentário – Receitas Orçamentárias – Município: Caicó/RN, 2009. Disponível em: <http://sistn.caixa.gov.br/sistn_internet/index.jsp>. Acesso em: 9 mar. 2010.

SOARES, S. **Distribuição de renda no Brasil de 1976 a 2004, com ênfase no período entre 2001 e 2004**. 2006. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/pub/td/2006/td_1166.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2009.

SOARES, S. et al. **Conditional cash transfer in Brazil, Chile and Mexico: impacts upon inequality**. Brasília: International Poverty Centre/UNDP, 2007. (IPC Working Paper, n. 35).

SOARES, S. et al. Programas de transferência de renda no Brasil: impactos sobre a desigualdade. In: BARROS, R. P. de; FOGUEL, M.; ULYSSEA, G. (Org.). **Desigualdade de renda no Brasil: uma análise da queda recente**. Brasília: IPEA, 2007b. v. 2.

SOARES, S. **O ritmo de queda na desigualdade no Brasil é adequado? Evidências do contexto histórico e internacional**. 2008. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td_1339.pdf>. Acesso em: 11 ago. 2009.

SOARES, S.; ZEPEDA, E. **Todas as transferências de renda diminuem a desigualdade?** Brasília: International Poverty Centre/UNDP, jan. 2008. (One Pager, n. 36).

SOARES, S; SÁTYRO, N. **O Programa Bolsa Família: desenho institucional, impactos e possibilidades futuras**. Brasília: IPEA, out. 2009. (Texto para Discussão, n. 1424).

SOCHA, Eduardo. Pequeno glossário da teoria de Bourdieu. **Revista Cult**, n. 128, São Paulo, mar. 2010. Disponível em: <<http://revistacult.uol.com.br/home/2010/03/pequeno-glossario-da-teoria-de-bourdieu/>>. Acesso em: 15 mar. 2010.

SPOSATI, Aldaíza. **Mapa da exclusão/inclusão social da cidade de São Paulo**. São Paulo: EDUC, 1996.

SPOSATI, Aldaíza. **Renda Mínima e Crise Mundial: saída ou agravamento?** São Paulo, Cortez, 1997.

SPOSATI, Aldaíza. **Vida urbana e gestão da pobreza**. São Paulo: Cortez, 1988.

SUÁREZ, Mireya; LIBARDONI, Marlene. O Impacto do Programa Bolsa Família: mudanças e continuidades na condição social das mulheres. In: VAITSMAN, Jeni; PAES-SOUSA, Rômulo. **Avaliação de Políticas e Programas do MDS: resultados – Bolsa Família e Assistência Social**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Pobreza, 2007. v. 2.

TABAGIBA, L. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, E. (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.

TELLES, Vera. **Cidadania e pobreza**. São Paulo: Editora 34, 2001.

TOMIO, Fabricio. A criação de municípios após a Constituição de 1988. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 17, n. 48, fev. 2002.

TOZZI, C.; GRANERO, A. **A Retórica do Marketing Político: Lula x Sarkozy**. 2007. Disponível em: <<http://www.facef.br/novo/3fem/Inic%20cientifica/Arquivos/Camila.pdf>>. Acesso em: 15 mar. 2010.

TRIBUNA DO NORTE. **Royalties reforçam desigualdades entre municípios**. Natal, RN. Caderno de Economia, p.3. Publicado em 16/11/2008. Disponível em: <<http://www.tribunadonorte.com.br/noticia>>. Acesso em: 9 dez. 2008.

TRISTÃO, José Américo Martelli, **A Administração Tributária dos Municípios Brasileiros: uma avaliação do desempenho da arrecadação**. 2003. Tese. 172 p. (Doutorado em Organização, Recursos Humanos e Planejamento) – EAESP/FGV. São Paulo, 2003.

TUMOLO, Paulo S. Reestruturação Produtiva no Brasil: um balanço crítico introdutório da produção bibliográfica. **Revista Educação & Sociedade**, Campinas, São Paulo: CEDES/UNICAMP, ano XXII, no 77, Dezembro/2001, disponível em <<http://WWW.cedes.unicamp.br>> Acesso em: 12 jan 2011

VALE, Tássia. **A participação dos programas Bolsa Família, PETI e BOC na redução da pobreza nos municípios do Rio Grande do Norte (2000-2007)**. 2008. Disponível em: <<http://www.ipc-undp.org/mds.do>>. Acesso em: 18 mar. 2010.

VEIGA, José. **Cidades Imaginárias: o Brasil é menos urbano do que se calcula**. 2. ed. Campinas: Autores Associados, 2003.

VEIGA, José. Territórios para um desenvolvimento sustentável. **Revista Ciência e Cultura – Temas e tendências. Revista da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência**, São Paulo, ano 58, n. 1, jan.-mar. 2006.

VIEIRA, Evaldo. **Os direitos e a política social**. São Paulo: Cortez, 2004.

WEISSHEIMER, Marco. **Bolsa Família**: avanços do programa que está transformando a vida de milhões de famílias no Brasil. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2006.