

Programa especial de renda mínima: efeitos na melhoria das condições de vida da população do município de Mato Grosso, Paraíba, Brasil

Special minimum income program: effects on improvement of the living conditions of the municipality of Mato Grosso, Paraíba, Brazil

Aildo da Silva Pimenta*

Alcides Leão Santos Júnior**

Francisco do O' de Lima Júnior***

Resumo: O trabalho objetiva avaliar os avanços alcançados pelo Programa Especial de Renda Mínima do município de Mato Grosso, Estado da Paraíba, no período de 2000 a 2010, enquanto ação pública de enfrentamento à pobreza. Desenvolvido desde o ano 2000 buscando atenuar a pobreza da população, o programa consiste na transferência de renda condicionada ao cumprimento de contrapartidas dos beneficiários nas áreas de saúde e educação. Realizou-se discussão sobre políticas sociais no contexto internacional, para compreender as peculiaridades da realidade brasileira e do município de Mato Grosso/PB. Observou-se que no período de 2000 a 2010, Mato Grosso ampliou em 483,33% o número de famílias beneficiárias, reduziu o percentual de pobres de 57,48% para 35,09% e melhorou o IDH em 55,22%. Aspectos multidimensionais que envolvem a pobreza, vinculados às condicionalidades contaram com progressos significativos como a redução da mortalidade infantil, aumento da expectativa de vida e da renda per capita.

Palavras-chave: Políticas Sociais. Pobreza. Indicadores Sociais. Programa Especial de Renda Mínima. Município de Mato Grosso/PB

Abstract: This paper aims to evaluate the progress made by the Special Minimum Income Program of the municipality of Mato Grosso, Paraíba State,

* Mestre em Planejamento e Dinâmicas Territoriais do Semiárido pela Universidade Estadual do Rio Grande do Norte (PLANDITES-UERN). Graduado em Serviço Social pela Universidade Estadual da Paraíba (UEPB). Professor do IFRN. E-mail: aildo_adm@outlook.com

** Doutor em Educação pela Universidade Federal da Bahia (UFBA); Mestre em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN); Pedagogo pela Universidade Católica de Salvador (UCSAL). Professor da UERN. E-mail: santosjunioralcides@gmail.com

*** Doutor em Desenvolvimento Econômico pelo Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas/SP; Estágio Doutoral PDSE no Instituto de Geografia da Universidade de Innsbruck, Áustria. Mestre em Economia pelo Instituto de Economia da Universidade Federal de Uberlândia/MG; Graduado em Economia pela URCA. Professor Associado do Departamento de Economia da Universidade Regional do Cariri (DE-URCA). E-mail: lima.junior@urca.br.



This content is licensed under a Creative Commons attribution-type BY

from 2000 to 2010, as a public action to combat poverty. Developed since 2000 to alleviate the population's poverty, the program consists of income transfer conditional on the beneficiaries counterparts in the areas of health and education. There was discussion about social policies in the international context, to understand the peculiarities of the Brazilian reality and the municipality of Mato Grosso/PB. From 2000 to 2010, Mato Grosso increased by 483.33% the number of beneficiary families, reduced the percentage of poor from 57.48% to 35.09% and improved the HDI by 55.22%. Multidimensional aspects involving poverty linked to conditionalities have made significant progress, such as reducing child mortality, increasing life expectancy and per capita income.

Keywords: Social Policies. Poverty. Social Indicators. Special Minimum Income Program. Municipality of Mato Grosso/PB.

Recebido em 16/08/2019. Aceito em: 16/12/2019.

Introdução

O atual macro contexto social é marcado por grandes desigualdades decorrentes das contradições inerentes ao capitalismo. A acumulação de riqueza em uma extremidade significa ao mesmo tempo intensificação da pobreza e desigualdade social, tormento de trabalho, ignorância e degradação moral na extremidade oposta. Historicamente o Estado enquanto instituição política reguladora dessas contradições se posicionou de formas diversas na provisão de políticas sociais necessárias à manutenção e reprodução do sistema.

Esse direcionamento regulatório do Estado tem fulcro em Marx; Engels (1999) quando descrevem que o poder político do Estado moderno nada mais é do que um conjunto de elementos para administração dos negócios da classe burguesa. Para isso, a própria burguesia deseja remediar alguns males sociais no intuito de legitimar sua existência e evitar os perigos da luta de classes, controlando, de certa forma, o Estado no direcionamento das políticas sociais.

Mediante essa visão é possível desvendar os vários momentos constitutivos das políticas sociais e a subjunção do Estado ao poder dominante da classe burguesa. Nesse viés, Behring; Boschetti (2006) apontam que foi em torno da discussão em tela que surgiram as primeiras manifestações de políticas sociais, fortemente marcadas pela lógica da manutenção da ordem social e combate à ociosidade. As autoras apontam como signatárias desse contexto as *Poor Laws* de 1536 a 1601, a Lei de Domicílio, de 1662, a Speenhamland Act, de 1795, e a Lei Revisora das Leis dos Pobres ou Nova Lei dos Pobres, de 1834.

Essas legislações são apontadas ainda por Behring; Boschetti (2006) como *protoformas* de políticas sociais devido à origem confessional, ao caráter punitivo e a associação à prática da ajuda e da caridade, não se constituindo em um direito social, mas em uma forma de controle social dos pobres, operacionalizado via distinção entre pobres merecedores (aqueles comprovadamente incapacitados para o trabalho) e pobres “não merecedores” – todos que possuíam capacidade, ainda que, mínima para qualquer trabalho.

As políticas sociais *stricto sensu* originam-se com a intervenção do Estado na condição de regulador das contradições entre capital e trabalho. Santos (1987) assevera que a expressão *política social* teve origem na Alemanha, em 1873, quando um conjunto de pensadores criou uma associação especial para seu estudo. Para esse autor, a política social é, na realidade, uma política de ordem superior que justifica o ordenamento de quaisquer outras políticas. Na mesma obra, Abranches (1987) define que a política social reflete a direção política das relações econômicas, resultado de uma correlação de forças via ação estatal na alocação distributiva de valores.

Os dois autores concordam que a política social é uma questão de opção que intermedia o equilíbrio entre acumulação e privação social. Mas Santos (1987) vai além, ao defender que o problema da política social se transforma no desafio de encontrar um princípio de justiça, coerente e consistente, que seja superior a qualquer outro. Esse desafio reside na incompatibilidade entre acumulação e justiça social que pela natureza do sistema capitalista são comprovadamente disjuntivas.

Esses apontamentos evidenciam que a política social apresenta uma dimensão histórica, política, econômica e social que se solidifica e ganha concretude com a modalidade institucional-redistributiva de proteção social trazida pelo *Welfare State* do pós-guerra (1945-1975). Ancorado numa parceria bem-sucedida entre política econômica e política social, esse modelo de Estado significou mais do que um simples incremento de políticas sociais, representou um projeto de construção nacional em favor dos direitos de cidadania (ESPING-ANDERSEN, 1995).

Draibe (1997) e Medeiros (2001) destacam que o *Welfare State*, balizado pelo pensamento econômico de John Maynard Keynes, propunha intervenção do Estado na economia para fomentar a produção, gerar emprego e garantir o consumo. Já o modelo de Estado Social proposto pelo inglês William Beveridge, assentava-se numa concepção distributivista e não contratual da seguridade social como forma de garantir a todos os indivíduos um mínimo de bem-estar social.

Conforme Pereira (2002), com a união dessas duas teorias foi possível à economia capitalista do pós-guerra alcançar altos níveis de produtividade econômica, acompanhada de um amplo sistema de seguridade social garantidor de serviços sociais básicos como saúde, educação, assistência social, além de seguros compulsórios em caso de desemprego, acidente, doença ou velhice. A autora chama a atenção sobre a institucionalização do *Welfare State*, reforçando que ele não surgiu da benesse do capital, nem tampouco da boa vontade do Estado. Fatores como a Grande Depressão de 1929, o fortalecimento da União Soviética no pós-guerra e a politização do movimento operário foram decisivos para a instauração de um capitalismo “menos devastador”.

Porém, com o enfraquecimento político do socialismo real no Leste Europeu e a crise fiscal vivenciada pelo capitalismo na década de 1970, as bases fundantes do *Welfare State* começam a sucumbir, dando lugar a um processo de desmonte das políticas sociais. Como consequência ocorreram, em alguns países, crescentes cortes de programas sociais, redução dos benefícios da seguridade social e criminalização da pobreza. As maiores consequências dessa desestruturação puderam ser sentidas com mais impacto nos países que, segundo Faleiros (1991), nunca garantiram um padrão de *bem-estar social* à sua população.

Faleiros (1991) acrescenta ainda que nesse contexto de desmonte dos direitos sociais, alguns países da América Latina tentaram implantar sistemas de bem-estar social, mas, na prática, não lograram êxito na universalização dos direitos e dos serviços públicos de qualidade. O Brasil passa a ser signatário desse processo quando promulga a Constituição Federal de 1988, estabelecendo a expansão dos direitos sociais, além de implantar a seguridade social para financiar as políticas de saúde, previdência e assistência social.

A intenção da Constituição Federal de 1988 foi criar um sistema de proteção social amplo que assegurasse proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; a garantia de proteção e de integração ao mercado de trabalho; a proteção e o atendimento às pessoas com deficiência, além da garantia de benefícios àqueles que enfrentam as condições de pobreza com vistas à universalização dos direitos sociais básicos.

Mas o país no seu processo de desenvolvimento carregava uma dívida social de difícil equalização, tendo em vista as características históricas vinculadas ao seu processo desenvolvimentista desvinculado de ações transformadoras das estruturas e relações sociais existentes. Crescimento econômico e desenvolvimento social caminhavam por rumos opostos, reforçando a concentração da propriedade privada e legitimando a pobreza e a desigualdade social.

Como resultado dessa dívida social, o Brasil entra na década de 1990 com um perfil de distribuição de renda decadente. Enquanto os 10% mais ricos da população se apropriavam de quase metade da renda total (48,1%), os 50% mais pobres detinham apenas 12.1% de toda a renda nacional. O percentual de pobres atingia, no início dessa década, 44% da população, evidenciando um cenário histórico de não resolução das problemáticas básicas ao desenvolvimento humano no país (LAMPREIA, 1995; ROCHA, 2000).

A situação submissa do Brasil no cenário econômico internacional punha em xeque a implantação do Welfare State nos moldes das economias capitalistas desenvolvidas da Europa Ocidental, principalmente devido ao caráter “[...] meritocrático-particularista-clientelista [...]” assumido, historicamente, pela cultura social e política brasileira (DRAIBE, 1989, p. 10).

A redemocratização do país encontrou pela frente a recomendação de agências multilaterais com receitas econômicas prontas para o campo social. São representativos dessas agências o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional, instituições que passaram a recomendar/exigir corte de gastos públicos como forma de assegurar o cumprimento dos compromissos com pagamentos de juros da dívida pública.

Dentre as exigências dos organismos multilaterais, como forma de garantia de financiamento econômico, Faleiros (1991) destaca a necessidade de empenho no desenvolvimento de políticas sociais com “foco em famílias pobres ou extremamente pobres” através de medidas compensatórias. Essas medidas compensatórias mascaram a multidimensionalidade da pobreza e sua inserção no panorama do ajuste estrutural da economia, que veio acompanhado de cortes de gastos públicos, da precarização das relações trabalhistas e do processo de exclusão social inerente ao capitalismo.

A apropriação da abordagem multidimensional da pobreza é importante para a compreensão de que ela resulta de processos múltiplos inerentes ao capitalismo onde as pessoas podem sofrer privação de renda, mas podem também ser pobres de saúde, de educação e de oportunidades que as impedem de ter liberdade para escolher levar a vida que valorizam. Autores como Pedro Demo (2003), Sonia Rocha (2000), Amartya Sen (2000), trazem importantes reflexões sobre o que é ser pobre. Já Dedecca (2015) analisa as formas de redução recente da pobreza no caso brasileiro, sem afetar as formas estruturais que reproduzem esta desigualdade.

De forma genérica, Rocha (2000, p. 2) define a pobreza como “[...]níveis de renda considerados insuficientes para atender às necessidades básicas em determinado tempo e lugar”. Esse entendimento da autora é partilhado, de certa maneira, por Demo (2003, p. 38) quando considera que a renda não constitui uma garantia absoluta contra os problemas ligados à pobreza, que ser “[...] pobre não é apenas não ter, mas, sobretudo ser impedido de ter, e sobretudo de ser”.

O pensamento liberal Amartya Sen nos concede uma importante reflexão acerca da pobreza ao destacar que a medida que se investe no cidadão, em especial em sua formação e conquista da liberdade, possibilita-se a este alcançar um desenvolvimento pleno na sociedade. O autor defende que a pobreza está arraigada na privação de potencialidades básicas, na privação da liberdade e na negligência dos serviços públicos (SEN, 2000).

Essas definições de pobreza nos orientam no desenvolvimento do presente trabalho, pois defende-se aqui que a pobreza apresenta aspectos multidimensionais que envolvem elementos da vida privada e coletiva num sistema marcado pela contradição entre acumulação e inclusão social. Assim, compreender a pobreza requer a desmistificação do cidadão enquanto consumidor e considerá-lo em toda a sua abrangência, da renda à moradia, da educação à saúde, do trabalho à liberdade e igualdade, do lazer à participação social e política numa perspectiva de fato multidimensional conforme propõe Lima Júnior; Feitosa (2011).

Não obstante, a partir da década de 1990 predominou, no Brasil e na América Latina como um todo, políticas sociais compensatórias e centradas na concepção de pobreza enquanto insuficiência de renda. Essa modalidade de política social, alinhada às diretrizes das instituições multilaterais, expande-se no cenário político brasileiro a partir do Projeto de Lei nº 080/1991, do então Senador, do Partido dos Trabalhadores (PT), Eduardo Matarazzo Suplicy. Sua institucionalização estava baseada no imposto de renda negativo proposto por Friedman (1977), com algumas distinções, ao contemplar todos os brasileiros maiores de 25 anos de idade que apresentassem rendimento inferior a 45 mil cruzeiros (LICIO, 2002).

A partir da discussão do projeto de Suplicy ganham destaque, nos municípios e estados brasileiros, as políticas públicas de enfrentamento à pobreza, vinculadas às medidas compensatórias. Dentre as experiências exitosas na América Latina, Silva (2016) destaca o Programa Bolsa Família, desenvolvido no Brasil, em 2003; Prospera/Oportunidades, no México, em 1997; o Chile Solidário, no Chile, em 2002; o Famílias en Acción, na Colômbia, em 2000; o Juntos, no Peru, 2005, dentre outros. A nível municipal, Draibe (1997) e Draibe; Henrique (1988) destacam as experiências de Campinas/SP e do Distrito Federal, em 1995, como indutoras da introdução de políticas de transferência de renda enquanto subsídio familiar, em contraposição ao apoio individual proposto por Suplicy.

Essas experiências objetivam enfrentar os condicionantes da pobreza por meio da concessão de benefício mensal às famílias em situação de pobreza que mantiverem seus filhos na escola, contribuindo para que crianças e adolescentes não tivessem sua dignidade e segurança comprometidas pela necessidade de contribuírem com o rendimento familiar.

Nesse cenário de implantação da transferência de renda como mecanismo de enfrentamento à pobreza, o município de Mato Grosso/PB, implantou em 28 de maio de 2000, por meio da Lei 038, o Programa Especial de Renda Mínima. Àquela altura, de acordo com o IBGE, o percentual de pobres no município atingia 57,48% da população, uma realidade visível e incômoda que exigia ações do poder público.

O acesso ao Programa Especial de Renda Mínima leva em consideração, exclusivamente, os aspectos relativos à renda e à existência de filhos com idade até 14 anos que devem cumprir as condicionalidades estabelecidas. Operacionalmente falando, o programa consiste em assegurar a garantia de uma renda mínima às famílias pobres do município com crianças e adolescentes sob a concepção de que a pobreza no âmbito familiar exerce uma grande influência sobre o ingresso precoce das crianças no mercado de trabalho e sua saída das instituições de educação.

Mesmo centrado na concepção de pobreza enquanto insuficiência de renda, o Programa Especial de Renda Mínima traz alguns elementos ao enfrentamento da pobreza multidimensional ao vincular a concessão do benefício financeiro ao cumprimento de deveres familiares. Assim, a contribuição trazida ao desenvolvimento social do município reside na possibilidade de assegurar às famílias beneficiárias um subsídio financeiro mensal, na forma de uma complementação da renda familiar, vinculada à participação das crianças e adolescentes em programas de saúde e educação.

Desse modo, o presente trabalho tem como objetivo avaliar os avanços sociais alcançados pelo Programa Especial de Renda Mínima do município paraibano de Mato Grosso no período de 2000 a 2010, enquanto ação pública de enfrentamento à pobreza e de inclusão social. Mais especificamente, o *modus operandi* da pesquisa visa identificar os diferentes impactos desse programa na melhoria da qualidade de vida da população.

A pesquisa se move pela pretensão de refletir o fenômeno da pobreza no referido município e sua materialização no território. A ênfase no período de 2000 a 2010 se deve à especificidade de Mato Grosso e aos dados dos últimos dois censos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE), que serviram de base à avaliação dos avanços sociais obtidos pelo município nesses primeiros 10 anos de existência do programa. Devido ao espaço temporal e à complexidade de análise mês a mês, optou-se por trabalhar com os dados do programa tomando como referência o mês de dezembro de cada ano.

Observando que toda pesquisa envolve uma metodologia específica como procedimento determinante ao alcance ou não dos resultados esperados, o presente estudo foi estruturado, majoritariamente, pela pesquisa bibliográfica e documental. Toda pesquisa, em termos metodológicos, envolve revisão bibliográfica que, conforme Gil (2002, p. 44) “[...] é desenvolvida com base em material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos científicos”. Ademais, utilizou-se a abordagem quali-quantitativa na medida em que se buscou observar o movimento que adjetiva um avanço qualitativo na vida da população do município em questão, a partir de informações e dados do Programa Especial de Renda Mínima bem como da evolução quantitativa de um conjunto de indicadores que descrevem condições mínimas de vida da população do município em questão. Para Minayo (2001), este tipo de pesquisa misto que se trabalhe com informações estatísticas para adentrar no mundo dos significados das ações e relações entre as categorias estudadas, sendo este um aspecto não captado ao se utilizar apenas abordagem quantitativa.

Já a pesquisa documental representa uma técnica importante da pesquisa qualitativa ao buscar informações em documentos que, muitas vezes, não receberam nenhum tipo de tratamento científico. Sobre a pesquisa documental Sá-Silva; Almeida; Guindane (2009) apontam que a análise de documentos envolve a produção e reelaboração de conhecimentos como forma de compreender os fenômenos que constituem o objeto da pesquisa.

Para o autor, quem trabalha com documentos deve superar alguns obstáculos antes de estar apto a fazer uma análise de seu *corpus* documental. Por isso, a apropriação do estudo bibliográfico e documental é considerada essencial à análise do programa no município, pois considera-se o contexto histórico e o momento político, o macro quadro econômico e social, bem como os autores e argumentos acerca da transferência de renda como mecanismo de enfrentamento à pobreza.

Em conformidade com essa metodologia, o trabalho necessitou de dois momentos distintos: o primeiro de coleta de documentos junto ao município e o segundo de análise do seu conteúdo, que se deu atrelada à análise de referências bibliografias básicas sobre pobreza e os efeitos das políticas públicas de transferência de renda na melhoria da qualidade de vida dos cidadãos. Tais

documentos foram: i) as leis municipais que regem o Programa Especial de Renda Mínima e suas gradativas alterações (Leis Municipais 038/2000, 050/2001, 174/2016 e 178/2017); ii) os relatórios consolidados de desempenho e avaliação do Programa, repassados pela administração municipal, contendo o quantitativo de famílias atendidas em dezembro de cada ano (2000 a 2010).

No município as expectativas sociais em torno do Programa Especial de Renda Mínima apontam para a consolidação de uma política pública preocupada com o enfrentamento da pobreza que foi reduzida de 57,48% para 35,09% entre 2000 e 2010 (IBGE, 2010). Essa redução leva em consideração apenas os aspectos monetários e será trabalhado com ela por ser nacionalmente a medida de mensuração da pobreza. A principal crítica que se faz à construção dessa linha é o fato de não retratar todas as dimensões da pobreza, uma vez que o nível de bem-estar dos indivíduos é determinado por um conjunto complexo de fatores econômicos, sociais, culturais e políticos que traduzem as diferentes formas de distribuição e acesso aos recursos privados e coletivos, e não somente pela renda (DEDECCA, 2015).

Programas de transferência de renda no sistema brasileiro de proteção social e suas territorialidades

Os programas de transferência de renda se situam no movimento internacional de substituição do modelo keynesiano/beverigiano de Bem-Estar Social, pelo direcionamento focalizado caracterizando-se como medidas socioeconômicas que objetivam fazer frente ao panorama do aumento da pobreza intensificado pelo desmonte das políticas sociais do pós-guerra.

Essa modalidade de política social traz consigo elementos liberais e social-democratas que a torna, no mínimo, alvo de sérias polêmicas (SPOSATI, 1997), tendo em vista o fato de representar uma política residual cujos fundamentos são os pressupostos do mercado, orientada pelo entendimento de que o desemprego e a exclusão social são inevitáveis, justificando-se, portanto, sua focalização na pobreza extrema. Assim como pode consistir enquanto programas de redistribuição de renda, orientados pelo critério da “cidadania universal”, típica ação das socialdemocracias escandinavas (FALEIROS, 1991).

Porém, a análise da transferência de renda condicionada não se resume a esse debate. Por séculos, a redistribuição da renda tem sido voluntária, muitas vezes marcada por atos de caridade de particulares, ou por programas governamentais de alívio da pobreza. Faleiros (1991) aponta que o desemprego a partir dos anos 1980 não é mais uma questão *friccional*, mas um desemprego de massa que atinge, principalmente, os jovens que passam a demandar um novo tipo de política. Assim, os princípios da *Poor Law* do século XVIII não servem de paralelo a esse contexto marcado por aumento da pobreza de uma sociedade com relações de trabalho cada vez mais fragilizadas.

Silva; Bermúdez (2014) apontam que mecanismos de transferência de renda não-contributiva já vinham sendo executados há algumas décadas na Europa, num contexto de consolidação do Estado de Bem-Estar Social. Os países nórdicos da Europa foram os pioneiros na introdução e manutenção de programas de renda mínima à sua população. Mais precisamente, a história da renda mínima na Europa se inicia com a Dinamarca em 1933, seguida pelo Reino Unido em 1948, pela Finlândia em 1956 e pela Suécia em 1957. Em 1961, a Alemanha introduz esse tipo de proteção social, seguida dos Países Baixos em 1963, da Bélgica e Irlanda em 1974. Já Luxemburgo, França, Espanha e Portugal implantaram suas experiências de transferência de renda de forma tardia, respectivamente em 1986, 1988, 1990 e 1996.

De acordo com Soares; Sátyro (2009) mesmo com todo o arcabouço conceitual desenvolvido em torno dos programas de renda mínima no início dos anos 1990, o que foi implementado no Brasil foram programas de transferência de renda condicionada. Para os autores a diferença elementar existente entre a renda mínima e a transferência de renda condicionada é que na primeira o único critério de ingresso e permanência é a renda, na segunda há a exigência de uma contrapartida dos beneficiários.

Há, na literatura que investiga o tema, quem considere esta uma diferença fundamental e há quem considere um pequeno detalhe operacional. Em qualquer caso, concorda-se que os dois termos possuem similaridade, sendo as nomenclaturas empregadas em períodos distintos. O termo renda mínima, no Brasil, foi preponderante na década de 1990 e a transferência de renda a partir dos anos 2000.

Os sistemas de garantia de renda mínima ou transferência de renda que emergiram nos anos 1990 passaram por profundas modificações para se adequar à reestruturação do capitalismo e à agenda ditada pelas instituições multilaterais aos países “em desenvolvimento”. No Brasil, esses programas se delinearão no contexto da crise salarial provocada pelo desemprego e pela presença de uma elevada incidência de pobreza que atingia aproximadamente 44% de toda a população, percentual reduzido para 34% em 1997, devido a uma combinação favorável de fatores fortemente ligados à estabilização dos preços. Nesse mesmo ano, 1% da população se apropriava de 13,7% de todo o rendimento nacional, percentual quase idêntico ao apropriado pelos 50% dos indivíduos localizados na base da distribuição (ROCHA, 2000).

Apesar da discussão sobre a renda mínima como forma de fazer frente à elevada incidência de pobreza ganhar espaço no cenário político e intelectual brasileiro nos anos 1990, seu surgimento, na acepção de Sposati (1997), ocorreu no ano de 1940, quando acontece a instauração do salário mínimo, pelo Decreto-Lei nº 2162, de 1º de maio.

Foi em torno da política salarial brasileira que se iniciaram as primeiras experiências de transferência de renda ou renda mínima como direito social desvinculado do conceito de “cidadania regulada” apontado por Santos (1979). Através da Lei Complementar nº 11, de 25 de maio de 1971, o governo ditatorial de Emílio Garrastasiu Médici (1969 - 1974), instituiu o Programa de Assistência ao Trabalhador Rural (PRORRURAL). Com essa medida, o Estado estende a Previdência Social aos trabalhadores rurais de todo o país – possibilitando ainda que minimamente a sua manutenção no campo – incluindo homens e mulheres, respectivamente, com idades a partir de 60 e 55 anos (SCHWARZER, 2000).

Para Schwarzer (2000) a Previdência Social Rural foi implantada como uma forma do governo ditatorial aumentar o controle sobre as organizações no campo. Entretanto, foi redimensionada e consolidada através da Constituição Federal de 1988 e demais leis regulamentares, tendo como pontos fundamentais a equiparação do benefício rural e do urbano e o acesso das mulheres, independente do cônjuge ser beneficiário ou não.

Com a Lei 6.179, de 11 de dezembro de 1974, o governo militar de Ernesto Geisel instituiu o segundo programa de renda mínima brasileiro – o amparo previdenciário, conhecido como Renda Mensal Vitalícia (RMV) – para os maiores de setenta anos de idade e para os “inválidos” que não possuíssem condições de se manterem. Àquela conjuntura o termo inválido era designado, de forma pejorativa, para pessoa que, por velhice ou enfermidade ficou incapacitada de trabalhar.

A concessão da RMV foi cessada em 1996, quando é instituído o Benefício de Prestação Continuada (BPC), destinado ao idoso com mais de 65 anos e às pessoas com deficiência. O BPC já

estava previsto na Constituição Federal de 1988, mas foi regulamentado somente em 1993, pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), em seu art. 2º, inciso V (BRASIL, 1993).

Para receber o BPC, o idoso precisa comprovar ter 65 anos ou mais; não receber outro benefício ou aposentadoria, e apresentar renda familiar per capita não superior a $\frac{1}{4}$ (um quarto) do salário mínimo vigente. Esse último critério deve ser atendido também pela pessoa com deficiência. A revisão do benefício é feita a cada dois anos e o beneficiário poderá ser excluído do programa se o mesmo melhorar de condições socioeconômicas e/ou, caso o avaliador julgue que os critérios de ingresso tenham deixado de existir ao final do período (BRASIL, 1993).

Com essas medidas, o sistema de proteção social brasileiro não contributivo via transferência de renda esteve até o início da década de 1990, restrito aos idosos e pessoas com deficiência. Porém, em meados desta década, como forma de enfrentamento aos desequilíbrios sociais provocados pelo capitalismo, são incentivadas ações pontuais do Estado no enfrentamento à pobreza. Essas ações refletem uma busca por justiça social por parte de governos socialdemocratas, assim como um incremento do receituário neoliberal aos países em desenvolvimento.

Vale destacar este aspecto com nuances, porque a renda mínima já vinha sendo discutida pela teoria do Estado mínimo proposto por Friedman (1977) quando defendia que caberia ao Estado assegurar uma renda mínima a todos os cidadãos indistintamente, com princípios da política do imposto de renda negativo em contraponto aos benefícios sociais universais. Distante do que possa parecer um progresso ao enfrentamento da pobreza, o imposto de renda negativo de Friedman, operado através do mercado, prevê a substituição dos programas sociais, como moradia, seguros sociais, saúde e até mesmo, merenda escolar (DRAIBE; HENRIQUE, 1988).

Esse novo panorama marcado pela renda mínima é apontado por Cohn (2010) como de reforma do sistema de proteção social brasileiro ao imprimir novos padrões na regulação da vida social não mais inscrita no trabalho, mas na renda. A autora destaca que esse *status* de política social foi marcado por antagonismos entre uma proposta de intervenção estatal na área social, inspirada nos modelos de seguridade social dos *Welfare States* e outra vinculada aos anseios neoliberais de estado mínimo. Nesse último a tese de defesa consiste na prestação de programas sociais focalizados nos mais pobres, cabendo aos demais segmentos da sociedade buscar inserção via mercado.

No seio desse debate dialético, no município de Campinas/SP, o prefeito José Roberto Magalhães Teixeira, institui através da Lei Municipal nº 8.261, de 06 de janeiro de 1995, o Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima (PGRFM). Esse programa buscava complementar o valor de R\$ 35,00 para cada componente da família durante um período de 12 meses, num total de três mil famílias a serem beneficiárias. O benefício era destinado às famílias com mais de dois anos de residência no município e que apresentasse filhos menores de 14 anos frequentando escolas públicas.

No Distrito Federal é implantado, pelo governador Cristóvão Buarque (1995 – 1999), o Programa Bolsa Familiar para a Educação, destinado aos residentes há mais de cinco anos, com renda de até meio salário mínimo e que apresentassem a comprovação de que todos os filhos de 7 a 14 anos estavam matriculados e com frequência mínima de 90% na escola. Como relata Sposati (1997; 2010), o benefício era fixo, independentemente do número de crianças na família, consistindo em um salário mínimo mensal, podendo ser renovado por períodos sucessivos a depender da avaliação da situação socioeconômica da família.

Apesar da justificativa dos programas de garantia de renda mínima ser o combate à pobreza, as propostas iniciais estiveram concentradas nas regiões mais desenvolvidas do Brasil. Esse fato reforça a necessidade de se pensar as políticas públicas a partir das particularidades territoriais na distribuição de renda e produção desigualdades. Logo, o território, na concepção de Haesbaert

(2007) é formado por um conjunto de fatores que materializam ações, poderes, fraquezas, forças e paixões, marcados pelo sentimento de pertencer.

Haesbarert (2006) destaca que o ritmo de circulação e produção do território não apenas incorpora o conjunto das relações sociais, mas também envolve uma relação complexa entre processos sociais e espaço material que, portanto, deve ser entendido como relacional e de poder. A compreensão do território enquanto espaço de reprodução da vida social contribui para uma maior aproximação do cotidiano da vida das pessoas e das circunstâncias em que elas se encontram, pois é nele que riscos e vulnerabilidades sociais se constituem.

Assim, o território representa muito mais do que o espaço geográfico de destinação de políticas sociais. Ele expressa arranjos e configurações que, também, são espaços de vida, de disputas, de contradições e de conflitos, de trocas, de construção e desconstrução de vínculos. O território é um espaço de contradição marcado pelos significados atribuídos pelos diferentes sujeitos (BRASIL, 2008).

Mesmo o território sendo esse espaço de identidade social, na década de 1990, a expansão das políticas de renda mínima como proposta de enfrentamento à pobreza no Brasil se concentrou em territórios com menor índice de pobreza. Lício (2002) aponta que dos 24 programas de renda mínima em execução no Brasil até 1998, 62,5% estavam localizados nas regiões Sul e Sudeste, 16,67% na região Norte, e 8,33% no Nordeste, conforme o **Quadro 1**. O Nordeste nesse período contava com 53,13% da população vivendo na pobreza, mesmo assim a discussão acerca da renda mínima ficou à margem do debate político dessa região, a exceção de propostas isoladas (ROCHA, 2000).

Quadro 1- Programas de renda mínima em execução no Brasil até 1998.

Localidade	Gestão	Início	Nome do programa	Famílias atendidas
Amapá	Estadual	1996	Programa Bolsa Escola	1.200
Amazonas	Estadual	1996	Direito à Vida	55.800
Belém/PA	Municipal	1997	Programa Bolsa Escola	4.500
Belo horizonte/MG	Municipal	1997	Programa Executivo Bolsa Escola (PEBE)	1.640
Brasília/DF	Distrito Federal	1995	Programa Bolsa Escola	22.700
Campinas/SP	Municipal	1995	Programa Renda Mínima	2.400
Catanduva/SP	Municipal	1997	Programa Bolsa Escola	610
Goiânia/GO	Municipal	1997	Programa Renda Mínima	160
Jundiaí/SP	Municipal	1996	Produção Associada com Garantia de Renda Mínima	130
Mundo Novo/MS	Municipal	1998	Programa Bolsa Escola	70
Osasco/SP	Municipal	1996	Programa Renda Mínima	250
Ourinhos/SP	Municipal	1998	Programa Renda Mínima	120
Paracatu/MG	Municipal	1998	Programa Bolsa Escola	200
Piracicaba/SP	Municipal	1997	Programa Cesta Básica e Vale Escola	600
Porto Alegre/RS	Municipal	1997	Núcleo de Apoio Sócio Familiar (NASF)	740
Presidente Bernardes/SP	Municipal	1998	Programa Renda Mínima	25
Presidente Prudente/SP	Municipal	1997	Programa Renda Mínima	460
Recife/PE	Municipal	1997	Programa Bolsa Escola	780
Ribeirão Preto/SP	Municipal	1995	Programa Renda Mínima	1.840

continua

conclusão

Localidade	Gestão	Início	Nome do programa	Famílias atendidas
Santo André/SP	Municipal	1998	Renda Mínima (Família Cidadã)	320
Santos/SP	Municipal	1998	Programa Nossa Família	70
São Luiz/MA	Municipal	1998	Programa Bolsa Escola	800
Tocantins	Estadual	1996	Pioneiros Mirins	29.220
Vitória/ES	Municipal	1996	Família Cidadã	200

Fonte: Lício (2002, p. 67), com elaboração própria.

Para os mais conservadores a renda mínima seria uma política cara que necessitaria da elevação de impostos; desestimularia o trabalho; estimularia a informalidade; e contribuiria para elevar os baixos salários, não resolvendo, mas ampliando a pobreza. Para outros, seria a solução no campo da proteção social não contributiva, haja vista a crise estrutural do capital e sua reestruturação que não consegue mais manter um padrão de proteção social de bases universais, requerendo para tanto, a focalização das políticas sociais na pobreza (SILVA, 2007).

A crescente visibilidade dessas experiências ocorridas no plano subnacional estimulou a proliferação, no âmbito do Congresso Nacional, de diversos projetos de lei com o objetivo de generalizar estas experiências em todo o país, resultando na aprovação da Lei 9.533/97, de iniciativa do Deputado Nelson Marchezan (PSDB) que foi convertida no projeto Bolsa Criança Cidadã, na gestão de Fernando Henrique Cardoso. Essa foi a primeira lei nacional que autorizava o governo federal a contribuir com os projetos municipais de renda mínima.

Outros programas de mesma natureza foram implementados ainda na gestão de Fernando Henrique Cardoso como o Bolsa Escola e o Bolsa Alimentação, em 2001. Porém, o marco histórico de comprometimento do Estado com o combate à pobreza se deu com o Programa Bolsa Família, figurado atualmente como um dos elementos centrais das políticas sociais brasileiras, por buscar garantir o acesso de todas as famílias pobres não apenas a uma renda complementar, mas também a um conjunto de direitos sociais.

O Programa Bolsa Família – criado pela Medida Provisória (MP) Nº 132, de 20 de outubro de 2003, sancionado pela Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e regulamentado pelo Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, representou o aperfeiçoamento de uma política pública já em execução no Brasil desde as experiências do Distrito Federal e de Campinas/SP até os fragmentados programas da gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995 –2003): Bolsa Escola, Bolsa Alimentação e o Auxílio Gás.

Programa Especial de Renda Mínima de Mato Grosso/PB: história, características e funcionamento

A emancipação política do município de Mato Grosso ocorreu em 29 de abril de 1994, pela Lei Estadual Nº 5.891. No entanto, esta data não marcou o início de um território com unidade político-administrativa própria. O *status* oficial de município foi obtido em 01 de janeiro de 1997, quando é empossado o primeiro prefeito eleito pela população do novo município, o senhor Ivalciney Oliveira de Freitas. O território de Mato Grosso está incluído na área geográfica de abrangência da Microrregião de Catolé do Rocha/PB, que passou a formar o semiárido brasileiro pela Portaria Interministerial nº 01, de 11 de março de 2005 (IBGE, 2010).

Conforme o IBGE (2010), o município conta com uma população de aproximadamente 2.702 habitantes, distribuídos numa área de 84,04 km². Desse número de habitantes, 55,55% residem na zona rural e 44,45% na zona urbana.

Como parte significativa dos municípios de pequeno porte do semiárido brasileiro, Mato Grosso/PB contava com problemas estruturais, sociais e econômicos conhecidos e que historicamente recebiam recursos financeiros, muitas vezes, de caráter emergencial e pouco produtivo. A situação econômica do município se enquadrava na classificação de Araújo; Lima (2009) e Gomes (2001) ao designar grande parte da região semiárida como uma economia sem produção. Essa circunstância é caracterizada pela existência de pouca renda e produção insignificante, onde os agentes principais constitutivos dessa economia são os aposentados, os funcionários públicos e as prefeituras.

Do mesmo modo, o início do século XXI colocava Mato Grosso/PB numa situação de desigualdade quando comparado com outros territórios nacionais. Àquela altura a região Nordeste apresentava renda per capita equivalente a 50% da renda nacional, já o Semiárido respondia por apenas um quarto desse rendimento (SILVA, 2014 e SILVEIRA NETO, 2014). Nesse mesmo período, o IBGE (2010), aponta que o estado da Paraíba apresentava uma renda per capita de R\$ 299,09, representando a 4ª menor dos estados nordestinos, enquanto que Mato Grosso/PB apresentava 50% do rendimento apresentado pelo estado.

Foi em torno dessa problemática que a primeira gestão municipal implantou o Programa Especial de Renda Mínima, através da Lei Municipal nº 38, de 28 de maio de 2000. A proposta desse programa consistia na vinculação com outras políticas públicas capazes de fazer enfrentamento às causas determinantes da pobreza, a exemplo do acesso à renda, à saúde e à educação.

Logo no Art. 1º, § 1º da Lei 038/2000 o Programa Especial de Renda Mínima estabelece que “[...] a concessão do benefício dará prioridade às mães, as quais não tenham renda para a manutenção de si própria e da família”. O Art. 2º, alterado pela Lei nº 178/2017, define que a concessão do benefício se dará mediante a inscrição no programa quando respeitados os seguintes critérios: residir no município de Mato Grosso; pertencer a qualquer estado civil; ter renda familiar de até um salário mínimo nacional; se tiver filho menor de 14 anos, comprovar a matrícula e a frequência na escola; e menor de sete anos, cartão de vacina atualizado.

Quando da implantação do programa o valor do benefício consistia em R\$ 40,00 a serem pagos no final de cada mês às “mães beneficiárias”. Em 2001, pela Lei Municipal nº 050, o benefício financeiro do programa foi reajustado para R\$ 50,00 mensais, na segunda gestão do executivo municipal (2001 – 2004). Em 1º de abril de 2016, pela Lei Municipal nº 174, o benefício financeiro do programa é reajustado em 100%, passando de R\$ 50,00 para R\$ 100,00. O projeto de autoria do prefeito Raellyson Rodrigo Oliveira Monteiro (2013 – 2016) foi aprovado no seu último ano de governo.

O resultado das eleições de 2016 leva ao governo do município um grupo político antagônico, mas tal mudança de domínio político iniciada em 2017, não representou o rompimento da política municipal de renda mínima.

Como primeira medida de seu governo, o prefeito, recém-empossado, Raimundo José de Lima (Doca), altera o Art. 2º da Lei Municipal nº 38/2000, modificando a nomenclatura do Programa Especial de Renda Mínima para “Programa Rainha do Lar”, pela lei Municipal nº 178, de 30 de janeiro de 2017. As mudanças trazidas pela nova nomenclatura do programa reforçam sua centralização executória na figura feminina, além de intensificar a tradicional associação da mulher com a maternidade e com as tarefas pertencentes à clássica esfera reprodutiva. O padrão

de gênero expresso pela nomenclatura do programa reproduz concepções de mulher associada ao ambiente doméstico, às relações de cuidado e à reprodução.

Na visão de Mariano; Carloto (2009, p. 906) o poder público ao elencar as mulheres como preferencias dessa política pública lança uma estratégia política ao depositar nelas a responsabilidade pela gestão do benefício, além de “[...] reforçar o lugar social tradicionalmente destinado às mulheres: a casa, a família, o cuidado, o privado, a reprodução”.

Por outro lado, a definição da mulher como público prioritário da política municipal de renda mínima contribui para trazer alguns elementos potencializadores da autonomia destinada às mulheres, fazendo com que elas possam se libertar de condições familiares marcadas por opressão e violência de uma cultura patriarcal de forte institucionalidade no semiárido. Essa cultura patriarcal é traduzida pelas relações de subordinação e opressão expressas na divisão sexual do trabalho no âmbito doméstico, pelo controle do corpo, da sexualidade e pela exclusão das mesmas nos espaços de poder e de decisão.

Partindo dessa análise, o programa de renda mínima de Mato Grosso/PB apresenta um grande desafio no que concerne à elevação do padrão de vida da população através de uma política redistributiva ancorada em bases estruturantes que coloca a “mulher como referência familiar”. Do mesmo modo, o estabelecimento de condicionalidades, na percepção de Silva (2016), gera oportunidades de superação da pobreza ao atuar sobre as suas determinações estruturais geradoras e mantenedoras. Sem a consideração desses determinantes os indivíduos beneficiários seriam transformados em meros consumidores marginais, fazendo com que o benefício mensal se torne apenas um auxílio destituído de um projeto social emancipatório.

As condicionalidades são apontadas por Silva (2016) como responsáveis pela elevação dos capitais humano e social, além de contribuir para novas formas de organização societária ao assegurar aos filhos a possibilidade de terem acesso a direitos sociais básicos, muitas das vezes, negados a seus genitores, contribuindo também para romper com o círculo vicioso da pobreza por meio da educação e das capacitações sociais decorrentes.

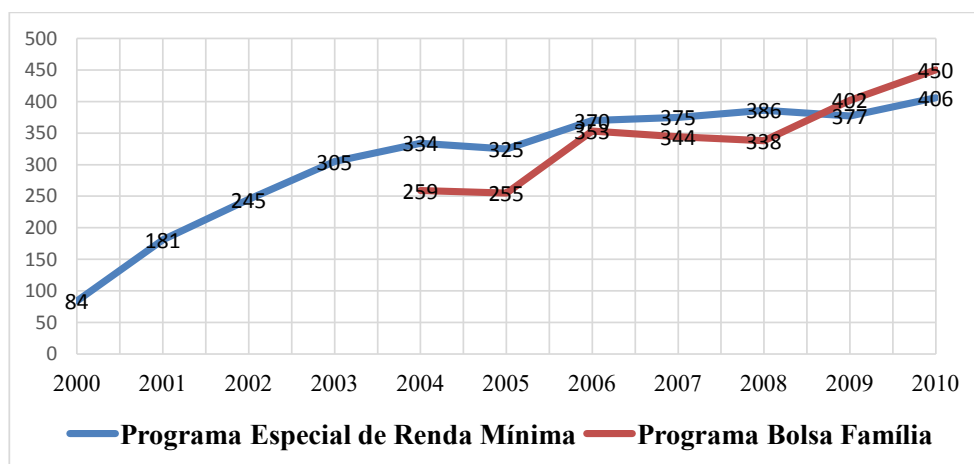
Num cenário ainda de implantação, o Programa Especial de Renda Mínima estava atendendo em dezembro¹ de 2000, 84 famílias, com um benefício de R\$ 40,00 por beneficiário. Esse valor adotado pelo programa representava 26,49% do salário mínimo nacional, que naquele ano correspondia a R\$ 151,00. No ano seguinte o valor do benefício foi reajustado em 25%, valor superior ao registrado pelo salário mínimo nacional, que foi de 19,21%. Tomando por base a realidade tributária do município que em 2009 apresentou de receita própria apenas 2,7% de todo o orçamento municipal, o valor adotado pelo programa era bastante significativo.

Entre 2001 e 2010 o valor do benefício do programa permaneceu inalterado, mas o quantitativo de famílias beneficiárias aumentou de 84 para 406. Isto indica um crescimento a uma taxa média anual de 48,33% ao ano, acumulando num prazo de 10 anos, 483,33% de crescimento.

À semelhança do programa municipal, o Bolsa Família também apresentou crescimento contínuo desde o início de sua operacionalização no município de Mato Grosso. Os primeiros registros apontam que em 2004, o Programa Bolsa Família atendia a 259 famílias no município, 22,45% a menos do que o Programa Municipal, que respondia por 334. Entre 2004 e 2010 o número de famílias beneficiárias pelo Programa Bolsa Família passou de 259 para 450, representando crescimento médio anual de 24,22% e totalizando um acumulado de 173,74% no período. O **Gráfico 1** descreve o crescimento apresentado pelos dois programas no período de 2000 a 2010 (MDS, 2018).

¹ O mês de dezembro foi escolhido para contabilização e análise do número de famílias beneficiárias no período de 2000 a 2010 como forma de facilitar a evolução do programa ano após ano.

Gráfico 1 - Evolução do número de famílias beneficiárias pelo Programa Especial de Renda Mínima e pelo Bolsa Família (2000 a 2010)

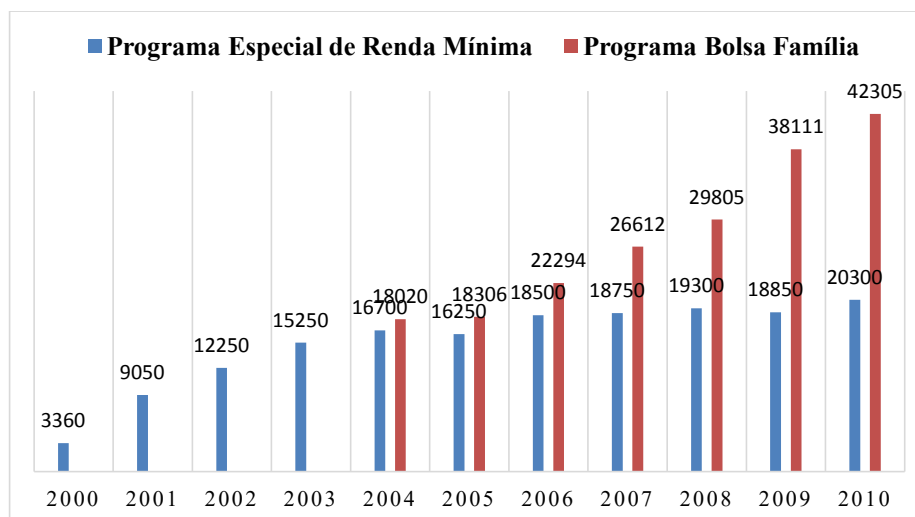


Fonte: Matriz de informação social do MDS (2018) e relatório municipal, com elaboração própria.

A leitura do gráfico evidencia que os dois programas apresentaram crescimento constante no período estudado, excetuando-se entre os anos de 2005 e 2009, quando há uma redução de 2,69% e 2,33%, respectivamente, do número de famílias beneficiárias do Programa Municipal de Renda Mínima em relação ao ano anterior; e os anos de 2005 e 2007, quando a participação das famílias beneficiadas pelo Programa Bolsa Família é reduzida em 1,74% e 1,54%, respectivamente, em relação ao ano anterior.

Apesar de o Programa Municipal apresentar número de beneficiários superior ao Bolsa Família até o ano de 2008, a execução financeira não seguiu a mesma tendência. Em dezembro de 2004 a folha de pagamento com o Programa Municipal foi equivalente a R\$ 16.700,00, enquanto que o governo federal gastou com benefícios do Bolsa Família em Mato Grosso, no mesmo ano, o valor de R\$ 18.306,00, de acordo com o MDS (2018). Em dezembro de 2010, o valor executado pelo Programa Bolsa Família no município representava R\$ 42.305,00, enquanto que o Programa Municipal respondia por R\$ 20.300,00. O **Gráfico 2** destaca a evolução financeira dos dois programas no mês de dezembro de cada ano.

Gráfico 2 - Execução financeira dos Programas Bolsa Família e Programa Especial de Renda Mínima em Mato Grosso (2000 a 2010).



Fonte: Matriz de informação social do MDS (2018) e relatório municipal, com elaboração própria

Pelo gráfico pode-se constatar que os dois programas apresentaram crescimento da execução financeira no município no período estudado. Até 2005 havia uma pequena diferença entre os valores executados pelo Bolsa Família e pelo Programa Especial de Renda Mínima no pagamento de benefícios assistenciais aos mato-grossenses. Com o passar dos anos e com o processo de expansão e consolidação do Programa Bolsa Família, o número de famílias beneficiárias foi ampliado, repercutindo no aumento da injeção de recursos na economia local. Em dezembro de 2010, por exemplo, os dois programas injetaram na economia da pequena Mato Grosso o equivalente a R\$ 62.605,00.

Hipoteticamente falando, se mantidos esses valores durante os 12 meses do ano de 2010, o valor injetado na economia local corresponde a R\$ 243.600,00, pelo Programa Especial de Renda Mínima e a R\$ 507.660,00 pelo Programa Bolsa Família. Com isso, os dois programas, conjuntamente foram responsáveis pela injeção de R\$ 751.260,00 na economia local.

De modo inverso, o Programa Especial de Renda Mínima absorve percentual significativo do orçamento municipal. Conforme relatório consolidado da gestão municipal de 2011, o Programa Municipal foi responsável por 19,59% dos gastos realizados pela política de assistência social do município.

As condicionalidades a que as famílias beneficiárias do Programa Especial de Renda Mínima estão vinculadas, na saúde e na educação, vistas aqui enquanto um propósito ao aumento das capacidades das pessoas. O pressuposto norteador desse apontamento é que o acesso à educação e à saúde ampliam as possibilidades dos filhos dos mais pobres obterem maiores possibilidades de ingressar no mercado de trabalho, gerar renda e sair da condição de pobreza quando adultos. Para Cotta; Paiva (2010), os pais são portadores da obrigação de reconhecer os direitos de seus filhos à educação e à saúde, cabendo ao Estado assegurar a todos a oferta de serviços de qualidade.

Considerada uma das portas de saída da pobreza, a educação no município de Mato Grosso apresentou avanços significativos nos 10 primeiros anos de execução do programa municipal de renda mínima. Entre 2000 e 2010, o município ampliou a matrícula das crianças entre 5 e 6 anos, de 72,51% para 100%. No mesmo período o estado da Paraíba apresentou variação de 79,09% para 94,13% e o Brasil, de 84,86% para 91,12% (IBGE, 2010).

Nas demais faixas etárias o município apresentou índices abaixo daqueles exibidos pelo estado e pela União, se considerados os valores absolutos. De modo diverso, quando se analisa a situação educacional do município no início dos anos 2000 percebe-se uma evolução significativa em seus indicadores. Nesse período, dos jovens entre 11 e 13 anos apenas 16,08% estavam cursando os anos finais do ensino fundamental, avançando para 74,93% em 2010. A proporção de jovens de 18 a 20 anos com ensino médio completo era de 1,64% no ano 2000 e de 20,22%, em 2010 (IBGE, 2010).

Os índices verificados no município na área da saúde contrariam algumas correntes que consideram o enfrentamento à pobreza via transferência de renda, como uma forma de as famílias pobres se acomodarem e terem mais filhos. Num contexto de amadurecimento do sistema capitalista essa corrente contrária à garantia de benefícios sociais aos pobres, tem forte sintonia com a idealização liberal *malthusiana* do século XVIII, que defendia que a pobreza é inevitável e, conseqüentemente a distribuição de riqueza ou de renda só contribuiria para que os pobres tivessem mais filhos, aumentando ainda mais a pobreza (HUNT; LAUTZENHEIZER, 2013).

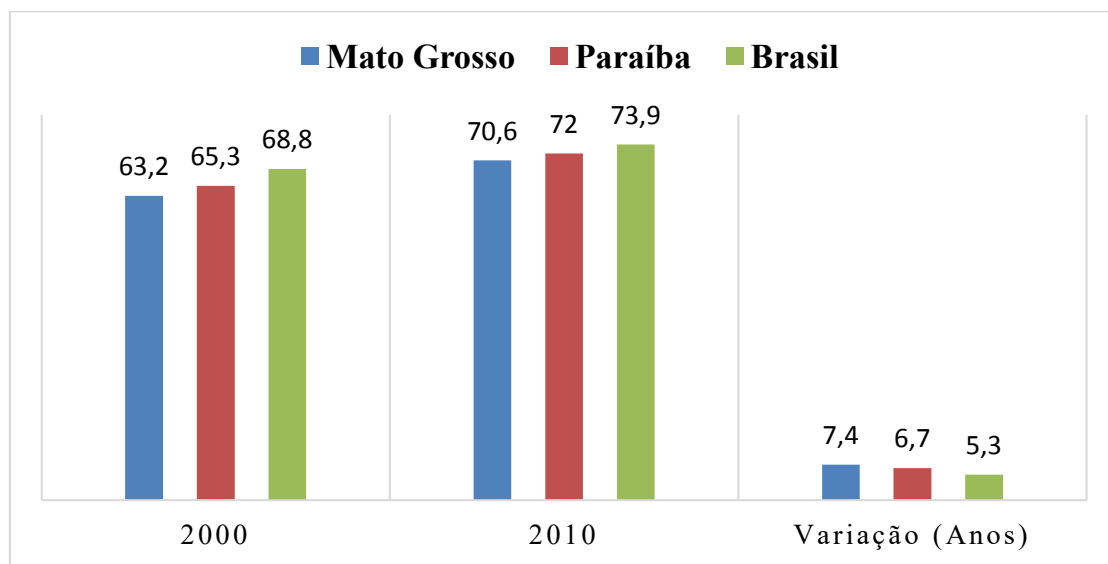
A percepção de que esse tipo de benefício traria o aumento das taxas de natalidade entre os beneficiários demonstra uma concepção preconceituosa e tradicional da transferência de renda aos pobres. Na realidade, as evidências empíricas apontam que há uma tendência de declínio na

taxa de natalidade em todos os segmentos sociais brasileiros, sendo a redução mais acentuada justamente entre os mais pobres (CAMPELLO, 2013).

Estudos da Agência Brasil apontam que o número de filhos por família no Brasil caiu 10,7% nos últimos dez anos, sendo que entre os 20% mais pobres a queda foi de 15%, com destaque para a região Nordeste onde o número de filhos por família no grupo dos 20% mais pobres caiu 26,4%. Seguindo essa mesma tendência, no período de 2000 a 2010, Mato Grosso apresentou redução do número médio de filhos por família de 2,5 para 1,8, a Paraíba de 2,5 para 2,0 e o Brasil, de 2,39 para 1,87 (IBGE, 2010).

Se por um lado o número médio de filhos por família foi reduzido significativamente no município, a esperança de vida ao nascer aumentou 7,4 anos de 2000 a 2010. Esse aumento permitiu ao município avançar a expectativa de vida de 63,2 para 70,6 anos. No período, a esperança de vida ao nascer no estado da Paraíba cresceu 6,7 anos, e no Brasil 5,3 anos. O **Gráfico 3** apresenta a evolução da esperança de vida dos três entes federados no período de 2000 a 2010.

Gráfico 3 - Evolução da esperança de vida ao nascer: Mato Grosso, Paraíba e Brasil (2000 a 2010)

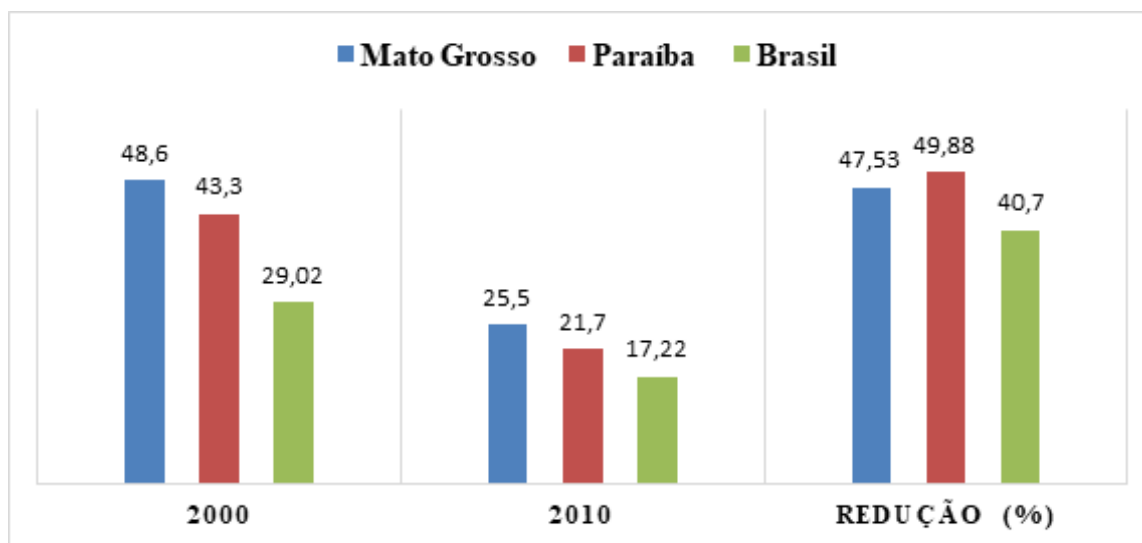


Fonte: PNUD (2017), com elaboração própria.

A esperança de vida ao nascer é o indicador utilizado para compor a dimensão Longevidade do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM). Pelo gráfico pode-se constatar que esse indicador, no município, está abaixo da média estadual e nacional em todo o período estudado. Mas chama a atenção a evolução apresentada pelo município que entre 2000 e 2010 aumentou sua expectativa de vida em 0,7 anos a mais do que a média do estado da Paraíba e 2,1 anos a mais do que a média brasileira.

Do mesmo modo que os indicadores anteriormente analisados, a taxa de mortalidade infantil foi reduzida em 47,53% no município, passando de 48,6 para cada mil crianças nascidas vivas para 25,5. Enquanto isso, a taxa estadual foi de 43,3 e 21,7, respectivamente (IBGE, 2010). Esses números apontam que nesse período de 10 anos, o município de Mato Grosso continuou com um índice de mortalidade infantil superior ao registrado pelo estado da Paraíba, mas seguiu a tendência apresentada em todo o contexto nacional, conforme o **Gráfico 4**.

Gráfico 4 - Redução da mortalidade infantil: Mato Grosso, Paraíba e Brasil (2000 a 2010)



Fonte: PNUD (2017), com elaboração própria.

Os dados apresentados pelo gráfico evidenciam que o município de Mato Grosso ainda apresenta uma elevada taxa de mortalidade infantil, resultado de um processo histórico inerente não somente ao seu território, mas ao semiárido como um todo. Mesmo em números absolutos os indicadores sociais estando abaixo das médias comparadas, Mato Grosso se distingue num aspecto importante, o município conseguiu reduzir a taxa de mortalidade infantil em 23,1 pontos ante 21,6 do estado e 13,9 do Brasil.

Na dimensão renda, o IBGE (2010) aponta que Mato Grosso apresentava no ano 2000 per capita equivalente a 49,86% da renda per capita da Paraíba, avançando para 57,18% em 2010. A taxa de crescimento da renda per capita registrada no município entre 2000 e 2010 foi de 281,03% e de 141,59%, na Paraíba.

Ao passo que a renda per capita média aumentou no município, a proporção de pobres foi reduzida de 57,48%, em 2000 para 35,09%, em 2010 e os extremamente pobres, de 26,78% para 13,76%, no mesmo período. Já a concentração de renda é de longe um dos maiores desafios para a sociedade brasileira. Dados do IBGE (2010) apontam que, os 20% mais ricos da população brasileira se apropriavam de 63,40% de toda a riqueza nacional e aos 20% mais pobres restavam 2,41%. No mesmo período os 20% mais pobres do município de Mato Grosso viviam com 3,63% da riqueza do município e os 20% mais ricos se apropriavam de 50,32% do rendimento, conforme **Quadro 2**.

Quadro 2 - Apropriação da riqueza pelos 20% mais ricos e mais pobres nas três esferas de governo (2000 a 2010)

ANO	MATO GROSSO		PARAÍBA		BRASIL	
	20% mais ricos	20% mais pobres	20% mais ricos	20% mais pobres	20% mais ricos	20% mais pobres
2000	46,45%	3,63%	67,21%	1,90%	67,56%	1,84%
2010	50,32%	3,74%	63,99%	2,19%	63,40%	2,41%

Fonte: IBGE (2010), com elaboração própria.

Analisando os dados pode-se perceber que há um aumento na apropriação da riqueza por parte dos 20% mais ricos da população do município que passa de 46,45% para 50,32%. Por outro lado, os 20% mais pobres também ampliaram sua participação na riqueza do município, passando de 3,63% para 3,74%. Essa peculiaridade apresentada por Mato Grosso vai de encontro ao panorama apresentado pelo estado e pelo país, nos quais a participação dos 20% mais ricos foi reduzida e dos 20% mais pobres ampliada.

A leitura do **Quadro 2** mostra que a apropriação da riqueza pelos pobres no município é maior do que os números apresentados pelo estado e pela União. Do mesmo modo, a concentração de renda dos 20% mais ricos no município é menor do que a concentração apresentada por esse mesmo segmento na Paraíba e no Brasil. O segmento social, no município, que teve queda na participação da renda foi aquele situado numa situação intermediária entre os 20% mais pobres e os 20% mais ricos.

Os gastos municipais com educação, saúde, urbanismo, administração e assistência totalizaram 91,27% das despesas municipais em 2009. O setor com maior execução orçamentária foi a educação, com 28%, seguida da saúde, com 26,6%, do urbanismo, com 13,9%, da administração, com 11,4% e assistência social, com 11,3%. Em assistência social, as despesas foram superiores à média de todos os municípios do estado, os quais registraram gastos de 5,15% nesta rubrica (IBGE, 2010).

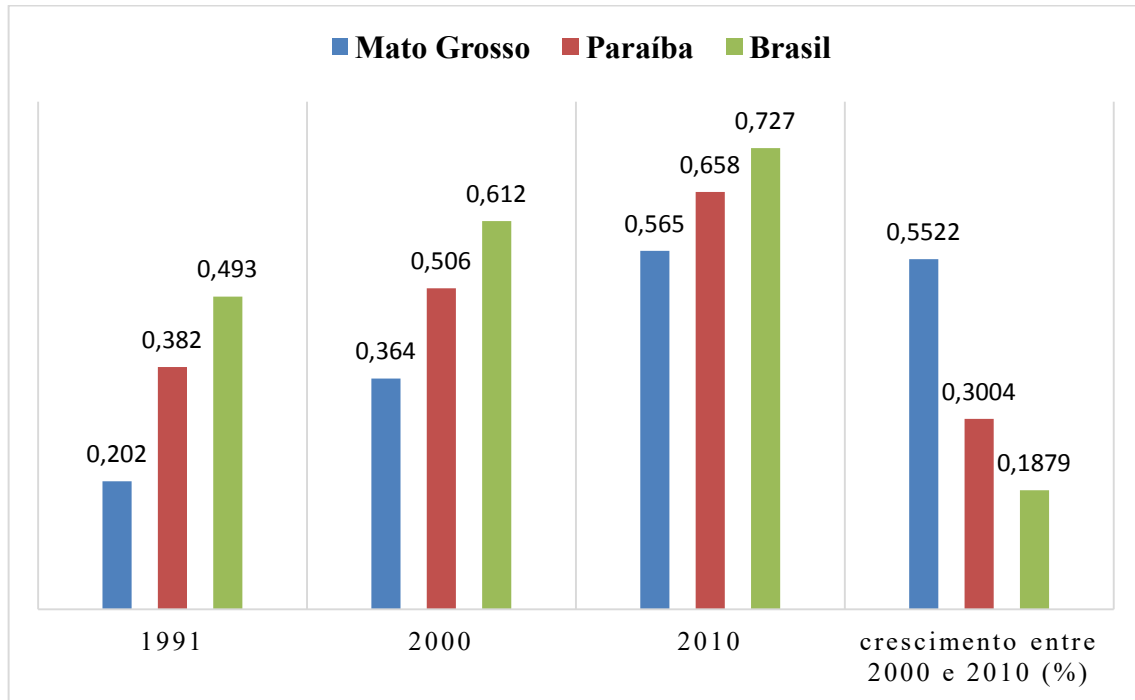
A leitura desses indicadores nos auxilia na compreensão da complexidade que envolve o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de Mato Grosso, marcado por algumas oscilações em torno das políticas de educação, saúde e assistência social, peças-chave à análise do presente estudo por representar as condicionalidades do Programa Especial de Renda Mínima.

O IDH do município variou de 0,364 para 0,565 entre 2000 e 2010, representando um crescimento de 55,22%. Mesmo com a expressiva evolução percentual do IDH, o município se enquadra na situação de baixo índice de desenvolvimento (IDH entre 0,500 e 0,599). O avanço percebido nesse interstício de 10 anos possibilitou ao município avançar da posição 5.282^{a2} para a 4.941^a posição dentre os 5.565 municípios brasileiros. Esses números representam dizer que na comparação com todos os municípios brasileiros, o IDH de Mato Grosso não apenas melhorou conforme o cenário já apresentado, assim como foi superior a 341 outros municípios que em 2000 se encontravam na parte superior desse índice.

O **Gráfico 5** evidencia o panorama de crescimento do Índice de Desenvolvimento Humano observado no município, na Paraíba e no Brasil entre 1991 e 2010, reforçando uma tendência de crescimento constante desse indicador nos três entes federados.

² Conforme o IBGE, no ano 2000 o Brasil contava com 5507 municípios.

Gráfico 5 - Evolução do IDH no município, na Paraíba e no Brasil (2000 a 2010)



Fonte: PNUD (2017), com elaboração própria.

Como observado no gráfico acima, o IDH do município está bem abaixo dos valores apresentados pela Paraíba e pelo Brasil em decorrência de processos múltiplos inerentes a sua inserção econômica e social no território. Quando analisado o percentual de crescimento percebe-se que Mato Grosso evoluiu 55,22% nesse indicador entre 2000 e 2010, enquanto a Paraíba e o Brasil cresceram 30,04% e 18,79%, respectivamente.

A dimensão do IDH que mais contribuiu para o município foi Longevidade, com índice de 0,760, seguida de Renda, com índice de 0,566, e de Educação, com índice de 0,419. Por outro lado, o hiato de desenvolvimento humano medido pela distância entre o IDH do município e o limite máximo do índice, que é 1, foi reduzido em 68,40% entre 2000 e 2010. Nesse período, a dimensão cujo índice mais cresceu em termos absolutos foi Educação (com crescimento de 0,258), seguida por Longevidade e por Renda.

Considerações Finais

Os programas de transferência de renda com condicionalidades têm ocupado lugar de destaque como política de enfrentamento à pobreza em diversos países da América Latina e Caribe desde a década de 1990. No Brasil, essa modalidade de política social se desenvolve a partir de experiências municipais que combinavam ações de alívio da pobreza através do acesso à renda com outras ações nas áreas de saúde e educação das crianças e adolescentes.

A instauração dessa modalidade de política social em Mato Grosso/PB ocorreu no ano 2000, com o Programa Especial de Renda Mínima, na gestão do primeiro prefeito do município. No nosso entendimento, a implantação desse programa contribui para que crianças e adolescentes não tenham sua dignidade e segurança comprometidas por doenças na primeira infância e/ou pela necessidade de contribuírem com o rendimento familiar através do trabalho infantil.

Corroboramos com a ideia de que o Programa Especial de Renda Mínima apresenta condições de se tornar um elemento central de iniciativa do poder público municipal no enfrentamento da pobreza e na melhoria dos indicadores sociais de sua população. Um primeiro elemento qualificador desse apontamento pode ser vislumbrado na associação da concessão ao cumprimento de obrigações familiares básicas para com as crianças e adolescentes de até 14 anos de idade. Um segundo elemento qualificador reside no fortalecimento e consolidação do programa enquanto ação do poder público municipal no enfrentamento à pobreza. Esse apontamento ganha fulcro quando analisamos as famílias beneficiárias contam com um nível mínimo de subsistência garantido, o que pode contribuir para o aumento de possibilidades de se inserirem no mercado de trabalho ou de terem maior poder de negociação em relação aos salários muito baixos.

Mesmo com a maioria dos indicadores sociais, em termos absolutos, estando abaixo da média nacional e estadual, percentualmente falando, o município de Mato Grosso evoluiu entre 2000 e 2010, 50,22% no seu Índice de Desenvolvimento Humano ante 30,04% da Paraíba e 18,79% do Brasil. Consideramos que esse feito do programa tem reflexos, no longo prazo, sobre o bem-estar das famílias pobres, muito maior do que o alívio imediato de uma situação de privação monetária. Defendemos esse ponto de vista porque compreendemos que o acesso a um nível mínimo de renda, no presente, favorece a redução das manifestações da pobreza material. Mas acima de tudo, o acesso às políticas públicas que compõem as condicionalidades do Programa Especial de Renda Mínima cria alternativas para que a privação das capacidades não se perpetue.

Destarte, a adoção da proteção social proposta pelo Programa Especial de Renda Mínima de Mato Grosso pode colaborar para a elevação dos capitais humano e social, além de contribuir para novas formas de organização societária ao assegurar às crianças a possibilidade de terem acesso a direitos sociais básicos, muitas das vezes, negados a seus genitores.

Referências

- ABRANCHES, Sergio Henrique. Política Social e Combate à Pobreza: a teoria da prática. In: ABRANCHES, Sergio Henrique; SANTOS, Wanderley Guilherme; COMIMBRA, Marcos Antônio. **Política Social e a Questão da Pobreza**. Rio de Janeiro: Zahar, 1987.
- ARAÚJO, Leonardo Alves; LIMA, João Policarpo Rodrigues. Transferências de renda e empregos públicos na economia sem produção do semiárido nordestino. In: **Planejamento e Políticas públicas**. Brasília: IPEA, 2009, 45-77.
- BEHRING, Elaine Rosseti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política social: fundamentos e história**. São Paulo: Cortez editora, 2006.
- BRASIL. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Institui a Lei Orgânica da Assistência Social e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 8 dez. 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm>. Acesso em: 06 mai. 2017.
- CAMPELLO, Tereza. Uma década derrubando mitos e superando expectativas. In: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Cortez. (Org.). **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília: Ipea, 2013.
- COHN, Amélia. O PBF e seu potencial como política de Estado. In: CASTRO, Jorge Abrahão; MODESTO, Lúcia. **Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios**. Brasília, DF: Ipea, 2010..

- COTTA, Tereza Cristina; PAIVA, Luís Henrique. O Programa Bolsa Família e a proteção social no Brasil. in: Castro, Jorge Abrahão; Modesto, Lucia Modesto. (Org.). **Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios**. Brasília: IPEA, v. 1, 2010.
- DEDECCA, Claudio Salvadori. **A redução da desigualdade e seus desafios**. Texto para Discussão 2.031. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. Rio de Janeiro: Ipea, 2015
- DEMO, Pedro. **Pobreza da pobreza. Petrópolis: Vozes, 2003.**
- DRAIBE, Sônia Miriam. O Welfare State no Brasil: características e perspectivas. Rio de Janeiro: **Ciências Sociais Hoje/ANPOCS**, p. 13-61, 1989.
- DRAIBE, Sônia Miriam. Uma nova institucionalidade das políticas sociais? Reflexões a propósito da experiência latino-americana recente de reformas dos programas sociais. São Paulo: **Revista São Paulo em Perspectiva**, v. 11, n. 4, p. 3-21, 1997.
- DRAIBE, Sônia; HENRIQUE, Wilnês. Welfare State, crise e gestão da crise: um balanço da literatura internacional. São Paulo: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 3, n. 6, p. 53-78, 1988. ISSN 0102-6909.
- ESPING-ANDERSEN, Gosta. O futuro do Welfare State na nova ordem mundial. São Paulo: **Lua Nova**, n. 35, p. 73-111, 1995. ISSN 0102-6445.
- FALEIROS, Vicente de Paula. **O que é política social?** 5.ed. São Paulo: Brasiliense, 1991.
- FRIEDMAN, Milton. **Capitalismo e liberdade. São Paulo: Arte Nova, 1977.**
- GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.
- GOMES, Gustavo Maia. **Velhas Secas em Novos Sertões: continuidade e mudanças na economia do semiárido e dos cerrados nordestinos**. Brasília: IPEA, 2001.
- HAESBAERT, Rogério. Concepções de território para entender a desterritorialização. In: Santos, Milton et al. **Território, territórios: ensaios sobre o ordenamento territorial**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lamparina, 2007.
- HUNT, Emery Kay; LAUTZENHEIZER, Mark. **História do pensamento econômico: Uma perspectiva crítica**. 3. ed. Tradução de André Arruda Villela. Rio de Janeiro: Elsevier-Campus, 2013.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Pesquisa nacional por amostra de domicílios - PNAD/2000**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/censo/>>. Acesso em: 15 mai. 2017.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Pesquisa nacional por amostra de domicílios - PNAD/2010**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/censo/>>. Acesso em: 20 jun. 2017.
- LAMPREIA, Luiz Felipe. Relatório brasileiro sobre desenvolvimento social. São Paulo: **Estudos Avançados**, v. 9,n. 24, p. 9-74, 1995. ISSN 0103-4014.
- LICIO, Elaine Cristina. **A trajetória dos programas de renda mínima e bolsa escola no Brasil: o impacto da variável federativa**. 2002. 143 f. Dissertação (Mestrado em Administração). Escola de Administração de Empresas de São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2002.
- LIMA JÚNIOR, Francisco do O' de; FEITOSA, Rosana Marques. **A desigualdade na Região Nordeste no período de 2000 a 2009**: notas de exploração de seus aspectos numa perspectiva multidimensional. *Revista Economia Política do Desenvolvimento*. Maceió, vol. 4, n. 10, p. 41-74, jan./abr. 2011.

MARIANO, Silvana Aparecida; CARLOTO, Cássia Maria. Gênero e combate à pobreza: programa bolsa família. **Rev. Estud. Fem.** Florianópolis: v. 17, n. 3, p. 901-908, dez. 2009. ISSN 0104-026X.

Mato Grosso (Município). **Lei 038**, de 18 de maio de 2000. Institui o Programa Especial de Renda Mínima e dá outras providências. (Cópia).

Mato Grosso (Município). **Lei 178**, de 30 de janeiro de 2017. Altera o artigo 2º da Lei Municipal 038/2000 e dá outras providências. (Cópia).

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. Manifesto do Partido comunista. **Rocket Edition**: (Online), 1999. Disponível em: < <http://www.ebooksbrasil.org/adobeebook/manifestocomunista.pdf> >. Acesso em: 05 mar. 2018.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (org.). **Pesquisa Social. Teoria, método e criatividade**. 18 ed. Petrópolis: Vozes, 2001.

Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS: **Matriz de Informação Social**. Versão 2006, 1.5, 2018. Disponível em: < http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi-data/misocial/tabelas/mi_social.php >. Acesso em: 04 abr. 2018.

MEDEIROS, Marcelo. A trajetória do welfare state no Brasil: papel redistributivo das políticas sociais dos anos 1930 aos anos 1990. Brasília: **IPEA**, dez, 2001 (**Texto para Discussão**). ISSN 1415-4765.

PEREIRA, Potyara Amazoneida. Política de Assistência Social no Brasil: avanços e retrocessos. In: **Conflitos de Interesses e a Regulamentação da Política de Assistência Social**. Brasília: Neppos/Ceam/UnB, 2002. (Cadernos do Ceam n. 11).

ROCHA, Sonia Miriam. **Transferências de renda no Brasil: o fim da pobreza?** Rio de Janeiro: Elsevier-Campus, 2013.

ROCHA, Sonia. Pobreza e desigualdade no Brasil: o esgotamento dos efeitos distributivos do Plano Real. Rio de Janeiro: **IPEA**, abr. 2000. (**Texto para discussão**, n. 721). ISSN 1415-4765.

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

SANTOS, Wanderley Guilherme. A Trajetória da Política Social. In: Abranches, Sergio Henrique; SANTOS, Wanderley Guilherme; COIMBRA, Marcos Antônio. In: **Política Social e a Questão da Pobreza**. Rio de Janeiro: Zahar, 1987.

SÁ-SILVA, Jackson Ronie; ALMEIDA, Cristóvão Domingos; GUINDANE, Joel Felipe. Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas. São Leopoldo: **Revista Brasileira de História e Ciências Sociais**, ano 1.1, n.1, p.1-15, jul, 2009. ISSN:2175-3423.

SCHWARZER, Helmut. Impactos socioeconômicos do sistema de aposentadorias rurais no Brasil: evidências empíricas de um estudo de caso no Estado do Pará. Rio de Janeiro: **IPEA**. Abr. 2000. (**Texto para Discussão nº 729**). ISSN 1415-4765.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SILVA, Maria Ozanira da Silva. A pobreza enquanto categoria teórica de fundamentação e foco de intervenção dos programas de transferência de renda na América Latina. São Luís: **Revista de Políticas Públicas**, número especial, p. 193-200, nov. 2016. ISSN 2178-2865.

SILVA, Maria Ozanira da Silva. O Bolsa Família: problematizando questões centrais na política de transferência de renda no Brasil. Rio de Janeiro: **Ciênc. Saúde coletiva**, v. 12, n. 6, p. 1429-1439, 2007. ISSN 1413-8123.

SILVA, Maria Ozanira Silva e; BERMUDEZ, Monica de Martino. Os programas de transferência de renda condicionada (ptrc) na América Latina: caracterizando, problematizando e construindo uma proposta de estudo comparado. São Luís: **Revista de Políticas Públicas**, v. 18, p. 307-311, 2014. ISSN 2178-2865.

SILVEIRA NETO, Raul da Mota. Crescimento pró-pobre no nordeste do Brasil: uma análise dos períodos (1991-2000 e 2000-2010). São Paulo: **Estudos Econômicos**, v. 44, n. 3, p. 497-526, set. 2014. ISSN 0101-4161.

SOARES, Sergei; SÁTYRO, Natália. O Programa Bolsa Família: desenho institucional, impactos e possibilidades futuras. Brasília: IPEA. Out. 2009. (**Texto para Discussão nº 1424**). ISSN 1415-4765.

SPOSATI, Aldaíza. Bolsa Família: um programa com futuro(s). In: CASTRO, Jorge Abrahão; MODESTO, Lúcia. **Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios**. Brasília, DF: Ipea, v. 2, 2010.

SPOSATI, Aldaíza. Sobre os programas brasileiros de garantia de renda mínima-PGRM. In: **Renda mínima e crise mundial: saída ou agravamento**, São Paulo: Editora Cortez, 1997.