

Para além do Programa Bolsa Família: complexidade dos contextos, metamorfoses do desenvolvimento, crescer o bolo ou dividir a receita

*Exzolvildres Queiroz Neto**

Resumo

O presente artigo tem por objetivo dialogar sobre o Programa Bolsa Família (PBF) do governo federal em uma perspectiva espacial. O enredar do texto apresentará conotação teórica a partir de um esforço em analisar a dimensão socioespacial das escalas das políticas públicas de transferência de renda e, ao mesmo tempo, verificar o caso do município de Oliveira - MG, estudado para a tese de doutorado defendida em dezembro de 2011. Será problematizado o tempo de circulação dos recursos do PBF no âmbito do município, suas vantagens, limitações e possíveis alternativas para aumentar o tempo dos efeitos benéficos dos recursos para além do consumo imediato. Outro ponto crítico é o efeito perverso da carga tributária que tende a perpetuar o mal que o próprio Estado brasileiro tenta superar: a desigualdade inter e intrar-regional e a concentração da renda.

Palavras-chave: Desenvolvimento. Dinâmica espacial. Espaço rural. Transferência de renda.

* Professor Adjunto da Universidade Federal da Integração Latino-Americana. Curso de Desenvolvimento Rural e Segurança Alimentar. Doutor em Engenharia Agrícola: Planejamento e Desenvolvimento Rural Sustentável Feagri/Unicamp. E-mail: queiroz.neto@unila.edu.br

Introdução

A desigualdade socioespacial brasileira implica a diferenciação e exclusão de considerável parcela da população ao se fortalecer nas contradições impostas por modelos econômicos instrumentais. O Brasil teve o seu território, principalmente após a Segunda Guerra Mundial, estruturado pelas contradições advindas da dualidade (moderno ou atrasado) do desenvolvimento econômico estruturalista. As formas resultantes do modelo econômico predominante no país suplantaram os processos, principalmente os sociais, que se transformaram em funcionalidades econômicas. Marcadamente dualista esse processo em termos de organização do território, que deveria ser integrador se consubstanciou em inércia da retórica do desenvolvimento e suas metamorfoses.

Valorizou-se o tempo, por exemplo, “50 anos em 5”, e desconsiderou-se o espaço, um recurso único e indispensável para as atividades humanas em sua construção social. Negligenciaram-se as inter-relações espaciais em prol do discurso do desenvolvimento, ocorrendo a desarticulação entre o processo, a forma, a estrutura, o conteúdo, a ação, a função, a reflexão e a escala. Logo, tanto o espaço rural quanto o urbano resultam da complexa inter-relação de variáveis na composição e construção do território onde tempo e espaço são dimensões indissociáveis.

No espaço rural brasileiro, a “Revolução Verde” instituiu o ideário da modernização da agricultura, valorizando sobremaneira a forma (monoculturas), a função (produção eficiente de alimentos), os conteúdos (a técnica – prescrição, efeito de modernização), e menos os processos e ações de cada lugar, incluídas aí as pessoas, além do trabalho, os saberes cotidianos, a renda, o salário, a natureza, a saúde e o saneamento, a educação, a política, as visões de mundo, a economia cotidiana e a cultura. Consubstanciou-se a verticalização (certa imposição) da racionalidade instrumental técnica e econômica em relação à horizontalidade das múltiplas racionalidades de cada lugar no território brasileiro.

Concomitantemente à industrialização, espacialmente concentrada em algumas regiões, gerou a desmesura do urbano, suplantando a noção de cidade. Produziu-se o espaço urbano mecanicista e funcionalista das formas para além de um processo de inclusão.

Logo, a desigualdade se transformou em exclusão de considerável parcela da população brasileira, seja urbana, seja rural, o que resultou em um caleidoscópio das variáveis espaciais no território, cuja inter-relação se deu pela desigualdade. Dito dessa forma, é fundamental esclarecer que o espaço é uma construção social ao longo do tempo e o caleidoscópio a que se refere resulta dos múltiplos arranjos espaciais fragmentados que, no caso brasileiro, teve e ainda tem forte contribuição do Estado. Nesse

sentido o território brasileiro em alguns aspectos, em termos de desenvolvimento, é um espaço de utilização do território pelo capital com vistas à produção e acumulação.

Durante a crise da década de 1980 cogitou-se no “crescimento do bolo” e sua posterior divisão, mas o que se percebeu foi o recrudescimento da voracidade tributária do Estado, em todos os níveis, a efetivação da “ciranda financeira” e a retórica econômica.

Todavia, o Estado brasileiro nos últimos anos procura, através de políticas de transferência de renda, dirimir as desigualdades, mormente as vinculadas à renda. Nesse sentido surgem, pelo menos, dois circuitos simultaneamente complementares e difusos cujo escopo dos processos é estruturado pela transferência de renda.

Assim, vislumbra-se analisar o Programa Bolsa Família (PBF), carro-chefe de uma gama de programas e projetos, que articula instâncias de escalas socioespaciais distintas. Entretanto, é de bom termo advertir que a opção por dois circuitos é metodológica e se distancia de uma abordagem dicotômica, pois, os circuitos são articulados por múltiplas variáveis e múltiplos sistemas e subsistemas.

Nesse sentido, propõe-se no decorrer do texto refletir sobre os possíveis efeitos socioespaciais dos recursos do Programa Bolsa Família (PBF) a partir da realidade do município de Oliveira - MG como um todo, mas dirigindo especial atenção ao espaço rural.

Logo, ao abordamos o PBF objetiva-se entender a conexão de escalas no território, desde a escala nacional à repercussão na escala do lugar. Trata-se de um exercício teórico a partir da pesquisa (2010) para a tese de doutorado (defesa em 2011) e de dados secundários referentes ao município de Oliveira.

Interessamos, todavia, em analisar como o PBF incorpora-se à lógica da diminuição da desigualdade, via transferência de renda no território nacional, numa tentativa de construção teórica dos circuitos espaciais que se articulam e quais as possíveis consequências e perspectivas em termos de desenvolvimento do lugar. Doravante no texto trabalharemos com a expressão desenvolvimento do lugar por entendermos que o termo “lugar” é um conceito de base epistemológica que será mais bem trabalhado ao longo do artigo. Ao passo que a expressão “local” dificulta a articulação das múltiplas escalas.

Como política pública, o PBF (juntamente com a aposentadoria) é, na contemporaneidade, uma das mais bem sucedidas formas de transferência de renda para a população de renda mais baixa na escala do lugar, principalmente no espaço rural.

A reflexão se estruturará a partir da seguinte problematização: o PBF pode produzir a autonomia das famílias e o crepúsculo das desigualdades entre elas a espacial (lugar, regional) ou tacitamente alimenta o dualismo do moderno e do atrasado a metamorfose incompleta do desenvolvimento brasileiro?

Circuitos socioespaciais do PBF: verticalidades, horizontalidades e racionalidades

Nesta seção buscamos fundamentar teoricamente a racionalidade do contexto, a vida cotidiana, e empreender esforços de demonstrar, a partir de um debate conceitual, a complexidade das múltiplas racionalidades que se digladiam na produção do espaço e a composição dos circuitos socioespaciais.

Para Milton Santos (2002), o espaço é uma construção social e técnica. O termo “técnica” tem a ver com elementos culturais produzidos pela engenhosidade humana. Há vários tipos de técnicas, desde aquelas mais simples até as mais sofisticadas. Por conseguinte, a verticalidade é a imposição de uma técnica sobre a outra.

A horizontalidade, o contexto de cada lugar, recebe os impactos da verticalidade, sendo capaz de transformá-los, absorvê-los ou render-se a esses. A verticalidade é a tentativa mais generalizada de controle de um lugar a partir de sua horizontalidade, processos, ações e múltiplas racionalidades.

As políticas públicas setoriais, mormente, utilizam-se da racionalidade instrumental para atingir determinado fim. O que se designa de racionalidade instrumental, de viés economicista, relaciona-se com a perspectiva cartesiana. Não é tarefa, neste texto, estabelecer um debate filosófico apurado, mas tentar analisar e justificar o conceito de racionalidade muito empregado em vários momentos neste trabalho.

O discurso do método cartesiano é o amálgama da modernidade no que tange à construção da realidade, especialmente a transformação da natureza. O Cogito de Descartes (a despeito da sua importância) impregnou as ações ocidentais e resultou na construção (processos, formas, funções, conteúdos, estruturas, escalas) do mundo, portanto, do próprio espaço na modernidade. A razão de mundo, objetividade e lógica, centrada no reducionismo. Assim, a tecnocracia torna-se, naturalmente, a corrente predominante e necessária ao ser enredada pela retórica da eficiência, da inovação, da rentabilidade, o mesmo discurso da corrente predominante sobre planejamento, gestão e desenvolvimento.

Surgem, assim, as ações contingenciais que remetem à resolução de um problema de cada vez, isto é, o reducionismo do problema as suas causas. Logo, o resultado é um paradoxo do enfrentamento do método e da própria realidade, o olhar cartesiano que temos para o mundo e não entendemos a inaptidão para explicar a complexidade. Vincula-se, também, à desconfiança de pôr em dúvida o avanço deste arquétipo. Construiu-se a confiança, ao negar-se a incerteza, a partir do paradoxo de sermos cartesianos.

Para Le Moigne (1996, p. 45),

o preceito *reducionista* está muito mais solidamente enraizado: a análise, essa decomposição em *tantas parcelas quanto possível*, tornou-se sinônimo de método. Desde há muito tempo que Leibniz tentou em vão chamar a nossa atenção: *esta regra de Descartes tem tão pouca utilidade, e a arte de dividir... continua inexplicada. Ao dividir o problema em parte inapropriadas, pode aumentar-se a dificuldade*. P. Valéry estigmatiza em vão esse vício *que consistem em tomar a parte pelo todo*. Só a análise parece dever ser a chave do conhecimento.

Assim, a imposição da racionalidade instrumental sobre o espaço capturou para si o tempo, a história. Da racionalidade instrumental surgiram os ditames da lógica do desenvolvimento, o que impõe a estrutura mais que os processos, a forma mais que o conteúdo, a função mais que a ação e relega-se a escala a dimensão do alcance da produção. A racionalidade instrumental se baseia no princípio da causalidade. O mundo dotado de uma estrutura que se organiza a partir das leis de causa-efeito uma ordem inexorável. Para Le Moigne (1996, p. 48), “se desenvolveu uma extraordinária assimilação: ser-se racional é comportar-se em conformidade com leis já identificadas ou levantar a hipótese de que existem leis na natureza e considerar a razão como sua identificação”.

Surgem, nos contextos (lugares), alternativas à imposição da racionalidade instrumental o que permite vislumbrar a contradição, o risco da desconstrução das certezas forçadas. Mas o que vem a ser a racionalidade simbólica do contexto? A racionalidade simbólica trata das relações para além do causalismo. Enquanto a racionalidade instrumental trata do reducionismo, a racionalidade simbólica dos contextos, da vida cotidiana, exprime-se por signos e representações e não por meio de leis, por modelização da realidade e não por modelos.

Para Veiga (2005, p. 47), “não podemos mesmo dizer que uma acção de um actor é irracional, mas apenas que ele poderia ter agido de outra forma se dispusesse de outras informações, outros meios e circunstâncias exteriores”. Ainda segundo este autor, a parte que “não depende do ator social” ou que não está sob o seu “controle” remete ao conceito de estrutura”. A estrutura articula os processos sociais.

Em Giddens (1987), o termo “estrutura” ou “estrutural” define-se como uma inter-relação de regras (normas, significados) e recursos (alocação e autoridade) inseridos na reprodução social. Para o mesmo autor, as estruturas são conjuntos de regras e recursos isoláveis no espaço-tempo de cada sistema social, isto é, as práticas sociais. Logo, é o modo como os atores sociais e como as instituições criam situações e regras e, assim, ao mesmo tempo, se inventam e também produzem suas realidades sociais.

Nesse sentido, as repercussões das ações e interações modificam a estrutura do sistema e se multiplicam em rede a partir do lugar. No que tange à ação, esta deve ser compreendida a partir das considerações de Giddens (1987), onde a ação não se

remete, somente, às intenções, mas à capacidade do ator social em fazê-las. Por ator social entende-se não apenas o indivíduo, mas as comunidades, instituições públicas e privadas, empresas, organizações e associações. Para Milton Santos (1982), os atores sociais seriam, juntamente com as construções, elementos do espaço. As verticalidades, por exemplo, são ações instrumentais capazes de alterar ou não os contextos das horizontalidades.

A dimensão socioespacial remete-se ao lugar como pressuposto de entendimento dos processos sociais e históricos. O lugar não é uma mera localização de conjunto, de artificialidades humanas, em contrapartida a outros conjuntos no território. O que, sem embargo, traz a possibilidade do embate de lógicas e visões de mundo.

O lugar, portanto, é o acontecer do tempo social, isto é, a empirização do tempo – da história. Para Milton Santos (2002, p. 59), os lugares podem redefinir as técnicas “cada objeto ou ação que se instala se insere num tecido preexistente e seu valor real é encontrado no funcionamento concreto do conjunto”. Logo, o lugar é produto de significados compartilhados o que gera elementos próprios e articulados em um contexto e suas horizontalidades. Assim, é medular compreender o lugar cotejando-o com diversas escalas espaciais. O conceito de lugar deve ser entendido como a dimensão cotidiana do espaço ao permitir a interação social. O lugar existe em consonância ao espaço (produção social, a inter-relação de múltiplas variáveis) a partir das ações humanas que o constroem e reconstroem ao longo da história. O lugar é um conceito para além da representação de localização (local, localismo) pontual ou de referência de um ponto em relação a outros.

Para Milton Santos (2002), o espaço é a totalidade, um amálgama de conceitos que dizem respeito às ações humanas e aos fatores naturais nas diversas escalas e, por isso mesmo, permite a sua análise em constituição do todo.

Conforme Milton Santos (1982, p. 19),

Os elementos disporiam, então, de inércia, pela qual eles podem permanecer nos seus próprios lugares, enquanto, ao mesmo tempo, existem forças que buscam deslocá-los ou penetrar neles. Desse modo, sendo espaciais (pelo fato de disporem de extensão) eles também são dotados de uma estrutura interna pela qual participam da vida do todo de que são parte e que lhes atribui um comportamento diferente (para cada qual), como reação ao próprio jogo das forças que os atingem.

Os elementos do espaço apresentam, eles próprios, a sua estrutura e, consequentemente, os processos, ações, formas, funções, conteúdos, sistemas e escalas. Cada elemento do espaço interage a partir de uma dada escala. A participação na vida do todo quer dizer que cada lugar faz parte do holograma espacial.

Entretanto, a vinculação do lugar às diversas dimensões da escala pode ocorrer de forma verticalizada e instrumental. Cada lugar admite a participação nos processos de outros lugares e a partir da ação gerada pelas múltiplas racionalidades. Harvey (2006, p. 195) afirma que “as práticas materiais de que os nossos conceitos de espaço e de tempo advêm são tão variadas quanto a gama de experiências individuais e coletivas”. Portanto, o desafio em analisar os elementos do espaço é o de vencer a inércia dos fatores culturais e econômicos.

Ao existir os elementos do espaço surgem as funções a partir da interação dos processos e ações. De acordo com Milton Santos (1982), os elementos do espaço seriam: a própria humanidade, as instituições, as organizações públicas e privadas, o ambiente, a infraestrutura e acrescentamos, também, a virtualidade do espaço cibernético. Os elementos do espaço são intercambiáveis a partir das suas funções e ações humanas.

As interações dos elementos do espaço se constituem como uma variável fundamental da análise. Para Milton Santos (1982, p. 21), “na medida em que *função é ação*, a interação supõe interdependência funcional entre os elementos [...]. Pois cada ação não constitui um dado independente, mas um resultado do próprio processo social”. Surgem como resultado da ação regiões nodais a partir de movimentos circulatorios (capital, produtos, migração, políticas públicas, planejamento, investimentos, informações, comunicação, especulação). Assim, as necessidades são satisfeitas e novas necessidades surgem, a partir de ações e processos em relação aos movimentos circulatorios. Formam-se as redes de relações que presidem as ações, funções e os processos dos elementos do espaço.

Os elementos do espaço, como variáveis, estão submetidos às variações quantitativas e qualitativas. Isso significa, como o nome indica, que eles variam e mudam de valor segundo o movimento da história. O valor representa a qualidade intrínseca de cada elemento, que não está nele próprio, o que permite analisar a representação quantitativa. Cada elemento do espaço pode adquirir novas qualidades, ao longo do tempo, o que incide sobre a quantidade. O valor de cada elemento é uma representação da sua interação a partir de um sistema que se manifesta em determinado contexto e que surge a partir da articulação das diversas escalas. De acordo com o mesmo autor (1982, p. 22), “cada elemento do espaço tem um valor diferente, segundo o lugar em que se encontra. A especificidade do lugar pode ser entendida também como valorização específica (ligada ao lugar) de cada variável”. Logo, as especificidades de cada lugar e a evolução das variáveis, ligada a cada lugar, são as que autorizam a falar de um espaço concreto – o contexto (p. 23).

Desse modo, se cada elemento do espaço guarda o mesmo nome, seu conteúdo e sua significação estão sempre mudando. Cabe, então, falar de perecibilidade da significação de uma variável, e isso constitui uma regra de método fundamental. O valor da variável não é função dela própria mas do seu papel no interior de um conjunto. Quando este muda de significação, de conteúdo, de regras ou leis, também muda o valor de cada variável.

Assim, ao se considerarem os elementos do espaço a partir de sua realidade empírica, cada elemento se constitui como conceito. O que remete à importância do contexto – realidade empírica. O contexto pode ser admitido como uma abstração, mas cada fato somente tem significado dentro de um conjunto. Assim, fatos isolados é que se constituem como abstração, ao passo que a realidade passa a ser o contexto. Contudo, a realidade deve ser compreendida a partir da história e do presente, pois, ao longo do tempo, toda e qualquer variável se acha em evolução constante.

Não é plausível, todavia, nos rendermos aos relativismos (apanágios dos atributos locais) o que deve servir de alerta, pois o lugar não é fruto do relativismo, mas da relativização do conjunto das variáveis numa perspectiva de políticas, por exemplo.

Portanto, o significado compartilhado de rural, urbano, política pública, transferência de renda, bem-estar, empresa, família, ambiente é o digladiar de contradições e significados a partir do lugar. Para Barthes (2006), o significado não é o objeto, mas a representação do domínio das articulações da realidade. Portanto, o lugar tem seu significado inscrito na interação dos processos em um cotidiano contextualizado.

Nos circuitos socioespaciais das políticas públicas, a imposição da racionalidade tecnocrática tende a predominar mais como discurso e menos como *práxis* (ações políticas transformadoras), pois não compartilha do valor real de significados de cada lugar, o contexto.

Para efeito didático estabelecemos o “circuito das políticas públicas (verticalidades)” e os “circuitos da diversidade da *práxis* (horizontalidades) de inserção do PBF”. Trata-se de eventos que podem ser complementares ou concorrentes, mas que podem romper a inércia ou não e produzir a entropia. Para uma aproximação com o efeito da política pública no lugar elegemos os seguintes referenciais: duração, extensão, escalas, superposições.

Aqui faz sentido reiterar que o território, em uma concepção de Milton Santos (2002), é o espaço vivido que vai além da perspectiva de soberania nacional. Para Sousa (2004, p. 81), acerca do termo “território”,

[...] é imperioso que saibamos despi-lo do manto de imponentia com o qual se encontra, via de regra, adornado. A palavra território normalmente evoca o “território nacional” e faz pensar no Estado – gestor da excelência do território nacional – [...].

No Brasil desde a década de 1950, pelo menos, debate-se contundentemente o desenvolvimento (como projeto nacional) a partir da implantação, mais efetiva, de um modelo desenvolvimentista estruturalista de viés cepalino por um lado e autoritário por outro. Aqui é importante salientar que o conceito de território conduz, simultaneamente, a elementos de projeto nacional o que não é de todo ruim, mas que pode desconsiderar a diversidade dos elementos socioespaciais de cada região. O que se verifica, entretanto, não é o discurso de um projeto nacional, ao contrário, o Brasil ainda

carece de políticas que possibilitem superar as desigualdades inter-regionais. É patente que, nos últimos anos, várias políticas públicas de transferência de renda incluíram milhões de brasileiros ao circuito da economia predominante. Mas qual o reflexo socioespacial dessas políticas, principalmente o PBF do governo federal? Vislumbrando uma aproximação com as análises, é importante destacar alguns conceitos utilizados, em julho de 2011, pelo Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), para definir o perfil das famílias com direito ao recebimento do benefício. A faixa de abrangência do PBF é ampla e procura em seu escopo atingir as famílias com maior vulnerabilidade socioeconômica no município. Utilizar-se-á o exemplo do município de Oliveira - MG para explicitar a metodologia, conforme quadro a seguir.

Perfil da família	Número de famílias atendidas em Oliveira – julho de 2011	Nota sobre os critérios adotados pelo MDS
Famílias beneficiárias do PBF	1.837	Direito ao benefício caso tenham filhos com idade entre 0 e 17 anos (cf. lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004)
Famílias pobres com perfil de inclusão no PBF, renda <i>per capita</i> de até R\$ 140,0 – Pesquisa nacional por amostragem de domicílio (PNAD 2006)	2.490	A estimativa de famílias pobres com perfil de atendimento pelo PBF foi elaborada a partir da combinação da metodologia de Mapas de Pobreza do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), elaborados a partir do Censo Demográfico 2000, da PNAD 2006 e de outros indicadores socioeconômicos levando em consideração a renda familiar de R\$ 140,00 e acrescida da volatilidade de renda elaboradas pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
Famílias de baixa renda com perfil de inclusão no Cadastro Único (Cadunico). Renda <i>per capita</i> de até meio salário-mínimo. Neste caso o valor de R\$ 232,50 tendo por base o salário-mínimo de 2009, período de última atualização de estimativa	4.933	A estimativa de famílias pobres com perfil Perfil Cadastro Único (baixa renda) foi feita a partir da combinação da metodologia de Mapas de Pobreza do IBGE, elaborados a partir do Censo Demográfico 2000, da PNAD 2006 e de outros indicadores socioeconômicos, levando em consideração a renda familiar <i>per capita</i> de até meio salário-mínimo
Famílias cadastradas no Cadastro Único	4.377	Abril de 2011
Famílias cadastradas com renda <i>per capita</i> mensal de até meio salário-mínimo	3.785	Abril de 2011
Famílias cadastradas com renda mensal de até R\$ 140,00	2.377	Abril de 2011

Fonte: PBF/MDS – julho de 2011

Quadro - Perfil das famílias atendidas pelo PBF em Oliveira - MG

O total de famílias residentes no espaço rural no município de Oliveira - MG, que têm direito à inserção no PBF, corresponde a 273, segundo informação da Secretaria Municipal de Assistência Social (2009).

Os recursos são utilizados para a aquisição de bens e serviços de consumo imediato, principalmente gêneros alimentícios, produtos de higiene pessoal, comunicação (celular), material escolar e transporte, influenciando na escala do lugar o comércio, os serviços, e nas escalas regional e nacional os setores da indústria e dos serviços. Ao se balizar nessas informações, que *a priori* parecem banais, é possível construir uma rede dos circuitos que surgem a partir da inserção dos recursos federais na escala do lugar.

Os fluxos que se inserem na escala das famílias, das comunidades, dos municípios ou das regiões têm a possibilidade de dinamizar a economia. Visto dessa forma, não é muito louvável o que difere o PBF das teorias clássicas econômicas que consideram os impulsos externos como dinamizadores da economia de uma região. O fluxo externo – verticalidade – age de forma a homogeneizar o espaço, isto é, os processos de verticalização, via recurso público, são os mesmos em todo o território nacional. Talvez seja um ponto positivo do PBF uma vez que tenderia a atenuar as desigualdades socioespaciais entre as regiões brasileiras.

Contudo, ao expandirmos as análises dos processos, ações, conteúdos, funções, reflexões, estruturas e formas horizontais – múltiplas racionalidades – é plausível que cada lugar tenda a assimilar e reconstruir as influências externas do PBF. Para tanto, devemos analisar à luz da economia espacial numa perspectiva geográfica.

A interconexão dos circuitos e suas intrincadas redes

O circuito das políticas públicas na escala federal se origina a partir da estrutura tecnoburocrática do Estado, da leitura parcelar de uma realidade mais geral, da pressão de movimentos sociais, da concepção de projetos políticos e, mesmo, da visão de mundo dualista da realidade brasileira (moderno e atrasado).

É patente que cada governo imprima a sua característica de planejamento e gestão à “máquina pública”, o que gera segmentações: as políticas de Estado e as políticas de governo. A primeira tende a ser o processo de planejamento e gestão que deveria abranger todos os processos administrativos de forma a inter-relacionar as diversas partes do território (diversas escalas). A segunda se implementa de acordo com o “jogo” político contingencial no país, principalmente nas escalas regionais, locais, e submete-se, no Brasil, a elementos personalistas e cartoriais nas diversas escalas de governo: municipal, estadual e federal. É sabido que nas escalas dos lugares as decisões político-partidárias no âmbito de interesses particulares (influências perniciosas e

paroquiais) chegam a se sobrepor e, até mesmo, a sufocar o próprio Estado. Assim, as contingências passam a ditar o ritmo das políticas de Estado, o que afeta especialmente o Executivo e o Legislativo, mas abrange em certa medida o Judiciário.

O circuito da política pública federal ligada ao PBF perpassa as diversas escalas e se estabelece em cada lugar. Trata-se de uma verticalização, mesmo que as demandas sejam das “bases”, isto é, das comunidades. Tal verticalização se sobrepõe à vida cotidiana, o que talvez não pudesse ser de outra forma. Contudo, o que interessa são as inter-relações dos fluxos a partir da verticalização. Logo, os efeitos do PBF são em si sistêmicos e rebatem em diversas realidades a partir de uma concepção tecnoburocrática de Estado.

A verticalização se impõe por outros aspectos que fogem da percepção mais imediata do cidadão. A transferência de renda se dá via setor bancário e seus correspondentes, mesmo que o recurso transite por banco oficial, como a Caixa Econômica Federal. Gera-se ou reforça-se, dessa feita, a cultura da bancarização ou, dito de outra forma, a inserção de parcela da população à “cidadania financeira”. Os fluxos dessa verticalização contribuem para as estatísticas bancárias, bem como para a de seus correspondentes, o que conduz ao acesso a outros serviços do sistema financeiro que se associam aos circuitos econômicos do sistema PBF.

Os circuitos econômicos se desdobram em diversos outros na cadeia econômica produtiva. Assim, a utilização dos recursos do PBF numa família, os gastos imediatos, são com a aquisição de bens e serviços. Os gêneros alimentícios figuram em primeiro lugar, o que pode parecer óbvio, mas o que interessa não é a distinção de alimentos numa perspectiva espacial, isto é, os alimentos adquiridos suprem a falta da oferta, dos mesmos alimentos, na escala do lugar. A questão que se coloca é que boa parte dos alimentos consumidos são industrializados e produzidos fora da região de domicílio da família, o que conduz as considerações para a instância tributária.

A transferência de renda, do próprio recurso, para o Estado: municipal, estadual, federal mesmo ao considerar a desoneração tributária da cesta básica reduz o próprio efeito benéfico do recurso em si. Segundo cálculos do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), em julho de 2010, para cada R\$ 1,00 transferido pelo governo federal a título de investimento social (direitos previdenciários e benefícios do PBF), há um aumento na renda das famílias de R\$ 1,86 em razão dos efeitos multiplicadores desencadeados. Contudo, do mesmo R\$ 1,00 investido pelo governo, R\$ 0,56 retornam ao Estado na forma de impostos e arrecadações.

Ao considerarmos as regras do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) a partir da localização das indústrias produtoras de alimentos – mormente na região Sudeste, especialmente no estado de São Paulo –, a transferência de renda,

via tributação para as áreas produtoras, acaba por acentuar os desníveis regionais. Assim, o circuito da verticalização econômica produz mais de um vértice de rebatimento e de transferência de recursos para outras regiões.

O efeito da escala se recrudescer na perspectiva espacial, uma vez que a tentativa de dirimir as desigualdades sociais reforça as disparidades espaciais. É claro que não se deve pensar na lógica de um desenvolvimento do lugar autossuficiente mesmo porque a dinâmica dos fluxos, em toda a história da humanidade, tende a produzir a circulação de bens e serviços.

Entretanto, o problema não está na circulação em si, mas no arranjo espacial da economia brasileira e da lógica tributária vigente. Ao se admitir que o processo de produção de alimentos, mesmo industrializado, é de baixa intensidade tecnológica, a cadeia produtiva em si não agrega conhecimento em rede. Logo, a compra do produto em si é a compra de um agregado de elementos (bancarização, crédito, bens e serviços), inclusive impostos, que leva à transferência e concentração da renda. Curiosamente o benefício do PBF é, ao longo do processo, concentrador da renda e inibidor da superação das desigualdades socioespaciais inter-regionais.

Assim, a relação de tempo e espaço é fundamental para o entendimento da política pública do PBF quando estabelecemos a interação dos circuitos: políticas públicas, famílias. Ao admitirmos que os recursos transitam pelos circuitos e que há um tempo de circulação e de efeitos em um contexto é fundamental analisar a possibilidade de expansão dos efeitos benéficos ao longo do tempo-espaço na escala do lugar. Ao admitir o efeito PBF no comércio local, o consumo se dá para bens e serviços imediatos.

Este tempo de consumo é relativo e depende do consumo de cada família e da repercussão ao longo da cadeia produtiva. O grande desafio, todavia, é considerar o tempo de circulação dos recursos, na escala do lugar, produzindo outros fluxos para além do consumo de bens e serviços. Assim, como estabelecer um circuito de inovações, geradas a partir do PBF, que repercutam na escala do lugar para além do consumo de bens e serviços?

O que se quer dizer com o tempo de circulação dos recursos é no sentido de estabelecer outros objetivos acoplados aos benefícios do PBF para além das condicionalidades da matrícula e da frequência escolar das crianças e adolescentes, que respaldem a família no contexto. Pensar inovação ao admitirmos a circulação e a geração de “novos” fluxos ou circuitos. Todavia, não se trata somente de autonomia dos lugares frente a outras escalas, mas da possibilidade de desenvolvimento que não dependa de ações governamentais e, mesmo, de períodos de “bonança” econômica, haja vista os ciclos não sustentados de crescimento da economia brasileira, principalmente, no século passado.

O conjunto de elementos que podem explicar uma realidade vai além do que se percebe, ou das estatísticas, ou dos índices. Trata-se, por conseguinte, de uma análise qualitativa da realidade, isto é, da dialética do cotidiano dos contextos.

Da transferência de renda à transferência de bens e serviços públicos, conhecimento e a reconstrução crítica da realidade

A modernidade se pautou pela perspectiva racional como fonte e validação do conhecimento. A burocracia do Estado vale-se de parâmetros da ciência e se impõe por processos muitas vezes tayloristas, por um lado, e weberianos, por outro. A racionalidade burocrática tenta controlar o tempo do território. Para Taylor controlar o tempo é também ter acesso ao espaço (as dinâmicas sociais cotidianas). Weber nos alerta para os “tipos ideais” da burocracia do Estado, onde a administração tende a suplantar racionalmente instituições em prol da eficiência a partir da perspectiva do *expert*. Equivocadamente, em várias instâncias políticas e econômicas, atribui-se à imaginação e a criatividade cotidiana elementos de informalidade e improvisação.

Contudo, as múltiplas racionalidades do lugar, e seus significados, tendem a suplantam a tecnoburocracia estatal. Com relação ao tempo de circulação dos recursos do PBF é fundamental viabilizar dinâmicas que integrem o tempo espaço. As políticas públicas tendem a ter um tempo próprio e, por vezes, não incorporam o tempo das ações ao espaço e à dinâmica de cada lugar.

É fundamental advertir sobre os efeitos duradouros da Previdência Social no espaço rural brasileiro, onde a continuidade do direito dinamiza as relações sociais e geracionais, de gênero, culturais e socioespaciais. A renda, em si, não quer dizer muita coisa, mesmo em uma sociedade de consumo, mas deve permitir o rompimento do arcabouço mecanicista das políticas públicas, mesmo aquelas de cunho social. À academia cabe produzir conhecimento, interpretar o universo em suas diversas dimensões, permitir que o(s) mundo(s) do rural brasileiro se mostre(m) em sua complexidade.

Para entender os circuitos articulados pelo PBF e, assim, propor uma dinâmica criativa e inovadora, é mister a utilização de critérios teóricos e metodológicos, mas qual o melhor desenho? Qual a melhor interpretação para não cairmos na tentação da prescrição e do reducionismo?

O ambiente técnico-científico criado pelo escopo de ações entre estado-sociedade-mercado impôs limites à linguagem, à expressão e à comunicação do conhecimento e,

por vezes, obliterou a criatividade do cotidiano. A criatividade depende, por suposto, de parâmetros, mas seguramente da liberdade do pensamento. Em muitos casos a liberdade é tolhida em prol dos objetivos da política e dos interesses diversos.

De um modo geral, os próprios programas de políticas públicas constituem os primeiros obstáculos apresentados à liberdade criativa ao apresentarem uma visão padronizada do território. Do mesmo modo, os objetivos em prol do desenvolvimento de um país, associados à competição (mesmo na política), levada ao extremo, terminam por reduzir o universo do ambiente de criatividade pelas dificuldades que impõem ao diálogo, que em muitos casos é fruto de movimentos sociais e organizações não governamentais (ONGs) desfocados de um determinado contexto. Logo, como fazer a reconfiguração de políticas públicas funcionalistas e indutivas?

Surge o pensar sobre as fronteiras da realidade instituída, que não são necessariamente limites, como possibilidades de inter-relação e inscrição de múltiplas ações no território. As fronteiras das políticas públicas com os circuitos da *práxis* – horizontalidades, dos contextos, nos induzem a trabalhar com elementos e conceitos mutantes.

Os circuitos da *práxis* operam com a inter-relação de mundos e de perspectivas para além das prescrições. A *práxis* cotidiana é um produto da reflexão frente à realidade impregnada da racionalidade instrumental econômica. Todavia, não há um entendimento definitivo dos movimentos das políticas públicas que, também, não são imunes ao compasso da política mesquinha nas diversas escalas. Os circuitos da *práxis* são arquiteturas do cotidiano.

A arquitetura do cotidiano é uma construção de fixos e fluxos ao longo do tempo, da história. Assim, o sentido do tempo cotidiano é uma composição histórica das narrativas de cada pessoa e da própria comunidade em determinado lugar. As estruturas são construídas, e reconstruídas, e alteradas pela ação-reflexão do cotidiano, pois não é possível rendermos às condições fixas dessa arquitetura, pois são os fluxos que dinamizam a história pessoal e coletiva.

Logo, é sempre melhor explicar os fatos à luz da história do cotidiano do que da razão. De fato a historicidade do sistema do lugar (cotidiano) nos leva a problematizar e a refletir. Essa história é construída por atores sociais que fazem escolhas, agem, e o sentido do tempo (história) envolve uma percepção das atitudes e opções pelas mudanças, as visões de mundo. São, portanto, experiências que se inter-relacionam; uma situação presente às experiências passadas e às perspectivas futuras.

No que tange ao espaço rural, os valores transferidos via PBF deveriam ser acooplados a um sistema de recursos de cunho socioespacial. Para uma elucidação de raciocínio, trabalharemos com os aspectos socioeconômicos e ambientais levantados durante a pesquisa, em comunidades rurais no município de Oliveira - MG, durante

as conferências públicas (2009) organizadas pela Secretaria Municipal de Assistência Social, abrangendo as comunidades rurais pesquisadas.

A prioridade, em si, para as famílias, não diz respeito ao trabalho e à renda agrícola, mas a um escopo mais amplo, interconectando várias demandas. Na medida em que se trabalhava com os achados de pesquisa ao analisar as entrevistas ficou claro que o fulcro das demandas tem a ver com a dinâmica espacial, abrangendo desde aspectos de saneamento ambiental (oferta de água, coleta de lixo e esgoto) a fatores de qualificação profissional, acesso aos serviços de saúde, segurança pública e bem-estar da família (crianças, adolescentes e idosos).

Nesse sentido a sistematização dos elementos espaciais, que podem ser incorporados ao PBF por parte do Estado na esfera federal, deveria ser motivo de atenção. São, pelo menos, duas premissas, a saber: 1) a primeira alerta para a dimensão espacial-territorial. O PBF tem a capacidade de cobrir uma ampla gama espacial-regional e de desvelar a realidade de milhares de famílias brasileiras, principalmente no espaço rural. Ao atingir um espectro tão amplo no caleidoscópio do território nacional seria factível vincular a outros elementos para além da transferência de renda. Os efeitos duradouros dos recursos do PBF deveriam ser observados e estimulados para que o processo de desenvolvimento seja o mais amplo possível. Assim, a vinculação do PBF a outras ações do Estado deveria levar em consideração o contexto socioespacial das famílias; 2) A segunda tem uma conotação empírica, mas não relativista, das demandas de cada lugar. Essa premissa estaria vinculada às demandas das comunidades rurais pesquisadas no município de Oliveira - MG. Os recursos do PBF poderiam articular outros recursos de mais longo prazo. O prazo não é somente em termos de duração dos repasses às famílias de um determinado contexto, mas a possibilidade de uma circulação sistêmica do recurso.

Assim, para cada real investido na transferência de renda, outro real poderia ser investido nos seguintes elementos socioespaciais: coleta e destino do lixo, creches e escolas (não somente para a educação formal), saneamento ambiental (água tratada e coleta de esgoto), atendimento à saúde da família, ações voltadas para a família, tanto na perspectiva de gênero quanto geracional, incorporação da mulher como ator social nas famílias, mas também na comunidade, principalmente na vinculação de bens, serviços públicos e geração de renda.

Essa segunda premissa diz respeito à transferência de bens e serviços públicos. Há que se perceber, nesse sentido, que o aumento da renda, visão estruturalista, deve ser acoplado ao aumento, na mesma proporção, do acesso a bens e serviços públicos por parte do Estado nos diversos níveis.

Do papel da mulher ou uma velha receita: da contradição ao funcionalismo?

O PBF apresenta uma perspectiva de gênero das mais louváveis. Diz respeito ao fato de a mulher (muitas chefes de família) estar vinculada ao recebimento do benefício. As mulheres são agregadoras da família, detentoras e reprodutoras das formas simbólicas, imateriais e materiais da vida cotidiana. Mas quanta responsabilidade lhes incumbe a contemporaneidade?

O debate sobre as representações de gênero pode caminhar da contradição ao funcionalismo. A mulher foi engajada aos processos produtivos, por vários motivos, mas ainda lhe cabe a dimensão doméstica e os mitos (muitos construídos pela modernidade) acerca da maternidade e educação dos filhos.

Transferiu-se compulsoriamente à mulher, desde o século XX, pelo menos no Ocidente, o papel de consolidar a modernidade. De forma sub-reptícia transferiu-se às mulheres a incumbência da desconstrução de realidades. A “emancipação”, os direitos da mulher e os cargos a serem conquistados, que são de grande avanço para a sociedade, são processos que se transformaram em produtos de consumo. A mídia, principalmente, mas os diversos setores da sociedade e o Estado transformaram as contradições da vida pública e principalmente privada da mulher em funcionalismo. Assim, as políticas públicas focaram neste ator social.

No que tange ao PBF, o papel da mulher está vinculado mais a uma visão da família, o que pode parecer nobre, e menos na cidadania da própria mulher, como mãe, companheira, esposa, estudante, trabalhadora. É preciso, portanto, debater criticamente o funcionalismo do papel da mulher na sociedade contemporânea.

Por isso mesmo, uma das soluções para ampliar os efeitos positivos do PBF no lugar, que pode ter um viés também funcionalista, diz respeito à possibilidade da (re) produção do conhecimento agregando vantagens ao lugar. Há que se considerar, sobre isso, que o termo “vantagens” não deve ser entendido numa perspectiva econômico-financeira, mas pela possibilidade da amplitude do papel da mulher, qual seja, ampliar a mera vinculação da renda com a satisfação do acesso ao consumo.

É fundamental vislumbrar a mulher como parte da expansão do circuito da *práxis*, isto é, dimensionar o efeito da educação vista não somente pela garantia da frequência escolar dos filhos (condicionalidade), mas pela garantia da agregação de valor à cidadania da mulher. Curiosamente, o PBF é perverso ao reforçar o papel da mulher como cerne da família. Esses processos dizem respeito ao próprio contexto do acesso à renda.

A transferência de renda é parte de um problema mais amplo, o que expõe a questão do público-privado das políticas públicas do Estado brasileiro. Há sérios riscos da tutela da vida familiar, e principalmente da mulher, por parte do Estado.

Atores sociais e a articulação das variáveis na utilização dos recursos no território

Talvez um dos problemas na análise dos recursos (sentido amplo), num determinado contexto, seja a capacidade de entender a contabilidade do uso de um recurso, isto é, a apropriação eficiente exige soluções para o melhor momento e lugar (OSTROM et al. 1990). O espaço é, por suposto, um sistema aberto e sensível aos fluxos (circulação, comunicação, informação), o que nos conduz ao conceito de externalidade: a interdependência entre os sistemas e subsistemas. As externalidades produzem efeitos complementares e substitutos. Os efeitos complementares podem ser vislumbrados positivamente e os substitutos podem exercer temporariamente a função de um efeito complementar, gerando a entropia do sistema. Portanto, a externalidade deve ser devidamente contabilizada ou pode gerar uma alocação subótima.

Deve ser ressaltado, por conseguinte, que não há uma distribuição homogênea dos recursos. Assim, surge a relação entre a oferta e a demanda, para além de um mercado perfeito em relação aos recursos, o que produz, pelo menos, duas condições (corroboradas por OSTROM et al., 1990) que levam a um dilema na utilização desses bens e recursos, por exemplo os recursos do PBF:

- 1) condição subótima: as estratégias dos apropriadores relacionam-se a configuração do sistema, tecnologias, regras, condições de mercado e atribuições dos apropriadores;
- 2) condições alternativas institucionais:
 - a) estratégias – incluem a produção, investimento, governança e custos de transação;
 - b) regras – o necessário consenso (em meio às contradições) para as mudanças.

Assim, há que se questionar: que tipos de variáveis institucionais podem afetar a probabilidade de sucesso na resolução dos dilemas no uso de bens e recursos comuns? Por conseguinte, o que afeta a probabilidade dos programas de transferência de renda na resolução do dilema do uso dos recursos públicos comuns? Logo, o que ajuda na resolução de problemas é a combinação de diversos fatores: ambiente, cultura, conjunto de regras, política, fatores econômicos, referenciais históricos, o contexto e significados cotidianos.

Todavia, a possibilidade dos gestores públicos de avaliar a realidade (configuração espacial) é momentânea em um contexto socioespacial dinâmico e mutável. Por vezes, pode ocorrer uma leitura territorial incompleta.

O equívoco se configura da seguinte forma:

- a) problema de linguagem – pensamento – estrutura do que se propõe, alternativas e viabilidades técnicas e econômicas e de quem é percebido como receptor;
- b) momento histórico havendo ou não transformações da estrutura, dos processos, das formas, conteúdos, funções, reflexões e ações. O momento histórico é, concomitantemente, um momento espacial, pois há inter-relações dos fatores da realidade;
- c) cultura – antagonismos entre a cultura técnico-científica, técnico-burocrática e a cultura cotidiana e contextualizada do espaço rural;
- d) níveis de percepção das inter-relações dos fatos no espaço.

Os circuitos das verticalidades e horizontalidades interagem na articulação dos processos envolvendo a transferência de renda, contudo, a interação gera fluxos diversos a partir da *práxis*. Por isso, muitas propostas de desenvolvimento tendem a produzir um dilema para os que “pensam” as políticas e para os que “recebem”. Há ainda as instâncias complementares que vão desde os agentes públicos regionais àqueles de âmbito do lugar.

Considerações finais

Para compreender as demandas de cada lugar há que se ter certa familiaridade com o presente: configuração espacial. Considerando que os atores sociais apresentam comportamento racional no tempo e no espaço, é plausível avançarmos para o conceito de atores socioespaciais.

É importante observar a organização das suas preferências em cada contexto e que as ações verticalizadas (políticas públicas) tendem a homogeneizar o contexto. Logo, é impossível para qualquer ator social, analista de política pública ou organização, deter todas as informações. Partindo, então, do pressuposto de que os atores sociais fazem escolhas racionais, é possível considerar o conjunto de informações disponíveis entre os circuitos.

Portanto, um dos problemas na análise do uso dos recursos do PBF, em um determinado contexto (horizontalidade), é a capacidade de entender a contabilidade do uso do recurso. As condições institucionais: a) as estratégias – investimento, governança, planejamento e objetivos, b) as regras – o necessário consenso (em meio às contradições) para as mudanças.

Há um conjunto de variáveis nos circuitos do PBF que podem afetar a probabilidade de sucesso na resolução dos dilemas no uso dos recursos e na capacidade destes em gerar o desenvolvimento sustentado e aplacar as desigualdades.

Desse modo, cada família, inserida no PBF, e cada agente de política pública tem um conjunto de ações – o conjunto de vantagens dos lugares que o ator socioespacial percebe e no qual ele age, bem como o seu conteúdo pode desviar-se consideravelmente daquele da porção do “mundo real” que ele pretende representar.

A intenção, ao longo do texto, foi levantar o debate sobre a dimensão socioespacial das inserções de políticas públicas, detidamente o Programa Bolsa Família, e considerar que a dinâmica espacial é composta por uma miríade de variáveis que se articulam, simultaneamente, nas diversas escalas em um território.

BEYOND THE BOLSA FAMILIA PROGRAM: COMPLEXITY OF CONTEXTS AND METAMORPHOSES DEVELOPMENT

Abstract

This article aims to talk on the Bolsa Família Program (BFP) of the federal government in a spatial perspective. The tangle of text present theoretical connotation from an effort to analyze the socio-spatial scales of public policy to transfer income and at the same time, check the case of the municipality of Oliveira - MG, studied for a doctoral thesis defended in December 2011. Be problematized the circulation time of PBF resources within the municipality, its advantages, limitations and possible alternatives to increase the time of the beneficial effects of resources beyond the immediate consumption. Another critical point is the perverse effect of the tax burden that tends to perpetuate the evil that tries to outdo itself Brazilian state: inequality and inter and intra-regional concentration of income.

Keywords: Development. Rural space. Spatial dynamics. Transfer income.

ADEMÁS DEL PROGRAMA BOLSA FAMILIA: LA COMPLEJIDAD DE LOS CONTEXTOS E LAS METAMORFOSIS DEL DESARROLLO

Resumen

Este artículo tiene como objetivo hablar sobre el Programa Bolsa Familia (BFP) del gobierno federal en una perspectiva espacial. La maraña de texto teórico connotación actual de un esfuerzo por analizar las escalas socio-espaciales de las políticas públicas para transferir ingresos y, al mismo tiempo, revise el caso del municipio de Oliveira - MG, estudiado para una tesis doctoral defendida en diciembre de 2011. Se problematiza el tiempo de circulación de los recursos PBF en el municipio, sus ventajas, limitaciones y posibles alternativas para aumentar el tiempo de los efectos beneficiosos de los recursos más allá del consumo inmediato. Otro punto crítico es el efecto perverso de la carga fiscal que tiende a perpetuar el mal que trata de superar el estado brasileño: la desigualdad y la concentración inter e intra-regional de la renta.

Palabras clave: Desarrollo. Espacio rural. La dinámica espacial. Transferencia de ingresos.

Referências

- BARTHES, R. *Elementos de semiologia*. Trad. de Izidor Blikstein. 16. ed. São Paulo: Cultrix, 2006.
- BRASIL. Ministério Do Desenvolvimento Social. Oliveira – Programa Bolsa Família (PBF) – MDS. Disponível em: www.mds.gov.br. Acesso em: 28 jul. 2011.
- GIDDENS, A. *La constitution de la société: elements de la théorie de la structuration*. Paris: Presses Universitaires de France, 1987.
- LE MOIGNE, J.-L. *A teoria do sistema geral*. Trad. de Jorge Pinheiro. Lisboa: Instituto Piaget, 1996.
- OSTROM, E. *Governing the commons*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE OLIVEIRA, MG. Secretaria Municipal de Assistência Social. Consolidado de pesquisa: consulta as comunidades rurais, 2009.
- SANTOS, M. *A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2002.
- _____. O espaço e seus elementos: questões de método. *Revista Geografia e Ensino*, Belo Horizonte, v. 1, n. 1, p. 19-30, mar. 1982.
- SOUZA, M. L. de. *Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanas*. 3. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.
- VEIGA, J. *Território e desenvolvimento local*. Oeiras: Celta, 2005.