

Núcleo de Inovação em Políticas Públicas - NISP

Pesquisa: Reestruturação do Bolsa Família - Uma proposta de Inovação Social em Políticas Públicas para a Redução das Desigualdades Regionais

Nota Técnica

1. As desigualdades regionais e suas causas

Minimizar as desigualdades regionais representa um desafio crucial, principalmente para os governos federal e estaduais, visto que essas desigualdades impactam significativamente a qualidade de vida, a coesão social, a economia e a estabilidade política. Pensadores renomados como Celso Furtado, Milton Santos, Daron Acemoglu, Branko Milanovic e Oded Galor abordaram a questão da desigualdade regional sob diversas perspectivas, **destacando a necessidade urgente de políticas públicas orientadas ao desenvolvimento regional equilibrado, à inclusão econômica e ao fortalecimento institucional.**

Celso Furtado, destacado economista brasileiro, salientou a urgência de combater as desigualdades regionais no Brasil, especialmente no Nordeste. Para ele, **a concentração de recursos econômicos em certas áreas e a falta de investimentos nas regiões menos favorecidas perpetuam a pobreza e a exclusão social.** Furtado advogou fervorosamente por políticas públicas voltadas ao desenvolvimento regional equilibrado, incentivando o crescimento econômico e a redução das desigualdades.

Milton Santos, por sua vez, focou seus estudos nas desigualdades espaciais e na marginalização de áreas menos desenvolvidas, enfatizando a compreensão das dinâmicas territoriais e a centralização de recursos. Santos acreditava na **valorização e fortalecimento das potencialidades locais, bem como na implementação de políticas para a redistribuição de recursos.**

Daron Acemoglu abordou a persistência das desigualdades como causa principal do atraso de algumas regiões, apontando a necessidade de instituições políticas e econômicas inclusivas. Para ele, **a falta de inclusão (institucional) cria um ciclo de pobreza que impede o desenvolvimento sustentável.**

Branko Milanovic analisou as origens e consequências da desigualdade global, destacando a disparidade entre países como fator crucial. Ele **defendeu políticas globais que promovam a justiça social e a distribuição equitativa de recursos.**

Oded Galor, estudando a relação entre desigualdade e desenvolvimento econômico, concluiu que altos níveis de desigualdade podem levar à instabilidade política e social, e afetar o investimento em capital humano. Galor **enfatizou a necessidade de políticas que promovam igualdade de oportunidades.**

As visões desses autores apresentam convergências, como o reconhecimento das desigualdades, a importância de políticas de redistribuição e o papel das instituições, bem como valorização das potencialidades locais. As divergências se dão no escopo das desigualdades, suas origens e as soluções específicas propostas.

2. O Nordeste em dados

A participação do Nordeste no Produto Interno Bruto (PIB) nacional aumentou de 11,4% em 2002 para 13,5% em 2019. Esse dado indica que a região tem gerado uma parcela um pouco maior da riqueza nacional, embora ainda seja insuficiente quando comparada com a sua população, que representa aproximadamente 27% da população total do Brasil. Esse avanço foi motivado por uma combinação de fatores, incluindo o aumento dos investimentos públicos na região, a expansão do setor turístico, o desenvolvimento do setor energético, o crescimento da produtividade agrícola e o estabelecimento de indústrias significativas como a automotiva e a petroquímica.

Entretanto, apesar do progresso na participação do Nordeste no PIB nacional, obstáculos persistem, como a baixa qualificação da força de trabalho, a deficiência em infraestrutura e a dependência de 43,5% de sua população do Programa Bolsa Família. Assim, a renda continua predominantemente concentrada, e as estratégias para superar a pobreza ainda dependem fortemente de transferências diretas de renda.

A proporção da população brasileira vivendo em condições de pobreza caiu de 25,4% em 2003 para 12,5% em 2019. No Nordeste, a taxa de pobreza caiu de 39,9% em 2003 para 22,4% em 2019. Esse declínio na pobreza foi impulsionado por uma combinação de fatores, como a expansão do mercado de trabalho, o ajuste do salário mínimo e a ampliação dos programas sociais.

No entanto, a parcela da renda nacional pertencente aos 10% mais ricos do Nordeste aumentou de 42,1% em 2002 para 46,3% em 2019. Em contrapartida, a porção da renda nacional pertencente aos 50% mais pobres da região diminuiu de 17,7% em 2002 para 15,6% em 2019. Esses dados salientam que as desigualdades no Nordeste estão aumentando, em comparação com o restante do país. A mitigação dessas desigualdades é essencial para promover o desenvolvimento regional, combater a pobreza e assegurar a justiça social.

3. O Programa Bolsa Família entendido no contexto das desigualdades regionais

Políticas públicas desempenham um papel fundamental na luta contra as desigualdades. Estratégias que podem contribuir para a redução dessas disparidades incluem transferências de renda, investimentos em educação e saúde, e iniciativas de inclusão social. **O Programa Bolsa Família (PBF) pode ser interpretado de várias maneiras por esses autores. Para Furtado, pode representar uma ferramenta de redistribuição para regiões menos favorecidas; para Santos, uma forma de fortalecer potenciais locais; para Acemoglu, uma maneira de quebrar o ciclo de pobreza; para Milanovic, um passo na redução das desigualdades globais; e para Galor, uma promoção da educação e crescimento econômico.**

Em resumo, o PBF alinha-se às interpretações dos autores ao abordar as desigualdades através da redistribuição de renda, incentivando a inclusão econômica e contribuindo para o desenvolvimento humano. Essas visões fornecem uma análise abrangente das desigualdades, variando desde o foco regional do Brasil por Furtado e Santos, até a perspectiva global de Acemoglu, Milanovic, e Galor, elucidando a complexidade do tema e oferecendo diferentes caminhos para abordar a questão.

As desigualdades no Nordeste são um problema complexo e multifatorial. Entre as principais causas, destacam-se a falta de investimentos em infraestrutura e educação, a desigualdade de gênero e a violência. Essas desigualdades têm consequências negativas para a população, exacerbando a pobreza, a falta de oportunidades e a exclusão social, além de poderem gerar instabilidade política e social.

Neste cenário, **a inovação social em políticas públicas, que se refere à introdução de novas abordagens e estratégias para lidar com desafios sociais complexos, torna-se fundamental.** Essas novas abordagens visam promover mudanças positivas e sustentáveis nas condições sociais, econômicas e ambientais, além de melhorar a eficácia, a eficiência e a equidade das políticas públicas. A inovação social **pode ser empregada para desenvolver novos programas e serviços voltados para os mais vulneráveis, além de criar modelos de governança mais inclusivos e participativos.**

Visando a construção de uma sociedade mais justa e igualitária, propomos uma **revisão abrangente do programa Bolsa Família.** A iniciativa prevê a incorporação de cinco vetores estratégicos que, juntos, devem contribuir para a redução das desigualdades sociais no Brasil, proporcionando uma melhor qualidade de vida à população mais vulnerável.

Figura 1 – Novo Bolsa Família em perspectiva Sistêmica



VETOR 1: DESCONCENTRAÇÃO DE RECURSOS PÚBLICOS

Nossa ação inicial será **criar um modelo de governança participativa**, com conselhos locais formados por representantes da comunidade. Esses conselhos serão responsáveis por identificar as necessidades de suas respectivas regiões e apresentar propostas para a utilização dos recursos públicos. Adicionalmente, implantaremos um sistema de acompanhamento e avaliação desses recursos, assegurando sua utilização adequada e transparente.

VETOR 2: VALORIZAÇÃO DAS POTENCIALIDADES LOCAIS

Para a valorização das potencialidades locais, estabeleceremos parcerias com entidades locais e regionais para a identificação de oportunidades de desenvolvimento. Promoveremos a capacitação profissional alinhada às vocações regionais, incentivando a economia local. Além disso, criaremos um fundo de investimento para apoiar pequenos empreendedores e cooperativas locais, fomentando o desenvolvimento sustentável.

VETOR 3: INCLUSÃO POR MEIO DE INSTITUIÇÕES FORTES

Com foco na inclusão social, **fortaleceremos instituições de assistência social, saúde, educação e segurança através do aumento de investimentos e capacitação de pessoal.** Além disso, implementaremos políticas de acesso igualitário a esses serviços, assegurando que todos os cidadãos, independentemente de sua condição socioeconômica, possam se beneficiar deles.

VETOR 4: PROMOVER EDUCAÇÃO PARA ESTIMULAR EMPREENDEDORISMO E INOVAÇÃO

No vetor educação priorizaremos a formação integral e contínua de cidadãos, investindo em programas de alfabetização, ensino técnico e superior. Estabeleceremos parcerias com o setor privado para proporcionar estágios e programas de treinamento. Na saúde, focaremos na prevenção e promoção da saúde, aumentando o acesso a exames de rotina e campanhas de conscientização. No âmbito do empreendedorismo, criaremos incubadoras e espaços de compartilhados de trabalho, além de programas de financiamento para empresas.

VETOR 5: BENCHMARKING PARA REDUZIR DESIGUALDADES GLOBAIS

Finalmente, para assegurar a eficácia de nossas ações, **implantaremos um sistema de monitoramento e avaliação baseado em indicadores-chave de desempenho. Faremos benchmarking com as melhores práticas internacionais, aprendendo com as experiências de outros países e adaptando-as à nossa realidade.** Isso nos permitirá aprimorar constantemente nossas estratégias e garantir que estamos no caminho certo para reduzir as desigualdades.

A renovação do Bolsa Família com essa visão sistêmica e integrada nos permitirá enfrentar as desigualdades de forma eficiente, proporcionando melhores condições de vida para todos os brasileiros. Entretanto antes de promover as transformações é preciso

entender o que não está operando de forma adequada. Mudanças não planejadas resultam em estratégias não consolidadas.

Como estratégia a inovação social do programa Bolsa Família incorpora uma abordagem sistêmica que integre ações de outras áreas relevantes, como educação, saúde, trabalho e infraestrutura. Essa reformulação poderia transformar o Bolsa Família em um instrumento de políticas mais integrado, que não apenas forneça suporte financeiro condicionado¹, mas também promova o acesso a oportunidades de educação, emprego, saúde e participação cidadã. Ao tratar a pobreza e as desigualdades como problemas sistêmicos, essa abordagem integrada poderia melhorar a efetividade do Bolsa Família, fortalecer o tecido social e econômico das regiões beneficiadas e contribuir para a redução das desigualdades regionais. A inovação social, neste contexto, é uma poderosa estratégia para criar soluções públicas mais abrangentes, resilientes e sustentáveis.

4. Conclusão:

O cenário atual do Brasil evidencia desigualdades regionais profundas, que se refletem em aspectos socioeconômicos, educacionais e de saúde. A análise multidisciplinar sobre essas desigualdades, através das lentes de grandes pensadores, aponta para a necessidade de políticas públicas robustas e bem fundamentadas, que almejem não apenas uma solução imediata, mas um desenvolvimento sustentável e equilibrado.

O Nordeste, como apresentado, ainda que demonstre avanços econômicos e redução de pobreza nos últimos anos, continua enfrentando desafios significativos. Esses desafios estão intrinsecamente ligados à concentração de renda e à persistência de desigualdades, que só podem ser superados por meio de estratégias intersetoriais.

Neste contexto, o Bolsa Família, um programa emblemático no combate à pobreza, precisa evoluir para se tornar uma estratégia de política pública mais abrangente para o desenvolvimento humano. A proposta de inovação social, articulada por meio de cinco vetores estratégicos, busca construir um Bolsa Família que vá além das transferências diretas de renda, integrando ações de diferentes setores para proporcionar uma abordagem holística.

Os vetores propostos buscam, entre outros aspectos, valorizar potencialidades locais, investir na formação e capacitação da população, fomentar o empreendedorismo e garantir uma gestão transparente e participativa. Dessa forma, o programa não apenas auxiliará os mais vulneráveis, mas também empoderará os beneficiários, permitindo que se tornem agentes ativos de seu próprio desenvolvimento.

A reestruturação do Bolsa Família, ancorada na inovação social, tem o potencial de transformar o programa em um instrumento de mudança que, de fato, reduza as desigualdades regionais, conduzindo o Brasil a uma trajetória de desenvolvimento mais inclusivo, equilibrado e sustentável. Para tal, é fundamental que as ações propostas sejam implementadas de forma integrada, com base em dados e avaliações contínuas, garantindo a eficácia e relevância das estratégias adotadas.

¹ O Bolsa Família é um programa de transferência condicionada de renda, o que significa que as famílias beneficiárias precisam cumprir certos requisitos para receber o benefício, como manter as crianças na escola e cumprir o calendário de vacinação.

Sergio Kelner Silveira (Coordenador da Pesquisa)

Carolina Beltrão de Medeiros

Luís Henrique Romani de Campos

Agosto de 2023