

## A importância socioeconômica dos programas de transferência de renda na Bahia: o caso do Bolsa Família\*

José Ribeiro S. Guimarães\*\*

Apesar de gradativamente a sociedade internalizar a importância social e o alcance do Programa Bolsa Família, ainda há segmentos que persistem em atacar o Programa, de forma velada. Indubitavelmente, as divergências de opiniões e as críticas são inerentes às sociedades democráticas e contribuem para o seu aperfeiçoamento. Entretanto, críticas infundadas, ideologizadas e elitistas não propiciam avanços para a construção de uma sociedade mais justa e, nesse caso, servem apenas como argumentos vazios de retórica que não se apóiam na realidade socioeconômica do país e não enxergam as profundas e históricas desigualdades secularmente enraizadas no nosso território.

Diante do contexto socioeconômico brasileiro, ainda marcado por insuficientes taxas de crescimento econômico, concentração espacial da produção e da oferta de serviços públicos, persistência das desigualdades sociais, concentração fundiária e elevados níveis de pobreza, os programas de transferência de renda assumem grande relevância no que concerne à sobrevivência das famílias,

\* Artigo originalmente publicado na revista *Conjuntura & Planejamento*, Salvador, n. 160, jul./set. 2008, editada pela Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI).

\*\* Diretor de Pesquisas da SEI, Diretor da Associação Brasileira de Estudos Populacionais (ABEP) e Diretor Científico da Associação Nacional das Instituições de Planejamento, Pesquisa e Estatística (ANIPES).

sendo um passaporte para o resgate da cidadania e emancipação social.

Por outro lado, não é demais salientar, que a renda diretamente recebida pelos beneficiários se transforma em consumo e, portanto, em demanda agregada, elevando grande parte da população excluída à categoria de consumidores e revitalizando a economia de áreas deprimidas.

Na região Nordeste do Brasil, em decorrência da sua inserção periférica e das desigualdades regionais, o Programa Bolsa Família (PBF) se torna ainda mais relevante.

O Estado da Bahia, por todas as suas particularidades, é um dos mais paradigmáticos exemplos da importância socioeconômica de um programa de transferência de renda com condicionalidades, a exemplo do PBF. Afinal de contas, um estado com uma população de 14 milhões de habitantes, 564 mil km<sup>2</sup> de área (superior aos territórios da Itália e Reino Unido juntos), dos quais dois terços estão inseridas no semi-árido, a existência de programas de transferência de renda torna-se imperiosa especialmente quando, associado a esse aspecto, o mesmo apresenta as seguintes características socioeconômicas:

- Mais da metade do PIB (53,5%) está concentrado na Região Metropolitana de Salvador, e um terço (35,5%) em apenas dois municípios (Salvador e Camaçari), enquanto que 55 municípios (13,2% do total) respondem conjuntamente por apenas 1,0% do PIB estadual.
- A grande propriedade, que corresponde a apenas 1,7% do total de imóveis rurais cadastrados, se apropria de 22 milhões de hectares, ou seja, cerca da metade (49,6%) da área total cadastrada.
- O Estado possui a maior população rural do país, em termos absolutos (4,5 milhões de habitantes).

# Ensaio

Boletim Estatísticas Públicas • n. 4 • Salvador, novembro 2008

- Possui um contingente de 1,9 milhão de analfabetos (16,8% da população de 10 anos ou mais de idade) e 3,4 milhões de analfabetos funcionais (com até 3 anos de estudo) – 33,8% da população de 15 anos ou mais de idade.
- Apresenta o maior tempo médio esperado (11,9 anos) para conclusão do ensino fundamental dentre todas as 27 Unidades da Federação do Brasil.
- A Bahia é detentora da sétima maior taxa de mortalidade infantil do país (34,5 óbitos de menores de um ano para cada grupo de mil nascidos vivos)
- Contabiliza cerca de 185 mil crianças de 10 a 14 anos de idade já trabalhando
- Convive com uma proporção de 57,7% de trabalhadores (PEA) sem o ensino fundamental completo.
- Possui um contingente de 425 mil jovens de 15 a 29 anos desempregados, o correspondente a 65,0% do total (652 mil).

Soma-se a esse inquietante quadro socioeconômico o fato de que o Estado possuía em 2004, cerca de 5 milhões de pessoas em situação de insegurança alimentar, e que no ano de 2002, antes da implantação do Bolsa Família, mais da metade da população baiana – 7 milhões de pessoas, o correspondente a 52,6% do total – viviam em famílias com rendimento mensal familiar *per capita* de até meio salário mínimo.

Diante deste cenário, é incontestável a importância de um programa de transferência de renda, a exemplo do Bolsa Família, para um Estado que apresenta tais características. O Programa Bolsa Família contemplava, em dezembro de 2007, um contingente de 1,4 milhões de famílias na Bahia, sendo que o montante total acumulado e transferido durante o ano totalizou cerca de R\$ 1,2 bilhão. O valor médio do repasse por família nesse mês era de R\$ 78,90.

Uma das críticas mais comuns é que o Bolsa Família tem estimulado as famílias a terem mais filhos, já que os valores pagos pelo programa variam de R\$ 20,00 (vinte reais) a R\$ 182,00 (cento e oitenta e dois reais), de acordo com a renda mensal por pessoa da família e o número de crianças e adolescentes até 17 anos.

Refletindo a tendência de queda da fecundidade, o número de nascimentos na Bahia vem caindo sistematicamente. Com base nas informações oriundas do Sistema de Informações sobre Nascidos Vivos (SINASC) do Ministério da Saúde e da Secretaria de Saúde do Estado da Bahia, observa-se que desde o ano de implantação do PBF, ou seja, a partir de 2003, o número de nascimentos na Bahia vem declinando sucessivamente ano após ano, tendo contraído de 239 mil em 2003 para 215 mil em 2007.

No âmbito dos municípios, constata-se que em 323 dos 417 municípios baianos (77,4% do total) o número de nascimentos diminuiu entre 2003 e 2007. Em outros 32 (7,7% do total) o número de nascimentos ficou estável ou apresentou ínfima variação. Já entre os dez municípios com maior incremento absoluto, o fator preponderante para o crescimento dos nascimentos foi a chegada de significativos contingentes de migrantes, desde meados da década de 1990 – em função, sobretudo, da introdução de novas atividades e da conseqüente expansão econômica – a exemplo de Porto Seguro, Luís Eduardo Magalhães, Mucuri, Nova Viçosa, Camaçari e Lauro de Freitas.

Vale ainda enfatizar, que em alguns municípios – mesmo diante da queda da fecundidade – o número de nascimentos ainda cresce por conta da *inércia demográfica*, ou seja, em função da prevalência de gerações mais numerosas e, conseqüentemente, com um contingente mais significativo de mulheres em idade fértil, em decorrência do regime de fecundidade do passado no qual eram mais elevadas as taxas de fecundidade.

# Ensaio

Boletim Estatísticas Públicas • n. 4 • Salvador, novembro 2008

Frente a este conjunto de constatações, fica evidente que o Programa Bolsa Família não vem estimulando as famílias a terem mais filhos para que possam receber ou aumentar o valor dos benefícios. Muito pelo contrário. A melhoria das condições de vida das famílias e o ambiente favorável propiciados pelas condicionalidades do programa nas áreas da educação<sup>1</sup>, saúde<sup>2</sup> e assistência social<sup>3</sup>, devem estar contribuindo para a ampliação do acesso à informação e aos serviços públicos, pelas famílias, fazendo com que a fecundidade passe a ser cada vez mais planejada.

Uma outra corriqueira linha de crítica é a de que o programa é assistencialista e não promove a emancipação da população beneficiária, fazendo com que as famílias “se acomodem” e se tornem “eternamente dependentes do benefício”. Entretanto, contrariamente ao apregoado, o PBF traz, na sua essência, a articulação de três dimensões essenciais à superação da fome e da pobreza.

A primeira delas é promover o alívio imediato da subsistência e da pobreza por meio da transferência de renda à família. Trata-se, portanto, de criar as condições para que as necessidades primárias dos indivíduos (alimentação e vestuário, por exemplo) sejam minimamente atendidas. Em segundo lugar, o PBF promove, inclusive via cumprimento de condicionalidades, o exercício de direitos sociais básicos nas áreas de educação, saúde e assistência social. A terceira dimensão busca a articulação com programas complementares direcionados para o desenvolvimento e integração socioeconômica das famílias, a exemplo de geração de trabalho e renda, alfabetização de adultos, acesso ao registro civil e a demais documentos, dentre outros.

<sup>1</sup> Frequência escolar de 85% para crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos e de 75% para adolescentes entre 16 e 17 anos.

<sup>2</sup> Acompanhamento do calendário vacinal e do crescimento e desenvolvimento para crianças menores de 7 anos, pré-natal das gestantes e acompanhamento das nutrizes.

<sup>3</sup> Acompanhamento de ações socioeducativas para crianças em situação de trabalho infantil.

Em suma, as dimensões se articulam com o intuito de retirar o ser humano da situação de miséria absoluta, promover o acesso aos direitos sociais básicos e a emancipação futura dos beneficiários, mediante a inserção no mercado de trabalho e geração de renda, contribuindo para o rompimento do ciclo intergeracional da pobreza.

Vale ressaltar, que nas três esferas de governo vem crescendo exponencialmente a articulação de ações e programas de geração de trabalho e renda, que têm como público-alvo prioritário os membros de famílias beneficiárias do PBF.

Dentre os mais diversos exemplos, merece destaque o Plano Setorial de Qualificação e Inserção Profissional (Planseq Bolsa Família). A ação prevê a capacitação (diretamente atrelada à inserção no mercado de trabalho) de cerca de 200 mil beneficiários do PBF com mais de 18 anos de idade e que tenham completado, pelo menos, a quarta série do Ensino Fundamental.

No Estado da Bahia, o Planseq Bahia é inicialmente voltado para 9.380 beneficiários do PBF residentes na Região Metropolitana de Salvador, que serão capacitados para trabalhar nas obras do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), no setor da construção civil. Trata-se, portanto, de, simultaneamente, promover a inclusão produtiva de membros das famílias beneficiárias do PBF e criar sinergia entre a qualificação social e profissional com as demandas específicas por mão-de-obra, oriundas dos investimentos em curso.

Uma grande lacuna que ainda perdura acerca das externalidades positivas do PBF são os seus desdobramentos na socioeconomia local. Aliás, essa poderia ser uma das linhas de pesquisa dos críticos de plantão. São poucos os estudos que avaliam os efeitos multiplicadores do PBF nos municípios, sobretudo naqueles mais pobres do país.

Um primeiro aspecto que merece destaque é o fato de que, em 2007, em 80 municípios da Bahia

# Ensaio

Boletim Estatísticas Públicas • n. 4 • Salvador, novembro 2008

(19,2% do total), o montante de recursos transferido pelo PBF era equivalente a mais da metade do valor do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), que se constitui na principal fonte de receita para a grande maioria dos municípios baianos. Em outros 217 municípios (52,0% do total), o repasse do PBF correspondia de um terço (33,3%) a 49,9% do valor do FPM.

Outro ponto importante é que os recursos recebidos pelas famílias beneficiárias são canalizados diretamente para o consumo, criando uma nova dinâmica nos mercados e socioeconomia locais, principalmente nos municípios de menor porte. Em função, sobretudo, da informalidade e da baixa monetização presente em grande parte dos mercados locais dos menores municípios, esse efeito ainda não é devidamente captado por informações e indicadores tradicionais, a exemplo da arrecadação de ICMS. Entretanto, a Avaliação de Impacto do Programa Bolsa Família, realizada pelo Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional – Cedeplar/UFMG, em parceria com a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação do MDS, divulgada em outubro de 2007, demonstrou, no comparativo entre os beneficiários do PBF e não beneficiários, um dispêndio superior para os beneficiários, sendo que a maior proporção é destinada para o consumo de alimentos e itens de educação, além dos impactos positivos sobre os gastos com vestuário infantil.

Também merece destaque o fato de que, preferencialmente, o PBF transfere o benefício para a mulher residente no domicílio, seja ela a responsável pelo mesmo (pessoa de referência) ou a cônjuge. Além de aumentar o *empoderamento* feminino – importante numa sociedade ainda marcada por contundentes desigualdades de gênero – assegura

uma maior qualidade na alocação dos recursos em prol da família, sobretudo em relação às crianças residentes no domicílio.

O PBF ainda possui outros componentes extremamente meritórios, mas ainda pouco conhecidos pela sociedade. Um deles guarda relação com a gestão e monitoramento do programa. O Ministério do Desenvolvimento Social e de Combate à Fome, responsável pelo PBF, montou uma eficiente infraestrutura, dotada de um notório quadro técnico – exemplo digno a ser seguido pela administração pública – que em pouco tempo desenvolveu, com maestria, sistemas de planejamento, gestão, monitoramento, avaliação e informação pública sobre o programa.

Cabe ainda mencionar a transparência do PBF. A cada mês de referência do pagamento do benefício, o MDS e a CAIXA disponibilizam, inclusive pela Internet, com acesso irrestrito, a lista completa de TODOS os beneficiários do PBF em cada município brasileiro.

Estes são apenas alguns dos principais aspectos atrelados à importância socioeconômica do Programa Bolsa Família. Infelizmente os destaques da mídia, sobretudo a televisiva, e o ainda presente conservadorismo elitista, que se nega a aceitar uma sociedade mais justa e igualitária, preferem enaltecer e dar visibilidade aos raríssimos casos de desvio de conduta de um ou outro beneficiário do programa ou de algum político ou gestor público que tentou ou usou o programa em benefício próprio. Entretanto, essa não é a realidade para os 6 milhões de baianos e 44 milhões de brasileiros que residem em famílias cobertas pelo programa e que, gradativamente, vão resgatando a cidadania.