

ANÁLISE DOS INDICADORES SOCIAIS BRASILEIROS PRÉ E PÓS IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA¹

ANALYSIS OF BRAZILIAN SOCIAL INDICATORS BEFORE AND AFTER THE IMPLEMENTATION OF THE BOLSA FAMÍLIA PROGRAM

DORALIZA A. ABRANCHES MONTEIRO

Doutoranda em Administração pela Universidade Federal da Bahia
(UFBA)

doraliza_monteiro@yahoo.com.br

MARCO AURÉLIO MARQUES FERREIRA

Doutor em Economia Aplicada – UFV
Professor do Departamento de Administração – UFV

marcoarelio@ufv.br

LAÍS ATANAKA DENÚBILA

Bacharel em Administração – UFV

laisatanaka@yahoo.com.br

KARLA MARIA DAMIANO TEIXEIRA

PhD em Ecologia Familiar e Infantil pela Michigan State University
USA

Professora do Departamento de Economia Doméstica – UFV

kdamiano@ufv.br

Recebido em: 05/08/2009

Aprovado em: 12/05/2010

ISSN 2175-5787

¹ Os autores agradecem o apoio financeiro concedido pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais (FAPEMIG) e a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES).

Resumo

O presente estudo tem o propósito de analisar o painel dos indicadores sociais brasileiros antes e após a implantação do Programa Bolsa Família. Para tal investigação, a orientação teórica utilizada foi a multidimensionalidade da pobreza, os aspectos da desigualdade social e um breve histórico das experiências internacionais e brasileiras de programas de transferência de renda. Foi delimitado como corte analítico os anos de 2001 a 2006, em razão de 2001 a 2003 ser considerado pré implementação do Programa Bolsa Família e de 2004 a 2006 pós implementação deste programa. Para a análise comparativa dos dados, utilizou-se a Taxa Média Geométrica e a Taxa de Crescimento. Os resultados demonstram que vários indicadores tiveram trajetória positiva, principalmente, aqueles que tem associação com as propostas do Programa Bolsa Família. Assim, houve diminuição da taxa bruta de mortalidade e mortalidade infantil, o aumento da esperança de vida ao nascer, diminuição do analbafetismo, aumento da média de anos de estudo da população, aumento dos investimentos em educação, aumento dos gastos em saúde, aumento da cobertura de serviços públicos e de infra-estrutura social, o aumento das famílias com posse de bens duráveis, a queda da população pobre e indigente, o aumento da renda e dos pobres, a queda da concentração de renda. Os resultados depõem a favor da política de transferência de renda, enquanto elemento indutor de melhorias sociais, embora existam outros fatores positivos condicionantes.

Palavras-Chaves: Indicadores sociais. Programa Bolsa Família. Políticas Públicas.

Abstract

The present study aims to analyze the panel of the Brazilian social indicators before and after the implementation of the *Bolsa Família* Program (Family Purse Program). For this investigation, the theoretical orientation used was the multidimensionality of poverty, the aspects of social inequalities and a short history of the international and Brazilian experiences of income transfer programs. As an analytic range, the years from 2001 to 2006 were chosen, because 2001-2003 are considered to be the pre-implementation of the *Bolsa Família* Program, and 2004-2006 are its post-implementation. For the comparative analysis of the data, the Geometric Average Rate and the Growing Rate were used. The results showed that many indicators had positive figures, especially those related to the purposes of the *Bolsa Família* Program. Thus, there was a decrease in the mortality and infant mortality gross rates, an increase of life expectancy at birth, a reduction of illiteracy, an increase in the average study years of the population, in the educational investment, in health expenses, in the coverage of public services and social infrastructure, an increase of families with durable goods, a decrease in the poor and indigent population, an increase of the poor people's income, a decrease in income concentration. The results speak in favor of the politics of income transfers, as an inductor element of social improvements, although it is not apart from other positive conditioners.

Key-Words: Social indicators. *Bolsa Família* Program. Public policies.

1. INTRODUÇÃO

Os temas pobreza e desigualdade ocuparam lugar de destaque na agenda política de forma mais intensa desde 1990. Nesse sentido foram criadas diversas políticas públicas com intuito de combater ou minimizar essas mazelas sociais. Dentre essas políticas públicas, destaca-se os programas de transferência de renda, no qual o Programa Bolsa Família se insere.

O Programa Bolsa Família foi criado no ano de 2003, com o intuito de unificar os programas de transferência existentes, pois foi diagnosticado que havia existência de programas concorrentes e sobrepostos nos seus objetivos e público-alvo; ausência de uma coordenação geral dos programas; gerando desperdício de recursos; orçamento alocado insuficiente; ausência de planejamento gerencial dos programas; e, ausência de articulação efetivas com outras políticas emancipatórias, dentre outros fatores (NASCIMENTO, 2006; SILVA *et al.*, 2007). Desde a sua implantação, os investimentos realizados nesse programa passaram de R\$ 5,6 bilhões em 2004 para R\$ 8 bilhões em 2007, e o total de famílias de 6,5 milhões em 2004 para 11,2 milhões em 2008.

Tabela 1 – Evolução das Transferências para o Programa Bolsa Família no Brasil (em 1.000)

| Brasil | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 |
|--------------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Valor real | 5.592.873,82 | 6.465.171,42 | 7.218.888,35 | 7.953.895,23 |
| Valor <i>per capita</i> | 96,03 | 122,49 | 158,66 | 174,81 |
| Taxa de crescimento | | 15,60% | 11,66% | 10,18% |
| Taxa média geométrica de crescimento | | | | 12,46% |

Fonte: MONTEIRO, 2008.

* Valores reais deflacionados com base no IPCA do ano de 2004.

São considerados programas de transferência de renda aqueles destinados a efetuar transferência monetária, independentemente de prévia contribuição, a famílias pobres, assim consideradas a partir de um determinado corte de renda *per capita* familiar (SILVA *et al.*, 2007).

Além dessas características, o Programa Bolsa Família propõe algumas condicionalidades que a família se compromete a cumprir, tais como, a manutenção das crianças e adolescentes em idade escolar frequentando a escola e os cuidados básicos em saúde, ou seja, o calendário de vacinação, para as crianças menores de 7 anos, e a agenda pré

e pós-natal para as gestantes e mães em amamentação, além da participação em atividades e programas complementares oferecidos pelos municípios como apresentado na Figura 1.



Figura 1 - Eixos norteadores do Programa Bolsa Família.
Fonte: Elaboração dos autores.

Assim, esses programas emergem no contexto socioeconômico marcado pelo alto nível de desemprego, redução do rendimento proveniente do trabalho, crescimento da violência e da contundente pobreza e desigualdade social verificada em todo o mundo, especialmente nos países subdesenvolvidos e em desenvolvimento, como no Brasil. É consenso, entre diversos estudiosos, que a pobreza e a desigualdade social constituem um dos maiores desafios atuais, na medida em que colidem com o exercício dos direitos fundamentais dos seres humanos e relacionam-se com diversas dimensões da condição humana (AGUIAR e ARAÚJO, 2002; SEN, 2000; REPN, 2007; RIOS, 2008; ARAÚJO, 2008).

Há muitas definições sobre pobreza e desigualdade social, caracterizando esses temas como multidimensionais, pela diversidade de percepções deles decorrentes. Assim torna-se necessário considerar uma pluralidade de indicadores que, devido ao seu caráter inter-relacional, influenciam, de forma direta ou indireta, o problema em análise (REPN, 2008).

Diversos estudos, no tocante à avaliação e a contextualização social, têm discutido a eficácia de programas de transferência de renda no combate a pobreza e desigualdade social. Alguns autores têm apontado os lados positivos e negativos dessas ações, havendo na academia e na sociedade, divergências de opiniões a respeito do Programa Bolsa Família.

Com relação aos impactos positivos, pesquisas demonstram que a transferência de renda, embora de pequeno valor monetário, ocupa um papel central nas alterações das condições de vida das famílias atendidas, pois aumenta a capacidade de consumo familiar

(SILVA *et al.*, 2007; MEDEIROS *et al.* 2007), produz efeitos na educação, saúde, nutrição (MEDEIROS *et al.* 2007; BRONZO, 2008; MONTEIRO *et al.* 2008), promove melhorias em indicadores socioeconômicos e diminui a pobreza e a desigualdade de renda no Brasil (POCHMAN 2007; SOARES *et al.* 2007; LAVINAS 2007; MEDEIROS *et al.* 2007; NERI, 2008). Aumenta, também, a autoestima dos beneficiados; permite um reordenamento do espaço doméstico; promove o acesso das mulheres ao espaço público e as empodera possibilitando-lhes maior poder de barganha e maior capacidade de fazer escolhas e decisões alocativas (MEDEIROS *et al.* 2007; MDS, 2007; BRONZO, 2008).

Por outro lado, pesquisadores apontam que os programas de transferência de renda produzem efeitos amenizadores da miséria e do sofrimento dos mais pobres (DRUCK e FILGUEIRAS 2007), contribuindo para a perpetuação da pobreza, acomodação profissional e na busca por empregos, transformando o cidadão portador de direitos e deveres sociais em consumidor tutelado (ZIMMERMANN, 2005; DRUCK e FILGUEIRAS 2007). E com relação à autonomia das mulheres, o efeito das transferências poderia ser contrário, em que perpetuariam papéis de gênero à medida que a provisão de renda às famílias faria com que as mulheres se retirassem do mercado de trabalho e se dedicassem aos cuidados das crianças (MEDEIROS *etal.* 2007; BRONZO, 2008).

Assim, o objetivo central deste estudo é analisar a evolução dos indicadores sociais brasileiros dos anos de 2001 a 2006 e visualizar o comportamento desses indicadores no contexto pré e pós implantação do Programa Bolsa Família, verificando quais indicadores melhoraram ou não, no período do estudo. Ressalta-se que os dados estatísticos existentes sobre a pobreza e a exclusão social não revelam, todas as dimensões desses flagelos, mas fornecem um retrato da realidade e permitem aos pesquisadores avaliar o caminho que se deve percorrer, sendo essa a justificativa para se compilar alguns indicadores sobre estes fenômenos.

Portanto, seria exagerada a pretensão de tentar isolar ou atribuir efeitos diretos do Programa Bolsa Família aos indicadores sociais do País. Entretanto, é lícito investigar os prováveis avanços decorrentes da implementação desse programa, conforme discorrido por diversos estudiosos desse fenômeno.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

Para o entendimento do problema em questão, serão contextualizados separadamente os temas pobreza e desigualdade, por entender que embora esses fenômenos estejam, de certa forma, correlacionados, são distintos e apresentam características próprias. Em seguida, serão brevemente caracterizadas as políticas de transferência de renda no contexto da pobreza e desigualdade social.

2.1. POBREZA E DESIGUALDADE SOCIAL

O problema da definição da pobreza é extremamente complexo. Pobreza não é só falta de dinheiro, ocasiona dificuldades de sobrevivência devido a não satisfação das necessidades básicas, mas também a impossibilidade de satisfazer outras necessidades humanas que vão além da pura sobrevivência.

Para Rios (2008), medir a pobreza é uma tarefa difícil. A construção de indicadores de pobreza comparáveis requer a utilização de dados que sejam consistentes. Por conta dessas dificuldades, há divergências na avaliação sobre a trajetória e a magnitude da queda na pobreza no mundo.

Na mesma direção, Sen (2000) critica autores e economistas que tratam do desenvolvimento baseado em índices como o Produto Nacional Bruto (PNB), rendas pessoais, Produto Interno Bruto (PIB), dentre outros, não levando em consideração o desenvolvimento, como o aumento das capacidades das pessoas e fatores plurais às pessoas. Talvez, as análises se restringem ao problema das rendas porque esses dados são mais acessíveis e fáceis de mensurar.

Dessa forma, a pobreza é entendida como a privação de liberdades substantivas² e capacidades. Não se refere somente a questões de renda e riqueza, mas também ao não acesso, à privação, de quesitos fundamentais básicos como, alimentação, serviços de saúde, assistência social, participação civil e política, condições mínimas de moradia e vestuário (SEN, 2000).

De acordo com Aguiar e Araújo (2008) e Araújo (2008), no contexto da redução substancial das liberdades apresentada por Sen (2000), os determinantes sociais e a pouca

² Liberdades substantivas são as liberdades essenciais, primordiais, básicas. Como liberdade de se alimentar e nutrir, de condições mínimas de moradia e vestuário, uso dos direitos civis e políticos, acesso de serviços de saúde e educação (SEN, 2000).

