



XIV Encontro Nacional da ANPUR

23 a 27 · maio · 2011 · Rio de Janeiro

XIV ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR
Maio de 2011
Rio de Janeiro - RJ - Brasil

ANÁLISE DA IMPORTÂNCIA DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA PARA A ECONOMIA DOS MUNICÍPIOS DA BAHIA

Celia Regina Sganzerla Santana (SEI) - celiasganzerla@gmail.com

Arquiteta e Urbanista, mestre em Desenvolvimento Regional e Urbano pela Universidade Salvador (PPDRU) e Gestora Pública Estadual atuando na Diretoria de Estudos da Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI)

Eva Cristina de Castro Borges (SEI) - evacristinaborges@gmail.com

Economista. Mestre em Economia pela UFBA. Coordenadora de Estudos Econômicos e Sociais da Diretoria de Estudos da Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI).

Thiago Reis Góes (SEI) - thiagogoes@gmail.com

Economista. Mestre em Economia pela UFBA. Coordenador de Estudos Especiais da Diretoria de Estudos da Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI).

Análise da Importância do Programa Bolsa Família para a Economia dos Municípios da Bahia.¹

Resumo

O artigo propõe uma análise da representatividade dos recursos do Programa Bolsa Família (PBF) face a indicadores socioeconômicos municipais do Estado da Bahia, tais como o produto municipal, a receita própria e o Fundo de Participação dos Municípios, e tece algumas considerações sobre a possibilidade da articulação do programa com outras iniciativas de políticas públicas para estimular o desenvolvimento regional. Pressupõe-se que, na Bahia, os benefícios, transferidos pelo governo federal às famílias participantes do PBF, movimentam a economia dos municípios e regiões onde estas estão localizadas. A alta incidência de pobreza em municípios baianos (particularmente aqueles da região Semiárida), associada ao seu baixo dinamismo econômico, implica em uma importância considerável desses recursos para a dinâmica econômica municipal, porém não de modo uniforme para todas as regiões do Estado. Existe, de fato, uma grande diferenciação municipal quando se trata do peso dos recursos do PBF, relativamente aos principais indicadores socioeconômicos municipais. A metodologia utilizada no trabalho permite que tal diferenciação se evidencie espacialmente para que se possa conhecer as áreas do Estado onde a injeção de recursos do PBF tem maior ou menor influência.

1 Introdução

As políticas de transferência direta de renda são geradas no contexto de expansão do modo de produção capitalista e consistem em mecanismos compensatórios geridos pelos governos para garantir o funcionamento do sistema econômico. Por meio do provisionamento de renda, os governos proporcionam acesso ao mundo do consumo às populações marginalizadas economicamente. Todavia, além de manter o funcionamento da economia, as transferências diretas de renda, geridas pelo Estado, tem o papel fundamental de garantir o acesso aos serviços públicos básicos, reduzindo, paulatinamente, os níveis de pobreza e de desigualdade de renda da população.

Por outro lado, a transferência de recursos diretamente às famílias, além de proporcionar um alívio imediato da pobreza, tende a impactar a dinâmica econômica, na medida que afeta a estrutura da demanda, por meio do estímulo ao consumo, que, via efeito do multiplicador dos gastos, altera o nível de produção da economia.

A partir da década de 1970, o sistema capitalista se renovou por meio da visão política neoliberal, impondo ajustes econômicos estruturais aos países da América Latina. Nesses países, a condição de extrema vulnerabilidade de um grande número de famílias exigiu do setor público um comprometimento maior no que se refere a reduzir a fome e a pobreza no continente. Isto influenciou, em parte, uma mudança de abordagem nas redes de proteção social: dos sistemas assistencialistas de curto prazo passou-se aos sistemas de gerenciamento de risco de longo prazo, traduzidos em programas de transferência direta de renda. Em termos de políticas públicas, o modelo adotado agregou, às funções de mitigação e combate à pobreza, a função de prevenção a estratégias informais de sobrevivência - a exemplo de tirar os filhos da escola para que contribuam com a renda familiar.

No Brasil, o Programa Bolsa Família (PBF), de transferência direta de renda à população, instituído por lei federal em 2004, tornou-se o principal instrumento de combate à pobreza, particularmente à extrema pobreza. Além do alívio imediato, o programa ambiciona reduzir, em longo prazo, a transmissão da pobreza entre as gerações; para tanto, vinculou o recebimento do benefício a obrigações no âmbito da saúde e da educação das famílias.

Os resultados iniciais indicam que uma primeira geração do PBF tem sido relativamente bem sucedida na redução da extrema pobreza e da desigualdade na distribuição da renda no país. Parte do sucesso é creditado à adequação do foco ao seu público alvo (famílias pobres e extremamente pobres). Contudo, o programa vem sofrendo reajustes e ampliações que irão afetar o universo de beneficiários e o montante de recursos transferidos às populações que estão situadas em determinadas regiões. Dessa forma, é um momento propício para se discutir não só a capacidade do PBF de engendrar as almejadas transformações estruturais, capazes de interromper o ciclo da pobreza e promover a

emancipação das famílias que vivem dos recursos do programa, como também suas potencialidades em termos de induzir o desenvolvimento regional, fundamental para a própria emancipação das famílias beneficiárias.

As melhorias das condições de vida das famílias, do ponto de vista da efetividade do programa, são amplamente discutidas na literatura, a exemplo de Zimmermann (2006), Sant'Ana (2007) e Brasil (2007), assim como também o combate às desigualdades de renda no Brasil, via transferências governamentais, e os possíveis efeitos dessa política sobre a distribuição da renda no país e na variação do Coeficiente de Gini, tal qual em Soares, (2006). Todavia, percebe-se ainda uma carência relativa de trabalhos que analisem os impactos econômicos de programas de transferência direta de renda nos municípios – locais onde residem as famílias pobres e para onde são efetivamente direcionados os benefícios. Ou seja, a discussão deve avançar no sentido de compreender como os recursos do programa têm movimentado o circuito produtivo dos municípios e como a associação das políticas de transferências de renda com outras iniciativas públicas pode engendrar o desenvolvimento regional/local.

Isto porque considera-se que a discussão sobre o potencial do PBF de retirar as famílias da situação de pobreza em longo prazo deve levar em conta o dinamismo econômico dos municípios onde estão localizadas as famílias que hoje dependem dos benefícios do programa; afinal, é a partir da geração de oportunidades de trabalho e renda própria nos municípios e nas regiões que as famílias poderão superar sua condição de “dependência”² em relação às transferências governamentais.

O presente trabalho pretende contribuir para esse debate utilizando alguns indicadores socioeconômicos municipais disponíveis. Para tanto, avalia-se o peso econômico do Programa Bolsa Família nos municípios do Estado da Bahia como um todo, relativamente a indicadores, tais como o produto municipal, a receita própria e as Transferências Constitucionais³.

O pressuposto geral do trabalho é que os repasses do PBF tem peso relativamente significativo quando comparado com os indicadores econômicos municipais. Ou seja, a baixa capacidade dos municípios de apresentar atividade econômica geradora de receita própria (a massa de recursos necessária para movimentar suas economias é quase que totalmente oriunda das Transferências Constitucionais obrigatórias) é um fator que confere uma maior importância econômica ao PBF, embora isso aconteça de forma diferenciada.

A metodologia utilizada no trabalho permite que tal diferenciação municipal se expresse espacialmente. Em duas etapas, utilizam-se as informações da Matriz de Dados Sociais bem como os principais indicadores socioeconômicos dos municípios da Bahia, para se conhecer as áreas do Estado onde a injeção de recursos do PBF tem maior ou menor influência. Além de contribuir para o avanço dos estudos sobre a importância

socioeconômica do PBF nos municípios da Bahia, esta abordagem estimula também a elaboração de políticas públicas tanto para potencializar os efeitos benéficos já conseguidos por meio da injeção de recursos às famílias, quanto para buscar alternativas próprias de desenvolvimento municipal.

O texto divide-se em três seções além dessa introdução. Na segunda seção abordam-se os fundamentos dos programas de transferência direta de renda na América Latina; em seguida apresentam-se os aspectos principais do PBF no Brasil e a metodologia de análise utilizada para avaliar a importância do programa para os municípios do Estado da Bahia. Na última seção são discutidos os resultados da análise e lançadas algumas conclusões provisórias.

2 Base conceitual dos programas de transferência direta de renda na América Latina

Embora os principais programas de transferência de renda direta na América Latina tenham sido instituídos na década de 1990, (Bolsa Escola, Brasil, 1995; Oportunidades, México, 1997; Famílias em Ação, Colômbia, 1999), as metas da Declaração do Milênio, estabelecidas para 2015, reforçaram sua pertinência dando-lhes sustentação social.

O combate à pobreza com enfoque no “gerenciamento de risco” visava à valorização do então denominado “capital humano”. Este modelo demonstrava que indivíduos, famílias e comunidades pobres estavam expostos a riscos múltiplos devido à sua extrema vulnerabilidade, o que restringia seu acesso aos instrumentos de combate às crises. Suas estratégias informais, a exemplo de tirar os filhos da escola (para que esses contribuíssem com o orçamento doméstico através do trabalho infantil), além de ineficientes, resultavam na perda irreversível de potencial humano e na perpetuação do ciclo da pobreza (HOLZMANN; JORGENSEN, 2000 apud VILLATORO, 2005).

Vistas dessa forma, as medidas de proteção social passaram a ser encaradas como investimentos que valorizavam o acesso aos serviços públicos básicos, beneficiando pessoas vivendo em pobreza estrutural, pessoas imediatamente acima da linha de pobreza e grupos com necessidades especiais. Tal premissa está na base conceitual dos programas de transferência direta de renda na América Latina e daí a sua amarração com as condicionalidades (VILLATORO, 2005).

Por outro lado, a determinação do valor do benefício a ser transferido diretamente às famílias baseou-se, em grande parte, no custo de oportunidade da educação. Observou-se que famílias com crianças trabalhando estavam inclinadas a consumir produtos adicionais de valor equivalente ao valor monetário proveniente do trabalho infantil. Presumiu-se, pois,

que haveria um montante mínimo, necessário para incentivar o envio de crianças à escola, além do que, transferências acima desse montante tenderiam a ter um efeito positivo com respeito à manutenção das mesmas na escola. Com base nesta premissa, as transferências de renda condicionadas seriam capazes de reduzir o custo de oportunidade da educação (SKOUFIAS; PARKER, 2001).

Entretanto, ECLAC (2002 apud VILLATORO, 2005) e Britto (2005, apud VILLATORO, 2005) argumentaram que não há garantia de que altas frequências à escola sejam convertidas em aumento de renda, no longo prazo, uma vez que essa relação é influenciada por variáveis como qualidade da educação, retornos em educação e o próprio desemprego.

Algumas possibilidades de aperfeiçoamento têm sido indicadas e adotadas pelos diversos programas na medida em que evoluem: São exemplos: a necessidade de acompanhamento da distribuição de tempo livre, de escola, de trabalho pago e não pago para que as metas escolares não sejam atingidas às custas do lazer infantil, o estabelecimento de um benefício indexado e as articulações com programas de emprego. O programa Oportunidades do México adotou valores de benefício diferenciado para meninas considerando que o custo de oportunidade de enviá-las para a escola é maior; o PBF brasileiro elevou o valor do benefício para jovens de 16 e 17 anos e também passou a cadastrá-los em programas de trabalho nas áreas de construção civil e de turismo.

De um modo geral, a literatura mostra que os efeitos e benefícios dos programas de transferências de renda na América Latina, condicionados ao cumprimento de requisitos de cuidados com a saúde e a educação, que tem por base os conceitos de gerenciamento de risco e a valorização do capital humano, podem estar reduzindo a extrema pobreza mas não eliminando a pobreza. Portanto, não obstante os resultados já alcançados, o potencial dos programas em termos de abolir as distintas situações de pobreza nos países, no longo prazo, interrompendo seu ciclo, ainda constitui um importante questionamento presente nos estudos e pesquisas sobre o tema.

Tal incerteza, combinada com a necessidade de emancipação das famílias beneficiárias de programas de transferência direta de renda na América Latina, abre perspectivas para um novo debate que provavelmente envolverá o desenvolvimento local e regional.

3 O Programa Bolsa Família e a “dependência” nos municípios baianos

O Programa Bolsa Família (PBF) beneficia cerca de 12,4 milhões de famílias no Brasil com um repasse de recursos equivalente a 12,5 bilhões de reais, de acordo com os números da Matriz Social do Ministério do Desenvolvimento Social para o ano de 2009. Os

valores dos benefícios pagos pelo PBF variavam de R\$ 22,00 a R\$ 200,00, de acordo com os seguintes critérios: renda mensal *per capita*, número de crianças e adolescentes de até 15 anos e número de jovens de 16 e 17 anos na família. Suas condicionantes básicas são a frequência escolar mínima de 85% e a manutenção da imunização de crianças e adolescentes, bem como o acompanhamento médico pré-natal das gestantes (BRASIL, 2010a).

Composto por 417 municípios, o Estado da Bahia é o quinto maior estado do país em extensão territorial, com 36,34% da área da região Nordeste, região com maior incidência de famílias pobres e que se encontram à margem do circuito produtivo. A região Semiárida, cujos indicadores socioeconômicos estão abaixo da média do estado, é bastante representativa, ocupando cerca de 70% do território baiano. A forma como se deu o desenvolvimento econômico do Estado da Bahia propiciou uma forte concentração econômica e socioespacial; sobretudo na Região Metropolitana de Salvador (RMS) e, mesmo ali, as taxas de desemprego são as mais altas do país. Estas singularidades tornam a Bahia especialmente sensível à injeção de recursos do PBF, principalmente, no que se refere ao seu impacto na renda das famílias mais vulneráveis (Figura 2).

O elevado número de famílias que preenchem os requisitos de ingresso no programa, presentes no Estado da Bahia e, conseqüentemente, o expressivo montante de benefícios a elas destinado, fazem com que PBF assumam uma considerável importância econômica, embora não necessariamente decorrente do valor absoluto dos recursos destinados a cada município. Em termos de uma análise do peso dos benefícios para a dinâmica econômica dos municípios baianos, sobretudo no setor de comércio e serviços, optou-se por levar em consideração sua importância relativa no volume das outras Transferências Constitucionais e frente a variáveis que possam exprimir uma condição de dinamismo nas unidades municipais.

Conforme salientado, parte-se do princípio que a importância e os efeitos do PBF tendem a ser diferenciados entre os municípios baianos. Espera-se que estes sejam menores nos municípios mais dinâmicos economicamente, no sentido de possuir capacidade de gerar renda e emprego, quando comparados com municípios mais pobres e que dependem fundamentalmente das Transferências Constitucionais para sua manutenção.

3.1 Opção metodológica para análise da “dependência” dos municípios baianos em relação ao repasse do PBF

A metodologia utilizada tem por objetivo verificar a “dependência” dos municípios baianos em relação ao repasse do PBF, com um enfoque espacial. A princípio, as

informações da Matriz de Dados Sociais⁴, a exemplo do número de famílias beneficiadas pelo PBF e total de benefícios concedidos, por município, são ponderadas com os principais indicadores socioeconômicos dos municípios da Bahia, como população, produto municipal e receitas próprias municipais; revelam-se as áreas do Estado onde a injeção de recursos do PBF tem grande peso em contraposição com aquelas áreas onde a importância do programa é menos perceptível.

Em seguida, a fim de visualizar grupos municipais com comportamentos homogêneos no que diz respeito à “dependência”, optou-se pelo método de análise estatística multivariada e pelas técnicas de análise fatorial e de análise de agrupamentos (*clusters*). Tais técnicas possibilitam a redução e sumarização de dados e observação dos padrões das relações entre diversas variáveis simultaneamente. Foi possível também desenvolver tipologias sobre as condições de "dependência" dos municípios baianos frente aos recursos do PBF.

3.1.1 Ponderação e espacialização dos dados do PBF

De acordo com os dados de 2007 a Bahia possuía 1.408.249 famílias beneficiadas pelo PBF em 2007, o que equivale a aproximadamente 5.6 milhões de pessoas recebendo o benefício, ou seja, 40% da população do Estado, considerando-se a contagem populacional do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) para a Bahia, realizada em 2007 (BRASIL, 2010b).

A participação dos beneficiários na população total dos respectivos municípios comprova que os municípios localizados no Semiárido baiano, região central do mapa, e no Nordeste baiano, região conhecida como Raso da Catarina, apresentam expressiva parcela da sua população nessa condição. As regiões mais dinâmicas do Estado (o litoral, a Região Metropolitana de Salvador e o Oeste baiano), justamente os extremos do território, apresentam baixa proporção entre a população beneficiária do PBF e a população total dos municípios.

Aproximadamente 62% dos municípios baianos, algo em torno de 259 municípios, têm mais de 50% de sua população beneficiada pelo PBF (área hachurada da Figura 3). Ao sobrepor as áreas com altas proporções de população beneficiária à distribuição espacial do PIB dos municípios baianos, revelam-se, com bastante clareza, as bordas do território, áreas mais ricas, em contraposição às áreas mais claras do mapa situadas na região central e também na porção nordeste, áreas mais pobres (estas, em sua maioria, se encontram também hachuradas no mapa) (Figura 1).

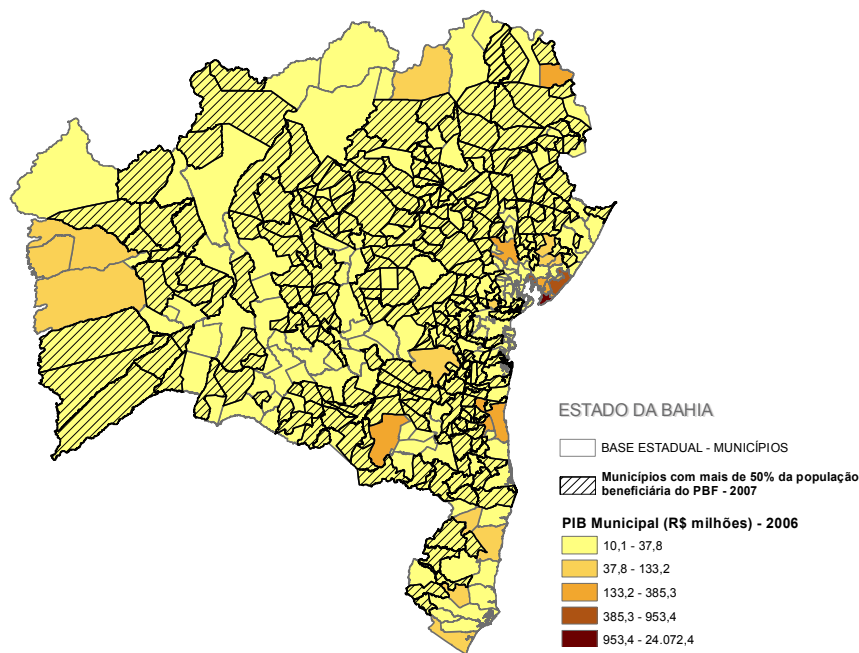


Figura 1: Associação espacial entre o PIB municipal e a relação da população municipal beneficiária do PBF, 2007.

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do BRASIL (2010b); Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (2010) e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2010).

Nota: para o cálculo do número de beneficiários foi utilizada a média do Estado - 4 pessoas por família, de acordo c/ informação do Ministério de Desenvolvimento Social.

É possível também observar a associação espacial entre o Índice de Desenvolvimento Social (IDS)⁵ dos municípios baianos e os municípios que possuem mais de 50% da sua população beneficiada pelo PBF. Fica evidente que aqueles com piores indicadores sociais são também os que apresentam altos percentuais de beneficiários do programa (áreas claras e também hachuradas do mapa, Figura 2). Tal constatação corrobora a discussão sobre a focalização do programa (ARBIX, 2007; TAVARES et al, 2009), neste caso em nível regional.

O montante de recursos destinados, aos municípios da Bahia, por meio do PBF, é muito relevante quando comparado às suas receitas próprias. Em 2007, para 272 deles, ou 67% dos municípios do Estado, o valor dos recursos direcionados, via PBF, representou mais que 200% da receita própria destes municípios, localizados, em sua maioria, nas áreas central e nordeste do território (Figura 3).

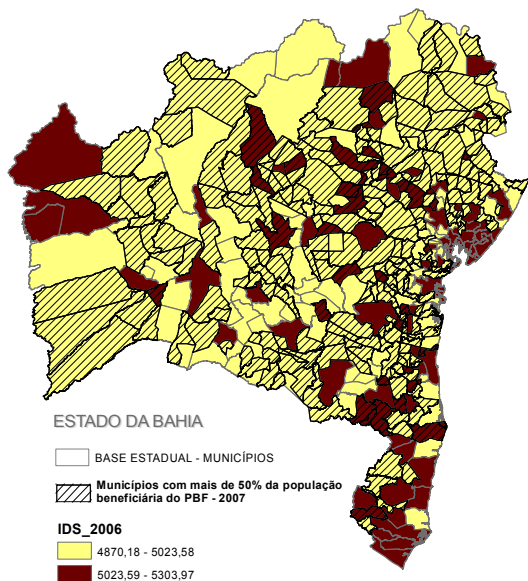


Figura 2: Associação espacial entre o IDS e a relação da população municipal beneficiária do PBF, 2006.

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do BRASIL (2010b); Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (2010) e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2010).

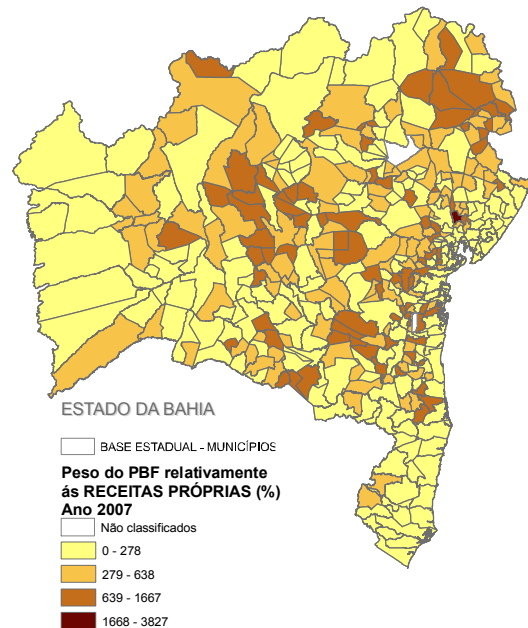


Figura 3: Representatividade do Programa Bolsa Família relativamente à receita própria municipal, valores nominais, 2007

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do BRASIL (2010b); Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (2010) e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2010).

A representatividade dos recursos do Programa Bolsa Família relativamente aos recursos do Fundo de Participação dos Municípios (FPM)⁶, também é considerável quando se tem em conta que este é a grande fonte de receita da grande maioria deles. Neste caso os maiores pesos concentram-se mais a nordeste do Estado – Raso da Catarina (áreas mais escuras do mapa, Figura 4).

Outro dado que expressa a relevância do PBF para os municípios baianos é a relação entre o volume total de recursos do programa destinados ao município e suas despesas com pessoal. Para 131 municípios, os recursos do programa representam mais que 30% das despesas dos mesmos com pessoal. Conforme exposto anteriormente, tais despesas são importantes para a dinâmica econômica dos municípios, sobretudo no setor de comércio e serviço, onde o impacto do consumo das famílias é maior (Figura 5).

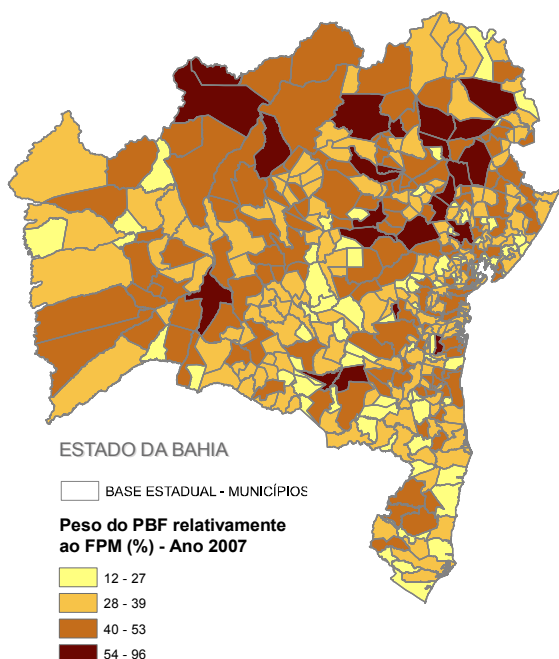


Figura 4: Representatividade do Programa Bolsa Família relativamente ao FPM, valores nominais, 2007.

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do BRASIL (2010b); Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (2010) e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2010).

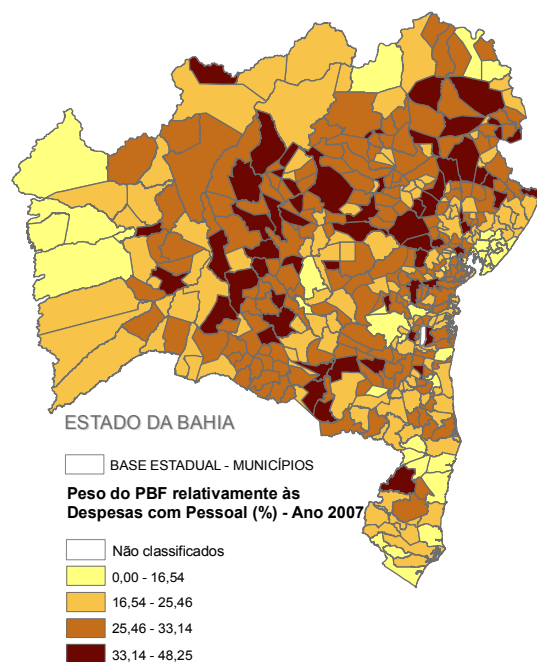


Figura 5: Representatividade do Programa Bolsa Família relativamente às despesas dos municípios com pessoal, valores nominais, 2007.

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do BRASIL (2010b); Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (2010) e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2010).

Estas análises já permitem uma visão espacial prévia do peso do PBF para o Estado da Bahia, indicando que sua significância, relativa às variáveis que exprimem características econômicas e sociais dos municípios, é bastante alta. Entretanto, é preciso aprofundar a análise para compreender melhor as diferenças municipais no que tange à "dependência" e conseqüentemente à importância do PBF para os municípios baianos, bem como tais diferenças se expressam regionalmente. Para tanto, recorre-se às técnicas de análise fatorial e de *clusters*, a seguir.

3.1.2 Análise fatorial

A análise fatorial corresponde a uma técnica estatística de análise multivariada que se aplica à identificação de fatores que apontem objetivamente para a agregação de um conjunto de medidas. Ao contrário de um indicador criado por uma composição de variáveis arbitrada pelo pesquisador, os fatores derivados da análise fatorial são dimensões abstratas, ocultas sob

um determinado conjunto de medidas, que serão extraídas pela ferramenta de análise. Essa técnica é freqüentemente utilizada na resolução de problemas que envolvem um grande número de variáveis, quando se deseja a redução deste número, com a finalidade de facilitar o entendimento analítico dos dados. É também muito utilizada para fins de análise regional, quando se pretende observar os padrões de semelhança ou diferença entre municípios.

No caso dos municípios da Bahia, esta técnica permitiu que se agregassem variáveis que se referem a indicadores socioeconômicos e relações entre estes e os repasses do Programa Bolsa Família, para uma melhor compreensão da sua importância econômica.

A seleção de variáveis a serem testadas foi feita com base nos dados disponíveis e nas experiências de pesquisas já realizadas sobre o tema. São elas:

- PIB per capita (2007)
- Valor adicionado na Administração Pública/Total do Valor adicionado (%) (2006)
- Total de empregados (RAIS)/Total da população de 20 anos e mais (%) (2009)
- Renda média da RAIS (Relação Anual de Informações Sociais) (2009)
- Razão de dependência⁷ (%) (2008)
- Transferência do PBF/Despesas com pessoal (%) (2007)
- Transferência do PBF/Aposentadorias INSS (%) (2007)
- Transferência do PBF/FPM (%) (2007)
- Transferência do PBF/FUNDEF (%) (2007)
- Transferência do PBF/Receita total do município (%) (2007)
- Transferências constitucionais/Receita total do município (%) (2007)
- Beneficiários do PBF/Total da população (%) (2007)
- Beneficiários do PBPC/total da população (%) (2007)
- Pessoas abaixo da linha de pobreza – ½ salário mínimo (2000)
- Crianças de 0 a 14 anos /Total da população (%) (2008)
- Crianças de 0 a 4 anos /Total da população (%) (2008)
- Pessoas de 65 anos e mais /Total da população (%) (2008)
- Taxa de crescimento populacional (2008)
- Taxa de densidade demográfica (2008)
- Grau de Urbanização (2008)

A grosso modo, o método consistiu na realização de uma série de testes estatísticos com a finalidade de validar as variáveis selecionadas para compor o modelo. A existência de correlações, positivas ou negativas, entre as variáveis, neste caso, é imprescindível e, das 20

variáveis pré-selecionadas, somente 13 permaneceram no modelo final. O passo seguinte foi a obtenção, para o conjunto final de variáveis, de componentes (fatores) com grande capacidade de explicação para as variáveis. A seguir, o modelo fatorial resultante que representa a importância do PBF para a economia dos municípios baianos:

Fator Baixo Dinamismo Econômico, composto por seis variáveis:

- Valor adicionado na Administração Pública/Total do Valor adicionado (%) (2006)
- Pessoas abaixo da linha de pobreza – ½ salário mínimo (2000)
- Beneficiários do PBF/Total da população (%) (2007)
- Total de empregados (RAIS)/Total da população de 20 anos e mais (%) (2009)
- Grau de Urbanização (2008)
- Renda média da RAIS (2009)

Fator Sociodemográfico, composto por três variáveis:

- Crianças de 0 a 14 anos /Total da população (%) (2008)
- Crianças de 0 a 4 anos /Total da população (%) (2008)
- Razão de dependência (2008)

Fator Peso Bolsa Família, composto por quatro variáveis:

- Transferência do PBF/Receita total do município (%) (2007)
- Transferência do PBF/FUNDEF (%) (2007)
- Transferência do PBF/FPM (%) (2007)
- Transferência do PBF/Despesas com pessoal (%) (2007)

Para facilitar a interpretação dos fatores ou componentes, seus valores foram padronizados em uma escala de zero a cem. O Fator Baixo Dinamismo Econômico compõe-se de variáveis que indicam, em sua maioria, uma situação de falta de dinamismo; conseqüentemente quanto maior o fator mais baixo o dinamismo econômico do município. As áreas mais escuras do mapa, para as quais os valores do Fator Baixo Dinamismo Econômico são maiores, localizam-se claramente na região Semiárida e na Nordeste, onde o baixo dinamismo econômico está associado a fatores climáticos e à baixa densidade populacional. (Figura 6).

O Fator Sociodemográfico e o Fator Peso Bolsa Família referem-se a indicadores de dependência relativa dos segmentos mais jovens e da população idosa e de peso relativo do

Programa Bolsa Família na receita municipal, respectivamente. Nestes casos, as variáveis que os compõem estão positivamente relacionadas a eles e quanto mais seus valores se aproximam de cem, tanto mais críticas essas condições.

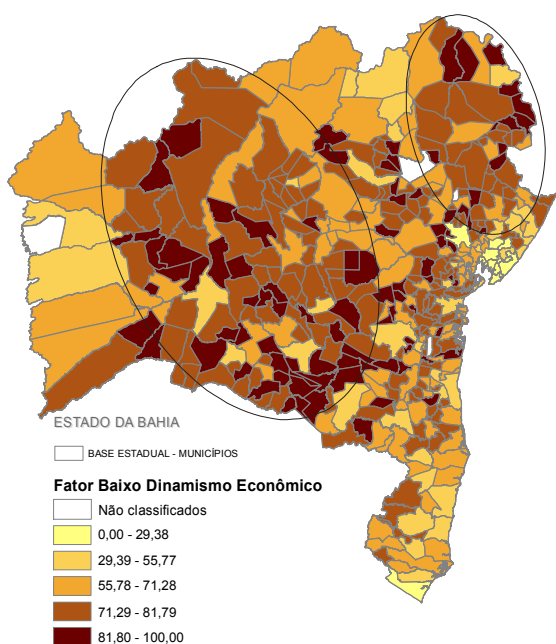


Figura 6: Distribuição Espacial do Fator Baixo Dinamismo Econômico para o Estado da Bahia

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do BRASIL (2010b); Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (2010) e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2010).

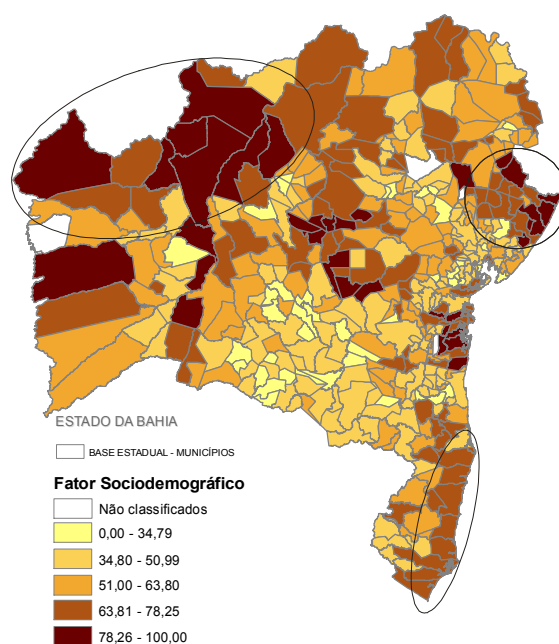


Figura 7: Distribuição Espacial do Fator Sociodemográfico para o Estado da Bahia

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do BRASIL (2010b); Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (2010) e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2010).

O Fator Sociodemográfico apresenta focos mais nítidos (Figura 7). Além do vale do Rio São Francisco e também do norte da Região Metropolitana de Salvador, destaca-se o litoral sul, região com intensa migração de população pobre atraída pelo turismo local. Destaca-se o município de São Desidério, na região Oeste, um dos extremos dinâmicos do Estado, com um valor alto para o Fator Sociodemográfico.

O Fator Peso Bolsa Família apresenta uma concentração na região nordeste do Estado no sentido do Semiárido, conforme Figura 8, confirmando as análises anteriores em relação à importância do programa para os municípios situados nesta região do Estado.

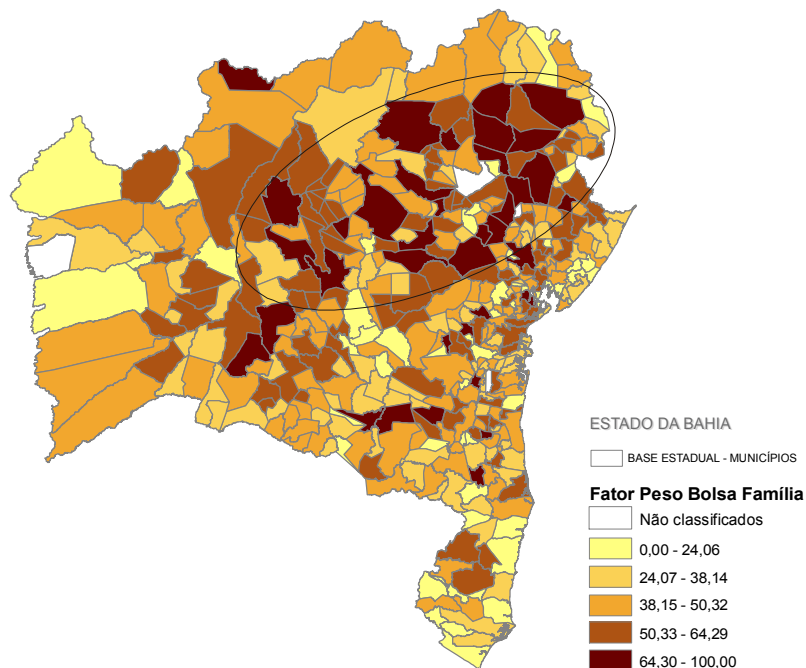


Figura 8: Distribuição Espacial do Fator Peso Bolsa Família para o Estado da Bahia

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do BRASIL (2010b); Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (2010) e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2010).

3.1.3 Análise de agrupamentos (*clusters*)

Enquanto a análise fatorial agrega variáveis, a análise de *clusters* agrega observações ou elementos, no nosso caso, municípios. Tal técnica é utilizada quando se dispõe de um conjunto de dados multivariados, ou seja, uma matriz de dados com p variáveis e n elementos e se deseja identificar padrões de similaridades existentes entre os elementos deste conjunto.

Os grupos municipais resultantes não são, necessariamente, hierárquicos, já que a técnica estatística utilizada não se resume a valorar as unidades identificando grupos “melhores” ou “piores”, embora, evidentemente, alguns deles apresentem características mais desejáveis. A análise de agrupamentos privilegia, tão somente, a definição de grupos com observações semelhantes, segundo determinadas variáveis, de modo que estes sejam homogêneos internamente (membros são similares) e heterogêneos entre si.

A utilização deste instrumental nesta análise permitiu identificar municípios baianos com comportamentos homogêneos no que se refere ao peso e importância do PBF relativamente às variáveis selecionadas, as quais guardam alguma relação com os repasses do programa.

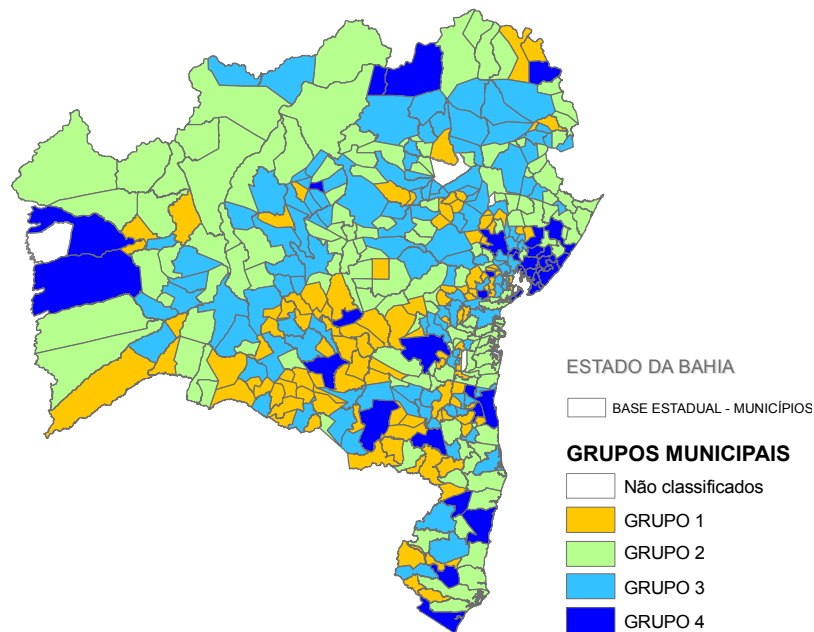


Figura 9: Distribuição espacial dos grupos de municípios para o Estado da Bahia

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do BRASIL (2010b); Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (2010) e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2010).

Nota: Não foi possível classificar quatro municípios pela ausência de informações.

As características básicas dos grupos municipais resultantes, relativamente aos fatores apresentados, são:

Grupo 1

- Baixíssimo dinamismo econômico
- Baixa presença relativa de dependentes
- Baixa importância do Programa Bolsa Família

Grupo 2

- Baixo dinamismo econômico
- Alta presença relativa de dependentes
- Moderada importância Programa do Bolsa Família

Grupo 3

- Baixo dinamismo econômico
- Baixa presença relativa de dependentes
- Grande importância do Programa Bolsa Família

Grupo 4

- Alto dinamismo econômico
- Baixa presença relativa de dependentes
- Baixa importância do Programa Bolsa Família

O grupo 4 claramente representa os municípios mais dinâmicos do Estado. São os que possuem atividade econômica própria e não são “dependentes” de programas de transferência de renda como o PBF. São também os maiores em porte populacional e detêm os maiores graus de urbanização. Não formam manchas (a exceção da Região Metropolitana de Salvador) e, portanto, sua característica espacial é a dispersão no território com tendência maior a concentrar municípios pobres nas suas regiões circunvizinhas do que propriamente disseminar seu dinamismo.

O grupo 1 é formado, em sua maioria, por municípios menores, mais concentrados na região Sudoeste do Estado e com baixíssimo dinamismo econômico relativo. Apesar disso, este grupo mostrou menor presença relativa de “dependentes” do PBF, em comparação com os grupos 2 e 3 (regiões que concentram os maiores índices de pobreza do Estado) e também menor importância relativa do PBF para os municípios. Chama a atenção a diferenciação entre estes grupos de municípios, todos considerados pobres, de tal modo que motivou uma futura pesquisa, mais detalhada, a ser aplicada nas diversas regionalizações obtidas por meio desta metodologia.

4 Considerações finais

A mudança de abordagem nas políticas públicas de combate à pobreza, influenciada pelos ajustes econômicos de cunho neoliberalista, foi notável na América Latina, a partir da década de 1990. No Brasil, o crescimento associado à estabilidade econômica contribuiu para criar um clima favorável a um novo desenho de políticas sociais focalizadas em metas de redução de pobreza a curto e médio prazos. Em que pese os programas criados tenham sido calcados nas contrapartidas – as chamadas condicionalidades de saúde e educação - visaram, em última análise, a inserção econômica da população alvo.

Desse modo, os benefícios transferidos através do Programa Bolsa Família permitiram que um grande número de pessoas entrasse no mundo do consumo, o que possibilita uma certa dinamização, sobretudo no setor de comércio e serviços. Esse é um fato significativo sob vários aspectos, entre eles a questão da redução da desigualdade de renda, bastante marcante no país, e o estímulo às economias locais, embora este último fato não seja objetivo do PBF. Todavia, esses e outros aspectos, referentes ao efeito da injeção de recursos públicos nas economias municipais, ainda não foram adequadamente explorados em estudos e pesquisas, para não falar da necessidade de uma visão espacial dessa questão.

Alguns resultados preliminares para o Estado da Bahia, apresentados neste estudo, representam um esforço nesse sentido. Com recurso às técnicas de análise fatorial, reduziu-se um grande número de variáveis sem perder informação; ao mesmo tempo, os agrupamentos resultantes da análise de *clusters* mostraram uma grande diferenciação regional no tocante à questão da “dependência” relativa ao PBF, no âmbito dos municípios do Estado.

Se, por um lado, a grande maioria dos municípios baianos é bastante “dependente” do programa, por outro, a “dependência” ocorre em forma de perfis bem distintos. A análise elaborada reforça a idéia de que os efeitos da injeção de recursos tendem a ser diferenciados em função dos perfis diferenciados dos municípios. Os municípios pouco dinâmicos, onde os indicadores socioeconômicos já são problemáticos, tendem a concentrar maior número de beneficiários, relativamente à população, e também o peso maior das transferências diretas em suas economias. Inversamente, naqueles onde a atividade econômica é própria, maior e mais diversificada, os recursos das transferências diretas assumem um papel de menor importância, como ficou evidente nos mapeamentos do PIB e do IDS municipais. Contudo, mesmo dentre os grupos municipais com baixo dinamismo econômico houve diferenciação referente à importância do PBF e à presença relativa de dependentes.

Estas inferências permitem uma reflexão relacionada à adoção de políticas de desenvolvimento regional, em associação com o PBF, que possam permitir um desenvolvimento econômico e socioespacial mais equilibrado no Estado da Bahia.

Apesar de bem focalizado, o imenso volume de recursos, transferido às famílias pelo PBF, não é suficiente para que haja um dinamismo econômico em todos os municípios do Estado, pois ainda existem áreas com altos índices de pobreza. A transformação dessa realidade requer a complementação, por meio de políticas e serviços públicos, melhor qualificando a população que integrou-se aos circuitos de consumo e produtivo.

A idéia que permeia esta discussão é que a combinação de políticas públicas de transferência direta de renda - como o PBF - com outras iniciativas públicas pode engendrar o desenvolvimento regional, criando possibilidades para a emancipação das famílias “dependentes” dos benefícios do programa. Isto porque, na medida em que o PBF possibilita uma renda mínima para as famílias dando-lhes uma condição básica de sobrevivência, exige contrapartidas relacionadas à saúde e educação. O resultado deve implicar em melhorias no chamado capital humano, fundamental para o desenvolvimento regional.

Neste sentido, é preciso estreitar ainda mais a relação de programas de transferência direta de renda com políticas horizontais de saúde e educação de qualidade, além de ofertar infraestrutura básica (saneamento). No caso do PBF na Bahia, a associação de políticas

específicas, visando o desenvolvimento regional, deve ser diferenciada espacialmente pois, conforme evidenciado nesta análise, não há uma homogeneização entre os municípios ou mesmo entre os agrupamentos municipais relacionados com a importância do programa. Ademais, não há uma fórmula única para que as iniciativas de desenvolvimento regional, associadas ao PBF, garantam melhorias nos indicadores socioeconômicos municipais, pois estes são fortemente condicionados pelas características sociais, históricas e culturais locais.

Ainda que renda mínima e políticas horizontais de saúde, educação e infraestrutura sejam condições necessárias, são insuficientes para que ocorra o desenvolvimento de grupos de municípios pouco dinâmicos, de modo que possam reduzir gradativamente sua “dependência” em relação ao repasse de benefícios do PBF; é preciso também estimular o desenvolvimento produtivo local a partir dos atores locais, melhorando sua capacidade de induzir o próprio processo de desenvolvimento, sejam eles empresas, organizações, sindicatos, agricultores familiares ou outras instituições.

Notas

¹ Este artigo é resultado de uma pesquisa desenvolvida no âmbito da Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais do Estado da Bahia (SEI) pela equipe da Diretoria de Estudos (DIREST).

² A expressão “dependência” aqui empregada se refere ao fato de não apresentar atividade econômica geradora de receita própria, o que significa que a massa de recursos, necessária para movimentar a economia do município, é quase que totalmente oriunda das Transferências Constitucionais obrigatórias. Isso se dá, sobretudo, em municípios situados em regiões como o Semiárido. Tais localizações geográficas apresentam grande incidência de pobreza, e, portanto, populações altamente vulneráveis.

³ Resultado do pacto federativo brasileiro. São previstas na Constituição e constituem parcelas das receitas federais, arrecadadas pela União, que devem ser repassadas aos Estados, Distrito Federal e Municípios. Destacam-se: o Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE); o Fundo de Participação dos Municípios (FPM); o Fundo de Compensação pela Exportação de Produtos Industrializados (FPEX); o Fundo de Manutenção e de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF); e o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR).

⁴ Sistema de monitoramento dos programas, projetos e ações sociais conduzidos pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS.

⁵ Índice, calculado pela Superintendência de Desenvolvimento Econômico e Social (SEI) para mensurar o acesso dos municípios a serviços básicos de educação, saúde, água tratada e energia bem como o acesso dos chefes de família a uma remuneração mensal básica.

⁶ Fundo de Participação dos Municípios (FPM): é constituído de 22,5% da arrecadação líquida (arrecadação bruta deduzida de restituições e incentivos fiscais) do Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI). A distribuição dos recursos aos municípios é feita de acordo com o número de habitantes.

⁷ Razão entre o segmento etário da população definido como economicamente dependente (os menores de 15 anos de idade e os de 60 e mais de idade) e o segmento etário potencialmente produtivo (entre 15 e 59 anos de idade), na população residente em determinado espaço geográfico, no ano considerado.

Referências

- ARBIX, G. A queda recente da desigualdade no Brasil. Nueva Sociedad. 2007. Disponível em: <www.nuso.org>. Acesso em: 2 abr.2010.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Bolsa Família*. Brasília: MDS, 2010a. Disponível em: <www.mds.gov.br/bolsafamilia>. Acesso em: 10 abr. 2010.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Matriz de informação social*. Brasília: MDS, 2010b. Disponível em: <www.mds.gov.br/sag>. Acesso em: 10 abr. 2010.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Avaliação de políticas e programas do MDS.– Bolsa Família e Assistência Social*. Brasília: MDS, 2007. v.2.
- INSTITUTO BRASILEIRO GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *IBGE Cidades*. Rio de Janeiro: IBGE, [2010]. Disponível em: <www.ibge.gov.br> Acesso em: 23 abr. 2010.
- SKOUFIAS, E.; PARKER, S. *Conditional Cash Transfers and Their Impact on Child Work and Schooling: evidence from the Progresa Program in Mexico.*, Washington, D.C.: International Food Policy Research Institute (IFPRI), 2001. (FCND Discussion Paper, n. 123). Disponível em: <<http://www.ifpri.org/>>. Acesso em: 26 fev. 2010.
- SOARES, S. S. D. *Distribuição de renda no brasil de 1976 a 2004 com ênfase no período entre 2001 e 2004*. Brasília: IPEA, fev. 2006. (Texto para discussão, 1166).
- SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA.. *Banco de dados*. Salvador: SEI, [2010]. Disponível em: < www.sei.ba.gov.br >. Acesso em: 3 maio 2010.
- TAFNER, P.; CARVALHO, M. de; BOTELHO, C. O aprimoramento das políticas sociais: rumo ao Bolsa Família 2.0. In: GIAMBIAGI, F.; BARROS, O. de. (Org.). *Brasil pós-crise: agenda para a próxima década*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.
- TAVARES, P. A. et al. Uma avaliação do Programa Bolsa Família: focalização e impacto na distribuição de renda e pobreza. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, v. 39, n. 1, p. 25 a 58, abr. 2009.
- VILLATORO, P. Conditional cash transfer programmes: experiences from Latin América. *Cepal Review*, n. 86, 2005. Disponível em: <<http://www.eclac.org/noticias/autores/>> Acesso em: 26 fev. 2010.
- ZIMMERMANN, C. R. Os programas sociais sob a ótica dos direitos humanos: o caso do bolsa família do governo Lula no Brasil. *Revista Internacional de Direitos Humanos*, v. 3, n. 4, p. 144-159, 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/sur/v3n4/08.pdf>>. Acesso em: 14 maio 2010.