

ESTUDO TÉCNICO

N.º 07/ 2012

Contribuições ao debate sobre
supostos efeitos pró natalistas
do Programa Brasil Carinhoso.

MDS

SAGI

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME

SECRETARIA DE AVALIAÇÃO E GESTÃO DA INFORMAÇÃO

ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS BLOCO A SALA 307

CEP 70054-960 BRASÍLIA DF TEL. 61 3433 1501

Estudo Técnico

No. 07/2012

Contribuições ao debate sobre supostos efeitos pró natalistas do Programa Brasil Carinhoso.

Técnico responsável

Luciano Oliva Patrício

Revisão

Joana Akiyo Nemoto

Paulo de Martino Jannuzzi

Estudos Técnicos SAGI é uma publicação da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI) criada para sistematizar notas técnicas, estudos exploratórios, produtos e manuais técnicos, relatórios de consultoria e reflexões analíticas produzidas na secretaria, que tratam de temas de interesse específico do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) para subsidiar, direta ou indiretamente, o ciclo de diagnóstico, formulação, monitoramento e avaliação das suas políticas, programas e ações.

O principal público a que se destinam os Estudos são os técnicos e gestores das políticas e programas do MDS na esfera federal, estadual e municipal. Nesta perspectiva, são textos técnico-científicos aplicados com escopo e dimensão adequados à sua apropriação ao Ciclo de Políticas, caracterizando-se pela objetividade, foco específico e tempestividade de sua produção.

Futuramente, podem vir a se transformar em artigos para publicação: Cadernos de Estudos, Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação (RBMA) ou outra revista técnica-científica, para alcançar públicos mais abrangentes.

Palavras-chave: primeira infância, Programa Brasil Carinhoso, comparação internacional.

Unidade Responsável

Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação

Esplanada dos Ministérios | Bloco A | Sala 307

CEP: 70.054-906 Brasília | DF

Fone: 61 3433-1501 | Fax: 3433-1529

www.mds.gov.br/sagi

Secretário de Avaliação e Gestão da Informação

Paulo de Martino Jannuzzi

Secretária Adjunta

Paula Montagner

Apresentação

As ações do Brasil Carinhoso envolvem um conjunto de medidas de reforço da atenção governamental à primeira infância. Tais medidas compreendem ações de responsabilidade do MDS, do Ministério da Saúde e do Ministério da Educação, com destaque para substanciais acréscimos de transferência de renda a famílias pobres com crianças de zero a seis anos de idade, importantes estímulos econômicos ao atendimento pré-escolar das crianças beneficiárias do PBF por parte dos municípios, e, ainda, ações específicas de atenção à saúde.

Este Estudo Técnico tem o objetivo de antecipar o debate que certamente ocorrerá, dentro e fora do Governo, em torno de possíveis efeitos pró-natalistas destas medidas sobre a população alvo.

1. Considerações sobre as tendências da fecundidade nas últimas décadas, nos países desenvolvidos e no Brasil

Encontra-se razoavelmente pacificada na literatura internacional a chamada Teoria da Transição Demográfica, segundo a qual todas as sociedades experimentaram ou experimentarão uma sequência de transformações em seus padrões de mortalidade e fecundidade, começando pela redução da primeira, que leva a uma aceleração temporária das taxas de crescimento vegetativo, posteriormente reequilibradas pela queda das taxas de fecundidade até níveis próximos ao de reposição (2,1 filhos por mulher). Nos países ditos desenvolvidos este processo levou aproximadamente um século, começando na segunda metade do século XIX. A lentidão do processo deveu-se, de um lado, à demora na propagação das inovações científicas e melhorias sanitárias responsáveis pelo declínio da mortalidade, sobretudo a infantil, e, de outro lado, ao longo período de aprendizado do controle da fecundidade pelos casais.

A ocorrência de novas quedas de fecundidade, desta vez para bem abaixo do nível de reposição nos países desenvolvidos a partir da década de 1970, colocou em xeque a Teoria da Transição Demográfica enquanto matriz explicativa de um processo

de reequilíbrio populacional. A partir daí, as opiniões dos demógrafos dividem-se quanto às explicações para o processo verificado e quanto à validade das projeções para o futuro. As explicações intentadas perpassam praticamente todo o campo da economia, da sociologia e da antropologia. Discute-se se haveria uma Segunda Transição Demográfica, explicável por elementos diferentes da primeira, ou simplesmente o aprofundamento do mesmo processo, agora facilitado pelo acesso à pílula anticoncepcional e pela virtual universalização do acesso à informação. Também são relevantes os debates sobre os efeitos da baixa fecundidade sobre o envelhecimento das populações, e sobre os limites da política de imigração enquanto supridora do déficit de população economicamente ativa.

Em face das implicações econômicas e geopolíticas da prolongada queda da fecundidade, sobretudo nos países europeus, a discussão sobre a conveniência da intervenção estatal no processo, e da capacidade prática dos mesmos para isto, vem dominando a agenda da demografia europeia já há várias décadas.

No caso brasileiro, o processo de declínio da fecundidade foi postergado por uma série de razões, vindo a iniciar-se somente na década de 1960. A coincidência temporal entre o surgimento e a institucionalização da demanda pelo controle privado da fecundidade e a introdução da pílula anticoncepcional conferiu inusitada rapidez ao processo de queda da fecundidade, que atingiu níveis próximos do de reposição (2,1 filhos por mulher) já na virada do século, e inferiores a este no final da primeira década do século XXI. As últimas projeções divulgadas pelo IBGE, em 2008, já apontam para a reversão da tendência de crescimento da população brasileira nas próximas décadas.

Desta forma, pode-se especular que o Brasil esteja no limiar de um processo demográfico no qual a resposta desejável à indagação sobre possíveis efeitos pró-natalistas de determinadas políticas públicas deixe de ser não e passe a ser sim.

2. Considerações sobre as correlações entre fecundidade, renda e escolaridade

Nas décadas de 1960 e 1970, houve diversas iniciativas com origem em instituições privadas e públicas sediadas em países desenvolvidos, especialmente nos Estados Unidos, no sentido de exportar para os países em desenvolvimento ou

subdesenvolvidos as virtudes de um padrão de fecundidade similar ao existente nos países desenvolvidos na época, qual seja próximo do nível de reposição.

Um dos argumentos centrais deste processo de convencimento foi a exploração das correlações negativas entre fecundidade e renda e entre fecundidade e educação, especialmente feminina. Tais correlações foram largamente demonstradas por estudos conduzidos por instituições internacionais, tanto no plano macro, nacional ou regional, quanto no plano micro, de âmbito familiar. Considerando a forte correlação entre renda, escolaridade, e acesso a informação, é redundante procurar-se relacionar individualmente cada uma destas variáveis com a fecundidade.

No caso brasileiro, as investigações realizadas a partir década de 1970 corroboraram a percepção do senso comum de que as mulheres mais pobres e menos escolarizadas tinham mais filhos que as mais ricas e escolarizadas. Esta coincidência favoreceu imensamente a receptividade da tese da conveniência da limitação da natalidade entre os mais pobres. Esta “conveniência” continua fortemente presente no imaginário coletivo de amplos setores da sociedade brasileira, sobretudo importantes formadores de opinião, como jornalistas e acadêmicos.

A despeito da prevalência da preocupação com a explosão demográfica entre os mais pobres por parte de atores importantes no processo político, todos os indicadores disponíveis revelam que o hiato de comportamento vem se reduzindo rapidamente no Brasil, seja pelo corte regional, seja pelos de renda e escolaridade. A clivagem que persiste entre ricas e pobres desloca-se progressivamente da quantidade dos filhos para o momento de tê-los. Enquanto as mais ricas e escolarizadas vêm adiando continuamente a maternidade, seguindo o padrão europeu, as mais pobres e menos escolarizadas encerram cada vez mais cedo a fase reprodutiva. Não obstante esta tendência geral, verificou-se ao longo da primeira década do século XXI uma importante redução da fecundidade no grupo etário de 15 a 19 anos, o que indica o sucesso de programas de difusão de informação sobre sexualidade e reprodução, bem assim de distribuição gratuita de pílulas anticoncepcionais e preservativos por parte do Sistema Único de Saúde.

3. Considerações sobre outras políticas públicas potencialmente influentes sobre a tendência da fecundidade

Para além das transferências de renda monetária vinculadas ao número de filhos de famílias pobres, é conveniente abordar o possível efeito de outras políticas públicas sobre a decisão de se ter filhos ou mais filhos por parte das famílias. Nesse sentido, são relevantes as políticas através das quais o Estado assume parte da responsabilidade pelo cuidado e formação infantil, desonerando as famílias, e, especialmente as mulheres, de parte da mesma.

Um dos temas mais dominantes no debate demográfico nos países desenvolvidos diz respeito às questões de gênero. Abstraídas todas as controvérsias acerca da construção da igualdade de gênero, e do descompasso entre as agências que lidam com a questão, é pacífico que com a entrada das mulheres no mercado de trabalho, a função de mãe e cuidadora de filhos passa a enfrentar uma concorrência importante na alocação do tempo feminino. O grande e contínuo avanço da escolarização feminina tende a desequilibrar esta concorrência em detrimento do papel tradicional de mãe em tempo integral. Da mesma forma, a melhoria da qualidade dos empregos acessíveis às mulheres aumenta o custo de oportunidade da opção pela maternidade.

Dentre todas as políticas públicas com alguma interface com a questão da fecundidade, a educação infantil é, de longe, a que atua mais diretamente sobre o dilema entre maternidade e trabalho. Ao oferecer educação infantil, sobretudo na etapa de creche (0 a 3 anos), o Estado supre parcialmente a ausência da mulher que trabalha na tarefa de cuidar e formar os seus filhos.

A literatura internacional registra pelo menos dois indícios bastante robustos do constrangimento representado pela ausência ou pela inadequação das creches sobre as decisões de alocação do tempo feminino. Um deles é a queda da fecundidade na Alemanha, atribuída em parte ao descompasso entre os horários de funcionamento das creches e os dos segmentos mais representativos na absorção de mão de obra feminina. Esse caso ilustra como mesmo uma política pública fortemente pró-natalista, adotada num país rico e de vanguarda do welfare state pode resultar ineficaz. O outro

indício, ainda mais veemente, foi o súbito declínio da fecundidade nos países do Leste Europeu após o desmantelamento do aparato estatal de educação e saúde que se seguiu ao fim dos regimes socialistas.

No caso brasileiro, a oferta de creches de natureza educativa é bastante recente. Até o final do século XX esta política pública estava associada ao assistencialismo, e a cobertura era praticamente inexistente. Apenas na primeira década do século XXI iniciou-se o processo de expansão da oferta de vagas em creche. Tal processo ganhou ímpeto a partir de 2007, com a inclusão dos alunos de creche no rateio do FUNDEB, mas ocorreu de forma dramaticamente assimétrica entre os municípios brasileiros.

Considerados os municípios do Sul e do Sudeste, que já tinham pelo menos cem mil habitantes em 1980 e não perderam parcela relevante de sua população em virtude de desmembramentos, a expansão da cobertura foi fortemente assimétrica. Comparadas as tendências de fecundidade e a proporção de população de 0 a 3 anos matriculada em creches, também não se encontraram correlações positivas, ou seja, municípios que lograram atender mais de dois terços da população infantil em creche, como Vitória, Marília e São Caetano do Sul, não registraram reversão significativa da tendência de queda da fecundidade. Por outro lado, alguns municípios com cobertura ainda incipiente desta política pública, como Viamão e Teófilo Otoni, ainda ostentam taxas de fecundidade superiores a outros com melhor cobertura de creche.

Isto parece indicar tanto a debilidade do efeito pró-natalista deste tipo de política pública quanto a insuficiência qualitativa da mesma, a exemplo do verificado na Alemanha.

4. Possíveis efeitos pró-natalistas das novas medidas de atenção à primeira infância.

Considerando a prevalência da preocupação quanto à alta fecundidade entre os mais pobres, mesmo em face da queda das taxas para abaixo do nível de reposição, até mesmo na Região Nordeste, impende apresentar algumas considerações sobre os supostos efeitos pró-natalistas das novas medidas.

Em se tratando de populações humanas, seria temerário procurar reduzir toda a complexidade sociológica e antropológica dos processos de decisão quanto à reprodução ao balanço econométrico entre custos e benefícios de se ter um filho ou mais um filho. Entretanto, pode-se aventar uma série de indicativos no sentido da insignificância do risco de efeitos pró-natalistas das novas medidas:

1º Todos os países europeus que adotaram políticas deliberadamente pró-natalistas obtiveram resultados pífios, tanto no tocante aos efeitos imediatos quanto no que se refere à duração desses efeitos. Mesmo estímulos econômicos bem mais robustos que os aventados no Plano Primeira Infância, ou a disponibilização de vigorosos aparatos de atenção à saúde e à educação tiveram pouco ou nenhum impacto sobre a tendência de declínio da fecundidade.

2º No caso brasileiro, importantes salvaguardas trabalhistas e previdenciárias às mulheres em situação de maternidade foram implementadas a partir do final da década de 1980, sem que se registrasse qualquer reversão da queda da fecundidade, mesmo quando se desagrega a análise até o nível municipal. Dentre estas salvaguardas podem-se citar as duas ampliações do prazo de licença maternidade, de 83 para 120 dias em 1988, e de 120 para 180 dias a partir de 2007, e a ampliação de acesso ao benefício para importantes contingentes como trabalhadoras rurais e seguradas especiais. Para as mulheres em idade reprodutiva protegidas por tais salvaguardas, pouco mais de um terço do total, tais benefícios são muito mais representativos que as transferências de renda como o PBF.

3º Os programas de transferência de Renda já têm quase uma década de existência. Tomando-se como marco inicial a criação do PBF, em 2003, já se conta com pelo menos oito PNADs (Pesquisa Nacional por Amostragem Domiciliar) e outras tantas pesquisas que poderiam ter registrado algum efeito pró-natalista do programa. Entretanto, nenhuma das investigações conduzidas por renomados especialistas no assunto encontrou evidências minimamente robustas de tais efeitos, nem a partir de pesquisas censitárias, nem em pesquisas específicas.

4º No caso das medidas de expansão da oferta de educação infantil, é de se esperar que provoquem muito mais a melhoria qualitativa da formação das crianças beneficiárias do que um crescimento deliberado do seu número. Por melhores que venham a ser as instalações físicas e condições de ensino oferecidas nas creches

públicas, não é razoável supor que a avocação desta responsabilidade por parte do Estado seja suficiente para contra arrestar os demais constrangimentos ao aumento do tamanho da prole neste início de século XXI. Foi basicamente isto que se verificou nos municípios pioneiros no processo de expansão da oferta de creches.

5. Considerações finais

Em face do exposto, parece haver argumentos suficientemente robustos para afastar o risco de efeitos pró-natalistas das medidas de atenção à primeira infância do Brasil Carinhoso.

De outra parte, fica patente que, mantida a atual tendência de declínio da fecundidade, quando se pretender elaborar políticas públicas pró-natalistas estar-se-á diante de um desafio ainda não vencido por nenhum país que já tenha enfrentado o problema.