

*Perspectivas a partir do Barômetro das Américas: 2010 (Número 47)**

Quem se Beneficia do Bolsa Família?

Por Matthew L. Layton
matthew.l.layton@vanderbilt.edu
Vanderbilt University

O Bolsa Família é o maior dos inovadores programas de transferência de renda voltados para combater a pobreza na América Latina ao longo das duas últimas décadas. Esses programas oferecem incentivos financeiros para famílias pobres com a condição de que suas crianças frequentem a escola e participem de programas de saúde pública. Em boa medida, esses programas têm atingido efetivamente as populações mais necessitadas da região para reduzir a pobreza (Rawlings 2005). Entretanto, existem preocupações com o programa brasileiro Bolsa Família: o programa parece favorecer mais as áreas rurais do que as urbanas (*Economist* 2010). Esta série *Perspectivas a partir do Barômetro das Américas* examina o Bolsa Família e analisa o referido viés.¹ Para isso, eu utilizo dados da rodada de 2010 da pesquisa Barômetro das Américas realizada pelo Projeto de Opinião Pública da América Latina

* A série *Perspectivas* é co-editada por Mitchell A. Seligson, Amy Erica Smith e Elizabeth J. Zechmeister, com o apoio administrativo, técnico e intelectual do grupo do LAPOP em Vanderbilt.

¹ Números anteriores da série *Perspectivas a partir do Barômetro das Américas* podem ser encontrados em <http://www.vanderbilt.edu/lapop/insights.php>

Os dados nos quais se baseiam os números podem ser encontrados em <http://www.vanderbilt.edu/lapop/datasets>.

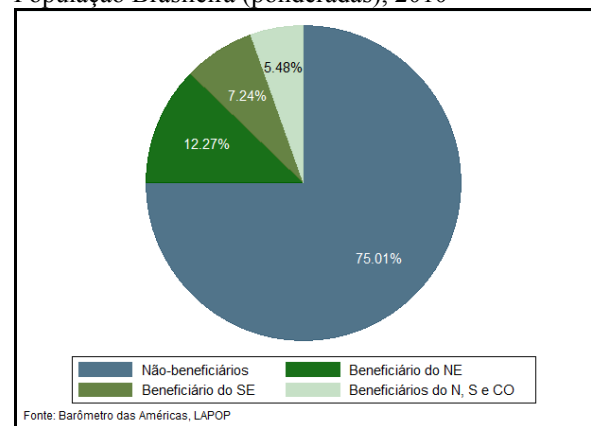
(LAPOP).² Nessa rodada, 2482 entrevistados do Brasil foram perguntados a mesma questão:

CCT1BRA. Nos últimos três anos, o sr./sra. ou alguém que vive em sua casa foi beneficiário do programa Bolsa Família?

As respostas eram binárias e foram recodificadas aqui de modo que '0' indica "Não" e '1' indica "Sim".³ A Figura 1 estima os beneficiários em cada região do Brasil em termos de porcentagem da população do país, ajustando-se pelo desenho da amostra (i.e. ponderação). A Figura 2 mostra a porcentagem ajustada da amostra da população brasileira recebendo o Bolsa Família, separando-se as residências das áreas urbana e rural.

As figuras mostram que os nordestinos e os residentes nas áreas urbanas são os que reportam os níveis *absolutos* mais altos de participação nos últimos três anos. Como mostra

Figura 1. Beneficiários por Região Como Porcentagem da População Brasileira (ponderadas), 2010

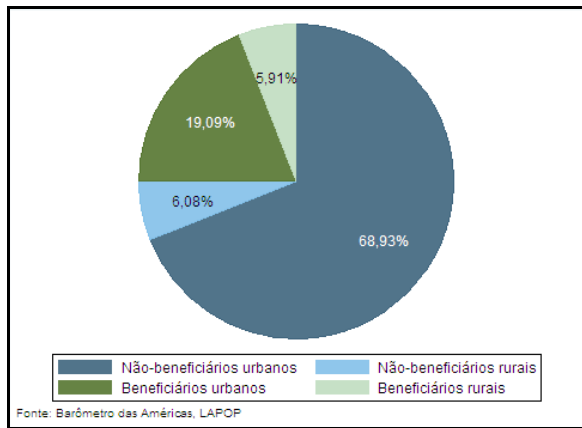


² O financiamento para a rodada de 2010 veio principalmente da Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID). O Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), e a Vanderbilt University também foram importantes fontes de apoio. A pesquisa no Brasil foi conduzida em parceria com a Universidade de Brasília (UnB) e teve o generoso apoio do CNPq, Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico.

³ A proporção de não-resposta do item na amostra foi de 1,01%.

Figura 2.

Beneficiários em Áreas Urbanas e Rurais como Porcentagem da População Brasileira (ponderadas), 2010



a Figura 1, metade dos participantes do Bolsa Família vivem no Nordeste. Beneficiários dessa região representam estimados 12,27% de todos os brasileiros. Na Figura 2, os beneficiários urbanos (aproximadamente 19,09% de todos os brasileiros) superam os beneficiários rurais a uma proporção de 3 para 1.

Compare esses resultados aos que são apresentados nas Figuras 3 e 4, que representam as *proporções* de participação e não-participação no Bolsa Família por região brasileira e por área urbana/rural.

A Figura 3 mostra que aproximadamente 46,67% dos residentes da região Nordeste receberam benefícios do Bolsa Família ao longo dos últimos três anos, comparados a apenas 16,14% da região Sudeste. A Figura 4 mostra que aproximadamente 49,28% dos brasileiros das áreas rurais participaram do Bolsa Família nos últimos três anos, enquanto apenas 21,69% dos residentes nas áreas urbanas o fizeram. No entanto, utilizar proporções relativas de participação é problemático para se fazer inferências sobre o Bolsa Família no nível nacional. As Figuras 3 e 4 ajudam a fazer comentários sobre os beneficiários e não-beneficiários *dentro* de cada região ou grupo, não entre eles.

O Nordeste é sem dúvida a região mais pobre do Brasil e, portanto, não é surpresa que seus residentes se beneficiem mais do Bolsa Família

Figura 3.

Proporção de Participação no Bolsa Família por Região (ponderadas), 2010

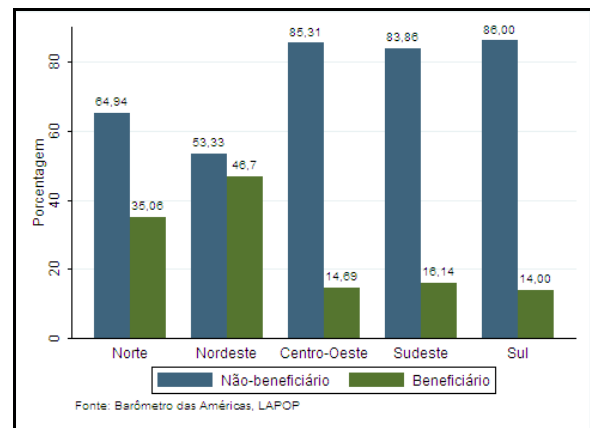
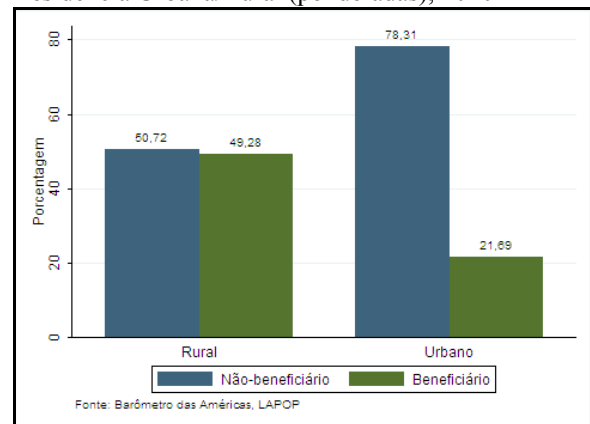


Figura 4.

Proporção de Participação no Bolsa Família por Residência Urbana/Rural (ponderadas), 2010



do que outras regiões, em termos absolutos. Por outro lado, o Brasil é um país altamente urbanizado.⁴ As áreas urbanas do Brasil concentram muitos brasileiros pobres e, uma vez que os participantes no meio urbano superam os beneficiários rurais apenas por uma margem de 3 para 1 - como mostrado na Figura 2 -, é importante considerar cuidadosamente se pode haver algum viés rural inerente ao programa que injustamente favoreça cidadãos das áreas rurais em detrimento dos das áreas urbanas.

⁴ 88,09% (com ponderação) dos respondentes da amostra vivem em áreas urbanas, refletindo a realidade de que a população brasileira se tornou altamente urbanizada ao longo dos últimos cinquenta anos.

Existe um viés rural?

Refletindo mais a respeito das evidências das figuras acima, o fato de que há uma taxa maior de participação no programa Bolsa Família nas áreas rurais não é, em si mesmo, um sinal de viés. De fato, só há evidência de viés na medida em que é possível mostrar que as taxas de participação entre os *pobres* em cada região são muito diferentes. Com os dados de nível individual disponíveis nesta pesquisa, é possível fazer ainda melhor por meio da análise multivariada dos fatores que levam à participação no Bolsa Família.

Existem diversos outros fatores a serem considerados quando se examina se há um viés rural no programa Bolsa Família. Primeiramente, é importante focalizar os critérios de elegibilidade para receber os benefícios. Esses critérios dependem da renda familiar *per capita*. Portanto, mantendo todo o resto constante, famílias maiores deveriam ter maiores chances de receber os benefícios. Da mesma forma, famílias com renda mensal menor serão selecionadas para participarem em média a uma taxa maior. Essas variáveis podem ser diferentes entre áreas urbanas e rurais e, portanto, devem ser levadas em conta.

Porque a educação é altamente correlacionada com a renda, pais mais escolarizados devem precisar menos de assistência do governo.⁵ Pode ser que idade e sexo também prevejam a necessidade de assistência do governo. Apesar de o Bolsa Família não ser exclusivamente voltado para os que possuem crianças, ele prevê benefícios maiores (disponíveis a um ponto de corte mais alto na renda) para famílias com crianças pequenas em casa, fornecendo assim incentivos adicionais para a participação de beneficiários mais novos.⁶ Além do mais, por conta dos frequentes casos de mães solteiras que

⁵ Respondentes em categorias com níveis sucessivos de educação na pesquisa do Barômetro das Américas (i.e. primário, secundário, superior e pós-graduação) reportaram níveis médios mais altos de renda do que aqueles categorias educacionais mais baixas.

⁶ Para uma descrição detalhada do programa, ver a página do Ministério do Desenvolvimento Social brasileiro sobre o Bolsa Família: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/>

criam seus filhos sozinhas, as mulheres podem reportar que participarem mais do Bolsa Família do que os homens.⁷ A raça do respondente pode também prever a participação, dada a tendência de os brasileiros brancos ganharem mais do que os demais cidadãos.⁸

Adicionalmente, é possível que o alto grau de associação entre o presidente Lula e o Bolsa Família leve seus eleitores ou os eleitores de seu partido (os simpatizantes do PT) a procurarem a assistência do governo em proporções maiores.⁹ Além disso, indivíduos que apóiam o papel ativo do governo na sociedade devem também procurar receber o apoio; por conseguinte, aqueles que reprovam a intervenção do governo na sociedade podem ativamente evitar participar do programa governamental de bem-estar.¹⁰

A Figura 5 apresenta resultados de um modelo de regressão logística corrigido pelo desenho da pesquisa que controla por essas variáveis, pela área urbana ou rural do respondente e pela região de residência para analisar se existe algum viés evidente na probabilidade de os brasileiros reportarem participação no Bolsa Família ao longo dos últimos três anos.¹¹ Os

⁷ Mulheres solteiras ou que vivem sem um parceiro segundo a pesquisa do Barômetro das Américas têm uma média de 1,5 filhos vivendo com elas em casa, enquanto homens com o mesmo estado civil têm uma média de 0,8 crianças vivendo em casa. A diferença entre estas médias é estatisticamente significativa ($t = 5,50$; gl do desenho da pesquisa = 49).

⁸ Na pesquisa do Barômetro das Américas, os que se autodeclararam brancos tiveram uma média mais alta nas categorias de renda (3,09) do que os não-brancos (2,56) - uma diferença que é estatisticamente significativa ($t = 5,42$; gl do desenho da pesquisa = 49).

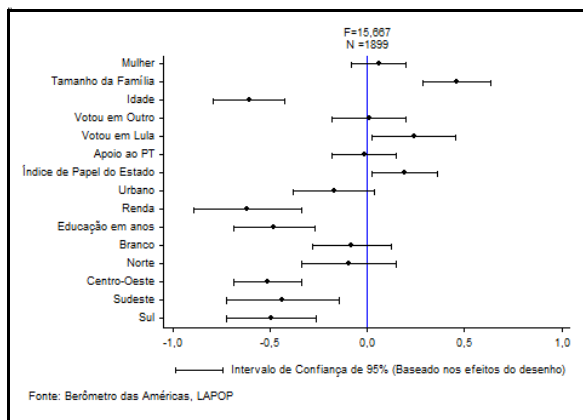
⁹ 84,51% dos respondentes (com ponderação) afirmam que o presidente Lula é o maior responsável pelo Bolsa Família. Embora a variável utilizada aqui para prever a participação no Bolsa Família em 2007-2010 é o voto em 2006, pode muito bem ser que a participação (não observada) no Bolsa Família em 2006 (a qual, como foi argumentado, deveria prever o voto em Lula em 2006) é altamente correlacionada com a participação posterior. Portanto, pode existir causalidade recíproca entre a participação no Bolsa Família e o voto em Lula em 2006, tal como reportado em 2010.

¹⁰ Pode ser também que receber o Bolsa Família ajude os beneficiários a se sentirem melhor com releção ao governo e a desejarem um maior papel do Estado na sociedade.

¹¹ O Nordeste é a categoria de referência para região. Não votou é a categoria de referência para a escolha do voto. As

Figura 5.

Efeitos Padronizados Ponderados sobre a Probabilidade de Reportar Participação no Bolsa Família nos Últimos Três Anos, 2010



pontos na figura representam as estimativas dos coeficientes padronizados e as barras mostram o intervalo de confiança de 95% para esses coeficientes. Se uma barra cruza a linha vertical azul em 0,0, não há efeito estatisticamente significativo para o coeficiente correspondente. Quando o ponto e a barra ficam à esquerda da linha, há uma relação negativa estatisticamente significativa entre a variável e a participação reportada no Bolsa Família. Quando o ponto e a barra se encontram à direita da linha, a relação é significativa e positiva.

Tais resultados fornecem evidências fortes de um viés rural no programa Bolsa Família? Em suma, eles não apresentam, embora haveria alguma evidência marginal de viés se aplicássemos padrões mais relaxados para avaliar a significância estatística (digamos, um intervalo de confiança de 89%). Antes, como esperado, os preditores mais fortes da participação no programa são a renda familiar (na direção negativa) e o tamanho da família (na direção positiva), fornecendo algumas evidências de que o Bolsa Família funciona de acordo com o planejado.

Mesmo assim, efeitos regionais claramente interferem na implementação do programa

análises foram conduzidas no STATA v.11.1. O índice de papel do Estado é uma escala aditiva criada utilizando as respostas aos itens ROS2 a ROS6 do questionário do Barômetro das Américas.

Bolsa Família. De acordo com os dados descritivos apresentados na Figura 1, isso é esperado, mas os efeitos são bem fortes mesmo depois de se levar em conta fatores relacionados com a região, como a renda. Habitantes das regiões Centro-Oeste, Sudeste e Sul são bem menos propensos que os do Nordeste a receberem ajuda do governo pela forma da transferência de renda. As ramificações políticas dessa distribuição assimétrica de assistência governamental estão apenas começando a serem exploradas (ver Hunter e Power 2007; Zucco, 2008; Licio, Rennó e Castro, 2009).

Os resultados também mostram que cada ano a mais de educação diminui a probabilidade de um indivíduo reportar participação no Bolsa Família nos últimos três anos - um efeito que está presente mesmo depois de controlada a renda familiar. Além do mais, respondentes mais velhos tiveram uma probabilidade menor de reportarem participação no Bolsa Família do que os entrevistados mais novos.

Finalmente, aqueles que disseram terem votado em Lula em 2006 e aqueles que apóiam a intervenção do governo na sociedade são mais propensos a reportarem participação no Bolsa Família, mantendo-se constante todo o resto. É possível que esses indivíduos apóiem mais o programa e, portanto, sejam mais propensos a buscarem assistência.¹²

Os efeitos de gênero, voto em um candidato diferente de Lula, apoio ao PT, residência na área urbana, raça e de ser habitante do Norte são estatisticamente insignificantes.

Entretanto, região e urbanização são correlacionadas no Brasil e é difícil separar seus efeitos parciais. O que aconteceria na análise se, por exemplo, o controle pelas regiões fosse deixado de fora? Sem controlar por região, a variável da área urbana se torna significativa e

¹² Uma vez que não podemos descartar essa explicação alternativa, seria prematuro dizer que esses resultados sugerem a presença de algum tipo de favorecimento político para aqueles que votam no mandatário. Também é possível que a relação seja inversa, com o recebimento dos benefícios do governo precedendo e causando os altos níveis de apoio a Lula.

negativa, sugerindo que os residentes das áreas urbanas são menos propensos do que os residentes das áreas rurais a terem participado do Bolsa Família ao longo dos últimos três anos, mantendo-se todo o resto constante. O principal achado, mesmo assim, permanece sendo o mais importante, dada a necessidade de se controlar pela região no contexto brasileiro.

Uma Interpretação Alternativa do “Viés Rural”

Os resultados acima sugerem que os residentes das áreas rurais, mesmo quando se controla por numerosos outros fatores, parecem ter ligeira vantagem em termos de participação no Bolsa Família (embora apenas se um critério não convencional e mais generoso seja usado para a significância estatística). Quando esse resultado é considerado *ao lado de* diversas outras realidades da divisão urbano/rural, pode-se questionar mais fortemente que o programa Bolsa Família é enviesado contra as áreas urbanas. Particularmente, o custo de vida é geralmente mais alto nas áreas urbanas do que nas áreas rurais (o que provoca o viés no programa em favor das áreas rurais porque o programa provê um subsídio em dinheiro que é universalmente padronizado), o programa pode prover menos benefícios que iniciativas anteriores de redução da pobreza, e os critérios de renda *per capita* universalmente aplicados podem tender a desencorajar e diminuir a participação em áreas urbanas (*Economist* 2010). Mesmo que essa perspectiva faça sentido, ela também falha em levar em conta os aumentos no salário mínimo, os quais devem ter maiores consequências para os residentes urbanos (que tendem a estarem formalmente empregados) podendo então dissuadir alguns desses contra a participação no programa, em favor do emprego formal.

O salário mínimo no Brasil aumentou de R\$200 por mês para R\$510 por mês (um aumento de 255%) ao longo dos últimos oito anos (*Folha de São Paulo* 2010; Futema, Freire e Mignone 2003).¹³ Esse aumento favorece as áreas urbanas

¹³ Depois de se levar em conta a inflação, o aumento real foi de cerca de 53%, de acordo com a *Folha de São Paulo*.

onde o emprego formal sujeito à legislação nacional sobre o trabalho prevalece mais. Na pesquisa de 2010 do Barômetro das Américas, 41,24% dos brasileiros do meio urbano reportaram estarem empregados formalmente, comparados a 23,01% daqueles em áreas rurais.

Uma crítica comum ao Bolsa Família foi a de que ele desencorajaria as pessoas a trabalharem (Llana 2008). *No entanto*, esses aumentos no salário mínimo e ao mesmo tempo o aumento das oportunidades de emprego formal no Brasil diminuem a relativa atração exercida pelo Bolsa Família. Em outras palavras, os benefícios limitados fornecidos pelo programa possivelmente não são tão atraentes do que a chance de trabalhar como empregado com direito aos benefícios associados a ter a carteira assinada. Isso pode também desencorajar indivíduos de participarem no Bolsa Família em áreas urbanas, comparando-se com as áreas rurais; não é claro que isso significa que o programa seja enviesado, mas apenas menos atrativo em áreas urbanas. De fato, isso sugeriria que o programa funciona como uma garantia de uma mínima *suplementação* de vida para brasileiros pobres dispostos a cumprir as condições do programa.

Implicações Políticas do Programa

Independentemente da presença ou da ausência do viés, o Bolsa Família não é a única solução para a pobreza no Brasil, e as famílias por si só não podem se basear apenas nisso para substituir inteiramente as outras fontes de renda. Entretanto, os observadores podem se confortar com os resultados apresentados aqui que produzem evidências de que a variação demográfica sistemática na provisão dos benefícios do Bolsa Família, apesar de favorecer a certas bases regionais, não favorece injustamente um lado da divisão urbano/rural no Brasil.

No entanto, há provavelmente outra causa de preocupação. Indivíduos que reportam terem votado em Lula em 2006 são mais propensos a terem participado do programa Bolsa Família ao longo dos últimos três anos. Essa ligação política com o programa de bem-estar social não se estende para os apoiadores do partido de Lula

(depois de controlado pelo voto em 2006), e pode não resistir às próximas eleições de outubro. Então, ainda não está claro se essa relação representa uma recompensa que os eleitores beneficiados pelo programa dão a Lula por seu esforço político, ou se ela representa uma interação não representativa e controladora entre o governo e os brasileiros mais vulneráveis.

Adicionalmente, os resultados apresentados aqui sugerem que famílias menores, indivíduos vivendo sozinhos e especialmente os mais velhos podem estar em desvantagem com relação à participação no Bolsa Família. Se o bem-estar focalizado é o presente e o futuro da política social no Brasil, é vital que os cidadãos que estão fora do alvo do programa não sejam esquecidos, e que as motivações políticas para se distribuir recursos sejam mantidas sob controle. Na medida em que o Bolsa Família for distribuído amplamente e sem vieses, os cidadãos tenderão a sentir cada vez mais que o sistema está funcionando de maneira justa e eficiente.

REFERÊNCIAS

- Economist. 2010. "How to get children out of jobs and into school; Brazil's Bolsa Família." *The Economist*. Disponível em: <http://www.economist.com/node/16690887> [Acessado em 2 de agosto de 2010].
- Folha de São Paulo. 2010. "Câmara aprova e oficializa mínimo de R\$ 510, em vigor desde janeiro." *Folha de São Paulo*. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u730748.shtml> [Acessado em 24 de agosto de 2010].
- Futema, Fabiana, Felipe Freire, and Ricardo Mignone. 2003. "Lula reajusta o salário mínimo para R\$ 240." *Folha de São Paulo*. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u47520.shtml> [Acessado em 24 de agosto de 2010].
- Hunter, Wendy, and Timothy J. Power. 2007. "Rewarding Lula: Executive Power, Social Policy, and the Brazilian Elections of 2006." *Latin American Politics and Society* 49(1): 1-30.
- Licio, Elaine Cristina, Lucio R. Rennó, and Henrique Carlos Castro. 2009. "Bolsa Família e voto na eleição presidencial de 2006: em busca do elo perdido." *Opinião Pública* 15(1): 31-54.
- Llana, Sara Miller. 2008. "Brazil becomes antipoverty showcase." *Christian Science Monitor*. Disponível em: <http://www.csmonitor.com/World/Americas/2008/1113/p01s03-woam.html> [Acessado em 3 de agosto de 2010].
- Rawlings, Laura B. 2005. "A New Approach to Social Assistance: Latin America's Experience with Conditional Cash Transfer Programmes." *International Social Security Review* 58(2-3): 133-161.
- Zucco, Cesar. 2008. "The President's 'New' Constituency: Lula and the Pragmatic Vote in Brazil's 2006 Presidential Elections." *Journal of Latin American Studies* 40(01): 29-49.

Apêndice
Determinantes do Recebimento da Assistência do Bolsa Família nos
Últimos Três Anos

	Coeficiente	Teste t
Mulher	0,058	(0,83)
Tamanho da Família	0,459*	(5,24)
Idade	-0,607*	(-6,66)
Voto	Outro	(0,08)
	Lula	(2,25)
Apoio ao PT	-0,017	(-0,20)
Índice de Papel do Estado	0,190*	(2,27)
Urbano	-0,173	(-1,67)
Renda	-0,617*	(-4,49)
Educação em anos	-0,480*	(-4,62)
Branco		(-0,79)
	Norte	(-0,79)
	Centro-oeste	(-5,85)
	Sudeste	(-3,02)
	Sul	(-4,33)
Constante	-1,412*	(-14,60)
Teste F(15, 35): 15,67		
Observações: 1899		
Nota: * p<0,05. Resultados da regressão logística usando a Linearização de Séries de Taylor para calcular os erros-padrão corrigidos pelo desenho da pesquisa. Os coeficientes foram padronizados. A categoria de referência para Voto é "Não Votou". A categoria de referência para Região é "Nordeste".		