

Clarissa e Palos Brito

**Impactos de programas de transferência
condicionada de renda em eleições municipais:
o caso do Bolsa Família.**

Brasília – DF

2015

Clarissa e Palos Brito

Impactos de programas de transferência condicionada de renda em eleições municipais: o caso do Bolsa Família.

Monografia de conclusão do curso de Bacharel
em Ciências Econômicas da Universidade de
Brasília

Universidade de Brasília
Faculdade de Administração, Economia e Contabilidade
Curso de Ciências Econômicas

Orientador: Prof. Dr. Michael Christian Lehmann

Brasília – DF

2015

Clarissa e Palos Brito

Impactos de programas de transferência condicionada de renda em eleições municipais: o caso do Bolsa Família.

Monografia de conclusão do curso de Bacharel
em Ciências Econômicas da Universidade de
Brasília

Aprovada em de de 2015:

Prof. Dr. Michael Christian Lehmann

Orientador

Prof. Dr. Rafael Terra de Menezes

Brasília – DF

2015

Aos meus pais.

Agradecimentos

À minha família, por ser minha base de amor e apoio. O incentivo de vocês sempre foi fundamental nas minhas conquistas. Ao professor e orientador Christian Lehmann, pelas correções, paciência e ensinamentos, e pela inspiração que representa para mim. Às queridas amigas que me acompanharam por todos esses anos. Em especial à Bruna, por todo o companheirismo e ajuda na monografia. E a todos que direta ou indiretamente fizeram parte da minha formação, o meu muito obrigada.

Resumo

Com base em estudos de efeitos de programas de transferência condicionada de renda, analisou-se o impacto do número de benefícios fornecidos pelo programa federal Bolsa Família sobre os votos recebidos por prefeitos incumbentes. O estudo utilizou dados de 2004 e 2008 para os municípios brasileiros, e a estimação foi realizada por regressão linear múltipla, tendo como variável dependente os votos a incumbentes e como variáveis independentes o número de beneficiários do Bolsa Família, a população, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), o Produto Interno Bruto (PIB) municipal, a mortalidade infantil, a taxa de alfabetização e os gastos municipais. Os resultados indicam que não há uma correlação entre o número de beneficiários do Bolsa Família e os votos aos incumbentes.

Palavras-chave: Programa de Transferência Condicionada de Renda; Bolsa Família; Regressão Linear Múltipla; Eleições Municipais.

Abstract

Based on studies of conditional cash transfer effects, we analysed the impact of the number of benefits provided by BolsaFamilia on votes received by incumbent mayors. The study used data from 2004 and 2008 to Brazilian municipalities, and the estimation was performed by multiple linear regression. Votes on incumbent was taken as the dependent variable, whereas number of benefits provided by BolsaFamilia, population, Human Development Index (HDI), municipal Gross Domestic Product (GDP), infant mortality, literacy rate and municipal spending were taken as independent variables. The results suggest that there is no correlation between votes on incumbents and the benefits provided by BolsaFamilia.

Keywords: Conditional Cash Transfer; BolsaFamilia; Multiple Linear Regression; Municipal Elections.

Lista de Tabelas

Tabela 1. Resultados para o número de Bolsas Família	31
Tabela 2. Resultados para o número de Bolsas Família (condicionado)	32
Tabela 3. Estatísticas Descritivas	40
Tabela 4. Resultados da Regressão.....	41
Tabela 5. Resultados da Regressão: regressão condicionada para quando o prefeito é candidato do PT.....	42

Sumário

1. Introdução.....	10
2. Programas de Transferência Condicionada de Renda	13
2.1. Evolução e efeitos de PTCR	13
2.2. O Bolsa Família	18
3. Impactos de PTCR em eleições	22
3.1. Teoria	22
3.2. Resultados Empíricos	23
4. Abordagem Empírica	28
4.1. Dados.....	28
4.2. Regressão Linear Múltipla.....	29
5. Resultados	32
6. Considerações Finais.....	34
Referências.....	36
Apêndice.....	40

1. Introdução

Com o crescimento de programas de transferência condicionada de renda no mundo nos últimos anos, surge o interesse de estudo em seus impactos em diversas áreas: educação, desigualdade, saúde, eleições. O impacto de programas sociais em resultados eleitorais é de extrema importância, dado seu espectro amplo que envolve o comportamento dos indivíduos, o aspecto institucional das eleições, e sua relevância na formulação de políticas públicas. Em um contexto atual de eleições presidenciais no Brasil, a importância de programas sociais de transferência de renda como o Bolsa Família volta a ser foco de discussões.

O primeiro turno das eleições presidenciais de 2014, teve como candidatos com maior intenção de voto Dilma Rousseff (PT), Aécio Neves (PSDB) e Marina Silva (PSB). Nesse contexto, foi discutido se a proporção da população atendida pelo programa nos municípios coincidia com a margem de votos petistas. Isso não significaria necessariamente que o fato do programa transferir renda automaticamente transfira votos, como garante De La O (2011). Isso porque a parcela da população que está sendo beneficiada pode já ser a base de votos do partido. Já Hunter e Power (2007) defendem a visão de que esse tipo de programa atua como política clientelista. Com isso, os beneficiários do programa estariam condicionados a votar no partido que o implementou.

Os estudos acerca do impacto do Bolsa Família nas eleições apresentam como foco principalmente as eleições presidenciais, como nos estudos de Hunter e Power (2007), De La O (2011) e Bohn (2011), como será discorrido na seção seguinte. No entanto, pouco se tem discutido sobre essa relação em âmbito municipal. Essa discussão é interessante, partindo do fato

de que os municípios são responsáveis pelo cadastro dos indivíduos no programa. Nesse espectro, cabe a discussão sobre a apropriação sobre políticas públicas federais. Ou seja, apesar de ser um programa federal, há a possibilidade de prefeitos – não participantes da criação e implementação do programa – serem vistos pela população de seus municípios como responsáveis pela melhoria das condições financeiras da família. Em um dos poucos estudos acerca dos impactos em eleições municipais, Linos (2013) encontrou uma relação forte entre os beneficiários do *Asignación Familiar* (em Honduras) e os votos. A autora atribuiu o resultado a uma falta de informação dos eleitores.

A partir das definições e conclusões tomadas como referência bibliográfica, o estudo contribui com a literatura ao investigar o impacto do programa Bolsa Família na margem de votos direcionadas aos prefeitos que estavam no poder de cada município quando ocorreu a implementação do programa, em 2004. Muito pouco estudado em outros países, o impacto eleitoral em municípios ainda não foi de fato investigado no Brasil. Pergunta-se então: *o número de beneficiários do Bolsa Família influencia o número de votos recebido pelo prefeito incumbente?* Essa pergunta envolve a discussão sobre as informações que os eleitores recebem, e se o programa pode, de fato “comprar” votos, funcionando como prática clientelista.

Em um segundo momento, será avaliado se a relação muda, condicionado ao partido eleito para a prefeitura ser ou não do Partido dos Trabalhadores (PT). Pelo fato do PT ser o partido responsável pela implementação do Bolsa Família na esfera federal, há uma ligação direta entre o programa e o partido, havendo maior identificação do programa com o PT. Por essa razão, espera-se que essa relação seja mais forte do que a anterior.

Para tal, serão avaliados dados de 2004, ano de eleições municipais e imediato à implementação do programa, e de 2008, também ano de eleições municipais. Dessa forma, são analisados municípios que já contavam com o benefício e outros que ainda não eram amplamente beneficiados, podendo assim ser estudada a correlação entre as duas variáveis. Por meio de uma regressão linear múltipla, foi encontrada uma relação positiva entre as duas variáveis (0.047 para a primeira regressão e 0.114 para a segunda). Como esperado, a relação quando condicionada ao partido PT é mais forte. Esses resultados não são, no entanto, estatisticamente significantes. Desse modo, não pode-se rejeitar a hipótese nula de que não haja correlação entre o número de beneficiários do Bolsa Família e de votos aos incumbentes.

O estudo está estruturado em mais cinco seções. A seção 2 refere-se a Programas de Transferência Condicionada de Renda. Aqui, discute-se a evolução desses programas no mundo, bem como seus efeitos em educação, saúde e desigualdade (seção 2.1). Também é apresentado nessa seção o programa Bolsa Família (seção 2.2), bem como seus efeitos identificados até agora. Em seguida, na seção 3, é discutido o Impacto de PTCR em eleições. Aqui é discutida a teoria de como esses programas podem afetar o cenário eleitoral (seção 3.1), e os resultados empíricos encontrados até então (seção 3.2). Na seção 4, de abordagem empírica, são apresentados os dados e o modelo econométrico escolhido para o cálculo dos coeficientes. Em seguida, são apresentados os Resultados (seção 5), bem como as Conclusões Finais (seção 6).

2. Programas de Transferência Condicionada de Renda

Desde a década de 90, os programas de transferência condicionada de renda (PTCR) têm sido implementados em diversos países em desenvolvimento. Em termos gerais, os beneficiários desses programas – pessoas de baixa renda – recebem transferência de renda com a condição da assiduidade das crianças da família na escola. Outras condições adicionais variam de acordo com cada programa estabelecido pelo país. Na seção seguinte (2.1), será apresentada a evolução dos PTCR nos últimos anos, bem como seus efeitos na diminuição da pobreza, melhora da educação e saúde e os efeitos *spillover* observados. Em seguida, na seção 2.2, será apresentado o programa Bolsa Família, objeto de estudo da pesquisa.

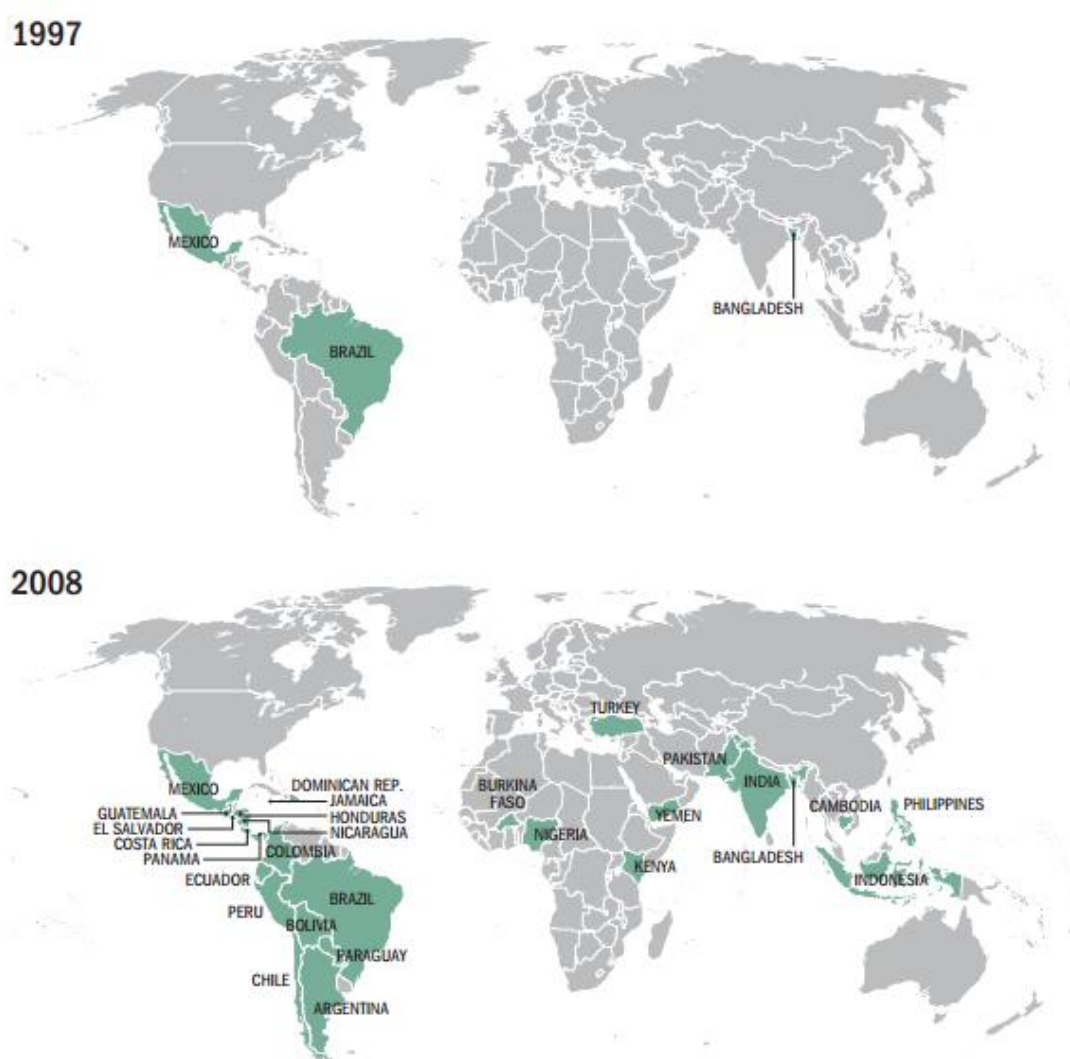
2.1. Evolução e efeitos de Programas de Transferência Condicionada de Renda

De acordo com Fizbein e Shaby (2009), programas de transferência condicionada de renda têm dois objetivos. O primeiro é proporcionar às famílias pobres as condições financeiras necessárias para um consumo mínimo. O segundo é, através da transferência de renda, incentivar o acúmulo de capital humano e quebrar o ciclo vicioso da pobreza.

Desde sua criação, os programas de transferência condicionada de renda passaram por uma expansão muito grande. Isso aconteceu tanto dentro de cada país, como no caso do *Oportunidades*, programa mexicano hoje renomeado *Prospera*, quanto ao redor do mundo. Além do México, o Brasil e o Equador também apresentam seus PTCR como seu maior programa de

assistência social (Fizbein e Shaby, 2009). Com raízes em países latino-americanos, esses programas hoje se proliferaram e estão presentes em países como Filipinas, Turquia, Índia, Estados Unidos. Cada vez mais o interesse por esse tipo de assistência social têm crescido e sendo aplicado, como pode ser observado na Figura 1 abaixo.

Figura 1. PTCR no mundo, 1997 e 2008



Fonte: World Bank, em Conditional Cash Transfers: reducing presente and future poverty, 2009.

Esse tipo de política, além de atenuar a pobreza no curto prazo, tem como objetivo proporcionar diversos benefícios a longo prazo. Isso acontece na medida em que realiza um investimento em capital humano, incentivando a conclusão dos níveis básico e médio. No entanto, efeitos sobre o capital humano são algumas vezes considerados incertos (Reimers *et al*, 2006, em Estevan, 2013), uma vez que a qualidade do ensino público em países em desenvolvimento, principalmente no nível básico, é tipicamente baixa. Além disso, o incentivo à assiduidade escolar levaria à exaustão de recursos que já se mostram escassos. Isso causaria uma deterioração ainda maior da qualidade do ensino público.

Quanto ao impacto de PTCR sobre a pobreza, Fiszbein e Shaby (2009) concluem que esses programas têm tido um impacto positivo sobre o consumo. O impacto é ampliado quanto mais generoso for o benefício. Como as transferências são destinadas à população mais pobre, seu impacto no consumo é interpretado como impacto sobre a pobreza. Soares *et al* (2009), em estudo sobre os PTCR do México, Brasil e Chile, concluíram que, entre a metade da década de 90 e metade da década de 2000, a desigualdade do México e do Brasil diminuiu substancialmente. Nesses países, os PTCR foram o segundo termo mais importante na redução da desigualdade. No Chile, porém, o programa não teve contribuição relevante para a dinâmica da desigualdade, que permaneceu estável.

Em estudo recente, Estevan (2013) avalia o impacto de PTCR sobre os gastos com educação pública no Brasil, Colômbia e México, examinando dados dos programas Bolsa Escola, *Familias em Acción* e *PROGRESA*, respectivamente. A autora concorda que há um leve decréscimo inicial dos gastos em educação por estudante. No entanto, essa tendência é revertida para os casos do Brasil e do México conforme aumenta-se o valor da transferência. Isso pode ser explicado por dois mecanismos: primeiro, a

transferência de renda aumenta os recursos do eleitor pivotal, levando à preferência por um maior nível de imposto. Em segundo lugar, um maior gasto em educação pública atrai famílias que anteriormente haviam matriculado seus filhos na rede privada de ensino. No caso da Colômbia, os gastos com educação apenas diminuem com a presença do PTCR. Isso acontece possivelmente por ser um programa mais rígido quanto à sua elegibilidade, excluindo assim o eleitor pivotal. Dessa forma, os resultados sugerem que programas mais generosos podem ter efeitos mais positivos sobre os gastos com educação pública.

Programas de transferência condicionada de renda também podem ser diretamente traduzidos em exercício dos direitos sociais mínimos. Entre esses direitos estão comida, vestimentas, transporte e outros bens e serviços menos fundamentais, como argumentam Paes-Sousa *et al* (2011). Os autores estudam a associação que existe entre o Bolsa Família e os indicadores antropométricos do estado de nutrição das crianças. Utilizam-se dados de 22.375 crianças abaixo de cinco anos pertencentes a famílias de baixa renda, para os períodos de 2005 e 2006. A pesquisa evidencia que crianças expostas ao Bolsa Família eram 26% mais propensas a ter altura e peso normal para a idade do que aquelas crianças que não estão expostas ao programa.

Outro efeito de PTCR, menos estudado, é o *spillover*. Ou seja, o impacto que o programa tem em famílias que não estão dentre as beneficiadas. Segundo Lehmann (2009), programas de transferência condicionada de renda têm um efeito *spillovers* sobre o consumo de comida. Isso acontece por três motivos principais: primeiro, as famílias que recebem o incentivo financeiro aumentam sua demanda por bens e serviços, mudando assim a dinâmica econômica do povoado. Se o indivíduo que não é elegível pelo programa é um trabalhador, ele se beneficia da maior oferta de trabalho.

Se, por outro lado, está envolvido em negócios pequenos no mercado, se beneficia do aumento de preços. Em segundo lugar, a maior liquidez, causada pelo PTCR, tem consequência no mercado de crédito, tornando o acesso a empréstimos mais fácil. Por último, sugere-se que a presença de um PTCR aumente a “solidariedade” das famílias beneficiadas para com as não beneficiadas, havendo assim o aumento de doações de comida. Esse efeito *spilloveré* maior quanto mais pobre o povoado seja, beneficiando assim os indivíduos em pior condição financeira, dentre os mais pobres.

De fato, Angelucci e De Giorgi (2009) também argumentam que o *Progesa* beneficia não só as famílias elegíveis pelo programa, como também as não-elegíveis que vivem na mesma comunidade. Isso é evidenciado pelo aumento em cerca de 10% do consumo de comida para essas famílias (aproximadamente metade do aumento para as famílias elegíveis).

Apesar disso, o efeito *spillover* que osPTCR têm nem sempre é positivo, como indica Lehmann (2014). Tomando como base de estudo o programa mexicano *Oportunidades*, o autor estuda o papel dos efeitos de equilíbrio geral local. Sugere-se que transferências de renda a famílias pobres gera efeitos nos preços locais que aumentam o consumo de comida. Diminuem, porém, o consumo de outros bens. Isso acontece porque o benefício da bolsa gera um aumento de demanda por bens de consumo. Isso consequentemente gera um aumento na demanda por trabalho, aumentando assim o salário. Por um lado, esse aumento de salário aumenta a demanda por bens de consumo. Por outro, os custos de se importar tais bens também aumentam. O consumo desses bens diminui se o efeito preço supera o efeito renda. De forma geral, conclui-se que a utilidade das famílias não-pobres decresce em 2%.

2.2. O Bolsa Família

O Bolsa Família é um programa federal de transferência de renda que beneficia mensalmente famílias em situação de pobreza e extrema pobreza em todo o país. Implementado oficialmente por meio da Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, o programa é unificação e aperfeiçoamento de diversos programas sociais, como o Bolsa Escola, Bolsa Alimentação e Programa Auxílio-Gás.

O programa tem como alvo famílias com renda mensal por pessoa de até 120 reais, que são selecionadas mediante cadastro no Cadastro Único dos Programas Sociais (CadÚnico). De acordo com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), dentro dos critérios de elegibilidade, destaca-se:

As famílias com renda mensal de até R\$ 60,00 por pessoa podem ser incluídas no Programa independentemente de sua composição. Por sua vez, as famílias com renda mensal entre R\$ 60,01 e R\$ 120,00 por pessoa podem ingressar no Programa desde que tenham gestantes, nutrizes e crianças e adolescentes entre 0 a 15 anos. Para o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), o público alvo preferencial para o recebimento do benefício em nome da família é a mulher. Essa decisão tem como base estudos sobre o papel da mulher na manutenção da família e na sua capacidade em usar os recursos financeiros em proveito de toda a família.

Dentre as condicionalidades do programa, existem três focos principais: o primeiro é o da educação (exigência de frequência escolar mínima de 85% para crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos e de 75% para adolescentes entre 16 e 17 anos). O segundo é o da saúde (exigência de acompanhamento do calendário vacinal e do crescimento e desenvolvimento para crianças menores de 7 anos e pré-natal das gestantes e acompanhamento das nutrizes na faixa etária de 14 a 44 anos). E o terceiro é o da assistência social (frequência mínima de 85% da carga horária relativa aos serviços socioeducativos para crianças e adolescentes de até 15 anos em risco ou retirados do trabalho infantil). O descumprimento das condicionalidades repetido por cinco períodos acarreta em cancelamento do benefício.

Mensalmente, o governo federal transfere uma quantia às famílias participantes. O valor transferido depende do tamanho da família, bem como da idade dos seus membros e renda. O benefício básico, destinado a famílias extremamente pobres, é de 77 reais. Há, no entanto, benefícios específicos para famílias com crianças, jovens até 17 anos, gestantes e mães que amamentam.

Soares (2012) assume que o total de benefícios representa um pouco mais do que 0,4 por cento do PIB brasileiro. A eficácia do programa, portanto, tem sido desproporcional à sua pequena participação no PIB. De acordo com o autor, os benefícios do Bolsa Família representam algo entre 16 por cento e 21 por cento do total da queda da desigualdade brasileira desde 2001. Apesar disso, o impacto do programa sobre a proporção de pobres tem sido mais modesto. Isso é atribuído ao pequeno volume dos benefícios, não suficientes para que as famílias cruzem a linha de pobreza.

Osório, Ribas e Soares (2007) chamam atenção também para os impactos do programa no consumo das famílias brasileiras. Segundo os

autores, o programa não aumentou o nível de consumo, porém mudou a cesta de consumo das famílias. As famílias participantes teriam mais gastos com alimentos, educação e vestuário infantil. É ressaltado, porém, que esse maior gasto com alimentos não equivale a uma melhora nutricional da família. Isso se deve ao fato da melhoria da situação nutricional não depender apenas do nível de gastos com alimentos, mas também da qualidade da dieta. Quanto ao impacto do programa no mercado de trabalho, é defendido que há uma maior participação dos adultos de famílias beneficiadas. Essa participação é ainda maior dentre as mulheres.

No que diz respeito aos efeitos desses programas na educação, de acordo com Glewwe e Kassouf (2012), o Bolsa Escola/Bolsa Família aumentou a taxa de matrícula em 5.5% para alunos do 1ª à 4ª série (Ensino Fundamental I) e em 6.5% para alunos da 5ª à 8ª série (Ensino Fundamental II), no período de 1998 a 2005. Além disso, diminuiu a taxa de evasão escolar em 0.5% entre a 1ª e 4ª série e em 0.4% entre a 5ª e 8ª série, bem como aumentou a taxa de aprovação escolar em 0.9% no Ensino Fundamental I e em 0.3% no Ensino Fundamental II. No entanto, a pergunta que deve ser feita, segundo os autores, é se os benefícios excedem os custos. A conclusão à que chegam é que esse pode não ser o caso. Primeiramente, os custos de hoje estariam revertidos em benefícios distribuídos ao longo de quarenta anos. Ademais, o programa inclui famílias que matriculariam seus filhos na escola mesmo sem a existência de um incentivo como o da bolsa. Por isso, um maior direcionamento do programa para famílias que não matriculariam seus filhos na ausência da bolsa tornaria os gastos mais eficientes nesse sentido.

O estudo dos efeitos políticos e sociais de programas de transferência de renda é interessante e amplo, na medida em que melhora a condição de vida de famílias de renda baixa. Possibilita, dessa forma, a aquisição de bens

e serviços que antes eram de difícil acesso. O presente estudo, no entanto, define seu escopo como os efeitos do programa de transferência condicionada de renda Bolsa Família na proporção de votos recebidos pelo partido político em exercício no período de implementação do programa, como passará a ser discutido a partir da seção 3.

3. Impactos de PTCR em eleições

3.1. Teoria

Quando tratamos especialmente de Programas de Transferência Condicionada de Renda (PTCR), a discussão sobre os impactos eleitorais é controversa. Isso porque há a diferentes visões quanto a esse tipo de política pública ser tomada como clientelista ou não, ou sobre ser a forma ideal em busca do desenvolvimento ou não.

Autores como Hunter e Power (2007) defendem que, em certo grau, o programa Bolsa Família desenvolve um papel de política clientelista. Ou seja, os eleitores acreditam que, se o candidato ou partido que introduziu o programa não forem eleitos, os benefícios seriam retirados. Shikida et al (2009) e Soares e Terron (2008), em Soares (2012) estimam que o programa de fato aumento o número de votos em Lula. Porém, esse aumento se deu na ordem de um ou dois pontos percentuais, quando Lula ganhou por uma margem de votos muito maior. Isto é, o presidente teria sido reeleito sem o impacto eleitoral do Bolsa Família. Isso pode acontecer caso o programa beneficie uma parcela da população que já constitui a base de votos do partido em questão.

A seção 3.2 contará com resultados empíricos de impactos eleitorais de programas de transferência condicionada de renda, fomentando a discussão acima proposta.

3.2. Resultados Empíricos

A introdução de programas de transferência condicionada de renda em países em desenvolvimento nos últimos anos tornou a nova geração de programas sociais um instrumento de investimento em capital humano de longo prazo, assim como uma assistência social no curto prazo. Diferentemente da maioria das iniciativas de desenvolvimento, esses tipos de programa têm sido objeto de avaliações rigorosas quanto à sua eficácia por meio de modelos experimentais ou quase-experimentais (Rawlings e Rubio, 2005). Assim, é de extrema importância, dentro do estudo de PTCRs, a discussão sobre seu impacto eleitoral.

Um efeito interessante dos PTCR se refere à participação política. Em estudo que aborda o programa de transferência PROGRESA, é evidenciada uma relação positiva entre o cadastro no programa em fase inicial e o posterior comparecimento às urnas (De La O, 2013). O estudo trabalha através de três componentes complementares: transferência de renda, com o objetivo principal de subsidiar gastos com comida; bolsa de estudos, com o objetivo de compensar o custo de oportunidade do trabalho infantil para que as crianças permaneçam na escola; e assistência médica básica, principalmente no que se refere à medicina preventiva. Os resultados apontam que o programa refletiu-se em maior participação política e maior apoio ao candidato em exercício. Contudo, a autora destaca que essa relação está muito mais próxima de uma mobilização programática do que de clientelismo. Para os indivíduos cadastrados mais cedo no programa, o aumento do comparecimento às urnas se deu em 5% e o aumento nos votos ao candidato em exercício se deu em 3.7%. Esse efeito, apesar de não ser o objeto de estudo do presente estudo, leva a uma discussão particularmente interessante, no que diz respeito à representatividade política. Os programas de transferência condicionada de renda têm como alvo especificamente a

população de baixa renda. Um maior comparecimento desses indivíduos às urnas leva, portanto, a uma melhor representação desse estrato da população no cenário político.

Stokes (2007) em De La O (2013) explica que tanto a compra de votos (política clientelista) quanto a mobilização programática implicam trocas. Em ambos os casos pode-se pensar que o partido está de certa forma pagando um preço pelos votos ao seu favor. A compra de votos se diferencia da mobilização programática em pelo menos três formas, no entanto: primeiro, os políticos que compram votos beneficiam apenas indivíduos que já cumpriram ou prometem cumprir a condição de votar em determinado partido. Essa relação obrigatória não acontece na mobilização programática. Segundo, programas clientelistas podem sancionar os beneficiários que não votaram no partido em exercício. Terceiro, os programas clientelistas têm como alvo os eleitores mais pobres por serem mais sensíveis a esse tipo de política (Stokes, 2007, em De La O, 2013). No entanto, a autora mostra em seu estudo que as famílias que aderiram mais cedo ao programa – e, portanto, já se encontram em melhor situação financeira do que inicialmente – demonstram apoio maior ao partido em exercício do que as famílias que entraram por último – e, portanto, ainda são comparativamente mais pobres.

Essa análise, no entanto, é de certa forma limitada no Brasil, devido à instituição das eleições no país. No caso do México, o voto é obrigatório porém a lei não se faz cumprir na prática. Já no caso brasileiro, o voto é obrigatório e há penalização no caso de abstenção sem justificativa. Com isso, o índice de comparecimento às urnas no Brasil é alto, apresentando-se sempre acima de 80% desde as eleições de 2000, de acordo com o Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Nesse caso, os eleitores comparecem às urnas independente de seu interesse, sua ideologia, seu senso de cidadania ou de

outros incentivos.

O *Programa de Asignación Familiar (PRAF)*, adotado em Honduras, é objeto de estudo de Linos (2013). Através de um quadro experimental, examina-se como programas de transferência de renda bem direcionados podem impactar os resultados de eleições. O programa em questão transferiu renda a famílias e comunidades em um esforço de aumentar investimento em capital humano. Diferentemente de outros programas previamente implementados no país e em outros países da América Latina, o governo selecionou municípios baseado em índices de pobreza. Linos (2013) encontra então um grande impacto nas eleições municipais, em contraste a um efeito muito baixo em eleições presidenciais. Isso pode ser explicado, segundo a autora, por uma falta de informação dos eleitores, quando eles acreditam que um aumento em sua renda é de responsabilidade do prefeito. Além disso, os eleitores podem votar de acordo com sua lealdade partidária nas eleições presidenciais. Já nas eleições municipais, votariam de acordo com sua mudança de situação financeira.

Quanto aos artigos que contemplam o programa de transferência condicionada de renda brasileiro Bolsa Família, Hunter e Power (2007) foram pioneiros no que se refere aos estudos dos efeitos eleitorais do programa. Analisando a grande vantagem de votos direcionados ao candidato do Partido dos Trabalhadores (PT) nas regiões Norte e Nordeste, os autores sugerem que os eleitores que levaram Lula à reeleição foram fortemente influenciados pelas políticas sociais do governo. Em especial o Bolsa Família, em conjunto com os aumentos de salário mínimo e seus efeitos em cascata na economia. Destaca-se que Lula conquistou apoio de estados – em especial Maranhão e Bahia – onde antes tinha muito pouco apoio como candidato de oposição. Como explicação, sugere-se que nesses estados haveria pouca lealdade de voto dos eleitores, e suas escolhas de voto não seriam pautadas por ideologia

política. Não é de surpreender, segundo os autores, que Lula tenha conquistado votos em áreas mais carentes, onde os eleitores estão dispostos a votar em quem melhore suas condições financeiras. De fato, de acordo com dados do Datafolha, as intenções de votos dois dias antes das eleições de 2006 davam ao Lula 69% dos votos entre as famílias com renda de menos de dois salários mínimos, 59% dos votos entre as famílias com renda entre dois e cinco salários mínimos, 49% entre as famílias com renda entre cinco e dez salários mínimos e 44% entre as famílias com renda de mais de dez salários mínimos. Geraldo Alckmin, principal opositor de Lula e candidato do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), no entanto, apresentava vantagem de 12% entre os eleitores com renda maior de dez salários mínimos. A relação é quase perfeitamente linear.

Bohn (2011) apresenta uma crítica metodológica ao tipo de estudo realizado anteriormente. Argumenta-se que é de extrema importância utilizar dados de nível individual – e não agregado – para avaliar comportamentos e decisões individuais, como a escolha política. A autora não apresenta conclusões sobre o programa ser considerado de fato clientelista ou não. Porém, mostra que a mudança do eleitorado de Lula entre as eleições de 1989 e de 2006 se deu de forma gradual e constante a cada disputa presidencial a qual o candidato concorreu. Argumenta-se ainda que os beneficiários do Bolsa Família que votaram em Lula em 2006 já o apoiavam nas eleições de 2002 – antes do programa ser implementado. Por esses resultados, sugere-se que tomar o programa como uma política clientelista é uma análise superficial que precisa ser revisitada.

Em uma crítica ao estudo de Bohn (2011), Zucco e Power (2013) argumentam que as afirmações da autora foram tomadas baseadas em dados que superestimam grosseiramente o real apoio eleitoral a Lula. Reanalizando os dados, o estudo sugere que de fato houve uma mudança no eleitorado de

Lula entre as eleições de 2002 e de 2006 e que o Bolsa Família de fato teve um papel importante nesse fenômeno.

A questão, no entanto, está longe de ter uma resposta final. As eleições de 2014 no Brasil, disputadas no segundo turno por Dilma Rousseff (PT) e Aécio Neves (PSDB), com vitória da candidata, foram marcadas pela discussão dessa controvérsia. Com um apoio grande claro em estados com maior número de beneficiários do Bolsa Família, Dilma e PT receberam constantes críticas acerca do programa durante a campanha eleitoral. O presente artigo, porém, não busca observar os efeitos do programa de transferência de renda condicionada para as eleições presidenciais, mas para eleições municipais, analisando os efeitos diretos e indiretos que o Bolsa Família tem nos resultados dessas eleições.

4. Abordagem Empírica

4.1. Dados

Os dados utilizados no estudo foram disponibilizados pelo IpeaData, banco de dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Alguns deles tendo como fonte o Censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), realizado em 2010. A variável de votos que cada prefeito incumbente recebeu em 2008 foi gerada a partir de dois conjuntos de dados do IpeaData: partido do candidato a prefeito mais votado (para o ano de 2004), e votação de cada partido (27 no total) no primeiro turno das eleições municipais de 2008.

Apesar de estarem listadas 5596 cidades na base de dados do IpeaData, 94 destas não possuem dados correspondentes, seja para o ano de 2004, para o de 2008 ou para ambos. Isso acontece por dois motivos: o primeiro, como é o caso de Brasília e Fernando de Noronha, é porque não há eleições para prefeitos em tais localizações. O segundo, mais recorrente, acontece pela data de municipalização das cidades. Muitas cidades tornaram-se municípios apenas depois de 2004, como é o caso de Nazária, no Piauí, ou até mesmo depois de 2008, como Pescaria Brava, em Santa Catarina, que só foi oficializada como município em 2013. Dessa forma, esses municípios também não dispunham de eleições municipais até então.

Além dessa porção de municípios, existem os municípios cujo partido incumbente não participou das eleições municipais em 2008, novamente por dois motivos: o primeiro seria a ausência de candidato do partido para a prefeitura, ou seja, a não-candidatura. O segundo seria pelo fato de após 2004 diversos partidos terem se dissolvido ou fundido a outros partidos. O

Partido da Frente Liberal (PFL), por exemplo, foi oficialmente extinto em 2007, surgindo em seu lugar o Democratas (DEM). Antes de ser extinto, o PFL contava com 790 prefeitos incumbentes.

Dessa forma, do total de municípios listados, 2.677 contemplam os critérios necessários para a aplicação do modelo.

4.2. Regressão Linear Múltipla

Para identificar a relação entre o número de bolsas do Programa Bolsa Família em cada município, e os votos recebidos em 2008 pelo partido incumbente nas prefeituras entre os anos de 2005 a 2008, fez-se uso da Regressão Linear Múltipla (RLM). Essa técnica estatística baseia-se em modelar uma equação que seja capaz de indicar o nível de relação entre diversas variáveis explicativas e uma variável resposta. O modelo da RLM utilizada no presente estudo apresenta-se pela equação:

$$VI_m = \alpha + \beta_1 \text{numeroBF}_m + \beta_2 \text{alfabet}_m + \beta_3 \text{idh}_m + \beta_4 \text{mortinf}_m + \beta_5 \text{PIB}_m + \beta_6 \text{gastomunicipal}_m + \beta_7 \text{pop}_m + \varepsilon_m,$$

Onde a variável dependente VI_m corresponde ao número de votos que os partidos incumbentes na prefeitura de cada município receberam nas eleições de 2008, e dentre as variáveis explicativas, numeroBF_m é o número de bolsas do programa Bolsa Família implementado em cada município, alfabet_m é a taxa de alfabetização de cada município, idh_m é o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de cada município, mortinf_m corresponde ao número de mortalidade infantil por mil nascidos vivos em cada município, PIB_m é o Produto Interno Bruto (PIB) atribuído a cada município, gastomunicipal_m é o gasto da prefeitura municipal, pop_m é a população de

cada município e ε_m é o termo de erro, aqui assumido como normalmente distribuído.

As constantes $\alpha, \beta_1, \dots, \beta_7$, são os parâmetros do modelo e descrevem as direções e as influências da relação entre votos ao incumbente e as variáveis de controle utilizadas para determinar os votos. Eles são estimados pelo Método dos Quadrados Mínimos (MQM), ou Quadrados Mínimos Ordinários (MQO), que tem como objetivo minimizar a soma dos quadrados dos resíduos da regressão, maximizando assim o grau de ajuste do modelo aos dados nele observados.

De modo a garantir que o coeficiente β_1 meça corretamente a relação causal entre os benefícios do Bolsa Família e os votos ao incumbente, é preciso controlar no modelo para fatores que são correlacionados tanto com o número de beneficiários do Bolsa Família quanto com os votos para o incumbente. Assim, evita-se o viés de variáveis omitidas, que acontece quando um fator causal não é considerado no modelo. Esse viés é gerado quando o modelo compensa a variável omitida, superestimando ou subestimando o efeito dos demais fatores considerados.

Por isso, foram escolhidas as seguintes variáveis de controle: taxa de alfabetizados – no âmbito da educação – e mortalidade infantil – no âmbito da saúde. Do mesmo modo, IDH, população, gasto municipal e PIB municipal são entendidas como variáveis que enviesariam o resultado caso não fossem consideradas.

Em seguida, é rodada uma nova regressão, dessa vez com o fator condicional de considerar-se somente o partido PT. Isso parte de uma possível discussão sobre os efeitos do número de benefícios do bolsa família

sobre os votos ao incumbente serem maiores caso o prefeito seja candidato do PT. Espera-se que a relação seja mais forte pelo fato do partido ser o responsável pela implementação do programa na esfera federal, e por isso haver uma identificação maior do Bolsa Família com o PT.

5. Resultados

Os resultados do aumento no número de votos ao prefeito incumbente sobre o número de Bolsas Família estão explicitados na Tabela 1. Os resultados mostram uma relação positiva, porém bastante pequena entre os votos recebidos pelos prefeitos incumbentes e o número de Bolsas Famílias recebido pelo município.

Tabela 1. Resultados para o número de Bolsas Família

Variável Dependente	Votos ao Incumbente
Número de Bolsas Família	0.047 (0.134)
R ²	0.8077
Observações	2677

*Nota:***significante a 1%; **significante a 5%; *significante a 10%.*

Erro padrão entre parênteses;

Variável dependente: Votos ao incumbente no ano de 2008;

Variável explicativa: Número de Bolsas Família (número de beneficiários do BF em 2008);

Demais variáveis de controle: IDH, população, mortalidade infantil, taxa de alfabetização, gasto municipal, PIB municipal.

Ao condicionar a regressão aos municípios cujo prefeito incumbente era candidato do PT, o coeficiente aumenta, conforme o esperado, dada a maior identificação do Bolsa Família com o partido em questão. Os resultados dessa regressão podem ser observados na Tabela 2 abaixo.

Tabela 2. Resultados para o número de Bolsas Família: regressão condicionada para quando o prefeito é candidato do PT

Variável Dependente	Votos ao Incumbente
Número de Bolsas Família	0.114 (0.212)
R ²	0.8880
Observações	336

*Nota:***significante a 1%; **significante a 5%; *significante a 10%.*

Erro padrão entre parênteses;

Variável dependente: Votos ao incumbente no ano de 2008;

Variável explicativa: Número de Bolsas Família (número de beneficiários do BF em 2008);

Demais variáveis de controle: IDH, população, mortalidade infantil, taxa de alfabetização, gasto municipal, PIB municipal.

O coeficiente 0.047 indica que, a cada cem bolsas a mais recebidas pelo município, o prefeito em exercício no ano em questão recebeu mais 4.7 votos, aproximadamente.

Quando a regressão é rodada sob a condicional do partido em questão ser o PT, o coeficiente 0.114 indica que a cada cem bolsas a mais recebidas pelo município, o partido em exercício sendo o PT recebeu 11.4 votos a mais, aproximadamente. Ambas relações todavia não são estatisticamente significantes. Por essa razão, não é possível rejeitar a hipótese nula de que não há correlação entre o número de bolsas fornecidos a um município e os votos recebidos pelo prefeito incumbente.

6. Considerações Finais

O presente estudo não indica uma correlação linear entre as duas variáveis, com coeficientes não significantes, apesar de positivos. Isoladamente, os benefícios do Bolsa Família não foram responsáveis por garantir votos aos prefeitos incumbentes. Esse resultado vai de encontro à sugestão de que os indivíduos votariam de acordo com sua mudança de situação financeira, atribuindo ao prefeito os créditos de tal melhora.

Esse resultado difere daqueles encontrados por Linos (2013), em Honduras e De La O (2013), no México. Em Honduras, foi notada uma relação considerável em eleições municipais, porém fraca em eleições presidenciais. Analogicamente às conclusões obtidas por Linos (2013), o presente resultado pode estar vinculado a uma maior lealdade dos eleitores a nível municipal. Quanto ao estudo de De La O (2013), foi observado um maior apoio ao candidato em exercício, conjuntamente a um aumento da participação política no país. No entanto, dada a instituição das eleições no Brasil – mais rígida que a constatada no México – não há diferença considerável da participação política entre eleições. Segundo o TSE, a participação está acima de 80% desde 2000, um número já considerado bastante alto.

Apesar de não ser constatada uma relação entre as duas variáveis, esses resultados não são suficientes para contestar a crítica de que esse tipo de programa de transferência de renda atuaria como política clientelista, visto que apesar dos municípios serem responsáveis por parte fundamental do processo do Bolsa Família – o de cadastro de famílias elegíveis – o programa é Federal.

O estudo se limita no sentido de que diversos municípios não atendiam aos critérios estabelecidos para a análise, sendo possível ampliar o estudo para anos recentes em que não existiram maiores mudanças em partidos políticos com números consideráveis de prefeituras, conforme a disponibilização de dados. Tal limitação não invalida, todavia, os resultados do estudo.

Referências

ANGELUCCI, M. e DE GIORGI, G. **Indirect Effects of an Aid Program: How do Cash Transfers Affect Ineligibles' Consumption?** *American Economic Review*, v. **99(1)**, p. 486-508, 2009.

BOHN, S. **Social Policy and Vote in Brazil: Bolsa Família and the Shifts in Lula's Electoral Base**". *Latin American Research Review*, v. **46(1)**, p. 54-79, 2011.

BOHN, S. **The Electoral Behavior of the Poor in Brazil: A Research Agenda** *Latin American Research Review*, v. **48(2)**, p. 25-31, 2013.

CAMPANTE, F. R. **Redistribution in a model of voting and campaign contributions.** *Journal of Public Economics*, v. **95(7-8)**, p. 646-656, 2011.

DE LA O, A.L. **Do Conditional Cash Transfers Affect Electoral Behavior? Evidence from a Randomized Experiment in Mexico** *American Journal of Political Science*, v. **57(1)**, p. 1-14, 2013.

ESTEVAN, F. **The impact of conditional cash transfers on public education expenditures: A political economy approach.** *European Journal of Political Economy*, v. **32**, p. 268-284, 2013.

ESAREY, J.; SALMON, T.C. e BARRILLEAUX, C. **What motivates political preferences? Self-interest and fairness in a laboratory democracy.***Economic Inquiry*, v.50(3), p. 604-624, 2012.

FIZBEIN, A. e SHABY, N. **Conditional Cash Transfers: reducing present and future poverty.***The World Bank*, 2009.

GLEWWE, P e KASSOUF, A.L. **The impact of the BolsaEscola/Familia conditional cash transfer program on enrollment, dropout rates and grade promotion in Brazil.** *Journal of Development Economics*, v. 97(2), p. 505-517, 2012.

HÖCHTL, W.; SAUSGRUBER, R. e TYRAN, J.-R. **Inequality aversion and voting on redistribution.** *European Economic Review*, v.56(7), p. 1406-1421, 2012.

HUNTER, W. e POWER, T.J. **Rewarding Lula: Executive Power, Social Policy, and the Brazilian Elections of 2006.** *Latin American Politics & Society*, v. 49(1), p. 1-30, 2007.

LEHMANN, M. C. **Do CCT Programmes Have a Pro-Poor Spillover Effect?**Texto para Discussão do IPC-IG, UNDP, nº 98, 2009.

LEHMANN, M. C. **Adverse General Equilibrium Effects of Cash Transfers.**Em: 11th Midwest International Economic Development Conference, University of Minnesota, 2014.

LINOS, E. **Do conditional cash transfer programs shift votes? Evidence from the Honduran PRAF.** *Electoral Studies*, v. **32(4)**, p. 864-874, 2013.

OSÓRIO, R. G.; RIBAS, R. P; SOARES, F. V. **Avaliando o Impacto do Programa Bolsa Família: uma comparação com programas de transferência condicionada de renda de outros países.***International Poverty Centre*, UNDP, 2007.

PAES-SOUSA, R.; SANTOS, L.M.P. e MIAZAKI, E.S. **Effects of a conditional cash transfer programme on child nutrition in Brazil.***Bulletin of the World Health Organization*, v. **89(7)**, p.496-503, 2011.

RAWLINGS, L.B. e RUBIO, G.M. **Evaluating the impact of conditional cash transfer programs***Bank Research Observer*, v.**20(1)**, p.29-55, 2005.

SOARES, F.V.; SOARES, S., MEDEIROS, M. e OSORIO, R.G. **Cash Transfers Programmes in Brazil: Impacts on Inequality and Chapter Title.** *UNDP International Poverty Center*, Working Paper 21, 2006.

SOARES, F. V.; SOARES, S.; OSORIO, R. G.; ZEPEDA, E. **Conditional Cash Transfers in Brazil, Chile and Mexico: impacts upon inequality.***Estudios Económicos*, Issue 1, p.207-224, 2009.

SOARES, S. **Bolsa Família: um resumo de seus impactos.** Texto para Discussão do IPC-IG, UNDP, nº 137, 2012.

ZUCCO, C e POWER, T.J. **BolsaFamilia and the shift in Lula's electoral base, 2002-2006, A reply to Bohn***Latin American Research Review*, vol. **48(2)**, p.3-24, 2013.

ZUCCO JR, C. **When Payouts Pay Off: Conditional Cash Transfers and Voting Behavior in Brazil 2002-10***American Journal of Political Science*, v. **57(4)**, p. 810-822, 2013.

Apêndice

Tabela 3. Estatísticas Descritivas

Variáveis	Média	Desvio-Padrão	Máximo	Mínimo
Votos ao Incumbente	9.813	41.753,88	1.431.670	22
Número de BF	1.898	5.649,2	201.664	1
Alfabetização ¹	78	12,46022	99	39
Morte Infantil ²	34	18,47044	110	5
PIB municipal	282.087	3.015.940,66	184.780.131	2.566
IDH municipal	0,699	0,083485	0,919	0,467
População	33.067	197.785,7	10.886.518	804
Gasto Municipal	31.290.375	184.244.969,8	9.603.499.502	349.852

Nota: ***significante a 1%; **significante a 5%; *significante a 10%.

Estatísticas t apresentadas entre parênteses;

¹Número de alfabetizados – 15 anos e mais;

² Número de crianças de até 5 anos mortas a cada mil nascidos vivos.

Tabela 4. Resultados da Regressão

Variável Dependente	Votos ao Incumbente
Número de Bolsas Família	0.047 (0.134)
Alfabetização	-260.884*** (75.633)
Morte Infantil	460.378*** (41.487)
PIB municipal	-0.00034 (0.0005)
IDH Municipal	150433.2*** (15283.98)
Gasto Municipal	0.00018*** (0.00001)
População	0.0065 (0.0115)
R ²	0.8077
Observações	2677

Nota:***significante a 1%; **significante a 5%; *significante a 10%.

Erro padrão entre parênteses;

Variável dependente: Votos ao incumbente no ano de 2008;

Variáveis explicativas: Número de beneficiários do Bolsa Família, IDH, população, mortalidade infantil, taxa de alfabetização, gasto municipal, PIB municipal.

Tabela 5. Resultados da Regressão: regressão condicionada para quando o prefeito é candidato do PT

Variável Dependente	Votos ao Incumbente
Número de Bolsas Família	0.114 (0.212)
Alfabetização	250.695 (162.938)
Morte Infantil	-228.458* (77.974)
PIB municipal	-0.004** (0.0012)
IDH Municipal	-104050.9** (30698.36)
Gasto Municipal	0.0003*** (0.00002)
População	0.049 (0.0176)
R ²	0.8880
Observações	336

*Nota:***significante a 1%; **significante a 5%; *significante a 10%.*

Erro padrão entre parênteses;

Variável dependente: Votos ao incumbente no ano de 2008;

Variáveis explicativas: Número de beneficiários do Bolsa Família, IDH, população, mortalidade infantil, taxa de alfabetização, gasto municipal, PIB municipal.