

ANÁLISE DO FEEDBACK DE POLÍTICAS: PREFERÊNCIA E APOIO AOS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA NO BRASIL

Maria Alice da Rocha Piazza¹
Sergio Simoni Júnior²

RESUMO SIMPLES

Esta pesquisa investiga o apoio da opinião pública a programas de transferência de renda no Brasil, com foco tanto na aprovação de dois programas específicos — o Programa Bolsa Família (PBF) e o Benefício de Prestação Continuada (BPC) — quanto nas preferências por esses diferentes modelos de política social na comparação com modelos contributivos. Adota-se como lente interpretativa a literatura sobre policy feedback e a construção social dos públicos-alvo, com ênfase no papel do desenho institucional na formação de atitudes, condicionada por variáveis individuais. A análise se baseia em dados do Brazilian Electoral Panel Study (BEPS), coletados em 2014, ano marcado por intensa polarização política e forte presença do tema da proteção social no debate público. Os resultados indicam que a ocupação influencia as preferências por modelos contributivos ou redistributivos, mas tem peso reduzido na aprovação a programas específicos. A identificação partidária mostra-se um preditor robusto, especialmente no caso do PBF, cuja aprovação é significativamente maior entre eleitores do Partido dos Trabalhadores. A experiência como beneficiário, por sua vez, aumenta a aprovação apenas no caso do PBF, sugerindo que políticas mais visíveis e politizadas ativam mecanismos interpretativos distintos daqueles associados a programas de menor saliência e institucionalmente mais ambíguos, como o BPC.

RESUMO EXPANDIDO

Por boa parte do século XX, as políticas sociais no Brasil foram organizadas de maneira fragmentada e excludente, alcançando majoritariamente trabalhadores com vínculo formal, enquanto milhões de brasileiros permaneciam desassistidos. A Constituição Federal de 1988 representou uma inflexão nesse modelo ao instituir, dentre outros benefícios e políticas, a assistência social como direito de cidadania (Margarites, 2019; Pinheiro et al., 2023), estabelecendo as bases para a ampliação do acesso a políticas voltadas à redução da pobreza e da desigualdade, e consolidando o tripé da seguridade social: saúde, previdência e assistência.

Nesse novo arranjo institucional, o Benefício de Prestação Continuada (BPC) foi implementado como a primeira política de garantia de renda de caráter não contributivo (Pinheiro et al., 2023), voltada a idosos e pessoas com deficiência em situação de extrema pobreza. Sua criação reforçou o novo modelo de proteção social desvinculado da contribuição prévia ao sistema e foi acompanhada, ao longo do tempo, por disputas sobre critérios de elegibilidade e vinculação ao salário mínimo — refletindo tensões entre o reconhecimento do direito e os limites da sustentabilidade fiscal. Ao atender grupos historicamente excluídos do mercado formal de trabalho, o BPC representou um passo relevante na ampliação da proteção social aos chamados *outsiders* (Garay, 2017).

¹ Doutoranda no PPG de Políticas Públicas (UFRGS). E-mail: m.alicepiazza@gmail.com

² Professor Doutor do Departamento de Ciência Política da USP. E-mail: sergiojr_ssj@yahoo.com.br

Ainda que prescrito no texto constitucional, esse movimento de inclusão se intensificou a partir dos anos 2000, com a criação de programas focalizados de transferência de renda voltados a famílias em situação de pobreza e extrema pobreza. A criação do Programa Bolsa Família (PBF) em 2003, ao integrar condicionalidades nas áreas de saúde e educação, não apenas contribuiu para a redução das desigualdades sociais e para o alívio da pobreza (Souza et al., 2019; Souza, Bruce, 2022), mas também reforçou o papel do Estado na promoção da cidadania social por meio de instrumentos redistributivos (Margarites, 2019; Santos et al., 2022).

Como o BPC, o PBF também é alvo recorrente de debates sobre seus custos e sua sustentabilidade fiscal (Castro et al. 2012; Biancareli, 2014). No entanto, diferentemente de outros programas, não apenas os méritos, mas a imagem pública, os julgamentos sociais dos beneficiários do PBF (Medeiros et al. 2007) e o uso político de sua distribuição são parte essencial das disputas políticas sobre o programa (Biroli, Mantovani, 2010). Essas disputas se acentuaram especialmente a partir das eleições de 2014, em um cenário de instabilidade econômica, restrições orçamentárias e acirrada competição eleitoral. Desde sua criação, o PBF representou uma importante fonte de apoio eleitoral ao Partido dos Trabalhadores (PT), que capitalizou politicamente sobre a expansão do programa (Licio et al., 2009; Zucco, 2008, 2015, Simoni Jr. 2017, 2021). Contudo, naquele pleito, intensificou-se a contestação à política (Mundim et al., 2019b; Layton, 2020). O período marcou um momento de crescente hostilidade aberta ao programa, tornando-se alvo de críticas que circulavam amplamente no espaço público — particularmente em mídias digitais (Mundim et al., 2019). As narrativas que associavam o PBF a suposto “assistencialismo” e “dependência” ganharam proeminência, transformando-o em símbolo das clivagens políticas.

Para compreender como tais representações se difundem, é importante considerar o legado institucional da assistência social brasileira. Esse legado, enraizado em práticas filantrópicas para pessoas fora do mercado de trabalho e na vinculação entre proteção estatal e trabalho formal, moldou os arranjos de proteção social e pode ter influenciado a percepção pública sobre diferentes programas. Políticas como a previdência social, baseadas em contribuições de trabalhadores formais e destinadas a quem já participa do sistema, podem ser vistas como mais legítimas e merecidas do que programas como o PBF, que utilizam recursos do orçamento público para beneficiar famílias em situação de pobreza. Tal distinção é especialmente relevante quando se considera que as preferências e o apoio da população às políticas públicas não são determinados apenas por seus objetivos redistributivos, mas também pelas imagens que evocam sobre seus beneficiários.

Este estudo parte do pressuposto de que essas percepções não surgem de forma espontânea, mas são moldadas pelas próprias políticas públicas por meio de mecanismos de *policy feedback*. A literatura sobre feedback de políticas tem mostrado que os programas

públicos não apenas refletem preferências sociais preexistentes, mas também têm o poder de transformá-las, influenciando atitudes, formas de engajamento e coalizões políticas futuras. Como destacam Mettler e Soss (2004) e Campbell (2012), características do desenho das políticas — como visibilidade, critérios de elegibilidade e condicionalidades — produzem efeitos interpretativos que afetam como os beneficiários são socialmente construídos. Políticas cujo desenho reforça a imagem de beneficiários como cidadãos ativos, contribuintes e “merecedores” tendem a mobilizar maior apoio popular, enquanto aquelas associadas a públicos rotulados como “dependentes” ou “não-merecedores” enfrentariam resistência social e política.

Com base nesse arcabouço, a presente pesquisa busca investigar (i) o nível de apoio geral da opinião pública aos programas de transferência de renda, avaliado isoladamente e em comparação entre os diferentes programas; e, principalmente (ii), em que medida características individuais influenciam essas preferências. Ao invés de assumir uma homogeneidade nas opiniões dos cidadãos, parte-se da hipótese de que experiências concretas com programas de transferência de renda, posições ocupadas no mercado de trabalho e identificações político-partidárias introduzem variações sistemáticas nas formas de avaliar essas políticas.

Para explorar empiricamente essas dinâmicas, recorreremos aos dados do Brazilian Electoral Panel Study (BEPS) de 2014, um survey nacional que oferece medidas relevantes sobre atitudes da população brasileira em relação a diferentes programas de proteção social. Os resultados mostram que a ocupação tem papel relevante na estruturação das preferências entre modelos de política: desempregados se mostram mais favoráveis a políticas redistributivas, enquanto aposentados e trabalhadores formais aderem mais à lógica contributiva. Esse efeito, no entanto, se reduz quando se analisam avaliações sobre programas específicos. A experiência como beneficiário, por sua vez, associa-se a maior aprovação ao PBF — efeito não observado no caso do BPC —, sugerindo que programas de maior visibilidade pública, presentes no debate público e condicionalidades comportamentais ativam com mais intensidade mecanismos interpretativos. Já a identificação partidária se mostra uma variável robusta em ambas as dimensões analisadas, reforçando a tese de que o alinhamento político-ideológico funciona como um filtro na formação das atitudes frente às políticas sociais.

REFERÊNCIAS

BIANCARELLI, André M.. A Era Lula e sua questão econômica principal: crescimento, mercado interno e distribuição de renda. **Revista do Instituto de Estudos Brasileiros**, [S.L.], n. 58, p. 263, 30 maio 2014. Universidade de São Paulo, Agência USP de Gestão da Informação Acadêmica (AGUIA).

BIROLI, Flávia; MANTOVANI, Denise. Disputas, ajustes e acomodações na produção da agenda eleitoral: a cobertura jornalística ao programa bolsa família e as eleições de 2006. **Opinião Pública**, [S.L.], v. 16, n. 1, p. 90-116, jun. 2010. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0104-62762010000100004>.

CAMPBELL, Andrea Louise. Policy Makes Mass Politics. **Annual Review Of Political Science**, [S.L.], v. 15, n. 1, p. 333-351, 15 jun. 2012. Annual Reviews. <http://dx.doi.org/10.1146/annurev-polisci-012610-135202>

CASTRO, Jorge A. de, et al. Gasto Social Federal: prioridade macroeconômica no período 1995-2010. Brasília: Ipea, 2019, Nota Técnica, n. 9.

GARAY, Candelaria. Social Mobilization, Electoral Competition for Outsiders, and Inclusive Social Policy in Brazil. **Social Policy Expansion In Latin America**, [S.L.], p. 120-164, 1 jan. 2016. Cambridge University Press. <http://dx.doi.org/10.1017/9781316585405.004>.

LAYTON, Matthew L.. Welfare Stereotypes and Conditional Cash Transfer Programmes: evidence from brazil's bolsa família. **Journal Of Politics In Latin America**, [S.L.], v. 12, n. 1, p. 53-76, abr. 2020. SAGE Publications. <http://dx.doi.org/10.1177/1866802x20914429>.

LICIO, Elaine Cristina; RENNÓ, Lucio R.; CASTRO, Henrique Carlos de O. de. Bolsa Família e voto na eleição presidencial de 2006: em busca do elo perdido. **Opinião Pública**, [S.L.], v. 15, n. 1, p. 31-54, jun. 2009.

MARGARITES, Gustavo Conde. **A constituição da assistência social como um campo de ação estratégica no Estado brasileiro**. 2019. 279 f. Tese (Doutorado) - Curso de Sociologia, Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2019.

MEDEIROS, Marcelo; BRITTO, Tatiana; SOARES, Fábio. Transferência de renda no Brasil. **Novos Estudos - Cebrap**, [S.L.], n. 79, p. 5-21, nov. 2007. FapUNIFESP (SciELO).

METTLER, Suzanne; SOSS, Joe. The Consequences of Public Policy for Democratic Citizenship: bridging policy studies and mass politics. **Perspectives On Politics**, [S.L.], v. 2, n. 1, p. 55-73, mar. 2004. Cambridge University Press (CUP). <http://dx.doi.org/10.1017/s1537592704000623>.

MUNDIM, Pedro Santos; VIDIGAL, Robert; MICHELOTTI, Fernando Canto; PINTO, André Jácomo de Paula. O Programa Bolsa Família e seus beneficiários na opinião pública brasileira. **Opinião Pública**, [S.L.], v. 25, n. 3, p. 556-576, dez. 2019. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/1807-01912019253556>.

PINHEIRO, Marina Brito; CURRALERO, Claudia Baddini; PAIVA, Andrea Barreto; LÍCIO, Elaine Cristina. Beneficiômetro da Seguridade Social : uma introdução aos benefícios ofertados pela política de assistência social. Rio de Janeiro: Ipea, nov. 2023. 74 p. : il. (Texto para Discussão, n. 2940). DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/td2940-port>

SANTOS, Priscilla Ribeiro dos; CÔRTEZ, Soraya Vargas; MARGARITES, Gustavo Conde. Da tutela à cidadania: construção social das imagens dos usuários da política de assistência social. **Sociedade e Estado**, [S.L.], v. 37, n. 1, p. 245-270, abr. 2022. FapUNIFESP (SciELO).

SIMONI JR, Sergio. Política distributiva e competição presidencial no Brasil: Programa Bolsa-Família e a tese do realinhamento eleitoral. Orientador: Fernando de Magalhães Limongi. 2017. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017. Disponível em:

<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-09112017-164955>. Acesso em: 6 nov. 2020.

SIMONI JR. Efeitos diretos e indiretos do Programa Bolsa Família nas eleições presidenciais brasileiras. *Opinião Pública*, v. 27, n. 1, p. 230-260, 2021. Disponível em: <https://ideas.repec.org/a/ebl/ecbull/eb-08c30073.html>. Acesso em: 24 jan. 2022.

SOUZA, P.H.F. de, et al. Os efeitos do Programa Bolsa Família sobre a pobreza e a desigualdade: um balanço dos primeiros quinze anos. Brasília: Ipea, 2019, Texto para Discussão, n. 2499.

_____; BRUCE, Raphael. Uma avaliação final da focalização e da efetividade contra a pobreza do Programa Bolsa Família, em perspectiva comparada. Brasília: Ipea, 2022, Texto para Discussão, n. 2813.

ZUCCO, C. (2008). The President's 'New' Constituency: Lula and the Pragmatic Vote in Brazil's 2006 Presidential Elections. *Journal of Latin American Studies*, 40(1), 29-49. Disponível em:

<https://www.cambridge.org/core/journals/journal-of-latin-americanstudies/article/abs/president-s-new-constituency-lula-and-the-pragmatic-vote-in-brazils-2006-presidential-elections/77CEF303DEFB36ABB1D572832F706B0D>.

ZUCCO JUNIOR, Cesar. The Impacts of Conditional Cash Transfers in Four Presidential Elections (2002–2014). **Brazilian Political Science Review**, [S.L.], v. 9, n. 1, p. 135-149, abr. 2015. FapUNIFESP (SciELO).