

Competição eleitoral e Política distributiva no Brasil¹

Sergio Simoni Junior

**Artigo preparado para apresentação no V Seminário Discente do Departamento de
Ciência Política da USP**

Resumo

Uma das principais linhas de pesquisa da literatura sobre competição eleitoral procura verificar a relação entre a distribuição de gastos públicos e os resultados eleitorais. No caso brasileiro, é ampla a literatura que procura mensurar o impacto da distribuição do Programa Bolsa-Família no realinhamento eleitoral dos resultados presidenciais. Neste artigo, procuro incluir na análise outros programas de transferência de renda que não foram objeto de estudos na ótica da competição eleitoral, a saber, o Benefício de Prestação Continuada e o Programa Renda Cidadã. Dado seus diferentes desenhos e características, eles podem contribuir para compreender como diferentes modelos de programa de transferência de renda podem ter diferentes relações com a competição eleitoral.

O Benefício de Prestação Continuada é de competência federal e é destinado a famílias com renda per capita inferior a um quarto de salário mínimo que apresentem pessoas com deficiências severas, de qualquer idade, e idosos maiores de 65 anos. O valor do benefício é um salário mínimo. Este programa, que em 2010 abrangia cerca de 3,5 milhões de famílias e soma de benefícios da ordem de 1,7 bilhões de reais, é uma política constitucional, o que permite pouco grau de discricionariedade ao Executivo na alocação do benefício. O Programa Renda Cidadã é implementado pelo governo estadual de São Paulo e cobria em 2010 cerca de 170 mil famílias, com gastos da ordem de 160 milhões de reais no ano. Com característica semelhantes ao Bolsa-Família no que diz respeito à elegibilidades, condicionalidades e valor do benefício, a análise desse programa de transferência de renda permite verificar se os achados do nível federal também se aplicam à competição eleitoral estadual quando o partido incumbente é o PSDB e o PT é seu principal opositor. Com esse quadro, procura-se compreender melhor a relação entre competição eleitoral, estratégias partidárias e política distributiva no Brasil.

¹ Esse texto é um subproduto de uma pesquisa de doutorado em andamento.

Introdução

Uma melhor compreensão da relação entre políticas públicas e competição eleitoral motivou analistas à elaboração de tipologias de gastos públicos com base nas características de seu desenho. A literatura recente costuma destacar como algumas das dimensões mais importantes o fato dos benefícios serem individuais ou públicos e o grau de discricionariedade do governo na alocação de recursos e na definição de beneficiários (Nichter, 2010; Stokes et alli, 2013; Diaz-Cayeros et alli, 2012)².

Os benefícios individualizados são aqueles que, de modo geral, são vistos como mais passíveis de relação direta com os votos. De fato, Diaz-Cayeros et alli (2012), analisado diferentes políticas públicas no caso mexicano, afirmam que os gastos individuais são aqueles que mais geram retornos eleitorais. Dentre esse tipo de gasto, destacam-se os programas de transferência de renda.

Os estudos sobre os programas de transferência de renda na América Latina se concentram, de modo geral, a estudar o efeito eleitoral para o partido incumbente da distribuição do programa e, do ponto de vista conceitual, procuram debater se essa política tem contornos clientelistas, dada a expectativa criada pela literatura para a região. Os trabalhos mais recentes, no entanto, de modo geral tem mostrado que, a despeito dos programas de transferência de renda gerarem ganhos eleitorais para os partidos incumbentes, esses não são resultados de meios clientelistas. (De La O, 2013; Fried, 2009; Zucco, 2013, Manacorda et al., 2012).

O foco na questão da verificação de se e em que medida existe um caráter clientelista da política pública resulta, entretanto, em uma obliteração de outras dimensões importantes do fenômeno, por exemplo, como e em que medida os *diferentes desenhos internos* às políticas de transferência de renda têm impactos diferentes na competição eleitoral.

O presente trabalho procura discutir essa questão utilizando o caso do Brasil. Aqui, os estudos sobre o efeito eleitoral do Programa Bolsa-Família (PBF) nas eleições presidenciais são abundantes (Zucco, 2008; 2013, Nicolau e Peixoto, 2007; Hunter e Power, 2007). No entanto, a literatura de competição eleitoral pouco nota que existem outras importantes políticas de transferência de renda no Brasil. Procurarei analisar aqui o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e Programa Renda Cidadã. O primeiro é um programa federal de transferência *incondicional* de renda voltada para famílias pobres com idosos e deficientes físicos. O valor do benefício é de um salário mínimo, muito maior que o concedido pelo PBF. O segundo é um programa de transferência de renda do estado de São Paulo, com características de elegibilidade,

² Lowie (1972) e Mayhem (1974) elaboraram algumas das tipologias clássicas que não serão trabalhadas aqui.

condicionalidade e valores do benefício semelhantes aos do Programa Bolsa-Família, mas com cobertura muito menor.

Os três programas se diferenciam em termos do grau de discricionariedade do Executivo, do tempo de permanência do beneficiário, da amplitude da cobertura e do valor. Todas essas características são teoricamente importantes para um possível impacto eleitoral da política pública. Para analisar empiricamente essa questão, utilizarei modelos de regressão lineares multivariados com especificação funcional semelhante aos utilizados pela literatura. Analisarei o impacto do PBF e do BPC na votação do PT, ao nível municipal, nas eleições para presidente em 2006 e em 2010, e do Renda Cidadã na votação do PSDB, ao nível municipal, nas eleições para governador em 2002, 2006 e 2010. Os resultados mostram que os programas têm impactos diferenciados na competição eleitoral, indicando esse ser um bom caminho para futuras investigações.

Após dessa introdução, o artigo segue com a construção do problema de pesquisa, seguida de uma apresentação de cada política pública analisada. Depois, apresentamos o modelo empírico, seguido da discussão dos resultados encontrados. Por último, concluo com algumas considerações finais.

Questão de pesquisa

Os termos do debate estabelecidos pelos textos clássicos da literatura de “política distributiva” (distributive politics), como Lindbeck e Weibull (1987), Cox e McCubbins (1986), Dixit e Londregan (1998) e Meltzer e Richard (1981) dentre outros, consistiam em verificar como seria o jogo redistributivo em diferentes configurações de competição eleitoral: quando, de que forma e quais partidos defenderiam políticas redistributivas tendo em vista diferentes distribuições ideológicas e socioeconômicas dos eleitores (para uma revisão da literatura, ver Golden e Min, 2013).

Assim, o modelo abarca duas perspectivas, de um lado, as estratégias dos partidos na oferta de políticas públicas, e, de outro, o comportamento eleitoral. As estratégias dos partidos, por sua vez, são condicionadas pelos desenhos das políticas: a depender de certas características como grau de discricionariedade na alocação dos recursos, definição de critérios de elegibilidade, etc., os partidos podem adotar essas ou aquelas alternativas.

Segundo as elaborações de Nichter (2010), Stokes et al (2013) e Diaz-Cayeros et alii, (2012), algumas das dimensões importantes eleitoralmente mais importantes das políticas públicas são: os benefícios concedidos são particularizados, como cestas básicas, salários e

aposentadorias, ou públicos, como pork-barrel? Qual é o grau de discricionariedade do Executivo no direcionamento do gasto?

Nesse modelo, as políticas de transferência de renda são de especial interesse analítico pois apresentam algumas das características mais importantes para a decisão eleitoral: elas são benefícios individuais, atendem eleitores pobres, cujo retorno marginal de transferências governamentais é maior, são comuns na América Latina e, logo, são vistos pela literatura como possíveis de manipulação clientelística.

A comprovação ou negação de indícios clientelistas é um dos principais debates da literatura, tanto do ponto de vista conceitual, quanto empírico. Apesar do importante avanço conceitual realizado por Kitschelt (2000), Nichter (2010) e Stokes (2009), minha leitura é que o viés comparado das teorias de desenvolvimento político ainda permeia os estudos mais recentes. Como exemplo, tem-se a seguinte passagem de Stokes (2009: 4): “In advanced democracies voters who are responsive to material inducements are probably driven by goodwill toward modern benefactor parties, whereas in historical and developing-world contexts, voters are selling their participation and their votes to machines”³.

Esse viés direciona os esforços analíticos de De La O (2013) e Fried (2009), dentre outros, a mostrar em que medida os programas de transferência de renda do México e do Brasil, objeto dos autores, não contém elementos suficientes para classificá-los como clientelistas. No entanto, o ponto que quero ressaltar é que, dada essa discussão da literatura, importantes dimensões do fenômeno não foram analisadas propriamente, como as diferenças internas aos programas de transferência de renda. No presente artigo, utilizarei o caso do Brasil para entender como diferentes características internas podem ter impacto eleitoral. A próxima seção se dedica brevemente a explicar as características dos programas PBF, BPC e Renda Cidadã.

Políticas transferência de renda

Bolsa-Família

O programa Bolsa-Família foi instituído por Medida Provisória 2003, posteriormente convertida em lei de 2004, unificando outros programas de transferência de renda em andamento no governo federal (o Programa Bolsa-Escola, o Programa Bolsa-Alimentação, o Auxílio-Gás). Trata-se de um programa de transferência direta de renda que beneficia famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza em todo o país. Os benefícios são concedidos

³ Em outro trabalho, Stokes (2005: 315) afirma que o clientelismo e a existência de máquinas eleitorais na Argentina de hoje, por exemplo, ressoam as máquinas de Nova York ou Chicago do século XIX.

mensalmente, com depósitos efetuados pelo governo federal em contas administradas pela Caixa Econômica Federal (CEF) e sacados por cartão magnético emitido preferencialmente em nome da mulher. Atualmente, são elegíveis as famílias pobres com filhos de até 15 anos (renda per capita entre R\$ 77 e R\$ 154), as famílias extremamente pobres (abaixo de R\$77 per capita), mesmo sem filhos. Essas recebem benefícios fixos da ordem de R\$ 77,00, além de outros variáveis a depender da presença de crianças, gestantes, nutrizes e adolescentes de 16 e 17 anos⁴.

A tabela abaixo apresenta o número de famílias beneficiárias e o montante de benefícios concedidos do PBF de 2004 a 2010 (os valores referem-se às famílias que receberam os benefícios no mês de dezembro de cada ano), como bem a expansão percentual de cada ano. Observa-se que ocorreram duas grandes expansões de sua cobertura: a primeira foi em 2005 e 2006, provavelmente fruto da consolidação da sua implementação. Nesses anos, o número de famílias beneficiárias do programa cresceu 32% e 26%, e os montantes despendidos subiram na ordem de 25%, respectivamente aos anos anteriores. O segundo contingente de aumento ocorreu em 2009, quando o número de famílias cresceu 17% em relação a 2008, e os gastos aumentaram quase 30%. Em 2008, inclusive, ocorreu um decréscimo do número de famílias beneficiárias, mas que não foi acompanhado por uma diminuição no valor de benefícios concedidos pelo programa.

Tabela 1 - Famílias beneficiárias e gastos mensais do PBF por ano

Famílias beneficiárias e gastos mensais do PBF (em dezembro de cada ano, em R\$)							
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Nº famílias beneficiárias	6.571.839	8.700.445	10.965.810	11.043.076	10.557.996	12.370.915	12.778.220
% de aumento		32,4%	26,0%	0,7%	-4,4%	17,2%	3,3%
Gastos mensais (R\$)	439.870.605	549.385.527	686.701.812	831.106.698	905.899.897	1.174.266.196	1.239.042.080
% de aumento		24,9%	25,0%	21,0%	9,0%	29,6%	5,5%

Fonte: Ipeadata

A administração do programa envolve os três níveis federativos, principalmente governo federal e municípios. No primeiro, formulador e gerente do programa, o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) é o órgão responsável pelo programa. Os municípios, entretanto, cumprem um papel importante. Cabe a eles planejar, executar e manter atualizado o cadastramento de famílias no Cadastro Único, e participar da verificação sobre o cumprimento

⁴ O valor dos benefícios fixos e variáveis se alterou no tempo. Em média, considerando o período de 2004 a 2010, as famílias receberam R\$ 78,00.

das condicionalidades, além de prestar informações às famílias. Os estados devem apoiar e supervisionar tecnicamente os municípios no cadastramento.

Como ressalta Bichir (2010, 87), “apesar da descentralização do programa (...) sua operação é bastante centralizada no Executivo federal, uma vez que a definição dos beneficiários ocorre nesse nível de governo”. E esse ponto é importante para o presente trabalho. Medeiros, Britto e Soares (2007) afirmam que o PBF pode ser entendido como um “quase-direito”, pois, na legislação atualmente vigente, a população alvo não porta um direito de receber o benefício. Antes, os gastos estão atrelados às possibilidades orçamentárias do governo federal⁵. Por certo, existem regulamentações sobre o direcionamento dos gastos: a partir de dados do Censo, com atualizações estimadas por PNAD’s e outras pesquisas, o governo informa qual é a porcentagem de famílias em cada município apta a receber o programa. Essa porcentagem constitui sua quota. A partir de informações advindas do Cadastro Único, o governo decide quais famílias vão receber os benefícios, pelo critério da menor para a maior renda elegível. Isso implica que existe a figura do elegível não beneficiário: são famílias aptas a receberem o benefício, mas por razões orçamentárias ou quaisquer outras, não o recebem. Logo, isso significa que pode existir, e de fato existe e existiu ao longo do tempo, diferenças entre a população elegível e a população beneficiária. Essa situação permite ao governo federal uma discricionariedade na alocação dos gastos, ponto que importante para o presente trabalho.

Benefício de Prestação continuada (BPC)

Um dos principais benefícios de transferência de renda no Brasil, o BPC foi pouco ou nada estudado no que diz respeito ao seu impacto na competição eleitoral. Essa constatação é ainda mais importante se considerarmos que esse é o programa de assistência social de maior volume de gastos de transferências e operacionais, correspondendo, a cerca de metade do recurso orçamento do MDS (Medeiros et al., 2006). Para efeito de comparação, considerando apenas os benefícios concedidos em dezembro de 2006, o BPC somou quase 9 bilhões de reais, ao passo que os gastos do Programa Bolsa-Família foram de quase 7 bilhões de reais. A magnitude de seu benefício se diferencia dos demais programas de transferência de renda nacionais, estaduais e municipais ao conceder um salário mínimo por família. Em termos de cobertura, o programa teve 2,5 milhões de famílias naquele ano.

⁵ Artigo 6 da lei n. 10.836 de 2004: “o Poder Executivo deverá compatibilizar a quantidade de beneficiários do Programa Bolsa Família com as dotações orçamentárias existentes”.

Tabela 2 - Famílias beneficiárias e gastos mensais do BPC por ano

Famílias beneficiárias e gastos mensais do BPC (em dezembro de cada ano, em R\$)							
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Nº famílias beneficiárias	2.063.017	2.279.370	2.479.491	2.682.830	2.936.480	3.168.854	3.403.551
% de aumento		10,5%	8,8%	8,2%	9,5%	7,9%	7,4%
Gastos mensais (R\$)	538.707.461	686.290.102	869.369.334	1.021.261.434	1.216.090.960	1.470.341.216	1.731.648.011
% de aumento		27,4%	26,7%	17,5%	19,1%	20,9%	17,8%

Fonte: Ipeadata

A tabela acima mostra que a expansão do número de beneficiários do BPC, que foi de 8,7% em média, não apresentou nenhum padrão temporal. Isso pode mostrar que o programa é pouco suscetível de manejo por parte do governo. A expansão média desse programa, ademais, é inferior aos do demais analisados nesse artigo. No que diz respeito à expansão dos gastos, esses aumentaram em média 21%, maiores que o PBF e no mesmo patamar que os do Renda Cidadã.

O BPC foi instituído na Lei Orgânica de Assistência Social (Loas) de 1993, que regulamentou o capítulo de assistência social da Constituição Federal. Os primeiros benefícios começaram a serem pagos em 1996, mas o programa ganhou força após o Estatuto do Idoso, em 2004, que baixou a idade mínima para idosos, estabelecendo-a em 65 anos, e excluiu, para o cálculo da renda familiar, outras transferências recebidas pelas famílias. Assim, pelas regras atuais, o BPC se caracteriza por ser uma transferência mensal de renda destinada a famílias com renda per capita inferior a um quarto de salário mínimo que apresentem pessoas com deficiências severas, de qualquer idade, e idosos maiores de 65 anos. O BPC é operacionalizado pelo INSS, mas a coordenação do programa, desde o governo do PT, é do MDS. A cada dois anos, os beneficiários passam por revisões para verificação de se as condições que geraram a solicitação do benefício ainda persistem. Ao contrário do PBF, e do Renda Cidadã, o Benefício de Prestação Continuada não exige condicionalidades do beneficiário, sendo, portanto uma transferência de renda incondicional.

Medeiros et all. (2006) afirmam que “formalmente, o Congresso Nacional aloca recursos para o BPC ao prever a receita para o Fundo Nacional de Assistência Social. O governo federal decide quando e como gastar essa receita. Na prática, porém, o poder que o Congresso Nacional e o governo federal têm sobre o BPC é limitado, pois as transferências são entendidas como direito social e, como tal, devem ser endossadas em cada governo, conforme determina a legislação sobre o assunto”. Logo, o BPC não permite o mesmo grau de discricionariedade do Executivo na sua alocação em comparação com o PBF e o Renda Cidadã, conforme veremos abaixo. Todos os elegíveis tem o direito de receber o benefício.

No entanto, como relatam como relata Miranda (2012; 2013), Medeiros et all. (2006) e Penalva et all (2010) a definição concreta do público-alvo tem sido objeto de longa disputa entre o governo, o Judiciário, a burocracia e entidades da sociedade civil. Pesquisas realizadas com médicos-peritos, que analisam se as pessoas se enquadram nas definições de deficiência⁶, demonstram que eles tendem a qualificar como elegíveis pessoas que aparentemente não se enquadrariam como elegíveis, alargando os beneficiários Medeiros et all. (2006). Ou seja, a discricionariedade da burocracia do nível de rua pode ser importante (Lipsky, 1983). Ainda disso, existem ainda disputas judiciais no que se refere ao critério de renda per capita para constituição do público-alvo. Penalva et all (2010) relatam ocasiões nas quais juizes de instâncias inferiores permitiram acesso ao benefício para famílias com renda per capita acima de um quarto de salário mínimo per capita.

Em suma, em que pesem as ponderações que necessitam ser melhor trabalhadas no futuro, pode-se dizer que o BPC permite pouca discricionariedade do Executivo federal, tem grau de cobertura razoável, alto valor de benefício e não tem restrição ao tempo de permanência do beneficiário.

Renda Cidadã⁷

O Programa Renda Política é uma política de transferência de renda nível do governo estado de São Paulo criada pelo Decreto Estadual n. 42826, de 1998. Começou a vigorar em 2001, substituindo o programa conhecido como Complementando a Renda, criado em 1997 e um dos pioneiros no Brasil. É de responsabilidade da SEADES (Secretaria Estadual de Assistência e Desenvolvimento Social).

As famílias elegíveis para o Renda Cidadã são aquelas que têm renda familiar per capita inferior a meio salário mínimo nacional. O benefício se constitui em pagamentos mensais de R\$ 60,00, até 2009, e R\$ 80,00 desde então, remetidos diretamente às famílias por meio de contas bancárias, cujas titularidades dos cartões magnéticos são concedidas prioritariamente às mulheres.

As contrapartidas exigidas das famílias são semelhantes ao do PBF: frequência escolar das crianças, atualização da carteira de vacinação e participação em trabalhos sócio-educativos no âmbito municipal. Novamente em sintonia com o programa do governo federal, o Renda

⁶ Essas se alteraram ao longo do tempo com diversos decretos e portarias, mas sempre deixaram margem para diversas interpretações e enquadramentos.

⁷ Agradeço à Secretaria Estadual de Assistência Social do estado de São Paulo o acesso aos dados do Programa Renda Cidadã.

Cidadã se caracteriza por uma parceria entre municípios e o governo estadual, no qual os primeiros são responsáveis pelo cadastramento de famílias no Sistema Pró-Social, e o executivo estadual as seleciona com base em critérios de prioridades regulamento por decretos até o preenchimento do gasto orçamentário previsto anualmente.

Um dos principais critérios de prioridade para a concessão dos benefícios é o grau do índice de vulnerabilidade social familiar (IVSF) da família em questão. Esse indicador é uma síntese da situação de trabalho e escolaridade dos adultos, renda, composição familiar, condições de moradia e vulnerabilidade infato-juvenil. São priorizadas aquelas que vivem em situação de alta vulnerabilidade social.

No primeiro ano, o Renda Cidadã cobriu 217 dos municípios paulistas, se expandindo desde então até alcançar a totalidade das cidades que aderiram ao programa em 2005⁸. Em termos de cobertura, o programa cobriu mais de 50.000 famílias em 2002, e quase 170.000 em 2006 e 2010. Em termos de gastos de transferências, foram quase R\$ 25 milhões de reais em 2002, R\$ 74 milhões em 2006 e mais de R\$ 92 milhões em 2010.

A tabela abaixo mostra o número de beneficiários e os valores dos benefícios concedidos no mês de dezembro em cada ano do Renda Cidadã:

Tabela 3 - Famílias beneficiárias e gastos mensais do Renda Cidadã por ano

Famílias beneficiárias e gastos mensais do Renda Cidadã (em dezembro de cada ano, em R\$)					
	2001	2002	2003	2004	2005
Nº famílias beneficiárias	6.780	34.490	39.517	39.517	85.914
% de aumento		408,7%	14,6%	0,0%	117,4%
Gastos mensais (R\$)	1.627.200	24.832.800	28.452.240	28.452.240	61.858.080
% de aumento		1426,1%	14,6%	0,0%	117,4%
	2006	2007	2008	2009	2010
Nº famílias beneficiárias	102.684	91.525	91.775	92.452	96.000
% de aumento	19,5%	-10,9%	0,3%	0,7%	3,8%
Gastos mensais (R\$)	73.932.480	65.898.000	66.078.000	66.565.440	92.160.000
% de aumento	19,5%	-10,9%	0,3%	0,7%	38,5%

Fonte: SEADES

Os dados mostram que o programa passou por dois grandes momentos de expansão tanto no número de beneficiários quanto nos gastos: em 2002-2001, o que é natural devido aos processos de expansão do programa, e em 2005, ano que o Renda Cidadã recebeu a

⁸ O único município que não aderiu foi Jumarim.

incorporação de beneficiários de um programa da Secretaria de Abastecimento que outrora recebiam cestas básicas do governo. Cabe ainda destacar as expansões que ocorrem em 2003 e 2006. Em 2007, o programa teve um refluxo tanto no número de beneficiários quanto no de recursos despendidos, ao passo que em 2010 ocorreu um crescimento de 38,5% nos gastos alocados, bem maior que o aumento de famílias beneficiárias, refletindo o aumento do valor do benefício individual.

Um aspecto importante do desenho do Renda Cidadã é que as famílias podem permanecer como beneficiárias apenas por um ano, renovável uma vez pelo mesmo período⁹. Esse aspecto o diferencia do PBF e do BPC, programas nos quais não existem esse tipo de restrição. Assim, o efeito eleitoral do Renda Cidadã pode ser comprometido por esse fato.

A tabela abaixo apresenta uma síntese da distribuição comparativa de cada programa aqui analisado em quatro características: o grau de discricionariedade do Executivo, o grau de cobertura, a magnitude do benefício e o tempo de permanência do beneficiário.

Tabela 4 – Síntese das diferenças nos desenhos dos programas

Programa/característica	Grau de discricionariedade	Grau de cobertura	Magnitude do benefício	Permanência de beneficiário
PBF	Médio	Alto	Pequena	Sem restrição
BPC	Pequeno	Médio	Alta	Sem restrição
Renda Cidadã	Médio	Pequeno	Pequena	Com restrição

Fonte: elaboração própria.

Dadas suas características comparativas, é de se esperar que o Programa Renda Cidadã tenha um efeito eleitoral menor que o Programa Bolsa-Família e que o Benefício de Prestação Continuada, pois apresenta pequeno grau de cobertura e restrição na permanência do beneficiário, características que não são compensadas por uma alta discricionariedade e nem por benefícios de altos valores. No entanto, não tenho clareza nas expectativas sobre o impacto eleitoral comparativo entre o Bolsa-Família e o Benefício de Prestação Continuada: enquanto o primeiro tem um maior grau de discricionariedade e alta cobertura, o segundo tem uma magnitude do benefício muito maior.

⁹ Assim, considerando-se todo o período, participaram do programa cerca de 1 milhão de famílias do estado de São Paulo.

Com esse quadro em mente, analiso os resultados empíricos na seção seguinte.

Modelo empírico

Utilizarei modelos de regressão lineares multivariados ao nível dos municípios para verificar em que medida os diferentes programas de transferências de renda têm impacto eleitoral. As especificações dos modelos são semelhantes às utilizadas na literatura.

Primeiramente, duas notas de ressalvas metodológica: (i) como utilizo dados observacionais, é sempre importante ter cautela quanto à inferências causais dos resultados encontrados, (ii) como utilizo as informações ao nível municipal, e portanto, agregadas, é importante não fazer inferências sobre o comportamento individual dos eleitores.

A especificação do modelo é a seguinte:

$$\begin{aligned} \% \text{ Votos Partido Incumbente} \\ = \beta_{0,i} + \beta_1 \text{alcance política}_i + \beta_2 \text{gastos política}_i + \beta_3 \mathbf{X}_i + \varepsilon_i \end{aligned}$$

Onde β_1 e β_2 são os coeficientes das variáveis causais de interesse, mensurando o impacto estimativo da cobertura e dos gastos dos programas de transferência de renda nos votos do partido incumbente (PSDB para governador em 2002, 2006 e 2010; PT para presidente em 2006 e 2010) e \mathbf{X} é um vetor de variáveis de controle, que incluem três tipos de variáveis: (I) as de ordem sócio-demográfica (IDH-M, população, porcentagem de não-brancos e pentecostais) possibilitam traçar a diversidade composicional dos municípios brasileiros; (II) as de ordem econômica (PIB per capita, crescimento do PIB, tributação local per capita e % do setor público no PIB) captam a dinâmica econômica de cada município e (III) os votos defasados do partido incumbente. Todos os dados foram coletados em sites públicos do TSE, do IPEA Data, do IBGE e do MDS.

Esse modelo é comumente utilizado para explicar os determinantes das eleições presidenciais brasileiras. Os estudos recentes dessa temática procuram verificar se ocorreu um realinhamento eleitoral a partir de 2006 nas bases de PT e PSDB, e se e em que medida a distribuição do Bolsa-Família contribui para esse fenômeno.

Ainda que não sem discordâncias, a literatura costuma ressaltar que, de fato, a partir de 2006 o PT recebeu mais votos entre setores mais pobres do eleitorado, sendo o PSDB o inverso, tendência essa que, segundo o conhecimento dominante, não ocorria antes. (Zucco, 2008, 2013, Nicolau e Peixoto, 2007; Hunter e Power, 2007; Zucco e Power, 2013; Bohn, 2011; Singer, 2012). Grande parte desse fenômeno, ainda segundo a maior parte da literatura, seria fruto da distribuição do Programa Bolsa-Família.

Assim, é de se notar que a literatura não estudou o possível impacto do BPC na eleição presidencial, a despeito da magnitude do programa em termos de cobertura e de gastos. O presente trabalho busca avançar nessa direção.

No que se refere ao outro contexto eleitoral aqui analisado, existem poucos estudos sobre os determinantes da eleição para o governo do estado de São Paulo. Em termos de bases sociais dos votos dos partidos e da volatilidade eleitoral, em Simoni Jr. (2012) procurei destacar que o PSDB sempre apresentou, no período aqui analisado, maior inserção no eleitorado com maior educação. Nos estratos menos educados, que são os que recebem o Renda Cidadã, a competição com os votos do PT para governador foi acirrada tanto em 2002, quanto em 2006. Assim, é importante verificar em que medida o programa pode ter contribuído para votos do PSDB em cidades com maior amplitude e gastos desse programa. Logo, um dos subprodutos da análise aqui compreendida consiste em verificar se as variáveis e o modelo proposto para explicar o pleito presidencial também se aplica para as disputas para governo de São Paulo.

Análise dos resultados

Inicialmente, vamos analisar o impacto do Renda Cidadã nas eleições para governador de São Paulo. Começando com as eleições de 2002:

Tabela 5 – Determinantes da % de votos para governador PSDB primeiro turno de 2002

Variável dependente:	PSDB_GOV_02
alcance_renda_cidada	0.293 (0.85)
ln_gastos_renda_cidada	0.028 (0.02)
PSDB_gov_98	0.423*** (0.05)
ln_populacao	-0.021 (0.01)
IDH	-0.126 (0.19)
Pentecostais	-0.001 (0.00)
nao_branco	-0.001 (0.00)
ln_PIB_percapita	-0.030** (0.01)
crescimento_PIB	0.046

	(0.03)
In_tributo_mun	0.007
	(0.01)
setorpublico_PIB	-0.000
	(0.00)
Constant	0.602***
	(0.17)
R-squared	0.357
Rmse	.0748588
N	281
* p<0.05, ** p<0.01, *** p<0.001	

De acordo com os resultados do modelo, a distribuição do Programa Renda Cidadã não teve impacto nos votos do PSDB para governador em 2002. Os coeficientes são positivos, mas dado o alto erro-padrão, não apresentaram significância. As únicas variáveis que tem impacto diferente de zero são os votos defasados do PSDB em 98 e o PIB municipal per capita, com sinal positivo e negativo, respectivamente. Os resultados, inicialmente, parecem confirmar nossa expectativa de que o desenho do programa dificulta impactos eleitorais pró-incumbente.

Vejamos os resultados do modelo para 2006:

Tabela 6 – Determinantes da % de votos para governador PSDB primeiro turno de 2006

Variável dependente:	PSDB_GOV_06
alcance_renda_cidada	-0.292*
	(0.13)
In_gastos_renda_cidada	-0.012
	(0.01)
PSDB_gov_02	0.420***
	(0.03)
In_populacao	-0.003
	(0.01)
IDH	-0.081
	(0.13)
pentecostais	-0.002**
	(0.00)
nao_branco	-0.003***
	(0.00)
In_PIB_percapita	-0.013
	(0.02)

crescimento_PIB	0.008
	(0.01)
ln_tributo_mun	0.001
	(0.01)
setorpublico_PIB	-0.000
	(0.00)
Constant	0.878***
	(0.10)
R-squared	0.443
rmse	.0699838
N	636

* p<0.05, ** p<0.01, *** p<0.001

O cenário da competição eleitoral em 2006 é diferente. Naquela oportunidade, o alcance municipal do Renda Cidadã teve impacto significativa a 5%. O que chama atenção é seu coeficiente: é negativo, com magnitude de 0,29. Ou seja, na média, conforme mais famílias, proporcionalmente, receberam os benefícios, menor foram os votos do PSDB na eleição para governador em 2006. Não temos condições aqui de explicar esse resultado, a despeito da sua importância. A magnitude dos gastos, por seu turno, não apresentou efeito. Outro preditor importante continua sendo a votação defasada do partido, com coeficiente de 0,42.

Por fim, os resultados de 2010:

Tabela 7 – Determinantes da % de votos para governador PSDB primeiro turno de 2010

Variável dependente	PSDB_GOV_10
alcance_renda_cidada	0.039
	(0.09)
ln_gastos_renda_cidada	-0.001
	(0.00)
PSDB_gov_06	0.602***
	(0.02)
ln_populacao	-0.006
	(0.00)
IDH	-0.180*
	(0.08)
pentecostais	0.000
	(0.00)
nao_branco	-0.001***

	(0.00)
In_PIB_percapita	0.005
	(0.01)
crescimento_PIB	-0.009
	(0.01)
In_tributo_mun	0.009*
	(0.00)
setorpublico_PIB	0.027
	(0.07)
Constant	0.289***
	(0.08)
R-squared	0.643
Rmse	.0482834
N	623

* p<0.05, ** p<0.01, *** p<0.001

Em 2010, o programa Renda Cidadã volta a não ter efeito sobre os resultados eleitorais para a competição para governador. Novamente, a única variável com significância e com magnitude elevada são os votos passados do PSDB.

Assim, podemos dizer que o Programa Renda Cidadã, de modo geral, não teve impacto na eleição para governo de São Paulo. Quando ele existiu, esse foi negativo. Esse resultado é consistente com nossa expectativa de que o desenho do programa possibilita pouca margem para estratégia do governo. Além disso, de modo geral, os modelos estimados para verificar determinantes de voto para o PSDB nas eleições para governador aumentam seu ajuste com o tempo, mas a única variável de fato importante são seus votos defasados. O PIB e o IDH municipal, bem como o crescimento econômico local tem pouca relação com o voto no estado de São Paulo.

Agora, passemos à análise das eleições presidenciais, e, mais detidamente, em verificar se e como o PBF e o BPC afetaram a competição. Começemos por 2006:

Tabela 8 – Determinantes da % de votos para presidente PT primeiro turno de 2006

Variável Dependente	PT_PRES_06
alcance_PBF	0.453***
	(0.03)
alcance_BPC	-0.205**
	(0.07)
ln_gastos_PBF	-0.005
	(0.01)
ln_gastos_BPC	0.009***
	(0.00)
PT_PRES_02	0.374***
	(0.01)
ln_populacao	0.011*
	(0.01)
IDH	-0.350***
	(0.05)
Pentecostais	-0.000
	(0.00)
nao_branco	0.002***
	(0.00)
ln_PIB_percapita	-0.050***
	(0.01)
crecimento_PIB	0.082***
	(0.01)
ln_tributo_mun	-0.008
	(0.01)
setorpublico_PIB	0.000
	(0.00)
Constant	0.406***
	(0.04)
R-squared	0.701
rmse	.0975739
N	5224

*p<0.05, **p<0.01, *** p<0.001

Os resultados mostram um cenário interessante: enquanto o alcance do Programa Bolsa-Família estava positivamente correlacionado com os votos do PT para presidente em 2006, a cobertura do Benefício de Prestação Continuada apresentou impacto negativo, com magnitude considerável. Essas evidências revelam a importância de se analisar diferentes desenhos dos

programas de transferência para inferir seu impacto eleitoral. As variáveis de controle, por seu turno, seguem padrão semelhante ao encontrado em outros estudos que utilizaram esse modelo.

Por fim, o modelo referente às eleições de 2010:

Tabela 9 – Determinantes da % de votos para presidente PT primeiro turno de 2010

Variável Dependente	PT_PRES_10
alcance_PBF	0.144*** (0.01)
alcance_BPC	0.030 (0.05)
ln_gastos_PBF	-0.007* (0.00)
ln_gastos_BPC	-0.009*** (0.00)
PT_PRES_06	0.671*** (0.01)
ln_populacao	0.003 (0.00)
IDH	-0.449*** (0.03)
Pentecostais	-0.003*** (0.00)
nao_branco	-0.001*** (0.00)
ln_PIB_percapita	-0.027*** (0.00)
crescimento_PIB	-0.024*** (0.01)
ln_tributo_mun	0.004* (0.00)
setorpublico_PIB	-0.224*** (0.02)
Constant	0.970*** (0.04)
R-squared	0.787
Rmse	.0729554
N	5299

*p<0.05, **p<0.01, *** p<0.001

Os resultados de 2010 confirmam a importância do Programa Bolsa-Família para os votos do PT (ainda que os gastos apresentam um pequeno coeficiente negativo), ao passo que o BPC dessa vez perde significância. Ou seja, esse programa de transferência de renda não contribui, em 2010, seja para aumentar seja para diminuir a performance eleitoral do PT.

Como síntese dos resultados, verificamos que os três diferentes têm impactos diferentes na competição eleitoral. Enquanto o Renda Cidadã e o Benefício de Prestação Continuada ora não afetaram, ora afetaram negativamente as performances eleitorais de PSDB para governador e PT para presidente, respectivamente, o Programa Bolsa Família contribui positivamente para o PT no nível presidencial, tanto em 2006 quanto em 2010. A referência aos diferentes desenhos das políticas parece indicar bons caminhos analíticos para se aprofundar a relação entre políticas públicas e votos.

Considerações finais

Este trabalho é um parte de investigações em andamento a respeito da relação entre competição eleitoral e políticas distributivas no Brasil. Nele, procurei ressaltar que existem diferenças *internas* importantes nos desenhos de políticas de transferência de renda que são importantes para seu efeito no resultado eleitoral, diferenças essas que são ignoradas na literatura. Utilizando o Programa Bolsa-Família, o Benefício de Prestação Continuada e o Renda Cidadã como análise, procurei chamar atenção para o fato de que diferenças nos desenhos dessas políticas no que se refere ao grau de discricionariedade, da cobertura, na magnitude do benefício e no tempo de permanência dos beneficiários podem ter impactos eleitorais importantes.

De fato, os resultados dos modelos mostram que o único programa de transferência de renda que apresentou impactos positivos e significativos em todo o período analisado é o PBF. O Renda Cidadã e o Benefício de Prestação Continuada apresentaram impactos erráticos, ora com efeitos negativos, ora com efeitos nulos.

Evidentemente, os modelos de análise podem ser aprimorados, por exemplo, permitindo coeficientes diferentes para cada estados da federação, incluindo variáveis sobre o número de famílias que a cada ano entram e saem do quadro de beneficiários, entre outros. Esse primeiro esforço, no entanto, mostra resultados interessantes que merecem mais desenvolvimentos empíricos e teóricos.

Bibliografia:

- Bichir, Renata (2010) “Bolsa Família na Berlinda?”, *Novos Estudos Cebrap*,
- Bohn, Simone (2011) “Social policy and vote in Brazil”, *Latin American Research Review*, vol. 46, n.1
- Cox, Gary; McCubbins, Mathew D. (1986) “Electoral Politics as a Redistributive Game”. *Journal of Politics* 48: 370–89.
- De La O, Ana (2013) “Do conditional cash transfers affect electoral behavior?” *American Journal of Political Science*, vol. 57, n.1.
- Diaz-Cayeros et alii (2012) *Strategies of vote buying: democracy, clientelism and poverty reduction in Mexico*. Mimeo
- Dixit, Avinash e Londregan, John (1998) “Ideology, tactics and efficiency in redistributive politics”, *Quarterly Journal of Economics*, v. 113, n.2.
- Fried, Brian (2009) “Distributive politics and conditional cash transfers: the case of Brazil’s Bolsa Família” *World Development*, vol. 40, n. 5.
- Golden, Miriam e Min, Brian (2013) “Distributive politics around the world”, *Annual Review of Political Science*, vol. 56
- Hunter, Wendy e Power, Timothy (2007). “Rewarding Lula: Executive power, social policy and the Brazilian elections of 2006”, *Latin American politics and society*.
- Kitschelt, Herbert (2000). “Linkages between citizens and politicians in democratic polities”. *Comparative Political Studies*, v. 33, n. 6/7.
- Lindbeck, Assar e Weibull, Jorgen (1987) “Balanced-budget redistribution as the outcome of political competition”, *Public Choice*, n. 52.
- Lowie (1972) “Four systems of policy, politics and choice” *Public Administration Review*, vol. 32.
- Manacorda, Marco; Miguel, Edward e Vigorito, Andrea (2012) “Government Transfers and Political Support”
- Mayhem, David (1974) *Congress. The Electoral Connection*. Yale University Press
- Medeiros, Marcelo; Britto, Tatiana e Soares, Fábio (2007) “Transferência de renda no Brasil”, *Novos Estudos Cebrap*, n. 79.
- Medeiros, Marcelo; Diniz, Débora e Squinca, Flávia (2006) “Transferências de renda para a população com deficiência no Brasil: uma análise do Benefício de Prestação Continuada” *Texto para discussão IPEA* n. 1184.

Meltzer, Allan e Richard, Scott (1981) “A rational theory of the size of government”. *The Journal of Political Economy*, vol. 89.

Miranda, Maria Luzia (2012) “Preferências, instituições e política na formulação e implementação do Benefício de Prestação Continuada”. Texto para discussão IPEA, n. 1734.

_____ (2013) “O ciclo de política como campo estratégico: o caso do benefício de prestação continuada”. *Dados*, vol. 56, n. 2.

Nicolau, Jairo e Peixoto, Vitor (2007) “Uma disputa em três tempos: uma análise das bases municipais das eleições presidenciais de 2006”. XXXI Encontro da Anpocs.

Nichter, Simeon (2010) *Politics and Poverty: electoral clientelism in Latin America*. Ph.D Thesis, UC Berkeley.

Penalva, Janaína; Diniz, Débora e Medeiros, Marcelo (2010) “O Benefício de Prestação Continuada no Supremo Tribunal Federal”, *Revista Sociedade e Estado*, vol. 25, num. 1

Simoni Jr., Sergio (2012) “Flutuação eleitoral e sistema partidário: o caso de São Paulo” Dissertação de mestrado em Ciência Política, DCP-USP.

Singer, André (2012) *Os sentidos do lulismo*. Ed. Companhia das Letras.

Stokes, Susan. (2005) “Perverse accountability: a formal model of machine politics with evidence from Argentina”. *American Political Science Review*, vol.99, n. 3, p. 315-25.

_____ (2009) “Pork, by any other name... bulding a conceptual scheme of distributive politics”. Manuscrito.

Stokes, Susan; Dunning, Thad; Nazareno, Marcelo e Brusco, Valero (2013) *Brokers, Voters, and Clientelism*.

_____ . (2013) “When pay outs pay off: conditional cash-transfer and voting behavior in Brazil 2002-2010”. *American Journal of Political Science*, 47(3)