

Competição política e a nova agenda social: por que os partidos políticos de esquerda e direita difundiram programas de transferência de renda no Brasil?

Denilson Bandeira Coêlho (denilsonbc@unb.br)
Instituto de Ciência Política – Universidade de Brasília

Preparado para apresentação no 13º Congresso BIEN (*Basic Income Earth Network*), em São Paulo, Brasil, de 30/06 a 02/07 de 2010.

Denilson Bandeira Coêlho¹, *Universidade de Brasília, Brasil.*

Introdução

Considerando o quadro de transição política marcado pela Constituição de 1988, pela redemocratização e formação de novos partidos e instâncias participativas, não é surpreendente que alguns governos locais tenham tomado a decisão de introduzir inovações no setor social no Brasil. O que é surpreendente é o fato de programas locais terem se difundido amplamente pelo país no período marcado pela oferta diversa de políticas sociais pelos Estados e pelo Governo Federal. Experiências como o Orçamento Participativo (OP), Programa Saúde da Família (PSF) e o programa Bolsa Escola Municipal (BEM) são exemplos de inovações locais que se disseminaram entre municípios². Compreender a origem e a difusão de políticas municipais inovadoras é o ponto de investigação do presente trabalho. O objeto de estudo é o Programa Bolsa Escola³, implementado pela primeira vez em 1995 em Campinas (SP) e Brasília (DF). O programa tem o objetivo de combater a pobreza e ao mesmo tempo ampliar a cobertura da educação infantil por meio de uma transferência de renda direta às famílias beneficiárias. A trajetória de expansão do PBE entre os municípios começa em 1995 e se estende até 2001. Nesse período, o governo federal criou dois programas nacionais, sendo o primeiro deles, o Programa de Garantia de Renda Mínima (PGRM) em 1997 e o segundo, o Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à Educação (BEF) em 2001. O PGRM foi implantado em 1150 municípios e o BEF logo no primeiro ano de execução em quase todas as cidades do país. A principal diferença entre o programa municipal e as duas versões do programa federal reside no financiamento da política. No caso do BEM, o custo do programa é da própria prefeitura que o criou. No PGRM as transferências monetárias pagas às famílias eram provenientes conjuntamente dos orçamentos municipais e federal enquanto que no BEF toda a

¹ Agradeço a Jacyra Guiro, Enivaldo Rocha, Carlos Aurélio Faria, Flávio Cireno, Marcus Melo e Celina Souza pelos comentários e sugestões.

² No período pré 1988, pode-se observar algumas experiências de inovação local nos municípios do Rio Grande do Sul e São Paulo. No entanto, um processo de experimentação em larga escala só veio ocorrer efetivamente a partir dos anos 1990.

³ O Programa Bolsa Escola será denominado ao longo do texto das seguintes formas: BEM em referência aos programas criados pelos municípios; PGRM e BEF em referência aos dois programas criados pelo Governo Federal e PBE em sentido amplo.

transferência passou a ser custeada pelo orçamento federal. A partir da implantação dos programas federais era esperado que os governantes locais não instituísssem mais políticas locais de transferência de renda. Contudo, aproximadamente cem municípios das cinco regiões do país tomaram a iniciativa de copiar a experiência de Campinas e Brasília⁴. Municípios acentuadamente diferenciados quanto à população, taxa de pobreza, economia e quanto ao sistema político optaram por administrar e financiar o mesmo programa, evento que ocorreu em um relativo curto período de tempo. A extensão do mesmo modelo de política entre municipalidades é intrigante e se constitui em uma questão que adquire grande centralidade na agenda de pesquisa em políticas públicas. No campo teórico a abordagem do presente estudo ancora-se na literatura de difusão de políticas e de competição política com ênfase na estrutura de incentivos com que os atores se deparam para criar e copiar idéias inovadoras. Esta opção de pesquisa difere frontalmente da tradição da literatura nacional. No Brasil, o processo de implementação de políticas sociais é largamente estudado sob a ótica do federalismo com foco no tema das relações intergovernamentais e nos aspectos positivos e negativos da descentralização (Almeida, 1995; Draibe 1998a, 1998b; Arretche, 1999, 2000, 2002, 2004a, 2004b; Abrucio 2002, 2005; Souza, 1997, 1998 e 2003; Melo 1996a, 1996b; Silva, 1997, 2004; Montero e Samuels, 2004; Samuels, 2003 e 2004). Embora os estudos citados sejam extremamente relevantes para o entendimento de um conjunto de questões específicas da área, observa-se que inexistem análises sobre processos de difusão de políticas em países em desenvolvimento como o Brasil, por exemplo. Uma revisão recente de Souza (2007) sobre o campo de pesquisa em políticas públicas não cita e, portanto, confirma a ausência de análises sobre difusão de políticas entre governos subnacionais. Nesse sentido, observa-se uma limitação quanto às análises tradicionais da literatura.

⁴ Alguns trabalhos informam que entre 80 e 200 municípios criaram o BEM (Aguilar e Araújo, 2002 e Villatoro, 2004). No entanto, é importante considerar que várias propostas não foram aprovadas ou foram aprovadas e o programa não foi executado. Além disso, em muitas cidades programas estaduais de renda mínima/bolsa escola executados pelos municípios, foram incorretamente considerados como um programa municipal.

Ao focarem prioritariamente o papel do governo central e sua capacidade institucional de implementar políticas públicas, especialistas dão importância marginal a fatores como o sistema político e econômico local e efeitos regionais como proximidade geográfica, variáveis importantes para a explicação da origem e da trajetória de políticas ao longo do tempo. A abordagem teórica e empírica da difusão de políticas sociais de transferência de renda não tem sido contemplada nas análises. Observa-se apenas raras exceções como o estudo de Sugiyama (2007) sobre a difusão do Programa Bolsa Escola e do Programa de Saúde da Família e algumas contribuições teóricas (Melo, 2008).

Abordagens Teóricas e Difusão de Políticas

O problema clássico nos estudos de modelos de difusão de idéias e políticas é entender quem adota inovações e como e em que velocidade tais inovações ocorrem⁵. A esta questão principal seguem outras em diferentes campos de estudo. No contexto de difusão dos programas de transferência de renda no Brasil, as questões a seguir apresentam-se como relevantes. Por que governantes municipais copiam políticas de outros governantes municipais? Por que alguns prefeitos não aderem às políticas federais e criam novos programas sociais? Por que algumas políticas são copiadas e se disseminam rapidamente e outras não? Estas são perguntas centrais que a literatura de difusão de políticas sociais tem em parte procurado responder. Os trabalhos produzidos até então têm se ancorado em três concepções teóricas rivais para apontar os fatores que geram a difusão de políticas, quais sejam: *incentivos políticos*, *ideologia* e *rede social*. A vertente teórica que considera relevante a questão dos *incentivos políticos* é baseada nas teorias de escolha racional⁶. De

⁵ Ver ainda sobre difusão de políticas as contribuições de Weiland (2004, 2005 e 2007), Elkins e Simmons (2005), Dolowitz e Marsh (1996 e 2000).

⁶ O estudo clássico de Downs (1999) argumenta que a escolha política racional se baseia em um cálculo que leva em conta a relação de custos e benefícios conferidos ao ator político entre várias alternativas possíveis. De acordo com Ferejohn e Pasquino (2001) a escolha política racional é um ato que foi escolhido entre os melhores atos disponíveis para o agente, dadas as suas crenças e os seus desejos. No contexto da competição por políticas inovadoras, a literatura assinala que quanto mais acirrada for a competição partidária eleitoral, a disposição dos partidos de proporem novos programas sociais aumenta consideravelmente. Nesse cenário, o objetivo dos partidos seria o de se distinguir entre os demais, buscando, assim, uma identificação do tipo *partidor reformador* junto ao eleitorado. Assim, municípios, estados ou países com taxas frequentes de renovação eleitoral potencialmente criam ou aderem a novas políticas.

acordo com esta concepção, indivíduos fazem escolhas racionais que visam diretamente sua sobrevivência política. A estratégia adotada tem o objetivo de minimizar custos e maximizar benefícios próprios e leva em conta a seleção de políticas entre todas as alternativas possíveis. O estudo clássico de Downs (1957) fornece explicações sobre o comportamento estratégico dos atores políticos em ambientes eleitorais competitivos. O autor considera que o comportamento racional dos indivíduos visa principalmente aos seus próprios interesses⁷. No contexto da difusão de políticas a literatura assinala que tais indivíduos criam ou copiam programas com interesse em reivindicar crédito político junto ao eleitorado. Rogers (2003) assinala que: “*a vasta maioria da aplicação de modelos de difusão no campo de estudos demográficos e sociológicos negligenciam um princípio básico: adotantes e não-adotantes são tomadores de decisão racionais e a adoção é o resultado de um processo racional de decisão*”. Os trabalhos de Keefer (2002, 2003a, 2003b, 2005a, 2005b e 2007) que analisam a competição por políticas inovadoras têm demonstrado que quanto mais acirrada for a competição partidária eleitoral, a disposição dos partidos de proporem novos programas sociais aumenta consideravelmente. Nesse cenário, o objetivo dos partidos seria o de se distinguir entre os demais, buscando, assim, uma identificação do tipo *partidor reformador* junto ao eleitorado. Assim, municípios, estados ou países com taxas frequentes de renovação eleitoral potencialmente criam ou aderem a novas políticas.

Na concepção teórica da *ideologia*, os atores estariam mais interessados em tomar decisões a partir de crenças na mudança social sem a preocupação em obter ganhos particulares.

Mullins (1972) considera que a divisão ideológica entre esquerda e direita importa e guia a avaliação sobre a implantação de determinadas políticas sociais. Nesta visão, políticos de esquerda são conduzidos por valores pessoais e morais, sendo os mesmos capazes de tomarem decisões contra seus próprios interesses. Na teoria de *rede social*, os atores e instituições inseridos em uma mesma estrutura social tendem a adotar as mesmas normas profissionais e a reproduzir as ações dos seus pares. Para Abrahamson (1991 e 1996) as

⁷ Downs (1957) define o comportamento racional dos atores da seguinte forma: “*Um homem racional que está sistematicamente cometendo algum erro vai parar de fazê-lo se (1) ele descobrir qual é o erro e (2) o custo de sua eliminação for menor que os benefícios*, pág. 31.

escolhas de adoção de políticas estão relacionadas à existência de tendências e modas entre os membros de uma rede social.

O estudo de Sugiyama (2007) foi o primeiro a problematizar as três concepções teóricas rivais para apontar os fatores que geram a difusão de políticas. O estudo sobre a difusão do Programa Bolsa Escola e PSF no Brasil apresenta resultados interessantes. A questão central da pesquisa é investigar os fatores que causam a disseminação recente de inovações políticas pelas regiões do país. Para tanto, são testados três modelos teóricos rivais para apontar as motivações individuais que conduzem atores políticos a emularem programas sociais. A abordagem centrada na teoria da escolha racional investiga se os incentivos políticos eleitorais são fatores que influenciam a emulação dos programas. As outras duas abordagens estão vinculadas às teorias sociológicas. Estas consideram a participação em redes, bem como a ideologia⁸ dos atores, como prováveis fatores estimuladores da replicação dos programas. Os resultados do modelo estatístico e a análise qualitativa demonstraram que a variável competição política não é um fator explicativo da difusão.

A conclusão do estudo é que a participação dos atores em redes como o Programa de Gestão Pública da FGV, assim como sua posição ideológica, são fatores que influenciam decisivamente a emulação de programas inovadores. O trabalho forneça uma contribuição relevante para o campo de estudos de difusão de políticas e inaugura um campo novo de pesquisa no Brasil. Contudo do ponto de vista metodológico e conceitual o ponto crítico do estudo é tratar ambos o BEM e o PGRM como um único fenômeno a ser explicado. A justificativa se baseia na comparabilidade das dimensões, desenho institucional e objetivos programáticos⁹. Esta interpretação conceitual resulta em erro metodológico, uma vez que a estimação do efeito das covariáveis sobre a variável dependente fica enviesada. De forma clara, não é possível estimar no mesmo modelo o efeito de competição política para a criação de programas locais e para a adesão aos programas federais, isto porque os

⁸ No trabalho, a ideologia é entendida como um modelo de pensamento e crenças que explica a atitude dos indivíduos na vida e sua relação responsiva com a sociedade. Esta definição de ideologia advém de Lowenstein (1953) citado em Gerring (1997) e difere da concepção downsiana que descreve ideologia como o meio utilizado pelos grupos para chegar ao poder (Sugiyama, 2007).

⁹ O presente estudo trata os dois programas como ações políticas distintas, uma vez que os mesmos foram criados por poderes executivos distintos, quais sejam: prefeitos e presidente da república. Tais programas podem ainda ser caracterizados como políticas locais e política nacional..

incentivos políticos dos atores diferem e estão diretamente relacionados aos custos dos programas: financiamento próprio x financiamento externo. Em suma, por ser um estudo precursor, o trabalho de Sugiyama (ibid.) apresenta avanços e limitações quanto à explicação da difusão de políticas em países em desenvolvimento, como o Brasil.

Em síntese, tais concepções teóricas, divergem em termos conceituais e na definição dos fatores que motivam políticos a emularem políticas. Contudo, embora tal divergência seja salutar do ponto de vista da análise teórica, um fator em comum deve ser considerado nos estudos sobre difusão de políticas: os custos para emular um programa de outra jurisdição. Tais custos, como, por exemplo, a aplicação de leis e procedimentos administrativos, treinamento de pessoal e o próprio financiamento do programa impõem aos adotantes constrangimentos políticos, os quais não podem ser rejeitados em análises de estudos de caso ou em estudos comparados. Deste modo, o presente estudo considera que o cálculo racional sobre os custos da ação *vis-à-vis* os benefícios a serem auferidos é a variável referência a ser testada para investigar as razões que conduzem um ator político a tomar a decisão de emular uma inovação do setor social. Nessa perspectiva, a formação ideológica ou a rede social em que o ator está inserido assumiriam relevância menor. Em outras palavras, argumento que motivações ideológicas ou de rede social importam menos do que os incentivos políticos e, por conseguinte, não se configuram em elementos suficientes para a implantação de uma política social. Com base em tal arcabouço teórico, este estudo apresenta uma análise com base na investigação empírica dos *incentivos políticos* que os governantes municipais dispõem para emularem políticas de transferência de renda. Os *incentivos políticos* são aqui considerados em duas dimensões distintas em razão das características dos programas analisados e das formas distintas de difusão. No caso da difusão horizontal entre municípios os *incentivos políticos* são analisados em função do grau de *competição política eleitoral*, numa situação em que quanto mais intensa é a disputa local maior é o incentivo do governante para criar uma política que potencialize sua reeleição. No caso da difusão vertical entre governo central e governos municipais os *incentivos políticos* são ainda analisados em função da competição por recursos orçamentários federais, numa circunstância em que prefeitos alinhados politicamente com o

partido do presidente da república dispõem de incentivos para aderir às políticas nacionais, independentemente das regras de adesão estabelecidas¹⁰.

Metodologia

O foco do trabalho concentra-se no caso do Estado de São Paulo¹¹. O estudo faz uso da metodologia *Event History Analysis* (EHA)¹². EHA é utilizado por vários autores que se interessam em entender apropriadamente quais são as condições que determinam a continuidade de um determinado fenômeno no tempo. Pesquisas de EHA podem ser desenvolvidas com dados qualitativos ou dados quantitativos ou ainda somando-se as duas dimensões. Desse modo, para que se pudesse ter uma resposta segura sobre os fatores que motivaram os prefeitos a criarem o PBE e aderirem ao PGRM, o presente estudo faz uso de um mix de abordagens. A análise dos fatores determinantes que motivaram a decisão política dos prefeitos requereu, além de pesquisa qualitativa, a utilização de modelos estatísticos probabilísticos. Foram definidos então os modelos de análise de sobrevivência ou de risco e o modelo logit. Na literatura internacional os modelos de sobrevivência têm denominação variada, como: *survival analysis*, *duration models*, *survival models*, *reliability models* e *failure-time models* (Box-Steffensmeier e Jones, 2004). A aplicação de modelos estatísticos em metodologias de EHA é utilizada para estimar a probabilidade de um evento ocorrer no tempo. Tradicionalmente, EHA foi aplicado aos estudos de caso com número reduzido de unidades a serem observadas (*small-N*). Mais recentemente, estudos com um grande número de casos (*large-N*) passaram a ser produzidos pela literatura. King (1994) afirma que analisar um número de unidades maior permite estabelecer mais

¹⁰ A explicação das regras de adesão ao PGRM encontra-se na seção *Explicando a adesão ao PGRM em São Paulo*.

¹¹ As razões que justificam tal escolha estão listadas a seguir: O Estado de São Paulo representa mais de metade dos casos ocorridos em todo o país; As câmaras municipais e a Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo foram os parlamentos que mais apresentaram propostas para a criação de programas de renda mínima; Campinas, primeiro município a criar o BEM, é a unidade que representa o tempo inicial do estudo; São Paulo possui cerca de um quarto da população do Brasil; Há diferenças marcantes entre os grupos partidários nos vários Estados da federação. O foco em São Paulo permite controlar esta variação.

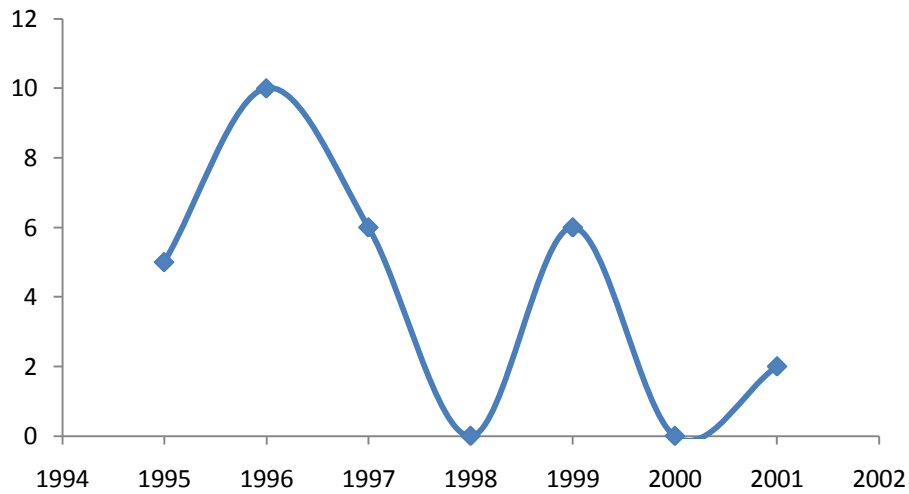
¹² Um dos objetivos do presente estudo é utilizar e testar a metodologia de EHA para explicar o fenômeno da difusão de políticas inovadoras no Brasil. O primeiro estudo a utilizar EHA aplicado ao caso brasileiro está presente em Sugiyama (2007).

apropriadamente a inferência causal entre as variáveis. Box-Steffensmeier e Jones (1997, 2004a, 2004b) corroboram afirmando que os estudos que empregam análises estatísticas para um grande número de casos podem oferecer maior confiabilidade quanto aos resultados. Berry e Berry (1990, 1992 e 1999) e Collier e Messick (1975) destacam que o modelo permite uma análise mais robusta dos fatores internos e externos da difusão, o que robustece a análise. A aplicação de EHA permite mensurar o efeito de variáveis internas (desenvolvimento econômico), externas (redes sociais ou políticas) e estruturais (relações intergovernamentais, proximidade geográfica) sobre a adoção de políticas.

A difusão do Programa Bolsa Escola Municipal

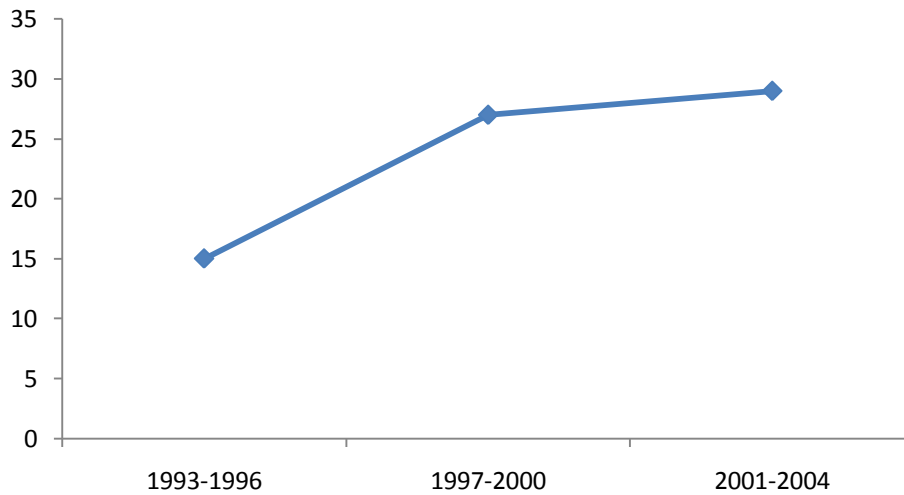
As figuras 1 e 2 ilustram graficamente como se desenvolveu a difusão do BEM no Estado de São Paulo. Na figura 1 é possível observar que o padrão de difusão não é constante ano a ano, ou seja, apresenta movimentos para cima e para baixo e inclusive registra dois anos em que não há criação do programa, 1998 e 2000. Autores como Lowi (1963) e Walker (1969) assinalam que os primeiros anos de governo são aqueles em que há maior possibilidade da criação de novos programas em razão das “motivações para inovar” serem mais fortes ou porque as promessas de campanhas começam a ser cumpridas. No caso do BEM, os anos de 1997 e 2001 registram a criação de seis e dois programas, respectivamente. Considerando que no primeiro ano, cinco municípios criaram o programa e que em 1996 mais dez municípios emularam o BEM, era esperado que em 1997 este número sofresse um incremento maior. Em 2001, com o PGRM já em curso desde 1999 e com o lançamento do BEF em abril, é razoável esperar que poucos municípios tenham decidido ter o seu próprio programa. Além disso, o fato de 1996 ter sido o ano em que mais municípios copiar a política e que ao mesmo tempo em 2000 nenhum caso tenha sido registrado, implica uma situação em que os últimos anos de governo não representam um incentivo para a criação de novas políticas.

Figura 2 - Municípios com Bolsa Escola Municipal em São Paulo (por ano)



Na figura 2 se observa a evolução cumulativa do BEM, considerando os três períodos referentes às últimas eleições municipais. No período um, surgem os primeiros 15 casos. No período dois, aparecem mais 12 casos e no último período registra-se mais 2 casos. A adoção cumulativa no tempo é geralmente descrita pela literatura como uma curva em forma de S (S-shaped) que segue uma frequência de distribuição com ritmo lento no instante inicial, mais rápido no instante seguinte e no instante final decresce (Rogers, 2003; Stocking, 1985; Mohr, 1987). A distribuição cumulativa que reflete a trajetória do BEM entre 1995 e 2001 pode ser interpretada de duas formas. No primeiro caso, as taxas de adoção refletem um dos tipos de distribuição S-shaped. No segundo caso, as replicações do programa se aproximam da forma clássica de distribuição S-shaped. Os resultados da distribuição, ilustrados nas figuras 2 e 3 definem duas importantes dimensões em processos de difusão: a trajetória do programa e as diferentes taxas de adoção no tempo, bem como o perfil dos atores copiadores de políticas inovadoras.

Figura 3 - Municípios com Bolsa Escola Municipal em São Paulo (cumulativo)



A difusão em São Paulo: uma análise a partir da metodologia *Event History Analysis*.

Esta seção examina o quanto determinantes internos e estruturais influem na probabilidade de municípios paulistas emularem o BEM. Para a estimação do cálculo é utilizado o método estatístico EHA que estima o “risco” de um evento ocorrer em um dado período no tempo. No contexto da difusão do BEM, o modelo Análise de Sobrevivência é utilizado para estimar a probabilidade de um município tomar a iniciativa de adotar o programa de outro município no período compreendido entre 1995 e 2002. O modelo de sobrevivência (*survival models*) difere de outros tipos de regressão em função de duas características. A primeira é que este tipo de modelo lida com dados censurados, ou seja, dados que foram observados parcialmente em razão do término da pesquisa, ausência de informações ou por falha aleatória. A segunda é porque as variáveis independentes do modelo podem mudar seus valores durante o período da observação, o que permite maior confiabilidade da análise. A análise de sobrevivência utilizada no estudo é o modelo de risco proporcional de Cox. O modelo de Cox relaciona a variável resposta com covariáveis (fatores de risco) que estejam possivelmente associadas à falha ou ocorrência do evento.

Organização e forma de operacionalização dos dados e das variáveis da pesquisa

A organização dos dados para a análise do programa BEM foi desenvolvida no pacote estatístico STATA. A seguir são informadas as variáveis utilizadas no estudo.

Descrição do Modelo de risco proporcional de Cox, variáveis e hipóteses.

O modelo estatístico Análise de Sobrevivência será utilizado para permitir a interpretação probabilística do “risco” de municípios *criarem o BEM*. No presente estudo, o modelo irá testar que fatores aumentaram ou diminuíram a probabilidade de um prefeito paulista criar o BEM no período 1995-2002 – sendo 1995 o ano que marca a criação do programa em Campinas e 2002 o primeiro ano que registra a não criação do BEM. O modelo de risco proporcional de Cox considera uma função risco $h_0(t)$ comum a todos os indivíduos. Os β são coeficientes da regressão que estimam o efeito das covariáveis sobre a taxa de falha. Desse modo, os coeficientes de β representam o quanto uma covariável aumenta ou reduz o risco de copiar o BEM. A equação do modelo está especificada a seguir:

Modelo: $\ln \left(\frac{P_i}{1-P_i} \right) = \alpha + \beta_1 (\text{sistema político competitivo}) + \beta_2 (\text{município do PT}) + \beta_3 (\text{município do PSDB}) + \beta_4 (\text{proximidade geográfica}) + \beta_5 (\text{município metropolitano}) + \beta_6 (\text{transferência governamentais para famílias pobres}) + \beta_7 (\text{transferência governamentais aos municípios}) + \beta_8 (\text{PIB municipal}) + \beta_9 (\text{município com população grande}) + \beta_{10} (\text{município com população média}).$

Variável dependente

O universo da pesquisa compreende os 645 municípios do Estado de São Paulo. Para estimar o efeito das covariáveis na difusão do BEM, os dados informam em que ano o programa foi copiado e por quais municípios. A variável dependente é codificada dicotomicamente, sendo o valor referência “0” para os municípios que não criaram o BEM e o valor “1” para os municípios que criaram. Na medida em que o evento ocorre, ou seja, o município cria o BEM, o ano da criação é informado e o município passa a não ser mais contabilizado para os anos subsequentes¹³.

¹³ Como nenhum dos municípios que criaram o BEM, extinguiu o programa e depois criou novamente, não foi necessário retirar o caso da base e depois reintroduzi-lo.

Variáveis independentes

O modelo estatístico utilizado no estudo irá testar o efeito de um conjunto de variáveis independentes que estão associadas a fatores internos e estruturais do fenômeno em análise. A seguir é informada a natureza das covariáveis segundo os fatores determinantes e de controle:

Competição Política Municipal (CPM)¹⁴

A principal variável independente do modelo é a competição política municipal. A literatura identifica a competição política como um determinante robusto da difusão de políticas. Um dos achados do estudo seminal de Walker (1969) sobre difusão de políticas entre os Estados americanos na década de 60 encontrou que em sistemas eleitorais competitivos é mais provável que ocorra a emulação de uma política quando comparado a sistemas eleitorais pouco ou não competitivos. Neste caso é esperado que os municípios que apresentem maiores disputas eleitorais tenham maior probabilidade de emularem o BEM em comparação com os outros municípios com disputas menos competitivas.

Hipótese 1: em sistemas políticos municipais quanto maior a competição eleitoral maior é a probabilidade de criação do BEM.

Municípios do PT (MUNPT) e do PSDB (MUNPSDB)¹⁵

O segundo conjunto de determinantes a serem testados diz respeito ao papel dos partidos políticos na difusão de políticas. Partidos políticos criam novos programas sociais com o objetivo de adquirir credibilidade junto a determinados grupos eleitorais e à sociedade em geral (Keefer, 2003b e 2005a). No contexto do fenômeno da disseminação do BEM, o PT e o PSDB foram as instituições partidárias que projetaram o programa no país. Nessa

¹⁴ *Competição política municipal* (1992, 1996 e 2000). Variável dicotômica definida da seguinte forma: i) sistema político competitivo quando o candidato vence a eleição municipal com menos de 45% dos votos válidos, assume valor =1 e ii) sistema político não competitivo quando o candidato vence a eleição municipal com mais de 45% dos votos válidos, assume valor = 0. Todos os municípios que tiveram segundo turno são considerados como politicamente competitivos.

¹⁵ *Municípios do PT*. Variável dicotômica que informa os municípios do PT que criaram o BEM, com os valores 1= sim e 0 = não. *Municípios do PSDB*. Variável dicotômica que informa os municípios do PSDB que criaram o BEM, com os valores 1= sim e 0 = não.

perspectiva o estudo testa se a emulação do BEM está associada às administrações dos dois partidos.

Hipótese 2: municípios administrados pelo PT têm maior probabilidade de copiar o BEM em comparação com municípios administrados por outros partidos políticos.

Hipótese 3: municípios administrados pelo PSDB têm maior probabilidade de copiar o BEM em comparação com municípios administrados por outros partidos políticos.

Proximidade geográfica (PROXGEO)¹⁶

A quarta variável do modelo se refere ao efeito de “vizinhança” ou proximidade geográfica entre os municípios. Como assinala Walker (1969) os efeitos de proximidade geográfica podem também influir no processo de difusão política. Tal fenômeno ocorre em função da propagação das idéias que ocorre em eventos de políticas públicas, como congressos, seminários, reuniões partidárias, ou ainda através dos meios de comunicação. Nessa abordagem, a circulação de informações sobre inovações políticas atingiria em primeiro plano os territórios mais próximos. Desse modo, os municípios localizados geograficamente próximos a um município que criou um novo programa tenderiam a reproduzir a experiência do vizinho em comparação com outros municípios de outras regiões.

Hipótese 4: quanto maior a proximidade geográfica com municípios que criaram o BEM, maior é a probabilidade de um município copiar a idéia dos vizinhos.

¹⁶ *Proximidade geográfica*. Calculado pelo Índice de Moran, ferramenta estatística que fornece uma medida geral da associação espacial entre unidades distribuídas em um determinado universo. Nos modelos empregados no estudo, a variável estima a autocorrelação espacial entre os municípios que criaram o BEM. O valor próximo a 1 indica uma situação em que a decisão de copiar o programa foi significativamente afetada pela escolha anterior de municípios próximos geograficamente. O valor próximo a -1 indica uma situação oposta.

*Município Metropolitano (MUNRM)*¹⁷

A quinta variável do modelo estima também o efeito de proximidade geográfica. Contudo há duas características importantes que diferem essa variável da anterior. A primeira faz menção à localização dos municípios em regiões inovadoras, ou seja, regiões que inovam mais em termos de oferta de políticas sociais em comparação com outras regiões menos criativas. A segunda tem a ver com a importância das chamadas cidades pólos das regiões metropolitanas, consideradas como centros de referência e exemplo a ser seguido. A literatura que discute essa questão argumenta que há um link entre os “pioneiros” e os “copiadores” onde o fator proximidade espacial é um elemento crucial para a emulação do programa. Desse modo, testa-se aqui a probabilidade de municípios localizados nas RMs de São Paulo, Campinas e Santos, serem mais prováveis de copiar a m o BEM.

Hipótese 5: municípios metropolitanos copiam mais o BEM em comparação com municípios não-metropolitanos.

Outras variáveis utilizadas no modelo são as *Transferências Governamentais para Famílias Pobres (TRANSFGOVFAM)*¹⁸, *Transferências Governamentais para os Municípios (TRANSFGOVMUN)*¹⁹ e o *Produto Interno Bruto Municipal (PIBMUN)*²⁰. Esse conjunto de variáveis testa o efeito de determinantes internos sobre a difusão do BEM. Nos primeiros dois casos, se as variáveis *transferências governamentais para famílias pobres* e *transferências governamentais para os municípios*, têm sinal positivo e são estatisticamente significantes expressa uma situação que quanto maior é o repasse de verbas do governo federal para os municípios, maior é a probabilidade que as jurisdições copiem o programa.

¹⁷ *Municípios metropolitanos*. Informa os municípios localizados nas três regiões metropolitanas do Estado de São Paulo que copiaram o BEM em anos posteriores aos seus vizinhos. A variável assume os seguintes valores: 1 para os municípios que criaram o BEM em anos posteriores aos vizinhos geográficos e 0 para os municípios que não criaram ou criaram o BEM em anos posteriores aos vizinhos geográficos.

¹⁸ *Transferências Governamentais para famílias pobres*. Informa o percentual de habitantes de municípios paulistas cuja renda familiar dependeu em mais de 50% de transferência monetária do governo federal entre 1991 e 2000.

¹⁹ *Transferências Governamentais para os municípios*. Informa a média percentual de transferências monetárias constitucionais na renda total dos municípios paulistas, repassado pelo governo federal entre 1991 e 2000.

²⁰ *PIB municipal*. Informa a média do PIB dos municípios paulistas entre 1999 e 2001.

Com a variável *PIB municipal*, busca-se controlar o possível efeito do nível de desenvolvimento econômico do município sobre a iniciativa de adotar o programa.

Variáveis de Controle

O porte populacional é um fator potencial que afeta a difusão do BEM e é utilizado no modelo como uma variável de controle. Em função da grande variedade populacional dos municípios da pesquisa²¹ e sendo a variável população do tipo não linear, as unidades foram agrupadas em três categorias: pequenos, médios e grandes. A classificação por faixa populacional é definida de acordo com o IPEA, sendo a seguinte: municípios pequenos até 100.000 habitantes; municípios médios entre 100.001 e 500.000 habitantes e municípios grandes, acima de 500.000 habitantes²².

Testa-se aqui o efeito de municípios com população média e grande sobre a variável dependente. Essas duas categorias têm maior capacidade institucional e fiscal e, portanto, tem maior probabilidade de criar ou copiar novas políticas. Esse conjunto de variáveis que engloba determinantes internos e estruturais da difusão do BEM no Estado de São Paulo fornece subsídios para a explicação do fenômeno em análise. Contudo, a seleção de variáveis em modelos estatísticos é uma tarefa que mostra-se complexa por duas razões complementares. A primeira delas é que a escolha das variáveis seja feita por meio de critérios analiticamente relevantes. A segunda tem a ver com a não inclusão de variáveis explicativas que poderiam fornecer um resultado estatístico mais robusto e mais preciso dos fatos reais. Assim como outros trabalhos acadêmicos, o presente estudo ao utilizar um modelo estatístico para definir as relações de causa e efeito entre variáveis pode estar omitindo uma covariável relevante. Contudo, a estratégia utilizada impõe uma escolha metodológica que visa o ajuste do modelo estatístico bem como a não utilização banal de variáveis.

²¹ O menor município tem população de 800 habitantes e o maior, a capital São Paulo, tem população superior a 10 milhões de habitantes.

²² Para uma discussão sobre o porte populacional dos municípios brasileiros, ver Andrade e Serra (2001).

A tabela 1 apresenta os resultados dos testes estatísticos que revelam o efeito dos determinantes sobre a probabilidade de governos locais criarem/emularem o BEM. As oito primeiras regressões da tabela incluem todas as variáveis do estudo. Na última regressão as covariáveis PT e PSDB foram retiradas do modelo com o objetivo de estimar o efeito da competição política sem controlar pelo efeito dos partidos políticos. A análise considera os modelos básicos e agrega sequencialmente as covariáveis, o que permite definir de forma progressiva a variação do efeito da competição política sobre a difusão do BEM.

Resultados e análise do modelo estatístico

O resultado do primeiro modelo da tabela 1 que envolve apenas as quatro primeiras covariáveis define os coeficientes da CPM e dos MUNPT e MUNPSDB como altamente significativos. O coeficiente do PIBMUN mostra-se não significativo. Este resultado sugere que o nível de riqueza dos municípios não altera a decisão de copiar ou não o BEM. Este resultado fornece ainda evidências empíricas que indicam haver forte correlação entre CPM e a emulação do BEM. Do mesmo modo, o resultado demonstra que a criação do programa está fortemente associada às administrações do PT e do PSDB.

O achado mais interessante do ponto de vista analítico é a competição política mostrar-se robusta à inclusão das variáveis MUNPT e MUNPSDB no modelo. Desta forma, a hipótese alternativa de que na realidade a influência dos partidos poderia estar capturando indiretamente o efeito da competição política, seria maior nos municípios governados pelo PT, por exemplo.

Tabela 1 – Determinantes da instituição do Programa Bolsa Escola Municipal.

Variáveis Independentes	1	2	3	4	5
CPM	3.769*** (1.889)	3.758*** (1.889)	3.719*** (1.846)	2.825** (1.428)	3.972*** (1.995)
MUNPT	47.74*** (24.67)	38.82*** (21.80)	43.20*** (22.30)	18.03*** (11.05)	
MUNPSDB	61.77*** (35.20)	46.17*** (30.22)	52.76*** (30.69)	12.81*** (7.793)	
PROXGEO		.733 (1.255)		.999 (.003)	.568 (.950)
MUNRM		1.092 (.560)		.634 (.351)	.515 (.278)
TRANSFGOVFAM			.581 (.241)	.524 (.226)	.436** (.177)
TRANSFGOVMUN			1.822 (.733)	2.124* (.887)	2.443** (.931)
PIBMUN	.999 (.000)	.999 (.000)	.999 (.000)	.999 (.000)	0.999 (.000)
MUNGrandes (população)				9.347*** (16.03)	73.67*** (58.50)
MUNMédios (população)				16.25*** (5.124)	12.19*** (6.314)
N	645	645	645	645	645
Log Likelihood	-133.87	-133.20	-132.38	-122.03	-133.628
Prob > Chi2	.000	.000	.000	.000	.000

Nota: *** significância a 1%, ** significância a 5%, * significância a 10%. Erro-padrão entre parênteses.

No segundo modelo, a inclusão de duas variáveis que estimam o efeito geográfico não modifica o resultado estatístico geral, ou seja, não altera a influência da CPM e dos MUNPT e MUNPSDB sobre a variável dependente. Esta estatística mostra que a decisão

de copiar o programa não está diretamente associada às variáveis de natureza estrutural e reforça a noção de que também não está associada à riqueza dos municípios.

No terceiro modelo, quando excluimos as duas variáveis de natureza estrutural e incluimos as transferências do governo federal, se verifica mais uma vez que os coeficientes de CPM, MUNPT e MUNPSDB permanecem positivos e altamente significativos. Por sua vez, as variáveis TRANSFGOVFAM e TRANSFGOVMUN, assim também como o PIBMUN, são estatisticamente não significativas. O resultado novamente indica que os coeficientes da CPM e MUNPT e MUNPSDB são robustos e têm efeito relevante na difusão do BEM.

O penúltimo modelo inclui todas as variáveis. A exemplo dos modelos anteriores, as covariáveis estruturais, as TRANSFGOVFAM e o PIBMUN não apresentam significância estatística. As TRANSFGOVMUN apresentam um coeficiente significativo a 10%. As principais variáveis do modelo, a CPM e os MUNPT e MUNPSDB, ambas confirmam o efeito positivo sobre a probabilidade de emulação do BEM. O resultado mostra ainda que na presença das variáveis de controle população o coeficiente da CPM é menor e com a presença do PIBMUN o coeficiente é maior.

O último modelo ilustra os resultados da difusão do BEM sem a presença do PT e do PSDB. O objetivo é estimar a influência das demais covariáveis sobre a variável dependente, com particular interesse no grau de variação do efeito da competição política que nos modelos anteriores foi sempre positiva e significativa. Os resultados mostram que três covariáveis não apresentam qualquer influência sobre a variável dependente, sendo estas os MUNRM, o PIBMUN e PROXGEO. De modo contrário, ocorre um nivelamento no resultado das variáveis transferências governamentais as quais atingem significância de 5%, embora haja discreta variação entre os dois resultados. Em suma conclui-se que a conjunção das covariáveis bem como das variáveis de controle não extrai o efeito relevante da CPM sobre a criação do BEM, o que ratifica a relevância teórica e estatística dessa variável em todas as regressões do modelo.

Explicando a adesão ao PGRM em São Paulo.

Esta seção analisa a influência de potenciais fatores determinantes sobre a probabilidade de municípios paulistas aderirem ao PGRM. O resultado é calculado pelo modelo estatístico logit que no contexto da presente análise captura a probabilidade de um município aderir ao programa do governo federal nos anos 1999 e 2000, segundo um conjunto de fatores políticos, econômicos e de natureza estrutural. Dois modelos são utilizados para estimar a magnitude do efeito das covariáveis sobre a decisão dos prefeitos. O primeiro modelo abrange determinantes internos e estruturais e o segundo modelo leva em conta também o fator externo *município selecionado pelo governo federal*. Este determinante funciona como uma variável de controle em razão da influência direta que o fator exerce sobre a decisão dos prefeitos. O objetivo aqui é analisar com base nos resultados estatísticos se, de fato, as regras de adesão ao PGRM implicam o processo de difusão da política, uma vez que municípios não selecionados estavam impedidos de aderir ao programa.

Descrição do modelo logit, variáveis e hipóteses.

O modelo estatístico logit permite estimar as chances (*odds*) de um evento ocorrer sob um conjunto de fatores que atuam sobre a variável dependente. No presente estudo o modelo será empregado para testar a probabilidade de municípios paulistas aderirem ao PGRM segundo um conjunto de covariáveis estruturais, internas e externas que potencialmente afetam tal decisão. Embora o modelo estatístico aplicado seja simples, este se apresenta como uma alternativa viável para a explicação da rápida difusão do PGRM no Estado de São Paulo. Ao mesmo tempo é bastante prudente reconhecer que o uso do modelo pode estar não estimando o resultado mais apropriado da relação causal entre as covariáveis e a variável dependente. Todavia, o resultado estatístico certamente lançará luz sobre o problema de pesquisa do estudo e permitirá inferências importantes. A equação do modelo é descrita a seguir:

Modelo: $\ln \left(\frac{P_i}{1-P_i} \right) = \alpha + \beta_1$ (alinhamento político com GF) + β_2 (partido do presidente - PSDB) + β_3 (competição política) + β_4 (PIB municipal) + β_5 (renda per capita) + β_6 (município selecionado pelo GF).

Variável dependente

A variável dependente do modelo, Adesão ao PGRM ($A_{d\ PGRM}$), é uma *dummy* com valores 0 e 1, sendo o valor “0” correspondente aos municípios que não aderiram ao programa e “1” para os municípios que aderiram nos anos 1999 e 2000. O universo da pesquisa compreende os 645 municípios do Estado de São Paulo. Desse total, apenas 195 poderiam aderir ao programa nos dois primeiros anos de execução em função das regras impostas pelo governo federal que selecionou os municípios de acordo com os critérios, renda familiar per capita de 1991 e receita tributária per capita de 1996, ambos abaixo da média estadual. Para todos os municípios que aderiram ao programa, independentemente de estarem selecionados ou não, considerou-se o indicador “1” como resposta.

Variáveis independentes

O modelo estatístico utilizado no estudo irá testar o efeito de um conjunto de variáveis independentes que estão associadas a fatores internos, estruturais, e externos do fenômeno em análise.

Alinhamento Político com o Governo Federal (ALINPOL)²³

A principal variável independente a ser testada no modelo é o alinhamento político entre o governo municipal e o governo federal. A literatura que trata essa questão em suas diferentes ramificações aponta que o alinhamento partidário entre esferas de governo influenciaria a distribuição de recursos orçamentários em favor dos alinhados (Cox e McCubbins, 1993). No contexto da difusão do PGRM, considera-se o PT e o PDT como partidos rivais do PSDB no plano nacional e, portanto, não-alinhados politicamente. Os demais partidos naquela conjuntura são classificados como alinhados. Embora haja situações em que os alinhados não apoiem efetivamente as ações do governo federal, os mesmos não têm uma estratégia política de confronto direto com o PSDB e, assim sendo, não se mostrariam resistentes ao PGRM, sendo este o caso típico de micropartidos. Nessa

²³ *Alinhamento político*. Variável dicotômica definida da seguinte forma: i) partidos alinhados politicamente com o governo federal (valor = 1) e ii) partidos não alinhados politicamente com o governo federal (valor = 0).

perspectiva, busca-se aqui testar o efeito do ALINPOL sobre a difusão do PGRM. Se o resultado do modelo não mostrar significância da covariável conclui-se que a adesão ao programa foi guiada por regras rígidas. Do contrário, se o coeficiente for estatisticamente significativo e o sinal positivo, tem-se uma referência que as regras foram burladas pelos municípios.

Hipótese 6: o alinhamento político entre o município e o governo federal favorece a adesão ao PGRM, independentemente das regras de adesão.

Partido do Presidente (PARTPRE)²⁴

A covariável PARTPRE compõe o modelo porque representa uma das dimensões do contexto político da difusão do PGRM. Considerando que há uma disputa política no plano nacional pelo PBE entre o PSDB, o partido do governo federal, e o PT, especula-se que os municípios peessedebistas adiram mais o PGRM do que os outros partidos, independentemente das regras de adesão. O intuito é verificar se os municípios administrados pelo PSDB não aptos a aderir ao programa foram privilegiados pelo governo federal. Se o coeficiente estatístico for significativo com sinal positivo tem-se uma evidência que a difusão do PGRM não foi ditada pelas regras estabelecidas. Do contrário, ocorre uma situação sugestiva que a difusão foi guiada por regras e critérios técnicos.

Hipótese 7: municípios administrados pelo partido do governo federal têm maior probabilidade de aderir ao PGRM em comparação com os outros partidos políticos, independentemente das regras de adesão.

Competição Política Municipal (CPM)²⁵

A covariável CPM é empregada no modelo para testar o efeito da competitividade política eleitoral sobre a difusão do PGRM. Embora o PGRM apresente uma configuração diferente em relação ao BEM, sobretudo pelo fato de o governo federal exigir o cumprimento de

²⁴ *Municípios do Partido do Presidente*. Variável dicotômica que informa os municípios do Partido do Presidente que criaram o BEM, com os valores 1= sim, PDSB e 0 = não PSDB.

²⁵ Ver nota de rodapé 14.

alguns critérios e financiar parte dos custos do programa, sua implantação certamente pode trazer dividendos políticos para os governantes locais que buscam sobrevivência política. Ao mesmo tempo *policymakers* reivindicam o crédito de inovações políticas em seu território visando também aumentar suas chances de sobrevivência política (Keefer, 2003a). Ademais, mesmo considerando que a configuração do PGRM é uma relação governo-governo porque estão previstos convênios institucionais, a decisão de entrar no jogo é exclusiva do executivo local, sendo esta decisão revestida por um cálculo político racional que leva em conta a competitividade eleitoral do município. Desse modo, é esperado que as unidades mais competitivas eleitoralmente provavelmente tenham maior adesão ao PGRM em comparação com as outras unidades menos competitivas.

Hipótese 8: quanto maior é a competição política eleitoral nos municípios maior é a probabilidade de aderir ao PGRM, independentemente das regras de adesão.

Outras variáveis que compõem o modelo são: *Produto Interno Bruto Municipal (PIBMUN)*²⁶ e *Porcentagem de crianças com renda familiar per capita abaixo de ½ salário mínimo (RENDAFAM)*²⁷. O PIBMUN representa um dos determinantes internos apontados pela literatura como provável de alterar o fenômeno da difusão, uma vez que instâncias com maior capacidade fiscal e administrativa têm melhores condições institucionais de arcar com custos de implantação de políticas sociais. Contudo, no caso do PGRM, o efeito do PIB deve ser analisado por outro prisma. Em função da regra do programa que foi orientado justamente para os municípios com menor desenvolvimento econômico, é esperado que esta covariável não apresente significância estatística. Se confirmado este resultado, a conclusão indicará que o programa foi guiado por regras universalistas. Do contrário se ficar provado estatisticamente que os municípios que aderiram ao PGRM foram os de maior PIB, teremos um sugestivo sinal que as regras foram burladas. A RENDAFAM também se configura como um potencial determinante interno da difusão do PGRM. Esta covariável compõe o modelo porque informa a porcentagem de crianças pertencentes a famílias com renda per capita inferior a ½ salário mínimo no período da implementação da política. Tomando como referência as regras e os critérios do

²⁶ Ver nota de rodapé 20.

²⁷ Variável que informa a renda média familiar por habitante para o ano de 1991. Para efeito do cálculo estatístico foi considerado o índice de 2000 para vinte municípios que foram emancipados após 1991

PGRM, concluí-se que o programa está orientado a beneficiar os municípios com o maior número de famílias com crianças pobres, por conseguinte o indicador adotado no modelo possibilita saber se os municípios com essas características foram efetivamente os que mais aderiram ao programa. Desse modo, cogita-se um coeficiente com significância estatística e sinal positivo para esta covariável.

Variável de Controle

A variável de controle empregada no modelo é o *Município selecionado pelo governo federal (MUNGOV)*. Esta variável é relevante porque potencializa de maneira significativa as chances de um município aderir ao PGRM. Com a condição de “selecionado”, cabe somente ao chefe do executivo local acatar algumas exigências previstas no convênio com o governo federal para que seja possível aderir formalmente ao programa. A categoria de não-selecionado ou selecionado para anos posteriores implica uma situação em que os prefeitos são obrigados a negociar a inclusão do município no programa com o governo federal. Sendo assim, as chances de adesão ao PGRM destes municípios são menores quando comparadas a probabilidade de adesão dos municípios selecionados. Diante do exposto, conclui-se que o fator altera a escala da difusão do PGRM. Portanto, foi efetuado um teste no modelo logit que estima a influência da variável MUNGOV sobre as covariáveis em relação à variável dependente *Adesão ao PGRM*.

Resultados e análise do modelo estatístico.

A tabela 2 apresenta os coeficientes obtidos nas estimações dos determinantes internos e externos em dois modelos estatísticos. O primeiro reporta os resultados das variáveis explicativas das teorias de competição política e de alinhamento político, bem como covariáveis econômicas. O segundo reproduz os resultados com a adição da variável estrutural MUNGOV que controla o efeito das demais variáveis sobre a probabilidade de adesão ao PGRM.

Tabela 2 - Determinantes da Adesão ao PGRM.

Variáveis Independentes	Modelo 1		Modelo 2	
	Coefficiente	Erro-Padrão	Coefficiente	Erro-padrão
ALINPOL	.203	.406	.207	.424
PARTPRE (PSDB)	.108	.206	.152	.215
CPM (1996)	-.508**	.252	-.461*	.262
PIBMUN	.000	.007	.000	.000
RENDAFAM	.067***	.007	.039***	.008
<i>Variável de Controle</i>				
MUNGOV			1.486***	.230
Constant	-3.756***	.841	-3.423***	.874
N	644		644	
Log Likelihood	-323.514		-302.338	
Prob > chi2	0.000		0.000	

Nota: *** significância a 1%, ** significância a 5% e * significância a 10%.

A análise do modelo 1 sugere que o fato de o município estar politicamente alinhado com o governo federal, ou ainda, ser governado pelo mesmo partido do presidente da república em nada altera a circunstância de adesão ao PGRM. Parcialmente conclui-se que a configuração partidária entre a administração nacional da política de renda mínima e as administrações municipais não é parte da explicação da difusão do PGRM. No que diz respeito a variável que testa a hipótese de competição eleitoral (CPM), verifica-se que o coeficiente da variável assume significância estatística a 5%, mas o sinal é negativo. Assim, os índices sugerem uma situação em que quanto maior é a competição política municipal menor é a probabilidade de aderir ao PGRM. Este resultado é complexo e merece uma análise cautelosa. Uma explicação possível seria o fato de que prefeitos que administram

municípios não competitivos eleitoralmente provavelmente estão menos sujeitos à vigilância dos eleitores e, portanto são mais prováveis de aderir a programas federais porque dispõem de incentivos para manobrar a oferta de serviços de bem-estar. Adicionalmente, operando em um ambiente com baixo grau de *accountability*²⁸, prefeitos são mais propensos a aderirem a políticas financiadas por outras esferas de governo porque caso não atendam as exigências do contrato os partidos rivais na prática fariam pouca pressão sobre a falha da gestão.

A variável econômica PIBMUN não tem valor estatístico no modelo o que denota uma situação em que a riqueza dos municípios não é uma variável de peso para explicar o fenômeno da difusão do PGRM no Estado de São Paulo. Nesse caso, o resultado sugere que as regras do programa foram aplicadas e beneficiaram os municípios menos desenvolvidos economicamente e, teoricamente, as populações mais pobres. A RENDAFAM é a única covariável do modelo que apresenta significância estatística com sinal positivo. Até certo ponto o resultado conjugado do PIBMUN e da RENDAFAM indica que o programa esteve orientado para beneficiar efetivamente a população pobre não residente em municípios de desenvolvimento econômico alto.

Com o intuito de testar a consistência dos estimadores do resultado anterior, o modelo 2 inclui a variável de controle MUNGOV. Considerando as três primeiras covariáveis, constata-se que as mesmas praticamente se mantêm inalteradas. Os coeficientes de ALINPOL e PARTPRE continuam estatisticamente desprezíveis, não se configurando assim, como fatores explicativos da difusão do PGRM. Na presença da variável de controle, a CPM persiste tendo significância estatística e sinal negativo. As covariáveis PIBMUN e RENDAFAM repetem o resultado anterior. A primeira se mostra irrelevante, o que corrobora a noção de que o programa beneficiou os municípios menos desenvolvidos economicamente. A segunda confirma uma vez mais a forte correlação com a variável dependente ao atingir estatística ao nível de 1%. Por conseguinte, têm-se estatisticamente uma avaliação que o programa chegou à população mais pobre e foi guiado por critérios

²⁸ Para uma discussão sobre o conceito e as formas de *accountability* (vertical e horizontal) ver O'Donnell (1991).

técnicos e não políticos. Mas, como veremos a seguir nas conclusões, este resultado deve ser confrontado com dados da análise qualitativa.

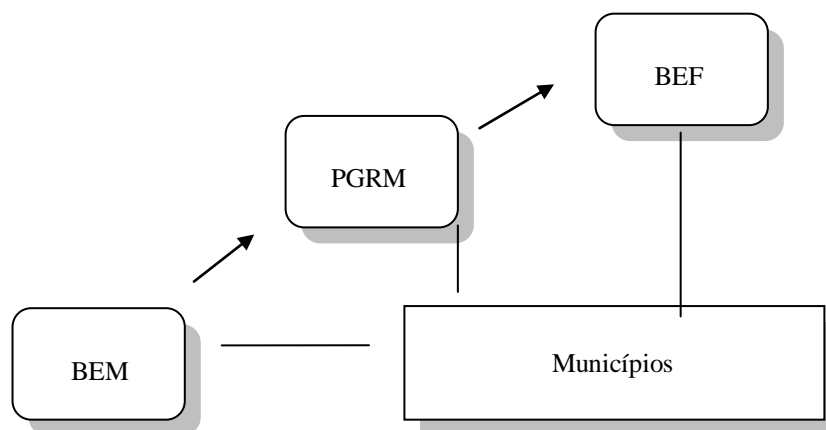
Conclusões

Este trabalho, entre outras questões, buscou definir que fatores explicam a decisão quanto à criação pelos governos municipais e à adesão a programas de transferência de renda em um conjunto específico de municípios do Estado de São Paulo. A análise investigou o fenômeno da emulação do Programa Bolsa Escola entre municípios e depois à adesão pelos governos municipais ao programa criado pelo governo federal que se constituiu, como assinalado, numa versão *upscaled* do modelo municipal. Evidenciou-se que a estratégia de *political entrepreneurs* interessados em implantar projetos de renda mínima nacional encontrou forte resistência na arena política federal e mesmo no âmbito dos partidos. A estratégia política de atuação de Suplicy e Buarque foi um dos fatores que determinaram não só o surgimento da política, mas a sua própria disseminação ao longo dos anos. Suplicy (PT), de maneira surpreendente, propôs o desenho do PGRM/Bolsa Escola para José Roberto Magalhães Teixeira (PSDB), então prefeito de Campinas. Buarque, sem encontrar apoio nas lideranças nacionais do PT, quando no cargo de governador do Distrito Federal lançou uma versão do PBE em Brasília. As duas experiências pioneiras foram emuladas por outros municípios e Estados, principalmente os administrados pelo PT e pelo PSDB, os quais passaram a competir e a reivindicar junto aos eleitores e à sociedade em geral, o crédito pela implantação da política.

A disputa entre os dois partidos ocorreu tanto nas arenas informais (meios de comunicação) como também nas arenas políticas formais (assembléias legislativas municipais, estaduais e congresso nacional). Uma das evidências que reforça esta conclusão é o fato de os dois partidos terem apresentado e aprovado o maior número de projetos de lei que visavam a criação de novos programas. De um modo geral, o PT demonstrou mais coesão partidária e promoveu mais o programa nos estados e nos municípios ao passo que o PSDB respondeu com a implantação dos programas federais, embora também tenha patrocinado a sua disseminação nos governos municipais governados por prefeitos do partido.

A análise da difusão da política em São Paulo permite assinalar que a criação do BEM está diretamente associada ao fator competição política e às administrações do PT e do PSDB. Os coeficientes das covariáveis são positivos e estatisticamente significantes em todas as regressões. Quando se excluiu do modelo as covariáveis *municípios do PT* (MUNPT) e *municípios do PSDB* (MUNPSDB) a competição política permaneceu como um fator relevante e com alta significância estatística. Portanto, os resultados dos modelos confirmaram a validade das principais hipóteses de interesse da pesquisa. Um resultado que reforça esta conclusão é a estatística comparada que indica que a emulação dos programas ocorreu em taxas maiores naqueles municípios com maior competição política e nos municípios administrados pelo PT e PSDB. Um achado importante do estudo é que o efeito de vizinhança não faz sentido em arenas políticas conflituosas e, portanto, não se aplica ao caso do BEM. Ou seja, esta variável parece ter mais importância em processos de difusão de políticas menos contenciosas. No que se refere ao caso do PGRM, este trabalho aponta dois fatores explicativos para o surgimento do programa. Um deles foi o fenômeno da difusão do BEM que despertou o interesse de elites políticas. O outro foi a pressão exercida por um conjunto de políticos e partidos que almejavam implantar o programa nas suas *constituencies*. A modelagem estatística mostrou que o fato dos municípios serem administrados por prefeitos do *partido do presidente* (PARTPRE) ou *alinhados politicamente* (ALINPOL) com o governo federal não foram fatores que favoreceram a adesão ao PGRM. A variável que estimou o efeito da *competição política municipal* (CPM) também confirmou que este fator não influenciou a difusão do PGRM. Diferentemente do caso do BEM, no PGRM a probabilidade de adesão ao programa foi maior em ambientes políticos não competitivos. Desse modo, a hipótese que previa maiores taxas de adesão ao PGRM em ambientes políticos competitivos não se confirmou. Entretanto uma consideração importante deve ser feita. Apesar das evidências empíricas apontarem que as variáveis relacionadas aos incentivos políticos não estão correlacionadas com a adesão ao PGRM, por outro lado há evidências extraídas da análise qualitativa que indicam que o programa não foi inteiramente guiado por critérios técnicos. Isto porque, conforme a análise descritiva mostrou, as regras de seleção foram objeto de pressão política, principalmente por parte do PSDB e partidos alinhados com o governo federal. Este mecanismo de atuação alterou a difusão da política em São Paulo e também em todo o país.

Em síntese, com base nessa abordagem, conclui-se que o fenômeno da difusão do PBE foi um processo que se desenvolveu horizontalmente e que ao gerar impactos no sistema político passou a se desenvolver de cima para baixo (*top down*). O esquema a seguir ilustra graficamente esta análise:



A conclusão geral da tese é que a natureza da competição política é um fator que influencia os processos horizontais e verticais de difusão. A competição política engendra incentivos ou desincentivos para a introdução de programas de caráter redistributivo. Assim, ambientes políticos competitivos estariam associados a uma maior propensão a adoção de programas redistributivos. É possível identificar dinâmicas distintas nos casos de difusão horizontal e vertical. Nos casos de difusão vertical, *top down*, o elemento indução por um ator ou conjunto de atores externos desempenha um papel importante. Em suma, a competição política importa em maior grau em fenômenos de difusão horizontal e em menor grau na difusão vertical. No caso específico do PGRM a indução externa está representada pelos recursos de contrapartida disponibilizados pelo governo federal. A indução neste caso foi tão intensa que anulou em grande medida os demais fatores causais, dentre os quais a competição política. Os recursos federais são disputados igualmente por governos municipais em ambientes competitivos e não competitivos, pois cumprem funções distintas. Os mesmos podem ser utilizados para esquemas de apropriação privada pelos agentes públicos e não apenas para promover transferências a clientela localizada como no caso das bolsas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICA

- ABRAHAMSON, E. Managerial fads and fashions: the diffusion and rejection of innovations. *Academy of Management Review*, 16: 586-612. 1991.
- ABRAHAMSON, E. Management fashion. *Academy of Management Review*, 21: 254-285.1996.
- AGUIAR, Marcelo e ARAÚJO, Carlos Henrique. *Bolsa Escola: educação para enfrentar a pobreza*. UNESCO. Brasília, 2002.
- ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. *Federalismo e Políticas Sociais*. Trabalho apresentado na XVIII Encontro Anual da Associação de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (ANPOCS). Caxambu, 1995.
- ANDRADE, T., SERRA, R. *Cidades Médias Brasileiras*, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. Rio de Janeiro, 2001.
- ARRETCHE, Marta T. S. *Políticas Sociais no Brasil: descentralização em um Estado Federativo*. Revista Brasileira de Ciências Sociais. v.14, n.40. Rio de Janeiro, 1999.
- ARRETCHE, Marta. Estado Federativo e Políticas Sociais: Determinantes da Descentralização. Ed. Revan: Rio de Janeiro, 2000.
- ARRETCHE, Marta. Federalismo e Políticas Sociais no Brasil: Problemas de Coordenação e Autonomia. São Paulo em Perspectiva, 18(2), 17-26. São Paulo, 2004.
- ARRETCHE, Marta. Federalismo e Relações Intergovernamentais no Brasil: A Reforma de Programas Sociais. Dados – Revista de Ciências Sociais. v.45, n.3, pp. 431 a 458. Rio de Janeiro, 2002.
- ARRETCHE, Marta. Toward a Unified e More Equitable System: Health Reform in Brazil. In: Robert R Kaufman and Joan M. Nelson, eds. *Crucial Needs Weak Incentives: Social Sector Reform, Democratization, and Globalization in Latin America*. Baltimore: Johns Hopkins University Press. pp. 375-406. 2004.
- BERRY, Frances Stokes and BERRY, William D. Innovation and Diffusion Models in Policy Research. In Paul. A. Sabatier Ed., *Theories of the Policy Process*. Boulder: Westview. 1999.
- BERRY, Frances Stokes and BERRY, William D. State Lottery. Adoptions as Policy Innovations: An Event History Analysis. *American Political Science Review*, 84(2), 395-415. 1990.

- BERRY, Frances Stokes and BERRY, William D. Tax Innovation in the States: Capitalizing on Political Opportunity. *American Journal of Political Science*, 36(3), 715-742. 1992.
- BOX-STEFFENSMEIR, Janet M. and JONES, Bradford S. Time is of the Essence: Event History Models in Political Science. *American Journal of Political Science*, 41(4), 1414-1461. 1997.
- BOX-STEFFENSMEIR, Janet M. and JONES, Bradford S. Event History Modeling: a Guide for Social Scientists. New York: Cambridge University Press. 2004.
- BOX-STEFFENSMEIR, Janet M. and JONES, Bradford S. Timing and Political Change: Event History Modeling in Political Science. Ann Arbor: University of Michigan Press. 2004.
- BRINKS, Daniel and COPPEDGE, Michael. Diffusion is No Illusion: Neighbor Emulation in the Third Wave of Democracy. *Comparative Political Studies*, 39(5), 463- 489. 2006.
- COLLIER, David and MESSICK, Richard E. Prerequisites Versus Diffusion: Testing Alternative Explanations of Social Security Adoption. *The American Political Science Review*, Vol. 69, No. 4 (Dec., 1975), pp. 1299-1315.
- DRAIBE, Sônia. O *Welfare State* no Brasil: características e perspectivas. In: Cadernos de Pesquisa, n.8. Núcleo de Estudos de Políticas Públicas - NEPP, UNICAMP. Campinas, 1993.
- DRAIBE, Sônia. América Latina: o sistema de proteção social na década da crise e das reformas. In: Cadernos de Pesquisa, n.30. Núcleo de Estudos de Políticas Públicas - NEPP, UNICAMP. Campinas, 1995.
- DRAIBE, Sônia. A construção institucional da política brasileira de combate à pobreza: perfis, processos e agenda. In: Cadernos de Pesquisa, n.34. Núcleo de Estudos de Políticas Públicas - NEPP, UNICAMP. Campinas, 1998.
- DRAIBE, Sônia. O Sistema Brasileiro de Proteção Social: o legado desenvolvimentista e a agenda recente de reformas. In: Cadernos de Pesquisa, n.32. Núcleo de Estudos de Políticas Públicas - NEPP, UNICAMP. Campinas, 1998.
- DRAIBE, Sônia. FONSECA, Ana Maria e MONTALI, Lilia. Programas de Renda Mínima para Famílias Carentes: levantamento das experiências e metodologia de avaliação. Garantia de Renda Mínima: ensaios e propostas. IPEA. Brasília, 1998.
- DRAIBE, Sônia. Federal Leverage in a Decentralized System: Education Reform in Brazil. In: Robert R Kaufman and Joan M. Nelson, eds. *Crucial Needs Weak Incentives: Social Sector Reform, Democratization, and Globalization in Latin America*. Baltimore: Johns Hopkins University Press. pp. 375-406. 2004.

- DOLOWITZ, Davi and MARSH, David. Who Learns what from Whom: a Review of the Policy Transfer Literature. *Political Studies*, XLIV, 343-357. 1996.
- DOLOWITZ, Davi and MARSH, David. Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making. *Journal of Policy and Administration*, vol.13, n.1, p.p. 5-24. 2000.
- DOWNS, A. Uma Teoria Econômica da Democracia. São Paulo: EDUSP, 1999.
- EKINS, Zachary and SIMMONS, Beth. On Waves, Clusters, and Diffusion: A Conceptual Framework. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 598(1), 33-51. 2005.
- FEREJOHN, John and PASQUINO, Pasquale. A teoria da escolha racional na ciência política: conceitos de racionalidade em teoria política. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 16, n. 45, Fev. 2001
- KEEFER, Philip and KHEMANI, Stuti. Democracy, Public Expenditures, and the Poor. Development Research Group. The World Bank. Washington, 2003.
- KEEFER, Philip and KHEMANI, Stuti. Why do the poor receive poor services? Development Research Group. The World Bank. Washington, 2003.
- KEEFER, Philip and KNACK, Stephen. Social Polarization, Political Institutions, and Country Creditworthiness. Development Research Group. The World Bank. Washington, 2002.
- KEEFER, Philip. Democratization and clientelism: Why are young democracies badly governed? Development Research Group. The World Bank. Washington, 2005.
- KEEFER, Philip. Programmatic parties: Where do they come from and do they matter? Development Research Group. The World Bank. Washington, 2005.
- KEEFER, Philip. Seeing and Believing: Political Obstacles to Better Service Delivery. In: *The Politics of Service Delivery in Democracies. Better Access for the Poor*. Edited by Shantayanan Devarajan and Ingrid Widlund. Expert Group on Development Issues – EGDI. Ministry for Foreign Affairs. Sweden, 2007.
- LOWI, Theodore. Toward Functionalism in Political Science: The Case of Innovation in Party Systems. *American Political Science Review*, 57(3), 570-583. 1963.
- MALDONADO, Claudia. Tying Hands? The Political Economy of Conditional Cash Transfers in Mexico. Presented at Congress of the Latin American Studies Association, Montréal, Canada September 5-8, 2007.

- MELO, Marcus André B. C. de. “Federalismo e Política Social: as Vicissitudes da Descentralização”. In: Melo, Norma L. e Suely M.R. Leal (orgs). *Relação Público-Privado: do Local ao Global*. Recife: UDUFPE, 1996.
- MELO, Marcus André B. C. de. *Crise Federativa, Guerra Fiscal e Hobbesianismo Municipal: Efeitos Perversos da Descentralização?* In: São Paulo em Perspectiva *Revista da Fundação SEADE*, v.10/n. 3, pp. 11-20, São Paulo, 1996.
- MELO, Marcus André. Escolha Institucional e a Difusão dos Paradigmas de Políticas: O Brasil e a Segunda Onda de Reformas Previdenciárias. *Dados - Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 47, n. 1, pp. 169-206. 2004.
- MELO, Marcus André. O sucesso inesperado das reformas de segunda geração: Federalismo, Reformas Constitucionais e Política Social. In: *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, vol. 48, nº 4. Rio de Janeiro, 2005.
- MELO, Marcus André. Policy bandwagoning, political competition and pro-poor programmes in Brazil. 2007 (mimeo).
- MELO, Marcus André. The “Unsocial” Leviathan: interests, institutions and social policy in Brazil. Research Report. UNRISD Project on Poverty Reduction and Policy Regimes Brazil Country Study. 2007.
- MELO, Marcus André. The Politics of Service Delivery Reform: Improving Basic Education in Brazil. In: *The Politics of Service Delivery in Democracies. Better Access for the Poor*. Edited by Shantayanan Devarajan and Ingrid Widlund. Expert Group on Development Issues – EGDI. Ministry for Foreign Affairs. Sweden, 2007.
- MELO, Marcus André. Unexpected Successes, Unanticipated Failures: Social Policy from Cardoso to Lula. In: *Democratic Brazil Revisited*. Edited by Peter R. Kingstone and Timothy J. Power. Pittsburgh Press, 2008.
- MOHR, Lawrence B. Innovation Theory. In: Pennings JM and Buitendam A (eds) *New Technology as Organization Innovation*. Cambridge, Mass.: Ballinger. 1987.
- MULLINS, Willard A. On the Concept of Ideology in Political Science. *American Political Science Review*, 66(2), 498-510. 1972.
- ROGERS, E. M. *Diffusion of Innovations*. New York: Free Press. 1995.
- STATA: Release 10. *Survival Analysis and Epidemiological Tables*. Stata Press, 2007.
- STOCKING, B. *Initiative and Inertia: Case Studies in the NHS*. London: Nuffield Provincial Hospitals Trust. 1985.
- SUGIYAMA, Natasha Borges. *Ideology & Social Networks: The Politics of Social Policy Diffusion in Brazil*. Ph.D. dissertation. University of Texas at Austin, 2007.

- VILLATORO, Pablo. Conditional Cash Transfers Programs: experiences from Latin American. *CEPAL Review*, 86, 2005.
- WALKER, Jack L. The Diffusion of Innovations among the American States. *American Political Science Review*, 63(3), 880-899. 1969.
- WALKER, Jack. L. Problems in Research on the diffusion of policy innovations. *The American Political Science Review*, v.67, n.4, dec., 1973.
- WEYLAND, Kurt, Ed. *Learning from Foreign Models in Latin American Policy Reform*. Washington, D.C.: Woodrow Wilson Center Press. 2004.
- WEYLAND, Kurt. Theories of Policy Diffusion: Lessons from Latin American Pension Reform. *World Politics*, n.57, 262–95. 2005.
- WEYLAND, Kurt. *Bounded Rationality and Policy Diffusion: Social Sector Reform in Latin America*. Princeton: Princeton University Press. 2007.