



Dividendos eleitorais de políticas programáticas:

O caso do Bolsa-Escola e do Bolsa-Família

Sergio Simoni Junior¹

UFRGS e CEM

sergiojr_ssj@yahoo.com.br

Trabalho a ser apresentado no 43º Encontro Anual da Anpocs

ST 27 – Partidos, eleições e sistemas

¹ Esta pesquisa contou com o financiamento do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da UFRGS e do Centro de Estudos da Metrópole, por meio da FAPESP (Processo 2013/07616-7).

Introdução

Em um final de semana de maio de 2013, quase um milhão de pessoas, principalmente do Nordeste brasileiro, compareceram a unidades da Caixa Econômica Federal e demais postos credenciados para sacar seus benefícios do Programa Bolsa-Escola (PBF) alertados por rumores de que a política social de transferência condicionada de renda estaria prestes a ser extinta. Uma possível origem do boato teria sido alterações pontuais no calendário dos pagamentos não informadas previamente pelo banco público.

O governo federal, à época liderado pelo PT, não tardou em comunicar que o PBF não estaria ameaçado. A presidente Dilma Rousseff declarou: “Queria deixar claro que o compromisso do meu governo com o Bolsa Família é forte, profundo e definitivo”. A oposição, capitaneada pelo PSDB, pediu investigação sobre suposto crime de responsabilidade e falsidade ideológica da Caixa Econômica. As investigações acabaram por não acarretar maiores consequências.

Em 2018, após impeachment de Rousseff, o presidente Michel Temer (PMDB) anunciou reajuste dos benefícios concedidos pelo PBF às vésperas da campanha das eleições gerais². No ano seguinte, no começo de seu governo, Jair Bolsonaro (PSL), que diversas vezes na sua trajetória manifestara opinião contrária e crítica à política social de transferência de renda³, determinou a criação de um “13º pagamento do Bolsa Família”⁴.

Esses fenômenos expressam a importância político-eleitoral do PBF. Alguns poderiam dizer que esta política pública tornou-se uma questão de valência, um *issue* da qual todos concordam. Mas, o conhecimento acumulado que temos até o momento ressalta que a política beneficiou apenas os candidatos a presidente de um partido específico. Diversos estudos mostram que, nas eleições presidenciais de 2006, 2010 e 2014, o PT, partido incumbente e formulador da política de transferência⁵, obteve retorno eleitoral de sua distribuição⁶ (Hunter e Power, 2007; Zucco, 2008, 2013, 2015;

² <http://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2018-04/temer-anuncia-reajuste-do-bolsa-familia-aumento-sera-de-567>

³ https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2019/04/11/interna_politica,748643/bolsonaro-e-o-bolsa-familia-de-critico-feroz-a-defensor.shtml

⁴ <http://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2019-04/bolsonaro-cria-13o-salario-para-o-bolsa-familia>

⁵ Inicialmente o programa consistiu na unificação de políticas anteriores formuladas pelo PSDB. Este ponto será retomado neste artigo.

⁶ Para argumentos mais matizados, ver Carraro *et al.* (2009); Limongi e Guarnieri (2015); Corrêa (2015).

Nicolau e Peixoto, 2007; Soares e Terron, 2008; Canêdo-Pinheiro, 2015; Marzagão, 2013; Magalhães *et al.*, 2015; Pereira *et al.*, 2015; Martins *et al.*, 2016).

Agora, com o partido fora do governo, o PBF continuará tendo efeito eleitoral? E beneficiará qual partido? Como se processa a disputa eleitoral em torno do Bolsa-Família? Estas perguntas, voltadas para o caso brasileiro, remetem a uma discussão teórica geral.

De acordo com tipologias amplamente adotadas (Stokes *et. al.*, 2013; Diaz-Cayeros *et al.* 2016), o Programa Bolsa-Família pode ser considerado uma política pública programática. Neste tipo, as regras de distribuição dos benefícios são públicas e objetivas, e são efetivamente seguidas pelos agentes públicos. Ao governo não é permitida discricionariedade na alocação dos recursos e, logo, não se trata de uma política clientelista, no qual a distribuição dos benefícios é contingente ao comportamento eleitoral dos eleitores. Um relatório do Tribunal de Contas da União de 2006, cobrindo o período de maior expansão do programa, concluiu que “não há evidências (...) de utilização do programa visando fins eleitoreiros”⁷.

Além disso, ao contrário do que alguns poderiam conjecturar, evidências qualitativas trazidas por Sugiyama (2011) e quantitativas oriundas do *Brazilian Electoral Panel Studies* de 2014⁸ revelam que a maioria da população acreditava que o PBF não seria extinto com uma eventual saída do PT do governo federal.

Segundo os modelos tradicionais de política distributiva, é irracional para o eleitor pesar na decisão de seu voto uma política pública da qual os partidos competidores não tem responsabilidade pelo seu direcionamento de seus benefícios. Efeitos eleitorais viriam ou de políticas estilo *pork-barrel*, ou clientelistas ou de patronagem (Stokes et al., 2013).

A mais recente contribuição para essa discussão proveio da reanálise dos dados de De La O (2013, 2015) elaborada por Imai *et al.* (2019) sobre o programa de transferência condicionada de renda mexicano *Progressa*, um dos exemplos mais conspícuos de política programática. De La O (2013, 2015) afirmara que a política

⁷<https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?inline=1&fileId=8A8182A14D92792C014D9281847E5DDC>

⁸ Durante a campanha de 2014, cerca de 70% dos respondentes pensavam que o PBF não iria acabar se o PT perdesse as eleições presidenciais.

social teria gerado dividendos eleitorais para o partido incumbente e formulador, no entanto correções em supostos equívocos metodológicos cometidos pela autora levaram Imai *et al.* (2019) a contestar o resultado reportado. Os autores afirmam que o efeito nulo de fato encontrado confirmaria as expectativas teóricas existentes sobre retornos eleitorais de políticas programáticas.

Estariam os estudos sobre efeito eleitoral do PBF igualmente cometendo equívocos metodológicos, ou é possível pensar mecanismos alternativos que expliquem retorno eleitoral de políticas programáticas?

Zucco (2013) propõe a hipótese de estas políticas podem gerar dividendos pelo mecanismo do voto retrospectivo. Analisando o PBF e o Programa Bolsa-Escola (PBE), formulado pelo PSDB e principal origem do programa petista⁹, o autor pontua, no entanto, que esses efeitos são de curto-prazo. Eleitores apoiariam o incumbente vigente que distribui as políticas, independente de ser ou não seu formulador.

Neste artigo, a partir de críticas a essas proposições elaboradas pela literatura, proponho uma abordagem alternativa. A tese defendida é que o efeito eleitoral de políticas programáticas pode ser compreendido a partir do *credit-claiming* ou de mobilização de plataformas feita por partidos, dentro de um contexto de competição política. Estas estratégias implicariam em mecanismos de reciprocidade entre partidos e eleitores, semelhantemente à ideia de lealdade partidária condicional de Diaz-Cayeros *et al.* (2016) ou de identidade partidária como *running tally* de Fiorina (1981), gerando efeitos que vão além do curto-prazo.

O caso brasileiro mostra-se útil para avançar nesta proposição. Primeiro, o PBF continuou vigorando mesmo com a saída do PT, permitindo contornar o problema de sobreposição entre incumbente e partido formulador. Segundo, o PBF substituiu programas anteriores formulados pelo PSDB, com características também programáticas. A migração entre as políticas foi gradual, de modo que durante os primeiros anos de vigência do PBF uma parcela considerável dos beneficiários ainda recebia recursos do PBE.

⁹ A implementação local do Bolsa-Escola era menos estruturada que a do Bolsa-Família, no entanto os indícios são de que a maior discricionariedade era exercida pelo executivo municipal, e não o federal (de Janvry *et al.*, 2005; 2012)

A análise empírica lança mão tanto de estratégias qualitativas quanto quantitativas. Analiso a tramitação e os debates legislativos sobre o Fundo de Combate à Pobreza, que financiou os primeiros programas de transferência de renda, e sobre o Bolsa-Escola e o Bolsa-Família. Do lado quantitativo, analiso surveys de 2005, período de migração entre essas políticas, e 2018, primeiro ano eleitoral após a implementação do PBF com o PT fora do governo.

Os resultados indicam que o governo do PSDB foi relutante em defender o PBE, enquanto parlamentares do PT defendiam maior ênfase em políticas de transferência. Durante o governo petista, o presidente Luís Inácio Lula da Silva fez extensivos movimentos para implementar e expandir o Bolsa-Família às expensas das políticas mais abrangentes do Fome-Zero. A análise dos surveys revela que, em 2005, beneficiários dos dois programas tem opiniões diferentes: enquanto os incluídos no programa do PT - o PBF - eram mais simpáticos ao partido e ao Lula, os que recebiam o programa do PSDB - o PBE - mostravam-se indiferentes. A pesquisa de 2018, por sua vez, indica que mesmo estando fora do governo, o PT recebia dividendos eleitorais de sua política de transferência ainda vigente. Logo, do ponto de vista teórico, os resultados indicam que políticas programáticas podem ter efeito eleitoral, mas este é vinculado às estratégias de mobilização dos partidos em competição.

O artigo está organizado da seguinte forma. Na próxima seção, apresento uma discussão sobre modelos de política distributiva, ressaltando os mecanismos que impulsionam o apoio eleitoral, as análises sobre políticas de transferência de renda no Brasil e na América Latina, e, a partir de críticas, proponho uma abordagem alternativa. A parte empírica vem em seguida, inicialmente com uma narrativa analítica sobre os processos de formulação e implementação do Fundo de Combate à Pobreza, do Bolsa-Escola e do Bolsa-Família, e depois com análise de dados de *survey* de 2005 e 2018. Uma recapitulação está presente nas considerações finais.

Teorias Distributivas e efeito eleitoral de políticas públicas

A lógica da competição eleitoral que permeia a distribuição de políticas públicas pode ser analisada a partir de extensões do modelo espacial de Downs (1999). O autor estabelece que a competição política ocorre em um eixo ideológico unidimensional no qual se movimentam os partidos em busca de votos dos eleitores. Em sua teoria, a única estratégia de que dispõe os partidos consiste em mudanças na plataforma partidária, e eleitores têm posição ideológica fixa.

Os modelos de “política distributiva” adicionam à equação *downsiana* a dimensão da distribuição de políticas públicas. Assim, as legendas que disputam o voto do eleitorado o fazem não apenas movimentando no espaço ideológico, mas também prometendo e alocando políticas.

A eleitora considera duas dimensões no momento de decidir seu voto: a distância de suas preferências ideológicas em relação a cada partido, e as promessas de políticas ou as políticas efetivamente distribuídas pelas legendas. Formalmente, a equação pode ser descrita como:

$$U_i = -\frac{1}{2}(v_i - x_i)^2 + b_i + \varepsilon_i \quad (1)$$

Fonte: Elaboração própria a partir de Stokes *et al.* (2013)

Onde, U_i é a utilidade da eleitora i , $v_i = \{x_A, x_B\}$ representa um voto para partido A ou partido B¹⁰, x_i é a posição ideológica da eleitora, b_i é o valor que ela recebe de recursos direcionados ou prometidos pelo partido e ε_i é o termo aleatório.

Os eleitores são heterogêneos no seu grau de resposta à distribuição de políticas públicas. A maior parte dos estudos considera que a estratégia ótima para os partidos consiste na alocação de recursos no eleitorado que não se identifica com nenhuma legenda (*swing voters*) (Lindebeck e Weibull, 1987, Stokes, 2005), posição que recebeu críticas, conforme veremos adiante. De qualquer forma, em todas as vertentes da literatura existe um consenso de que para eleitores pobres o termo “ b_i ” tem uma

¹⁰ O modelo original é formulado para sistemas bipartidários, mantido aqui por simplificação.

magnitude importante. Ou seja, o efeito marginal das políticas públicas é mais importante para as pessoas com menos recursos materiais.

Esse ponto torna-se ainda mais importante para o tipo de política pública tratada neste artigo. Políticas de transferência de renda condicionada são focalizadas na parcela mais pobre da sociedade. Muito já se avançou no conhecimento do efeito eleitoral de políticas de transferência de renda na América Latina, com estudos de caso e trabalhos comparativos (cf. Layton e Smith; 2012; Corrêa, 2015; Winters, 2010; Nupia, 2011; Linos, 2015; Manacorda *et al.*, 2011; Corrêa e Cheibub, 2016)¹¹.

O caso mexicano estudado por De La O (2013; 2015) tornou-se paradigmático na literatura. Aproveitando-se de que o *Progreso* fora inicialmente implementado como um experimento, a autora levantou evidências de que a distribuição do programa teria contribuído para aumentar a porcentagem de votos do partido incumbente.

Os resultados para o caso brasileiro, que é um dos mais estudados e centrais da literatura, são semelhantes. O Programa Bolsa-Família (PBF) é considerado como uma - se não a principal - das explicações para os resultados eleitorais presidenciais de 2006 até ao menos 2014, contribuindo para conformar uma base eleitoral do PT assentada nas regiões e eleitores mais pobres do Brasil.

No entanto, uma intrigante questão teórica se coloca. Central no mecanismo que conecta estratégia dos partidos na distribuição de políticas com o voto nos modelos de política distributiva expostos acima é o desenho das políticas: estas devem ser discricionárias, ou seja, o governo deve ter a capacidade de direcioná-las (Golden e Min, 2013; Diaz-Cayeros *et al.* 2016; Stokes *et al.*, 2013). Trata-se, nas palavras de Dixt e Londregan (1996) de “redistribuição tática”.

Sendo as eleitoras racionais, elas deveriam julgar os partidos apenas pelas ações que são sua responsabilidade. Os políticos têm autoridade para decidir quando, onde e para quem alocar políticas clientelistas e de bens públicos do tipo *pork-barrel*, de modo que os eleitores deveriam recompensar ou punir os partidos tendo por base essas políticas, e ignorar, na sua equação de decisão, as políticas programáticas, que não têm viés partidário na distribuição.

¹¹ Alguns desses estudos mostram que as políticas de transferência acabam implicando em efeitos eleitorais negativos em parcelas da sociedade.

No entanto, o PBF brasileiro (Fried, 2009), assim como o programa mexicano e a maioria das políticas de transferência de renda dos demais países da América Latina, não são políticas discricionárias, ou permitem pouca margem para a discricionariedade (De La O, 2015; Layton e Smith, 2015). Ainda assim, diversos estudos encontram efeito eleitoral de programas de transferência de renda.

A observação do descompasso entre a expectativa teórica dos modelos tradicionais de política distributiva e os resultados empíricos motivou a reavaliação do caso mexicano por Imai *et al.* (2019). Os autores replicam a análise de De La O (2013; 2015), corrigindo alguns aparentes equívocos metodológicos, bem como analisam outra política social programática implementada de modo experimental no México (SPS - *Seguro Popular de Salud*) e, diferentemente dos resultados vigentes, não encontram efeito eleitoral.

Imai *et al.* (2019) então reforçam a proposição teórica de que efeitos eleitorais não deveriam ser esperados de políticas programáticas. No entanto, não deixam de notar que outros trabalhos sobre outros contextos e políticos encontram resultados positivos. Qual é afinal o mecanismo que explicaria este fenômeno?

Os autores no máximo especulam prováveis explicações para esses resultados. Uma das possibilidades levantadas é que a maioria das políticas públicas estudadas pela literatura não seriam programáticas puras, como o caso dos primórdios do *Progres*a e do SPS, antes seriam “*mixed programatic-clientelistic*”. Este tipo de política é em parte programática pois tem regras objetivas que impedem discricionariedade e levam eleitores a esperarem os mesmos serviços independente dos partidos no poder. Mas é também em parte clientelista pois não é aprovada com unanimidade no legislativo (como no caso das políticas mexicanas) e, portanto, certos partidos poderiam reivindicar dividendos eleitorais.

Como veremos abaixo, a tramitação tanto do Fundo de Combate à Pobreza (que financiou as primeiras políticas de transferência de renda condicionada), quanto do Programa Bolsa-Escola e do Programa Bolsa-Família no Parlamento brasileiro revelaram conflitos entre as forças políticas, mas a aprovação dessas políticas sociais foi unânime ou quase unânime, mesmo em períodos de governo minoritário como no caso da aprovação da política do PT. Logo, o caso brasileiro traz mais complexidade ao quadro exposto por Imai *et al.* (2019).

Zucco (2013) propõe uma explicação para o efeito de políticas públicas programáticas, analisando especificamente o caso brasileiro. O autor inova ao incorporar à análise do efeito das políticas de transferência de renda no Brasil o PBE em 2002, além do PBF em 2006 e 2010. Sua tese é que mecanismo de voto econômico ou retrospectivo explicaria o retorno eleitoral dessas políticas sociais. Mais propriamente, sua proposta é que esse voto retrospectivo seria de curto-prazo. Ou seja, o incumbente beneficiar-se-ia eleitoralmente da política mesmo não sendo o formulador do programa ou tendo pouco ou nenhum controle sobre sua distribuição. Isso explicaria como tanto PSDB quanto PT puderam retirar dividendos eleitorais das políticas de transferência. Implícito na argumentação de Zucco (2013) está a ideia de que, uma vez o PT fora do governo, o PBF traria retornos para o novo incumbente.

Em que pese sua importante contribuição, a explicação de Zucco (2013) não considera que o Bolsa-Família, ainda que inicialmente fora, sobretudo, uma unificação de políticas prévias, poderia possibilitar ao PT mobilizar eleitoralmente em torno de outra política que não às formuladas pelo governo do PSDB, principalmente em um contexto onde este seu partido adversário não levantou essa bandeira.

Um pressuposto comum a todos esses modelos e explicações expostos acima é que os dois termos da equação (1) de decisão de voto são independentes. Ou seja, as preferências políticas do eleitor não seriam afetadas pela dimensão da distribuição das políticas públicas. No mundo traçado por este modelo, eleitores identificados ou próximos a um partido poderiam ser constantemente ignorados pela legenda na distribuição de políticas públicas sem que alterem sua disposição de apoiar o partido.

No entanto, como notam Cox e McCubbins (1986: 382) “it seems irrational in the long-run for any group to be totally unresponsive to redistributions of welfare”. Ou seja, não parece razoável assumir que as dimensões ideológicas e de redistribuição sejam ortogonais. Antes, um caminho mais realista seria considerar que as preferências partidárias são em parte formatadas pelos benefícios de políticas públicas aferidas.

Formalmente, pode-se pensar que o termo $-\frac{1}{2}(v_i - x_i)^2$ da equação (1) seja constituído de:

$$-\frac{1}{2}(v_i - x_i)^2 = b_{i,t-1} + \varepsilon_i \quad (2)$$

Ou seja, o corrente posicionamento ideológico da eleitora é em parte função da distribuição passada de políticas públicas.

Baseando-se nesta crítica, Diaz-Cayeros *et al.* (2016) propõe um modelo alternativo, chamado de “lealdade partidária condicional”. Partidos necessitariam direcionar benefícios individuais aos seus eleitores *core* para mantê-los identificados no longo-prazo. Apesar de avançar neste sentido, a análise dos autores está ainda pautada exclusivamente em políticas de *pork-barrel* e clientelistas. Ou seja, não permitem avançar no entendimento do efeito eleitoral de políticas programáticas.

A proposta que levanto neste artigo, a partir de resultados empíricos apresentados abaixo, é que o efeito eleitoral de políticas programáticas pode ser compreendido por mecanismo de mobilização e *credit-claiming* por parte dos partidos e de reciprocidade por parte do eleitor. Mesmo não tendo controle sobre a distribuição dos benefícios, um partido pode construir uma plataforma e uma bandeira sobre a autoria da política. Da mesma forma, pode acusar seu concorrente de defender sua extinção, ainda que essa acusação não seja crível.

De outro lado, mesmo que eleitores saibam que a distribuição da política não está condicionada às escolhas e a permanência no poder do partido formulador, podem apoiá-lo por reciprocidade, por retribuição à formulação da política pública¹². Neste sentido, a distribuição de benefícios pode alterar as preferências políticas para além do curto-prazo. Este processo de atualização das preferências pode ser entendido como semelhante ao conceito de *runnig tally* de Fiorina (1981) sobre a dinâmica da identificação partidária.

Em suma, a proposta que levanto é que políticas públicas programáticas, mesmo não permitindo ao incumbente determinar quem, quando e onde será concedido o benefício, podem interferir na preferência eleitoral e política dos eleitores, por meio dos mecanismos de mobilização e *credit-claiming* por parte dos partidos e por reciprocidade por parte dos eleitores, processos que ocorrem em um contexto de competição.

Para embasar empiricamente esta proposta, analisemos o caso das políticas de transferência de renda condicionada no Brasil.

¹² Recentemente, alguns autores vêm trabalhando com esse mecanismo, mas ainda na chave exclusiva de relações clientelistas (Finan e Schechter, 2012). Uma exceção, mas com pouco desenvolvimento, se encontra em Manacorda *et al.* (2011).

Análise Empírica

Programas de transferência de renda condicionada a nível local começaram a ser implementados no Brasil a partir de 1995, nas prefeituras de Campinas, Ribeirão Preto e Santos, todas do estado de São Paulo, e no governo estadual do Distrito Federal (DF) (Silva *et al.*, 2012). Curiosamente, são prefeitos e governados do PT e do PSDB que lideraram as primeiras experiências brasileiras com esse tipo de política (Coelho, 2008).

Em todos esses programas, em que pese algumas diferenças, os governos transferiam mensalmente dinheiro diretamente às famílias pobres, com exigência de contrapartidas relacionadas à frequência escolar das crianças. Como ressalta Rocha (2011), entretanto, essas localidades se diferenciavam muito do restante do Brasil. Todas têm relativamente baixa taxa de pobreza, e não apresentam muitas restrições orçamentárias. Isso possibilitou, por exemplo, o pagamento de um salário mínimo no programa do DF¹³.

A visibilidade e o rápido sucesso na opinião pública tornaram esse tipo de programa uma espécie de panaceia. Rocha (2011) destaca que nas campanhas municipais para as prefeituras em 1996 vários candidatos de diversos partidos apresentaram propostas de implementação de políticas de transferência, mesmo em locais de precárias condições fiscais e burocráticas. Soares e Sátyro (2009) observam que ocorreu uma verdadeira explosão de programas locais nos anos seguintes

As experiências locais atingiram aos poucos o nível federal, à época controlado pelo PSDB¹⁴. Em 1997, o governo Fernando Henrique Cardoso aprovou uma lei conhecida como Programa de Garantia de Renda Mínima, visando ajudar no financiamento de políticas locais, cobrindo parte de seus custos de operação. Na campanha presencial de 1998, os termos “fome, pobreza e desigualdade” passam a ser centrais no programa do PSDB (Thomé, 2013). O partido havia sido eleito em 1994 sob a bandeira da queda da inflação, mas já desde 1998 procuraria conceder, em alguma medida, ênfase em políticas sociais. Mais do que isso, Draibe (2003) diz que a grande mudança no programa de governo do partido no âmbito das políticas sociais entre os

¹³ A magnitude do benefício do programa foi utilizada na campanha presidencial de 2006 pelo ex-governador do DF, então candidato do PDT, Cristovam Buarque para criticar o baixo valor do PBF. Ver Horário Gratuito de Propaganda Eleitoral – Presidente 2006. In: Acervo de Programas Políticos do Doxa. Doxa – Laboratório de Estudos Eleitorais, em Comunicação Política e Opinião Pública – IESP/Uerj.

¹⁴ Na verdade, as discussões nacionais já tinham um precedente, com o projeto de Renda Mínima proposta pelo então senador Eduardo Suplicy (PT- SP).

dois pleitos foi a ênfase nos programas de transferência condicionada de renda. O programa do PSDB propunha realizar uma “nova revolução nas políticas sociais e de transferência de renda” (Cardoso, 2008: 3). No entanto, ainda naquele momento, a visão que se defendia era de que programas de transferência de renda deveriam ser atribuição dos poderes locais, cabendo ao governo federal apenas o cofinanciamento.

O segundo mandato do PSDB foi marcado pela disputa dentro da coalizão em torno da definição da candidatura presidencial no pleito de 2002. E uma das principais arenas de conflito foi no âmbito de *credit-claiming* de políticas sociais. Alguns analistas notam que o então presidente desejava que a plataforma da candidatura governista em 2002 focasse nas políticas sociais (Almeida, 2007).

No entanto, quem tomou a frente foi o Congresso e seu principal parceiro da coalizão, o PFL. Em 1999 foi instalada uma Comissão Mista de Combate à Pobreza, com a presidência e a vice de Maguito Vilela (PMDB-GO) e Marina Silva (PT-AC), respectivamente, e relatoria de Fernando Brant (PFL-MG), com a proposta de formular políticas para erradicação da pobreza e da desigualdade. À proposta da comissão foi apensada uma Proposta de Emenda Constitucional (PEC) de Antônio Carlos Magalhães (ACM) (PFL-BA), então presidente do Senado e um dos principais dirigentes do PFL, que propunha a criação de um Fundo de Combate à Pobreza, para o financiamento de políticas sociais por meio de aumento na alíquota de impostos.

O PFL buscava se distanciar do PSDB para lançar um candidato em 2002, sendo que o nome do próprio ACM era cogitado. Nesse movimento de buscar construir uma plataforma com políticas sociais, o senador aproximou-se da oposição¹⁵. Em seminário organizado pelo Instituto Cidadania, ONG dirigida por Lula, ACM criticou o governo, afirmando que “os passos dados até agora para combater a pobreza forma muito tímidos”¹⁶.

Na CCJ, o relator Lucio Alcântara (PSDB-CE) acatou principalmente as propostas da PEC de ACM, em detrimento das deliberações da Comissão Especial. O PT foi voto vencido, com o argumento de que as fontes de financiamento do fundo eram pequenas e incertas, pois ainda não regulamentadas. Assim, o Executivo poderia apenas

¹⁵ <https://www.senado.gov.br/noticias/OpinioPublica/inc/senamidia/historico/1999/10/zn101952.htm>. As desavenças entre PSDB e PFL acabariam por resultar na quebra da coligação PSDB-PFL na eleição de 2002.

¹⁶ <http://www.senado.gov.br/noticias/OpinioPublica/inc/senamidia/historico/1999/10/zn101925.htm>

realocar recursos de outras políticas sociais, como educação e saúde. Além disso, a bancada da oposição exigia a participação da sociedade civil no gerenciamento do fundo e que 75% dos recursos fossem destinados a programas de transferência de renda. Esta emenda não foi acatada pelo relator sob o argumento de que deveria ser matéria de regulamentação infraconstitucional.

Eduardo Suplicy (PT-SP) relata também preocupação com a discricionariedade concedida ao Executivo na definição dos critérios dos beneficiários: “Um ponto essencial é o de que a forma de transferência de renda à população carente, que não tem renda suficiente para sobreviver com dignidade, esteja claramente definida em lei, a fim de que o critério de distribuição jamais fique ao encargo de qualquer pessoa ou entidade, porque, desta maneira, haveria distorções” (Diário do SN 15/2/2000 – pag. 02395).

Nos debates do plenário, senadores opositores acusam o governo, principalmente o Ministro da Fazenda Pedro Malan, de interferência de modo a limitar os recursos do Fundo de Combate à Pobreza. Melo (2005: 866) relata que o governo se opôs inicialmente a ideia de criar um fundo, pois implicaria em mais rigidez a um orçamento público já fortemente engessado. Após meses de negociações, e provavelmente temendo desgastes eleitorais, o governo decidiu apoiar a proposta por meio de um acordo. O fundo seria financiado pelo aumento da alíquota da CPMF, com a contrapartida da aprovação da renovação desse imposto. O texto é aprovado em segundo turno por 61 a 9, com votos contrários apenas do PT e do PPS. Suplicy (PT-SP) reafirma que vota contrariamente à proposta por esta não estabelecer que 75% dos recursos serão direcionados para políticas de transferência de renda.

Na Câmara, o relator tanto na CCJ quanto na comissão especial foi Paulo Magalhães (PFL-ES). Na comissão que julga admissibilidade, seu parecer foi aprovado por unanimidade, ao passo que na comissão que julga o mérito seu relatório foi aprovado com voto contrário novamente de parlamentares do PT. Na votação em primeiro turno no plenário, Aloizio Mercadante (PT-SP), líder do PT, apresenta destaque visando destinar todos os recursos do Fundo para um programa de transferência de renda estilo Bolsa-Escola. Nas palavras de Jorge Bittar (PT-RJ): “o PT propõe que o fundo tenha um foco claro, e o melhor instrumento de combate à pobreza

hoje, reconhecido nacional e internacionalmente, é o Programa Bolsa Escola” (Diários da Câmara dos Deputados, p. 64603 – 6 de dezembro 2000).

O texto base foi aprovado por 412 a 1. O único voto contrário foi do hoje presidente Jair Bolsonaro. No encaminhamento de votação do destaque de Mercadante, um dos líderes do PMDB, Mendes Ribeiro Filho (PMDB-RS), expressa que “pedimos a compreensão dos Srs. Parlamentares para não dizer “não” ao Fundo de Pobreza, à bolsa-escola, mas, dizer “sim” à habitação, à saúde, a tantas necessidades e também à “bolsa-escola”. Na mesma toada, o líder do PFL Inocêncio Oliveira (PFL-PE) afirma que “definir somente a bolsa-escola é engessar essa PEC” (Diários da Câmara dos Deputados, p. 64632 – 6 de dezembro 2000).

Um acordo foi firmado entre governo e oposição, capitaneado pelo líder do PSDB, Aécio Neves (PSDB-MG). O deputado pede a Mercadante (PT-SP) para retirar seu destaque, com o argumento de que se o destaque fosse aprovado, a PEC voltaria ao Senado, o que inviabilizaria a aprovação da medida naquele ano de 2000. A oferta de Aécio (PSDB-MG) consiste na destinação de mais recursos a um programa de transferência na discussão sobre o orçamento, que ocorreria nos próximos dias. Feito o acordo, a PEC foi aprovado em segundo turno por 379 a 1, novamente com voto contrário apenas de Bolsonaro.

Nas palavras de Melo (2005: 867) “o PFL ficou com a maior parte dos dividendos políticos” sobre esta matéria. Dessa forma, observa-se que o PSDB não capitaneou e era relutante na criação do Fundo de Combate à Pobreza, bem como não reforçou a criação de políticas de transferência de renda nacionais, posição oposta à esposada pelo PT em diversas instâncias da tramitação da proposta.

Buscando reverter essa imagem e sua plataforma para 2002, o governo FHC organiza, nos últimos anos de seu segundo mandato, um conjunto de políticas sociais em uma marca chamada de “Rede de Proteção Social”¹⁷. Dois dos principais programas dessa rede são os primeiros programas de transferência de renda condicionada do

¹⁷ <https://www.youtube.com/watch?v=Yi0778u6PxY>.

governo federal, criados em 2001 por Medida Provisória¹⁸: o Programas Bolsa-Escola Federal (PBE) e o Programa Bolsa-Alimentação (PBA)¹⁹.

Ambos consistiam, *grosso modo*, em transferência de dinheiro mensal às famílias consideradas pobres, tendo como contrapartida a frequência dos filhos à escola e cuidados médicos de gestantes e recém-nascidos. A identificação e o cadastro das famílias era realizada pelos municípios, a partir de cotas definidas por critérios técnicos, e a seleção de beneficiários e a operacionalização do pagamento era realizado pelo governo federal, por meio da Caixa Econômica Federal. Para identificar e coletar informações sobre as famílias, foi criado o Cadastro Único dos Programas Sociais.

O PBE era vinculado ao Ministério da Educação e o PBA ao da Saúde. Ou seja, os programas de transferência de renda estavam diretamente vinculados à ministérios cujos titulares, Paulo Renato de Souza e José Serra, respectivamente, eram dois importantes pré-candidatos do PSDB (Almeida, 2007), sendo enfim escolhido o então ministro da Saúde.

A MP do Programa Bolsa-Alimentação não foi apreciada no Congresso, sendo considerada aprovada automaticamente devido às regras de transição estipuladas pela Emenda Constitucional 32/2001. A tramitação da MP do Programa Bolsa-Escola não expressou maiores divergências. A relatoria do deputado Oswaldo Coelho (PFL-PE) ressaltou que o Fundo de Combate à Pobreza permitiria que o Bolsa-Escola alcance sem seu primeiro ano 11 milhões de crianças e sublinhou o “aprimoramento da distribuição dos recursos através da decisão de criar o cartão magnético, fazendo com que o dinheiro vá diretamente para a família, dispensando a intermediação dos burocratas municipais” (Diário da Câmara dos Deputados, pg. 6684, março de 2001).

Parlamentares do PT e PDT apresentaram emendas que buscavam aumentar o valor do benefício e restringir a discricionariedade do governo na definição do critério de renda de beneficiário, no que foram rejeitadas pelo relator. Valente (2003) nota que o PT criticara o baixo valor da transferência concedida pelo PBE e pelo PBA (15 reais por criança, com máximo de 45 reais por família). Alguns deputados da base, por sua vez,

¹⁸ O Benefício de Prestação Continuada começou a vigorar efetivamente em 1996, no entanto este é um programa de assistência social de transferência de renda não condicionada, de caráter constitucional.

¹⁹ Outro programa importante é o Auxílio-Gás, transferência de renda não condicionada. Nesse mesmo ano ocorre ainda a criação dos programas de transferência de renda do estado e da cidade de São Paulo, formulados respectivamente pelo PSDB e PT.

como Ricardo Barros (PPB-PR) e Nelson Marchezan (PSDB-RS), ressaltam que a ideia que embasa o Bolsa-Escola tem origem em diversas orientações político-ideológicas. O projeto é aprovado por votação simbólica.

Em 2002, às vésperas da eleição, foi criado o Cartão-Cidadão, um cartão eletrônico para saque dos diversos programas do governo federal. O presidente, no lançamento do cartão, declara que: “O Governo FHC – como eles chamam – conseguiu combater a inflação, fez a estabilidade. E parece que isso teria sido a marca desse Governo. Não acho bom isso. Se vocês quiserem saber o que acho que conseguimos deixar marcado no Brasil é que, pela primeira vez na nossa História, chegamos aos mais pobres – aos mais pobres, mesmo, nos rincões e locais mais perdidos do Brasil”²⁰. Não passou despercebido a vinculação entre as políticas e o calendário eleitoral, seja na imprensa²¹, seja entre os partidos. Agnelo Queiroz (PCdoB-DF) afirmou que: “Isso parece mais uma rede de proteção eleitoral do que de proteção social”.

Enquanto o governo movimentava-se para construir uma plataforma e discurso para a eleição de 2002, o principal partido da oposição também formulava sua proposta de política social. Em outubro de 2001, o PT apresenta o Projeto Fome-Zero, de combate à fome e à pobreza²².

Fica clara a relação entre a política social e a disputa eleitoral. Partidos, de todas as vertentes, buscam plataformas que possam ter apelo eleitoral, prometem e distribuem políticas sociais com esse intuito. Mais do que isso, cabe frisar que o alcance de cada política está condicionada às estratégias de competição dos partidos na formação de discursos. Ainda que Zucco (2013) encontre evidências de que em 2002 o PBE e o PBA apresentaram retorno eleitoral para o PSDB, não se pode sobredimensionar a importância eleitoral dessas políticas. Vimos na análise da tramitação que o partido foi inicialmente relutante em criar um fundo de financiamento das políticas e, uma vez criado, em direcionar obrigatoriamente o grosso de seus recursos para políticas de transferência.

Levantamento de Porto, Vasconcellos e Bastos (2004) mostra que Serra dedicou pequena parte de seu tempo a programas de transferência de renda em sua propaganda

²⁰ <http://www.psdb.org.br/acompanhe/noticias/discurso-do-presidente-da-republica-fernando-henrique-cardoso-na-cerimonia-de-lancamento-do-%C2%A5cartao-cidadao%C2%A5-rio-de-janeirorj/>.

²¹ <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc2605200212.htm>.

²² http://www1.uol.com.br/fernandorodrigues/011017/doc_sintese.pdf

eleitoral na TV²³ na campanha de 2002. Ademais, seu programa de governo concedia poucas frases à esta política²⁴.

As evidências coletadas pelos autores, além disso, mostram que as menções do candidato Lula, do PT, a programas sociais de transferência de renda são inexpressivas. Seu programa eleitoral da TV, antes, concede ênfase na conjuntura econômica e social. Em diagnóstico semelhante, Almeida (2004: 13) afirma que “no terreno das políticas sociais (...), pouco se disse durante a disputa eleitoral”.

Assim, os partidos pouco mobilizaram na campanha de 2002 as políticas de transferência. Na chave analítica que estou propondo neste artigo, essa situação implica efeitos eleitorais limitados da política programática.

O PSDB, com José Serra, é derrotado pelo PT, com Lula, no pleito de 2002. Seu governo se inicia em 2003 com a bandeira, na área social, do programa Fome Zero. No discurso de posse, o presidente declara que: “defini entre as prioridades de meu governo um programa de segurança alimentar que leva o nome de “Fome Zero”²⁵.

Tratava-se de um projeto abrangente, que se dividia em políticas estruturais, políticas específicas e locais. Dentre as primeiras, constavam os programas de transferência de renda, especificamente o Bolsa-Escola e o Renda Mínima²⁶. Esses programas figuravam ao lado de propostas de reforma agrária, de incentivo à agricultura familiar e de geração de emprego. Central na proposta original era a instalação de diversos comitês nas cidades com objetivo de atendimento à população pobre e de fortalecimento da “sociedade civil” com atividades de formação política.

Ou seja, dentro do projeto social original do governo do PT, os programas de transferência de renda não figuravam como proeminentes ou centrais. Uma política foi implementada em 2003, o Cartão-Alimentação, mas o dinheiro repassado às famílias deveria ser destinado exclusivamente na compra de alimentos.

A despeito da aprovação pela opinião pública, desde o seu princípio, o Fome Zero apresentou grandes dificuldades operacionais. A boa recepção que encontrara nos

²³ O candidato do PSB, Anthony Garotinho, também tocou no assunto, ressaltando seus programas locais no RJ (Cheque Cidadão).

²⁴ <https://www1.uol.com.br/fernandorodrigues/arquivos/eleicoes02/plano2002-serra.pdf>

²⁵ <http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u44275.shtml>

²⁶ Que seria aprovado pela Câmara em 2004.

meios de comunicação logo seria revertida em críticas²⁷. O fracasso do principal programa do governo poderia prejudicar as chances de reeleição do governo.

O presidente Lula decide, então, alterar seu foco na política social. A partir de diagnósticos²⁸ formulados por técnicos fora dos quadros tradicionais do partido²⁹, o presidente decide fortalecer os programas de transferência de renda, desidratando, paulatinamente, os comitês locais e outras políticas que se encontravam no guarda-chuva do Fome-Zero.

A avaliação que se fazia na época, no entanto, era de que os programas vigentes padeciam de problemas burocráticos, notadamente a ausência de coordenação e de um cadastro unificado de qualidade. Nessas condições, era possível, e de fato acontecia, de uma família receber benefícios de todos os programas, enquanto outra, nas mesmas condições, não receber nenhum.

Assim, em outubro de 2003, o governo edita uma Medida Provisória (MP) criando o Programa Bolsa-Família, que consiste na unificação dos programas de transferência de renda federais. Inicialmente, o PBF era vinculado diretamente à presidência, denotando sua importância na agenda do governo. Posteriormente, o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) seria responsável por gerir o programa.

O PBF consiste em benefícios básicos direcionados à população extremamente pobre e benefícios variáveis destinados às famílias pobres com crianças. As contrapartidas são, basicamente, frequência escolar, vacinação e exames pré-natal para gestantes e cuidados de saúde de nutrízes³⁰.

A apreciação da MP pelo Congresso foi direto no plenário. O relator designado pelo presidente do Senado, José Sarney (PMDB-AP), foi o Deputado Odair (PT-MG). No momento da apreciação da MP pelo Congresso o governo Lula tinha status minoritário: a sua base compunha 48% das cadeiras da Câmara e 28% das do Senado

²⁷ Matéria de VEJA em fevereiro de 2003 tinha como título “Fome Zero, confusão dez”.

²⁸ http://www.fedepsp.org.br/superior/politica_econ_ref_estrut.pdf

²⁹ Houtzager (2008) relata história semelhante na implementação do programa Renda Mínima na cidade São Paulo.

³⁰ Os parâmetros do programa se alteraram com o correr dos anos, sempre no sentido de aumentar a cobertura e o valor das transferências. Para maiores detalhes, consultar Soares e Sátyro (2009), Paiva *et al.* (2013) e Magalhães e Veiga (2014).

(Freitas, 2016: 149). No entanto, a aprovação do projeto foi feita por votação simbólica, em ambas as casas.

Algumas manifestações oposicionistas ressaltavam que o PBF não era mais que a integração de programas criados no governo anterior, sob a égide PSDB-PFL. O senador Arthur Virgílio (PSDB-AM) disse que “não se pode, em sã consciência, ser contra o Bolsa Família, que é, na verdade, a constatação de que o início do Governo Lula, na área social, foi completamente atabalhado e equivocado. No fundo, se dispôs agora a aproveitar aquilo que encontrou, ou seja, é o reconhecimento, ainda que implícito, de que as coisas iam melhor antes e o reconhecimento, ainda que implícito e sem humildade, de que as coisas simplesmente não andaram neste ano”. (Diário do SF, Dezembro de 2003, p. 42663).

Agripino Maia (PFL-RN) o reforçou, afirmando que o “PFL vai votar a favor desta medida provisória que instituiu o Bolsa Família por entender que é uma iniciativa defensável. É verdade que é a reunião de várias programas, muitos dos quais já existiam, mas com grande alcance social sobre os brasileiros que mais precisam. Por essa razão – e está feito um acordo entre Oposição e Governo –, vamos votar a favor desta MP que vai beneficiar milhões de brasileiros, os mais pobres, por esses rincões afora” (*Idem*).

Posicionamentos alternativos apareceram nas propostas de emendamento ao texto do governo. Foram 53 emendas, de origem de 7 deputados e 7 senadores, em sua grande maioria da oposição, PSDB e PFL. Quase metade das emendas buscava ampliar a categoria de beneficiários (incorporando idosos, deficientes, adolescentes, aumentando o limite de renda) e/ou aumentar valores dos benefícios. Seis delas determinavam que o Programa Bolsa-Família deveria ter status de direito, sendo isento de contingenciamentos orçamentários. A fala de Cláudio Cajado (PFL-BA) exemplifica a posição que buscava a oposição:

“Queremos saber quem é a favor de os viúvos e viúvas também receberem o Bolsa Família. Queremos saber se o adolescente de 16, 17, 18 anos merece ou não, estando na linha da pobreza, receber o Bolsa Família. Queremos saber quem deseja garantir aos iguais o mesmo benefício. Como está no projeto, uns vão ter e outros, no mesmo patamar de necessidade de pobreza, não”. (Diária da Câmara dos Deputados, 18 de dezembro de 2003 p. 68573).

Rodrigo Maia (PFL-RJ), líder do partido, reforça essa posição ao defender um emendamento, afirmando que:

“A emenda (...) tenta ampliar o número de pessoas que terão direito ao benefício. No governo anterior, de Fernando Henrique Cardoso, o valor per capita era de 60 reais. Pasmem, Srs. Parlamentares, o PT agora propõe 50 reais, valor menor do que o proposto pelo Governo que ele próprio acusou de neoliberal e conservador, de não cuidar dos interesses sociais. Para os benefícios do Bolsa Escola e do Cartão Alimentação, o Governo anterior estipulava renda per capita de 120 reais. Mais uma vez, o PT diminuiu o benefício, que agora passa para 100 reais, e restringe a abrangência das famílias” (*Idem*)

Cerca de um quarto das emendas apresentadas versavam sobre controle da discricionariedade do Executivo na delimitação do critério de beneficiários, ou no valor do benefício ou na gestão da política, ou então impediam que os gastos obrigatórios com a área da saúde fossem deduzidos do PBF.

A preocupação com a centralização se mostrou em alguns pronunciamentos dos parlamentares da oposição. Para Rodrigo Maia (PFL-RJ), o “projeto do atual governo (...) infelizmente, parece muito com a política social do Governo Geisel: centralização do poder das políticas sociais na esfera da União” (*Ibidem*). Moroni Torgan (PFL-CE), afirma que: “A sua unificação [estava se referindo na verdade à centralização] é algo perigoso, pois pode levar ao assistencialismo, ao fisiologismo, ao clientelismo, práticas que tanto combatemos”. O parlamentar continua: “Não somos contra o projeto, apesar de enfatizarmos que ele não deve ter caráter pura e simplesmente assistencialista. Não é apenas de benefícios sociais que o povo precisa, mas principalmente de preparo e de oportunidade profissional. Somente dessa forma evitaremos a dependência política, mal existente na época dos famosos coronéis da política”.

A ênfase em políticas focalizadas e condicionadas encontrava obstáculos mesmo dentro do PT e da esquerda. Maria da Conceição Tavares, uma eminente economista dos quadros do partido disse em entrevista: “é um espanto que (...) faça uma nova Agenda que proponha para o Brasil – único país que tem políticas universais em saúde, no ensino público básico e no INSS (...) a focalização dos programas sociais³¹. Almeida (2004: 8) ressalta que a ênfase em políticas de transferência “aponta para uma

³¹ Trata-se de Maria da Conceição Tavares. <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc2104200312.htm>

concepção de proteção social e um estilo de fazer política social que se afastam das expectativas difusas sobre a atuação reformadora do PT”³².

No entanto, o primeiro mandato do PT na presidência corria o risco de terminar sem uma marca social forte, o que poderia significar em derrotas eleitorais. Mesmo após meses de vigência do PBF, matéria de imprensa de setembro de 2004 apontava que: “A atuação do governo na área social, bandeira histórica do PT e um dos motivos pela eleição do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, caminha a passos lentos e preocupa a cúpula do Executivo”³³. Sintomático dessa visão é a avaliação que Hunter e Power (2005) elaboram sobre os dois primeiros anos de governo do PT. Além de reforçarem o diagnóstico de fracasso do Fome Zero, os autores também se mostram céticos ao sucesso do PBF:

“Although it would be premature to write off the Fome Zero and Bolsa Família programs as failure (...) it is fair to say that the strong reputation that the PT earned in the past two decades for its ability to effectively implement innovative social programs at the local level has yet to be replicated at the national level” (Hunter e Power, 2005: 132)

Gómez Bruera (2015) argumenta que considerações eleitorais guiaram a construção e o reforço do Programa Bolsa-Família. Lula buscou capitaneou em torno dessa política pública, mesmo com o programa sendo alvo de críticas ideológicas e políticas. À diferença do governo do PSDB, no entanto, procurou construir esta plataforma desde os primeiros momentos de seu mandato, muito antes do período eleitoral.

Em 2005, o Programa Bolsa-Família se expandia rapidamente, seja remanejando beneficiários das políticas anteriores, seja incorporando novas famílias. A um ano da eleição, entretanto, um considerável contingente de famílias ainda recebia as políticas de transferência do governo FHC, notadamente o Bolsa-Escola. Ao mesmo tempo, neste ano o governo Lula enfrentou sua maior crise política. Um escândalo conhecido como “mensalão” dominou os noticiários e a atividade parlamentar. Denúncias de compra de

³² Ver ainda coluna do jornal O Estado de São Paulo: “Bolsa-Família, de patinho feio a grande trunfo político” <http://economia.estadao.com.br/blogs/fernando-dantas/bolsa-familia-de-patinho-feio-a-grande-trunfo-politico/>

³³ <http://noticias.terra.com.br/brasil/noticias/0,,OI383965-EI1194,00Area+social+enfrenta+dificuldades+e+preocupa+Lula.html>

votos de partidos e parlamentares implicaram em demissões e cassação de mandatos de importantes quadros do PT.

Uma pesquisa de opinião nacional com 2.537 entrevistas conduzida pelo Datafolha em outubro de 2005 (Cesop, 2019) permite realizar importantes testes de hipóteses colocadas neste artigo. Eleitores beneficiários do PBE e do PBF expressavam posicionamentos políticos diferentes sobre avaliação do governo Lula, identificação partidária e intenção de voto em um hipotético segundo turno de 2006?

Hipótese baseada nos argumentos tradicionais de política distributiva diria que, dado que o governo não tinha controle sobre o direcionamento destas políticas, seus beneficiários não deveriam se diferenciar de não-beneficiários nessas questões. Argumentos baseados no voto retrospectivo de curto-prazo responderiam que beneficiários podem se diferenciar de não-beneficiários, no entanto este efeito seria igual entre pessoas que recebem PBF e PBE, afinal ambos os grupos estavam recebendo benefícios do governo. A hipótese alternativa proposta neste artigo indicaria uma dupla resposta afirmativa: beneficiários se diferenciam de não-beneficiários e entre si, pois se tratam de políticas formuladas por partidos adversários no âmbito nacional.

A tabela 1 abaixo mostra a distribuição das três variáveis dependentes consideradas ³⁴

Tabela 1 – Distribuição das variáveis dependentes - 2005

Pesquisa Datafolha - Outubro 2005 - % de respostas válidas	
Aprovação do governo Lula	
Ótimo/Bom	28,54
Regular	42,94
Ruim/Péssimo	28,52
Identificação Partidária	
PT	17,04
Outros	26,13
Sem Identificação	56,83
Intenção de voto em um hipotético segundo turno em 2006	
Lula	54,85
Alckmin	45,15
Fonte: Elaboração própria a partir de Cesop (2019).	

³⁴ Em todas as análises são excluídas as pessoas que não responderam ou não souberam responder.

A população estava rigorosamente dividida na aprovação do governo em outubro de 2005: 28% com bom e ótimo e mesmo patamar de ruim e péssimo. Enquanto a maioria da população não expressava identificação partidária, 17% dos eleitores relatavam ligação com o PT e 26% com outras legendas. Por fim, em um hipotético cenário de segundo turno entre Lula e Alckmin em 2006, naquele momento 55% apoiariam o candidato do PT e 45% o do PSDB³⁵ (cenário que acabou se confirmando com os mesmos patamares de votos).

O questionário englobou perguntas sobre o Bolsa-Família, o Bolsa-Escola, e demais programas de transferência que existiam à época, como Bolsa-Alimentação, Auxílio-Gás, Fome Zero. As perguntas estavam grafadas da seguinte forma: “Você, alguém da sua família ou alguém próximo a você participa do programa [Bolsa-Família, Bolsa-Escola, etc.]?”, permitindo múltiplas respostas. Como o grosso das respostas concentrou-se no PBF e PBE, vou me ater na análise dessas duas políticas³⁶.

Como alguns estudos notaram sobre outras pesquisas de opinião (Simoni Jr., 2019; Nicolau, 2014), esta redação pode acarretar problemas de mensuração, pois o benefício social é concedido à família, e não à pessoa. Ao mesmo tempo, a opção “alguém da família” pode englobar indivíduos além da família nuclear. Isso pode implicar, e a tabela 2 abaixo mostra que de fato implicou, em sub-representação do número de beneficiários quando se considera apenas a opção “o entrevistado” e sobre-representação quando se agrega “alguém da família”, na comparação com os dados oficiais. Nas regressões apresentadas abaixo, optei por utilizar esta última mensuração.

Tabela 2 – Distribuição das variáveis independentes de interesse e comparação com dados oficiais

% Beneficiários dos programas sociais - 2005 - Pesquisa Datafolha e Números Oficiais MDS	
Beneficiários do Bolsa-Família (entrevistado)	5,03
Beneficiários do Bolsa-Escola (entrevistado)	3,25
Beneficiários do Bolsa-Família (entrevistado e família)	20,51
Beneficiários do Bolsa-Escola (entrevistado e família)	21,01
Números oficiais de famílias que recebem PBF	15,66
Números oficiais de famílias que recebem Bolsa-Escola	4,19

³⁵ Excluindo branco e nulo.

³⁶ Agregar Fome-Zero ao PBF, como sendo políticas elaboradas pelo PT, e Bolsa-Alimentação e Auxílio-Gás ao PBE, como sendo políticas elaboradas pelo PSDB, não altera substantivamente os resultados.

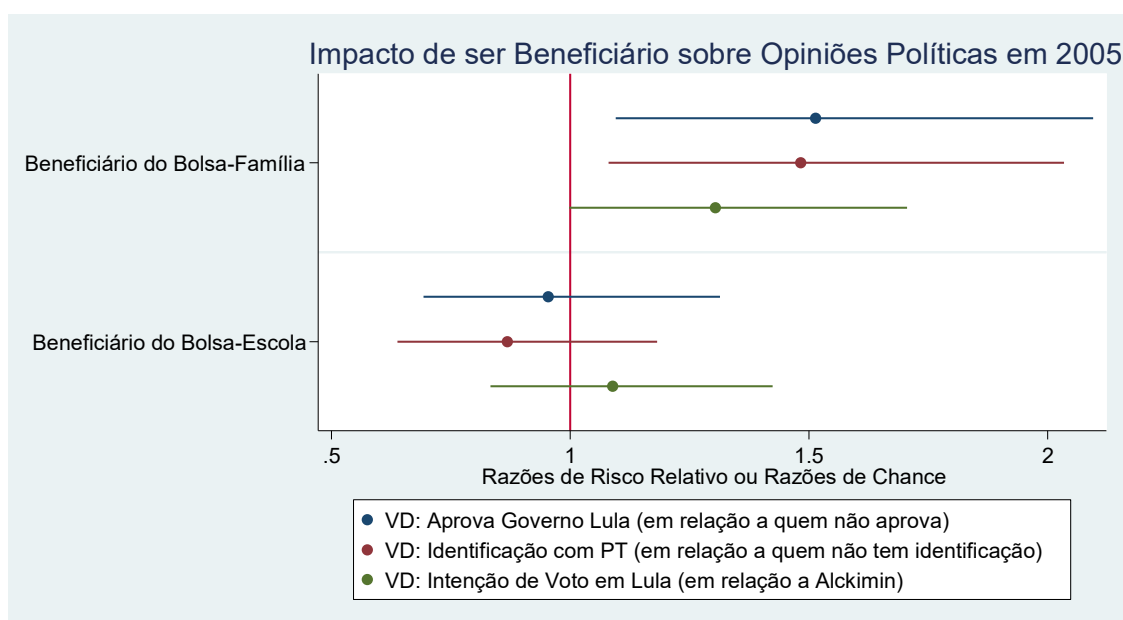
Fonte: Elaboração própria a partir de Cesop (2019) e MDS.

Cabe notar a discrepância do número de pessoas no *surveys* que se diz beneficiárias do Bolsa-Escola na comparação com os dados oficiais. Provavelmente, são pessoas que migraram para o Bolsa-Família mas ainda relatam receber o benefício antigo. Além disso, cerca de metade dos beneficiários de uma política relata receber a outra, o que o desenho de ambas as políticas não permitia.

Isso significa que a estrutura dos dados contém um viés contra a hipótese deste artigo, pois não diferencia adequadamente os beneficiários das duas políticas, tendendo a diminuir possíveis efeitos heterogêneos.

Para analisar aprovação do governo e identificação partidária, utilizei modelos multinomiais, nos quais a categoria de referência é não aprovação e nenhuma identificação partidária, respectivamente. Para analisar intenção de voto, apliquei uma regressão logística. Nos três modelos, as variáveis de controle, cujos coeficientes são omitidos por questão de facilidade visualização, são escolaridade, renda, escolaridade, idade, região e natureza do município.

Os resultados estimados das variáveis de interesse encontram-se abaixo:



As evidências relatadas reforçam a hipótese aqui defendida. Ser beneficiário do Bolsa-Família aumenta a probabilidade de aprovar o governo Lula, de identificar-se

com o PT e de expressar intenção de voto em Lula, ainda que neste último caso com significância a 0,10. Por outro lado, ser beneficiário do Bolsa-Escola não tem impacto em nenhuma dessas questões. Caso se considere a medida de ser beneficiário apenas quem relate receber pessoalmente o benefício, os resultados são magnificados³⁷.

Ou seja, políticas programáticas importam, mas não basta apenas receber qualquer benefício concedido pelo governo vigente. Políticas elaboradas durante o governo do PSDB não tiveram impacto nas opiniões sobre o governo do PT, ao passo que o PBF teve importância significativa.

Lula acabou sendo reeleito em 2006, e fazendo sua sucessora, Dilma Rousseff, em 2010 e 2014. Nesse período, o Bolsa-Família expandiu-se ainda mais e se consolidou como uma política social importante, dentro do programa “Brasil sem Miséria”.

Após a eleição de 2014, o sistema político brasileiro assistiu a uma grave crise, que culminou no impeachment de Dilma Rousseff em 2016. Michel Temer, do PMDB, assume o poder e forma ampla coalizão com PSDB e DEM (antigo PFL). Depois de quase 15 anos, o PT retorna à oposição.

A relação do governo liderado pelo PMDB com o PBF era dúbia. Parte de seus integrantes, como o Ministro da Saúde Ricardo Barros (PP), já defendera diminuição dos gastos com o programa social³⁸. Economistas ligados ao governo e o próprio ministro do Desenvolvimento Social e Agrário, Osmar Terra (PMDB), expressaram críticas a vazamentos da cobertura e erros de inclusão do PBF³⁹. Por outro lado, logo nos primeiros meses após assumir o cargo, e em maio de 2018, às vésperas da campanha presidencial, o presidente anunciou reajustes nos benefícios do PBF, revelando a importância do PBF no jogo político brasileiro.

A eleição de 2018 ocorreu em contexto muito diverso das eleições presidenciais anteriores⁴⁰. O governo de Temer teve os piores índices de avaliação e não conseguiu emplacar um candidato viável. Lula foi inscrito inicialmente na disputa, mas foi

³⁷ Os resultados podem ser enviados caso solicitados.

³⁸ <http://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2015-12/relator-do-orcamento-confirma-corte-de-r-10-bilhoes-no-bolsa-familia>.

³⁹ <http://g1.globo.com/politica/noticia/2016/11/pente-fino-encontra-11-milhao-de-irregularidades-no-bolsa-familia-diz-ministerio.html>.

⁴⁰ Do ponto de vista institucional-legal, o tempo do HPGE foi reduzido e foi proibida a doação de empresas, dentre outras mudanças.

condenado pela segunda instância do Judiciário em janeiro de 2018, preso em abril e finalmente declarado inelegível pelo TSE, com base na lei da Ficha Limpa, no final de agosto, sendo substituído por Fernando Haddad. O PSDB lançou Alckmin ancorado na maior coligação de partidos. O embate, no entanto, desde sempre se polarizou entre a candidatura do PT e de Jair Bolsonaro (PSL), parlamentar do baixo clero ancorado em uma plataforma de direita.

Em março de 2018, no período pré-campanha e semanas antes da prisão de Lula, a pesquisa “A cara da democracia”, elaborada pelo INCT “Instituto da Democracia e da Democratização da Comunicação” foi a campo, entrevistando 2.500 pessoas. Com o PT fora do governo, tem-se a primeira oportunidade de verificar se os dividendos que o partido recebia da distribuição do PBF se devia ao fato de ser o formulador ou de ser o incumbente.

Analisei os mesmos fenômenos da pesquisa de 2005: avaliação do governo, identificação partidária (mensurada como “simpatia partidária” em 2018) e intenção de voto no primeiro turno, com nomes estimulados. A distribuição das variáveis dependentes segue na tabela 3 abaixo:

Tabela 3 – Distribuição das variáveis dependentes - 2018

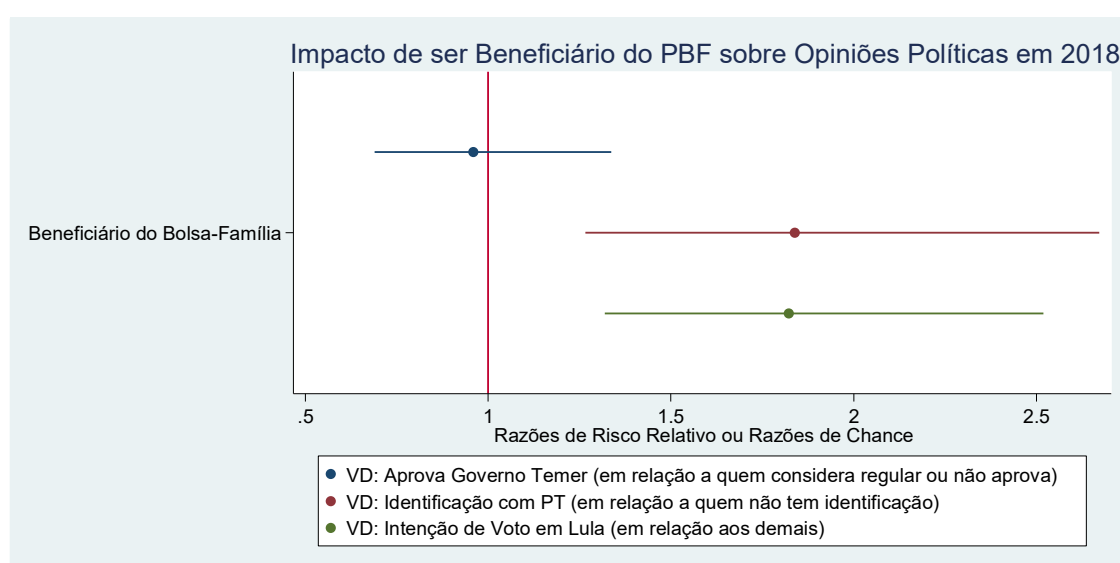
Pesquisa “A cara da democracia - Março 2018 – % de respostas válidas	
Aprovação do governo Temer	
Ótimo/Bom	3,48
Regular	11,06
Ruim/Péssimo	85,46
Identificação Partidária	
PT	8,77
Outros	4,51
Sem Identificação	86,72
Intenção de voto em um hipotético cenário primeiro turno em 2018	
Lula	54,31
Demais	45,69

Fonte: Elaboração própria.

Nota-se, além da baixíssima avaliação de Temer, que o nível de identificação partidária também diminui bastante, em comparação com 2005. Por outro lado, entre as pessoas que expressavam uma intenção de voto válido, Lula liderava, com 54%. Com

relação à principal variável independente, cerca de 21% das pessoas responderam positivamente à pergunta “Nos últimos três anos, o(a) Sr.(a) ou alguém que vive em sua casa foi beneficiário (recebeu) do programa Bolsa Família?”, números condizentes com os dados oficiais.

Os mesmos modelos e controles foram aplicados à pesquisa de 2018. Os resultados seguem abaixo, novamente com os controles omitidos para facilitar visualização:



O PT continuou colhendo dividendos eleitorais do PBF, mesmo estando na oposição. Ser beneficiário da política social aumenta a probabilidade de se identificar com o partido e de expressar intenção de voto na candidatura hipotética de Lula (à época, ainda não se colocava a candidatura de Haddad). À exceção foi o impacto na avaliação do governo, provavelmente espalhada em todos os setores sociais.

Uma análise preliminar com dados no nível municipal reforça este diagnóstico. Em Simoni Jr. (2018) verifiquei que quanto maior a porcentagem de beneficiários do PBF na cidade, maior a proporção de votos de Haddad, mesmo controlando pela votação de 2014 e região. Em suma, os resultados indicam evidências de criação de vínculos eleitorais com o partido formulador da política, contrariando expectativas das teorias distributivistas e hipóteses advindas do voto retrospectivo de curto-prazo.

Considerações Finais

Os modelos tradicionais de política distributivas e competição eleitoral não são capazes de explicar dividendos eleitorais de políticas programáticas. Segundo as teorias usuais, eleitores avaliam os partidos de acordo com seu posicionamento ideológico e levam em conta apenas distribuição de políticas discricionárias, das quais as legendas exercem discricionariedade.

No entanto, diversas análises sobre retorno eleitoral de programas de transferência de renda na América Latina, muitos dos quais com características programáticas, contrariam essas expectativas. Como essa lidar com esta discrepância?

A partir do caso brasileiro, apresentei possibilidades explicativas. Analisei debates parlamentares sobre formulação de programas de transferência de renda e ressaltei que o PSDB, à época do governo Fernando Henrique Cardoso, é claudicante na defesa deste tipo de política e na instituição de um fundo para seu financiamento. Parlamentares do PT, por sua vez, apresentaram propostas para fortalecer estes programas. Uma vez no governo, Lula investiu fortemente no Bolsa-Família, às expensas de um projeto mais ambicioso do Fome-Zero, mesmo que isso implicasse em críticas de certa parte de seus aliados.

As análises de pesquisa de opinião mostram que o partido se beneficiou de sua política social, mesmo nos primeiros momentos quando ainda existiam beneficiários do Bolsa-Escola elaborado pelo PSDB, e em 2018, quando já fora do governo e sem o controle legislativo e orçamentário do Bolsa-Família.

A proposta teórica é que o retorno eleitoral de políticas programáticas pode ser compreendido por meio de mobilização e *credit-claiming* dos partidos, dentro de parâmetros de competição política. Bandeiras políticas são construídas, disputadas e mobilizadas. Neste contexto, eleitores podem apoiar partidos formuladores das políticas programáticas, devido a mecanismos de reciprocidade, mesmo sabendo que a distribuição não está condicionada à decisão do partido e nem mesmo à sua permanência no poder.

Muito provavelmente, o PBF continuará tendo peso eleitoral importante. O atual presidente, Jair Bolsonaro, já concedeu diversas declarações contrárias e críticas ao programa durante sua trajetória, além de ter sido o único parlamentar a votar

contrariamente à instituição do Fundo de Combate à Pobreza. Na eleição e depois de empossado chefe do Executivo, anunciou que não apenas vai manter o PBF mas também concedeu um 13º pagamento. Considerando também a estratégia dos demais atores, eleitores irão atualizar suas preferências e responder nas urnas quais compromissos acreditam ser mais críveis.

Referências Bibliográficas:

Almeida, Maria Hermínia Tavares de (2004) “A política social no governo Lula”. In.: *Novos Estudos Cebrap*, n.70.

Almeida, Alberto. (2007). **Por que Lula?**. 1.ed. Rio de Janeiro: Editora Record.

Canêdo-Pinheiro, Maurício. (2015). “Bolsa família ou desempenho da economia? Determinantes da reeleição de lula em 2006”. In.: *Economia Aplicada*, v. 19, n.1.

Carraro, André *et al.* (2009) "It is the economy, companheiro!": an empirical analysis of Lula's re-election based on municipal data”. In.: *Economics Bulletin*, 01/2009; 29(2):976-991.

Cardoso, Fernando Henrique (2008). “Avança Brasil: proposta de governo”. Biblioteca Virtual de Ciências Humanas.

Cesop (2019) Avaliação do presidente Lula/ Referendo armas de fogo/ Intenção de voto presidente/ Corrupção no governo Lula/ Lula e o PT. In: Banco de Dados do Centro de Estudos de Opinião Pública – CESOP-UNICAMP.

Coelho, Denílson (2008). “A difusão do programa bolsa escola: competição política e inovação no setor social”. Artigo apresentado no 32º Encontro Anual da Anpocs, Caxambu-MG.

Corrêa, Diego (2015) “Os custos eleitorais do Bolsa Família: reavaliando seu impacto sobre a eleição presidencial de 2006”. In.: *Opinião Pública*, vol. 21, n.3.

Corrêa, Diego e Cheibub, José Antonio (2016). “The Anti-Incumbent Effects of Conditional Cash Transfer Programs”. In.: *Latin American Politics & Society*, 58(1).

Cox, Gary e McCubbins, Mathew D. (1986). “Electoral Politics as a Redistributive Game”. *Journal of Politics* 48: 370–89.

De Janvry, Alain *et. al* (2005). “Brazil’s Bolsa Escola Program: The Role of Local Governance in Decentralized Implementation”, *Social Protection Discussion Paper*, World Bank.

De Janvry, Alain; Finan, Frederico; Sadoulet, Elisabeth (2012). “Local electoral incentives and decentralized program performance”. *The Review of Economics and Statistics*, 94(3): 672-685.

De La O, Ana. (2013) “Do conditional cash transfers affect electoral behavior? Evidence from a randomized experiment in Mexico”. In.: *American Journal of Political Science*, 57 (1): 1-14.

De La O, Ana. (2015) **Crafting Policies to End Poverty in Latin America**. Cambridge University Press.

Diaz-Cayeros, Alberto; Estévez, Federico; Magaloni, Beatriz. (2016). **The political Logic of Poverty Relief: Electoral Strategies and Social Policy in Mexico**. New York: Cambridge University Press.

Dixit, Avinash e Londregan, John. (1996). “The determinants of success of special interest in redistributive politics”. In.: *Journal of Politics*, Vol. 58, No. 4.

Downs, Anthony. (1999) **Uma teoria econômica da democracia**. Edusp, São Paulo.

Draibe, Sonia. (2003). “A política social no período FHC e o sistema de proteção social”. In.: *Tempo Social*, vol. 15, n.2.

Finan, Frederico e Schechter, Laura (2012) “Vote-Buying and Reciprocity”. In: *Econometrica*, no. 2, vol. 80, pp. 863–881.

Fiorina, Morris (1981). *Retrospective Voting in American National Elections*. New Haven: Yale University Press.

Fried, Brian. (2009). “Distributive politics and conditional cash transfers: the case of Brazil’s Bolsa Família”. In.: *World Development*, vol. 40, n. 5.

Golden, Miriam e Min, Brian. (2013). “Distributive politics around the world”. In.: *Annual Review of Political Science*, vol. 56

Gómez Bruera. (2015). “Participation under Lula: between electoral politics and governability” In.: *Latin America Politics and Society*, vol. 57, n. 2.

Houtzager, Peter. (2008). “The silent revolution in anti-poverty programmes – minimum income guarantees in Brazil”. In.: *IDS Bulletin*, vol. 38, nº 6, 2008.

Hunter, Wendy e Power, Timothy. (2005). “Lula’s Brazil at midterm”. In.: *Journal of Democracy*, Volume 16, Number 3.

Hunter, Wendy e Power, Timothy. (2007). “Rewarding Lula: Executive power, social policy and the Brazilian elections of 2006” In.: *Latin American politics and society*. Vol., 49, n. 1.

Imai, Kosuke; King, Gary e Velasco Rivera, Carlos. “Do Nonpartisan Programmatic Policies Have Partisan Electoral Effects? Evidence from Two Large Scale Experiments”. In: *Journal of Politics*, No prelo.

Layton, Matthew e Smith, Amy. (2012). “Incorporating Marginal Citizens and Voters: The Conditional Electoral Effects of Targeted Social Assistance in Latin America” In.: *Comparative Political Studies*, Vol. 48(7).

Limongi, Fernando e Guarnieri, Fernando. (2015). “Competição partidária e voto nas eleições presidenciais no Brasil”; In.: *Opinião pública*, vol. 21, nº 1.

Lindbeck, Assar e Weibull, Jorgen. (1987). “Balanced-budget redistribution as the outcome of political competition”. In.: *Public Choice*, n. 52.

Linos, E. (2013). “Do conditional cash transfer programs shift votes? Evidence from the Honduran PRAF”. In.: *Electoral Studies*, 32, 864-874.

Magalhães, André; Silva, Marcelo Eduardo Alves; Dias, Fernando de Mendonça. (2015). “Eleição de Dilma ou segunda reeleição de Lula? Uma análise espacial do pleito de 2010”. In.: *Opinião Pública*, vol. 21, n.3.

Magalhães, Edgar e Veiga, Laura da. (2014). “O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome: Uma nova construção institucional”. In: Madeira, Lígia Mori (org.) *Avaliação de Políticas Públicas*. Porto Alegre: UFRGS/CEGOV.

Manacorda, Marco, E. Miguel, and A. Vigorito. (2011). “Government Transfers and Political Support”. In.: *American Economic Journal: Applied Economics*, 3(3): 1–28.

Martins, Diogo; Mansano, Fernanda; Parré, José; Plassa, Wander. (2016). “Fatores que contribuíram para a reeleição da presidente Dilma Rousseff”. In.: *Política e Sociedade*, vo. 15, n. 32.

Marzagão, Thiago. (2013). “A dimensão geográfica das eleições brasileiras”. In.: *Opinião Pública*, vol. 19, n2.

Melo, Marcus André. (2005). “O sucesso inesperado das reformas de segunda geração: federalismo, reformas constitucionais e política social”. In.: *Dados*, vol. 48, n.4.

Nicolau, Jairo. (2014). “Determinantes do voto no primeiro turno das eleições presidenciais brasileiras de 2010: uma análise exploratória”. In.: *Opinião Pública*, vol. 20, n.3.

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.

Nupia. (2011). “Anti-poverty programs and presidential election outcomes: familias en acción in Colombia”. Bogotá, Universidad de los Andes/Cede.

- Paiva, Luis Henrique *et al.* (2013). “Do Bolsa-Família ao Brasil sem Miséria” in Campello e Cortez (org.) **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília: IPEA.
- Pereira, Ana *et al.* (2015). “A eleição de Dilma em 2010 e seus determinantes: evidências empíricas do Programa Bolsa Família”. In.: *Análise Econômica*, n. 64.
- Porto, Vasconcellos e Bastos. (2004) “A televisão e o primeiro turno das eleições presidenciais de 2002: Análise do Jornal Nacional e do Horário Eleitoral” in Rubim, Antonio (org.) **Eleições presidenciais 2002 no Brasil**. Hacker Editores
- Rocha, Sonia. (2011). “O programa Bolsa Família: evolução e efeitos sobre pobreza”. In.: *Economia e Sociedade*, vol. 20, n.1.
- Silva, Maria Ozanira da Silva *et al.*(2012). **A política social brasileira no século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda**. Ed. Cortez.
- Simoni Jr., Sergio (2018) “A força eleitoral do Bolsa-Família em 2018”. *El País*, 20 de outubro de 2018.
- Simoni Jr., Sergio (2019) “Efeitos diretos e indiretos do Programa Bolsa-Família”. *Mimeo*
- Soares, Sergei e Sátyro, Natália. (2009). “O Programa Bolsa Família: Desenho Institucional, Impactos e Possibilidades Futuras”, TD 1424, IPEA.
- Soares, Gláucio e Terron, Sonia. (2008). "Dois Lulas: a geografia eleitoral da reeleição (explorando conceitos, métodos e técnicas de análise geoespacial)". In.: *Opinião Pública*, vol. 14, nº 2
- Stokes, Susan. (2005). “Perverse accountability: a formal model of machine politics with evidence from Argentina”. In.: *American Political Science Review*, vol.99, n. 3, p. 315-25.
- Stokes, Susan; Dunning, Thad; Nazareno, Marcelo; Brusco, Valeria. (2013). **Brokers, voters and clientelism: the puzzle of distributive politics**. Cambridge University Press.
- Sugiyama, Natasha (2011) “O Bolsa Família: Visões desde cima e de baixo”. In: Power, Timothy e Zucco, Cesar (org.) *Congresso por ele mesmo. Autopercepções da Classe Política Brasileira*. Belo Horizonte: Ed. UFMG.
- Thomé, Débora. (2013). **O Bolsa-Família e a social-democracia**. Ed FGV.
- Valente, Ana Luiza. (2003). “O Programa Nacional de Bolsa Escola e as ações afirmativas no campo educacional”. *Revista Brasileira de Educação*, 2003, nº 24.

Winters, Matthew. (2010). Exploring Changes Over Time in the Targeting of a Cash Transfer Program in Ecuador. Presented at the 2009 and 2010 Midwest Political Science Association Annual Meetings.

Zucco, Cesar. (2008). "The President's 'New' Constituency: Lula and the Pragmatic Vote in Brazil's 2006 Presidential Election". In.: *Journal of Latin American Studies*, vol. 40(1).

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

Zucco, Cesar. (2015). "The Impacts of Conditional Cash Transfers in Four Presidential Elections (2002-2014)". In.: *Brazilian Political Science Review*, 9(1).