

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

**Competição Política e a Difusão de Programas de
Transferência de Renda no Brasil: um estudo empírico
com a metodologia de *Event History Analysis*.**

Denílson Bandeira Coêlho

Recife, 2009.

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

**Competição Política e a Difusão de Programas de
Transferência de Renda no Brasil: um estudo empírico
com a metodologia de *Event History Analysis*.**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco como parte dos requisitos para a obtenção do grau de Doutor em Ciência Política

Orientador: Professor Marcus André Barreto Campello de Melo

Recife, 2009.

Coêlho, Denilson Bandeira

Competição política e a difusão de programas de transferência de renda no Brasil : um estudo empírico com a metodologia de Event History Analysis / Denilson Bandeira Coêlho. – Recife: O Autor, 2009.

160 folhas : il., gráf., tab., quadros.

Tese (doutorado) – Universidade Federal de Pernambuco.
CFCH. Ciência Política, 2009.

Inclui: bibliografia e anexos.

1. Ciência política. 2. Brasil – Política social. 3. Programas de sustentação de renda. 4. Bolsa escola. I. Título.

32
320

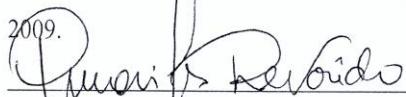
CDU (2. ed.)
CDD (22. ed.)

UFPE

BCFCH2010/02

Ata da reunião da Comissão Examinadora para julgar a Tese do aluno **Denílson Bandeira Coêlho** intitulada: Competição Política e a Difusão de Programas de Transferência de Renda no Brasil: um estudo empírico com a metodologia de *Event History Analysis*, para obtenção do grau de Doutor em Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco.

Às 09:00 horas do dia 27 de fevereiro de 2009, no Auditório do Programa de Pós-graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco, reuniram-se os membros Comissão Examinadora da Tese intitulada: Competição Política e a Difusão de Programas de Transferência de Renda no Brasil: um estudo empírico com a metodologia de *Event History Analysis*, composta pelos professores doutores: Marcus André Barreto Campelo de Melo (Orientador), Ernani Rodrigues Carvalho Neto (Examinador Titular Interno), Enivaldo Carvalho da Rocha (Examinador Titular Interno), Celina Maria de Souza Motta (Examinador Titular Externo) e Carlos Aurélio de Pimenta Faria (Examinador Titular Externo). Sob a presidência do primeiro, realizou-se a arguição do candidato Denílson Bandeira Coelho. Cumpridas todas as disposições regulamentares, a Comissão Examinadora considerou a Tese APROVADA, por unanimidade. Nada mais havendo a tratar, eu, Amariles Revorêdo Rodrigues, secretária da Pós-graduação em Ciência Política, lavrei a presente Ata que data e assino com os membros da Comissão Examinadora. Recife, 27 de fevereiro de 2009.



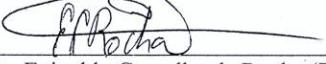
Amariles Revorêdo Rodrigues (Secretária)



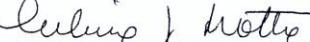
Profº Dr. Marcus André Barreto Campelo de Melo (Orientador)



Profº Dr. Ernani Rodrigues Carvalho Neto (Examinador Interno)



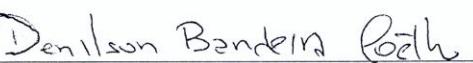
Profº Dr. Enivaldo Carvalho da Rocha (Examinador Interno)



Profª Drª Celina Maria de Souza Motta (Examinador Externo)



Profº Dr. Carlos Aurélio de Pimenta Faria (Examinador Externo)



Denílson Bandeira Coêlho

*Para Daniel, por me ensinar a
acreditar sempre na vida e na
realização desse trabalho.*

*Para Ana Flávia, pelo amor
dedicado a mim e ao nosso filho.*

*Para Papai e Mamãe, pelo
carinho e pela forma como me
mostraram o mundo.*

Agradecimentos

A produção desse trabalho se desenvolveu em meio a vários eventos que marcaram a minha vida. O mais importante deles foi o nascimento do meu filho em maio de 2006. Em março do mesmo ano, eu estava prestes a integrar uma equipe de pesquisadores e consultores que iriam estudar os principais programas de transferência de renda do país. Por uma série de razões a pesquisa não foi realizada. Ao mesmo tempo, já com alguns dias de vida, Daniel iniciava sua batalha para sobreviver a uma grave patologia, de ocorrência rara em recém-nascidos. Sua recuperação total se estendeu por longos meses, o que exigiu minha máxima atenção e dedicação. Nesse período de inatividade, algumas pessoas foram fundamentais para me conduzir novamente à estrada acadêmica. Por isso, agradeço imensamente a Catia Lubambo, Miguel, Tavinho, Danielle, Paulo Barreto, Carlos Alberto, Maria do Carmo (*em memória*), Marcus Melo, Enivaldo Rocha, Antônio Sérgio Fernandes, Fábio Ribeiro, Flávio Cireno e a Henrique Guimarães que souberam muito bem moderar os diálogos sobre família e academia. Agradeço também a todos os familiares pelo apoio incondicional, principalmente a meu pai Edmilson, minha mãe Aldeide, minhas irmãs Karina e Valéria, meus sobrinhos e aos meus tios e tias, Hugo (*em memória*), Aida, Marilusa, Marileide, Lena, Marlene, Humberto, Hamilton e Hernane em especial, que apesar da distância sempre estão presentes de alguma forma.

Dois professores foram cruciais para a feitura desse trabalho: Jacyra Guiro e Enivaldo Rocha. A orientação de Jacyra foi decisiva para a adoção dos modelos estatísticos e para a parte quantitativa da tese. Sua presteza, simpatia e competência merecem ser muito considerados. Enivaldo, além de ser um grande incentivador e amigo, multiplicou-se para atender a todos os meus chamados dentro e fora do recinto acadêmico. Suas aulas de estatística às sextas-feiras pavimentaram os caminhos tortuosos dessa obra em construção.

Outros professores e pesquisadores foram também importantes. Sou muito agradecido a Flávio Cireno por sua visão crítica, pertinente e construtiva e por sua constante disponibilidade e a Raul da Mota Silveira Neto pelas observações pontuais sobre variáveis empregadas nos modelos estatísticos do trabalho.

Ao orientador Marcus André Melo devo um agradecimento especial pelo interesse em me guiar nesta tarefa. A partir da sua visão e conhecimento, as dificuldades que marcam

as escolhas de um trabalho científico foram enfrentadas e diluídas. Não foram poucas às vezes em que as opções apresentadas por mim foram prontamente corrigidas e substituídas por alternativas mais viáveis. A capacidade de potencializar as idéias dos seus orientandos bem como a de tornar uma árdua missão numa atividade prazerosa e instigante são suas maiores qualidades. Nos momentos mais complexos onde as idéias e o tempo eram escassos, sua orientação foi decisiva para mostrar a melhor forma de enfrentar o problema. Quero reconhecer aqui que me sinto honrado em ter sido orientado nos cursos de mestrado e doutorado pelo professor Melo.

No âmbito institucional é imprescindível reconhecer o apoio fundamental de órgãos de fomento à pesquisa. Por isso, agradeço a CAPES pelo financiamento do estudo na forma de uma bolsa de estudo que certamente não poderia ter sido realizado sem este suporte. Presto meus agradecimentos ainda ao GT de Políticas Públicas da ANPOCS composto pelos professores e pesquisadores Gilberto Hochman, Celina Souza, Soraya Côrtes, Carlos Aurélio Pimenta de Faria, Eduardo César Marques, Renata Bichir e Roberto Pires. Suas observações foram extremamente importantes para aprimorar o trabalho como um todo.

Sou grato ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFPE por me dar condições e estrutura para produzir o trabalho. A convivência com funcionários, professores e colegas foi positiva para o meu crescimento profissional. Na qualidade de membro do corpo discente da instituição apresentei trabalhos e propostas em congressos nacionais e internacionais, os quais foram relevantes para a minha formação acadêmica. Sou grato também aos órgãos de governo e aos institutos de pesquisa por me disponibilizarem os dados necessários ao projeto. Pessoas como Elaine Lício, Daniela Peixoto Ramos e Ana Lúcia Lobato facilitaram tremendamente esta tarefa complexa.

Por fim quero prestar uma reverência a minha esposa Ana Flávia. Sua paciência diária, seu apoio, suas palavras e sua força me fizeram entender que a conclusão deste trabalho representa na verdade a conquista de toda uma família.

Resumo

A literatura de ciência política assinala que os programas de transferência de renda se originam devido a uma estratégia política alternativa adotada por partidos políticos que enfrentam oposição para reformar o setor social ou por uma restrição imposta ao gasto social universal em função da nova ordem econômica global. Neste trabalho desenvolvo outra abordagem para explicar a difusão do Programa Bolsa Escola (PBE) entre municípios de várias regiões do Brasil nos anos 1995-2001. Nesse período, o PT e o PSDB protagonizaram uma disputa em torno do programa ao apresentarem projetos de lei para a criação de políticas estaduais e nacionais de garantia de renda mínima. Mesmo após a implementação do PBE do governo federal, governos locais continuaram a criar o PBE municipal. Que fatores determinaram o processo de difusão do programa entre os municípios? Por que ocorreu variação na taxa de adesão ao programa do governo federal? Para responder estas questões, a pesquisa testa o peso de variáveis estruturais, internas e externas sobre a difusão do PBE. Duas hipóteses principais são testadas no estudo. A primeira afirma que a *competição política municipal* é positiva para a difusão do PBE. A segunda hipótese afirma que o *alinhamento político* entre os governos municipais e o governo federal aumenta a probabilidade de adesão ao PBE federal. Com o objetivo de entender a política da difusão de políticas no Brasil o trabalho utiliza a metodologia de Análise da História do Evento para testar estatisticamente o impacto de incentivos políticos na difusão dos programas nos municípios do Estado de São Paulo. Os resultados da análise indicam que a *competição política* influencia a difusão do PBE municipal e que a variável *alinhamento político* não tem efeito sobre o processo de difusão do PBE federal.

Palavras-chave: difusão de políticas sociais, competição política, bolsa escola, programas de transferência de renda.

Abstract

The literature of political science asserts that conditional cash transfer programs have been widely implemented because it correspond to an alternative policy strategy adopted by governments that face opposition to implement innovative public policies or because the new global economic order have reduced the social spending to the poor. In this work I introduce a new approach to explain the spread of the Bolsa Escola Program (BEP) between Brazil's cities. During 1995-2001 municipalities governed by the Worker's Party (PT) and the Party of Brazilian Social Democracy (PSDB) created or emulated the BEP at higher rates than others parties. Even after that federal government created the national Bolsa Escola in 1997, local governments continued to create the municipal BEP. What factors determine the diffusion of social policies like BEP across the Brazilian municipalities? Why some local governments decided to adopt the national BEP and others did not? To answer these questions, the research tests the influence of structural, internal and external variables on the dissemination of BEP. Two principal hypotheses are tested in the study. The first is that local political competition is positive for the diffusion. The second claims that the party alignment between municipal and the federal level increases the likelihood to adopt federal BEP. In order to understand the politics of policy diffusion in Brazil the work uses an Event History Analysis to statistically test the impact of political incentives on the diffusion for São Paulo State's municipalities. The findings of the analysis confirm that political competition influences the diffusion of municipal BEP but does not support the effect of party alignment on the diffusion of national BEP.

Keywords: diffusion of social policy, political competition, school-grant program, conditional cash transfer programs.

Lista de Siglas e Abreviaturas

- BEF** - Bolsa Escola Federal
- BEM** - Bolsa Escola Municipal
- BIEN** - Basic Income Earth Network
- CAD Único** - Cadastro Único
- CONSEA** - Conselho Nacional de Segurança Alimentar
- FGV** - Fundação Getúlio Vargas
- IBASE** - Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas
- IPEA** - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
- LOAS** - Lei Orgânica de Assistência Social
- MEC** - Ministério da Educação e Cultura
- OCDE** - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
- ONG** - Organização Não-Governamental
- PBE** - Programa Bolsa Escola
- PBF** – Programa Bolsa Família
- PCDN** – Partido Cívico de Desenvolvimento Nacional
- PDC** – Partido Democrata Cristão
- PDT** – Partido Democrático Trabalhista
- PFL** – Partido da Frente Liberal
- PGRM** - Programa de Garantia de Renda Mínima
- PL** – Partido Liberal
- PSD** – Partido Social Democrático
- PSDB** - Partido da Social Democracia Brasileira
- PNUD** - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
- PT** - Partido dos Trabalhadores
- PTB** – Partido Trabalhista Brasileiro
- PV** – Partido Verde
- UNB** - Universidade de Brasília
- UNICEF** - Fundo das Nações Unidas para a Infância

Lista de Tabelas

Tabela 1 - Propostas municipais de renda mínima por partido político - Brasil.	70
Tabela 2 - Propostas municipais de renda mínima nos Estados.	71
Tabela 3 - Programa Bolsa Escola implementado pelos Municípios (1995-2001).	72
Tabela 4 - Programa Bolsa Escola Municipal por Região - São Paulo (1995-2001).	73
Tabela 5 - Programa Bolsa Escola Municipal por Partido Político - São Paulo (1995-2001).	74
Tabela 6 - Determinantes da instituição do Programa Bolsa Escola Municipal.	88
Tabela 7 - Propostas de Criação do PGRM nos Estados (1995-1997).	99
Tabela 8 - Programas Estaduais de Renda Mínima/Bolsa Escola por Região (1995-2002).	100
Tabela 9 - Adesão ao PGRM por Região - São Paulo (1999-2000).	108
Tabela 10 - Adesão ao PGRM por Partido Político - São Paulo (1999-2000).	109
Tabela 11 - Municípios que Aderiram ao PGRM no período não previsto (1999-2000).	110
Tabela 12 - Municípios não Selecionados que Aderiram ao PGRM por Partido Político (1999-2000).	111
Tabela 13 - Determinantes da Adesão ao PGRM.	121

Lista de Figuras

Figura 1 - Distribuição categórica de potenciais adotantes de políticas inovadoras.	46
Figura 2 - Municípios com Bolsa Escola Municipal em São Paulo (por ano).	75
Figura 3 - Municípios com Programa Bolsa Escola Municipal em São Paulo (cumulativo).	76
Figura 4 - Mapa da Difusão do Programa Bolsa Escola Municipal - São Paulo (1995-2001).	77
Figura 5 - Estimativa de Falha em Kaplan-Meier	93
Figura 6 - Estimativa de Sobrevida em Kaplan-Meier	94
Figura 7 - Municípios com PGRM em São Paulo (1999-2000).	107
Figura 8 - Mapa da Difusão do PGRM em São Paulo (1999-2000).	113

Lista de Quadros

Quadro 1 - Tipologias de Difusão.	42
Quadro 2 - Modelo de Difusão do Programa Bolsa Escola Municipal.	62
Quadro 3 - Modelo de Difusão do PGRM.	63
Quadro 4 - Adesão ao PGRM em São Paulo por situação dos Municípios - Aptos e Não-Aptos (1999-2000).	107

SUMÁRIO

Capítulo 1. Introdução	1
1.1 Origem e desenvolvimento dos programas de transferência de renda	6
1.2 Problema de Pesquisa	17
1.3 Metodologia	21
1.4 Estrutura e Organização	26
Capítulo 2. As teorias de difusão de políticas e competição política	29
2.1 Políticas sociais no Brasil: a abordagem institucionalista	30
2.2 A literatura de difusão de políticas	38
2.3 A literatura de competição política	54
2.4 Definindo o modelo teórico: difusão e competição entre municípios	60
Capítulo 3. A difusão do Programa Bolsa Escola Municipal	64
3.1 O início: PT em Brasília e PSDB em Campinas	64
3.2 A difusão pelo país	68
3.3 A difusão em São Paulo: uma análise a partir da metodologia <i>Event History Analysis</i> .	78
3.4 Conclusões	91
Capítulo 4. O Programa de Garantia de Renda Mínima do Governo Federal	97
4.1 A implementação do PGRM: o contexto político e o Governo Federal como protagonista	97
4.2 A adesão dos municípios ao programa em São Paulo	104
4.3 Explicando a adesão da política em São Paulo	113
4.4 Conclusões	123
Capítulo 5. Conclusões Finais	126
Anexos	135
Anexo 1 – Programas de Transferência de Renda no Brasil.	136
Anexo 2 – Programas de Transferência de Renda no Mundo.	137
Anexo 3 – Lista dos Municípios com Bolsa Escola Municipal em São Paulo.	140
Anexo 4 – Lista dos Municípios com PGRM em São Paulo.	141
Anexo 5 – Lista de Entrevistados.	146
Referências Bibliográficas	147

Capítulo 1. Introdução

Este estudo analisa a difusão de políticas sociais no Brasil. O trabalho busca identificar os fatores que influenciam governos locais a coparem políticas inovadoras instituídas por municípios ou pelo governo federal. A Constituição de 1988 redefiniu a estrutura federativa brasileira e imputou aos municípios responsabilidades pela provisão de bens e serviços públicos. Ao mesmo tempo, o documento outorgou autonomia fiscal e política para os municípios que passaram a ser entes federativos autônomos com poder legal para implantar políticas sociais em seus territórios. A Carta de 1988 definiu ainda uma nova função para o Estado em termos de ações de combate à pobreza sendo esta uma competência comum à União, Distrito Federal, Estados e Municípios. Portanto, os novos dispositivos constitucionais de 1988 garantiram autoridade política e fiscal para as três esferas de governo, o que resultou em uma nova dinâmica das relações intergovernamentais.

Considerando o quadro de transição política marcado pela redemocratização, descentralização 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. 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 (PBE) são exemplos de inovações locais que se disseminaram entre municípios e pelas regiões do país¹.

¹ 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.

Compreender a origem e a difusão de políticas municipais inovadoras são os pontos de investigação do presente trabalho. O objeto de estudo é o Programa Bolsa Escola², 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 transferência passou a ser custeada pelo orçamento federal.

A partir da implantação dos programas federais era esperado que os governantes locais não instituíssem 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 Brasília³. Municípios acentuadamente diferenciados quanto à

² O Programa Bolsa Escola (PBE) será denominado ao longo do texto das seguintes formas: Bolsa Escola Municipal (BEM) em referência aos programas criados pelos municípios; Programa de Garantia de Renda Mínima (PGRM) em referência aos programas criados pelos Estados e pelo Governo Federal; Bolsa Escola Federal (BEF) em referência ao segundo programa criado pelo Governo Federal. A denominação PBE será utilizada em sentido mais amplo, sem referência aos entes federativos.

³ Alguns trabalhos informam que entre 80 e 200 municípios criaram o BEM (Aguiar e Araújo, 2002 e Villatoro, 2005). No entanto, é importante considerar que várias propostas não foram aprovadas ou foram aprovadas e os programas não foram executados. Além disso, em muitas cidades programas estaduais de

população, taxa de pobreza, economia e quanto ao sistema político, como Vitória da Conquista (BA) e São Paulo (SP) ou Londrina (PR) e Poços de Caldas (MG) 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. O presente estudo contribui para um maior conhecimento sobre esta questão ao fazer uso de algumas opções conceituais e teóricas pouco exploradas pela literatura. No campo empírico, o estudo considera que a disseminação do PBE ocorreu em duas direções: na forma horizontal, entre municípios, e na forma vertical, do governo central para os municípios. A trajetória do programa divide-se em três fases distintas:

- i) Criação e cópia do BEM pelos municípios;
- ii) Criação do PGRM e adesão dos municípios ao primeiro programa federal e
- iii) Criação do BEF e adesão dos municípios ao segundo programa federal.

Em geral, a literatura dá pouca importância aos dois primeiros momentos do programa ou trata ambas as três fases como experiências desconexas. O argumento desenvolvido nesse estudo considera que os programas federais foram criados em função da experiência exitosa dos municípios e que, portanto, existe uma conexão entre as fases que marcam o desenvolvimento dessa política no Brasil. Embora o esforço analítico desenvolvido no presente estudo tenha como foco o fenômeno da difusão do BEM, um dos

renda mínima/bolsa escola executados pelos municípios, foram incorretamente considerados como um programa municipal.

objetivos desse estudo é evidenciar os nexos causais existentes entre a experiência municipal e federal.

No campo teórico a abordagem 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, os problemas de cooperação e coordenação e os aspectos positivos e negativos da descentralização. 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, motivações individuais dos governantes 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 análises teóricas de Faria (2003)⁴.

Na literatura internacional, os estudos de difusão de políticas focam em geral os governos subnacionais ou países. Há vasta produção de estudos de caso dos Estados americanos e também um número significativo de trabalhos sobre a adoção de política por países europeus. As unidades de análise desses estudos se caracterizam por possuírem sistemas de governo semelhantes e por estarem inseridas em um contexto político-

⁴ Nos capítulos subsequentes a contribuição dos dois autores será comentada. O estudo de Sugiyama (2007) será objeto de análise no que se refere ao Programa Bolsa Escola.

econômico equivalente. Além disso, o número de eventos a ser analisado é relativamente pequeno, como é o caso dos 50 governos estaduais dos Estados Unidos ou dos 49 países da Europa.

Mesmo na literatura internacional, análises sobre a difusão das experiências municipais em países em desenvolvimento são raras. Este estudo contribui para preencher essa lacuna ao analisar a disseminação de programas de transferência de renda no Brasil. O estudo fornece uma contribuição empírica ao analisar a trajetória de disseminação do Programa Bolsa Escola pelo país.

Para estudar o fenômeno da difusão de políticas no Brasil é preciso considerar algumas especificidades importantes. O país tem grandes diferenças econômicas e sociais entre suas regiões, possui cerca de 5560 municípios e escassa experiência na difusão de políticas entre governos locais. É justamente em função de tais especificidades que o caso brasileiro suscita interesse. Ademais, com o objetivo de avançar na análise da difusão de políticas de transferência de renda, este trabalho considera importante mensurar os fatores motivacionais que conduzem governantes municipais a copiar políticas inovadoras de outros governantes, variável esta que tem sido pouco enfatizada pelos estudiosos do tema. Por meio de uma abordagem que utiliza métodos qualitativos e quantitativos pretende-se demonstrar que incentivos políticos afetam o processo de repetição de uma política social. Antes de seguir com esta discussão é necessário descrever os primeiros passos do programa e considerar seu lugar na agenda de pesquisa e na agenda de políticas sociais no Brasil.

1.1 Origem e desenvolvimento dos programas de transferência de renda

Apesar de representarem uma inovação recente no setor social, as políticas de transferência de renda têm sido implementadas desde os anos 1930. Nos Estados Unidos, em 1935, foi criado o Ato de Seguridade Social (Social Security Act) e depois em 1961 o Programa de Auxílio às Famílias com Crianças Dependentes (Aid for Families with Dependent Children), políticas que concediam um complemento de renda às famílias chefiadas por mulheres. Também nos Estados Unidos em 1974, foi instituído o programa Crédito Fiscal por Remuneração Recebida (Earned Income Tax Credit) que passou a transferir um valor monetário de acordo com a renda e o número de filhos da família. Na Europa, durante o século XX, vários países também implementaram programas de garantia de renda mínima. Segundo Paugam (1999) tais experiências tiveram lugar na Dinamarca (1933), Reino Unido (1948), Alemanha Federal (1961), Países Baixos (1963), Bélgica (1974), Irlanda (1977), Luxemburgo (1986), França (1988), Espanha (1990) e Portugal (1996). Na América Latina, conforme aponta Villatoro (2005), as experiências ultimamente implementadas foram os programas Progresa/Oportunidades do México em 1997, Famílias em Ação (Familias em Acción) na Colômbia em 1999 e a Rede de Proteção Social (Red de Protección Social) na Nicarágua em 2000. Por sua vez, os programas de El Salvador (Red Solidaria) e o do Paraguai (Tekoporã) foram criados em 2005.

Agenda de Pesquisa

Embora as primeiras experiências tenham surgido ainda no século passado, é somente a partir dos anos 1990 que ocorre a disseminação dos CCTs⁵ em alguns países e o debate em torno da questão adquire relevância no plano internacional. Alguns autores declaram que esta mudança adveio em razão de fatores como o esgotamento do Estado de Bem-Estar Social, crise do emprego, aumento da pobreza, além da nova ordem econômica global (Atkinson, 1995 e Vuolo, 1995). De um modo geral, os programas de transferência de renda passaram a ser objeto de estudo sob diferentes pontos de vista no campo das ciências sociais e em outras áreas. Uma série de estudos do IPEA, *International Poverty Centre* – PNUD e do Banco Mundial tem analisado o impacto desses programas no bem-estar das famílias (Tabor, 2002; Bourguignon, Ferreira e Leite, 2003; David *et al.* 2004; Lavinas *et al.* 2004.; Soares, 2004 e Soares *et al.* 2006a e 2006b; Lindert, 2005; Janvry *et al.* 2005 e 2006; Medeiros, 2006; Kakwani, Son e Neri, 2006 e 2007; Neri, 2007; Barros, 2007a e 2007b; Lindert, 2005 e Lindert *et al.* 2007).

Outros trabalhos investigam os mecanismos de controle e *accountability* dos CCTs para o cumprimento das condicionalidades previstas pelos programas (World Bank, 2007; Estrella e Ribeiro, 2007). Outros estudos de corte sociológico focam a análise nas causas da pobreza, na questão da conquista dos direitos sociais e no papel do Estado na provisão de bens e serviços (Silva 1997 e 2004; Cohn, 2004, Schwartzman, 2004a, 2004b e 2006; Suplicy 2004, 2007a e 2007b; Afonso, 2007) e também no desenho institucional, acesso e financiamento dos programas (Villatoro, 2005; CEPAL, 2006 e 2007).

⁵ *Conditional Cash Transfer* (CCT) é o termo utilizado pela literatura internacional que resume a expressão Programa de Transferência de Renda Condicionada.

Na ciência política uma parte central da literatura que estuda a reforma de programas de saúde e educação nos países da OCDE e na América Latina vem apresentando progressivamente novas análises sobre a transição do *welfare state* e a disseminação de programas de transferência de renda (Esping-Andersen, 1996 e Esping-Andersen *et al.* 2003; Nelson, 2000; Arretche, 2004; Draibe, 2004; Kaufman e Nelson, 2004; Navarro, 2006). Kaufman e Nelson (*id.*) assinalam que os CCTs se tornaram uma alternativa política real em razão das dificuldades em reformar o setor social. Percebem estes autores que a falta de um modelo a seguir e a resistência à mudança por parte de *stakeholders* interessados em manter sua posição no jogo político são pontos de veto para uma reestruturação das políticas sociais. A restrição fiscal e a consequente incapacidade dos países de manterem um modelo de proteção social universal que na prática não atende a todos os setores da população, também são apontados pela literatura como fatores que explicam o surgimento de programas de renda focalizados (Areskoug 1976; Arrigui 1973). Mais recentemente um conjunto de trabalhos tem extraído evidências estatísticas sobre o efeito eleitoral dos CCTs. As análises mostram que o grau de concentração de votos em favor dos partidos políticos que coordenam o Bolsa Família e o Progressa-Oportunidades é significativamente maior entre os eleitores atendidos pelos programas (Hunter e Power, 2005 e 2007; Colosimo e Giolo, 2006; De La O, 2006; Hall, 2006; Nicolau⁶ e Peixoto, 2007; Maldonado, 2007).

Entretanto, de forma sintética é possível afirmar que questões cruciais como a origem e os movimentos de difusão de programas de renda mínima têm sido negligenciados

⁶ Entre outros dados o estudo de Nicolau e Peixoto (2007) mostra que o crescimento de votos nas eleições para o executivo federal no Brasil entre 2002 e 2006, foi proporcional à inversão *per capita* do programa. Para cada cem reais distribuídos pelo Programa Bolsa Família houve um acréscimo de 3% na votação de Lula.

por diferentes vertentes da literatura que em geral centram suas análises na provisão de políticas pelos governos centrais. Como veremos ao longo do trabalho, atores políticos subnacionais são potenciais implementadores de políticas inovadoras⁷.

Agenda Política

No Brasil, as iniciativas de reforma e de criação de programas de transferência de renda foram, em princípio, protagonizadas por dois atores políticos: os senadores Eduardo Suplicy do PT e Cristóvão Buarque do PDT⁸. Os dois políticos com formação acadêmica reconhecidas internacionalmente, trilharam caminhos diferentes, mas percorreram a mesma direção, e, inegavelmente, foram as lideranças que inseriram na agenda política a discussão dos programas de transferência de renda no país. Estes passaram efetivamente a integrar a agenda pública nacional a partir de 1991. Neste ano, o senador Eduardo Suplicy propôs, por meio do Projeto de Lei nº80, a instituição do PGRM a todos os brasileiros residentes no país e maiores de 25 anos que recebiam uma renda correspondente a pouco mais de dois salários mínimos. O projeto foi aprovado por unanimidade pelo Senado e em dezembro de 1991 foi submetido à Câmara dos Deputados onde permaneceu sem apreciação⁹. Em 1996, outro projeto de renda mínima, de autoria do deputado Nelson Marchezan (PSDB) foi aprovado através da Lei nº 9533 de dezembro de 1997 e passou a ser implementado a partir de 1999¹⁰.

⁷ Esta discussão será retomada no próximo capítulo.

⁸ Em 2004, o Senador Cristóvão Buarque se desfiliou do PT e ingressou no PDT do Distrito Federal.

⁹ O projeto original do senador Eduardo Suplicy foi apreciado somente em 2005, sendo arquivado em fevereiro de 2007.

¹⁰ Este programa é um dos objetos de estudo desse trabalho e será abordado no capítulo 4.

Em 1992, Suplicy foi influenciado pelo debate em curso da *Basic Income Earth Network* (BIEN). A BIEN reúne especialistas do mundo na discussão de programas de transferência de renda condicionada e experiências de renda mínima, crédito fiscal por remuneração recebida, seguro-desemprego, renda de sobrevivência e outros programas do tipo. A organização defende a adoção do imposto de renda negativo sugerido pelo economista Milton Friedman¹¹, mecanismo que taxa o rendimento de uma faixa de trabalhadores que ganham acima de um determinado salário anual em favor de outros trabalhadores que não foram capazes de atingir o teto. A participação do senador Suplicy na BIEN fortaleceu a discussão do tema no Brasil e a sua atuação no debate internacional. Tanto que, em 2001, após passar um longo período estudando o tema, Suplicy apresentou um novo projeto ao Senado. O Projeto de Lei nº 266 estabelecia a Renda Básica de Cidadania para todos os brasileiros residentes no país e estrangeiros residentes há pelo menos cinco anos e se constitui em um repasse de benefício monetário definido pelo governo federal em função da “possibilidade orçamentária” e dos limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal – (LRF). O projeto foi aprovado por unanimidade pelo Senado em 2002 e em 2003 pela Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados e se converteu na Lei nº 10.835 de janeiro de 2004. Como se tratou de uma proposta de implantação gradual a partir de 2005, o programa ainda não foi efetivamente implementado pelo governo federal que na própria redação da lei condiciona a execução da política a um conjunto de fatores de ordem econômica e orçamentária.

¹¹ Friedman argumenta que o capitalismo seria o sistema econômico mais dinâmico e mais compatível com a liberdade individual. Reconhece, entretanto, que o capitalismo acaba gerando significativas diferenças de renda e riqueza. O autor argumenta que para se resolver o problema da pobreza, o melhor e mais eficiente instrumento é o imposto de renda negativo, pois justamente atuaria de maneira a não prejudicar o funcionamento do mercado, e, ao mesmo tempo, garantir uma renda a todas as pessoas (Friedman, 1975).

O debate iniciada por Cristóvão em meados dos anos 80 teve como base o seguinte questionamento: "*Se as crianças não estudam porque as famílias são pobres, por que não pagar aos pais para que os filhos não faltam às aulas*"? Um grupo de professores, pesquisadores e intelectuais do Núcleo de Estudos do Brasil Contemporâneo da UNB problematizou a questão levando em consideração fatores positivos e negativos a respeito da viabilidade política, econômica e social da experiência. Após um período de discussão, chegou-se ao consenso que o programa era viável. Foram estabelecidos alguns critérios como o custo em torno de 1% do orçamento geral da União e o pagamento da bolsa por família e não por número de crianças, sendo o valor repassado às mães como uma forma de garantir um melhor controle sobre os gastos. A idéia foi posta à frente e começou a se difundir a partir do lançamento em 1987 do documento *Uma agenda para o Brasil – Cem medidas para mudar o Brasil*. Em 1994, o então candidato ao governo do Distrito Federal, Cristóvão Buarque, incluiu em seu programa de governo o projeto bolsa escola. Nesse período, entre 1987 e 1994, a proposta se transformou no livro *A Revolução das Prioridades: da Modernidade Técnica à Modernidade Ética* e passou a apresentar 103 propostas de reforma com foco no setor educação, sendo amplamente divulgado pelo país.

Em 1993, aproximadamente cinco mil pessoas em 22 cidades debateram as propostas (Aguiar e Araújo, 2002). Nesse mesmo ano, uma idéia defendida desde 1991 pelo economista José Márcio Camargo, ligado ao PT, deu força e visibilidade política aos projetos bolsa escola e renda mínima. Camargo escreveu um artigo no jornal Folha de São Paulo em que defendeu que a renda básica tal como proposta por Suplicy teria um efeito distributivo de curto prazo e seria ineficaz para combater a pobreza intergeracional. No artigo intitulado “*Os miseráveis*”, Camargo propôs uma mudança no desenho da política onde o objetivo principal seria distribuir renda para as famílias de crianças matriculadas em

escolas públicas sob certas condicionalidades. Esta idéia ganhou força entre os economistas e líderes do PT, mas não foi suficiente para compor o plano de governo proposto para a campanha presidencial de 1994. Contudo, a partir do novo desenho institucional da política, agora vinculado à educação, diversos políticos demonstraram interesse pelo programa. Como aponta Melo (2008) os dividendos políticos se tornaram visíveis demais para serem desperdiçados. Em 1995, além da imediata implementação do programa pelo governador Buarque em Brasília, outros municípios brasileiros como Campinas, Santos e Ribeirão Preto também implantaram seus programas. Em Campinas, a implantação do BEM teve participação direta do senador Suplicy. Em meio à campanha eleitoral para presidente de 1994 com a recusa do núcleo petista em incorporar a proposta do PGRM, Suplicy, discutiu com o prefeito de Campinas, José Roberto Magalhães Teixeira (PSDB), uma proposta para implementar um programa de transferência de renda municipal. O projeto enviado à câmara dos vereadores foi aprovado em três meses e Campinas se tornou o primeiro município do país a ter o BEM. As diferentes trajetórias percorridas pelos dois líderes geraram resultados similares e positivos em termos de ações concretas de políticas de renda mínima. O senador Suplicy iniciou sua estratégia de ação diretamente no parlamento e depois com o aprendizado internacional e acordos reformulou sua proposta política. O senador Buarque buscou primeiro o debate acadêmico na posição de reitor e professor da UNB e posteriormente no comando do executivo da capital federal implantou o programa bolsa escola. Desse modo, o engajamento de lideranças nacionais na formulação de propostas de combate a pobreza se configura em um fator importante para o desenvolvimento de políticas sociais inovadoras.

Mas que condições políticas foram necessárias para que o PBE se transformasse em um programa nacional de governo? Que fatores foram cruciais para desencadear o movimento em favor dos programas de transferência de renda? Nesse período em que políticos com idéias inovadoras (*political entrepreneurs*)¹² começaram a apresentar suas propostas na área social, o país como um todo enfrentava uma grave recessão econômica que centralizava a atenção do governo federal para o combate a inflação e para o endividamento externo. A discussão de uma política nacional de combate à pobreza e de distribuição de renda, apesar da mobilização de uma parte da classe política e acadêmica adquiriu menos relevância na agenda pública. Em 1992, o governo do ex-presidente Fernando Collor de Melo expôs ao país o problema da corrupção nas diversas instâncias federais, o que gerou uma forte crise de governabilidade tamanha era a falta de controle sobre os cofres públicos. A resposta da sociedade se deu através da instituição do Movimento Ética na Política que culminou no *impeachment* de Collor. Esta ação além de influir diretamente na política do país colocou a questão da pobreza e da fome novamente na agenda pública nacional. Diversas organizações da sociedade civil de diferentes setores que incluíam associações comunitárias, religiosas, culturais, assistencialistas, educacionais, entre outras, participaram ativamente desse processo que vinculou a bandeira da ética com a bandeira contra a fome.

A ONG referência do movimento foi o Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE) fundada em 1981 pelo sociólogo Herbert de Souza, o Betinho. Em 1993, membros do IBASE liderados por Betinho organizaram uma campanha nacional de

¹² O conceito de *political entrepreneurs* surgiu no contexto da discussão da lógica da ação coletiva de Olson (1999). Para o autor a ação coletiva é possível em uma situação onde os custos são difusos e os benefícios são concentrados. Em oposição a essa concepção, Salisbury (1969), Frohlic e Oppenheimer (1970) defendem que atores podem decidir por conta própria assumir custos e liderar uma ação coletiva que com o objetivo de prover benefícios para todos. Para uma discussão sobre *political entrepreneurs* e difusão de inovações políticas cf. Mintrom (1997).

distribuição de comida à população pobre por meio de comitês. A *Campanha Nacional de Ação da Cidadania Contra a Fome, a Miséria e pela Vida*, como ficou conhecida, em poucos anos instalou centenas de comitês pelo Brasil. Além dessa ação, outros eventos pavimentaram ainda mais o consenso sobre a necessidade de se combater o problema da fome e da miséria. Parlamentares do PT e de outros partidos instituíram a Frente Parlamentar para a Ação pela Cidadania e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) divulgou o estudo “mapa da fome” que revelava que o país possuía 54 milhões de pessoas vivendo na pobreza e na extrema pobreza. O então presidente Itamar Franco declarou que o Brasil enfrentava um “estado de calamidade social” e criou o Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA). O CONSEA formado por membros do governo e da sociedade civil coordenou o *Plano de Combate à Fome e à Miséria*¹³ com apoio do Movimento Ética na Política. Embora os eventos sociais tenham posicionado a pobreza como uma política prioritária para o país e algum avanço tenha ocorrido, na prática o governo federal ainda não havia idealizado nenhum programa inovador ou de efetivo alcance nacional. Em 1995, já sob o comando do presidente Fernando Henrique Cardoso, as preocupações com o ajuste econômico e com a estabilidade do Plano Real dominavam a agenda de trabalho da nova equipe de governo. Faltavam, portanto, outros elementos para que o governo desenvolvesse uma política nacional de combate à pobreza a partir de uma redistribuição de renda que atingisse diretamente os 32 milhões de pobres e 22 milhões de miseráveis apontados pelo IPEA (1993).

¹³ O CONSEA foi extinto em 1995 sendo substituído pelo programa Conselho da Comunidade Solidária que criou o Setor de Segurança Alimentar.

Quatro fatores sugerem a explicação para a mudança de posição do governo federal. O primeiro deles é a continuidade e o fortalecimento do consenso em torno de uma política nacional de combate à pobreza. O segundo é a rápida consolidação do PBE como uma alternativa concreta de política social a partir do reconhecimento da sociedade civil e da comunidade internacional. O terceiro é o interesse político que se mobiliza e apresenta propostas para a criação de programas de renda mínima nas assembléias legislativas estaduais e no Congresso Nacional. O quarto decorre dos dois últimos fatores e se traduz na crescente competição política entre o PT e o PSDB em torno da reivindicação do crédito pela criação do PBE. Conforme exposto por Melo (2007a), em razão da competição política crescente o governo Cardoso foi pressionado a dar uma resposta à sociedade civil e política sobre uma efetiva participação federal em programas de combate à pobreza. Dessa forma, o governo decidiu implantar políticas de transferência de renda com foco em diferentes públicos-alvo. Com base na experiência do PBE do DF o governo criou o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil¹⁴ (PETI) em 1996. No mesmo ano foi lançado o Benefício de Prestação Continuada (BPC) para idosos a partir de 67 anos.

Em 1997, após uma série de acordos internos característicos do jogo político parlamentar que resultaram no bloqueio da proposta do senador Suplicy e na aprovação da proposta do deputado Nelson Marchezan do partido governista, o governo federal lançou o PGRM que efetivamente veio a ser implementado em 1999. Ainda em 1997, um dia após o governo Cardoso sancionar o PGRM, o senador Suplicy fez críticas ao desenho do programa que restringia a participação de todos os municípios e exigia uma contrapartida

¹⁴ O PETI foi criado para combater o trabalho infantil no país. O programa foi direcionado para famílias com renda per capita de até meio salário mínimo com crianças e adolescentes entre 7 e 15 anos. A concessão do benefício é condicionada à não participação das crianças da atividade laboral e sua manutenção na escola em jornada ampliada onde são desenvolvidas atividades educacionais, culturais e esportivas.

local. Suplicy então submeteu uma nova proposta ao Senado que aumentava o benefício às famílias. O governo uma vez mais sinalizou positivamente e ajudou a aprovar o projeto de lei no Senado, mas obstruiu o trâmite na Câmara. Em 2001, apenas dois anos depois de lançar o PGRM, o governo decidiu criar o programa BEF por meio da Lei 10.219, sem restrições aos municípios e sem contra partida local. O PSDB tentou batizar a lei do BEF com o nome Lei Magalhães Teixeira, com o intuito de referenciar o pioneirismo do partido¹⁵. A adesão ao BEF foi rápida e já em 2002, aproximadamente 95% dos municípios brasileiros administravam o programa. A experiência brasileira foi copiada por outros países e passou a ser uma referência mundial no campo das políticas sociais de combate à pobreza.

Em suma, a rápida multiplicação do Programa Bolsa Escola, ocorrida entre um conjunto de outros programas sociais no período 1995 a 2001, permite-nos lançar questionamentos sobre o porquê da ocorrência de tal fenômeno. Fatos como a disputa partidária pela aprovação de projetos nas arenas políticas estaduais e federal ou a resistência de prefeituras petistas em aderir ao PGRM sugerem a existência de uma competição política em torno de programas de renda mínima no país. A próxima seção apresenta as teorias e as questões de pesquisa que dão base ao estudo.

¹⁵ Esta tentativa gerou problemas porque outros partidos como o PT não aceitaram tal denominação. A justificativa defendida era que o Programa Bolsa Escola era reconhecido internacionalmente e deveria ser chamado apenas de Bolsa Escola. O PSDB se convenceu e desistiu de homenagear o ex-prefeito de Campinas, Magalhães Teixeira (Folha de São Paulo, 2001, *passim*).

1.2 Problema de Pesquisa

O problema clássico nos estudos de modelos de difusão é entender que atores políticos adotam inovações e como e em que velocidade tais inovações ocorrem. 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 procurado responder. Os trabalhos produzidos 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 racional. De 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 (1999) 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 interesses¹⁶. 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

¹⁶ Downs (1999) 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.

(1995) 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-adoptantes são tomadores de decisão racionais e a adoção é o resultado de um processo racional de decisão*”.

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.

Sugiyama (2007) considera que a divisão ideológica entre esquerda e direita importa na adoção de políticas de renda mínima. Na sua concepção, políticos de esquerda são conduzidos por seus valores pessoais e morais e são 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 escolhas de adoção de políticas estão relacionadas a existência de tendências e modas entre os membros de um rede social.

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 ao adotante constrangimento político, os quais não podem ser descartados nas análises. Portanto, o presente estudo considera que a referência utilizada para que um ator político tome a decisão de copiar uma inovação do setor social é o cálculo racional sobre os custos da ação *vis-à-vis* os benefícios a serem auferidos. Assim, a formação ideológica ou a rede

social em que o ator está inserido assumem pouca importância nesta explicação. Em outras palavras, 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. Dessa forma, este estudo apresenta uma análise com base na investigação empírica dos *incentivos políticos* que os governantes municipais têm 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 for 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 analisados em função da competição por recursos orçamentários federais e também pela disputa do crédito da implementação do PGRM, numa circunstância em que prefeitos alinhados politicamente com o partido do presidente da república dispõem de mais incentivos para aderir às políticas nacionais, independentemente das regras de adesão estabelecidas.

Processos de difusão horizontal e vertical de políticas são, em geral, analisados pela literatura como um fenômeno único. Contudo, uma distinção importante entre os dois fenômenos deve ser feita. Em processos horizontais de difusão de políticas municipais não há recursos financeiros externos envolvidos e em processos verticais em geral o governo central financia uma parte dos custos da implementação dos programas. Nessa discussão, o problema de pesquisa central a ser investigado é se a competição política é relevante na difusão de políticas horizontais e verticais. A hipótese geral do estudo afirma que a

competição terá mais importância em processos horizontais porque não há investimentos externos envolvidos. Com base nas teorias de difusão de políticas e competição política, que serão discutidas no capítulo 2, e levando em consideração o elenco de fatores citados acima, esse estudo procura responder de forma específica as seguintes questões:

- a) Que fatores explicam a decisão quanto à criação do BEM em um conjunto específico de municípios do Estado de São Paulo?
- b) Por que o BEM foi criado em alguns municípios, mas não em outros?
- c) Como o BEM se difundiu pelo Estado de São Paulo entre 1995 e 2001?
- d) Que fatores influenciaram a decisão dos governos locais em aderir ou não aderir ao Programa de Garantia de Renda Mínima no período 1998 e 1999?

A partir da definição das perguntas centrais, este trabalho tem como objetivo geral descrever e analisar como ocorreu o surgimento e a disseminação do PBE pelo Brasil. O interesse principal é no caso da difusão das políticas sociais de município para município. O interesse secundário é no caso da difusão da política do governo federal para os municípios. O foco do trabalho nas duas dimensões analisadas é o caso do Estado de São Paulo. 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.

Além das razões citadas anteriormente, esse estudo considera outras fatores importantes para a definição da unidade de análise. Um desses fatores é a disponibilidade dos dados, uma vez que reconstruir o processo de origem e difusão do objeto em estudo exige uma pesquisa histórica com base em dados qualitativos, além da organização de dados quantitativos referentes às variáveis testadas. Outro fator é que São Paulo é o Estado de origem do PT, partido que historicamente defendeu a reforma social e que contou em seu quadro com os dois mais importantes atores políticos do programa, Eduardo Suplicy e Cristóvão Buarque. São Paulo também é o Estado de origem do PSDB, partido que criou e implementou o PGRM no país.

Ao se definir o Estado de São Paulo como unidade de análise, espera-se contribuir para apontar o papel que cumprem os municípios paulistas em processos de instituição de novas políticas sociais. De um modo geral, os argumentos aqui desenvolvidos visam suprir a falta de explicações sobre a origem e a difusão de políticas de transferência de renda no Brasil a partir de inovações locais ocorridas em regiões consideradas inovadoras.

1.3 Metodologia

Este trabalho utiliza diferentes métodos e técnicas de investigação para cumprir o objetivo de responder ao problema de pesquisa proposto. Foram coletadas e sistematizadas

informações de natureza qualitativa e quantitativa por meio da realização de entrevistas, consultas a bancos de dados e a documentos oficiais do governo. Foram ainda desenvolvidos dois modelos estatísticos para estimar a probabilidade de um governante copiar ou aderir à política do PBE. Ao estabelecermos como problema de pesquisa as questões concernentes a difusão do Programa Bolsa Escola, tornou-se fundamental definir na estratégia metodológica a compreensão dos fatos que determinaram a origem e o desenvolvimento da política. Desse modo, o estudo faz uso da metodologia *Event History Analysis* (EHA). 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 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.

Entretanto, Mahoney e Goertz (2006) e Meseguer e Gilardi (2005), alertam para as limitações dos métodos estatísticos, sobretudo em pesquisas históricas. Os autores destacam que o método estatístico pode obscurecer a verdadeira relação causal entre as variáveis no que se refere à decisão de um governante copiar ou não a política de outra jurisdição. Dessa forma, os autores sugerem adicionar à análise o uso de dados qualitativos para a melhor compreensão de cada caso em particular. Todavia, uma das principais dificuldades para este tipo de análise é que a busca de dados se torna uma tarefa complexa. Isto porque se trata de um evento passado onde o pesquisador elabora questionamentos sobre fatos que o entrevistado não recorda ou recorda com dificuldade, o que pode significar que a informação não é inteiramente segura. Uma solução é recorrer a pesquisas qualitativas que foram realizadas em períodos próximos à implementação da política ou tomar como referência a opinião de atores chaves do processo que possuem todo o histórico da política na forma de artigos e/ou relatórios. Outra forma de minimizar as limitações metodológicas em estudos sobre eventos históricos que utilizam EHA é considerar o maior número possível de variáveis. A aplicação de *Event History Analysis* 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.

As principais fontes de dados qualitativos foram os jornais Folha de São Paulo, o Estado de São Paulo, O Globo e Correio Braziliense. Aproximadamente 180 matérias sobre a implementação do BEM e PGRM entre 1995 e 2001 foram coletadas. O conteúdo das matérias foi extremamente relevante para guiar o estudo, uma vez que evidenciou a forte disputa política travada pelos líderes do PT e do PSDB em torno da reivindicação do crédito pela criação dos programas de transferência de renda.

Com o propósito de investigar mais profundamente as questões de pesquisa, optou-se também por trabalhar com dados quantitativos. Para tanto, seguindo a lógica de coletar, sistematizar e organizar tais dados, foram montados dois bancos de dados para os dois programas em análise. Para o Banco de Dados do Programa Bolsa Escola Municipal e para o Banco de dados do Programa de Garantia de Renda Mínima, foram examinadas e organizadas as seguintes fontes:

- Projeto de Pesquisa Acompanhamento e Avaliação da Política Pública de Transferência de Renda no Brasil, financiado pelo CNPq. Coordenação: Núcleo de Estudo em Políticas Públicas da Universidade de Campinas e Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão. O levantamento realizado fornece informações gerais sobre os municípios que criaram o Programa Bolsa Escola, o partido político do autor da proposta, a média do gasto público por família, as formas de acesso ao benefício e o tipo de financiamento e modelo de gestão empregado.
- IPEA. Estudo: Mapeamento dos Programas de Garantia de Renda Mínima no Brasil. Dados gerais sobre os municípios que aderiram ao programa do governo federal e os Estados que criaram seus próprios programas. O levantamento fornece também informações gerais como a data de criação dos programas, o partido político autor da proposta e os objetivos sociais propostos.
- Tribunal Superior Eleitoral. Dados das eleições municipais dos anos 1996 e 2000.

- Tribunal Regional Eleitoral do Estado de São Paulo. Dados das eleições municipais dos anos 1992, 1996 e 2000.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Dados da contagem da população 1996 e 2007; Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) 1991-2000; Número de crianças pobres 1991-2000; Número de pessoas pobres 1991-2000; Renda per capita 1991-2000; Transferência de Renda do Governo Federal às famílias pobres; Transferência de Renda do Governo Federal para Municípios e Produto Interno Bruto dos Municípios 1999-2004.
- Governo Federal/Ministério da Educação (MEC). Lista dos municípios selecionados para o PGRM de acordo com os critérios renda familiar per capita de 1991 e receita tributária per capita de 1996, ambos abaixo da média estadual¹⁷; lista dos municípios que aderiram e não aderiram ao programa; número de famílias beneficiadas; benefício médio por família; custo total do programa por município e Estado; Documentos oficiais e relatórios.
- Relatórios do Banco Mundial, UNESCO, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), IPEA e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).
- BIEN - *Basic Income Earth Network*. A Rede na Terra de Renda Básica disponibiliza *papers*, relatórios e debates sobre as experiências de transferência de renda de vários países do mundo. O site é acessado pelo endereço www.basicincome.org.

Através da organização do conjunto dos dados coletados e considerando as várias fontes de informações, observamos que havia divergências quanto ao número exato de municípios que criaram o BEM e aderiram ao PGRM no país. Esse problema metodológico foi solucionado ao cruzarmos os dados da pesquisa UNICAMP/UFMA, e Relatórios oficiais do Governo Federal.

¹⁷ As fontes utilizadas para o cálculo foram respectivamente o Censo Demográfico de 1991 do IBGE e os dados da Receita Tributária de 1996 da Secretaria do Tesouro Nacional – STN. O levantamento foi feito pelo IPEA.

Uma importante contribuição desse estudo é demonstrar comparativamente através de modelos estatísticos probabilísticos a evolução da trajetória do BEM e do PGRM entre os municípios do Estado de São Paulo e suas diferentes taxas de adesão. Na análise leva-se em conta uma diferença fundamental entre os dois programas que é o financiamento da política. Essa variável tem peso importante na decisão do governante local, mas não é definidora. As questões de pesquisa e as hipóteses específicas são apresentadas nos capítulos três e quatro que informam os resultados dos testes estatísticos para os dois programas.

1.4 Estrutura e Organização

O trabalho está organizado em cinco capítulos. O primeiro capítulo localiza a importância e emergência dos programas de transferência de renda na reconfiguração dos modelos de bem-estar social. De modo preliminar são também apresentados e descritos os eventos que antecederam a criação do Programa Bolsa Escola e como esta experiência despertou o interesse político em várias partes do país. Nesta primeira parte são identificadas as questões de pesquisa que motivaram a realização do estudo e a opção metodológica que recorre a um mix de dados qualitativos e quantitativos e aos modelos estatísticos *análise de sobrevivência e logit*.

O segundo capítulo informa os fundamentos teóricos utilizados no estudo. Inicialmente faz-se uma breve discussão sobre a agenda de pesquisa sobre o tema das políticas sociais no Brasil. Demonstra-se que a literatura nacional apresenta importante contribuição ao focar suas análises no federalismo e nas relações intergovernamentais, mas ao mesmo tempo não contempla estudos sobre a difusão de programas sociais inovadores.

Na seção seguinte é feita uma revisão sobre as teorias de difusão de políticas demarcando-se sua origem e evolução no tempo. A seção descreve o uso de diferentes abordagens teóricas e sua aplicação nas análises sobre o caso norte-americano e europeu. A exceção observada para o caso brasileiro é descrita em detalhes. Na seção seguinte são feitas considerações sobre as teorias de competição política onde o objetivo é evidenciar a importância desta variável para estudos de disseminação de políticas de transferência de renda. Na última seção, a principal finalidade é definir o modelo teórico do estudo e destacar a relevância do papel que cumprem os municípios em processos de difusão no país.

O terceiro capítulo descreve a difusão do Programa Bolsa Escola Municipal no país com ênfase no Estado de São Paulo. O papel decisivo desempenhado por atores chaves da política, com destaque para a atuação dos senadores Eduardo Suplicy em Campinas e Cristóvão Buarque em Brasília é analisado de forma sistemática. A seção seguinte informa o quadro da difusão do BEM pelo país, considerando a evolução do programa antes e depois da instituição do PGRM e do BEF. Na penúltima seção, descreve-se e analisa-se por meio de metodologia de EHA a difusão do BEM no Estado de São Paulo. O intuito é demonstrar que esta técnica estatística permite ao pesquisador estimar o peso de fatores internos, externos e estruturais¹⁸ em processos de difusão. Na última parte é apresentada a conclusão do capítulo com base nos resultados do modelo e no teste de hipóteses.

¹⁸ Os fatores internos, externos e estruturais são definidos pela literatura de difusão para classificar as características da unidade de análise. Fatores internos estão ligados ao desenvolvimento socioeconômico, gastos governamentais e aos resultados eleitorais. Fatores externos estão relacionados às redes sociais ou de políticas e os estruturais se referem às dimensões proximidade geográfica e as relações intergovernamentais. Em consistência com os trabalhos da literatura, este estudo utiliza tal classificação ao longo do texto (Berry e Berry 1990, 1992; Collier e Messick 1975; Brinks e Coppedge 2006; Mooney 2001; True e Mintrom 2001).

No quarto capítulo são apresentadas as razões que levaram o governo federal a criar o PGRM. É enfatizado na análise que a decisão de criar um programa nacional de renda mínima foi motivada pelo sucesso político dos programas municipais prévios. A seção sobre o contexto político revela que o interesse imediato dos municípios aptos e não aptos a aderir ao PGRM antecipou sua substituição pelo segundo programa nacional, o BEF. A parte final do capítulo analisa com base nos resultados do modelo estatístico logit os fatores que levaram prefeitos paulistas a tomarem a decisão de aderir ao programa. O capítulo se encerra com a análise dos resultados do teste de hipóteses do modelo.

O capítulo de conclusão faz referência aos principais pontos abordados pela tese e pontua os achados do estudo da difusão do BEM e do PGRM. As conclusões destacam o efeito da variável competição política e dos partidos políticos sobre a emulação e a adesão aos programas em análise. Destaca-se ao final a aplicação da abordagem em outros estudos a partir das questões que nortearam o desenvolvimento do trabalho.

Capítulo 2. As teorias de difusão de políticas e competição política

Este capítulo apresenta o referencial teórico que é utilizado na pesquisa. O capítulo está dividido em quatro seções. A primeira seção destaca a abordagem predominante na literatura nacional que trata sobre o exame do desenvolvimento de políticas sociais, o institucionalismo histórico. Os estudos institucionalistas analisam o resultado de políticas com foco nas relações intergovernamentais privilegiando o papel do governo federal no processo de descentralização. Como será visto mais adiante, tais estudos apresentam análises limitadas sobre o fenômeno da difusão de políticas pelo país. A segunda seção apresenta uma descrição sobre a origem e o desenvolvimento das teorias de difusão de políticas presentes na literatura. Destaca-se o foco na produção predominante, o caso dos estados americanos e dos países europeus e a evolução das abordagens e das técnicas de pesquisa no período recente. Ao mesmo tempo, aponta-se a falta de estudos de difusão em países em desenvolvimento que levem em conta a emulação de políticas entre governos locais.

A terceira seção se refere à literatura sobre competição política. Esta literatura problematiza como a natureza da competição política modifica o comportamento dos atores. O intuito é investigar à luz das teorias qual é a conexão existente entre a oferta de políticas de corte redistributivo e o sistema político. Considerando a ausência de análises sobre o papel que cumprem os governos locais em reformas do setor social em países em desenvolvimento, o presente trabalho desenvolve outro tipo de abordagem. Nessa perspectiva, a quarta seção apresenta a definição do modelo teórico do estudo, onde se analisa a relação entre difusão e competição política. De um modo geral, o objetivo do capítulo é apontar a utilidade e as limitações das diferentes abordagens teóricas com relação

ao objeto de estudo do trabalho e ao mesmo tempo definir um quadro teórico-conceitual adequado para a análise.

2.1 Políticas sociais no Brasil: a abordagem institucionalista

Autores institucionalistas identificam uma mudança na trajetória da política social brasileira a partir da transição democrática e a partir da promulgação da Constituição de 1988. Com a vitória de prefeitos e governadores oposicionistas do regime autoritário nas eleições de 1982, a nova agenda de políticas sociais passou a priorizar a reorganização dos programas por meio da descentralização das ações e da participação cívica. O objetivo dos novos atores políticos visava a ruptura da estrutura vigente que se caracterizava principalmente pela centralização dos recursos financeiros no executivo federal e pela fragilidade dos mecanismos de cooperação e coordenação institucional. Além desses fatores, problemas relacionadas a descontinuidade das políticas, perda de alvo (*mistargeting*) e deficiência de controle orçamentário caracterizaram o cenário de transição política. Draibe (1993, 1995, 1998a e 1998b e 2004) assinala que embora tenha havido forte resistência da elite política representante do regime ditatorial, as mudanças propostas pelos novos atores lograram êxito a partir da redemocratização e da Constituição de 1988¹⁹. Na visão da autora, nesse período, o papel centralizador do Estado foi alterado para um padrão menos rígido e mais descentralizador no que se refere à implementação das políticas e dos programas sociais.

¹⁹ Sobre a relação de novos e velhos atores políticos no período de transição democrática e constitucional, Souza (2001) observa que “o processo constituinte não se caracterizou pela ruptura com os partícipes do antigo regime, mas sim pela aceitação de novos e velhos atores, visando à legitimação da nova ordem democrática e assegurar a continuidade da mesma. Essas características ampliaram o número de atores no processo decisório, fragmentando o poder, sem desintegrar, contudo, as velhas coalizações políticas”.

Entretanto, tentativas efetivas de reformas na área social vieram ocorrer somente após alguns anos do início dos governos democráticos em função, entre outros fatores, do modelo centralizador herdado que dificultava a ação política dos atores políticos. Nessa perspectiva, a reforma dos programas sociais passou a ser um tema da agenda pública nacional onde se discutia fundamentalmente questões relativas aos objetivos das políticas e os meios para sua implantação em um sistema federativo sob novas regras constitucionais. Esta área despertou grande interesse na literatura nacional que aborda o federalismo e o desenvolvimento das políticas sociais (Almeida, 1995; Draibe, 1993, 1995, 1998a, 1998b e 2004; Arretche, 1999, 2000, 2002, 2004a, 2004b; Abrucio 2002, 2005; Souza, 1997, 1998 e 2003; Melo 1996a, 1996b; Silva, 1997 e 2004; Montero e Samuels, 2004; Samuels, 2003 e 2004). Os estudos institucionalistas trazem grande contribuição ao debate ao examinarem o tema da reforma dos programas sociais sob a perspectiva do federalismo e seus rebatimentos nas relações intergovernamentais. As análises sobre os problemas de cooperação e coordenação e os custos para a reforma da educação e da saúde para os governos subnacionais, por exemplo, são pontos cruciais para explicar o sucesso ou fracasso de políticas reformistas na América Latina²⁰.

Os estudos de Arretche (*ibidem*) sobre os determinantes da descentralização das políticas sociais no Brasil investigam os desafios institucionais impostos pelo novo desenho do federalismo brasileiro. A autora examina de que forma a capacidade fiscal e administrativa, as regras institucionais e as relações entre esferas de governo moldam o processo de descentralização e sua extensão. A análise da implementação das políticas de

²⁰ Sobre a discussão de reforma do setor social na América Latina ver: Menicucci (2007) Nelson (2000), Kaufman e Nelson (2004), Arretche (2004b) e Draibe (2004), estas três últimas referências em conjunto com outros trabalhos analisam os problemas relacionados às reformas políticas nas áreas de saúde, educação e previdência social.

educação básica, saúde (Sistema Único de Saúde), assistência social e habitação mostram que os resultados da descentralização variaram significativamente entre os Estados. Esta variação é explicada em função do histórico e da natureza da política. Sua conclusão final aponta que a extensão da descentralização das políticas está diretamente associada ao cálculo do custo da implementação pelos municípios que levam em conta diretamente sua capacidade administrativa e fiscal. Nesse sentido, quanto maior a estrutura de incentivos oferecida pelo governo federal maior é a probabilidade dos municípios descentralizarem as políticas. A perspectiva analítica desenvolvida por Arretche revela uma dimensão pouco explorada pela literatura que estuda a reforma das políticas sociais, ou seja, a questão da integração vertical de Estados federativos e os problemas decorrentes desta relação.

Os estudos de Abrucio (*ibid.*) focam esta questão e discutem a montagem de sistemas de proteção social em países federativos a partir de uma abordagem que foca os problemas de cooperação e coordenação entre as esferas de governo. Essa discussão considera o papel do governo federal enquanto agente coordenador e indutor de reformas e como um potencial ator impedidor de conflitos políticos. Contudo, dada a autonomia das esferas de governo, o desafio posto para o executivo federal é o de estabelecer um equilíbrio entre o compartilhamento de políticas nacionais e a competição federativa por inovação institucional. Uma das conclusões apresentadas pelo autor é que embora a competição e a independência dos governos subnacionais evitem o problema da *armadilha da decisão conjunta*²¹, uma série de outros problemas são passíveis de ocorrer. Estes estariam relacionados à falta de solidariedade entre as partes em função do excesso de

²¹ Scharpf (1988) define o dilema da armadilha da decisão conjunta como uma estrutura em que todas as decisões tomadas por unidades federativas de governo são o máximo compartilhadas. Nesse caso, haveria uma tendência à uniformização das políticas e ao mesmo tempo o arrefecimento de práticas inovadoras, bem como, o enfraquecimento de *checks and balances* entre governos.

concorrência, aos efeitos negativos resultantes de escolhas entre a competitividade econômica e social e disputas fiscais por investimentos privados. Em síntese, conforme o próprio autor assinala “o desafio é encontrar caminhos que permitam a melhor adequação entre competição e cooperação, procurando ressaltar seus aspectos positivos em detrimento dos negativos”.

Almeida (*ibid.*) chamou a atenção para os obstáculos ao processo de transição histórica do federalismo brasileiro que no plano teórico passa de um sistema centralizado para um sistema do tipo cooperativo. De acordo com a autora, o primeiro obstáculo característico dessa transição decorreu da oscilação dos recursos federais e a consequente resistência das unidades subnacionais em assumir novos encargos e atribuições na implementação das políticas sociais. O segundo obstáculo decorreu da dificuldade do governo em implantar mecanismos de cooperação eficazes e indutores da descentralização das políticas o que resultou em graus diferentes de participação municipal na área social. A autora avalia que em razão das condições institucionais e regras constitucionais e das diferentes arenas decisórias, o governo logrou êxito em alguns setores e enfrentou dificuldades em outros.

Souza (2001) ao analisar a nova configuração do federalismo brasileiro, em certo sentido corrobora Almeida, ao concluir que o governo federal embora tenha perdido poder continua como um ator relevante na implementação de políticas públicas. Conforme a própria descreve:

A engenharia constitucional brasileira gerou um federalismo que incorpora múltiplos centros de poder e que pode ser caracterizado como um sistema complexo de dependência política e financeira entre esferas de governo. Desde 1988, vários centros de poder, embora desiguais, passaram a ter acesso ao processo decisório e à implementação de políticas. Em um sistema democrático e com marcas consociativas, os políticos subnacionais tornaram-se uma

fonte de apoio para a coalizão nacional de governo, com possibilidades de sustentar ou vetar políticas públicas, inclusive nacionais. A força desses políticos e dessas esferas não significa, todavia, que o Executivo e o governo federal tornaram-se atores passivos (Souza, 2001. págs. 549-550)

Entre as análises no campo da implementação e avaliação das políticas públicas, as produções de Faria (2007), Hochman (2007), Menicucci (2007), Borges (2006) e outros têm discutido comparativamente a implementação de programas de saúde e educação no Brasil. Esses autores apontam, por exemplo, as limitações das explicações institucionais sobre o comportamento político e ilustram de forma comparada como a trajetória de programas é afetada pelas relações assimétricas entre instituições e atores individuais. Em suma, a abordagem institucionalista analisa o efeito de conjunturas críticas para explicar a mudança de trajetória (*path dependency*) das políticas sociais. Os estudos apontam que a transição democrática e o desenho do novo federalismo resultaram em um novo tipo de relações intergovernamentais onde o foco prioritário são as análises sobre o grau de adesão dos municípios às políticas federais. O presente estudo considera que tais análises contribuem com achados importantes para questões concernentes ao federalismo brasileiro, principalmente no que se refere aos processos de implementação de políticas públicas coordenados pelo governo central. Esta literatura aponta, por exemplo, que, embora o novo federalismo nacional tenha reconfigurado as relações intergovernamentais, o papel do governo central é ainda fulcral para induzir o comportamento de atores institucionais em políticas de natureza redistributivas.

Contudo, 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.

Uma análise mais criteriosa deve levar em conta que os municípios assumiram um papel estratégico no que se refere à oferta de políticas de bem-estar à população. Na visão institucionalista mais rígida caberia aos municípios somente escolherem aderir ou não às políticas do governo federal. Nesse sentido, a literatura negligencia as inovações locais como um fenômeno típico da descentralização. Em meio à oferta de políticas federais, um conjunto de municípios brasileiros lançou e competiu por políticas e isto é um tipo de descentralização que não foi objeto de análise. Outra limitação da abordagem institucionalista é não considerar o papel inovador dos atores políticos locais. Inovações locais diferiram muitas vezes das políticas sociais federais e alguns municípios, particularmente as maiores cidades, optaram por inovar ou copiar políticas de outros municípios ao invés de aderir aos programas federais. Municípios dos Estados do Rio de Janeiro, Paraná, Rio Grande do Sul e São Paulo criaram os programas Orçamento Participativo, Bolsa Escola Municipal, Programa Médico da Família, Plano de Atendimento à Saúde, entre outros. Tais inovações representam um processo de desenvolvimento horizontal que ocorre entre governos locais e sem a participação federal. Ao focar as relações intergovernamentais a abordagem institucionalista enfatiza o papel do governo federal e a pressão vertical por reformas²².

²² Para uma discussão sobre o processo vertical e horizontal na implementação de políticas sociais, ver: Elkins e Simmons (2005) e Weyland (2005).

Um exemplo que considera o papel do governo federal em detrimento do papel dos municípios é encontrado em Rocha (2005). A autora cita que na segunda metade da década de 1990, o governo federal lançou um conjunto de programas de transferência de renda que podem ser entendidos como uma resposta às falhas de implementação dos programas municipais. Ao considerar especificamente o caso do Programa Bolsa Escola, a autora assinala que as tentativas de implementação por iniciativa municipal demonstraram a necessidade de federalização do programa, conforme evidencia a análise a seguir:

“Na verdade, os “novos” programas federais – “novos” por oposição ao daquele no âmbito da LOAS – tiveram como origem programas locais. Em meados da década de noventa, o programa denominado Bolsa-Escola, nos moldes propostos no programa de governo do PT à Presidência da República, começa a ser implementado em algumas prefeituras, a primeira tendo sido Campinas, e também no Governo do Distrito Federal. A visibilidade e o sucesso do programa nestes dois casos levaram à sua proliferação de forma atabalhoadas em um sem número de municipalidades e em algumas unidades da Federação. Essas, contrariamente a Campinas e Distrito Federal, muito raramente reuniam as condições financeiras, técnicas e operacionais para a implementação de um programa deste tipo, que acabaram sendo abandonados” (Rocha, 2005. pág.2).

Sua análise conclui que em razão da incapacidade financeira de arcar com os custos da implementação, os municípios extinguiram os programas. No mesmo período, em decorrência dessa situação, o governo federal lança a primeira versão nacional do PBE – o PGRM em 1997. Entretanto, como a própria autora afirma, o programa federal passou por dificuldades por depender em parte do financiamento municipal:

“O governo previa a implementação do programa na totalidade dos municípios em cinco anos, correspondendo à incorporação de 20% dos municípios a cada ano, dos mais pobres aos menos pobres. No entanto, os resultados foram pífios, com pouco interesse dos

municípios, problemas de cadastramento de potenciais beneficiários, dificuldades operacionais de toda natureza, desde as de comunicação entre Brasília e os municípios, até dificuldades logísticas para realização do pagamento do benefício às famílias” (Rocha, 2005. pág.3).

Uma vez mais, a autora credita aos municípios os problemas de implementação do programa e explica porque o governo federal tomou a decisão de lançar a segunda versão nacional do PBE em 2001.

“Tendo em vista o fracasso das parcerias entre municípios e governo federal, assim como as evidências irrefutáveis de que a grande maioria das municipalidades não reuniam condições operacionais, técnicas e financeiras para tomar a frente do processo local de implementação de um programa de transferência de renda, o governo federal relança, em 2001, o Bolsa-Escola em novas bases: passa a bancar 100% do valor dos benefícios, o que resolve a questão financeira” (Rocha, 2005. pág.2)..

Em síntese, a análise da autora destaca a capacidade institucional do governo federal em processos de implementação de políticas sociais. Ao mesmo tempo a análise não considera como um dado positivo a capacidade dos governos locais de desenvolverem políticas inovadoras que venham a ser incorporadas por instâncias maiores de governo, ao contrário cita um suposto desinteresse dos municípios pelo primeiro PBE nacional. Na verdade, conforme o presente estudo evidencia no capítulo 4 desse trabalho, mesmo com a criação de um conjunto de programas federais de transferência de renda, alguns municípios continuaram a criar seus próprios programas locais e a maior parte deles – sobretudo, os mais pobres - demonstrou grande interesse pelo PGRM. Adicionalmente deve ser destacado que um dos problemas da relação intergovernamental na implementação do PGRM ocorreu

em razão do fator competição política, uma vez que várias instâncias municipais pressionaram o MEC para a entrada prévia no programa.

Nessa perspectiva, a dinâmica político-institucional que rege a relação entre as esferas de governo quanto à implementação de políticas sociais deve ser examinada de forma mais profunda. Além de análises sobre processos verticais e horizontais ou pressões internas (*bottom-up*) e externas (entidades internacionais), estudos sobre a descentralização e difusão de políticas sociais devem levar em conta potenciais mecanismos causais que envolvem estas diferentes dimensões. Nesse sentido, o presente estudo argumenta que o movimento em prol de reformas e da disseminação de políticas sociais entre os municípios brasileiros, desencadeado a partir dos anos 90, foi um fenômeno mais complexo do que em geral destaca a abordagem institucionalista. A ausência de estudos na literatura nacional que investiguem a emulação de políticas sociais entre os municípios, em função, por exemplo, da paralisia do governo federal quanto à apresentação de uma proposta nacional de combate à pobreza via programas educacionais é um dos objetos de estudo desse trabalho. A descrição da teoria que aborda parte dessa discussão é descrita a seguir.

2.2 A literatura de difusão de políticas

A explicação dos fatores que causam a difusão de idéias, eventos ou políticas não é nova na literatura. Os primeiros estudos surgiram ainda nos anos 1940 quando se observou o caso da adoção de novas tecnologias em vários municípios no Estado americano de Iowa²³. Estudos sociológicos como os de Coleman, Katz e Menzel (1957) também figuram

²³ Os estudos de Ryan e Gross (1943) e Rogers (1958) focalizaram a disseminação da tecnologia do milho híbrido.

entre as primeiras contribuições da literatura. A aplicação da teoria em outras áreas como a geografia, a economia e as ciências sociais, resultou na ampliação do escopo das pesquisas e dos procedimentos metodológicos.

A contribuição seminal para o crescimento desse ramo de pesquisa na ciência política é creditada a Walker (1969) que estudou o caso da difusão de inovações entre os Estados americanos. O problema central do trabalho examina porque novos programas sociais são mais rapidamente implementados por alguns governos subnacionais em comparação com os demais. Para cada Estado o autor mensurou a média da velocidade da adesão de 88 programas federais e correlacionou-a com atributos econômicos, sociais e políticos. Observou-se que há um padrão de adesão geográfico onde alguns Estados considerados pioneiros aderem primeiro às inovações. Em seguida outros Estados pioneiros, mas mais conservadores também aderem à inovação. Por fim, algumas unidades mais conservadoras e não pioneiras tomam a decisão de aderir aos programas²⁴. Um estudo posterior, desenvolvido por Gray (1973), examinou o padrão de difusão nacional entre três políticas concluindo que a velocidade e a natureza da difusão variaram por área de política. A partir destas duas primeiras importantes contribuições, a busca de explicações sobre fenômenos de difusão passou a ser objeto de interesse variado e crescente²⁵ entre pesquisadores de diferentes áreas. Dessa forma, estudos sobre a adoção de inovações no setor industrial, no setor de serviços e sobre a abrangência de novos modelos de difusão no

²⁴ O estudo de Walker (1969) encontrou algumas evidências de efeito de competição política na difusão das políticas analisadas. O teste de correlação empregado estimou competição política de duas formas distintas: alternância no poder e margem de vitória medida pela porcentagem de votos do candidato perdedor da eleição (as duas situações foram definidas como prováveis fatores geradores de mais incentivos à inovação). O autor considerou o resultado como consistente com a literatura corrente (literatura dos anos 60 e 70) ao qual enfatizava as questões organizacionais e de teoria da decisão defendidas por autores como James March e Herbert Simon.

²⁵ Embora o próprio Walker em um *Comment* publicado na *American Political Science Review* tenha chamado a atenção que somente após quatro anos da publicação do seu artigo, um estudo sobre difusão foi produzido (Walker, 1973).

setor público e nas políticas públicas passaram a ser produzidos (Mohr, 1969; Becker, 1970; Crenson, 1971 e Nadel, 1972).

Estudos conduzidos por Walker (1969) e Collier e Messick (1975) passaram a considerar o problema metodológico da interdependência na análise da adoção de políticas inovadoras. Uma questão central passou a ser tentar entender de forma mais complexa quais e como os fatores internos e externos impulsionam processos de difusão. Nesse sentido, o problema de Galton - o qual analisa se resultados de políticas baseados em relações causais entre unidades podem estar distorcidos pelo efeito da difusão - passou a ser visto como um enigma central nessa área. Os estudos passaram a considerar não somente fatores internos como o nível de desenvolvimento socioeconômico e o capital social, mas também fatores estruturais como a proximidade espacial com os vizinhos e fatores externos como as redes sociais. Em resumo, esses autores alertaram para a necessidade de avaliar o peso potencial dos fatores externos e estruturais sobre os fatores internos em processos de difusão.

Apesar de estes trabalhos terem representado indubitavelmente um importante avanço nas pesquisas de difusão, este campo de estudo só veio a ser mais explorado a partir da preocupação com a explicação dos fenômenos políticos globais ocorridos a partir dos anos 1990. Fenômenos que se propagaram pelo mundo como a onda democrática, a liberalização econômica e a privatização do setor previdenciário atraíram grande atenção de pesquisadores (Brinks e Coppedge, 2006; Elkins e Simmons, 2005; Meseguer, 2003 e 2005; Weyland, 2004, 2005 e 2007). A difusão de políticas públicas entre os países da União Européia e numa escala global (Zeitlin, 2003; Porte, Pochet e Room, 2001; Mosher e Trubek, 2003; Ferrera, Matsaganis e Sacchi, 2002; Scott e Holder, 2005; Knill, 2005; Radaelli, 2005; Dobbin *et al.* 2007; Rose, 1993 e 2004 e Stone, 1999 e 2000) e entre os

governos sub-nacionais nos Estados Unidos (Balla, 2001; Mintrom, 1997; Mintrom e Vergari, 1998; Newmark, 2002; Lee, 2005; Karch, 2007) também mereceram grande atenção dos estudiosos do processo de difusão.

A onda de estudos de difusão, trouxe também uma proliferação de rótulos como *policy band-wagoning* (Ikenberry, 1990), *policy emulation* (Bennett, 1991), *lesson-drawing* (Rose, 1993), *policy borrowing* (Cox, 1999), *policy transfer* (Dolowitz e Marsh, 2000) e *policy shopping* (Freeman e Tester, 1996).

O quadro 1 a seguir informa os conceitos de difusão mais utilizados pela literatura (Stone, 2000), bem como os quatro fatores característicos de *policy convergence* (Bennett, 1991).

Quadro 1 – Tipologias de Difusão.

Tipo de Difusão	Conceito
Policy Convergence	Difusão de políticas ou práticas que se desenvolvem a partir de estruturas, processos e performance similares, com ou sem vínculos diretos entre as unidades (Bennett, 1991).
Policy Emulation	Envolve a noção de “idéias emprestadas”, as quais devem ser adaptadas por meio de instrumentos e de estrutura para as condições locais.
Policy Harmonization	Situação em que convergências são promovidas em função do reconhecimento dos altos custos da divergência para todas as unidades. Ex: União Européia.
Policy Communities	Disseminação de políticas e informações a partir de uma rede de interação formal que envolve troca de experiências e a busca por solução de problemas comuns.
External Inducement	Envolve o uso de poder e de ação coercitiva por parte de agências e organismos internacionais numa situação do tipo “sem reforma, sem dinheiro” (Peters, 1997).
Policy Diffusion	Processo onde as escolhas políticas de uma unidade afetam as escolhas políticas de outras unidades (Elkins e Simmons, 2005).
Policy Transfer	Processo pelo qual políticas e práticas são utilizadas por uma jurisdição após esta conhecer as políticas e práticas de outra jurisdição. Dolowitz e Marsh (2000).
Policy Learning	Implica uma decisão racional de governos no sentido de emular programas ou práticas políticas que potencialmente irão gerar melhores resultados do que outras alternativas (Rose, 1991).
Lesson-drawing	Condições sob as quais políticas de uma jurisdição são copiadas por outras jurisdições por meio da criação de uma estrutura similar de funcionamento (Rose, 1993).

Fonte: Stone (2000), Bennett (1991), Dolowitz e Marsh (2000), Elkins e Simmons (2005), Peters (1997). Elaboração do autor.

Na onda de novos estudos sobre difusão, o trabalho de Berry e Berry (1990), sobre a adoção de loterias entre os governos estaduais dos Estados Unidos representou um grande avanço no campo teórico e metodológico. Os autores passaram a estudar o fenômeno da

difusão a partir da aplicação de *Event History Analysis* que permite mensurar o efeito de fatores internos como o desenvolvimento econômico, fatores externos como redes sociais ou de políticas e fatores estruturais como as relações intergovernamentais e proximidade geográfica sobre a adoção de políticas. Esta abordagem, que utiliza modelos estatísticos para estimar a probabilidade de uma política ser emulada por uma unidade de governo, define o ano como unidade de observação.

Para Elkins e Simmons (2005), o renascimento da pesquisa de difusão na ciência política nos anos 1990 evidenciou mais claramente o papel dos atores estaduais em países federativos, os quais podem tomar decisões a favor ou contra seus pares. A crítica feita pelos autores afirma que raramente os estudiosos ou não levam em conta o papel que cumprem os governos subnacionais ou definem esta variável como dependente. O principal ponto de análise abordado pelos autores chama a atenção para a necessidade de definir hipóteses e testes empíricos que apontem como, quando e por que as difusões são limitadas ou se ampliam. Ainda conforme os autores, os esforços da pesquisa de difusão têm tido um renovado interesse em refinar métodos econométricos para estimar os efeitos espaciais e de redes em formação. Uma abordagem teórica e conceitual foi desenvolvida a partir de algumas premissas:

- i) difusão não é um resultado, mas um dos mecanismos associados a um processo mais complexo com um provável resultado;
- ii) a implicação de interconexão entre as unidades, onde a decisão de uma unidade adotar ou não uma prática afeta a probabilidade de decisão de outra unidade;
- iii) difusão é caracterizada pela falta de coordenação entre as unidades envolvidas;

iv) mecanismos de difusão podem ser de dois tipos: diretos e indiretos, sendo o primeiro ligado a fatores em que a decisão política de um governo altera o valor da política para outros governos e o segundo em que a decisão de um governo não altera as condições de adoção de um outro governo mas gera aprendizado (*learning*).

Tal abordagem teórica desenvolvida pelos autores se soma a duas classes de explicações já presentes na literatura. Em resumo, a primeira classe explica a difusão em razão de respostas similares para condições similares (Walker, 1969; Mintrom, 1997). Nessa situação, por exemplo, países respondem similarmente, mas de forma independente para os problemas de choques econômicos. A segunda classe explica a difusão a partir de uma operação coordenada por um grupo de nações, por um poder hegemônico ou por uma organização internacional em um desenvolvimento horizontal - processo de colaboração internacional típico de comunidades epistêmicas - ou vertical - processo de coerção conduzido por instituições financeiras de capital internacional – (Frye e Mansfield, 2004; Murillo 2001; Schamis, 1999; Geddes, 1994 e Wallis (1999). A alternativa apresentada pelos autores combina elementos das duas primeiras classes²⁶ e constitui a noção de uma ação descoordenada, mas interconectada. Sob este conceito, governos tomam decisões sem cooperação ou coerção, ou seja, de forma independente, mas ao mesmo tempo de modo interconectado em razão da escolha de outros governos.

²⁶ Levi-Faur (2005) considera crucial investigar mudanças sistêmicas a partir da distinção de processos horizontais (grupo de atores que tomam decisões a partir da decisão de outros atores) de processos verticais do tipo *top-down* e *bottom-up*.

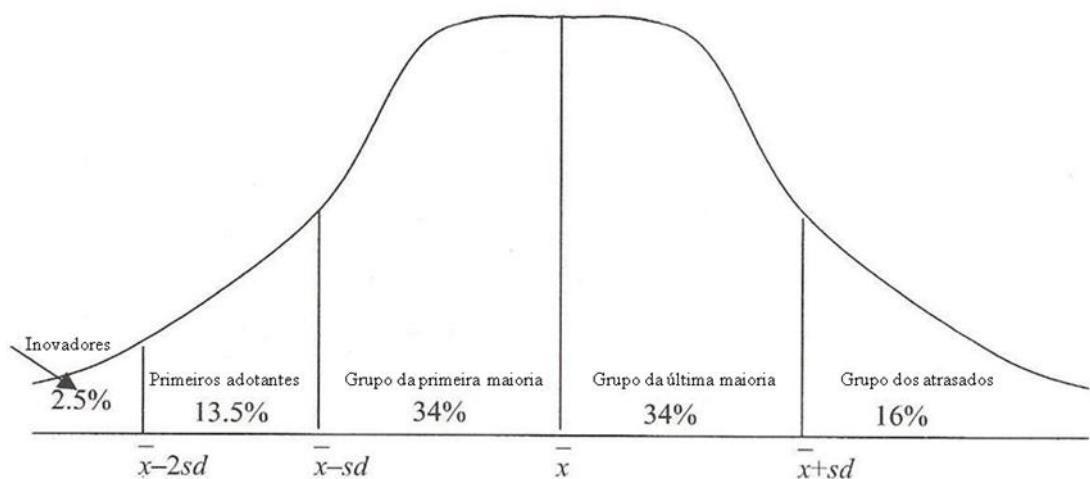
Nutley *et al.* (2002) em uma vasta revisão da literatura, consideram que pesquisas empíricas de difusão de inovações têm gerado um vasto conjunto de proposições e generalizações sobre a natureza do processo de difusão e os fatores que estimulam ou inibem as taxas de adesão. Desse modo, diferentes mecanismos e variáveis devem ser considerados para mensurar adequadamente os fatores que afetam a escolha política. Com base nos resultados de pesquisas empíricas, os autores listaram os fatores que afetam a probabilidade de uma inovação ser adotada, os quais são:

- i) atributos da inovação;
- ii) características da unidade adotante;
- iii) características do contexto;
- iv) característica dos atores que promovem a inovação;
- v) os canais de comunicação.

A análise aponta que a visão dos atores varia em graus diferentes sobre cada fator. No que se refere ao fator *atributos da inovação*, os estudos concluem que a incerteza sobre o resultado da política é uma variável importante, mas não determinante para a escolha. O consenso nessa dimensão é quanto à complexidade de se adaptar as inovações propostas. Sobre os estudos citados (Rogers, 1995; Stocking, 1985), uma consideração metodológica deve ser feita. Atributos de uma inovação que influenciam as taxas de adesão devem ser comparados por área específica, ou seja, educação, por exemplo. Os trabalhos analisados (*idem, ibidem*) são questionáveis porque comparam e extraem conclusões de áreas e setores distintos: agricultura, saúde e estrutura organizacional de corporações multinacionais.

Quanto ao fator *características da unidade adotante*, os autores consideram importante o perfil individual do provável adotante e os atributos do tipo *histórico de sucesso*, onde provavelmente as unidades que os possuem são menos prováveis de adotar políticas ou práticas inovadoras. A figura²⁷ 1 abaixo, elaborada por Rogers (1995), informa a distribuição categórica de atores inovadores e potenciais adotantes, segundo suas estratégias de ação política. A escala compreende cinco diferentes tipos de adotantes: i) grupo dos inovadores, ii) grupo dos primeiros adotantes, iii) grupo da primeira maioria, iv) grupo da última maioria e v) grupo dos atrasados.

Figura 1 – Distribuição Categórica de Potenciais Adotantes de Políticas Inovadoras



Conforme pode ser visto, a difusão de idéias ou de uma política tem início no grupo denominado *inovadores*. Este grupo possui uma característica que o difere dos demais: a decisão de pôr em prática suas idéias. A emulação do projeto inovador lançado pelo grupo

²⁷ Adaptada de Nutley, Davies e Walter (2002). A base da figura retrata os valores do desvio-padrão do universo de atores que criam e reproduzem políticas inovadoras. O desvio-padrão de um conjunto de valores amostrais é uma medida da variação dos valores em relação à média. Na figura 1, dois desvios-padrão abaixo da média correspondem a 13,5% da população, um desvio-padrão abaixo da média corresponde a 34% e um desvio-padrão acima corresponde a 34% e dois desvios-padrão acima correspondem a 16%.

dos *inovadores*, como a literatura discute, depende de um conjunto de variáveis estruturais, internas e externas. Nessa perspectiva, a adoção da política é lenta no início, muito rápida em seguida e volta a ser lenta na medida em que o ponto de saturação é alcançado (Baumgartner e Jones, 1993). Assim, processos de difusão em geral, resultam em uma curva normal ou numa curva em forma de S (*S-shaped*) (Rogers, 1995).

No terceiro fator, *características do contexto*, há uma clara divergência entre as abordagens focadas nas organizações. Uma parte dos estudos afirma que a incerteza sobre o processo aumenta a probabilidade de evitar a mudança e outros trabalhos assinalam o contrário, ou seja, a alta incerteza encoraja a adoção de inovações. Uma vez mais é preciso considerar que os atributos da inovação podem influenciar as taxas de adesão, as quais devem ser comparadas por área específica, por exemplo, mesmo tipo de organização ou unidade de governo. No que diz respeito ao quarto fator, *característica dos atores que promovem a inovação* há relativa concordância sobre a importância do agente promotor da inovação, no sentido de quanto mais credibilidade e perto “ele” estiver maior a chance de outros atores aderirem à inovação proposta. Com relação ao fator, *os canais de comunicação*, os resultados convergem para a idéia de que canais informais são importantes no trabalho de persuasão junto a potenciais adotantes e os canais de *mass media* seriam eficazes em anunciar e propagar a idéia de uma prática inovadora de políticas de baixo nível de complexidade.

O debate sobre a questão do papel das idéias é ainda incipiente no Brasil como alerta Faria (2003) ao analisar essa vertente analítica²⁸. Em uma atualizada revisão da literatura, o autor destaca que “nas duas últimas décadas, (...) os estudos acerca da interação

²⁸ Para um debate sobre a influência do papel das idéias na formulação da política externa brasileira, cf. Silva (1998).

entre os atores estatais e privados no processo de produção das políticas públicas têm sofrido significativas reformulações”. Um ponto central da sua discussão apoiada em Heclo (1974), afirma que em alguns casos, abordagens do processo de produção das políticas públicas produzem explicações mais adequadas do que aquelas derivadas das teorias do *mainstream*, esta última centrada nos conflitos e nas explicações sobre as estratégias de atores racionais. O autor conclui que o papel das idéias e do conhecimento tem tido ainda pouco prestígio em análises que tratam dos estudos de difusão e transferência de políticas públicas como, por exemplo, o estudo da difusão do *keynesianismo*.

Outros trabalhos de difusão identificam três categorias de agentes com perfil inovador e procuram responder a questão: quem copia? (*Harvard Law Review*, 2006²⁹; Tarrow, 1989; Checkel, 2001; Goldsmith, 2003; Rogers, 1995). A primeira categoria é formada por indivíduos e grupos que enfrentam pressão competitiva em situações de risco que alcançam níveis críticos, sendo este grupo mais provável de adotar inovações e assim copiar modelos de políticas. A segunda categoria é formada por pessoas ou associações que auto se identificam como progressistas ou modernas, sendo assim, esse grupo é mais facilmente influenciado e adere a práticas inovadoras. A terceira categoria é formada por grupos que alcançam consenso sobre questões ao qual querem proceder e, assim, são mais prováveis de implementar modelos externos.

Esse conjunto de trabalhos também se ocupa da seguinte questão: O que é imitado? A hipótese geral é que ‘políticas de sucesso’ são mais prováveis de serem copiadas. Mas a questão central é definir exatamente o que é uma “boa política” e o que é uma “política ruim”. Por isso, alguns especialistas apontam que políticas que passam por avaliações

²⁹ O site da revista não informa o(s) autor(es) do artigo. O trabalho versa sobre mudanças no padrão de formulação de políticas na comunidade europeia (de regulatórias para uma *soft coordination*) que inclui política econômica, política tributária competitiva, inclusão social, etc.

podem ser mais facilmente emuladas. Contudo, outros especialistas assinalam que as políticas não avaliadas podem se difundir em taxas mais constantes em comparação com políticas com avaliações desfavoráveis. Outra questão se refere ao problema das relações facilitadoras da reprodução de políticas. Os autores argumentam que há um link entre os “pioneiros” e os “copiadores” onde variáveis como a proximidade espacial e os ajustes internos à política externa são elementos cruciais na tomada de decisão. Nessa discussão Rose (2000) assinala que a ideologia e valores políticos similares entre pioneiro e copiador tornam a transferência de políticas mais provável. Outros teóricos sustentam a hipótese de que a adoção de um projeto depende menos dos seus objetivos propostos e mais da habilidade política da criação de conexões retóricas entre os pares.

Em outros estudos de difusão, o interesse principal tem sido o de focar menos o processo e mais as análises que discutem comparativamente as condições em que ocorrem transferências de políticas e seus resultados. Em linhas gerais, trata-se aqui de um tipo específico de difusão: transferência de políticas (*policy transfer*).

Dolowitz e Marsh (2000) definem *policy transfer* como o processo pelo qual o conhecimento sobre políticas, arranjos administrativos, instituições e idéias em uma conjuntura política é utilizada no desenvolvimento de políticas, arranjos administrativos, instituições e idéias em outra conjuntura política. Esta abordagem é critica aos trabalhos que apresentam supostas evidências de difusão sem, no entanto, especificar como o processo ocorreu e que fatores determinaram a emulação de políticas. Nesse sentido, os autores desenvolveram um modelo de análise que se estrutura a partir de seis questões principais:

1. Por que os atores se engajam em políticas do tipo *policy transfer*?
2. Quem são os atores chaves?

3. O que é transferido?
4. De onde as lições são extraídas?
5. Quais são os diferentes graus de transferência?
6. O que restringe ou facilita o processo de transferência política e como o processo de transferência política está relacionado com o sucesso ou fracasso das políticas?

Para cada caso listado acima, os autores desenvolveram um conjunto de questões que foram depois organizadas em um modelo conceitual para análises de *policy transfer*. O modelo oferece um aporte teórico-conceitual e metodológico importante para a aplicação de pesquisas empíricas em diversas áreas e objetos de estudo.

As limitações explicativas de modelos de difusão, bem como as limitações de ordem analítica na literatura são o foco das análises de Marsh e Sharman (2008). Ao analisaram comparativamente as literaturas de *policy diffusion* e *policy transfer*, os autores concluem que as mesmas são complementares, mas precisam focar mais claramente as questões comuns ou chaves de ambas as literaturas. Em termos de método, os trabalhos de *policy diffusion* utilizam técnicas quantitativas para analisar um grande número de casos com o objetivo de produzir generalizações sobre as razões e os resultados do processo de difusão.

Por outro lado, os trabalhos de *policy transfer* utilizam técnicas qualitativas para um limitado número de casos. O problema reside nas limitações de ambos os métodos. O primeiro apresenta a desvantagem de não permitir conclusões seguras sobre diferenças culturais nas unidades estudadas. O segundo tem a desvantagem de não permitir generalizações. Extraímos dessa leitura uma posição em que as duas dimensões devem ser utilizadas a fim de não maximizar ou minorar o efeito potencial de variáveis. Como a própria literatura adverte, estudos estritamente quantitativos ou qualitativos podem sugerir

conclusões limitadas acerca das motivações individuais de atores políticos em processos de difusão.

Um das conclusões relevantes do trabalho aponta para a urgência do desenvolvimento de uma abordagem que considere explicações não excludentes sobre difusão de políticas a partir de estruturas (*policy diffusion*) ou de agências (*policy transfer*).

Em outras palavras, faz-se necessário estudar profundamente as dimensões *estrutura* e *agência* para apontar o efeito real de cada variável em um processo de difusão. Contudo, é relevante enfatizar que é complexo mensurar o real efeito da variável agência em razão, por exemplo, da escolha inapropriada de indicadores³⁰. Outra conclusão relevante do estudo revela o problema do resultado da difusão em termos de sucesso ou fracasso das políticas. Mais uma vez, o problema reside na falta de indicadores que possam ser aplicados para as diferentes unidades analisadas.

Por fim, uma importante discussão presente na literatura discorre sobre como a difusão molda o processo político. Nesse campo específico, há dois atores que são objeto de análise: atores políticos inovadores e as organizações internacionais. Pesquisadores argumentam que atores políticos que promovem modelos de políticas interferem na probabilidade de adesão das propostas quanto mais próximo estiverem dos potenciais adotantes. Dito de outra forma, copiadores de políticas tendem a aprovar uma ação inovadora a partir do conhecimento prévio sobre o ator político que promove a idéia. Outro tipo de situação em que a difusão molda o processo político ocorre quando agências de desenvolvimento social induzem governos a adotar determinada política ao qual não seria

³⁰ Os autores citam o caso da política de diminuição do setor público na Austrália e Coréia do Sul, onde o primeiro ministro australiano e o presidente coreano se uniram em torno da questão em busca de seus objetivos políticos. O problema principal neste caso, analisado por Lee e Strang (2006), seria definir qual a agência que atuou no modelo de difusão.

adotada caso não houvesse um estímulo externo dessa natureza. Nessa perspectiva, organizações internacionais podem influenciar nas decisões governamentais a respeito de políticas públicas ou política econômica. Nessa área de estudos, considera-se também o papel das organizações internacionais quanto ao tipo de transferência política, se do tipo voluntária/cooperativa ou coercitiva.

Embora considere um conjunto complexo de aspectos para explicar processos de difusão política, a literatura ainda não produziu trabalhos considerando, por exemplo, o papel dos municípios como atores relevantes desse fenômeno. Além disso, como assinalam Marsh e Sharman (2008), há poucos estudos focalizados nos países em desenvolvimento. O estudo de Sugiyama (2007) sobre a difusão do Programa Bolsa Escola e PSF no Brasil é uma das raras exceções. 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 ideologia³¹ 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.

³¹ 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 downiana que descreve ideologia como o meio utilizado pelos grupos para chegar ao poder.

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. Embora o trabalho forneça uma contribuição relevante para o campo de estudos de difusão de políticas, alguns encaminhamentos mostraram-se problemáticos 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 apenas porque os mesmos são comparáveis nas dimensões, desenho institucional e objetivos programáticos³². Esta falha de interpretação conceitual resulta em erro metodológico, uma vez que a estimativa 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 incentivos políticos dos atores diferem estão diretamente relacionados aos custos dos programas: financiamento próprio x financiamento externo. Ademais, o trabalho da pesquisadora americana utiliza um método frágil para estimar o efeito de proximidade geográfica para a criação do BEM ou adesão ao PGRM, qual seja: o *lag* (“defasagem”) como *proxy* para calcular o efeito de vizinhança numa situação em que um determinado município A é provavelmente afetado pela decisão prévia dos seus vizinhos B, C...H³³. Em suma, por ser um estudo precursor, o trabalho de Sugiyama (*ibid.*) apresenta avanços e limitações quanto a explicação da difusão de políticas em países em desenvolvimento, como o Brasil.

³² O presente estudo trata os dois programas como ações políticas distintas ou mais precisamente como: política de partido e política de governo. Outro aspecto que os diferencia amplamente é a trajetória de difusão, conforme será demonstrado nos capítulos 3 e 4.

³³ O modo mais sofisticado e estatisticamente confiável de estimar o efeito de proximidade geográfica é pelo Índice de Moran, utilizado por esse estudo. Ver no capítulo 3 a forma como a estatística é estimada.

Para Freeman & Tester (1996) o foco de difusão política é geralmente limitado a aspectos históricos, geográficos e socioeconômicos e a dinâmica política envolvida no processo é negligenciada. As análises de Stone (2000), que argumenta que todos os tipos de difusão resultam de um julgamento racional por parte dos formuladores de políticas e de Ikenberry (1990), que afirma que a decisão de embarcar numa política em difusão é uma estratégia de sobrevivência política, representam a idéia central desse estudo. Para discutir a racionalidade dos atores quanto à tomada de decisão em processos de difusão recorro a literatura de competição política, descrita na seção a seguir.

2.3 A literatura de competição política

O objetivo do presente estudo é investigar os fatores que determinam a escolha política por programas de transferência de renda nos municípios do país. Nesse sentido, busca-se compreender as razões que conduzem políticos a emularem programas sociais de outros municípios ou de outras instâncias de governo. Esta investigação é realizada com o apoio de teorias que analisam o comportamento racional de atores com poder de decisão política. A abordagem é utilizada para dar resposta a questão que segue: Políticos que disputam eleições competitivas criam e aderem a programas de transferência de renda em função de sua própria sobrevivência política?

As contribuições associadas às teorias de escolha racional (*rational choice theory*) representam a principal abordagem teórica da ciência política no que se refere aos estudos do comportamento e da ação individual. Tal abordagem sugere que atores políticos são guiados por interesses próprios e, desse modo, procuram incentivos para manter seu poder de atuação junto ao eleitorado visando sua reeleição ou o enfraquecimento da oposição. 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.

Com base nesse contexto, autores analisam o efeito do comportamento das lideranças políticas e os vínculos com a oferta de políticas sociais. A vasta literatura de reforma de políticas sociais considera quase que exclusivamente às dimensões *capacidade institucional* dos órgãos de governo e o *papel das agências internacionais* para explicar o sucesso ou o fracasso de reformas sociais e de planos nacionais de implementação de políticas.

Conforme citam Alston *et al.* (2008) análises sobre os determinantes da provisão de bens públicos e privados em países desenvolvidos e subdesenvolvidos têm tido um significativo incremento nos últimos anos, mas a maioria dos estudos empíricos foca no plano nacional. Desse modo, dimensões como o papel das lideranças políticas locais e a competição política local tem merecido rara atenção. Melo (2007a) enfatiza ainda que estudos de competição política nas novas democracias têm enfatizado o clientelismo como um traço característico do sistema político e como uma barreira quase insuperável para a reestruturação da área social. Nessa abordagem autores como Ames (2001), Samuels (2003) e Mainwaring (1999) têm enfatizado como a dinâmica eleitoral é conduzida por uma lógica clientelista que impede a reforma de programas sociais ou a introdução de novos programas. Nessa perspectiva analítica, a competição política é raramente examinada como uma variável positiva. Adicionalmente a competição política também não é vista como uma variável capaz de gerar um comportamento político competitivo de larga escala que resulte

em um processo de difusão de novos programas sociais. Uma exceção é o estudo de Melo (2007a) sobre o caso brasileiro. O autor considera a competição política como uma variável crucial para explicar a difusão de políticas e de programas sociais. A análise sobre o Programa Bolsa Escola demonstra que a variável competição política foi decisiva para o sucesso e sustentabilidade da política. A conclusão do seu estudo assinala que a competição política por programas de transferência de renda produziu *policy emulation*, o que resultou na propagação de experiências municipais e estaduais e na federalização do programa em 2001.

Embora o estudo anteriormente citado seja uma exceção na literatura, há um conjunto de trabalhos que analisa o peso da variável competição política, como por exemplo: i) investigações sobre a variação dos desenhos institucionais de programas anti-pobreza; ii) pesquisas sobre como o resultado da disputa eleitoral tem impactado a oferta de políticas e iii) análises dos determinantes de continuidade das políticas mesmo após mudanças de governo (Maldonado, 2007; Rodriguez-Chamussy, 2008; Keefer 2002, 2003a, 2003b, 2005a e 2005b e 2007).

Os trabalhos de Keefer investigam um ponto crucial que compreende a racionalidade dos atores políticos em processos de oferta de políticas sociais para os eleitores³⁴. Na sua visão, competições eleitorais são caracterizadas por um jogo político que envolve a realização de promessas dos candidatos para o eleitor. A chave da questão está na concepção da credibilidade das promessas. O autor cita que a diferença entre a credibilidade de promessas direcionadas a oferta de bens públicos versus transferências privadas pode ser atribuída a três fatores:

³⁴ Os recentes trabalhos de Melo (2007a, 2007b, 2007c e 2008) sobre a evolução das políticas sociais no Brasil são a principal referência que utiliza os conceitos de *credit claiming* e *credible promises* empregados por Keefer.

- i) A competição eleitoral e o tipo de reputação política que o processo exige;
- ii) A extensão da fragmentação social entre os eleitores e
- iii) Informações limitadas entre os eleitores sobre a qualidade dos serviços públicos.

As pesquisas empíricas conduzidas por Keefer em países em desenvolvimento revelam que é raro os casos em que políticos falham e não conseguem fazer promessas críveis para os eleitores. E isto ocorre justamente em razão da segmentação do eleitorado e da estratégia política de candidatos de “estabelecer” uma reputação pessoal e um histórico de interação direta com o eleitor – independente de vitória ou derrota no pleito eleitoral. Outro fenômeno observado pelo autor se refere ao excesso de patronagem política (*political patron*) que ocorre em países em desenvolvimento e com democracias instáveis quando bens privados são passados diretamente para os “clientes”. Keefer (2002) assinala que o clientelismo é um processo natural de competição política, mas nesse contexto específico, a credibilidade dos políticos seria limitada. Neste caso, promessas políticas são críveis apenas para os chamados clientes ou potenciais beneficiadores da política.

A natureza da competição política e a provisão de bens e serviços

A imperfeição do mercado político eleitoral pode gerar barreiras aos incentivos de *policy makers* quanto à oferta de serviços públicos para a população (Keefer, 2003). Ao analisar esta relação Keefer oferece uma valiosa contribuição para o debate na medida em que examina a dinâmica da competição política e sua influência direta na qualidade das políticas governamentais de bem-estar social. O autor desenvolve o seguinte argumento: em democracias, competidores políticos arriscam fazer promessas críveis para influenciar o

voto do cidadão. Nesta visão, a incapacidade dos cidadãos de observar a relação entre *credible promises* e ação política permite aos partidos políticos decidirem qual será a real oferta de *welfare*, se com benefícios para a população em geral ou somente para um determinado grupo. Esta imperfeição apontada ajudaria a explicar as distorções no gasto público em democracias ricas e pobres e a preferência dos governos para gastar em programas focalizados mais do que em investimentos para os serviços sociais universais. A questão principal dessa análise é a estratégia de competição política em torno da conexão entre a política governamental e o bem-estar individual do eleitor. Um ponto crucial dessa teoria é a relação entre o grau de competição política (nas eleições) e a oferta de bens públicos. Ou seja, quanto maior for a disputa na campanha eleitoral e maior for o conjunto de promessas feitas tanto maior será a oferta de políticas de bem-estar. Do contrário, na falta de um ambiente competitivo, políticos teriam incentivos para “limitar” suas promessas, o gasto social e na prática haveria uma sub-oferta de serviços sociais.

Citando Persson e Tabellini (2000) que refinam um modelo apresentado por Ferejohn, Keefer examina a possibilidade de políticos ofertarem tanto políticas do tipo *targeted transfers* como bens públicos. Nessa segunda alternativa, políticos em um ambiente fortemente competitivo, que precisassem atrair os votos de 51% do eleitorado, ofertariam bens públicos para o benefício particular de 51% dos eleitores.

O exemplo acima demonstra como a natureza da competição política impacta a oferta de políticas. Noutra dimensão, se políticos emergem com a capacidade de fazer promessas críveis sobre bens públicos universais, de novo, a natureza da competição política e o próprio leque de oferta de bem-estar serão modificadas nos anos seguintes. Outros trabalhos sobre competição política estudam como essa variável afeta as escolhas governamentais na área social. Alston *et al.* (2007) ao estudarem o gasto social dos

governos subnacionais do Brasil entre 1999 e 2006 encontraram evidências estatísticas robustas que indicam o efeito positivo de competição política em gastos na área de saúde, por exemplo. A pesquisa mostrou que estados com maior competição eleitoral, nas eleições estaduais e federal, bem como os estados com maior número efetivo de partidos nas assembléias legislativas têm uma maior proporção de gastos na pasta da saúde.

No contexto da difusão de políticas, o trabalho seminal de Walker (1969) argumenta que quanto mais acirrada for a competição política há uma propensão maior dos partidos políticos proporem novos programas sociais. 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 freqüentes de renovação eleitoral potencialmente criam ou aderem a novas políticas.

Os estudos de Elkins e Simmons (2005) exploram um ponto crucial sobre o comportamento político e a difusão de políticas. O pressuposto é que a difusão implica um processo em que governos tomam decisões os quais em geral não tomariam na ausência do próprio fenômeno da difusão. Segundo os autores, o resultado da escolha política pode implicar em uma situação em que governos criam programas inapropriados para a população ou mesmo implementam políticas sem dispor de capacidade administrativa para tanto. Esta definição é relevante porque considera que o comportamento político dos atores tem peso sobre o comportamento político de outros atores no que se refere à escolha política.

No contexto político nacional, dois episódios ocorridos nas eleições para governador em 1998 ilustram bem essa situação. Na disputa pelo governo do Distrito Federal, Joaquim Roriz (PMDB), adversário de Cristóvão Buarque (PT), prometeu manter o Programa Bolsa Escola de Brasília caso fosse eleito. Mesmo não tendo atuação ou

posição ideológica em defesa de políticas de bem-estar, Roriz se viu obrigado a fazer a promessa em decorrência do alto grau de competição da eleição e da ampla visibilidade do programa na mídia e na sociedade³⁵. Na disputa pelo governo do Piauí, o candidato do PFL também motivado pela alta competição política e com a intenção de aumentar a sua base eleitoral registrou em cartório público sua promessa de manter o PBE implementado pelo seu oponente³⁶.

Nos próximos capítulos são apresentados os testes empíricos que estimam o efeito da competição política e do alinhamento político sobre os programas de transferência de renda PBE e PGRM. Conforme pressupõe a teoria de competição política, espera-se que em sistemas políticos competitivos a criação de programas sociais seja maior em relação a sistemas políticos menos competitivos.

2.4 Definindo o modelo teórico: difusão e competição entre municípios

Esta seção descreve os modelos teóricos utilizados no estudo, cuja definição leva em conta as duas principais abordagens teóricas que apoiam o desenvolvimento da análise descritiva e estatística: teorias de difusão e de competição política. Os modelos foram adaptados de Levi-Faur (2005:26) que analisou o caso da difusão das reformas regulatórias entre os países da Europa. Considerando a concepção de Elkins e Simons (2005) sobre o papel autônomo dos governos locais na criação de políticas sociais em uma ação descoordenada, mas interconectada, ilustra-se no Quadro 2 o caso da difusão do BEM.

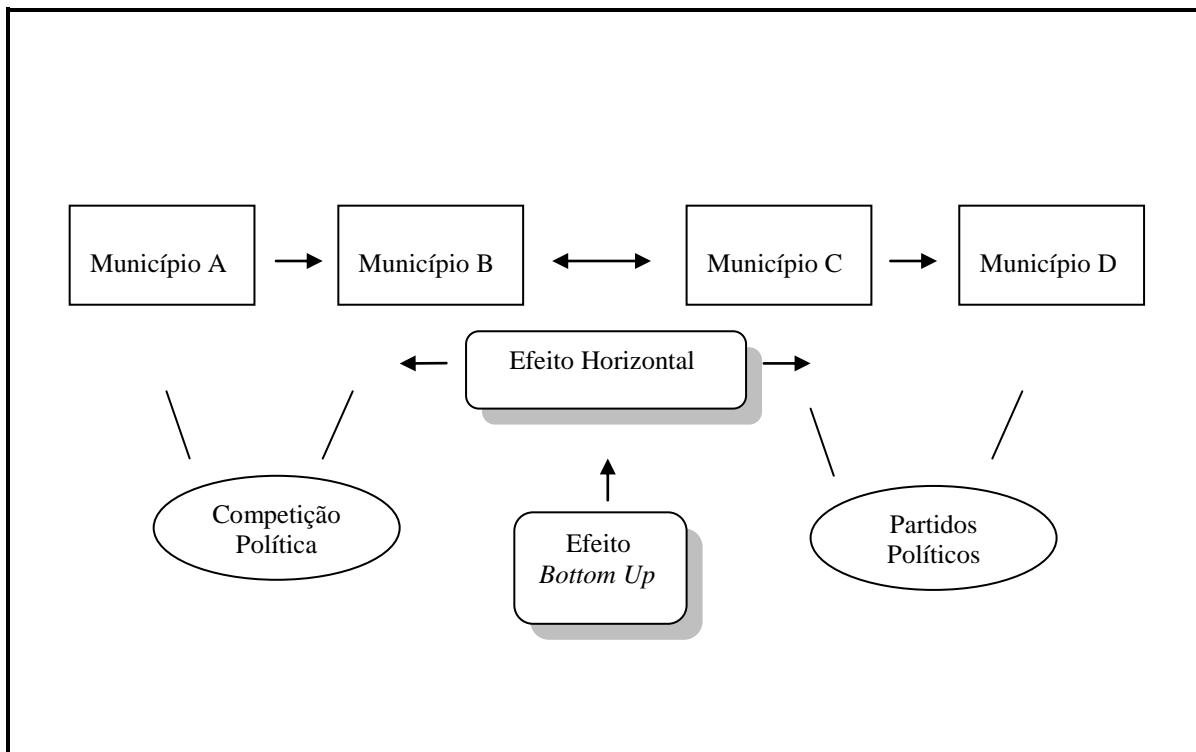
³⁵ Após ser eleito, Roriz não cumpriu a promessa feita com o eleitorado e extinguiu o programa criado por Buarque. A reação da mídia e da sociedade foi imediata na forma de uma série de matérias e manifestações que criticavam a descontinuidade do programa na capital federal. Em substituição ao Programa Bolsa Escola, Roriz instituiu o programa Sucesso no Aprender que distribuiu kits escolares como mochila, cadernos, lápis e cestas de alimentação às famílias de baixa renda.

³⁶ Matéria divulgada no jornal Folha de São Paulo em 22 de outubro de 1998.

Dolowitz e Marsh (1996) definiram difusão como um processo que ocorre sem agentes. A afirmação, bastante criticada pela literatura, captura exatamente o caso do BEM, cuja emulação de casos ocorreu sem um agente coordenador de ações. O modelo reproduz um processo de difusão que se desenvolve de município para município ao longo do tempo.

Um conjunto de variáveis atua sobre a decisão independente dos governantes de emularem ou não o programa no município. A variável competição política é um fator interno próprio de cada jurisdição e que muda a cada ciclo eleitoral, o que resulta em comportamento político não constante do ponto de vista da decisão de criar/emular programas sociais. A variável partidos políticos assume influência no modelo de difusão no sentido que indica o grau de competição partidária pelo programa. O efeito horizontal influencia a tomada de decisão a partir da variável proximidade geográfica com municípios que criaram o programa em anos anteriores. O desenvolvimento econômico das unidades, os indicadores de transferências constitucionais, o efeito populacional e os índices de investimentos direcionados às famílias pobres são também potenciais fatores internos considerados no modelo como prováveis de alterar a difusão do programa.

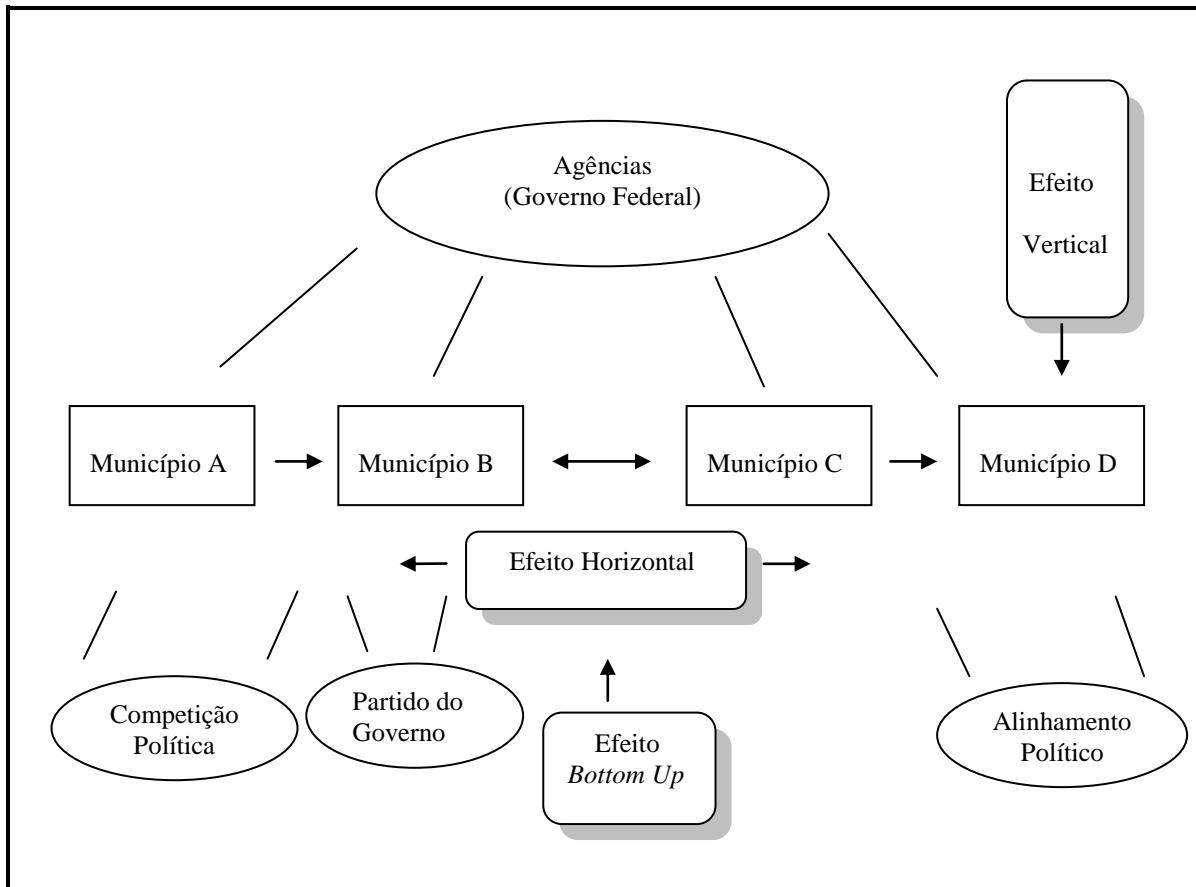
Quadro 2 – Modelo de Difusão do Programa Bolsa Escola Municipal.



Fonte: Levi-Faur (2005:26). Elaboração do autor.

O Quadro 3 abaixo reproduz o caso da difusão do PGRM. Marsh and Sharman (2008) observam que decisões de políticas nacionais podem ser influenciadas por um processo externo de difusão. Todavia, a difusão do PGRM ocorreu a partir da atuação do agente governo federal, sem a participação de atores internacionais. Diferentemente do modelo do BEM o modelo de difusão do PGRM pressupõe efeitos verticais justamente em função do papel central do governo federal que financiou parte dos investimentos do programa.

Quadro 3 – Modelo de Difusão do PGRM.



Fonte: Levi-Faur (2005:26). Elaboração do autor.

A variável alinhamento político captura a probabilidade de adesão ao PGRM segundo o alinhamento dos partidos com o governo federal. Embora a variável competição política seja um fator interno próprio de cada município, esta serve para calcular se há efeito da competição local no que concerne a adesão aos programas federais.

Capítulo 3. A difusão do Programa Bolsa Escola Municipal

Este capítulo descreve a origem e a difusão do Programa Bolsa Escola entre os municípios do país. A finalidade do capítulo é evidenciar com ênfase no caso do Estado de São Paulo, por que e como a partir de duas experiências municipais o PBE se difundiu pelo Brasil. O capítulo está dividido em quatro seções. A primeira seção descreve a origem e o desenvolvimento dos programas em Brasília e em Campinas. Demonstra-se que o PT e o PSDB tão logo lançaram os programas em 1995 passaram a competir e a reivindicar o crédito da inovação política. A segunda seção descreve a disseminação do programa pelo país e pelas regiões ao longo do tempo. A terceira seção analisa o fenômeno da difusão em São Paulo. Um modelo de Análise de Sobrevivência é utilizado para estimar a probabilidade de um governante criar o BEM sob determinadas condições políticas, institucionais e estruturais. O objetivo é testar as hipóteses do trabalho e definir o efeito das variáveis independentes sobre a criação do BEM. A quarta e última seção apresenta as conclusões parciais do capítulo com base nos resultados qualitativos e quantitativos do estudo.

3.1 O início: PT em Brasília e PSDB em Campinas

Em janeiro de 1995, duas importantes cidades do país implantaram as primeiras experiências do PBE. Campinas, com uma diferença de apenas cinco dias em relação à Brasília, se tornou a primeira cidade brasileira a ter um programa local de transferência de renda vinculado à Educação e ao combate à pobreza. O Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima de Campinas foi instituído em 6 de janeiro de 1995 pela Lei nº 8261. O autor foi o então prefeito José Roberto Magalhães Teixeira do PSDB. Os principais

objetivos do programa visavam melhorar o estado nutricional das crianças e as condições gerais de vida das famílias por meio da permanência dos filhos na escola. Foram adotados critérios de elegibilidade como: i) uma faixa de renda familiar *per capita* mensal; ii) residência no município há pelo menos dois anos e iii) famílias com filhos menores de 14 anos em situação de risco, sendo este o público-alvo beneficiário do programa. O pagamento do benefício se dava na forma de uma complementação monetária mensal da renda familiar *per capita* até o teto máximo de R\$35,00. Como forma de controlar o acesso e a permanência do público-alvo atendido foram adotadas exigências como o comparecimento das famílias às reuniões sócio-educativas e condicionalidades como levar os filhos ao posto de saúde para visitas periódicas e para a vacinação. Cumpridas as exigências e condicionalidades, as famílias poderiam permanecer por mais um ano no programa, desde que permanecessem residindo no município, do contrário haveria o desligamento do programa. O financiamento previa gastos em torno de 1% do orçamento municipal, o equivalente a três milhões de reais no primeiro ano de execução.

Em 11 de janeiro de 1995, por meio do Decreto Lei nº 16.270, foi criado o Programa de Bolsa Familiar para a Educação do Governo de Brasília. Os objetivos do programa consistiam em desenvolver ações educacionais, políticas, sociais, humanas e de integração familiar, além da concessão de uma renda monetária às famílias em precárias condições de vida e com filhos entre 7 e 14 anos matriculadas em escolas públicas. Os critérios de elegibilidade previam: i) renda familiar de até $\frac{1}{2}$ salário mínimo; ii) residência há pelo menos cinco anos na capital federal; iii) frequência assídua das crianças nas aulas e iv) inscrição dos pais desempregados no Sistema Nacional de Emprego (SINE). No que se refere ao público-alvo e ao valor do benefício, famílias pobres com filhos até 14 anos em escolas públicas recebiam um salário mínimo por mês. Quanto às exigências, era esperado

uma freqüência em torno de 90% das aulas, condição esta que possibilitava os grupos beneficiados a solicitarem a permanência no programa por mais doze meses, desde que continuassem residindo no Distrito Federal. Eram previstos como motivos para o desligamento das famílias, três ou mais faltas às aulas por mês, além de fraude na inscrição e a elevação da renda familiar. O financiamento se dava por meio de dotação orçamentária de 1% da receita municipal. Considerando que o orçamento do Distrito Federal é um dos maiores do país, o valor foi suficiente para incrementar o número de bolsas que passou em apenas um ano de 11.927 para 28.672.

Os programas de Campinas e Brasília atraíram grande atenção da sociedade civil e política em função de dois importantes aspectos. No aspecto social, os programas foram considerados uma importante inovação no âmbito das políticas sociais pelo desenho institucional que garante transferência de renda às famílias em situação de pobreza mediante o cumprimento de condicionalidades na área de saúde e educação. No aspecto político, fatores como, a implementação relativamente simples das ações, a proximidade com a população e o status de *programa inovador* geraram créditos políticos para os governantes locais. Desse modo, os dois partidos tão logo lançaram os programas em 1995 passaram a competir politicamente e a reivindicar o crédito da inovação institucional. O lançamento do programa em mais quatro municípios paulistas e em outros municípios do país foi uma decisão independente de cada jurisdição, mas ao mesmo tempo estava interconectada com as experiências precursoras. A adoção de objetivos similares aos programas de Campinas e Brasília e o fator aprendizado com os pares - partidos políticos de mesmo conteúdo programático -, além do efeito competição política protagonizado por atores relevantes do PT e do PSDB, são elementos que indicam que de fato houve uma interconexão entre os casos. Evidências da disputa política pelo programa entre o PT e o

PSDB podem ser localizadas em um conjunto de matérias divulgadas na mídia nacional entre 1995 e 2004. Reportagens divulgadas pelo Jornal Folha de São Paulo retrataram o grau de rivalidade entre as lideranças dos partidos e suas coligações:

"Foi o PT que copiou o projeto do José Roberto Magalhães Teixeira". Ex-ministro da educação Paulo Renato Souza (PSDB).

"O Cristóvam foi a Campinas aprender com o Magalhães", Thereza Christina, viúva do ex-prefeito de Campinas.

“PT alega que Magalhães Teixeira se inspirou no Renda Mínima de Suplicy”.

"Ele (Paulo Renato Souza – PSDB) quer fazer um cartão de plástico escrito MEC, o que é totalmente absurdo e individualiza só para a União. Espero que prevaleça o bom senso porque não temos de pensar somente em eleição",
Ex-prefeita de São Paulo, Marta Suplicy (PT).

PT e PSDB disputam quem paga o maior benefício. O programa não acabará na cidade. Pelo contrário. Poderá até crescer. É o que promete o tucano e deputado Carlos Sampaio, que disputa a prefeitura de Campinas. O PSDB, aliás, reivindica a um ex-prefeito de Campinas filiado ao partido, Magalhães Teixeira (já falecido), a paternidade do programa.

Como se vê, a disputa pelo programa foi acirrada no campo do discurso político e se caracterizou pela estratégia de patenteamento do programa. É importante destacar que embora não tenha havido uma decisão de ambos os núcleos centrais dos partidos, no sentido de criar novos programas pelo país, em alguma medida, a disputa das lideranças políticas contagiou determinados municípios que optaram por copiar as experiências de Campinas e Brasília. A próxima seção descreve como os atores políticos se movimentaram

e deram início ao processo de difusão da política no plano nacional e no Estado de São Paulo.

3.2 A difusão pelo país

Como vimos no capítulo anterior, a literatura americana de difusão de políticas sociais recorre a duas abordagens teóricas para explicar a adoção de programas inovadores entre governos subnacionais. Walker (1969), Mintrom (1997) e Mintrom e Vergari (1998) postulam que os fatores que influenciam a decisão de adotar novas políticas estão associados ao perfil da jurisdição na medida em que municípios com desenvolvimento econômico e sistemas políticos similares tendem a adotar políticas similares. Nessa visão, determinantes internos como a pressão de extratos da sociedade por políticas do tipo *target transfers* conduzem políticos a buscarem um equilíbrio interno entre seus eleitores. Berry e Berry (1990) e Weyland (2004 e 2004)³⁷ postulam que redes de políticas públicas influem diretamente na disseminação de idéias ou práticas políticas onde atores recorrem a uma rede de informações institucionais com o objetivo de copiar experiências exitosas de outros governos. Nessa linha de pensamento, o fator que importa para a decisão do governante adotar um novo programa é a influência da rede institucional que sua unidade integra, não tendo peso, portanto, a similaridade entre as unidades políticas. Diferentemente das duas abordagens anteriores que se caracterizam por expansões descoordenadas de políticas, uma terceira abordagem examina a emulação de políticas a partir de uma ação coordenada por uma instituição. Nessa proposição, partidos políticos ou organizações internacionais

³⁷ Os estudos de Weyland (2007) destacam também a questão da racionalidade limitada em processos de emulação de políticas. Nessa perspectiva analítica atores agem em busca de interesses próprios ou de legitimidade junto à rede em que atuam e, ao mesmo tempo, correm o risco de não tomarem a melhor decisão em função da qualidade de informações que recebem. Assim, políticas copiadas podem ser inadequadas para determinados contextos.

conduzem uma ação coordenada por meio de parcerias com atores políticos do executivo e legislativo e da sociedade civil com o objetivo de promover a difusão de um dado programa que ocorre por meio de coerção ou de cooperação (Frye e Mansfield, 2004; Murillo 2001; Schamis, 1999; Geddes, 1994 e Wallis (1999). A partir da narrativa acima dois questionamentos devem ser feitos: i) De fato ocorreu um processo de difusão do BEM no país e no Estado de São Paulo? ii) Que tipo de difusão ocorreu com o programa BEM? A literatura não define um número mínimo de casos para classificar um fenômeno de difusão. Ao invés disso, estabelece alguns critérios, que, em geral, são pontos consensuais entre a maioria dos autores, como por exemplo: a adoção de objetivos, instrumentos e estilos de implementação semelhantes ao programa copiado. Além disso, outro atributo que deve ser considerado é que a emulação do programa ocorra em um relativo curto período de tempo.

Tomando como base o exame da literatura especializada no tema e a análise do desenho institucional dos programas, o presente estudo identifica propriedades suficientes para classificar a adoção do BEM entre municípios do país e do Estado de São Paulo como um fenômeno de difusão de políticas. Em síntese, apesar dos municípios apresentarem indicadores econômicos e sociais variados e serem administrados por diferentes partidos políticos, os mesmos adotaram objetivos, instrumentos e estilos de implementação comparativamente similares, tendo ainda a difusão ocorrida em um período de sete anos. Sobre o segundo questionamento, toma-se como base para classificar o tipo de difusão do BEM, um conjunto de dados sobre os partidos políticos e regiões que focam temas como a distribuição de propostas para a criação dos programas e o número efetivo de casos. Dada a especificidade do caso brasileiro, as variáveis *resultados eleitorais* e *determinantes*

*regionais*³⁸ adquirem maior peso na caracterização do fenômeno. Os dados das tabelas e figuras a seguir auxiliam a análise.

A tabela 1 adiante informa a distribuição de propostas municipais para a criação do BEM por partido político considerando todo o país. O levantamento assinala que 61% das 85 propostas apresentadas e não convertidas em lei foram de autoria do PT. Em segundo lugar está o PSDB com aproximadamente 13% das propostas. Em seguida, surgem outros partidos com um número reduzido de propostas. O resultado revela, portanto, uma preponderância do PT em termos de iniciativa propositiva e a tentativa do partido de patentear a política.

Tabela 1 – Propostas municipais de renda mínima por partido político - Brasil.

Partido Político	Número de propostas	%
PT	52	61,1
PSDB	11	12,9
PPB	3	3,5
PSB	2	2,3
PTB	2	2,3
PMDB	1	1,1
PFL	1	1,1
Sem partido	1	1,1
Mais de um partido	6	7,0
Iniciativa popular	1	1,1
Sem informação	10	5,8
Total	90	100

Fonte: NEPP/UNICAMP/UFMA. Elaboração do autor.

A tabela 2 revela a distribuição das propostas municipais do BEM por unidade da federação. O Estado de São Paulo é o primeiro colocado no ranking e detém 53 das 90 propostas feitas por 14 unidades da federação. Este índice ocupa 58% do total das

³⁸ O resultado eleitoral é denominado ao longo do texto como competição política. Os determinantes regionais são a proximidade geográfica e o padrão de adoção por região.

propostas. A seguir aparecem os Estados de Minas Gerais com 10% das propostas, Paraná com 6% e Rio de Janeiro com 5%. Estes dados indicam que o padrão de iniciativa de proposição de políticas inovadoras de São Paulo difere amplamente do resto do país. Outra análise indica que o número de propostas paulistas está em parte associado com o número de propostas feitas pelo PT. Ademais, observa-se um predomínio dos Estados da federação com maior desenvolvimento econômico em contraste, por exemplo, com os Estados do nordeste que juntos apresentaram somente 4% do total das propostas. Embora os estados nordestinos tenham as maiores taxas de pobreza e os piores indicadores de escolaridade do país, é razoável supor que os estados do sul e sudeste apresentem o maior número de propostas em função dos indicadores econômicos e da capacidade administrativa dos municípios, além também de pertencerem a uma região com tradição no campo das inovações políticas.

Tabela 2 – Propostas municipais de renda mínima nos Estados.

Partido Político	Número de propostas	%
São Paulo	53	58,8
Minas Gerais	9	10,0
Paraná	6	6,6
Rio de Janeiro	5	5,5
Santa Catarina	3	3,3
Goiás	3	3,3
Rio Grande do Sul	3	3,3
Bahia	2	2,2
Ceará	1	1,1
Espírito Santo	1	1,1
Mato Grosso	1	1,1
Pará	1	1,1
Pernambuco	1	1,1
Roraima	1	1,1
Total	90	100

Fonte: NEPP/UNICAMP/UFMA. Elaboração do autor.

Na tabela 3 está listado o número de programas implementados pelos municípios por Estado da federação entre 1995 e 2001. Uma vez mais, o destaque é para São Paulo que acumula 51% dos programas no país³⁹. Os Estados do sul e sudeste do país vêm a seguir com aproximadamente 25% dos casos e as outras regiões com 24%. Este resultado demonstra que o padrão de emulação de São Paulo também é diferente em comparação com as demais unidades da federação.

Tabela 3 – Programa Bolsa Escola implementado pelos Municípios (1995-2001).

Estado	Número de Programas	%
São Paulo	29	51,8
Minas Gerais	5	9,0
Rio de Janeiro	4	7,1
Rio Grande do Sul	3	5,3
Santa Catarina	2	3,5
Bahia	2	3,5
Espírito Santo	1	1,8
Paraná	1	1,8
Mato Grosso	1	1,8
Goiás	1	1,8
Pará	1	1,8
Amazonas	1	1,8
Piauí	1	1,8
Pernambuco	1	1,8
Rio Grande do Norte	1	1,8
Ceará	1	1,8
Maranhão	1	1,8
Total	56	100

Fonte: NEPP/UNICAMP/UFMA. IPEA. Elaboração do autor.

As tabelas e figuras a seguir concentram informações sobre o Estado de São Paulo, unidade de análise do estudo. Os dados da tabela 4 ilustram a quantidade de programas do BEM por região. Conforme pode ser visto, aproximadamente 50% dos 29 casos registrados

³⁹ Conforme informado em outras seções do estudo, alguns autores informam que foram criados entre 80 e 200 programas em todo o país (ver nota de rodapé 1). Os trabalhos que citam esses dados, o fazem somente na forma quantitativa. Nesse caso, são considerados aqui somente os casos efetivamente comprovados por meio de pesquisa empírica.

localizam-se nas regiões metropolitanas de Campinas e São Paulo. As regiões administrativas de Ribeirão Preto e São José dos Campos concentram 28% dos programas, sendo que o restante se divide entre outras sete regiões. Conforme a literatura examina, a variável proximidade geográfica influí no processo de difusão de políticas. Mas, embora as regiões de Campinas, Ribeirão Preto e Santos tenham criado o BEM em 1995, apenas as duas primeiras registraram mais casos nos anos subsequentes. A RM de São Paulo registra o mesmo número de casos que a RA de Campinas, mas a difusão entre as duas regiões difere. Na RM de São Paulo a difusão foi mais lenta e na RA de Campinas a difusão foi mais rápida em função de registrar 85% dos casos logo nos dois primeiros anos.

Tabela 4 – Programas Bolsa Escola Municipal por Região – São Paulo (1995-2001).

Regiões do Estado de São Paulo	Frequência	%
RA Campinas	7	24,1
RM de São Paulo	7	24,1
RA Ribeirão Preto	4	14,0
RA São José dos Campos	4	14,0
Região Central	1	3,4
RM Santos	1	3,4
RA Franca	1	3,4
RA Marília	1	3,4
RA Presidente Prudente	1	3,4
RA São José do Rio Preto	1	3,4
RA Sorocaba	1	3,4
Total	29	100

Fonte: NEPP/UNICAMP/UFMA. IPEA. Elaboração do autor.

A tabela 5 informa a seguir a quantidade de programas do BEM implementado por partido político no Estado de São Paulo. Os dados demonstram que há uma concentração do número de casos do programa no PT e no PSDB, sendo de 55% do total. O fato de onze partidos políticos de conteúdos programáticos marcadamente diferenciados entre si terem decidido criar o mesmo programa é um indicador de que a expansão do BEM não foi uma

ação coordenada por um ou dois partidos políticos. Mas, embora não tenha havido uma ação coordenada no país ou em determinados Estados, municípios administrados pelo PT e pelo PSDB estiveram sempre à frente dos outros partidos quanto ao número de programas criados. Desse modo o PT e o PSDB estão no centro da análise do fenômeno da emulação do programa.

Tabela 5 – Programa Bolsa Escola Municipal por Partido Político – São Paulo (1995-2001).

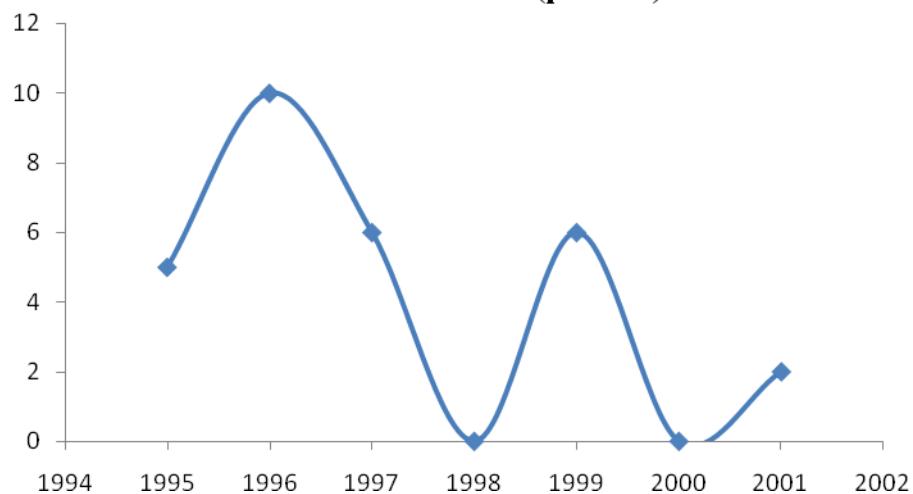
Partido Político	Frequência	%
PT	9	31,3
PSDB	7	24,1
PFL	2	6,9
PL	2	6,9
PMDB	2	6,9
PTB	2	6,9
PSD	1	3,4
PV	1	3,4
PCDN	1	3,4
PDC	1	3,4
PDT	1	3,4
Total	29	100

Fonte: NEPP/UNICAMP/UFMA. IPEA. Elaboração do autor.

As figuras 2 e 3 ilustram graficamente como se desenvolveu a difusão do BEM no Estado de São Paulo. Na figura 2 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 registraram 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 copiaram 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 necessariamente representam um incentivo para a criação de novas políticas.

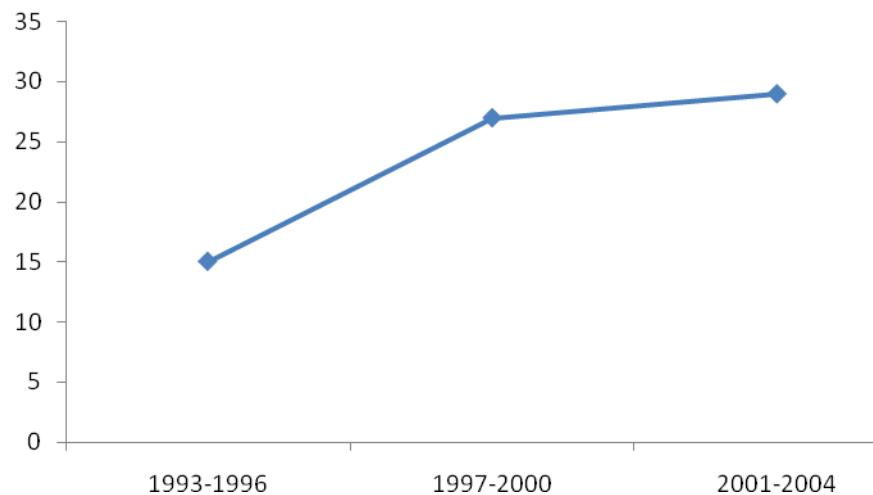
Figura 2 - Municípios com Bolsa Escola Municipal em São Paulo (por ano)



Na figura 3 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, 1995; Stocking, 1985; Mohr, 1987). A distribuição cumulativa que reflete a trajetória do BEM entre 1995 e 2001 reflete a 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 figura 4 esboça o mapa da difusão do BEM no Estado de São Paulo, onde é possível perceber a concentração de casos nas regiões metropolitanas e administrativa de São Paulo e Campinas. As outras regiões que concentram casos são Ribeirão Preto e São José dos Campos. O restante dos casos é distribuído em outras sete regiões, sendo um caso para cada região. É interessante destacar que das quinze regiões em apenas quatro o programa não está presente

Figura 4 – Mapa da Difusão do Programa Bolsa Escola Municipal – São Paulo (1995-2001).



Em síntese, os dados qualitativos expostos na seção anterior e os dados das tabelas e figuras da presente seção foram úteis para se definir o tipo de difusão que ocorreu com o BEM. Os dados analisados desautorizam qualquer afirmação no sentido de classificar a difusão do BEM como uma *ação coordenada por um partido político*. No que se refere às *redes de Políticas Públicas*, diferentemente do OP, a expansão do BEM não contou com uma rede de agentes (ONGs e outros atores) impulsionadores da ampliação do programa. Quanto aos *determinantes internos*, verifica-se a ausência de demandas da sociedade para a criação do programa e ao mesmo tempo significativa variação de renda e de transferências

governamentais para cada jurisdição⁴⁰. Portanto, no contexto do BEM, a concepção teórica que indica que municípios em condições similares a outros municípios tendem a adotar políticas similares perde força explicativa. Desse modo, esse estudo define o fenômeno da difusão do BEM como um fenômeno de *ação descoordenada, mas interconectada*. Este conceito, desenvolvido por Elkins e Simmons (2005) conforme já descrito e analisado em outras seções do presente estudo, retrata o caso de difusão do BEM na medida em que governos municipais tomaram decisões sem o sentido de cooperação ou coerção em relação a outros atores da sociedade política e da sociedade civil. Além disso, as decisões foram tomadas de modo independente, mas ao mesmo tempo de modo interconectado em razão da decisão de outros governos municipais.

Uma vez definido o modelo de difusão da política do BEM, apresenta-se na seção a seguir a descrição do modelo estatístico utilizado no estudo, bem como a análise dos resultados do teste de hipóteses.

3.3 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 Sobrevida 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 sobrevida (*survival models*) difere de outros tipos de regressão em função de duas

⁴⁰ Este levantamento está presente nos bancos de dados quantitativos e nos modelos estatísticos do estudo.

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 STATA⁴¹. A seguir são informadas as variáveis utilizadas no estudo.

Banco do Bolsa Escola Municipal.

Pacote Estatístico: STATA 10.

Variável dependente: criação do BEM.

Variáveis independentes:

- *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.
- *Proximidade geográfica*. Calculado pelo Índice de Moran⁴², ferramenta estatística que fornece uma medida geral da associação espacial entre unidades distribuídas em

⁴¹ As referências utilizadas para a operacionalização dos dados no pacote estatístico foram: STATA (2007) e Philip (2006).

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.

- *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.
- *Tempo de criação do BEM*. Informa a quantidade de anos que um município levou para criar o BEM, numa escala que varia de 1 para 1995 a 8 para 2002.
- *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.
- *Transferências Governamentais para famílias pobres⁴³*. 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.
- *Transferências Governamentais para os municípios⁴⁴*. Informa a média percentual de transferências monetárias constitucionais na renda total dos municípios paulistas, repassado pelo governo federal entre 1991 e 2000.
- *PIB municipal*. Informa a média do PIB dos municípios paulistas entre 1999 e 2001.

⁴² O índice de Moran varia no intervalo de -1 a 1, com valores positivos indicando autocorrelação espacial, ou seja, a existência de áreas com valores similares entre vizinhos (para o indicador de interesse), e valores negativos representando diferença entre vizinhos (Bichir, Torres e Ferreira, pág. 7, 2005). Uma referência sobre trabalhos que utilizam o Índice de Moran pode ser encontrada em Bailey e Gatrell (1995).

⁴³ Percentual de pessoas cuja renda familiar *per capita* provém, em mais de metade de seu valor total, de rendimentos de aposentadoria, pensão e programas oficiais de auxílio. A renda familiar *per capita* de cada indivíduo é definida como a razão entre a soma da renda de todos os membros de sua família e o número de membros da mesma. Para obter mais informações metodológicas, acesse www.undp.org.br. Fonte: IBGE.

⁴⁴ Equivale à participação percentual das rendas provenientes de transferências governamentais (pensões e programas oficiais de auxílio, como renda mínima, bolsa-escola e seguro-desemprego, etc.) na renda total do município. Para obter mais informações metodológicas acesse www.undp.org.br. Fonte: IBGE.

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

O modelo estatístico Análise de Sobrevida 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: Criar BEM = $\ln(P_i/1-P_i) = \alpha + \beta_1$ (sistema político competitivo) + β_2 (município do PT) + β_3 (município do PSDB) + β_4 (proximidade geográfica) + β_5 (município metropolitano) + β_6 (transferência governamentais para famílias pobres) + β_7 (transferência governamentais aos municípios) + β_8 (PIB municipal) + β_9 (município com população grande) + β_{10} (município com população média).

Variável dependente

Conforme anteriormente mencionado no capítulo 1, 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 subseqüentes⁴⁵.

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:

Determinantes internos	Determinantes estruturais	Variável de controle
Competição política	Proximidade geográfica	População (município grande e município médio)
Prefeitura do PT	Município de Região Metropolitana	
Prefeitura do PSDB		
Transferências do GF para famílias pobres		
Transferências do GF para os municípios		
PIB municipal		

⁴⁵ 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.

Competição Política Municipal (CPM)

A principal variável independente do modelo é a competição política municipal. Como discutido no capítulo 2, 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)

O segundo conjunto de determinantes a serem testados diz respeito ao papel dos partidos políticos na difusão de políticas. Como assinalado no capítulo 2, 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 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)

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.

Município Metropolitano (MUNRM)

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 com boas práticas políticas e como exemplos a serem seguidos. Conforme exposto no capítulo 2, 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)*, *Transferências Governamentais para os Municípios (TRANSFGOVMUN)* e o *Produto Interno Bruto Municipal (PIBMUN)*. 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. 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 pesquisa⁴⁶ e sendo a variável população do tipo não linear, as unidades

⁴⁶ O menor município tem população de 800 habitantes e o maior, a capital São Paulo, tem população superior a 10 milhões de habitantes.

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 habitantes⁴⁷. Testa-se aqui o efeito de municípios com população média e grande sobre a variável dependente. Essas duas categorias de municípios 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 dever ser 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.

A tabela 6 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.

⁴⁷ Para uma discussão sobre o porte populacional dos municípios brasileiros, ver Andrade e Serra (2001).

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 6 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 6 – Determinantes da instituição do Programa Bolsa Escola Municipal.

Variáveis Independentes	1	2	3	4	5	6	7	8	9
CPM	3.769*** (1.889)	3.758*** (1.889)	3.719*** (1.846)	3.815* (1.842)	2.580* (1.270)	2.779** (1.390)	2.564* (1.270)	2.825** (1.428)	3.972*** (1.995)
MUNPT	47.74*** (24.67)	38.82*** (21.80)	43.20*** (22.30)	29.02*** (15.91)	20.00*** (12.02)	19.38*** (11.56)	18.93*** (11.64)	18.03*** (11.05)	
MUNPSDB	61.77*** (35.20)	46.17*** (30.22)	52.76*** (30.69)	31.17*** (19.94)	13.24*** (7.691)	14.27*** (8.445)	12.07*** (7.228)	12.81*** (7.793)	
PROXGEO		.733 (1.255)		.999 (.004)			.999 (.006)	.999 (.003)	.568 (.950)
MUNRM		1.092 (.560)		1.430 (.733)			.683 (.360)	.634 (.351)	.515 (.278)
TRANSFGOV			.581 (.241)	0.515 (.208)	.534 (.223)	.522 (.216)	.536 (.231)	.524 (.226)	.436** (.177)
FAM									
TRANSFGOV			1.822 (.733)	2.150* (.856)	2.079* (.834)	2.134* (.855)	2.071* (.861)	2.124* (.887)	2.443** (.931)
MUN									
PIBMUN	.999 (.000)	.999 (.000)	.999 (.000)			.999 (.000)		.999 (.000)	0.999 (.000)
Municípios Grandes (população)					9.699*** (6.612)	11.96*** (8.869)	12.26*** (11.65)	9.347*** (16.03)	73.67*** (58.50)
Municípios Médios (população)					8.347*** (4.416)	8.363*** (4.429)	9.238*** (5.081)	16.25*** (5.124)	12.19*** (6.314)
N	645	645	645	645	645	645	645	645	645
Log Likelihood	-133.87	-133.20	-132.38	-130.83	-122.693	-122.396	-122.417	-122.03	-133.628
Prob > Chi2	.000	.000	.000	.000	.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 excluímos as duas variáveis de natureza estrutural e incluímos 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.

No quarto modelo, a variável TRANSFGOVMUN assume significância estatística enquanto que a TRANSFGOVFAM e a PROXGEO não. A conclusão é que, a covariável CPM continua sendo um fator muito influente na decisão de copiar o BEM. O fato de que quanto maior é a transferência monetária federal para os municípios tanto maior é a chance de um governante copiar o programa, indicaria uma situação em que os governantes em certa medida condicionariam a criação do BEM a tal repasse constitucional. Nesta transferência constitucional está incluído o repasse de verbas para programas oficiais de auxílio, mas financiados exclusivamente pelo governo federal. Desse modo pressupõe-se uma situação em que municípios que dispõem de mais verbas federais para implantar programas federais, são estimulados a criarem seus próprios programas de transferência de renda em função de terem que atender uma clientela potencialmente menor. Conclui-se assim, mais uma vez que o potencial econômico dos municípios não gera efeito direto na decisão de copiar o BEM. Embora o MUNPIB não tenha sido significante em nenhuma regressão, sua inclusão foi útil para estimar parte do efeito dos determinantes internos e para controlar pelas características econômicas dos municípios.

O quinto modelo revela que o coeficiente da CPM diminui seu poder de influência sobre a variável dependente. Os coeficientes MUNPT e MUNPSDB permanecem, no entanto, sendo altamente significativos. No modelo, a variável TRANSFGOVMUN também assume significância. Sendo que as TRANSFGOVFAM não têm efeito sobre a decisão dos governantes locais. A inclusão das variáveis de controle população extraí parte do efeito que a CPM exerce sobre a decisão de criar o BEM.

No sexto modelo a riqueza dos municípios continua a não explicar a difusão do programa enquanto determinante interno, embora ao mesmo tempo tenha a função de controlar as características econômicas dos municípios. Esta regressão também mantém praticamente inalterados todos os outros coeficientes. A exceção é o coeficiente da variável TRANSFGOVMUN que apresenta um leve incremento.

No sétimo modelo estão presente nove das dez variáveis independentes. Desse total, seis são estatisticamente significantes. O efeito dos MUNPT e MUNPSDB mantém-se inalterados e estatisticamente significantes. Apesar de apresentar significância estatística, a variável TRANSFGOVMUN tem seu coeficiente diminuído. Novamente as variáveis de controle exercem forte impacto no modelo e extraem parte do efeito da CPM sobre a variável dependente. Os fatores estruturais, bem como as TRANSFGOVFAM apresentam coeficientes desprezíveis do ponto de vista estatístico.

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 significante. 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.

3.4 Conclusões

Este capítulo descreveu e analisou a origem e a difusão do BEM no país com ênfase no Estado de São Paulo. O texto apontou a importância dos municípios de Campinas e Brasília e como a partir dessas duas experiências um conjunto de outros municípios passou a copiar o programa. Tal emulação notadamente foi guiada principalmente por dois partidos políticos: o PT e o PSDB que passaram a competir e a reivindicar o crédito pela criação da política precursora. O embate entre os dois partidos, como mostrado, ocorreu não somente no campo teórico e discursivo, mas também nas principais arenas políticas como assembleias legislativas municipais e estaduais e no congresso nacional. Um dado relevante a enfatizar é que a competição política entre o PT e o PSDB ocorreu nessas arenas na forma

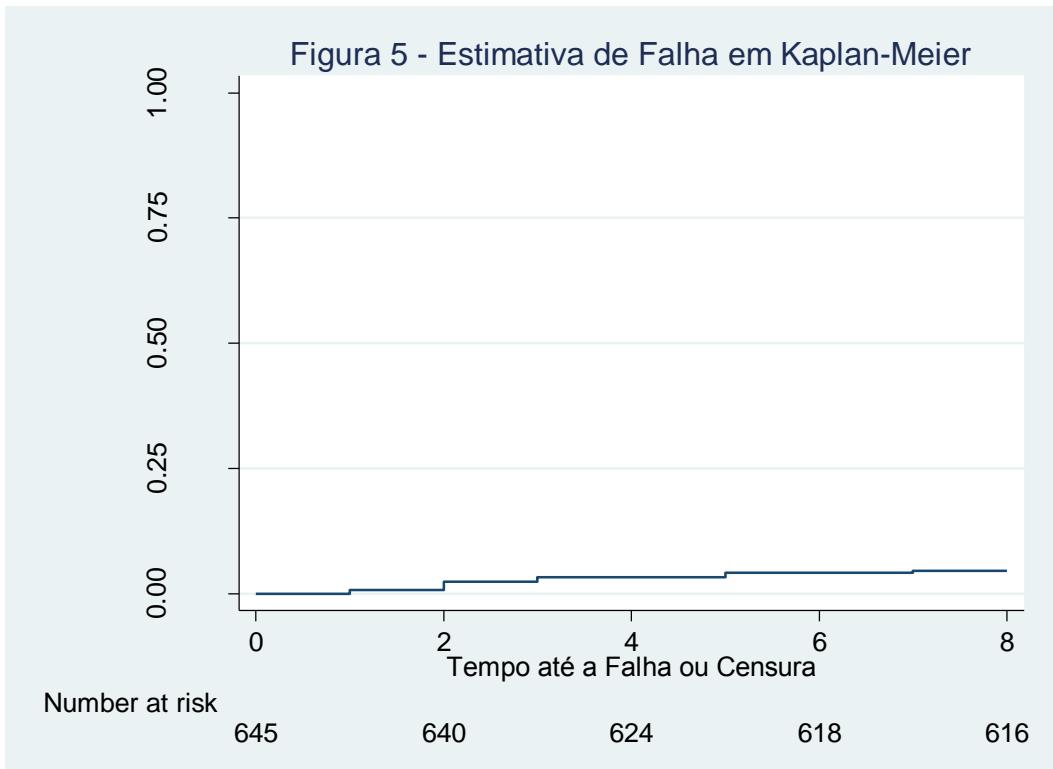
de apresentação de propostas para a criação do PBE nas três esferas de governo. Os dados mostraram que o PT e o PSDB estiveram à frente dos demais partidos, tanto no número de propostas quanto na taxa de aprovação dos projetos de criação do BEM.

Este capítulo também analisou a probabilidade de governantes municipais do Estado de São Paulo instituírem o BEM. Utilizou-se a metodologia EHA e o modelo de sobrevivência de Cox para o teste estatístico realizado com os 645 municípios da unidade federativa. Foram analisados um conjunto de determinantes internos e estruturais para estimar o efeito das covariáveis sobre a variável dependente do estudo. O modelo teórico visou definir o efeito dos mecanismos causais na difusão do BEM entre 1995 e 2002. Os resultados encontrados são robustos estatisticamente e fornecem uma explicação para uma das questões da pesquisa que procura saber por que o BEM foi criado e se difundiu pelo país em um relativo curto espaço de tempo. As figura 5 e 6 a seguir ilustram graficamente as estimativas de “falha” e sobrevivência⁴⁸ para o caso da difusão do BEM.

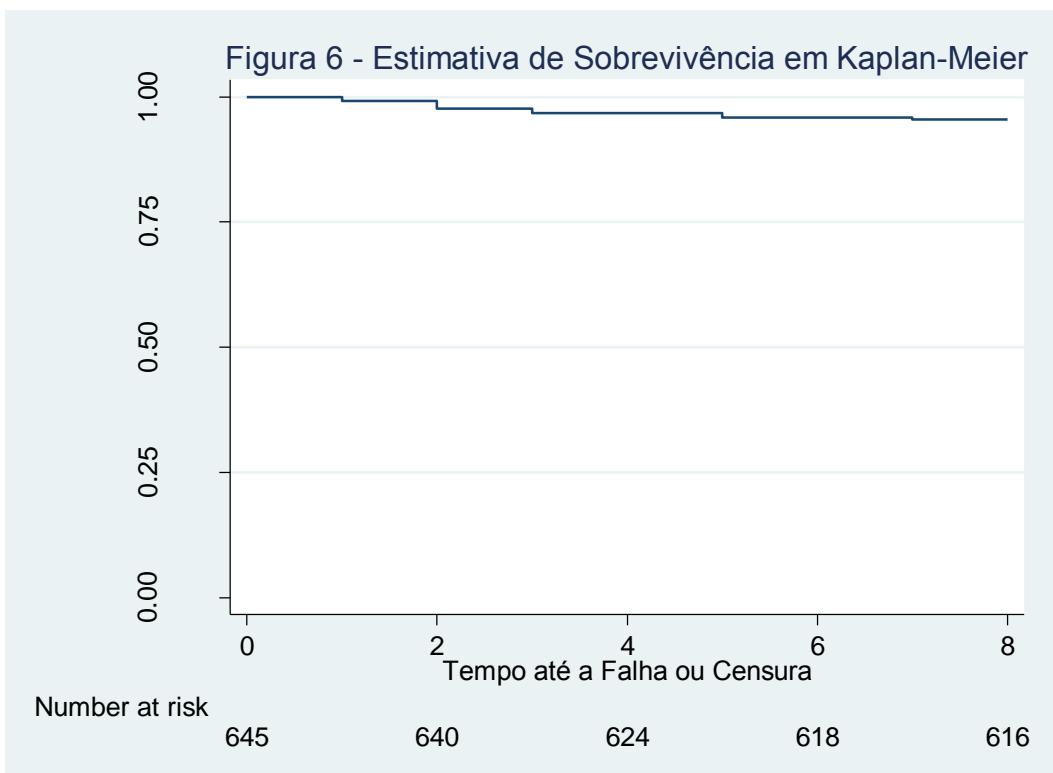
⁴⁸ Segundo Marino (2008), o estimador de Kaplan-Meier é um método não-paramétrico de estimação da função de sobrevivência e se baseia nos tempos individuais de falha. A construção do estimador é representada da seguinte forma:

$$\hat{S}(t) = \prod \frac{n_i - d_i}{n_i} \text{ onde } n_i: \text{nº de observações sob risco até o tempo } t \text{ e } d_i: \text{nº de falhas no } t_i.$$

$i / t_i < t$



Na figura 5, os resultados esboçam o risco dos municípios “falharem”, ou seja, criarem o BEM ao longo do tempo. Por sua vez, a figura 6 mostra os resultados quanto a estimação da probabilidade dos municípios “sobreviverem”, ou seja, não criarem o BEM no período 1995-2002. Na figura acima, os dados sugerem uma situação em que na medida em que os anos passam o tempo de falha até a criação do BEM aumenta, assim como também se prolonga o tempo de censura. Na figura adiante, os dados sugerem uma situação em que no tempo inicial havia uma probabilidade máxima de sobrevivência ou para a não criação do BEM e no tempo final uma probabilidade em torno de 95% de resistir à criação do programa.



O resultado mais relevante do estudo assinala que a criação do BEM está diretamente associada ao fator competição política e às administrações do PT e do PSDB. Em todas as regressões dos dois modelos testados, os coeficientes permaneceram positivos e estatisticamente significantes. Embora tenha havido oscilação no coeficiente do fator competição política, estes atingiram majoritariamente significância entre 1% e 5%⁴⁹. Os coeficientes do PT e do PSDB atingiram em todas as regressões significância máxima (1%). Estes dois resultados confirmam a veracidade das hipóteses 1, 2 e 3 da pesquisa e a forte influência destas variáveis. Uma das evidências que reforçam essa afirmação é o fato de que os coeficientes das demais covariáveis apresentam oscilações nas regressões conforme será discutido adiante. Outra evidência que apóia esta conclusão é que quando

⁴⁹ Foram também estimados os coeficientes de competição política para as eleições de 1992 e 1996, período que marcou o maior número de criação do BEM entre os municípios paulistas. Os resultados são estatisticamente significantes e positivos e consistentes com a análise geral da tese.

controlamos por todos os fatores, os coeficientes dos municípios de maior competição política apresentam taxas maiores em comparação com municípios de menor competição política e o mesmo ocorre com os coeficientes do PT e do PSDB em comparação com os outros partidos políticos.

As transferências governamentais foram dentre todas as variáveis, as que tiveram a maior oscilação. A covariável transferências para famílias pobres apresenta resultados desprezíveis do ponto de vista da significância estatística e a covariável transferência para os municípios apresenta significância a 10% em quase todos os modelos. Quando os partidos políticos são excluídos do modelo, verifica-se que há um alinhamento entre os coeficientes. Em suma, os resultados indicam que quanto maior é o repasse de verbas constitucionais para os municípios, maior é a chance de emulação do programa. Isto porque nas transferências federais estão inclusos repasses diretos em políticas de renda mínima. Sendo assim, teoricamente os municípios que mais recebem as transferências seriam mais estimulados a copiar o programa porque teriam incentivos para criar programas focalizados em virtude de um relativo menor ônus fiscal. Em função da variável transferência para famílias pobres ter apresentado resultados irrelevantes estatisticamente e a variável transferência para os municípios ter apresentado significância estatística, conclui-se que somente esta última tem algum grau de influência na decisão dos governos locais em copiar o BEM. Ao se verificar os resultados do PIB, constata-se que o nível de riqueza dos municípios não é um fator explicativo da emulação do BEM.

Outro achado dos modelos sugere que as variáveis estruturais PROXGEO e MUNRM não geram efeito em processos de difusão horizontal. Em suma, não há evidências estatísticas de que os governantes locais são influenciados por efeitos de vizinhança para emularem o BEM. A conclusão parcial é que tais variáveis são irrelevantes

para explicar adoção de políticas de natureza conflituosas e corte redistributivo. Parece ser o caso, que esta variável tem mais influência em processos de difusão de políticas menos contenciosas, como por exemplo, programas de modernização da administração pública ou de tecnologia. Em resumo, os resultados não confirmam as hipóteses 4 e 5 do trabalho.

Por fim, os dados qualitativos (matérias da mídia e entrevistas) sugerem que houve uma disputa pelo programa motivada pelo discurso político do PT e do PSDB. Os resultados estatísticos indicam que a probabilidade de copiar o BEM aumenta significativamente nos municípios administrações pelo PT e pelo PSDB e em sistemas eleitorais competitivos. No próximo capítulo, a análise irá se deter ao caso da difusão do PGHM no Estado de São Paulo.

Capítulo 4. O Programa de Garantia de Renda Mínima do Governo Federal

Este capítulo investiga a partir de quatro seções a difusão do PGRM no Brasil com ênfase no Estado de São Paulo. A primeira seção descreve como o contexto político e a iniciativa dos partidos nos Estados e no Congresso Nacional alteraram a posição do governo federal sobre a implantação de programas de renda mínima em escala nacional. A segunda seção descreve o mapa da adesão à política entre os municípios paulistas. Considerando o interesse imediato dos municípios em aderir ao PGRM lançado em 1997, argumenta-se que a decisão de estabelecer critérios para selecionar municípios antecipou o fim do modelo, mas não da política de transferência de renda. Nessa perspectiva, entre outros fatores, conclui-se que a decisão de instituir regras excludentes representou o primeiro passo para a instituição do segundo programa federal, o BEF em 2001. A terceira seção explica o fenômeno da difusão em São Paulo. O modelo estatístico logit é utilizado para estimar a probabilidade de um governante municipal aderir ao PGRM sob determinados fatores internos e estruturais. A finalidade é testar as hipóteses específicas do estudo para definir o efeito de variáveis explicativas sobre a emulação do PGRM. A última seção apresenta as conclusões do capítulo considerando o conjunto de informações de natureza qualitativa e quantitativa exploradas pelo estudo.

4.1 A implementação do PGRM: o contexto político e o Governo Federal como protagonista

Conforme foi visto no capítulo anterior a implantação de políticas de renda mínima no Brasil foi uma iniciativa dos municípios, sobretudo os do Estado de São Paulo. Em várias regiões, municípios de diferentes tamanhos populacionais e perfis econômicos

decidiram criar seus próprios programas de transferência de renda. Logo nos três primeiros anos o BEM se propagou rapidamente pelo país e despertou o interesse de elites políticas em geral. Entre outros fatores, a relativa fácil implantação e o consenso em torno dos objetivos da política motivaram partidos e *policymakers* a apresentarem propostas para a criação de programas estaduais e nacionais do tipo bolsa escola. Nessa perspectiva, o interesse pelo programa incrementa a competição política que passa a ocorrer não somente no âmbito local, mas também no âmbito nacional. A partir da efetiva implantação de programas estaduais e do primeiro programa do governo federal (PGRM), a difusão do Programa Bolsa Escola no Brasil deixa de ser um fenômeno do tipo *bottom up* para assumir um movimento *top down*. Para os propósitos desse estudo, o que esta mudança implica em termos de metodologia de pesquisa? O principal ponto a ser levado em consideração é que há diferenças em processos horizontais e verticais de difusão, os quais são tratados pela literatura como se fossem um fenômeno único. Desse modo o problema de pesquisa a ser investigado é se a competição política importa em processos horizontais e verticais de difusão. A hipótese a ser testada afirma que a competição política é mais importante em processos horizontais porque não há incentivos externos envolvidos. Por exemplo, no caso do BEM o financiamento do programa é exclusivo do município e no caso dos programas estaduais e federais, os governos locais são isentos ou arcam com contrapartidas governamentais.

O debate nas assembléias legislativas estaduais

Entre 1995 e 1997 dezenas propostas tramitaram nas assembléias legislativas estaduais conforme ilustra a tabela 7 a seguir. Foram apresentadas propostas em 16 das 27 unidades federativas.

Tabela 7 - Proposta de Criação do PGRM nos Estados (1995-1997).

Estado	Partido Político Autor da proposta	Partido do Governador	Ano
Distrito Federal ⁵⁰	PT	PT	1995
Espírito Santo	PT	PT	1995
Goiás	PT	PMDB	1995
Minas Gerais	PT	PSDB	1995
Pernambuco	PT	PSB	1995
Rio de Janeiro	PT	PSDB	1995
Rio Grande do Norte	PT	PMDB	1995
Amapá	PSB	PSDB	1996
Amazonas	PPB	PPB	1996
Ceará	PT	PSDB	1996
Paraíba	PMDB	PMDB	1996
Paraná	PTB	PDT	1996
Rio Grande do Sul	PT	PMDB	1996
Tocantins	PPB	PPB	1996
Santa Catarina	PT	PMDB	1995 - 1997*
São Paulo	PT	PSDB	1995 - 1997*
	PMDB		

Fonte: NEPP/UNICAMP/UFMA. IPEA. TSE. Elaboração do autor. * O levantamento feito pelas instituições citadas nessa fonte não informa o ano exato para esses três casos. As propostas foram apresentadas entre janeiro de 1995 e maio de 1997.

Todas as regiões do país tiveram pelo menos duas iniciativas estaduais tramitando nas assembléias legislativas. O Estado de São Paulo foi o único em que houve dupla ação partidária. Em termos institucionais, verifica-se largo predomínio do PT que apresentou 11 dos 17 projetos, ou aproximadamente 65% do total. Constatase que o PSDB não ofereceu propostas e que além de o PT ter sido a instituição mais ativa e propositiva, sua bancada

⁵⁰ O caso do Programa Bolsa Escola em Brasília é considerado neste estudo como uma experiência municipal e regional, dada as características geográficas e políticas da cidade. Além dessa razão, o programa em Brasília serviu ao mesmo tempo de modelo para municípios e Estados brasileiros.

apoiou a criação do PGRM nos quatro Estados governados pelo PSDB - Minas Gerais, Rio de Janeiro, Ceará e São Paulo. Todavia, projetos de lei que visam a criação de políticas sociais de renda mínima dependem de um conjunto de fatores para a sua efetiva aprovação. A tabela 8 a seguir revela o quadro de implementação da política em dois períodos governamentais.

Tabela 8 – Programas Estaduais de Renda Mínima/Bolsa Escola por Região (1995-2002).

Região	Estado e Período	
	1995 - 1998	1999 - 2002
Centro-Oeste	Distrito Federal (1995) e Tocantins (1996)	Goiás (2000) e Mato Grosso do Sul (1999)
Nordeste		Alagoas (2000)
Norte	Amazonas (1996) Amapá (1996)	
Sudeste	Espírito Santo (1996)	Minas Gerais (1999), Rio de Janeiro (1999) e São Paulo (2001)
Sul		Rio Grande do Sul (2001)

Fonte: NEPP/UNICAMP/UFMA. IPEA. Elaboração do autor.

No período 1995-1998 foram aprovados cinco programas estaduais. A experiência do Distrito Federal significou para as demais unidades a oportunidade de copiar uma política inovadora e com alta aprovação da sociedade, sobretudo a população pobre. A disposição do governo Buarque (DF) em atender a solicitação de outros Estados e partidos interessados em conhecer a experiência da capital federal foi um elemento importante para a decisão de criar o PGRM estadual, uma vez que se tratava de uma “política inovadora” com um conjunto de critérios e ações definidas. A partir de 1996, os governos do Tocantins e Amazonas (PPB), do Amapá (PSB) e do Espírito Santo (PT) também implantaram

programas estaduais, totalizando 5 experiências no país. As outras 12 propostas apresentadas nesse período ou não foram aprovadas pelas Assembléias ou foram vetadas pelos governadores, o que inclui as 4 proposições do PT nas unidades administradas pelo PSDB. No período 1999-2002, novos programas foram implantados. Em 1999 Mato Grosso do Sul (PT), Minas Gerais (PMDB) e Rio de Janeiro (PDT). Em 2000, Goiás (PSDB) e Alagoas (PSB), e em 2001, Rio Grande do Sul (PT) e São Paulo (PSDB). Com exceção de Mato Grosso do Sul e Alagoas, os demais Estados já haviam tido propostas no período anterior. Há uma observação interessante a fazer sobre esta conjuntura. Estados que criaram o programa entre 1999-2002 o fizeram sob o crivo do governador. Tais Estados foram os mesmos que anteriormente já haviam vetado propostas do PT.

No período 1995-1998, em três Estados, Minas Gerais, Rio de Janeiro e São Paulo, o PSDB vetou a proposta petista. Mas quando as propostas foram apresentadas pelo partido do governador ou por outros partidos que não o PT, a criação do PGRM foi aprovada. O caso emblemático ocorreu em São Paulo. Governado pelo PSDB nas duas gestões, o Estado vetou a proposta petista e aprovou a proposição da sua bancada. Em Goiás e Rio Grande do Sul, que também rejeitaram o PGRM sob a iniciativa do PT, a aprovação do programa foi obtida quando a proposição foi feita pelo partido do governador. Em Goiás via o PSDB e no Rio Grande do Sul via o próprio PT. O Estado de São Paulo foi o último a criar o PGRM estadual, em setembro de 2001, sob a denominação *Renda Cidadã*. Após São Paulo, não se verifica mais no Brasil o surgimento de outros programas estaduais⁵¹. Tal arrefecimento pode ser explicado pela criação do PGRM do governo federal que foi objeto de intensa disputa política na câmara dos deputados e no senado, como veremos a seguir.

⁵¹ Nos onze estados em que o PGRM estadual foi implantado, o programa chegou a aproximadamente 1150 municípios do país. Este universo foi alcançado, sobretudo pela extensão do programa nos Estados de São Paulo e Rio Grande do Sul a partir de 2001.

O debate no Congresso Nacional.

Neste mesmo período que compreende a tentativa ou a própria criação de programas estaduais de renda mínima/bolsa escola, havia um debate no interior do Congresso Nacional a respeito de uma proposta nacional. Foram apresentados projetos de lei pelos senadores José Roberto Arruda (PSDB-DF), Ney Suassuna (PMDB-PB) e pelos deputados Pedro Wilson (PT-GO), Zaire Rezende (PMDB-MG), Fernando Ferro (PT-PE), Renan Calheiros (PMDB-AL) e Chico Vigilante (PT-DF)⁵², entre outros. O crescente interesse dos parlamentares que decorre da avaliação positiva que a experiência obteve junto à comunidade internacional e à população, decididamente impulsionou o governo federal a analisar mais cuidadosamente a proposta de criação de uma política nacional de renda mínima. Nesse ínterim, a proposta do senador Eduardo Suplicy, aprovada em 1991, encontrava-se obstruída desde 1993, após parecer favorável do deputado Germano Rigotto (PMDB-RS) da Comissão de Finanças e Tributação. Em uma manobra política que objetivou gerar créditos para o partido do presidente da república, em novembro de 1996 foi aprovada na Câmara dos Deputados a proposta do deputado Nelson Marchezan do PSDB. Pouco mais de um ano depois, o projeto de lei chegou ao Senado e foi aprovado em dezembro de 1997.

Em junho de 1998 o PGRM foi sancionado pelo presidente Fernando Henrique Cardoso por meio do Decreto nº 2.609. Considerando que vários municípios do PT e de outros partidos já haviam criado o BEM e que programas regionais estavam em curso ou em processo de votação, a aprovação do PGRM ainda em 1997 significou uma resposta do

⁵² A filiação partidária dos parlamentares se refere ao período 1995-1998 e quando da apresentação da proposta no Congresso Nacional e nas Assembléias Legislativas Estaduais. Portanto, não necessariamente corresponde a filiação pelo qual os mesmos foram eleitos.

PSDB ao aumento da competição política pelo PBE. O que se quer evidenciar com a análise é que o contexto político em torno da emulação de políticas de transferência de renda no âmbito municipal e estadual e também no parlamento, conduziu o governo federal, sob administração do PSDB, a implantar um programa nacional de transferência de renda em decorrência da competição política em torno do Programa Bolsa Escola.

Todavia, a literatura que estuda as políticas de renda mínima no Brasil desconsidera o jogo de competição política anteriormente citado e credita à criação do PGRM a outros fatores. O argumento principal é que o programa foi criado em razão do esgotamento do modelo de bem-estar social e pela necessidade urgente de melhorar a distribuição de renda da população para combater a pobreza intergeracional (Ramos 1994 e 1998; Lobato e Ramos, 1998; Lavinhas e Varsano, 1998; Cury e Eissa, 1998; Urani, 1998; Draibe, Fonseca e Montali, 1998 e Sabóya e Rocha, 1998; Silva, 1997 e 2004). Outro argumento apresentado é a falta de capacidade institucional e administrativa dos municípios que resultam no estrangulamento da política. Esse fator teria gerado problemas de corrupção que se referem ao uso indevido das transferências orçamentárias e a falta de contrapartida das prefeituras, além do baixo grau de *accountability* sobre as ações do programa (Rocha, 2005).

Sem desconsiderar a contribuição da literatura que desenvolve tal abordagem, o presente estudo apresenta outras razões que explicam o fenômeno da difusão do PGRM e sua substituição pelo BEF. Nas próximas seções, descreve-se a adesão do programa federal em São Paulo, bem como se apresenta uma análise estatística que estima a probabilidade de difusão do PGRM baseada em um conjunto de fatores internos e estruturais dos municípios.

4.2 A adesão dos municípios ao programa em São Paulo

Antes de desenvolvermos qualquer análise é importante relembrar aqui a regra e os critérios do PGRM. Por um conjunto de fatores de ordem política, institucional e econômica o governo federal solicitou em 1997 ao IPEA um estudo que apontasse os municípios mais pobres do país onde a população residente necessitasse de uma transferência monetária para o complemento da renda familiar. O IPEA apontou cerca de 3300 municípios nessa condição. Em razão do alto volume de investimentos que a política exigiria, caso todos os municípios fossem contemplados logo no primeiro ano de execução, um critério de seleção arbitrário foi aplicado. Este consistia em uma execução programada onde os municípios mais pobres seriam os primeiros aptos a aderir ao PGRM, numa escala que compreendia 20% de municípios por ano para cada Estado, até que no último ano de execução todas as instâncias iriam poder requerer convênio com o governo federal. Desse modo, o programa foi criado para atender prioritariamente municípios com *receita tributária per capita e renda mensal per capita abaixo da média estadual*.

Após a aprovação da lei no final de 1997, esperava-se que em 1998 o PGRM tivesse início. Entretanto, em decorrência das eleições para governador e para presidente, mas mais ainda devido a pressão interna exercida pelos prefeitos que ficaram “de fora” da lista do IPEA, o início do programa foi adiado para 1999. Segundo Ana Lobato⁵³, coordenadora do estudo do IPEA que mapeou a situação dos municípios do país, houve forte ingerência de prefeitos e inclusive de governadores insatisfeitos com a lista apresentada. De acordo com

⁵³ Entrevista concedida ao autor em 28/03/2008 – Ana Lobato, Coordenadora do Estudo Mapeamento dos Programas de Garantia de Renda Mínima no Brasil.

gestores governamentais⁵⁴, os prefeitos chegaram a apresentar seus próprios cálculos com base em trabalhos de consultoria e em dados agrupados do IBGE para tentar deslegitimar o estudo técnico do IPEA. Outra problemática com relação à lei do PGRM que deu margem para pressão política diz respeito aos parágrafos 2 e 3 do artigo 8 que prevêem a seguinte situação:

§ 2º A execução do cronograma estabelecido neste artigo poderá ser acelerada, em função da disponibilidade de recursos.

§ 3º A partir do quinto ano, havendo disponibilidade de recursos e considerando-se os resultados do programa, poderá o Poder Executivo estender a abrangência do programa para todos os Municípios brasileiros e para o Distrito Federal.

Com estas informações, de acordo com Sônia Moreira⁵⁵, ex-gestora nacional do PGRM, a pressão de prefeitos junto às bancadas estaduais e ao ministério da educação gerou grande instabilidade no período que antecedeu a execução do programa e no próprio período da implementação. Outros gestores do programa afirmaram inclusive que havia acordos informais entre os municípios numa situação em que aqueles que estavam aptos a aderir cediam sua “vaga” a outra instância municipal. Nesse tipo de tentativa de acordo, os prefeitos alegavam que o próprio governo federal já previa o benefício para todos os municípios (parágrafo 3 acima) e que esta era apenas uma forma de adiantar a entrada do município no programa. Na prática, tais procedimentos alteraram o processo de difusão do PGRM em todo país. Ao contrário do BEM onde ocorreu um processo horizontal, descoordenado e interconectado (Elkins e Simmons, 2005), conforme visto no capítulo 2, o

⁵⁴ Entrevistas concedidas ao autor entre os meses de março e abril de 2008 por José Celso Júnior, Coordenador do Estudo Mapeamento dos Programas de Garantia de Renda Mínima no Brasil; Paula Galeano, Ex-Chefe de Gabinete da Secretaria Nacional do Programa Bolsa Escola. MEC/Governo Federal e Sônia Moreira, Ex-Gestora Técnica do Programa de Garantia de Renda Mínima/Governo Federal.

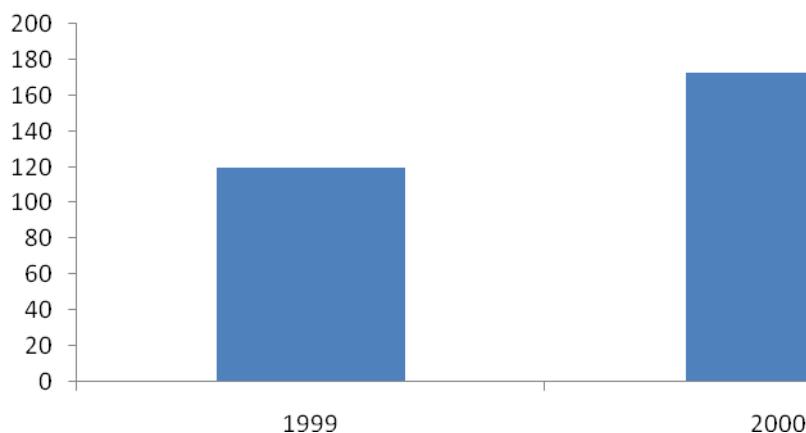
⁵⁵ Entrevista concedida ao autor em 27/03/2008, Moreira, Ex-Gestora Técnica do Programa de Garantia de Renda Mínima/Governo Federal..

caso do PGRM registra uma difusão verticalizada sob coordenação federal. Ademais, o PGRM foi também um processo interconectado, uma vez que as chances de um município copiar o programa diminuíam na medida em que outros municípios o faziam. Este quadro da difusão do PGRM pode ser mais bem explorado a partir do conhecimento e análise dos dados.

A evolução do PGRM em São Paulo.

Em todo o país, até dezembro de 2000, aproximadamente 1350 municípios emularam o PGRM federal (Silva, 2004). No Estado de São Paulo, conforme ilustra a figura 5, a adesão ocorreu da seguinte forma: 120 em 1999 e 53 em 2000, em um total de 173 municípios. Este resultado revela que houve um interesse imediato pelo programa nas prefeituras paulistas. De acordo com o cronograma de execução estavam previstos a implantação de 195 convênios com o governo federal, sendo 98 em 1999 e 97 em 1998. Se considerarmos os dados agregados, poderíamos supor à primeira vista que a emulação do PGRM nos dois primeiros anos de sua execução ocorreu conforme previa a lei. Entretanto, o estudo desagregado dos dados revela um descompasso na execução e sugere que a difusão vertical da política foi guiada por um conjunto de fatores de natureza política e institucional.

Figura 7 - Municípios com PGRM no Estado de São Paulo - 1999 e 2000 (cumulativo)



O quadro geral da adesão ao PGRM no Estado de São Paulo por situação dos municípios (aptos e não aptos) está descrito a seguir. O quadro 4 revela que dos 195 municípios que estavam aptos a emularem o PGRM em 1999 e 2000, 110 o fizeram, o que representa 56% do total. Não poderiam aderir ao programa 450 municípios. Desse universo, de fato 387 não aderiram. Contudo, 63 municípios burlaram a regra do programa e acabaram emulando o PGRM previamente. Por outro lado, 85 municípios que poderiam aderir não o fizeram. Em síntese, do grupo que emulou a política 64% estavam aptos a aderir e 36% não. Este quadro revela distorções na implementação da política, os quais serão comentados mais adiante a partir de dados mais desagregados.

Quadro 4 – Adesão ao PGRM em São Paulo por situação dos Municípios - Aptos e Não-Aptos (1999-2000).

Situação	Número de Municípios	%
Não Apto e Não Aderiu	387	60,1
Não Apto e Aderiu	63	9,7
Apto e Não Aderiu	85	13,1
Apto e Aderiu	110	17,1
Total	645	100

Fonte: Ministério da Educação. Elaboração do autor.

Quando é considerada a adesão por região, conforme mostra a tabela 9, verifica-se que há grande concentração do programa em apenas 7 das 16 regiões do Estado. Ao mesmo tempo, as Regiões de Campinas, Santos e Central não registram casos. As RMs de São Paulo, Campinas e Santos, acumulam conjuntamente apenas 1,2% do total de municípios que aderiram ao PGRM. Considerando que essas regiões concentram 75% do PIB estadual é de se supor que a difusão do programa ocorreu nas regiões menos desenvolvidas economicamente.

Tabela 9 – Adesão ao PGRM por Região – São Paulo (1999-2000).

Regiões do Estado de São Paulo	Frequência	%
RA São José do Rio Preto	38	22,0
RA Sorocaba	30	17,3
RA Presidente Prudente	26	15,0
RA Araçatuba	17	9,8
RA Marília	16	9,2
RA São José dos Campos	9	5,2
RA Franca	9	5,2
RA de Campinas*	7	4,0
RA Registro	7	4,0
RA Bauru	7	4,0
RA Ribeirão Preto	4	2,3
RM de São Paulo	2	1,2
RA Barretos	1	0,6
Região Central	0	0,0
RM de Campinas*	0	0,0
RM Santos	0	0,0
Total	173	100,00

Fonte: Ministério da Educação. Elaboração do autor.

*Campinas é a sede da região metropolitana e da região administrativa.

Os dados da tabela 10 apresentam o panorama da adesão por partido político. Como esperado, o PSDB, partido que tem o maior número de municípios que se enquadram nas regras de seleção do programa foi o que mais aderiu. Das 69 prefeituras pessedebistas, 66 firmaram convênios com o governo federal. A mesma situação ocorreu com os municípios

do PFL e do PMDB, respectivamente segundo e terceiro colocados de acordo com os critérios que permitem a adesão ao programa. Dos 42 municípios do PFL, 35 resolveram aderir ao PGRM e dos 32 do PMDB 25 também o fizeram. Em conjunto, os três partidos somam aproximadamente 75% do total das adesões ao programa do governo federal e na média 85% dos seus municípios aptos a aderir efetivamente o implantaram. Os partidos de menor representação tanto no que diz respeito ao número de prefeituras quanto ao enquadramento nas regras do programa são justamente os que menos aderiram. Este é o caso do PT, por exemplo, com apenas um município dentre os 173 que poderiam implantar a política.

Tabela 10 – Adesão ao PGRM por Partido Político – São Paulo (1999-2000).

Partido Político	Número de municípios aptos a aderir	Número de municípios que aderiu	Relação aptos a aderir e aderiu %
PSDB	69	66	95,6
PFL	42	35	83,3
PMDB	32	25	78,1
PPB	12	14	116,00
PTB	10	9	90,0
PL	7	8	114,00
PDT	7	6	85,7
PSD	5	5	100,00
PSB	1	2	200,00
PRP	4	1	25,0
PV	2	1	50,0
PT	2	1	50,0
Total	195	173	100,00

Fonte: Ministério da Educação. TRE-SP. Elaboração do autor.

Os dados da tabela acima apresentam algumas distorções que podem melhor serem observadas com o apoio das tabelas 11 e 12. Os dados da tabela 11 ilustram a quantidade de municípios que aderiram ao PGRM previamente. Dos 63 municípios que “pularam o muro”, 46 ou 73% deveriam ter implantado o programa no terceiro ano. Apenas outros 7

municípios anteciparam sua entrada no programa que estava programada para ocorrer no quarto e quinto ano, o que representa quase 11% do total do universo. A tabela revela ainda um dado muito relevante. Aproximadamente 16% dos municípios que aderiram o PGRM teoricamente não poderiam fazê-lo, uma vez que não constavam na lista do IPEA, ou seja, não cumpriam os critérios estabelecidos pelo governo federal.

Tabela 11 – Municípios que Aderiram ao PGRM no período não previsto (1999-2000).

Período	Frequência	%
Terceiro Ano	46	73,0
Quarto Ano	4	6,4
Quinto Ano	3	4,8
Não Previsto	10	15,8
Total	63	100,00

Fonte: Ministério da Educação. Elaboração do autor.

Por fim, apresenta-se na tabela 12 a lista dos partidos políticos que administravam municípios não-selecionados para o PGRM nos anos de 1999 e 2000. O fato de o PSDB ocupar a primeira posição e ao mesmo tempo o PT não figurar na lista chama a atenção para um aspecto interessante: o Estado de São Paulo e o governo federal foram administrados pelo PSDB, o que potencialmente indica uma situação em que as portas estavam abertas para os prefeitos peessedebistas e fechadas para os petistas. Observa-se também que outros partidos conseguiram adiantar o relógio da implantação do PGRM. O PMDB, PPB, PFL e PTB, partidos que formavam a base de apoio do governo Cardoso lograram êxito nessa tarefa e juntamente com o PSDB foram responsáveis por 85% das adesões prévias. Os demais partidos somaram 9 adesões prévias ou 15% do total dos casos. Contudo, embora o PSDB e os partidos que formavam a coalizão federal tenham sido

aqueles que mais tenham aderido ao PGRM previamente, na média os partidos que não apoiavam diretamente o governo Cardoso ou o governo Covas em São Paulo foram os que mais lograram êxito, sendo estes os casos do PL e do PSB.

Tabela 12 – Municípios não Selecionados pelo Governo Federal que Aderiram ao PGRM por Partido Político (1999-2000).

Partido Político	Número de municípios que não podiam aderir ao PGRM por partido político	Número de municípios não selecionados pelo governo federal que aderiram ao PGRM por partido político	Relação não aptos a aderir e aderiu %
PL	15	4	26,6
PSB	8	2	25,0
PSD	14	3	21,4
PSDB	152	26	17,1
PPB	42	7	16,6
PFL	63	9	14,2
PTB	31	4	12,0
PMDB	77	7	9,0
PDT	19	1	5,2
Outros	120	0	0
Total	450	63	100,00

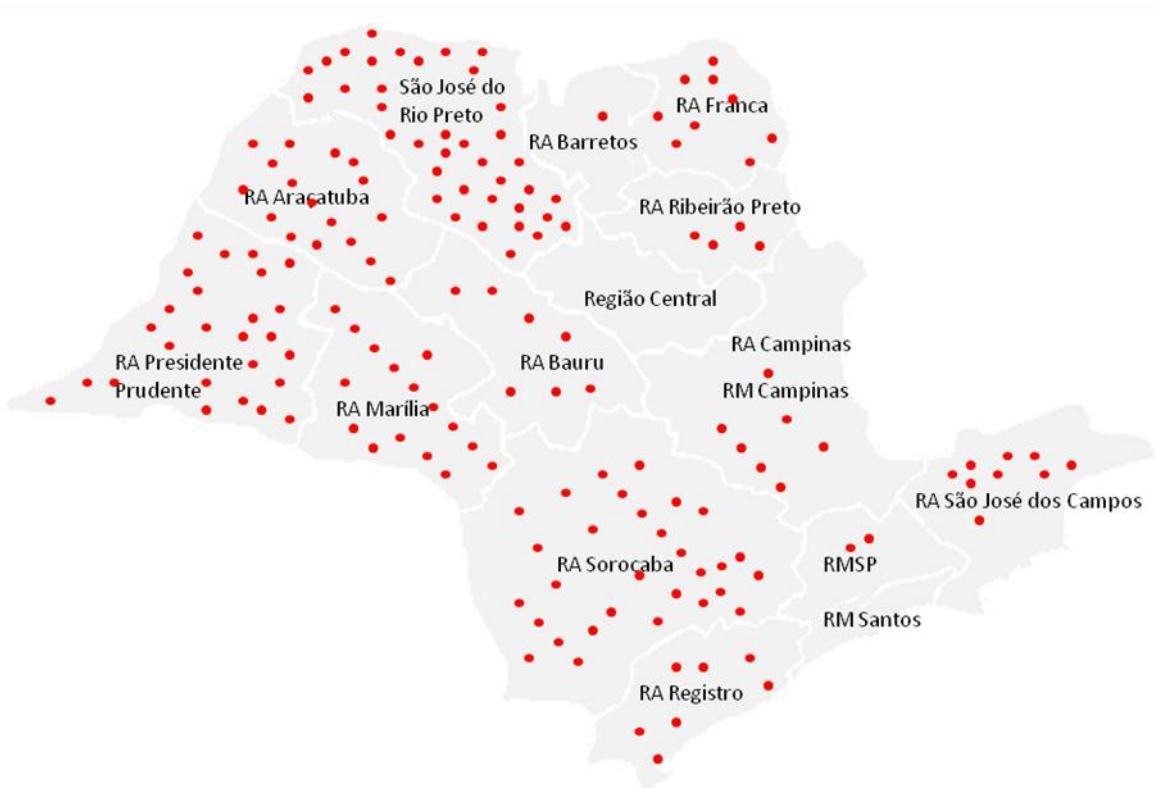
Fonte: Ministério da Educação. Elaboração do autor.

Em razão de o PGRM ter sido implementado em apenas dois anos, é desnecessário e inútil esboçar graficamente a trajetória do programa ano a ano. O esboço adequado para este caso está ilustrado na figura 6 adiante, onde é possível constatar que a difusão ocorreu de modo desconcentrado pelas regiões. Todavia, ocorre concentração maior de casos nas RAs de São José do Rio Preto, Sorocaba e Presidente Prudente comparativamente às demais regiões.

As considerações feitas até aqui sobre o PGRM com base no conjunto de dados qualitativos e quantitativos disponíveis indicam que o tipo de difusão da política define-se

como uma *ação de governo coordenada e interconectada*, em um processo verticalizado. A exemplo do BEM, o PGRM também não contou com uma rede de agentes (ONGs e outros atores) impulsionadores da difusão. Mas em razão de fatores como *regras de seleção permeáveis* e o *financiamento do governo federal* é razoável supor que a rede intra-partidária dos partidos políticos tenha atuado proximamente no interior do governo central no sentido de garantir recursos orçamentários para suas jurisdições. Em outras palavras, o processo de difusão do PGRM parece não ter sido guiado unicamente pela decisão independente de governantes locais. Além disso, foi também um processo interconectado porque na prática as chances de um município aderir ao programa afetavam as chances de adesão dos demais municípios em razão das regras de seleção não estáveis do ponto de vista político. Em síntese, a partir da definição do tipo de difusão, apresenta-se na seção a seguir a descrição do modelo estatístico utilizado para a análise do teste de hipóteses de estudo.

Figura 8 – Mapa da Difusão do PGRM – São Paulo (1995-2001).



4.3 Explicando a adesão da política 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.

Banco do Programa de Garantia de Renda Mínima.

Pacote Estatístico: STATA 10.

Variável dependente: adesão ao PGRM.

Variáveis independentes:

- *Alinhamento político*⁵⁶. 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).
- *Competição política municipal* (1996). 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.
- *Partido do Presidente (PSDB)*. Variável dicotômica que informa os municípios do PSDB que aderiram ao PGRM com os valores 1= sim e 0 = não.
- *PIB municipal*. Informa a média do PIB dos municípios paulistas entre 1999 e 2001.
- *Renda Familiar per Capita*⁵⁷. Informa a renda média familiar por habitante para o ano de 1991⁵⁸.

⁵⁶ Esse estudo define o PT e o PDT como partidos não alinhados politicamente com o governo federal no período 1995-2002 e com provável resistência a adesão ao PGRM. Os demais partidos são considerados como partidos alinhados e favoráveis ao PGRM. Para uma discussão sobre alinhamento político e classificação dos partidos de acordo com sua posição ideológica ou conteúdo programático, cf. Fernandes (1995) e Rodrigues (2002).

⁵⁷ Razão entre o somatório da renda familiar per capita de todos os domicílios e o número total de domicílios no município. A renda familiar per capita de cada domicílio é definida como a razão entre a soma da renda mensal de todos os indivíduos da família residentes no domicílio e o número dos mesmos. Valores expressos em reais de 1º de agosto de 2000. Para obter mais informações metodológicas acesse www.undp.org.br.

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: $A_{d\text{ PGRM}} = \ln(P_i/1-P_i) = \alpha + \beta_1 (\text{alinhamento político com GF}) + \beta_2 (\text{partido do presidente - PSDB}) + \beta_3 (\text{competição política}) + \beta_4 (\text{PIB municipal}) + \beta_5 (\text{renda per capita}) + \beta_6 (\text{município selecionado pelo GF}).$

Variável dependente

A variável dependente do modelo, Adesão ao PGRM ($A_{d\text{ PGRM}}$), 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

⁵⁸ Para efeito do cálculo estatístico foi considerado o índice de 2000 para vinte municípios que foram emancipados após 1991.

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. A seguir é informada a natureza das covariáveis segundo os fatores determinantes e de controle:

Determinantes internos	Determinantes estruturais	Variável de controle
Competição política municipal	Alinhamento Político com o Governo Federal	Seleção de municípios pelo Governo Federal
PIB municipal	Partido do Presidente (PSDB)	
Renda per Capita		

Alinhamento Político com o Governo Federal (ALINPOL)

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 apóiem 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 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 significante 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)

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 da 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 significante 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)

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 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, 2003). 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)* e *Porcentagem de crianças com renda familiar per capita abaixo de ½ salário mínimo (RENDAFAM)*. 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 $\frac{1}{2}$ salário mínimo no período da implementação da política. Tomando como referência as regras e os critérios do PGRM, conclui-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 13 a seguir 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 MUNGOV que controla o efeito das demais variáveis sobre a probabilidade de adesão ao PGRM.

Tabela 13 - Determinantes da Adesão ao PGRM.

Variáveis Independentes	Modelo 1		Modelo 2	
	Coeficiente	Erro-Padrão	Coeficiente	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 eletores 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*⁵⁹, 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 mantém 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

⁵⁹ Para uma discussão sobre o conceito e as formas de *accountability* (vertical e horizontal) ver O'Donnell (1991).

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

4.4 Conclusões

Este capítulo descreveu e explicou o surgimento da política nacional de renda mínima no Brasil e no Estado de São Paulo.

Na primeira seção foram apresentadas evidências extraídas da pesquisa qualitativa que ilustram porque o governo federal tomou a decisão de criar o PGRM. O levantamento de dados mostrou que dois fatores foram cruciais para o surgimento do PGRM. Um deles foi o fenômeno da difusão do BEM entre os municípios mais politicamente competitivos que despertou o interesse da sociedade política e da sociedade civil em geral. O outro foi a apresentação de propostas para a criação de programas estaduais e nacionais de renda mínima/bolsa escola de autoria de vários partidos políticos, com destaque para o PT, o que exigiu uma resposta imediata do PSDB. Nos dois casos, a estratégia individual de políticos e a estratégia partidária visaram a conquista do crédito da inovação política junto ao eleitorado o que culminou em uma competição política pelo PBE. Desse modo, o governo federal lançou em dezembro de 1997 o PGRM que veio a ser efetivamente implantado a partir de 1999.

Na segunda seção a adesão ao programa entre os municípios paulistas foi descrito. Conforme a análise mostrou, o contexto político moldou diretamente a política do PGRM. O interesse da quase totalidade dos municípios versus a regra que limitava a adesão foram elementos que anteciparam o fim do modelo, mas não da política de transferência de renda⁶⁰. Em outras palavras, o governo federal foi pressionado a mudar as regras de acesso do programa para atender a demanda crescente dos prefeitos em todo o país. Conforme se argumentou, esta decisão foi a chave para a instituição do BEF em 2001. Esta conclusão difere do que aponta a literatura que assinala que o baixo grau de *accountability* e, por conseguinte, a corrupção, foram os elementos cruciais para determinar o fim do programa ou sua substituição pelo BEF, além da falta de capacidade institucional dos municípios.

A terceira seção considerou o peso de alguns determinantes sobre a difusão do PGRM. O modelo estatístico logit foi utilizado para estimar a probabilidade de um governante municipal aderir ou não ao programa. Os resultados em linhas gerais não corroboram a conjuntura prevista pelas teorias partidárias. O fato dos municípios serem administrados por prefeitos do partido do presidente ou alinhados politicamente com o governo federal foram elementos que não favoreceram a adesão. Nesse sentido, as hipóteses 6 e 7 do estudo não se confirmaram. No que se refere a variável CPM, as estatísticas indicam um resultado dessemelhante ao que apregoa a literatura. Para este caso em particular, ficou evidenciado que a probabilidade de aderir ao PGRM foi maior em ambientes políticos não competitivos. O esperado era que as taxas de adesão fossem maiores em instâncias competitivas. Deste modo a hipótese 8 não se confirmou e, portanto

⁶⁰ As entrevistas feitas com atores chaves do processo revelaram importantes fatos no caso do PGRM, onde pressões políticas resultaram, primeiramente, na própria reformulação dos critérios de seleção e depois na formatação de um novo programa.

é falsa. Embora as variáveis de maior interesse do estudo não estejam correlacionadas com a adesão ao PGRM, conforme demonstrou o teste estatístico logit, há evidências extraídas da análise qualitativa que indicam que o programa não foi inteiramente guiado por critérios técnicos. A costura política feita por dezenas de prefeitos, principalmente os do PSDB, mostrou que as regras de implantação gradual foram burladas, o que alterou decisivamente a difusão da política não só em São Paulo, mas em todo o país.

Por fim, vale ressaltar que embora a variável socioeconômica (RENDAFAM) apresente-se correlacionada com a adesão ao PGRM, novamente ao considerarmos as estatísticas descritivas é complexo distinguir se a implementação da política visou atender objetivos estritamente associados ao bem estar social ou foi resultado de um processo de competição política por recursos orçamentários. O que limita a análise é o fato de a amostra disponível fornecer poucos anos para a construção de variáveis mais robustas que poderiam definir com precisão mais adequada o peso de outros fatores sobre a difusão do programa. Para que fosse possível distinguir melhor tais efeitos, era necessário que o programa tivesse tido mais anos de implementação sob o mesmo desenho institucional. A partir da federalização em abril de 2001, outro contexto político define a relação entre as esferas governamentais. A principal mudança se refere ao aspecto da adesão que passa a ser feita sem a exigência de contrapartida financeira o que alterou definitivamente a velocidade da difusão do programa.

Capítulo 5. Conclusões

Este capítulo apresenta as conclusões do estudo sobre a difusão de políticas de transferência de renda no Brasil. Inicialmente são feitas as considerações finais sobre a difusão do Programa Bolsa Escola no Estado de São Paulo com destaque para a análise do efeito positivo da variável competição política sobre a emulação do programa entre os municípios paulistas. Em seguida apresenta-se a contribuição do estudo para a literatura e a aplicabilidade da abordagem para pesquisas futuras.

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. Para tanto, optou-se pela metodologia de EHA na perspectiva de compreender os determinantes que conduzem políticos locais a copiarem políticas de outros municípios e de outras esferas de governo. Com efeito, em razão da complexidade do tema e por este estudo representar apenas um passo na busca da explicação do fenômeno, não há pretensão de fornecer uma resposta definitiva para estas questões. Isto porque é imperativo reconhecer que outros fatores, ainda não explorados na literatura, podem, também contribuir para produzir uma explicação mais complexa do padrão de difusão de políticas no país. Acreditamos que este estudo contribui para a compreensão dos determinantes político-institucionais do processo de difusão de políticas no Brasil e apresenta evidências robustas às questões analiticamente relevantes levantadas no inicio da investigação.

Estudar o contexto político que marcou o surgimento do BEM e do PGMR foi crucial para se entender mais claramente a disseminação das políticas e como estas impactaram o modelo do BEF. Nos capítulos 1 e 3, 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.

Conforme evidenciado nos capítulos 3 e 4, 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.

Entretanto, esta é apenas uma parte da explicação para a primeira questão da pesquisa. A análise da difusão da política em São Paulo permite o complemento da explicação desse fenômeno. Dessa forma, utilizou-se o modelo de risco proporcional de Cox para estimar a probabilidade de governantes municipais instituírem o BEM. Os resultados dos testes estatísticos permitem 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. Os demais testes estatísticos indicaram que em algumas situações variáveis estruturais, como a *proximidade geográfica* (PROXGEO) têm relevância. Ao mesmo tempo não há efeito da variável *município metropolitano* (MUNRM) sobre a emulação do BEM. Em síntese, estes resultados indicam que as hipóteses que consideram o efeito de variáveis estruturais sobre a difusão do BEM não se confirmaram.

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*. O levantamento de dados mostrou ainda que o contexto político moldou a política de difusão do PGRM. O grande interesse dos municípios versus a regra que limitava a adesão, na verdade, foram elementos que anteciparam o fim do modelo, mas não da política de transferência de renda. Nesse sentido, ao invés de considerar a extinção do programa, o governo federal mudou as regras de acesso para atender a demanda dos prefeitos por uma política nacional de renda mínima sem contrapartida municipal, ao mesmo tempo em que implementou suas próprias preferências por uma política de âmbito nacional. Assim, estes fatores foram determinantes para a instituição do BEF em 2001, o segundo programa de renda mínima do governo federal. Os modelos estatísticos utilizados para estimar a probabilidade de um governante municipal aderir ao programa não corroboram os achados da literatura que considera o papel dos partidos políticos na implantação de políticas sociais. 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

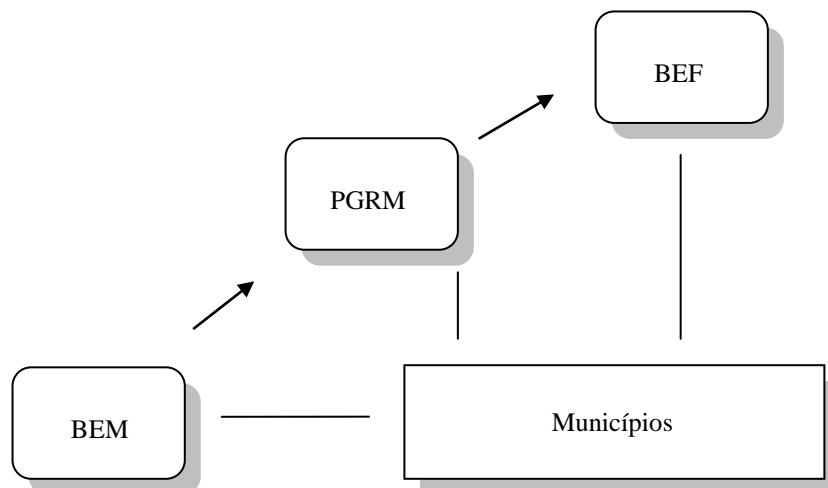
não foi inteiramente guiado por critérios técnicos. Isto porque, conforme a análise descritiva mostrou, as regras de seleção foram objeto de pressão política, principalmente por parte do PSDB e partidos alinhados com o governo federal. Este mecanismo de atuação alterou a difusão da política em São Paulo e também em todo o país. Com base nesses dados, o trabalho apresenta as seguintes conclusões:

- O Programa Bolsa Escola Municipal foi criado em função da iniciativa de *political entrepreneurs* que promovem idéias políticas tendo como destaque a atuação de Eduardo Suplicy e Cristóvão Buarque.
- O Programa Bolsa Escola Municipal se difundiu pelo Estado de São Paulo, entre outros fatores, em razão de uma competição política entre os partidos políticos, principalmente o PT e o PSDB.
- O PGRM foi criado em função de uma competição partidária em torno da política do Programa Bolsa Escola que ocorreu nas arenas políticas municipais, estaduais e no congresso nacional, o que levou o PSDB a instituir um programa nacional de renda mínima.

Por fim, há de se enfatizar que na literatura internacional, são raros os trabalhos que consideram os municípios como atores relevantes e potencialmente indutores de difusão de políticas sociais. Adicionalmente não é dado o devido crédito aos municípios, uma vez que as análises sobre políticas inovadoras gestadas no âmbito local assumem relevância apenas no momento em que são copiadas por instâncias maiores de governo. Nesse sentido, esta pesquisa procurou chamar a atenção para este aspecto e chega a uma conclusão que aponta que o desenvolvimento do PBE no Brasil foi um processo de difusão horizontal e vertical que ocorreu em três momentos. No primeiro momento, ocorreu a difusão horizontal em que os municípios instituíram a política sem influência externa ou de outra esfera de governo.

No segundo momento, ocorreu a difusão vertical em que o governo federal instituiu o PGRM e buscou a adesão dos municípios por meio de convênios interinstitucionais mediante regras excludentes de seleção. No terceiro momento, ocorreu a continuidade da difusão vertical, desta vez sem a aplicação de critérios e visando a universalização da política. Nesse último momento, o governo federal assume o protagonismo da ação ao mesmo tempo em que a política se consolida como uma alternativa crucial de combate à pobreza passando a integrar o sistema de proteção social do país, depois reconfigurado por meio da criação do Programa Bolsa Família.

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 clientelas localizadas como no caso das bolsas.

A experiência internacional com programas de transferência de renda sempre trouxe consigo controvérsias a respeito da utilidade da política e de sua própria legitimidade enquanto ação social do Estado. O surgimento de um conjunto de experiências no âmbito municipal, estadual e federal conferiu certa distinção ao caso brasileiro e ao mesmo tempo conferiu centralidade à questão da implementação da política pelos diferentes atores institucionais. Programas sociais copiados são mais eficazes entre jurisdições com atributos similares? Ou esta variável não importa? Os processos de difusão de políticas coordenados

por uma instância de governo tendem a gerar melhor resultados sociais em comparação com processos de difusão descoordenados? Como a participação de instituições estrangeiras modifica o desenho institucional e impacta a difusão de políticas? Estas foram algumas perguntas não respondidas por esse estudo. Há uma vasta lista de outras perguntas que devem ser feitas e que compõem uma agenda de pesquisas futuras.

O presente estudo procurou apresentar e analisar o caso da difusão da política do Programa Bolsa Escola com base na contribuição da literatura existente. Desse modo, a pesquisa realizada proporcionou o manejo de várias técnicas qualitativas e quantitativas, bem como novas abordagens teóricas e metodológicas e o freqüente exercício de diálogo com a literatura para uma discussão apropriada do fenômeno abordado. Uma dificuldade premente foi, na ausência de estudos empíricos de difusão entre municípios, definir o tipo de difusão e os links entre os programas analisados (BEM, PGRM/ BEF). Nesse sentido, a pesquisa produziu subsídios que podem ser utilizados por outros pesquisadores para explicar, por exemplo, por que algumas políticas municipais são absorvidas pelos governos federais ou ainda por que uma mesma política de transferência de renda é replicada entre diferentes esferas de governo em um relativo curto período de tempo. Para responder e desenvolver argumentos sobre estas questões faz-se necessário, conforme este estudo demonstrou levar em conta as relações causais entre variáveis de natureza política, econômica e regional. Embora este seja um dos primeiros trabalhos a explorar a difusão de políticas de transferência de renda no Brasil, conclui-se que seus achados geram subsídios importantes para futuras pesquisas de difusão. Resta agora, estender a aplicação da abordagem em outras áreas de políticas. O caso do OP se apresenta como uma boa opção para o início dessa tarefa. De iniciativa do PT, em Porto Alegre, o programa foi copiado em aproximadamente 300 municípios entre 1989 e 2004 (Wampler e Avritzer, 2006).

primeira onda de adoção (1989-1996) teve o PT como partido protagonista e copiador da política inovadora. Dos 27 municípios com médio porte populacional que emularam o OP, 21 eram administrados pelo PT. A segunda onda de adoção (1997-2004) registra a entrada em cena de outros partidos políticos e o arrefecimento do PT, bem como a disseminação do programa entre municípios de pequeno, médio e grande desenvolvimento econômico, além dos Estados do Rio Grande do Sul e Pernambuco (Lubambo e Coêlho, 2005; Lubambo, Coêlho e Melo, 2005) que adotam modelos de discussão do orçamento mais amplos. Esses dados permitem a priori classificar a difusão da política no primeiro momento como *uma ação coordenada por um partido político*, no caso o PT, e no segundo momento como uma *ação descoordenada e independente* de partidos políticos.

Assim, malgrado a proliferação de estudos de casos do OP no Brasil, há uma lacuna no que se refere a análises mais profundas que permitam a investigação do impacto de determinantes internos, externos e estruturais e suas relações causais sobre a difusão da política. Comparar os resultados da análise do OP com o caso do PBE permitirá testar as metodologias empregadas nesse estudo para políticas que percorreram trajetórias distintas, mas que apresentam um atributo importante: a continuidade ao longo do tempo. Um dos objetivos que este estudo pretende alcançar é justamente este, ou seja, gerar *insights* que resultem em novas contribuições que utilizem as teorias de difusão de políticas.

Anexos

Anexo I - Programas de Transferência de Renda no Brasil

Programa	Ano da Implementação	Descrição
Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI	1996	Focalizado em famílias com renda por habitante menor que meio salário mínimo e com crianças entre 7 e 14 anos que trabalham
Programa de Benefício de Prestação Continuada – PBPC	1996	Focalizado em pessoas pobres incapacitadas para o trabalho e para a vida independente que tenham 65 anos ou mais e que pertençam a famílias com renda inferior a $\frac{1}{4}$ do salário mínimo vigente.
Programa de Garantia de Renda Mínima - PGRM	1999	Focalizado em famílias pobres com renda familiar por habitante inferior à renda média familiar por habitante do Estado, com renda familiar por habitante inferior a meio salário mínimo e com filhos ou dependentes menores de catorze anos.
Programa Bolsa Escola Federal - PBEF	2001	Focalizado em famílias pobres com renda por habitante inferior a meio salário mínimo e com crianças entre 6 e 15 anos.
Programa Bolsa Alimentação - PBA	2001	Famílias pobres com crianças entre 0 e 6 anos e/ou mulheres grávidas.
Programa Vale-Gás	2001	Focalizado em famílias pobres com renda mensal máxima até meio salário mínimo.
Programa Nacional de Acesso à Alimentação - Cartão-Alimentação	2003	Focalizado em famílias pobres sob risco de inseguranças alimentar e nutricional.
Programa Bolsa Família - PBF	2004	Focalizado em famílias em situação de pobreza ou extrema pobreza com renda de até R\$120,00 por pessoa e que estejam cadastradas no CadÚnico.

Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social / Governo Federal. Elaboração do autor.

Anexo II – Principais Programas de Transferência de Renda no Mundo

País / Programa	Ano da Implementação	Descrição (população-metida e valor do benefício)
1. Honduras Programa de Asignación Familiar	1990	Famílias pobres com crianças de 6 a 12 anos, que não tenham terminado o quarto ano da educação primária; com crianças menores de 3 anos, com deficientes até 12 anos; com mulheres grávidas e com adultos maiores de 60 anos. - <i>Gratificação escolar, gratificação materno-infantil e gratificação terceira idade.</i>
2. México Programa de Desarrollo Humano Oportunidades	1997	Famílias abaixo da linha de pobreza e que tenham crianças de 8 a 18 anos, matriculados na educação primária ou secundária. Bebês de 4 a 24 meses, crianças de 2 a 5 anos com desnutrição, mulheres grávidas ou no período de amamentação. - <i>Bolsa educativa para jovens que cursem o terceiro ano da educação secundária. Pacote básico de saúde para todos os membros da família. Apoios monetários para a alimentação familiar. Suplementos alimentícios para crianças entre 4 meses e 2 anos, menores de 5 anos desnutridos e mulheres grávidas ou no período de amamentação.</i>
3. Nicarágua Red de Protección Social Mi Familia	2000	Crianças de 0 a 13 anos de famílias pobres. Os maiores de 6 anos devem estar matriculadas na educação básica. - <i>Gratificação alimentar para alimentos necessários. Gratificação educacional para famílias com crianças entre 6 e 13 anos que cursem do primeiro ao quarto grau.</i>
4. Colômbia Familias em Acción	2001	Famílias rurais e urbanas pobres com crianças de 0 a 17 anos de idade, que não são beneficiárias de casas comunitárias e de empregos em ação. - <i>Subsídio nutricional às famílias com crianças menores de 7 anos. Subsídio escolar para famílias com crianças de 7 a 18 anos.</i>
5. Jamaica Programme of Advancement through Health and Education	2001	236.000 pessoas dos mais variados grupos de pobreza: 168.000 crianças; 11.000 mulheres grávidas e lactantes; 33.000 idosos pobres; 19.000 pessoas com deficiência e 5.000 indigentes. - <i>Melhoria no sistema educacional e Visitas ao centro de saúde:</i> • <i>1 visita/2 meses para crianças de 0 a 12 meses.</i> • <i>1 visita/6 meses para crianças com 12 a 71 meses.</i> • <i>uma vez a cada dois meses para mulheres grávidas, 6 semanas depois de parir e mais dois meses.</i> • <i>uma visita a cada 6 meses para os idosos.</i> • <i>uma visita a cada 6 meses para as pessoas com deficiência.</i>
6. Turquia Conditional Cash Transfer	2001	Os 6% da população que não encaminharam seus filhos para a escola ou que não têm controle regular da saúde devido a dificuldades econômicas. - <i>Fornecimento de material escolar, uniformes, matrícula) para as famílias pobres que encaminharam seus filhos para a escola; saúde pré-natal adequada, saúde básica e serviços de nutrição para crianças de 0-6 anos prevenção contra os riscos na gestação através de check-ups, vacinas, proteção contra a anemia na gravidez, parto e tratamento hospitalar posterior.</i>
7. Chile Chile Solidario	2002	Famílias em situação de indigência. - <i>(Contribuição de 200 milhões de dólares do Banco Mundial – 2003-2007.)</i>

8. Ecuador Bono de Desarrollo Humano	2003	O programa é direcionado para famílias equatorianas que se inserem no primeiro e segundo quintil de renda. <ul style="list-style-type: none"> - <i>Saúde: Contribuir para a redução dos níveis de desnutrição crônica e doenças evitáveis em crianças até 5 anos de idade.</i> - <i>Educação: Assegurar que as crianças na faixa etária de 6 e 16 anos dentro as famílias beneficiárias estão matriculados no ensino fundamental, com freqüência escolar de, pelo menos, 80% dos dias escolares.</i>
9. Kenya Cash Transfer Programme for Orphan and Vulnerable Children	2004	Órfãos ou crianças vulneráveis (OVC) de 0 a 17 anos, sendo de famílias pobres e, não ser beneficiário de outros programas transferência. <ul style="list-style-type: none"> - <i>Educação: Aumento matrículas escolares, atendimento e manutenção dos 6 aos 17 anos.</i> - <i>Saúde: Reduzir as taxas de mortalidade e morbidade entre 0 a 5 anos crianças com idade, através de imunizações, controle do crescimento e vitamina A e suplementos.</i> - <i>Segurança alimentar: Promover a segurança alimentar e nutricional.</i> - <i>Registro Civil: Incentivar os pais na obtenção da certidão de nascimento ou documento de identidade para crianças.</i>
10. El Salvador Red Solidaria	2005	Famílias em extrema pobreza. <ul style="list-style-type: none"> - <i>Alimentação, vacinação e atividades de controle do crescimento. Capacitação e apoio direto para aumentar o consumo de alimentos nutritivos para as crianças. Apoio direto a estas famílias, para que as crianças possam freqüentar regularmente a escola ao invés de realizar trabalho infantil, e para pagar os custos diretos de freqüentar a escola na área rural.</i>
11. Peru Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres "Juntos"	2005	Lares mais pobres de comunidades rurais com mulheres grávidas, viúvas, idosos ou tendo a custódia de crianças acima de 14 anos. <ul style="list-style-type: none"> - <i>Cuidados com a saúde e a nutrição, educação e a emissão de documentos de identificação a fim de assegurar a prevenção materno-infantil de saúde e de nutrição, escolaridade, sem desistência e promover processos de registro e identificação.</i>
12. República Dominicana Solidaridad	2005	Crianças com idade entre 0 a 5 anos (Saúde; Crianças e adolescentes com idade entre 6 e 16 anos (Educação); Crianças / população jovem com idade entre 0 a 15 anos que não têm Certidão de Nascimento (Documentação). População de 16 anos e mais que não tem documento de identidade. <ul style="list-style-type: none"> - <i>Alimentos básicos, assegurando, assim, os níveis mínimos de consumo alimentar; Aumento matrícula escolar e reduzir o não atendimento e abandono por parte das crianças e adolescentes com idade entre 6 a 16 comparecer; Contribuir para melhorar a nutrição e redução das doenças preveníveis entre as crianças com idade entre 0 a 5 anos; Promover a sensibilização e conhecimentos relativos aos cuidados de saúde, manuseio de alimentos e cidadania direitos e deveres; Promover a inscrição nascimento para crianças com idades entre 0 e 15 anos de idade, e também o registro de membros de famílias pobres através da identificação e outros documentos.</i>

13. África do Sul Conditional Cash Transfer to Support Vulnerable Children and Households in the Context of HIV/AIDS and Poverty	2005	Famílias sem outras formas de assistência social. Famílias afetadas pelo VIH / SIDA e outras doenças crônicas e deficiência. <ul style="list-style-type: none"> - <i>Educação: Aumento de matrículas escolares, atendimento e manutenção na escola para crianças de 6 a 14 anos de idade</i> - <i>Saúde: Melhorar o crescimento e a saúde das crianças de 0 a 5 anos de idade, através de imunizações, acompanhamento do crescimento e suplementos nutricionais.</i> - <i>Segurança alimentar: segurança alimentar e nutricional.</i> - <i>Segurança social: Aumento do número de crianças elegíveis para receber o “Child Support Grant”.</i>
14. Paraguai Red de Protección y Promoción Social, Tekoporâ, Abrazo y Ñopytyvo programmes.	2005	Crianças com idades entre 0 e 14 e as suas famílias, e as mulheres grávidas que enfrentam extrema pobreza. <p>Saúde:</p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>As mulheres grávidas. Visita ao centro de saúde para exames de gravidez e pós-parto.</i> - <i>Bebês com idade entre 0 a 24 meses de idade. Visita centro de saúde para o crescimento / desenvolvimento acompanhamento.</i> - <i>Pessoas de 25 a 60 meses de idade. Visita ao centro de saúde para acompanhamento.</i> <p>Educação:</p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>Atendimento aos centros educacionais (estimulação precoce).</i>
15. Paquistão Child Support Program	2005	A meta geral da população é constituída por famílias extremamente pobres com crianças com idade entre 5-12 anos. <ul style="list-style-type: none"> - <i>O programa abrange todas as pessoas entre os atuais beneficiários do Programa de Apoio Alimentar, com pelo menos uma criança na escola primária.</i>
16. Argentina Familias por La Inclusión Social	2006	Famílias pobres com filhos até 19 anos que não recebem subsídios de outros programas. <ul style="list-style-type: none"> - <i>Receita mensal não remunerativa para as mulheres das famílias beneficiárias. Dá apoio escolar; oficinas informativas. Contempla, além disso, um benefício econômico parcial para reduzir às barreiras de acesso a capacitação trabalhista e a formação profissional e para a finalização do ciclo educacional.</i>

Fonte: Banco Mundial. BIRD. IPEA. CEPAL. Elaboração do autor.

Anexo III – Lista dos Municípios com Bolsa Escola Municipal (São Paulo)

Município	Ano da Implementação	Partido Político	População
Campinas	1995	PSDB	1.039.297
Ribeirão Preto	1995	PT	547.417
Santos	1995	PT	418.288
São João da Boa Vista	1995	PL	79.935
Sertãozinho	1995	PSDB	103.558
Ferraz de Vasconcelos	1996	PCDN	168.897
Guaratinguetá	1996	PDC	107.895
Itapetininga	1996	PSD	138.450
Jundiaí	1996	PSDB	342.983
Limeira	1996	PMDB	272.734
Mococa	1996	PTB	66.086
Monte Alto	1996	PT	44.085
Osasco	1996	PTB	701.012
Piracicaba	1996	PSDB	358.108
São José dos Campos	1996	PT	594.948
Catanduva	1997	PL	109.362
Franca	1997	PT	319.094
Jaboticabal	1997	PT	69.624
Pindamonhangaba	1997	PSDB	135.682
Presidente Prudente	1997	PSDB	202.789
Santo André	1997	PT	667.891
Caçapava	1999	PT	80.458
Guarulhos	1999	PDT	1236192
Ourinhos	1999	PMDB	98.868
Rio Claro	1999	PV	185.421
São Bernardo do Campo	1999	PSDB	781.390
São Carlos	1999	PFL	212.956
São Paulo	2001	PT	10.886.518
Suzano	2001	PFL	268.777

Fonte: NEPP/UNICAMP/UFMA. Elaboração do autor.

Anexo IV - Lista dos Municípios com PGRM (São Paulo)

Municípios	Região	Partido Político
Adolfo	RA São José do Rio Preto	PSDB
Águas de Santa Barbara	RA Sorocaba	PPB
Agudos	RA Bauru	PSDB
Alto Alegre	RA Araçatuba	PSDB
Álvares Machado	RA Presidente Prudente	PSDB
Alvinlândia	RA Marília	PPB
Américo de Campos	RA São José do Rio Preto	PMDB
Angatuba	RA Sorocaba	PSDB
Anhembi	RA Sorocaba	PSDB
Anhumas	RA Presidente Prudente	PMDB
Aparecida D'Oeste	RA São José do Rio Preto	PPB
Apiaí	RA Sorocaba	PMDB
Avanhandava	RA Araçatuba	PSDB
Balsamo	RA São José do Rio Preto	PMDB
Barbosa	RA Araçatuba	PSDB
Bento de Abreu	RA Araçatuba	PFL
Bernardinho de Campos	RA Marília	PSDB
Biritiba-Mirim	RMSP	PL
Bom Sucesso de Itararé	RA Sorocaba	PSDB
Boracéia	RA Bauru	PFL
Brejo Alegre	RA Araçatuba	PMDB
Buritizal	RA Sorocaba	PMDB
Cabrália Paulista	RA Bauru	PTB
Caconde	RM Campinas	PSDB
Caiabu	RA Presidente Prudente	PSDB
Cajuru	RA Ribeirão Preto	PFL
Capão Bonito	RA Sorocaba	PSDB
Cardoso	RA São José do Rio Preto	PSD
Cássia dos Coqueiros	RA Ribeirão Preto	PSDB
Castilho	RA Araçatuba	PFL
Cedral	RA São José do Rio Preto	PFL
Cerqueira Cesar	RA Sorocaba	PSDB
Cesário Lange	RA Sorocaba	PSDB
Chavantes	RA Marília	PSDB
Clementina	RA Araçatuba	PSDB
Coroados	RA Araçatuba	PFL

Coronel Macedo	RA Sorocaba	PTB
Cosmorama	RA São José do Rio Preto	PFL
Cristais Paulista	RA Sorocaba	PFL
Cruzeiro	RA São José dos Campos	PTB
Dolcinópolis	RA São José do Rio Preto	PPB
Echaporã	RA Marília	PPB
Eldorado	RA Registro	PFL
Estrela do Norte	RA Presidente Prudente	PFL
Fartura	RA Sorocaba	PSDB
Flora Rica	RA Presidente Prudente	PSDB
Florínia	RA Marília	PFL
Garca	RA Marília	PPB
General Salgado	RA Araçatuba	PL
Guapiaçú	RA São José do Rio Preto	PSDB
Guapiara	RA Sorocaba	PSDB
Guaraci	1RA São José dos Campos	PMDB
Guarani d'Oeste	RA São José do Rio Preto	PMDB
Iacri	RA Marília	PMDB
Ibira	RA São José do Rio Preto	PSDB
Ibiúna	RA Sorocaba	PSD
Iepê	RA Presidente Prudente	PFL
Igaratá	RA São José dos Campos	PSDB
Indiaporã	RA São José do Rio Preto	PFL
Ipero	RA Sorocaba	PTB
Irapua	RA São José do Rio Preto	PFL
Itabera	RA Sorocaba	PPB
Itaí	RA Sorocaba	PSDB
Itaoca	RA Sorocaba	PSDB
Itapeva	RA Sorocaba	PSB
Itapirapuã Paulista	RA Sorocaba	PSDB
Itaporanga	RA Sorocaba	PTB
Itararé	RA Sorocaba	PDT
Itariri	RA Registro	PFL
Itirapuã	RA Sorocaba	PFL
Itobi	RM Campinas	PSDB
Jacupiranga	RA Registro	PFL
Jambeiro	RA São José dos Campos	PSDB
Jeriquara	RA Sorocaba	PSDB
Joanópolis	RM Campinas	PMDB
Júlio Mesquita	RA Marília	PFL
Junqueirópolis	RA Presidente Prudente	PFL

Juquiá	RA Registro	PFL
Juquitiba	RMSP	PFL
Lavrinhas	RA São José dos Campos	PSDB
Leme	RM Campinas	PSDB
Lencóis Paulista	RA Bauru	PPB
Lucélia	RA Presidente Prudente	PFL
Lucianópolis	RA Bauru	PT
Luiziânia	RA Araçatuba	PMDB
Lutécia	RA Marília	PSDB
Magda	RA São José do Rio Preto	PSDB
Marabá Paulista	RA Presidente Prudente	PMDB
Marinópolis	RA São José do Rio Preto	PSDB
Milguelópolis	1RA Sorocaba	PL
Mirandópolis	RA Araçatuba	PFL
Mirante do Paranapanema	RA Presidente Prudente	PFL
Monções	RA São José do Rio Preto	PSDB
Narandiba	RA Presidente Prudente	PSDB
Nazaré Paulista	RM Campinas	PSD
Neves Paulista	RA São José do Rio Preto	PL
Nipoa	RA São José do Rio Preto	PSD
Nova Alianca	RA São José do Rio Preto	PSDB
Nova Canaã Paulista	RA São José dos Campos	PL
Nova Guataporanga	RA Presidente Prudente	PSDB
Nova Luzitânia	RA Araçatuba	PFL
Óleo	RA Marília	PSDB
Onda Verde	RA São José do Rio Preto	PSDB
Ouro Verde	RA Presidente Prudente	PSDB
Ouroeste	RA São José do Rio Preto	PPB
Palmital	RA Marília	PSDB
Panorama	RA Presidente Prudente	PPB
Paraibuna	RA São José dos Campos	PTB
Paranapanema	RA Sorocaba	PSDB
Paranapuã	RA São José do Rio Preto	PPB
Pardinho	RA Sorocaba	PSDB
Pariquera-Açu	RA Registro	PMDB
Patrocínio Paulista	RA Sorocaba	PDT
Paulicéia	RA Presidente Prudente	PSDB
Paulistânia	RA Bauru	PSDB
Pedra Bela	RM Campinas	PSDB
Pedro de Toledo	RA Registro	PFL
Penápolis	RA Araçatuba	PSDB

Pereira Barreto	RA Araçatuba	PSB
Piacatu	RA Araçatuba	PSDB
Pilar do Sul	RA Sorocaba	PSDB
Pirapozinho	RA Presidente Prudente	PFL
Planalto	RA São José do Rio Preto	PMDB
Pontalinda	RA São José do Rio Preto	PMDB
Potirendaba	RA São José do Rio Preto	PSD
Presidente Bernardes	RA Presidente Prudente	PSDB
Quata	RA Marília	PRP
Queiroz	RA Marília	PFL
Quintana	RA Marília	PSDB
Rancharia	RA Presidente Prudente	PSDB
Redenção da Serra	RA São José dos Campos	PTB
Regente Feijó	RA Presidente Prudente	PFL
Registro	RA Registro	PSDB
Restinga	RA Sorocaba	PMDB
Ribeira	RA Sorocaba	PDT
Ribeirão Corrente	RA Sorocaba	PSDB
Ribeirão Grande	RA Sorocaba	PMDB
Riolândia	RA São José do Rio Preto	PL
Roseira	RA São José dos Campos	PPB
Rubinéia	RA São José do Rio Preto	PSDB
Sagres	RA Presidente Prudente	PMDB
Sales	RA Sorocaba	PFL
Salto Grande	RA Marília	PTB
Sandovalina	RA Presidente Prudente	PSDB
Santa Adélia	RA São José do Rio Preto	PSDB
Santa Albertina	RA São José do Rio Preto	PFL
Santa Clara d Oeste	RA São José do Rio Preto	PL
Santa Fe Do Sul	RA São José do Rio Preto	PMDB
Santa Rita D'Oeste	RA São José do Rio Preto	PFL
Santana da Ponte Pensa	RA São José do Rio Preto	PSDB
Santo Anastácio	RA Presidente Prudente	PFL
Santo Antonio da Alegria	RA Ribeirão Preto	PMDB
Santo Expedito	RA Presidente Prudente	PMDB
Santópolis do Aguateí	RA Araçatuba	PL
São Francisco	RA São José do Rio Preto	PPB
São João Das Duas Pontes	RA São José do Rio Preto	PMDB
São João do Pau d'Alho	RA Presidente Prudente	PSDB
São José do Barreiro	RA São José dos Campos	PDT
São Pedro do Turvo	RA Marília	PMDB

Sarutaiá	RA Sorocaba	PPB
Serra Azul	RA Ribeirão Preto	PSDB
Taguaí	RA Sorocaba	PMDB
Tapirai	RA Sorocaba	PSDB
Tapiratiba	RM Campinas	PSDB
Taquarituba	RA Sorocaba	PMDB
Taquariyai	RA Sorocaba	PSDB
Tarabai	RA Presidente Prudente	PFL
Três Fronteiras	RA São José do Rio Preto	PDT
Tupi Paulista	RA Presidente Prudente	PFL
Turmalina	RA São José do Rio Preto	PDT
Ubirajara	RA Bauru	PV
Urânia	RA São José do Rio Preto	PSDB
Valparaíso	RA Araçatuba	PSDB

Fonte: MEC. Governo do Estado de São Paulo. Elaboração do autor.

Anexo V - Lista de Entrevistados e Consultados

Nome	Cargo e filiação institucional
Abdeildes Nascimento dos Santos	Coordenadora Substituta de Acompanhamento de Programas do Governo Federal. MEC.
Ana Lúcia Martins Lobato	Pesquisadora e Coordenadora Geral da Diretoria de Políticas Sociais do IPEA e Coordenadora do Estudo Mapeamento dos Programas de Garantia de Renda Mínima no Brasil.
Antônio Dutra	Ex-Gerente do Programa Bolsa Escola. MEC/Governo Federal.
Elaine Lúcio	Gestora do Programa Bolsa Família. Escola Nacional de Administração Pública/Governo Federal.
José Celso Pereira Cardoso Júnior	Pesquisador do IPEA e Coordenador do Estudo Mapeamento dos Programas de Garantia de Renda Mínima no Brasil.
Paula Giuliano Galeano	Ex-Chefe de Gabinete da Secretaria Nacional do Programa Bolsa Escola. MEC/Governo Federal.
Sônia Moreira	Ex-Gestora Técnica do Programa de Garantia de Renda Mínima/Governo Federal.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- 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.
- ABRUCIO, Fernando Luiz. Descentralização e Coordenação Federativa no Brasil: lições dos anos FHC. In: Abrucio, Fernando Luiz e Loureiro, Maria Rita Garcia (orgs.). O Estado numa era de reformas: Os anos FHC - Parte 2. MP/SEGES, pp. 143-246. Brasília, 2002.
- ABRUCIO, Fernando Luiz. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. In: Revista de Sociologia Política, n.24, p.41-67. Curitiba, 2005.
- AFONSO, José Roberto R. *Descentralização fiscal, políticas sociais e transferência de renda no Brasil*. Série Gestión Pública. nº 63. Instituto Latinoamericano y Del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). CEPAL. Santiago de Chile, 2007.
- 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.
- AMES, B. *The Deadlock of Democracy in Brazil*. Ann Arbor: University of Michigan Press. 2001.
- ANDRADE, T., SERRA, R. *Cidades Médias Brasileiras*, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. Rio de Janeiro, 2001.
- AGUIAR, Marcelo e ARAÚJO, Carlos Henrique. *Bolsa Escola: educação para enfrentar a pobreza*. UNESCO. Brasília, 2002.
- 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 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. Federalismo e Políticas Sociais no Brasil: Problemas de Coordenação e Autonomia. São Paulo em Perspectiva, 18(2), 17-26. São Paulo, 2004.

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.

ALSTON, Lee *et al.* The Virtuous or Predatory Choices that Governors make. In: National Bureau for Economic Research Seminar 2008 (NBER), 2008.

BAILEY, T.C. and GATRELL, A. C. Interactive Spatial Data Analysis. John Wiley and Sons, New York, NY. 1995.

BARROS, Ricardo Paes de, CARVALHO, Mirela de, FRANCO, Samuel e MENDONÇA, Rosane. *A importância da queda recente da desigualdade na redução da pobreza*. Texto para discussão nº 1256. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. Rio de Janeiro, 2007.

BARROS, Ricardo Paes de, CARVALHO, Mirela de, FRANCO, Samuel e MENDONÇA, Rosane. *A queda recente da desigualdade de renda no Brasil*. Texto para discussão nº 1258. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. Rio de Janeiro, 2007.

BAUMGARTNER, F. and JONES, B. *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago: University of Chicago Press, 1993.

BECKER, Marshall H. “Sociometric Location and Innovativeness: Reformulation and Extension of the Diffusion Model”, *American Sociological Review*, pp. 267-282. April, 1970.

BENNETT, C. “What Is Policy Convergence and What Causes It?”. *British Journal of Political Science*, 21:215–233. 1991.

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.

BICHIR, R., TORRES, H. e FERREIRA, M.P. “Jovens no município de São Paulo – explorando os efeitos das relações de vizinhança”. In: Revista de Estudos Urbanos e Regionais, vol 6, nº 2, 53-69. 2005.

BORGES, André. Governo estadual, competição política e mudança institucional: lições comparativas da reforma da gestão escolar no Brasil. In: Governo, Políticas Públicas e Elites Políticas nos Estados Brasileiros. Rio de Janeiro: Revan, 2006.

BOURGUIGNON, François; FERREIRA, Francisco H. G. and LEITE, Phillippe G. *Conditional Cash Transfers, Schooling and Child Labor: Micro-Simulating Bolsa Escola*. Working Paper nº 2003-07. Word Bank, 2003.

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.

CHECKEL, Jeffrey T. *Why Comply? Social Learning and European Identity Change*, 55 INT'L ORG. 553, 562. 2001.

COHN, Amélia. Programas de transferência de renda e a questão social no Brasil. Seminário Especial – Mini-Fórum em homenagem aos 40 anos do IPEA. Rio de Janeiro, 2004.

COLEMAN, James. KATZ, Elihu and MENZEL. The Diffusion of innovation among physicians. *Sociometry* 20:253-70. 1957.

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, pp. 1299-1315. 1975.

COLOSIMO, Enrico Antônio e GIOLO, Suely Ruiz. Análise de Sobrevivência Aplicada. São Paulo: Edgar Blucher, 2006.

CURY, Samir e EISSA, Nada. Programas de Transferência de Renda para o Brasil e a Experiência dos Estados Unidos. In: Garantia de Renda Mínima: ensaios e propostas. IPEA. Brasília, 1998.

DAVID, Coady; GROSH, Margareth and HODDINOT, John. Targeting of Transfers in Developing Countries: review of lessons and experience. World Bank, Washington, 2004.

DE LA O, Ana L. *Do Poverty Relief Funds Affect Electoral Behavior?* Evidence from a Randomized Experiment in Mexico. (MIT Working Paper). Disponível em <http://web.mit.edu/polisci/students/adelao/DeLaOexperiment2.pdf>. 2006.

DOBBIN, Frank; SIMMONS, Beth and GARRETT, Geoffrey. The global diffusion of public policies: social construction, coercion, competition, or learning? *Annual Review Sociology*. 2007.

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.

ELKINS, 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.

ESPING-ANDERSEN, G. *Welfare States* in Transition: National Adaptations in Global Economies. SAGE Publications Ltd. London, 1996.

ESPING-ANDERSEN, G. GALLIE, Duncan. HEMERIJCK, Anton e MYLES, John. Why We Need a New *Welfare State*? Oxford University Press, 2003.

ESTRELLA, Juliana e RIBEIRO, Leandro M. *The Bolsa Família Cash Transfer Program and Healthcare Conditionality: How is it Working at the Municipal Level?* Presented at the 2007 Congress of the Latin American Studies Association, Montréal, Canada September 5-8, 2007.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Idéias, Conhecimento e Políticas Públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo. v. 18, n. 51, Fev. 2003.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. e FILGUEIRAS, Cristina Almeida Cunha. As Políticas do Sistema de Avaliação da Educação Básica do Chile e do Brasil. In: *Políticas Públicas no Brasil*. Hochman G, Arretche M, Marques E. (Orgs.). Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 398 pp. 2007.

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

FERNANDES, L. Muito barulho por nada? O realinhamento político-ideológico nas eleições de 1994. *Dados*, v.38, n.1, p.107-144. 1995.

FREEMAN, Richard & Tester, Susan. ‘Social Policy Diffusion’, paper presented to the Conference on Policy Transfer, University of Birmingham, October.1996.

FRIEDMAN, Milton. *Capitalismo e liberdade*. Rio de Janeiro: Editora Arte Nova, 1975.

FRYE, Timothy and MANSFIELD, Edward. Timing is everything: Elections and trade liberalization in the postcommunist world. *Comparative Political Studies* 37:371-98. 2004.

FROHLIC, Norman and OPPENHEIMER, Joe. “I Get By with a Little Help from My Friends,” *World Politics*, pp. 104-120. 1970.

GEDDES, Barbara. *Politician’s dilemma: Building state capacity in Latin America*. Berkeley: University of California Press. 1994.

GOLDSMITH, Benjamin E. *Imitation in International Relations: Analogies, Vicarious Learning, and Foreign Policy*, 29 INT’L INTERACTIONS 237, 237. 2003.

HALL, Anthony. From *Fome Zero* to *Bolsa Família*: Social Policies and Poverty Alleviation under Lula. *Journal of Latin American Studies*, n.38. Cambridge: University Press, 2006.

HARVARD LAW REVIEW. When do policy innovations spread? Lessons for advocates of lesson-drawing. n. 5, v. 119, march, 2006.

HECLO, Hugh. *Modern social politics in Britain and Sweden: from relief to income maintenance*. New Haven, Yale University Press. 1974.

HOCHMAN, Gilberto. Agenda Internacional e Políticas Nacionais: uma comparação histórica entre programas de erradicação da malária e da varíola no Brasil. In: Políticas Públicas no Brasil. Hochman G, Arretche M, Marques E. (Orgs.). Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 398 pp. 2007.

HUNTER, Wendy and POWER, Timothy J. Lula's Brazil at Midterm. *Journal of Democracy*, 16(3), 127-139. 2005.

HUNTER, Wendy and POWER, Timothy J. Rewarding Lula: Executive Power, Social Policy and the Brazilian Elections of 2006. *Latin American Politics & Society*. V. 49, n.1. 2007.

IKENBERRY, G. John. "The International Spread of Privatization Policies: Inducements, Learning, and 'Policy Bandwagoning,'" in Ezra Suleiman and John Waterbury (eds), *The Political Economy of Public Sector Reform and Privatization*. Boulder, CO: Westview.1990.

JANVRY, Alain de (eti alli). *Brazil's Bolsa Escola Program: The Role of Local Governance in Decentralized Implementation*. SP Discussion Paper, n.0542. The World Bank Institute. Washington, 2005.

JANVRY, Alain de. Conditional Cash Transfer Programs in the Bigger Picture of Social Policy: Where do they fit? How can they be made to be more effective? World Bank/ University of California at Berkeley, 2006.

KAKWANI, Nanak; SON, Hyunt H. and NERI, Marcelo. Estagnação econômica e crescimento pró-pobre. International Poverty Centre, PNUD. Centro de Políticas Sociais – Fundação Getúlio Vargas, 2006.

KAKWANI, Nanak; SON, Hyunt H. and NERI, Marcelo. Pro-poor stagnation: the brazilian paradox. In: *Poverty in Focus: Analysing and Achieving Pro-Poor Growth*. p.24-25. International Poverty Centre. Brasília, 2007.

KARCH, Andrew. Democratic Laboratories: Policy Diffusion among the American States. Ann Arbor: University of Michigan Press. 2007.

KAUFMAN, Robert R. and NELSON, Joan M. Crucial Needs Weak Incentives: Social Sector Reform, Democratization and Globalization in Latin America. Woodrow Wilson Center Press. Washington, D.C. The Johns Hopkins University Press, Baltimore and London, 2004.

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.

KEEFER, Philip and KNACK, Stephen. Social Polarization, Political Institutions, and Country Creditworthiness. Development Research Group. The World Bank. Washington, 2002.

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.

KNILL, Christoph. Introduction: Cross-national policy convergence: concepts, approaches and explanatory factors. *Journal of European Public Policy*, 12:5 October, 2005.

LAVINAS, Lena e VARSANO, Ricardo. Programa de Garantia de Renda Mínima e Ação Coordenada de Combate à Pobreza. In: Garantia de Renda Mínima: ensaios e propostas. IPEA. Brasília, 1998.

LAVINAS, Lena *et al.* Excepcionalidade e Paradoxo: renda básica *versus* programas de transferência direta de renda no Brasil. Instituto de Economia, UFRJ. Rio de Janeiro, 2004.

LEVI-FAUR, David. 2005. The Global Diffusion of Regulatory Capitalism. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 598, 12-32.

LINDERT, Kathy. Brazil: Bolsa Família Program – Scaling-up Cash Transfers for the Poor. MfDR Principles in Action: Sourcebook on Emerging Good Practices. World Bank, 2005.

LINDERT, Kathy. LINDER, Anja. HOOBS, Jason and BRIÈRE, Bénédicte de la. *The Nuts and Bolts of Brazil's Bolsa Família Program: Implementing Conditional Cash*

Transfers in a Decentralized Context. SP Discussion Paper, nº 0709. World Bank, 2007.

LOBATO, Ana Lúcia Martins e RAMOS, Carlos Alberto. Estimativas de Custos para diferentes alternativas de Programas de Renda Mínima. In: Garantia de Renda Mínima: ensaios e propostas. IPEA. Brasília, 1998.

LOWI, Theodore. Toward Functionalism in Political Science: The Case of Innovation in Party Systems. *American Political Science Review*, 57(3), 570-583. 1963.

LUBAMBO, Catia e COÊLHO, Denilson Bandeira. Atores Sociais e Estratégias de Participação no Brasil. Rio de Janeiro: Editora Vozes, 2005.

LUBAMBO, Catia; COÊLHO, Denilson B. e MELO, M. (Orgs.). Desenho Institucional e Participação Política: Experiências no Brasil Contemporâneo. Rio de Janeiro: Editora Vozes. 2005.

MAHONEY, James and GARY, Goertz. A Tale of Two Cultures: Contrasting Quantitative and Qualitative Research. *Political Analysis*, 14, 227-249. 2006.

MAINWARING, Scott. *Rethinking Party Systems in the Third Wave of Democratization: the Case of Brazil*. Stanford: Stanford University Press. 1999.

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.

MARINO, Jacira G. Palestra “Modelos em Análise de Sobrevivência”. Universidade Federal de Pernambuco. 2008.

MARSH, David and SHARMAN, Jason. Policy diffusion and policy transfer. 2007.

MEDEIROS, Marcelo. DINIZ, Débora e SQUINCA, Flávia. Cash Benefits to disabled persons in Brazil: an analysis of the BPC – Continuous Cash Benefit Programme. Working Paper, n.16. International Poverty Centre, PNUD. Brasília, 2006.

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. Political Competition can be positive: embedding cash transfer programmes in Brazil. In: Bebbington, A; W McCourt. (Org.). Statecraft in the South. Londres: Palgrave, p. 30-52. 2007.

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.

MENICUCCI, Telma. A implementação da Reforma Sanitária: a formação de uma política. In: Políticas Públicas no Brasil. Hochman G, Arretche M, Marques E. (Orgs.). Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 398 pp. 2007.

MESEGUR, Covadonga. Rational and bounded learning in the diffusion of policy innovations. CEACS, Juan March Institute and Helen Kellogg Institute for International Studies, University of Notre Dame. 2003.

MESEGUR, Covadonga e GILARDI, Fabrizio. What is new in the study of policy diffusion? A critical review. Unpublished Manuscript. Mexico City. 2005.

MINTROM, Michael. Policy Entrepreneurs and the Diffusion of Innovation. *American Journal of Political Science*, 41(3), 738-770. 1997.

MINTROM, Michael and VERGARI, Sandra. Policy Networks and Innovation Diffusion: The Case of State Education Reforms. *Journal of Politics*, 60(1), 126-148. 1998.

MOHR, Lawrence B. “Determinants of Innovation in Organizations”, *American Political Science Review*, n.63, pp. 111-126. January, 1969.

MOHR, Lawrence B. Innovation Theory. In: Pennings JM and Buitendam A (eds) New Technology as Organization Innovation. Cambridge, Mass.: Ballinger. 1987.

MONTERO, Alfred P. and SAMUELS, David. The Political Determinants of Decentralization in Latin America: Causes and Consequences. In Alfred P. Montero and David Samuels eds., *Decentralization and Democracy in Latin America*. Notre Dame: University of Notre Dame Press. pp. 3-32. 2004.

MOONEY, Christopher Z. Modeling Regional Effects on State Policy Diffusion. *Political Research Quarterly*, 54(1), 103-124. 2001.

MURILLO, Victoria. *Labour unions, partisan coalitions, and market reforms in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press. 2001.

NAVARRO, Juan Carlos. Two Kinds of Education Politics. In: The Politics of Policies. Economic and Social Progress in Latin America – 2006 Report. David Rockefeller Center for Latin American Studies. Harvard University. Cambridge, 2006.

NELSON, Joan M. Reforming Social Sector Governance: A Political Perspective. In: Social Development in Latin America: the politics of reform. Edited by Joseph S. Tulchin & Allison M. Garland. Woodrow Wilson Center – Current Studies on Latin América. Washington, 2000.

NERI, Marcelo. Miséria em queda: mensuração, monitoramento e metas. Centro de Políticas Sociais – Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro, 2007.

NICOLAU, Jairo e PEIXOTO, Vitor. As bases municipais da votação de Lula em 2006. In: FÓRUM NACIONAL. Rio de Janeiro: Instituto de Altos Estudos, 2007.

NUTLEY, Sandra; HUW, Davies and WALTER, Isabel. Learning from the diffusion of innovations. Research Unit for Research Utilisation. University of Saint Andrew. 2002.

OLSON, Mancur. *A lógica da ação coletiva: os benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais*. São Paulo: EDUSP, 1999.

PERSSON, Torsten and TABELLINI, Guido. *Political Economics: Explaining Public Policy*. Cambridge, Mass.: MIT Press. 2000.

PETERS, B. Guy. 'Policy Transfers Between Governments: The Case of Administrative Reforms', *West European Politics*, 20(4): 71-88. 1997.

PHILIP H. Pollock, III. A Stata Companion to Political Analysis. Washington, D.C.: CQ Press. 2006

RADAELLI, Claudio M. Diffusion without convergence: how political context shapes the adoption of regulatory impact assessment. *Journal of European Public Policy*, 12:5, p.p 924-943. 2005.

RAMOS, Carlos Alberto. *O Programa de Garantia de Renda Mínima*. IPEA. Texto para Discussão n.357. Brasília, 1994.

RAMOS, Carlos Alberto. Programa de Garantia de Renda Mínima. In: Garantia de Renda Mínima: ensaios e propostas. IPEA. Brasília, 1998.

RYAN, Bryce and GROSS, Neal C.. The Diffusion of Hybrid Seed Corn in Two Iowa Communities. *Rural Sociology*, 8, 15-24. 1943.

ROCHA, Sônia. Impacto sobre a Pobreza dos novos programas federais de transferência de renda. *Revista de Economia Contemporânea*. Rio de Janeiro, jan./abr. 2005.

RODRIGUES, L. M. "Partidos, Ideologia e Competição Social". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 17(48): 31-47. 2002.

RODRIGUEZ-CHAMUSSY, Lourdes. Local electoral rewards from centralized social programs: the case of PROGRESA- oportunidades in Mexico. University of California, Berkely, 2008.

ROGERS, E. M. Categorizing adopters of agricultural practices. *Rural Sociology*, 23: 345-354. 1958.

ROGERS, E. M. *Diffusion of Innovations*. New York: Free Press. 1995.

SABÓYA, João e ROCHA, Sônia. Programa de Renda Mínima: Linhas Gerais de uma Metodologia de Avaliação a partir do Estudo do Distrito Federal. In: Garantia de Renda Mínima: ensaios e propostas. IPEA. Brasília, 1998.

SALISBURY, Robert H. "An Exchange Theory of Interest Groups", 13 *Midwest Journal of Political Science*, 1. 1969.

SAMUELS, David. *Ambition, federalism and legislative politics in Brazil*, New York, Cambridge University Press. 2003.

SAMUELS, David. The Political Logic of Decentralization in Brazil. In Alfred P. Montero and David Samuels eds., *Decentralization and Democracy in Latin America*. Notre Dame: University of Notre Dame Press. pp. 67-93. 2004.

SCHAMIS, Hector. Distributional coalitions and the politics of economic reform in Latin America. *World Politics* 51:236-68. 1999.

SCHARPF, Fritz. The Joint Decision Trap: Lesson from Germany Federalism and European Integration. *Public Administration*, v. 66, p. 80-177. 1988.

SCHWARTZMAN, Simon. A agenda social brasileira. In: (REIS, Elisa e ZILBERMAN, Regina) *Retratos do Brasil*. Porto Alegre: Editora da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. 2004.

SCHWARTZMAN, Simon. As causas da Pobreza no Brasil. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas. 2004.

SCHWARTZMAN, Simon. Redução da desigualdade, da pobreza, e os programas de transferência de renda. Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade – IETS. Versão 3. São Paulo, 2006.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. *Renda Mínima e Reestruturação Produtiva*. São Paulo: Cortez, 1997.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. YAZBEK, Maria Carmelita e GIOVANNI, Geraldo di. A Política Social Brasileira no Século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda. São Paulo: Cortez, 2004.

SOARES, Fabio Veras. Conditional Cash Transfer: a vaccine against poverty and inequality? International Poverty Centre, PNUD. One Pager. Brasília, 2004.

SOARES, Fabio Veras *et al.* Cash transfer programmes in Brazil: impacts on inequality and poverty. Working Paper n.21. International Poverty Centre, PNUD. Brasília, 2006.

SOARES, Fabio Veras *et al.* Programas de transferência de renda no Brasil: impactos sobre a desigualdade. Texto para discussão nº 1228. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. Brasília, 2006

SOUZA, Celina. Constitutional Engineering in Brazil: the politics of federalism and decentralization. London: Macmillan; New York: St. Martin's Press, 1997.

SOUZA, Celina. Intermediação de Interesses Regionais no Brasil: O impacto do federalismo e da descentralização. Dados, v.41, Rio de Janeiro, 1998.

SOUZA, Celina. Federalismo e Descentralização na Constituição de 1988: Processo Decisório, Conflitos e Alianças. In: DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 44, nº 3, pp.513 a 560, 2001.

SOUZA, Celina. Federalismo e Conflitos Distributivos: Disputa dos Estados por Recursos Orçamentários Federais. In: DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 46, nº 2, 2003.

SOUZA, Celina. Estado da Arte da Pesquisa em Políticas Públicas. In: Políticas Públicas no Brasil. Hochman G, Arretche M, Marques E. (Orgs.). Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 398 pp. 2007.

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.

STONE, Diane. Learning Lessons and Transferring Policy Across Time, Space and Disciplines. *Politics*, 19(1), 51-59. 1999.

STONE, Diane. Learning lesson, policy transfer and the international diffusion on policy ideas. Centre for the study of globalization and regionalization. 2000.

SUGIYAMA, Natasha Borges. Ideology & Social Networks: The Politics of Social Policy Diffusion in Brazil. Ph.D. dissertation. University of Texas at Austin, 2007.

SUPLICY, Eduardo. The approval and sanctioning of the basic income bill in Brazil: how it will be implemented. X International Conference of the Basic Income European Network BIEN. Barcelona, 2004.

SUPLICY, Eduardo. Basic Income and Employment in Brazil. *Basic Income Studies - An International Journal of Basic Income Research*. V. 2, issue 1. n° 1, article 10. The Berkeley Electronic Press, 2007.

SUPLICY, Eduardo. Citizen's Basic Income. Latin Americam Program Especial Report. Woodrow Wilson International Center for Scholars. Washington, 2007.

TABOR, Steven R. Assisting the Poor with Cash: design and implementation of social transfer programs. *Social Protection Discussion Paper Series*, n.0223. World Bank Institute. Washington, 2002.

TARROW, Sidney. Democracy and disorder: protest and politics in Italy, 1965–1975, at 221, 239–40. 1989.

TRUE, Jacqui and MINTROM, Michael. Transnational Networks and Policy Diffusion. *International Studies Quarterly*, 45(1), 27-57. 2001.

URANI, André. Renda Mínima: uma avaliação das propostas em debate. Garantia de Renda Mínima: ensaios e propostas. IPEA. Brasília, 1998.

VILLATORO, Pablo. Conditional Cash Transfers Programs: experiences from Latin American. *CEPAL Review*, n.86. 2005.

WALLIS, Joe. Understanding the role of leadership in economic policy reform. *World Development* 27 (1): 39-53. 1999.

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.

WAMPLER, B. and AVRITZER, L. "The spread of Participatory Democracy in Brazil: From Radical Democracy to Participatory Good Government. *Journal of Latin American Urban Studies*, vol. 7, 2006.

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.

Documentos e Relatórios

BRASIL. Ministério da Saúde, Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Atenção Básica. Coordenação Geral de Política de Alimentação e Nutrição. Manual de Orientações sobre o Bolsa Família na Saúde. Brasília: Editora MS: 2005.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Portaria GM/MDS Nº 246, de 20 de maio de 2005.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Portaria GM/MDS Nº 360, de 12 de julho de 2005.

CEPAL - Comisión Económica para América Latina y el Caribe. La protección social de cara al futuro: Acceso, financiamiento y solidariedad. Montevidéu, 2006.

CEPAL - Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Panorama Social de América Latina. Santiago de Chile, 2007.

IPEA. O Mapa da Fome: Subsídios à Formulação de uma Política de Segurança Alimentar Anna Maria T. Medeiros Peliano (coord.). / Brasília, 1993, 25 p.

IPEA. O Mapa da Fome II: Informações sobre a Indigência por Municípios da Federação. Anna Maria T. Medeiros Peliano (coord.). / Brasília, 1993.

IPEA. O Mapa da Fome III: Indicadores sobre a Indigência no Brasil; Classificação Absoluta e Relativa por Municípios Anna Maria T. Medeiros Peliano (coord.) / Brasília, 1993.

OECD. OECD Economic Survey of Brazil: Better Targeting Government Spending. *OECD Economic Survey of Brazil*. 2004.

WORLD BANK. Brazil: An Assessment of the Bolsa Escola Programs. Retrieved June 6, 2001.

WORLD BANK. Control and Accountability Mechanisms in Conditional Cash Transfer Programs: A Review of Programs in Latin America and the Caribbean. Washington, 2007.