

ELEIÇÕES PRESIDENCIAIS, FEDERALISMO E POLÍTICA SOCIAL*

André Borges

Introdução

O debate sobre as instituições políticas brasileiras nas últimas décadas teve como uma das suas dimensões centrais a preocupação com os efeitos negativos de um *mix* institucional que combina presidencialismo e sistema eleitoral proporcional de lista aberta, e um sistema federativo em que as instituições e interesses subnacionais desempenham papel de relevo na dinâmica eleitoral e na formulação e implementação de políticas públicas. Na visão de muitos autores, a Constituição de 1988 teria introduzido tendências centrífugas na nova

* Agradeço aos pareceristas das *RBCS* por sugestões e comentários que muito contribuíram para o aprimoramento deste artigo. Desnecessário dizer que quaisquer erros ou omissões remanescentes são da minha inteira responsabilidade.

Artigo recebido em 30/05/2011

Aprovado em 17/09/2012

democracia, fortalecendo a representação dos interesses subnacionais na arena nacional, ao mesmo tempo que promovia a fragmentação dos partidos e o individualismo político. Segundo essa vertente interpretativa, o federalismo contribuiu para a baixa institucionalização do sistema partidário, em função da descentralização da organização partidária e da capacidade dos governadores e lideranças estaduais de insular as suas máquinas políticas das influências nacionais (Abrucio, 1998; Hagopian, 1996; Mainwaring, 2001; Samuels, 2003). Esta literatura enfatizou ainda os efeitos deletérios do sistema eleitoral proporcional de lista aberta sobre a institucionalização dos partidos e sobre a governabilidade. A combinação de altos níveis de fragmentação partidária, partidos *catch-all* indisciplinados e federalismo “estadualista” teria como consequências a multiplicação de pontos de veto no processo decisório, o debilitamento do Executivo federal e a produção de fortes incentivos para o clientelis-

mo político (Ames, 2001; Ames, 1995; Mainwaring, 1997; Mainwaring, 2001; Samuels e Abrucio, 2000; Weyland, 1996).

Apesar dos prognósticos negativos sobre as instituições políticas brasileiras, trabalhos recentes vêm enfatizando o sucesso de iniciativas de política social em áreas como saúde, educação e assistência social que demonstram a capacidade do governo federal de agir de forma efetiva na melhoria dos indicadores sociais e no combate à pobreza. É também digno de nota que diversas dessas políticas foram capazes de lidar com obstáculos institucionais tidos como intransponíveis, a exemplo das dificuldades de coordenação intergovernamental de políticas públicas em um sistema federal multipartidário. Não menos importante é a crescente institucionalização das políticas sociais, evidenciada em tendências como vinculação de recursos e adoção de critérios imparciais e objetivos para distribuição de verbas (Arretche, 2004; Fenwick, 2009; Hall, 2003; Melo, 2008; Ugá *et al.*, 2003)

Este artigo procura compreender o sucesso inesperado das reformas de segunda geração (cf. Melo, 2008), investigando o processo de produção de políticas sociais e seus impactos e condicionantes relativos à arena eleitoral. Busca-se ainda lançar luz sobre dimensões ainda pouco exploradas no debate sobre as instituições políticas brasileiras relativas ao papel das coalizões eleitorais e da dinâmica partidária, e da competição vertical, entre o governo federal e os estados, na produção de programas sociais.

Revisitando a tese das instituições ineficientes

Diversas análises produzidas nas duas últimas décadas argumentam que o *mix* institucional brasileiro – separação de poderes, federalismo “robusto” e sistema eleitoral proporcional de lista aberta – produz fortes incentivos para a produção de políticas clientelistas e distributivas. O argumento central desta literatura concerne aos efeitos deletérios da fraqueza organizacional e da baixa nacionalização dos partidos, além da força do regionalismo e do personalismo na política brasileira, para o processo decisório nacional. Como nota Ames (2001, p. 42), o sistema proporcional de lista aberta ado-

tado no Brasil tende a enfraquecer a liderança nacional dos partidos *vis-à-vis* as lideranças estaduais. Isto porque os distritos eleitorais são os estados e a seleção dos candidatos é realizada pelos diretórios estaduais dos partidos. Outro aspecto é que o sistema de lista aberta fortalece os candidatos individuais em relação às lideranças partidárias, promovendo a personalização do processo eleitoral (Ames, 1995; Mainwaring, 1995; Mainwaring, 2001).

Essas análises concluem que os parlamentares brasileiros são motivados principalmente pela nomeação de cargos na burocracia pública e por políticas de benefícios concentrados e custos difusos (*pork-barrel*). Uma vez que os partidos políticos são organizações frágeis e os recursos desejados pelos parlamentares são controlados por indivíduos bem posicionados no sistema de patronagem (e não pela liderança partidária), há poucos incentivos para a defesa de posições programáticas e a produção de bens públicos (Mainwaring, 2001). A questão central proposta por autores como Ames (2001) e Mainwaring (2001) é que os presidentes precisam obter a cooperação do Congresso para aprovar a sua agenda. Dados os níveis elevados de fragmentação inter e intrapartidária promovidos pelo sistema proporcional de lista aberta, os presidentes são obrigados a formar amplas coalizões multipartidárias, apoiando-se na sua capacidade de distribuir cargos e recursos entre os aliados. Com isso, a coesão interna da burocracia é comprometida e ampliam-se os incentivos ao clientelismo (Weyland, 1996).

O federalismo é apontado pela literatura como outro elemento importante para explicar a debilidade dos partidos e o número excessivo de pontos de veto no presidencialismo brasileiro. Uma das razões para isso é que muitas decisões relativas ao processo eleitoral e partidário (por exemplo, coligações eleitorais, escolha de candidatos etc.) são tomadas pelas organizações partidárias estaduais e as organizações nacionais não têm muito poder sobre as primeiras (Mainwaring, 2001; Samuels, 2003). A combinação de baixo controle das organizações sobre os políticos e de descentralização leva à formação de partidos *catch-all* heterogêneos no nível nacional (Mainwaring, 2001, p. 206).

A descentralização fiscal e administrativa promovida pela Constituição de 1988 é apontada por

alguns autores como resultado direto do fortalecimento dos governadores durante a transição à democracia, com consequências negativas para o funcionamento dos partidos e para a coordenação de políticas públicas entre as esferas de governo (Samuels e Abrucio, 2000). A tese do “federalismo predatório” sustenta que a hegemonia dos interesses subnacionais e, especialmente, dos estados, durante a transição democrática levou à descentralização de recursos para os estados e municípios sem uma repartição clara das responsabilidades das esferas de governo. Dada a imprecisão na atribuição de responsabilidades pela provisão de serviços, criou-se espaço para estratégias predatórias, com estados e municípios buscando minimizar os seus encargos e maximizar as receitas às expensas da União (Abrucio, 1998).

Em síntese, a tese das instituições ineficientes sustenta que a capacidade do governo central de produzir bens coletivos em favor da maioria do eleitorado é enormemente dificultada pela estrutura federal descentralizada e pelo alto grau de fragmentação e baixa institucionalização do sistema partidário. De fato, aceitando como correta a argumentação apresentada até aqui, deve-se concluir, necessariamente, que a sobrevivência política dos presidentes e da sua coalizão legislativa depende de um *mix* de políticas públicas caracterizado pela suboferta de políticas universalistas e pela superoferta de *pork* e patronagem.

Uma visão alternativa

Em que pese o prognóstico pessimista da literatura das instituições ineficientes, ao longo dos anos de 1990 e 2000, o governo federal promoveu uma série de iniciativas de política social bem-sucedidas em áreas como educação, saúde e assistência social, contornando obstáculos institucionais e políticos tidos como intransponíveis. O sucesso dessas iniciativas se evidencia na melhora significativa dos indicadores sociais e na queda persistente da pobreza, pelo menos, desde 1995, não obstante o baixo crescimento médio do PIB *per capita* verificado até 2004. Durante os mandatos presidenciais de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)

e Lula (2003-2010), políticas como o Fundef e o programa Bolsa Família ganharam reconhecimento internacional, demonstrando que as instituições políticas brasileiras são capazes de conciliar uma política de ajustamento fiscal e monetário ortodoxo com políticas sociais universalistas e de amplo impacto redistributivo.

Segundo Melo (2008), embora a continuidade da política econômica entre os governos FHC e Lula – especialmente durante o primeiro mandato deste último – possa ser explicada em parte pelos constrangimentos colocados pela ordem monetária internacional, o mesmo não pode ser dito da continuidade observada no campo da política social. Lula e seu partido, o PT, disputaram as campanhas presidenciais de 2002 e 2006 com duras críticas à agenda “neoliberal” de Cardoso e do PSDB. No entanto, importantes iniciativas de política social adotadas pelo PSDB, como o Fundef e o Bolsa Escola, não apenas foram mantidas, como aperfeiçoadas e fortalecidas durante as gestões do PT.

Outro enigma apontado por Melo (2008) diz respeito ao caráter crescentemente universalista de muitas políticas sociais implantadas sob Lula e FHC. Programas como o Bolsa Família beneficiam amplas parcelas da população brasileira e seguem critérios universalistas para a distribuição de recursos. As transferências são realizadas praticamente sem a interferência de intermediários políticos, sejam eles políticos, estados, sejam governos municipais. O sucesso dessas iniciativas vai de encontro aos argumentos tradicionais sobre a força de interesses particularistas e paroquiais incrustados no sistema partidário e nos governos estaduais e locais.

Um ponto importante não notado por Melo, porém, é o fato de que, ao longo dos últimos quinze anos, o PT e o PSDB se consolidaram como os dois principais partidos de vocação presidencial no Brasil defendendo e promovendo a adoção de políticas sociais universalistas. Desde 1994, as disputas presidenciais vêm sendo polarizadas por coalizões lideradas por esses partidos, enquanto organizações com substancial peso no Congresso e na esfera local e estadual, como o PFL e PMDB, acabaram por assumir papel coadjuvante nos pleitos presidenciais. A questão que se propõe, frente ao diagnóstico da literatura das instituições ineficientes, é como se

explica o sucesso eleitoral de partidos que não se conformam adequadamente ao modelo de organizações *catch-all* voltadas para a exploração de recursos de *pork* e patronagem.

Certamente, não é possível, no espaço deste trabalho, fornecer respostas definitivas a essa questão. O que se pretende é levantar algumas hipóteses, considerando aspectos relativos ao funcionamento do federalismo e à estrutura das coalizões eleitorais que têm sido sistematicamente ignorados tanto pelos defensores da tese das instituições ineficientes como pelos críticos desta literatura.¹ Vale notar que a questão de entender a adoção de políticas sociais universalistas pelos partidos de vocação presidencial não se ampara numa visão simplista do postulado *downsiano* da maximização de votos. Como observou Przeworski (1985), os partidos não maximizam votos num vazio sociológico. Fatores como as bases sociais prévias, ideologia e organização interna afetam as escolhas estratégicas realizadas por líderes e membros do partido.

O PT e o PSDB são normalmente considerados pela literatura organizações que se diferenciam perante os demais grandes partidos, pelo seu maior grau de programatismo e disciplina no legislativo. Uma pesquisa de *survey* realizada por Power (2008) no Congresso demonstrou que, no início dos anos de 1990, o PT apresentava os mais baixos escores de atitudes antipartido – medidas por um índice de “individualismo político” – enquanto PMDB e o PFL apresentavam os escores mais altos. O PSDB se situava numa posição intermediária entre o PT e os demais partidos. De modo geral, os políticos do PT e do PSDB apresentam comportamento mais coeso no legislativo e uma maior preocupação com a reputação partidária do que a média dos partidos brasileiros (Hunter, 2008; Roma, 2002; Samuels, 2008). O PT apresentava, porém, maior institucionalização, uma vez que o partido contava, no início dos anos 2000, com as mais altas taxas de identificação partidária, em torno de 20% do eleitorado (Carreirão e Kinzo, 2004). Como nota Hunter (2008), o PT e o PSDB também se diferenciavam, até recentemente, pelo caráter mais radical, ativista e esquerdista do primeiro, em contraste com a plataforma reformista de centro-direita do segundo. Ao longo do primeiro governo Lula, no entanto, o

PT se moveu em direção ao centro do espectro político, aproximando-se do seu principal adversário nas eleições presidenciais (Power, 2008).

Em princípio, partidos mais programáticos e disciplinados teriam maiores incentivos para defender a adoção de reformas universalistas. Isto porque parte dos simpatizantes desses partidos tende a apoiá-los exatamente pela sua defesa do universalismo e maior consistência programática. Assim, a adoção de estratégias clientelistas e distributivas poderia resultar em perda de votos dos eleitores fiéis do partido. No caso brasileiro, no entanto, esses incentivos não são tão claros, pois, como se verá adiante, o sucesso eleitoral na arena presidencial requer a mobilização dos eleitores de baixas renda e escolaridade, cujas preferências políticas sofrem menor influência de fatores como programatismo partidário e defesa do universalismo.² Mesmo no caso do PT, organização política mais bem-sucedida na criação de uma sólida base de militantes e eleitores partidários no recente período democrático, a ascensão ao governo nacional resultou em significativo realinhamento das bases do partido, com a incorporação de eleitores mais pobres, menos escolarizados e politicamente mais conservadores (Carreirão, 2007; Singer, 2009).

Diversas pesquisas produzidas nas últimas décadas apresentaram evidências e argumentos que possibilitam entender o funcionamento do presidencialismo de coalizão sob prisma distinto daquele apresentado pela tese das instituições ineficientes. Em alguma medida, esta literatura possibilita explicar alguns dos mecanismos que garantem a sustentação política de reformas de política social. O principal argumento diz respeito ao caráter desigual da barganha entre o Executivo e o Legislativo no presidencialismo brasileiro, em virtude das prerrogativas institucionais que garantem ao chefe do Executivo poderes bastante amplos no que tange a formulação e implementação do orçamento, o monopólio da iniciativa legislativa em matérias de ordem administrativa, financeira e tributária, além da capacidade de legislar por medidas provisórias. O poder de agenda do presidente amplia sua capacidade de buscar a cooperação, reforçando a coesão na coalizão governista. A organização interna do Congresso também facilita a formação e

sustentação das coalizões de governo. Isto porque o processo decisório é centralizado pelos líderes dos partidos, o que lhes permite garantir o apoio dos legisladores individuais (Figueiredo e Limongi, 1999; Figueiredo e Limongi, 2002).

A hipótese do “federalismo predatório”, que supunha um Executivo nacional fraco e incapaz de resistir às pressões dos governadores, também foi contrariada pelas evidências. Em trabalho recente, Cheibub *et al.* (2009) demonstraram que a capacidade dos governadores de influenciar o comportamento dos parlamentares da coalizão governista é reduzida em razão da estrutura institucional do presidencialismo de coalizão, que possibilita ao chefe do Executivo formar maiorias estáveis de caráter partidário. Desde meados dos anos de 1990, o Executivo federal vem ampliando as suas capacidades de arrecadação de recursos e de formulação e coordenação de políticas públicas, como parte de esforços de estabilização econômica e ajustamento fiscal. Medidas como a renegociação das dívidas dos estados, privatização de bancos estaduais e regras mais estritas de endividamento e gasto de pessoal introduzidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) contribuíram para reduzir a capacidade de gasto e financiamento de déficits dos governadores e prefeitos, revertendo parcialmente a descentralização fiscal dos anos de 1980.

Mudanças recentes na organização e financiamento das políticas sociais vêm aumentando a participação dos municípios na execução das despesas – financiadas em boa medida por transferências federais – em paralelo à redução paulatina do papel dos estados (Afonso, 2006; Almeida, 2005; Fenwick, 2009; Montero, 2000; Souza, 2002). Muito embora muitas dessas mudanças no federalismo fiscal tenham envolvido a aprovação de emendas constitucionais por maiorias qualificadas, os governadores não foram capazes de barrá-las (Arretche, 2007).

Coalizões eleitorais e formulação de políticas sociais

Embora não discordando do diagnóstico da literatura revisionista sobre o presidencialismo de coalizão, acredito que o entendimento do sucesso inesperado das políticas sociais federais nas décadas de 1990 e 2000 passa não apenas por um novo

olhar sobre os efeitos do *mix* institucional brasileiro, mas também pela compreensão dos vínculos entre competição partidária e competição vertical, formação de coalizões eleitorais e implementação de políticas públicas. Nesta seção, pretendo argumentar que a natureza das coalizões eleitorais e da competição partidária na arena presidencial vem produzindo efeitos positivos do ponto de vista da conexão eleitoral das políticas públicas nos últimos dezesseis anos, ao criar incentivos para a produção de políticas capazes de atender os mais pobres.

No que diz respeito a este último ponto, cabe fazer, no entanto, algumas importantes ressalvas. Embora este trabalho adote o pressuposto de que fatores eleitorais influenciam as escolhas de política pública dos governos, isso não implica concordância com uma visão reducionista sobre o processo decisório governamental, limitado à análise dos condicionantes da arena eleitoral. Dentre outros aspectos, é preciso reconhecer que um dos atores centrais na formulação de políticas – a burocracia pública – opera a partir de incentivos distintos relativamente aos partidos políticos e ocupantes de cargos eletivos. O argumento que pretendo defender é que os fatores eleitorais são um elemento explicativo importante – embora não o único – da formulação de políticas sociais, especialmente porque políticas pouco eficazes na produção de apoio político terão menor probabilidade de sobreviver e garantir sua expansão ao longo do tempo. Assim, as coalizões eleitorais e a dinâmica da competição partidária demandam uma análise mais aprofundada, especialmente porque trabalhos anteriores sobre as políticas sociais federais, como é o caso do já citado texto de Melo (2008), não exploram suficientemente essa dimensão.

Um primeiro ponto a ser observado diz respeito à necessidade de se separar analiticamente as arenas eleitoral e governativa no presidencialismo. A literatura comparativa aponta como uma das implicações da separação de poderes a divergência das bases eleitorais do presidente e dos membros do legislativo; o presidente é eleito por coalizões eleitorais de escopo nacional, enquanto os parlamentares representam interesses segmentados e/ou geograficamente circunscritos. Como representantes de interesses paroquiais ou de grupos de interesse, os

legisladores demandam políticas de custos difusos e benefícios concentrados para sobreviver politicamente. Os incentivos dos presidentes são distintos, pois estes se elegem a partir de coalizões nacionais amplas e heterogêneas, e são os responsáveis, em última instância, pelo desempenho governamental na produção de políticas públicas de escopo nacional, a exemplo da política econômica (Geddes, 1994, p. 24; Moe, 1994, p. 270).

Em alguma medida, a capacidade do presidente de se reeleger ou eleger o seu sucessor depende da maximização do controle presidencial sobre o aparato burocrático, com a nomeação de quadros de sua confiança e dotados das competências necessárias para dar conta dos grandes problemas de política pública pelos quais deve responder perante o eleitorado. Os requisitos da governabilidade, especialmente no presidencialismo de coalizão, apontam numa direção oposta, pois a obtenção de apoio legislativo requer o gasto de recursos com benefícios particularistas e a delegação do controle sobre áreas de política (pasta ministeriais). Considerando a existência de um *trade-off* entre esses dois imperativos, não faz sentido supor que a adoção de estratégias mais ou menos particularistas de obtenção de apoio no Congresso irá redundar, necessariamente, na produção de políticas ineficientes ou excessivamente segmentadas pelo Executivo. Cabe analisar os incentivos advindos da arena eleitoral para determinar quais as estratégias mais efetivas de utilização dos poderes do presidente sobre os recursos de *policy* e patronagem ao seu dispor.

Em trabalho recente sobre as eleições presidenciais no Brasil desde 1989, Zucco (2008) demonstrou a existência de uma forte tendência do eleitorado das regiões mais pobres em votar nos candidatos do governo, independente de quem seja o candidato e da sua ideologia. O argumento de Zucco segue um pressuposto chave da literatura sobre clientelismo e política distributiva, segundo o qual o impacto do gasto governamental sobre o bem-estar dos eleitores deve ser maior nas regiões atrasadas do que nas regiões ricas, porque, nas primeiras, as atividades econômicas privadas são pouco desenvolvidas ou dependem em grande medida do auxílio governamental. Para esta literatura, em certas condições, os governantes teriam fortes

incentivos para alocar recursos de forma de redistributiva, uma vez que os retornos eleitorais das políticas públicas estariam inversamente relacionados à renda da clientela atendida (Gibson, 2000, p. 57; Stokes, 2005, p. 46; Stokes, 2002, p. 48). A pesquisa de Zucco demonstra que as localidades pobres e menos populosas dependem fortemente de transferências governamentais e estes são precisamente os locais onde os eleitores apresentam maior propensão a votar nos candidatos governistas (Zucco, 2008). É importante fazer, no entanto, uma importante qualificação a esse último argumento: o apoio ao governo possui componente fortemente pragmático, estando associado a mecanismos de voto retrospectivo.³

Este trabalho atualiza a análise de Zucco incluindo as eleições de 2010 e adotando como indicadores das características econômicas e sociais dos municípios a taxa de pobreza – percentual de pessoas abaixo da linha oficial da pobreza – e a contribuição do setor da administração pública para o PIB municipal.⁴ Esta segunda variável é utilizada como um *proxy* da dependência da economia local com respeito ao gasto das três esferas governo (aqui indicada abreviadamente como “depgov”). Todas as informações foram obtidas no *site* <www.ipeadata.gov.br>, à exceção dos dados de votação do PSDB e PT nas eleições presidenciais de 2010.⁵ Os dados eleitorais de 2010 foram obtidos através da base disponibilizada pelo CEM (Centro de Estudos da Metrópole) na sua página da WEB. A tabela 1, a seguir, mostra as correlações da votação do PT e do PSDB nas eleições presidenciais por ano de eleição no nível municipal com as variáveis taxa de pobreza e dependência do governo:

É interessante notar que os padrões de votação do PSDB e do PT na oposição e no governo são basicamente os mesmos. Enquanto na oposição, os dois partidos obtiveram melhor desempenho nas cidades com menores taxas de pobreza e com economias menos dependentes do setor público. Uma vez no governo, os padrões de votação se invertem. É nítido, por exemplo, o contraste entre os padrões de votação de Geraldo Alckmin e José Serra em 2006 e 2010 (na oposição ao governo federal) e F. H. Cardoso em 1994 (na condição de “pai” do Plano Real e candidato do governo

Tabela 1
Correlações para a Votação do PSDB e do PT nas Eleições Presidenciais X Indicadores Municipais Selecionados 1994-2006

Eleição		PSDB		PT	
		depgov	tx. pobreza	depgov	tx. pobreza
1994	Coef.	.177(**)	.262(**)	-.047(**)	0,009
	N	4968	5015	4968	5015
1998	Coef.	.056(**)	.078(**)	-.146(**)	-.225(**)
	N	4973	5506	4973	5506
2002	Coef.	.074(**)	-.725(**)	.606(**)	-.300(**)
	N	5559	5506	5559	5506
2006	Coef.	-.583(**)	-.725(**)	.606(**)	-.767(**)
	N	5557	5504	5557	5504
2010	Coef.	-.551(**)	-.682(**)	.529(**)	.712(**)
	N	5564	5507	5564	5507

** p < 0.01; * p < 0.05

Itamar) . O mesmo vale para as votações de Lula em 1998 e 2002, e Lula e Dilma em 2006 e 2010. Ainda que haja diferenças entre os períodos eleitorais, há uma regularidade notável dos padrões territoriais: os candidatos apoiados pelo governo federal obtêm desempenho melhor, via de regra, nos municípios com maior proporção de pobres e economias locais mais frágeis, o oposto sendo verdadeiro para a oposição.

Os dados acima demonstram que, à frente do governo federal, o PSDB e o PT procuram mobilizar o mesmo eleitorado. Nesse sentido, o sistema político brasileiro cria incentivos para que os presidentes busquem mobilizar o mesmo grupo de eleitores, independente de qual seja o seu eleitorado original. Os mesmos partidos mobilizam coalizões eleitorais distintas enquanto na oposição e à frente do governo nacional, o que revela o caráter difuso (*constituency diluting*) das coalizões eleitorais na nossa democracia (Zucco, 2010, p. 19-20). Fatores como o multipartidarismo e os baixos índices de identificação partidária reforçam o caráter difuso das coalizões eleitorais.

Deve-se notar ainda que, em uma sociedade caracterizada por índices elevados de desigualdade regional e social como a brasileira, a capacidade dos partidos de obter o apoio dos eleitores de baixa renda tem peso muito importante para o sucesso de seus candidatos na arena presidencial. Cabe observar, ademais, que, no caso brasileiro, a pobreza apresenta forte concentração territorial nas regiões Norte e Nordeste, especialmente nos pequenos municípios e áreas rurais, o que tem importantes implicações para a competição eleitoral na arena presidencial, como se verá adiante. Dados da PNAD mostram que, no ano de 2006, um total de 51% das pessoas de 10 anos ou mais com rendimento recebiam até dois salários mínimos, e 30,9% recebiam até um salário mínimo. Na região Nordeste, o percentual de pessoas ocupadas com renda igual ou inferior a um salário mínimo chegava a 49,1% contra 23,5% na região Sudeste.⁶ Em um modelo de eleição presidencial em dois turnos que condiciona a vitória à obtenção de uma maioria relativa dos votos válidos, os imperativos de maximização de votos operam no

sentido de levar os candidatos a buscar o apoio do eleitorado de baixa renda.⁷

O ponto que pretendo defender é que os incentivos à maximização de votos e apoio político operam de forma distinta em sistemas com coalizões eleitorais difusas e coalizões segmentadas. Quando os principais partidos mobilizam classes, grupos étnicos e/ou regiões geográficas distintas, as políticas públicas devem ser desenhadas em parte com o objetivo de garantir o reforço do eleitorado original do partido. Em tal sistema, os governos têm incentivos para adotar políticas públicas capazes de discriminar entre simpatizantes e não simpatizantes do partido, especialmente se as regras institucionais permitirem suficiente discricionariedade na distribuição de cargos e recursos.⁸ Supondo que os partidos políticos sejam avessos ao risco, a estratégia mais racional do ponto de vista da maximização de votos é investir mais recursos primeiro na mobilização dos eleitores identificados com o partido, em seguida, nos eleitores de comportamento volátil e, por último, nos eleitores opositoristas (Cox, 1986, p. 37).

O caso argentino oferece um exemplo claro de competição eleitoral em contexto de segmentação das constituições partidárias. Em um cenário de competição bipartidária, o Partido Justicialista, herdeiro do peronismo, e a Unión Cívica Radical mobilizam segmentos distintos e bem definidos na hierarquia social. Um dos mais completos estudos sobre as bases sociais dos partidos argentinos, cobrindo quase seis décadas de eleições nacionais entre 1946 e 2003 revelou que, com raras exceções, a competição eleitoral se caracterizou pela polarização entre eleitores de classe média e alta, mais identificados aos Radicais, e eleitores de classe baixa, de orientação peronista (Lupu, 2009, p. 112). A divisão entre os partidos também se reproduz no território, uma vez que os Peronistas apresentam maior força eleitoral em províncias menos densamente povoadas, mais pobres e menos urbanizadas (Calvo, 2004, p. 31; Gibson, 2000, p. 57).

Por um lado, a ausência de regras meritocráticas para o recrutamento no serviço público na Argentina cria amplas oportunidades para estratégias de mobilização do eleitorado via distribuição de patronagem. Por outro, os Peronistas apresen-

tam maior capacidade de se beneficiar dessas estratégias relativamente aos Radicais, uma vez que a distribuição de cargos públicos é uma estratégia de redistribuição mais eficiente do ponto de vista eleitoral quando direcionada a eleitores de baixa renda e escolaridade.⁹ O trabalho de Calvo e Murrillo (2004, p. 751) apresenta evidências empíricas em favor dessa tese, demonstrando que a ampliação do emprego público gera retornos eleitorais para os Peronistas, mas não para os Radicais, nas eleições para a Câmara dos Deputados.

O caso argentino sugere que as estratégias redistributivas dos partidos são condicionadas pela natureza dos vínculos que estes estabelecem com determinados segmentos do eleitorado ao longo do tempo. Além disso, dada uma estrutura de competição política em que os principais partidos possuem vínculos relativamente estáveis com determinados grupos sociais e o acesso aos postos governamentais permite a alocação discricionária de cargos e recursos, há claros incentivos para estratégias de clientelismo partidário. Pesquisas recentes mostram, de fato, que o Partido Peronista atua como uma máquina clientelista nas eleições argentinas, utilizando-se de recompensas materiais para reforçar e manter, ao longo do tempo, o apoio dos eleitores de baixa renda ao partido (Stokes, 2005, p. 46; Levitsky, 2003, p.113).

Em sistemas de coalizões difusas como o brasileiro, não há incentivos tão marcados para a adoção de critérios partidários na implementação de políticas governamentais. Dados os baixos níveis de identificação partidária e o expressivo contingente de eleitores não alinhados, os partidos que disputam a presidência irão, com frequência, garimpar votos nos mesmos “mercados eleitorais”. Nesta situação, a alternância no poder deve levar à produção de políticas capazes não apenas de manter o apoio dos eleitores fiéis do partido, mas também de roubar votos da oposição. Em outras palavras, uma vez que o partido B substitui A à frente do governo, é racional para B buscar mobilizar os eleitores governistas que haviam previamente apoiado A. Isso será especialmente verdade na hipótese de os distritos eleitorais com economias privadas menos desenvolvidas e mais dependentes governo apresentarem comportamento sistematicamente volátil e

não partidário. Em tal contexto, políticas que discriminam entre simpatizantes e não simpatizantes do partido governante apresentam menor eficiência eleitoral. Em determinadas circunstâncias, políticas universalistas que focalizam recursos em determinadas localidades e/ou eleitores que preenchem determinados critérios (por exemplo, renda *per capita*, grau de acesso a bens e serviços básicos) podem ser um meio mais efetivo de mobilização dos eleitores do que estratégias clientelistas tradicionais.

Outro aspecto importante é que, dada essa estrutura de competição partidária, o processo de formulação de políticas públicas deve ser mais incremental e menos sujeito a mudanças provocadas pelo ciclo eleitoral. Isto é, o partido B não tem muitos incentivos para promover alterações profundas nas políticas sociais adotadas pelo partido A, desde que essas políticas sejam efetivas em atender o eleitorado disputado pelos dois partidos. Em sistemas políticos com coalizões segmentadas ao contrário, a alternância no poder tem maior probabilidade de gerar mudanças no desenho das políticas. De fato, partidos com bases classistas bem definidas e mutuamente excludentes devem adotar também estratégias diferenciadas de redistribuição via gasto social.

Competição vertical e políticas sociais no federalismo

É importante notar que a definição das estratégias de maximização eleitoral dos partidos não depende tão somente das características das coalizões e da competição partidária, mas também da disponibilidade ou não de redes locais para a distribuição de recursos, como bem notado por Zucco (2010). Os partidos clientelistas são, por definição, organizações descentralizadas que se apoiam em um exército de intermediários políticos e cabos eleitorais para coletar informações sobre o eleitorado, distribuir recursos e monitorar os eleitores para que estes cumpram a sua parte na barganha apoiando os candidatos governistas (Stokes, 2007).

No caso brasileiro, as redes de patronagem haviam sido controladas principalmente pelos governos estaduais. Historicamente, os governadores se valeram da dependência financeira dos municípios, em especial nos estados mais pobres, e da

sua capacidade de intermediação de recursos para comprar o apoio das máquinas políticas locais. A migração partidária de prefeitos da oposição para partidos governistas é fato corriqueiro, dado que a sobrevivência política dos prefeitos depende muitas vezes do estabelecimento de boas relações com o governador. O controle sobre as máquinas políticas locais, por sua vez, permite ao governador e ao seu grupo político contar com uma ampla rede de intermediários locais para distribuir cargos e verbas e mobilizar o eleitorado (Abrucio, 1998; Samuels, 2003).

Como se sabe, no entanto, os partidos que se alternaram na presidência no período recente possuíam uma base frágil nos níveis estadual e local, principalmente nas regiões mais pobres. Em 1994, quando da primeira eleição de F. H. Cardoso, o PSDB controlava seis governos estaduais, três dos quais na região Sudeste (Rio de Janeiro, Minas Gerais e São Paulo). O total de prefeituras do PSDB chegava a 317 em 1992, cerca de 6% do total. Em 2002, por sua vez, o PT elegeu apenas três governadores, nos estados de Mato Grosso do Sul, Piauí e Acre. O total de prefeitos eleitos pelo partido em 2000 foi de 187, ou 3% do total (Arretche, 2004, p. 21). Note-se que antes da chegada à presidência, tanto o PT quanto o PSDB tinham organizações partidárias relativamente mais frágeis fora das regiões mais desenvolvidas, o Sul e o Sudeste. Nas regiões Norte e Nordeste, muitos estados estavam sob firme controle de famílias e lideranças políticas conservadoras, cujas máquinas partidárias, não raro, haviam sido criadas ainda no regime militar (Borges, 2011; Montero, 2009). Não por acaso, quando da sua campanha presidencial em 1994, o candidato F. H. Cardoso realizou uma aliança prioritária com o PFL, partido que possuía base eleitoral concentrada no Nordeste, de modo a compensar a debilidade do PSDB naquela região.

Em que pese o caráter multipartidário das coalizões eleitorais e legislativas no Brasil, no entanto, o presidente e seus copartidários partilham de um objetivo comum que é maximizar a força eleitoral do partido para a disputa da próxima eleição presidencial. Neste sentido, o partido do presidente tem poucos incentivos para dividir o crédito por ações de governo com seus opositores na esfera

estadual de governo. O presidente e seu partido também devem evitar, na medida possível, a divisão dos benefícios eleitorais dos programas federais com governadores aliados, muito embora essa situação seja preferível a cooperar com a oposição. Em termos um tanto esquemáticos, numa situação em que todos os governadores fossem filiados ao partido do presidente, seria racional para este último entregar a responsabilidade pela implementação das políticas sociais de maior vulto eleitoral aos estados. Em princípio, a unidade de objetivos entre o presidente e os governadores facilitaria a cooperação com vistas à máxima eficiência eleitoral do gasto social. De forma análoga, numa situação em que todos os governadores fossem filiados a partidos de oposição, o presidente e seus copartidários teriam fortes incentivos para “passar por cima” dos governos estaduais, repassando recursos diretamente aos municípios ou aos eleitores.

Na prática, observou-se ao longo dos últimos dezesseis anos uma situação intermediária, uma vez que os presidentes precisaram conciliar o objetivo de maximizar os ganhos do seu partido nas urnas, via nacionalização dos dividendos eleitorais das políticas, com o objetivo de manter as suas coalizões eleitorais e legislativas, permitindo que governadores de partidos aliados também se beneficiassem da implementação de políticas federais.

O partido que ocupa a presidência precisa maximizar a sua competitividade eleitoral em relação aos partidos aliados de modo a reter a liderança da coalizão nas eleições presidenciais seguintes. Delegar a implementação de programas estratégicos a governadores aliados envolve o risco de fortalecer potenciais candidatos à presidência dos outros partidos da coalizão. Por isso, os objetivos de ampliar os níveis de apoio eleitoral da coalizão e do partido do presidente não são necessariamente congruentes.

De modo mais geral, pode-se dizer que em democracias federais como a brasileira, não só verificamos processos de competição horizontal (diferentes partidos e candidatos disputando o voto dos eleitores) como também de competição vertical (distintas esferas de governo competindo por um mesmo *pool* de eleitores através de políticas públicas semelhantes). Isto é, ao buscar o apoio do elei-

torado por meio de políticas públicas, os governos de nível mais baixo (locais ou estaduais) competem com políticas similares ofertadas pelos governos de nível mais alto (federal ou estadual) (Migué, 1997). Dados os poderes formais e informais dos governadores na democracia brasileira e a emergência de partidos presidenciais sem uma base consolidada no nível estadual, pode-se concluir que os presidentes eleitos desde 1994 tinham claros incentivos para competir com os estados e reduzir os recursos políticos à disposição do Executivo estadual.

No período recente, a competição vertical tendeu a favorecer sistematicamente o Executivo federal em detrimento dos estados, tendo em vista a crescente centralização das receitas e das capacidades de coordenação e formulação de políticas sociais pelo governo central, ao mesmo tempo que se ampliaram as transferências federais aos municípios.¹⁰ Quando se verifica a evolução das receitas disponíveis por esfera de governo de 1990 a 2004, é patente o aumento da participação dos municípios, em paralelo à queda do percentual dos estados, e manutenção ou leve aumento da participação federal.

No último ano da série, a participação dos municípios no total do gasto social (excluídos os gastos de previdência, tradicionalmente centralizados pela União) chegava a 40%, contra 39% dos estados e 20% do governo federal (Fenwick, 2009, p. 118). De fato, as principais iniciativas de política social dos governos FHC e Lula resultaram, via de regra, em crescente esvaziamento político e administrativo das secretarias estaduais. No caso do Fundef, por exemplo, a legislação estabeleceu a criação de um fundo contábil composto de recursos federais, estaduais e locais para financiar a provisão de ensino primário. Pelas regras do fundo, os recursos deveriam ser alocados com base no total de alunos matriculados no nível fundamental.¹¹ Essas regras criaram um poderoso incentivo à municipalização, uma vez que as prefeituras que assumissem a responsabilidade pelas escolas do ensino fundamental obteriam ganho de receita. Mas a introdução de critérios universalistas de alocação reduziu a capacidade das secretarias estaduais de educação de intermediar recursos, segundo critérios político-partidários (Castro *et al.*, 2000; Cury, 2002; Hall, 2003). Anteriormente à legislação do Fundef, os estados

Tabela 2
Brasil – Evolução da receita disponível por esfera de governo, 1985-2004

Ano	Receita disponível		
	Federal	Estadual	Local
1985	62.7	26.2	11.1
1990	57.1	28	14.9
1995	56.3	27.5	16.2
2000	29.9	25.1	15
2004	57.4	25.3	17.3

Fontes: Samuels (2003); Afonso (2006)

eram responsáveis pela maior parte da execução de despesas e inexistiam critérios objetivos de alocação, o que abria espaço para o uso clientelista dos recursos (Souza, 1993).

Outra característica das políticas sociais no período recente diz respeito à reafirmação da autoridade do governo central sobre as diretrizes e objetivos de política. Em que pese o aumento de transferências aos municípios, a autonomia das prefeituras na implementação de programas sociais vem sendo reduzida por meio da vinculação de recursos e extensa normatização. No caso do Fundef, 60% dos recursos do fundo deveriam ser gastos obrigatoriamente com os salários de professores envolvidos em atividades de ensino e/ou em programas de treinamento de professores. Além disso, a legislação do Fundef tornava obrigatória a criação de planos de carreira para os professores, com sistemas claros de promoção e progressão salarial (Castro *et al.*, 2000; Hall, 2003; Melo, 2008). A mesmas tendências foram observadas na municipalização da saúde ao longo dos anos de 1990 e 2000, uma vez que o Ministério da Saúde vem condicionando as transferências de recursos à adesão dos municípios aos objetivos da política federal (Ugá *et al.*, 2003). A menor autonomia dos municípios na implementação das políticas sociais federais reduz a possibilidade de utilização dos recursos para o atendimento de objetivos políticos das autoridades locais. Uma vez que as prefeituras se tornam meras executoras de programas federais, aumenta a pro-

habilidade de os dividendos políticos gerados por esses programas serem apropriados pelo presidente e seus ministros, e não pelos prefeitos.

Esta última tendência teve seu ápice com a criação e expansão do Bolsa Família, carro-chefe das políticas sociais do governo Lula (2003-2010). O Bolsa Família atendia famílias com renda inferior à linha da pobreza (cerca de 120 reais por mês em 2006), condicionando as transferências à frequência escolar de crianças e adolescentes na faixa de 6 a 15 anos. Em 2006, o programa já cobria praticamente toda a população pobre: cerca de 11 milhões de famílias ou aproximadamente 40 milhões de pessoas.¹²

As diferenças entre o Bolsa Família e os programas anteriores não dizem respeito apenas à sua magnitude – o Bolsa Escola, no seu auge, atendia cerca de cinco milhões de famílias, menos da metade dos beneficiários do Bolsa Família (Fenwick, 2009) – mas também aos mecanismos de implementação e seleção de beneficiários. No programa criado pelo governo F. H. Cardoso, o dinheiro era transferido diretamente aos municípios. Uma vez que as prefeituras e os administradores do programa tinham informações diferenciadas sobre o contexto local, havia a possibilidade de os recursos serem utilizados indevidamente. O Bolsa Família reduziu sensivelmente essa possibilidade através da administração centralizada do cadastro de beneficiários. Os municípios são encarregados de registrar os beneficiários em potencial no cadastro do Bolsa Família, porém o processo é rigorosamente controlado pelo governo federal através de auditorias e transferências condicionais que premiam os municípios capazes de desempenhar satisfatoriamente as atividades de implementação local do programa (Lindert *et al.*, 2007; Melo, 2008). Ao reduzir ao máximo a influência de intermediários locais, o Bolsa Família leva ao extremo a lógica da competição vertical, estabelecendo um vínculo direto entre o governo nacional e os beneficiários do programa. Além disso, como observado por Fenwick (2009, p. 117), os principais perdedores com a implantação do Bolsa Família foram os governos estaduais, excluídos, na prática, da implantação do programa e da intermediação dos recursos.

Análises realizadas a partir de dados ecológicos e pesquisas de *survey* demonstraram que os ganhos eleitorais do Bolsa Família foram apropriados em grande medida pelo presidente Lula, candidato à reeleição em 2006. A “federalização” do programa permitiu que os eleitores estabelecessem uma vinculação direta entre o chefe do Executivo e os benefícios recebidos, o que confirma a ideia de nacionalização dos dividendos eleitorais (Hunter e Power, 2007; Licio *et al.*, 2009; Zucco, 2009; Zucco, 2008).

Uma terceira tendência comum às principais iniciativas federais de política social no período 1995-2010 é a preocupação com a introdução de critérios redistributivos de alocação de recursos e/ou com a focalização dos gastos em segmentos da população e localidades com os maiores índices de privação absoluta e/ou relativa. Esta última tendência é evidente em políticas federais de transferência de renda como Bolsa Família e Bolsa Escola, que estabelecem critérios como renda familiar e número de filhos para acesso ao programa e cálculo do benefício. No caso do Fundef, a preocupação em garantir que os recursos beneficiassem indivíduos e localidades mais pobres era pressuposto fundamental do programa. Em primeiro lugar, o Fundef garantiu, na prática, melhor redistribuição intraestadual dos gastos de educação, favorecendo municípios pequenos e de baixa arrecadação que possuíam dificuldade de atender a demanda local (Castro *et al.*, 2001). Em segundo, o Fundef previa uma complementação federal ao fundo naqueles estados onde o valor *per capita* não alcançasse um valor mínimo estabelecido pelo Ministério da Educação, de modo a minimizar as desigualdades intraestaduais. Por causa dessas características, o programa teve enorme efeito sobre os indicadores educacionais nas regiões Norte e Nordeste, reduzindo significativamente as disparidades regionais no acesso à educação básica (Hall, 2003).

As tendências de esvaziamento político e administrativo dos governos estaduais e a crescente adoção de critérios universalistas e redistributivos nas políticas sociais são, em certo sentido, duas faces da mesma moeda. Uma vez que o PT e o PSDB não controlavam as redes de patronagem na esfera estadual, a adoção de estratégias clientelistas de implementação não era a escolha mais viável para

atingir o eleitorado governista, disputado pelos dois partidos. Dado que a maioria dos governadores das regiões mais pobres era filiada a partidos aliados ou opositoristas quando da ascensão do PT e do PSDB à presidência, havia incentivos para evitar a intermediação dos governos estaduais e adotar critérios de alocação imparciais, capazes de focalizar o gasto nas localidades e eleitores mais carentes. No caso do governo Lula, esses incentivos eram ainda mais fortes, pois muitos governos estaduais estavam sob controle de partidos de oposição, especialmente na região mais pobre do país, o Nordeste. Além disso, embora o PT tenha se aliado a um dos partidos de maior representação no nível estadual (PMDB), esta última organização era adversária do PT e de outros partidos de esquerda na política estadual, e muitas seções estaduais se mantiveram em oposição ao presidente Lula durante a maior parte do seu primeiro mandato.

Política social, competição partidária difusa e eleições presidenciais: evidências empíricas

Uma dos pontos centrais da argumentação desenvolvida até aqui diz respeito à presença de incentivos advindos das arenas eleitoral e partidária para a implementação, pelo Executivo federal, de políticas sociais de escopo nacional capazes de atender às demandas dos segmentos mais pobres do eleitorado. Caso correta, esta hipótese nos levaria a crer que o sucesso eleitoral do programa Bolsa Família, longe de ser um fato conjuntural e/ou resultado das especificidades dos governos do PT, seria não mais que um desdobramento natural da institucionalização da competição partidária nas eleições presidenciais. A conjunção entre políticas públicas bem-sucedidas no combate à pobreza e sucesso eleitoral dos candidatos governistas não é um aspecto novo da competição eleitoral pela presidência, mas uma regularidade que se observa desde meados dos anos de 1990, como se demonstrará ao longo desta seção.

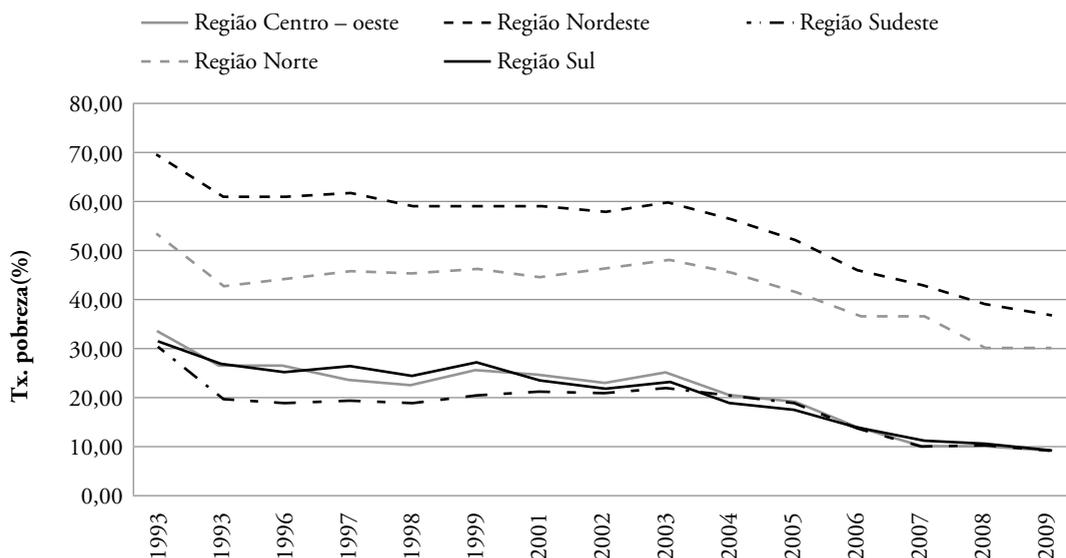
O trabalho de Nakwani, Neri e Son (2005, p. 65) sobre redução da desigualdade e da pobreza no período demonstra que o crescimento econômico, desde a estabilização da economia em 1995, vem

favorecendo de forma desproporcional as famílias pobres, uma vez que a desigualdade de renda caiu, não obstante as taxas medíocres de crescimento do PIB *per capita* entre 1995 e 2000. A partir do ano de 2000, mas especialmente a partir de 2004, a combinação entre o rápido crescimento das exportações, as mudanças na estrutura do mercado de trabalho e a expansão do gasto social federal contribuiu para a produção de taxas de crescimento econômico mais elevadas, ao mesmo tempo que se intensificou a queda da desigualdade e da pobreza (Ipea, 2007, p. 66). Novos programas sociais federais como o Fundef, o Bolsa Escola e o Bolsa Família tiveram papel importante nessas mudanças, ao aumentar as transferências governamentais aos mais pobres e ainda promover a ampliação da escolarização básica, com impactos relevantes sobre a desigualdade salarial no mercado de trabalho. Vale notar ainda que a queda na desigualdade contribuiu mais para a redução da pobreza do que o crescimento econômico e o aumento da renda do trabalho, o que reforça a tese de que as políticas sociais vêm desempenhando papel importante nessas mudanças (Barros, 2006, p. 269).

Entre 1993 e 2009, a taxa de pobreza teve queda de aproximadamente 50%, recuando de 43% para 21% da população. A maior redução absoluta ocorreu na região menos desenvolvida, o Nordeste, onde a queda nas taxas chegou a 30% no período. As quedas mais expressivas da pobreza, em todas as regiões, ocorreram no período imediatamente posterior à estabilização da economia (1995-1998) e durante os dois mandatos de Lula (2003-2009), especialmente a partir de 2004. É interessante observar que a queda da pobreza nas regiões Norte e Nordeste aconteceu de forma mais rápida e acentuada no segundo período (governo Lula) enquanto, no primeiro período, correspondente ao primeiro mandato de F. H. Cardoso, as regiões mais beneficiadas foram o Centro-Oeste, o Sudeste e o Nordeste. O Gráfico 1, a seguir, mostra a evolução da taxa de pobreza por região, entre 1993 e 2009.

Neste trabalho, argumenta-se que as políticas sociais federais foram efetivas não apenas no que concerne à redução da pobreza, mas também se mostraram altamente eficientes na produção de retornos eleitorais favoráveis aos candidatos governistas em todas as eleições presidenciais realizadas

Gráfico 1
Brasil – Evolução da Taxa de Pobreza Segundo as Grandes Regiões, 1993-2009



desde 1994. A seguir, é apresentado um modelo simples de dados em painel para todos os estados brasileiros cobrindo o período 1994-2010 com estimativas do impacto da redução da pobreza sobre a votação do candidato do partido do governo à presidência. A variável dependente indica o percentual dos votos válidos obtido no primeiro turno da eleição presidencial no estado j na eleição i pelo candidato governista (votações do PSDB em 1994, 1998 e 2002; e do PT em 2006 e 2010).

O pressuposto básico do modelo é que, do ponto de vista do eleitorado em condição de carência extrema, o que efetivamente importa não é tanto o nível ou a natureza do gasto público alocado pelo governo federal, mas, sim, o resultado efetivo das políticas públicas federais sobre o seu bem-estar. Assim, analisar o resultado das políticas sociais (queda da pobreza) é uma escolha teoricamente defensável, ainda mais considerando as dificuldades de separar os efeitos de políticas específicas e de dar conta de mudanças nos programas ao longo do tempo. O segundo pressuposto, que se ampara no trabalho de Kawakani, Neri e Son (2005), é de que as variações na redução da pobreza no tempo e no espaço (isto é, entre os estados da federação) é em parte consequência de variações nas taxas de crescimento econômico e em parte resultado das diferenças na alocação do gasto social federal entre os distintos estados e regiões. Assim, o modelo inclui a variação do PIB *per capita* no estado j , na eleição realizada no ano i (*var_PIB_per_capita*). Presume-se que o nível de apoio ao governo varia em função do crescimento econômico e da redução da pobreza, e que esses dois componentes estão inter-relacionados, mas que, no entanto, há razoável grau de independência entre as variáveis, uma vez que a pobreza pode cair mesmo em situação de queda do PIB, em função de maior esforço redistributivo das políticas sociais. A variável que mede a redução da pobreza foi calculada tendo como base a variação (absoluta) entre o terceiro e o quarto ano de mandato. Para facilitar a interpretação dos coeficientes, os percentuais foram multiplicados por -1 , de modo que quedas (acréscimos) na taxa de pobreza no estado j no ano i apresentam sinal positivo (negativo).

Adotou-se a variação do PIB e da taxa de pobreza no último ano de governo como variáveis ex-

plicativas com base na literatura de voto retrospectivo e ciclo político-econômico. Em linhas gerais, esses modelos teóricos presumem que o governo procura ampliar os gastos no período imediatamente anterior às eleições, de modo a produzir um efeito positivo sobre a renda dos eleitores e maximizar os retornos eleitorais. No período pós-eleições a política fiscal deve se tornar mais restritiva para compensar a expansão anterior, resultando em um movimento cíclico de expansão e contração de gastos (Ames, 1987, p. 25; Mueller, 1989, p. 62; Borsani, 2003, p. 115). Entretanto, os eleitores votam com base nas variações do seu bem-estar no curto prazo, o que favorece as estratégias cíclicas de contração e expansão de gastos. O trabalho de Bartels (2008, p. 114) sobre o caso norte-americano apresenta evidências empíricas fortíssimas em favor dessa teoria, ao demonstrar que a variação do crescimento econômico no último ano do mandato presidencial é um preditor mais robusto da votação do partido do governo nas eleições presidenciais do que a variação do PIB ao longo de todo o mandato.

O modelo inclui ainda a taxa de pobreza e o PIB *per capita*, para controlar por características sociais e econômicas dos estados, e possíveis efeitos destas sobre os níveis de redução de pobreza e/ou crescimento econômico.¹³ As demais variáveis são *dummies* que indicam a orientação partidária do governador no estado j e no período anterior à eleição i : *gov_pres* para os estados governados pelo partido do presidente, e *gov_col* para os governadores de partidos integrantes da coligação eleitoral do candidato governista. Os trabalhos de Ames (2001) e Samuels (2003) argumentam que os resultados das eleições nacionais são fortemente influenciados pelas redes de patronagem subnacionais, controladas pelos governadores. Se essa hipótese for correta, devemos esperar um efeito positivo das *dummies* sobre a votação do partido governista nas eleições presidenciais. A expectativa teórica adotada neste trabalho, no entanto, é que o efeito da presença de um governador incumbente filiado ao partido do presidente ou a um partido aliado deve ser insignificante ou nulo. Isto porque parte-se do princípio de que as políticas públicas de maior impacto eleitoral, que resultam na redução da pobreza, são guiadas por critérios redistributivos e não político-partidários.

Para teste das hipóteses, adotou-se o método Parks-Kmenta para estimação de um modelo seccionalmente correlacionado e autorregressivo no tempo. Essa abordagem utiliza o método FGLS (Feasible Generalized Least Squares), que permite adotar pressupostos menos restritivos quanto à natureza dos resíduos da regressão relativamente ao método de mínimos quadrados ordinários (MQO). A equação corrige problemas de correlação seccional, heterodasticidade e correlação serial antes de estimar os coeficientes (Kmenta, 1990). A aplicação do teste de Hausman não rejeitou a hipótese nula de indiferença entre os coeficientes dos modelos de efeitos fixos e aleatórios, o que indica a maior adequação do modelo FGLS com efeitos aleatórios. A Tabela 3, a seguir, apresenta os resultados.

Como esperado, a redução da pobreza impacta positivamente sobre a votação do partido governista na eleição presidencial. O modelo mostra também que o posicionamento dos governadores com respeito à coligação eleitoral do candidato governista (*dummies*, *gov_pres* e *gov_col*) não tem qualquer efeito estatístico. É interessante notar que o grau de desenvolvimento econômico dos estados, medido pelo PIB *per capita*, aparece correlacionado negativamente com o apoio eleitoral ao governo federal. Esse resultado reforça a hipótese de Zucco (2008) sobre o governismo sistemático das regiões mais pobres: em estados mais desen-

volvidos, com economias privadas mais robustas e menos dependentes do gasto governamental, há menor predisposição a apoiar os candidatos que contam com o apoio da máquina do governo federal. Já a variação do PIB *per capita* apresenta sinal positivo, confirmando a hipótese de que a aceleração cíclica do crescimento econômico no ano da eleição favorece o partido governista.

Em linhas gerais, o modelo sugere que políticas efetivas na redução de pobreza foram eficientes na geração de retornos eleitorais para os candidatos apoiados pelos governos nacionais do PT e do PSDB entre 1994 e 2010. Considerando que a distribuição regional da pobreza e das carências sociais exigia que os presidentes eleitos no período distribuíssem recursos para estados e municípios não governados por seus partidos, pode-se inferir que a adoção de estratégias universalistas de alocação de recursos revelou-se provavelmente tão ou mais efetiva do que seria a adoção de estratégias de clientelismo partidário.

Conclusão

O presente trabalho contribui para o debate em curso sobre as instituições políticas brasileiras trazendo elementos para a compreensão do processo de produção de políticas sociais e seus impac-

Tabela 3
Modelo de Regressão para a Votação do Partido do Governo nas Eleições Presidenciais, 1994-2010

	B	Erro	p
(Constante)	47,848	3,207	0,000
gov_pres	-1,215	2,334	0,603
gov_col	-1,780	1,861	0,339
PIB_per_capita	***-1,084	0,263	0,000
var_PIB_per_capita	***0,404	0,136	0,003
redução pobreza	*0,853	0,253	0,001
pobreza	0,074	0,055	0,180
	R ²	0,182	

*** p < 0,01; ** p < 0,05; * p < 0,10

tos e condicionantes relativos à arena eleitoral. O caráter *constituency diluting* das eleições presidenciais, demonstrado por Zucco (2010), indica que a competição partidária não produz necessariamente incentivos para a adoção de estratégias clientelistas de implementação de políticas pelo chefe do Executivo nacional. Uma vez que os dois partidos que vêm se alternando na presidência desde 1995 disputam um mesmo eleitorado de baixa renda e residente nas regiões e municípios mais pobres, políticas sociais universalistas e de caráter redistributivo podem se constituir em alternativas ótimas do ponto da maximização eleitoral.

A dinâmica da competição partidária na arena presidencial também promove a continuidade e/ou mudanças incrementais da política social. Como nota Melo (2008), uma vez implementadas, políticas sociais como o Bolsa Escola e Bolsa Família tendem a gerar suas próprias coalizões de sustentação. No caso brasileiro, porém, os custos de reversão de políticas prévias são elevados não apenas por causa de mecanismos de *policy feedback* (Pierson, 1993; Skocpol, 1992), mas também devido aos imperativos de sobrevivência eleitoral dos partidos. Para garantir a sua competitividade na arena presidencial, o PT e o PSDB precisam mobilizar um mesmo eleitorado de baixa renda, objetivo que é incongruente com a extinção e/ou reforma de programas bem-sucedidos na redução da desigualdade e da pobreza. Isso explica o porquê da continuidade e/ou aperfeiçoamento dos programas sociais criados pelo PSDB durante os oito anos do governo Lula.

Os incentivos ao universalismo são reforçados por processos de competição vertical, induzidos pela combinação entre federalismo e multipartidarismo. O PT e o PSDB ascenderam ao poder nacional sem contar com uma estrutura consolidada na esfera estadual, motivando a produção de políticas capazes de contornar as redes de distribuição de patronagem controladas pelos governadores. A ampliação das transferências sociais federais aos municípios a partir de critérios universalistas e a reafirmação da capacidade de coordenação e formulação de políticas dos ministérios da área social são evidências nesse sentido. O mesmo se pode dizer do desenvolvimento das políticas de transferência de renda do governo federal, cujo exemplar

de maior sucesso – o programa Bolsa Família – se caracteriza pela capacidade de evitar por completo intermediários estaduais ou locais, garantindo a nacionalização dos dividendos eleitorais. Ainda que o sucesso eleitoral de políticas de transferência de renda como o Bolsa Família possa levar os céticos a crer que nosso sistema político estimula a produção de programas compensatórios com efeitos de curto prazo, o caráter universalista e o forte impacto redistributivo desse e de outros programas sociais indica que a competição política democrática pode sim ser compatível com a redução da desigualdade e da pobreza, não obstante os supostos efeitos centrífugos advindos de instituições como o sistema eleitoral e o sistema federativo.

Notas

- 1 Decidiu-se utilizar o termo “coalizão eleitoral” ao invés de “coligação eleitoral” por razões de natureza analítica. O termo “coligação” se refere basicamente às alianças partidárias realizadas na arena eleitoral, enquanto “coalizão”, neste trabalho, tem um significado mais amplo, incorporando não apenas os partidos, mas também os grandes segmentos do eleitorado que apóiam determinada candidatura presidencial.
- 2 Ver, por exemplo, a análise de Hunter e Power (2007) relativa ao impacto dos escândalos de corrupção do primeiro governo Lula sobre os resultados da eleição presidencial de 2006.
- 3 Nesse sentido, não é correto supor que o “governismo” dos municípios mais pobres seria resultado de mecanismos clientelistas tradicionais. Esse ponto é desenvolvido na última seção do artigo.
- 4 Zucco (2008) utiliza o IDH como principal indicador nas suas análises dos padrões de votação do PT e do PSDB. Esta não é a escolha mais adequada do ponto de vista metodológico, pois o IDH apresenta forte correlação com a renda *per capita*. Municípios com alta renda não necessariamente apresentam bons indicadores sociais ou uma boa distribuição de renda (a exemplo das localidades produtoras de petróleo). Devo esta observação a um dos pareceristas anônimos da RBCS.
- 5 As correlações entre a variável taxa de pobreza e as votações de 1994 foram calculadas tendo como base os dados do Censo 1991 sobre rendimentos. Para as demais eleições, as correlações se referem aos dados de pobreza do Censo 2000. Quando da realização des-

te trabalho ainda não estavam disponíveis os dados de pobreza por município do Censo 2010. Os dados sobre a participação da administração pública no PIB local são da PNAD e se referem aos anos de 1996 (eleições de 1994 e 1998), 2001 (eleições de 2002), 2005 (eleições de 2006) e 2009 (eleições de 2010).

- 6 Dados obtidos no *site* <www.ibge.gov.br>.
- 7 Isso ocorre também, como já visto, porque esse eleitorado apresenta um comportamento sistematicamente governista e pouco suscetível à orientação partidária ou ideológica do governo nacional. Outro aspecto é que do ponto de vista eleitoral, a redistribuição de recursos em favor dos mais pobres produz retornos mais altos do que políticas que atendem as classes médias e altas.
- 8 Obviamente, isso irá depender também de outros fatores como a organização interna do partido e bases sociais de apoio.
- 9 Isso porque os eleitores de classe média que compõem a base eleitoral dos Radicais são mais escolarizados e apresentam maior capacidade de ocupar empregos de alta qualificação no setor privado, com salários elevados. Assim, o “prêmio” em termos de diferencial de salário público/privado que deve ser pago para “comprar” o apoio desses eleitores tende a tornar mais custosas e menos efetivas estratégias mobilização eleitoral via distribuição de patronagem.
- 10 Dois aspectos são importantes para explicar essas mudanças no federalismo fiscal. A necessidade de estabilizar a economia em meados dos anos 1990 criou fortes incentivos para a recentralização de receitas. Além disso, a Constituição de 1988 garante à União papel predominante no jogo federativo, tanto no que diz respeito à distribuição de receitas, quanto à coordenação de políticas públicas da área social. Sobre este último ponto, ver Arretche (2010; 2007).
- 11 O Fundef vinculava 60% dos recursos destinados à educação nos níveis estadual e municipal (25% do total de receitas dos estados e municípios) ao ensino fundamental, incluindo transferências intergovernamentais e receitas próprias.
- 12 Dados obtidos no *site* do Ministério do Desenvolvimento Social, <<http://www.mds.gov.br>>.
- 13 Parte-se do suposto de que, *ceteris paribus*, os estados menos desenvolvidos tendem a crescer mais rápido do que os estados mais desenvolvidos, dadas as maiores oportunidades para o crescimento via realocação dos fatores de produção de atividades de baixa produtividade para atividades mais produtivas. Da mesma forma, considerando os efeitos diferenciais do crescimento econômico e o caráter redistributivo das políticas

sociais, a redução da pobreza tende a ser mais intensa nos estados mais pobres e menos desenvolvidos.

BIBLIOGRAFIA

- ABRUCIO, F. L. (1998), *Os barões da federação: os governadores e a redemocratização brasileira*. São Paulo, Hucitec.
- AFONSO, J. R. (2006), “Novos desafios à descentralização fiscal no Brasil”, trabalho apresentado no Seminário Regional de Política Fiscal. Santiago, Chile, jan. 23-26.
- ALMEIDA, M. H. T. (2005), “Recentralizando a federação?”. *Revista de Sociologia & Política*, 24: 29-40.
- AMES, B. & POWER, T. J. (2009), “Parties and governability in Brazil”, in P. Webb e S. White, (eds.), *Party politics in new democracies*. Oxford/Nova York, Oxford University Press.
- AMES, B. (1995), “Electoral rules, constituency pressures, and pork barrel: bases of voting in the Brazilian congress”. *Journal of Politics*, 57 (2): 201-225.
- _____. (1987), *Political survival: politicians and public policy in Latin America*. Berkeley/Londres, University of California Press.
- _____. (2001), *The deadlock of democracy in Brazil*. Michigan, The University of Michigan Press/Ann Harbor.
- ARRETICHE, M. (2004), “Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia”. *São Paulo em Perspectiva*, 18 (2): 17-26.
- _____. (2007), “The veto power of sub-national governments in Brazil: political institutions and parliamentary behaviour in the post-1988 period”. *Brazilian Political Science Review*, 1(2): 40-73.
- _____. (2010), “Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos?”. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, 53 (3): 587-620.
- BARROS, R. P. D. *et al.* (2006), “Consequências e causas imediatas da queda recente na desigualdade de renda brasileira”. *Parcerias Estratégicas*, 22.
- BARTELS, L. (2008), *Unequal democracy: the poli-*

- tical economy of the new gilded age*. New Jersey, Princeton University Press.
- BORGES, A. (2011), "The political consequences of centre-led redistribution in Brazilian federalism". *Latin American Research Review*, 46 (3).
- BORSANI, H. (2003), *Eleições e economia*. Belo Horizonte, Editora UFMG.
- CALVO, E. & Murillo, M. V. (2004), "Who delivers? Partisan clients in the Argentine electoral market". *American Journal of Political Science*, 48 (4): 742-757.
- CARREIRÃO, Y. D. S. & KINZO, M. D. A. G. (2004), "Partidos políticos, preferência partidária e decisão eleitoral no Brasil (1989/2002)". *Dados – Revista de Ciências Sociais*, 47 (1): 131-167.
- _____. (2007), "Identificação ideológica, partidos e voto na eleição presidencial de 2006". *Opinião Pública*, 13 (2): 307-339.
- CASTRO, J. A. *et al.* (2000), "A reestruturação das políticas federais para o ensino fundamental: descentralização e novos mecanismos de gestão". Texto para discussão, Brasília, Ipea.
- COX, G. & MCCUBBINS, M. (1986), "Electoral politics as a redistributive game". *Journal of Politics*, 48: 370-389.
- CURY, C. R. (2002), "A educação básica no Brasil". *Educação e Sociedade*, 23 (80): 168-200.
- DIAZ-CAYEROS, A. *et al.* (2003), "Tragic brilliance: equilibrium hegemony and democratization in Mexico". Disponível em <<http://www.stanford.edu/~albertod/tragicbrilliance.pdf>>.
- DINIZ, E. (1982), *Voto e máquina política: patronagem e clientelismo no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- FENWICK, T. B. (2009), "Avoiding governors: the success of Bolsa Família". *Latin American Research Review*, 44 (1): 102-131.
- FIGUEIREDO, A. C. & LIMONGI, F. (2002), "Incentivos eleitorais, partidos e política orçamentária". *Dados – Revista de Ciências Sociais*, 45 (2): 303-344.
- _____. (1999), *Executivo e legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro, FGV.
- GEDDES, B. (1994), *Politician's dilemma: building state capacity in Latin America*. Berkeley, University of California Press.
- GIBSON, E. & CALVO, E. (2000), "Federalism and low-maintenance constituencies: territorial dimensions of economic reform in Argentina". *Studies in Comparative International Development*, 35 (3): 32-55.
- HAGOPIAN, F. (1996), *Traditional politics and regime change in Brazil*. Cambridge, Cambridge University Press.
- HALL, A. (2003), "Education reform in Brazil under Democracy", in Mdag, Kinzo, J. Dunkerley (eds.). *Brazil since 1985: politics, economy and society*, Londres, Institute of Latin American Studies, xii: 346.
- HUNTER, W. & POWER, T. J. (2007), "Rewarding Lula: executive power, social policy, and the Brazilian elections of 2006". *Latin American Politics & Society*, 49 (1): 1-30.
- _____. (2008), "The Partido dos Trabalhadores: still a party of the left?", in P. Kingstone, T. J. Power (eds.). *Democratic Brazil revisited*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.
- IPEA. (2007), "Sobre a recente queda da desigualdade de renda no Brasil." Relatório técnico n. 9. Disponível em <<http://www.ipea.gov.br>>.
- KAWAKANI, N. *et al.* (2005), "*Ligações entre crescimento pró-pobre, programas sociais e mercado de trabalho: a recente experiência brasileira*". Rio de Janeiro, Centro Internacional de Pobreza/PNUD/Centro de Políticas Sociais/FGV.
- KMENTA, J. (1990), *Elementos de econometria*. São Paulo, Atlas.
- LEVITSKY, S. (2003), "From labor politics to machine politics: the transformation of Party-Union Linkages in Argentine Peronism, 1983-1999". *Latin American Research Review*, 38 (3): 3-36.
- LICIO, E. C. *et al.* (2009), "Bolsa Família e voto na eleição presidencial de 2006: em busca do elo perdido". *Opinião Pública*, 15 (1): 43.
- LIMONGI, F. (1994), "O novo institucionalismo e os estudos legislativos: a literatura norte-americana recente". *BIB*, 37 (1): 3-38.
- LINDERT, K. *et al.* (2007), "The nuts and bolts of Brazil's Bolsa Família Program: implementing conditional cash transfers in a decentralized context". *Social Protection Network Working Paper*. Washington, World Bank. Disponível

- vel em <http://josiah.berkeley.edu/2008Fall/ARE253/PN3%20Services%20for%20Poor/Brazil_BolsaFamilia.pdf>.
- LUPU, N. & STOKES, S. C. (2009), "The social bases of political parties in Argentina, 1912–2003". *Latin American Research Review*, 44 (1): 58-87.
- MAINWARING, S. (1995), "Brazil: weak parties, feckless democracy", in S. Mainwaring e T. Scully (eds.). *Building democratic institutions: party systems in latin america*. Stanford, Stanford University Press.
- _____. (1997), "Presidentialism in Brazil: the impact of strong constitutional powers, weak partisan powers, and robust federalism", in S. Mainwaring e M. S. Shugart, (eds). *Presidentialism and democracy in Latin America*. Cambridge, Cambridge University Press.
- _____. (2001), *Sistemas partidários em novas democracias: o caso do Brasil*. Rio de Janeiro/Porto Alegre, FGV/Mercado Aberto.
- MELO, M. A. (2008), "Unexpected successes, unanticipated failures: social policy from Cardoso to Lula", in P. Kingstone e T. J. Power (eds.). *Democratic Brazil revisited*. Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.
- MIGUÉ, J. L. (1997), "Public choice in a federal system". *Public Choice*, 90: 230-254.
- MOE, T. M. & CALDWELL, M. (1994), "The institutional foundations of democratic government: a comparison of presidential and parliamentary systems". *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, 150 (1): 171-195.
- MONTERO, A. (2000), "Devolving democracy? Political decentralization and the new brazilian federalism", in P. R. Kingstone e T. J. Power (eds.), *Democratic Brazil: actors, institutions, and processes*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.
- _____. (2009), "A reversal of political fortune: the transitional dynamics of conservative rule in Brazil", in *2009 Meeting of the Latin American Studies Association*. Rio de Janeiro, 11-14 June.
- MUELLER, D. C. (1989), *Public choice II*. Rev. edn. Cambridge [England]/Nova York, Cambridge University Press.
- PEREIRA, C. & MUELLER, B. (2004), "The cost of governing: strategic behavior of the president and legislators in Brazil's budgetary process". *Comparative Political Studies*, 37 (7): 781-815.
- PIERSON, P. (1993), "When effect becomes cause: policy feedback and political change". *World Polit.*, 45 (4): 596-628.
- POWER, T. J. (2008), "Centering democracy? Ideological cleavages and convergence in the Brazilian political class", in P. Kingstone e T. J. Power (eds.), *Democratic Brazil revisited*. Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.
- PRZEWORSKI, A. (1985), *Capitalism and social democracy*. Cambridge/Nova York, Editions de la Maison des Sciences de l'Homme.
- ROMA, C. (2002), "A institucionalização do PSDB entre 1988 e 1999". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 17 (49): 71-92.
- SAMUELS, D. (2008), "A evolução do petismo (2002-2008)". *Opinião Pública*, 14 (2): 302-318.
- _____. (2003), *Ambition, federalism, and legislative politics in Brazil*. Cambridge, Cambridge University Press.
- _____. & ABRUCIO, F. L. (2000), "Federalism and democratic transition: The 'New' politics of the governors in Brazil". *Publius*, 30 (2): 43-62.
- SINGER, A. (2009), "Raízes sociais e ideológicas do lulismo". *Novos Estudos Cebrap*, 85: 83-102.
- SKOCPOL, T. (1992), *Protecting soldiers and mothers: the political origins of social policy in the United States*. Cambridge/Londres, Belknap Press of Harvard University Press.
- SOUZA, A. M. (1993), "Crise de estado e descentralização educacional no Brasil: resistências, inovações e perspectivas". *Planejamento e Políticas Públicas*, 10: 1-31.
- SOUZA, C. (2002), "The prospects of a center-constraining federation in a fragmented polity". *Publius: The Journal of Federalism*, 32 (2): 23-48.
- STOKES, S. C. & MEDINA, L. F. (2002), "Clientelism as political monopoly". "Chicago centre on Democracy", *Working Paper n. 25*. Chicago.
- _____. (2005), "Perverse accountability: a

- formal model of machine politics with evidence from Argentina". *American Political Science Review*, 99 (3): 315-325.
- _____. (2007), "Political clientelism", in C. Boix e S. C. Stokes (eds.), *The Oxford Handbook of Comparative Politics*. Nova York, Oxford University Press.
- UGÁ, M. A. *et al.* (2003), "Descentralização e alocação de recursos no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS)". *Ciência e Saúde Coletiva*, 8 (2): 417-437.
- WEYLAND, K. (1996), *Democracy without equity: failures of reform in Brazil*. Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.
- ZUCCO, C. (2009), "Cash-transfers and voting behavior: an empirical assessment of the political impacts of the Bolsa Família program", in *Annual Meeting of the American Political Studies Association*. Toronto, sep.
- _____. (2010), "Poor voters vs. poor places: persisting patterns and recent changes in Brazilian electoral patterns". trabalho apresentado no *Seminar Metropolis and Inequalities*. São Paulo.
- _____. (2008), "The president's 'new' constituency: Lula and the pragmatic vote in Brazil's 2006 presidential elections". *Journal of Latin American Studies*, 40: 29-49.

**ELEIÇÕES PRESIDENCIAIS,
FEDERALISMO E POLÍTICA
SOCIAL**

André Borges

Palavras-chave: Presidencialismo de coalizão; Federalismo; Eleições; Política social

Tem sido recorrente nas pesquisas sobre as instituições brasileiras argumentos sobre os impactos negativos do federalismo “robusto”, da representação proporcional de lista aberta e de partidos pouco institucionalizados sobre a produção de políticas públicas. O artigo desenvolve um argumento alternativo, em bases comparativas, para dar conta do sucesso inesperado das iniciativas de política social do governo federal nos anos 1990 e 2000. São analisadas dimensões pouco exploradas no debate sobre as instituições políticas brasileiras, no que diz respeito ao papel das coalizões eleitorais, das dinâmicas partidárias e da competição vertical, entre esferas de governo, na formulação de políticas sociais. O trabalho conclui que a competição vertical e inter-partidária no presidencialismo de coalizão criaram incentivos para processos incrementais no desenvolvimento das políticas públicas, possibilitando a criação de programas sociais de caráter redistributivo e universalista.

**PRESIDENTIAL ELECTIONS,
FEDERALISM AND SOCIAL
POLICY**

André Borges

Keywords: Coalition presidentialism; Federalism; Elections; Social policy.

Research on Brazilian political institutions has often emphasized the negative impacts of “robust” federalism, open-list proportional representation, and weak party institutionalization, over the production of public policies. The article develops an alternative argument, founded in comparative bases, in order to account for the unexpected successes of federal social policy initiatives along the years 1990 and 2000. In this sense, it analyses underexplored dimensions in the debate over Brazilian political institutions, regarding the role of electoral coalitions, party dynamics, and vertical competition between spheres of government in what comes to social policy-making. And it arrives to the conclusion that the vertical and inter-parties competition in coalition presidentialism has generated incentives for incremental processes in the development of public policies, allowing for the creation of universalistic and redistributive social programs.

**ÉLECTIONS PRÉSIDENTIELLES,
FÉDÉRALISME ET POLITIQUE
SOCIALE**

André Borges

Mots-clés: Présidentialisme de coalition; Fédéralisme; Élections; Politique sociale.

Nous rencontrons, dans les recherches sur les institutions brésiliennes, des arguments récurrents sur les impacts négatifs du fédéralisme « robuste », de la représentation proportionnelle de la liste ouverte et de partis peu institutionnalisés sur la production de politiques publiques. L'article, sur des bases comparatives, propose un argument alternatif pour expliquer le succès inespéré des initiatives de politique sociale du gouvernement fédéral dans les années 1990 et 2000. Les dimensions peu explorées dans le débat sur les institutions politiques brésiliennes sont analysées en ce qui concerne le rôle des coalitions électorales, des dynamiques des partis politiques et de la compétition verticale, c'est-à-dire, entre les différentes sphères du gouvernement, dans la formulation de politiques sociales. Le travail conclut que la compétition verticale et entre les partis dans le presidencialisme de coalition ont stimulé des processus d'incrément dans le développement des politiques publiques, ce qui a permis la création de programmes sociaux de caractère redistributif et universaliste.