

Federalismo e Políticas Públicas: um estudo sobre os determinantes dos gastos estaduais na política de assistência social no Brasil (2004-2014)

José Geraldo Leandro - Universidade Federal de Minas Gerais

Resumo

Este artigo analisa os determinantes dos gastos estaduais na política de assistência social no Brasil. Testamos a hipótese de haver variação dos gastos estaduais no setor e que tal fenômeno se explica centralmente por dois fatores: (i) o partido político eleito para o governo estadual (sendo que os estados governados por partidos localizados à esquerda no espectro ideológico deveriam apresentar maiores percentuais de gasto na política); e (ii) as características da comunidade de política pública (policy community) do setor de assistência social nos estados (os estados com policy communities mais alinhadas ao Sistema Único de Assistência Social (SUAS) deveriam apresentar maiores percentuais de gastos na política). Para o desenvolvimento do estudo adotamos os princípios da metodologia quantitativa e fizemos uso de algumas de suas ferramentas. Foi criado um banco de dados com informações dos 26 estados e do Distrito Federal, dos anos de 2004 até 2014. Realizamos alguns exercícios estatísticos descritivos, testes de hipóteses e regressões multivariadas, para verificar o impacto das variáveis contidas nos modelos elaborados sobre os gastos estaduais no setor.

Palavras-chave: Federalismo; Política de Assistência Social; Gastos Estaduais.

Abstract

This article analyzes the determinants of the state level governments expenditures in the social assistance policy in Brazil. We test the hypothesis that there is a variation of states expenditures in the sector and that this phenomenon is explained centrally by two factors: (i) the political party elected to the state level government (the parties on the left in the ideological spectrum should present higher percentages of spending on policy); and (ii) the aspects of the policy communities in the state level (the policy communities more aligned to the Unified Social Assistance System (SUAS) should present higher percentages of spending on policy). We adopted the principles of quantitative methodology and made use of some of its tools. A database was created with information from the 26 states and the Federal District, from 2004 to 2014. We performed some descriptive statistical exercises, hypothesis tests and multivariate regressions to verify the impact of the variables contained in the models elaborated on states expenditures in the sector.

Keywords: Angola: Federalism; Social Assistance Policy; States Expenditures.

1. Introdução

Embora a Constituição de 1988 introduza a assistência social no rol de direitos dos cidadãos, considerando a política como parte constituinte do sistema de seguridade social e determinando o seu cofinanciamento pelos três níveis de governo, não existe lei de vinculação orçamentária que garanta um percentual mínimo de gastos ou investimentos no setor. Em função de não haver garantias formais para que montantes mínimos sejam aplicados no setor, o percentual da receita dos estados brasileiros – foco deste estudo –, destinado à política de assistência social é variável, como veremos no decorrer do texto. Perspectivas teóricas e estudos do campo das políticas públicas indicam que as variações dos gastos com os distintos setores de políticas podem ser determinados, entre outras variáveis, por dois aspectos: a localização ideológica do partido político eleito para o governo e as características da comunidade de política pública (*policy community*) do setor pesquisado.

Sobre o primeiro aspecto, em estudo recente, Santos, Gontijo e Amaral (2015), ressaltaram que, desde o início da segunda metade do século passado, o olhar sobre as relações entre os campos ideológicos assumidos pelos partidos políticos e os tipos e vicissitudes das políticas públicas desenvolvidas, já eram aspectos investigados e discutidos pela literatura internacional (Castles; Mckinlay, 1979; Wilensky, 1965; Esping-Andersen, 1999); e que a partir dos anos 1990, tal problema passou a despertar a atenção também de pesquisadores brasileiros. Ainda de acordo com estes autores, parte das conclusões dos estudos realizados apontava “(...) para a existência de esforços diferenciados entre as ideologias políticas (esquerda, direita, centro) no sentido de estruturar políticas públicas de proteção e bem-estar social, destacando-se positivamente o papel dos partidos de esquerda (...); o que pode[ria] ser verificado, em

alguma medida, pelos gastos despendidos na área social” (SANTOS, GONTIJO e AMARAL, 2015: 111). Por outro lado, outras pesquisas apresentam resultados que permitem sustentar a perspectiva de que os processos políticos teriam impacto reduzido sobre a definição das políticas públicas, uma vez que estas seriam resultados do jogo político formal, mas diretamente modeladas em função das capacidades/limitações econômicas dos governos. Por fim, salientam haver, também, pesquisadores receptivos à ideia de que o desenho e a implementação das políticas públicas podem ser impactados pela ideologia política dos partidos eleitos, mas não de forma indubitável, chamando atenção para a possibilidade de impacto de outras variáveis sobre a dinâmica político-partidária, como, por exemplo, os aspectos institucionais internos das políticas públicas.

Chamamos atenção para o fato de que, no caso da política de assistência social no Brasil, de acordo com Sátyro e Cunha (2011), há indícios de que o processo que alavancou a institucionalização e expansão da política, a partir do início dos anos 2000, deve-se, ao menos em parte, à chegada do Partido dos Trabalhadores (PT) ao poder executivo nacional. Portanto, foi a partir da análise de base histórica, apresentada por estas autoras que, neste trabalho, se julgou pertinente incluir o partido político eleito para os governos estaduais e suas respectivas localizações no espectro político-ideológico, como uma das possíveis variáveis explicativas dos gastos estaduais no campo da assistência social.

O outro aspecto operacionalizado como variável explicativa dos gastos no setor, conforme já mencionado, diz respeito, portanto, ao conjunto de atores (políticos, burocratas, representantes de entidades de classe, entre outros, e suas respectivas dinâmicas de interação e atuação) vinculados à política de assistência nos estados. Estes atores formam o que a literatura do campo das políticas públicas, no âmbito da ciência política, convencionou chamar de “comunidade de política pública”

ou *policy community* (Kingdon, 1995). Estudos recentes têm demonstrado que as características destas comunidades variam entre as subunidades governamentais no país (Lima, 2012); e que elas impactam de formas diferenciadas a implementação das políticas a elas relacionadas. As distintas configurações destas comunidades podem significar alavancagem e sustentação de determinadas perspectivas de intervenção, como também dificuldades em programá-las e fazê-las se desenvolver em alguns contextos (Lima, 2012).

Este artigo, portanto, apresenta parte dos resultados de uma pesquisa que objetiva analisar os determinantes dos gastos estaduais na política de assistência social no Brasil, no período 2004-2014. Testou-se centralmente a hipótese (i) de haver variação dos gastos estaduais no setor e que tal fenômeno se explicaria por dois fatores: (a) o partido político eleito para o governo estadual (sendo que os estados governados por partidos localizados à esquerda no espectro ideológico deveriam apresentar maior volume de gastos na política); e (b) as características da comunidade de política pública (*policy community*) do setor de assistência social nos estados (os estados com *policy communities* mais alinhadas ao Sistema Único de Assistência Social (SUAS) deveriam apresentar maior volume de gastos na política). Ou seja, o trabalho objetivou verificar em que medida os partidos eleitos para o poder executivo estadual e as características da comunidade de política pública, do setor de assistência social nos estados, podem ser assumidos como fatores explicativos dos gastos deste nível de governo na política de assistência social. Para o desenvolvimento do estudo adotou-se os princípios da metodologia quantitativa e algumas de suas ferramentas. Foi criado um banco de dados e, posteriormente, foram realizados resumos estatísticos descritivos, testes de hipóteses e regressões multivariadas, visando verificar o impacto das variáveis modeladas sobre os gastos estaduais no setor.

2. O arranjo federativo brasileiro e as pesquisas acadêmicas sobre as políticas nacionais implementadas pelo nível estadual de governo

Como já foi amplamente discutido pela literatura, a configuração federativa brasileira é um arranjo moldado ao longo de um extenso e complexo processo histórico. Após o chamado federalismo oligárquico (dos primeiros anos republicanos), cuja característica principal foi a substantiva autonomia política e fiscal dos estados governados por elites latifundiárias, o país passou por oscilações no que diz respeito aos aspectos de centralização e descentralização de autoridade e autonomia – em função dos regimes autoritários e democráticos instalados ao longo do século XX (Costa, 2003) –, até chegar ao estágio contemporâneo que conjuga autonomia e centralização, características de consolidação das desigualdades regionais e, ao mesmo tempo, esforços estatais/governamentais visando minimizá-las.

A atual configuração da federação brasileira apresenta acentuadas disparidades demográficas, econômicas, fiscais e de distribuição de renda entre os habitantes, municípios, estados e regiões (Costa, 2003; Soares, 2012; Arretche, 2012). No que diz respeito especificamente aos estados, há no país uma complexa estratificação das suas respectivas importâncias econômicas e demográficas. Conforme demonstra Costa (2003): (a) São Paulo, Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Paraná e Rio de Janeiro formam o grupo principal; havendo ainda: (b) um grupo intermediário formado por estados da região Centro-Oeste; (c) outro grupo de estados situados na região norte, que apesar de serem dotados de grandes extensões geográficas têm pequenas populações e peso econômico reduzido; e (d) os estados nordestinos, que

dispõem de pequenos territórios geográficos, são densamente povoados (o Estado da Bahia é exceção nestes dois aspectos), mas extremamente pobres. Heterogeneidade que têm reflexos também na força política dos mesmos dentro da federação (COSTA, 2003), além de impactar suas respectivas potencialidades e desafios nos processos relacionados à implementação de políticas públicas de abrangência nacional.

No caso dos 5.570 municípios (IBGE, 2017) existentes no país, as disparidades fiscais, políticas, econômicas e técnico-administrativas são ainda mais contundentes, tendo em vista que além de sofrer o impacto das desigualdades existentes entre os estados e as regiões, tais entes possuem trajetórias históricas particulares e tempos de criação/emancipação distintos. Data de janeiro de 2013, por exemplo, a criação dos últimos cinco municípios brasileiros localizados nos estados do Pará, Rio Grande do Sul, Mato Grosso do Sul e Santa Catarina (IBGE, 2017). Em função destas características e pela centralidade que os municípios passaram a ter na execução das políticas públicas após a Constituição de 1988, os estudos sobre as políticas sociais brasileiras desenvolvidos nas últimas décadas estiveram fortemente concentrados em questões relacionadas a este nível de governo. Em consequência desta escolha por parte dos pesquisadores, as pesquisas sobre as políticas sociais com foco na atuação do nível estadual de governo acabaram relegadas, durante muitos anos, a uma agenda secundária de investigações, por isso, atualmente são lacunares os achados de estudos com tal recorte.

Ou seja, em que pese o fato de os processos políticos relacionados ao nível estadual de governo ser um claro objeto de estudos da ciência política no país, existem poucos trabalhos voltados ao entendimento da relação entre tais processos e aqueles referentes à formulação e implementação das políticas sociais de amplitude nacional. Nesta lacuna estão também os estudos sobre os gastos e investimentos públicos e sua relação com a

política (*Politics*) estadual (Sátyro, 2006; Borges, 2010; Figueiredo, 2010). Alguns trabalhos recentes que abordaram aspectos relacionados aos gastos públicos nas políticas sociais brasileiras (Arretche, 2012) enfocaram centralmente os investimentos federais e municipais nas políticas que compõem este bloco de intervenção (com exceção de alguns estudos realizados sobre a área da saúde e da segurança pública), havendo poucos trabalhos específicos que abordam, principalmente, questões relacionadas aos gastos estaduais na política de assistência social – as exceções são os trabalhos de Mesquita, Martins e Cruz (2012) e Souza (no prelo). Esta constatação incentivou a elaboração da proposta de pesquisa que deu origem a este artigo e contribui com a tarefa de justificar o seu objeto. Conforme já mencionado, as determinações constitucionais e as leis posteriores à constituição, que regulamentam a política de assistência social no país, determinam o seu cofinanciamento também pelo nível estadual de governo, mesmo não havendo vinculação orçamentária e definição específica do montante de recursos a ser destinado. Ou seja, o recorte adotado neste estudo justifica-se também por tratar-se de um aspecto formal da configuração da política de assistência social, que ainda não teve sua aplicação investigada de forma suficiente, consistindo, portanto, em uma das lacunas existentes no conjunto de estudos relacionados ao setor. Vejamos, com mais alguns detalhes, a estruturação geral desta política.

3. Política de assistência social no Brasil: estruturação geral

A Política de Assistência Social no Brasil é prevista constitucionalmente (Artigo 203 da Constituição Federal de 1988) e compõe, junto com a Política de Saúde e a Política Previdenciária, o conjunto de ações do Estado Brasileiro denominado Seguridade Social. A assistência social é determinada pela Constituição de 1988 como

direito do cidadão e destinada a quem dela necessitar, independente de contribuição à seguridade social; e tem como objetivos principais: a proteção à família, à criança, ao adolescente, ao idoso e à pessoa com deficiência, assim como o atendimento dos mesmos com vistas à integração ou reintegração à vida comunitária, além da promoção da integração ao mercado de trabalho (Constituição Federal de 1988).

Essa política tem como bases legais fundamentais, além da Constituição de 1988, a Lei 8.742/93 (Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS) e a Lei 12.435/2011 que a modifica; a Resolução Nº 145 (CNAS), de 15 de Outubro de 2004, que estabelece a Política Nacional de Assistência Social e o Sistema Único de Assistência Social, as NOBs/SUAS 2005 e 2012 (Normas Operacionais Básicas), além dos estatutos da criança e do adolescente (Lei 8.069/1990) e do estatuto do idoso (Lei 10.741/2003), que não são específicos à política de assistência social, mas delineiam as ações junto a tais públicos em seu âmbito. Apesar da existência de atendimentos específicos aos distintos segmentos populacionais, a Política Nacional de Assistência Social/SUAS tem como orientação central a “Matricialidade Sócio-familiar”, conceito que pretende induzir a execução das ações na perspectiva de ter a família e suas vicissitudes contemporâneas como foco das intervenções.

As normatizações dividem a atuação da Assistência Social em dois blocos que operam a partir de uma série de programas e projetos que se pretendem como um sistema. Estes dois grandes blocos são definidos como Proteção Social Básica (PSB) e Proteção Social Especial (PSE), estando o primeiro voltado à prevenção das situações de risco, por meio do fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários, em territórios geográficos delimitados a partir de indicadores socioeconômicos (ações de baixa complexidade); e o segundo, ao atendimento de famílias ou indivíduos com direitos violados ou em situação de risco – trabalho realizado a partir de

programas e projetos que visam proteção aos mesmos (ações de média e alta complexidade). A política prevê dois equipamentos de base local a serem implantados nos territórios delimitados por cada bloco de atuação, para a Proteção Social Básica estabelece os CRAS (Centros de Referência da Assistência Social) e para a Proteção Social Especial os CREAS (Centro de Referência Especializado da Assistência Social). Além dos serviços, a política prevê como mecanismos de proteção social por meio da renda: o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e a transferência de renda por meio de programas que repassem recursos diretamente aos beneficiários, como forma de acesso à renda e visando o combate à fome, à pobreza e outras formas de privação de direitos que levem à situação de vulnerabilidade social (NOB/SUAS 2005 e 2012); ambos os benefícios compõem o nível de proteção social básica.

Este conjunto de ações compõe o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), que é cofinanciado e executado pelas três esferas de governo. O atual processo de transferências de recursos entre os níveis de governo, estabelecido no âmbito do SUAS, adota formalmente o sistema “Fundo a Fundo” de repasses a partir de blocos específicos de serviços: Proteção Social Básica; Proteção Social Especial; Gestão do SUAS; Gestão do Programa Bolsa Família/Cadastro Único; e Outras Ações Conforme Regulamentação Específica; o que implica a determinação de ser criado em cada nível de governo um fundo de assistência social, para o qual os recursos federais serão repassados, devendo as subunidades governamentais também aportar recursos próprios aos mesmos.

As regras para as transferências e aplicação dos recursos estão organizadas a partir de condicionalidades específicas referentes aos tipos de aspectos sobre os quais haverá intervenção nas distintas localidades; existem dois pisos básicos de recursos. O “Piso Básico Fixo”, que se destina às ações de acompanhamento e atendimento às famílias e seus respectivos membros, no Desenvolvi-

mento do serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF (...) (NOB/SUAS 2012: 35); e o “Piso Básico Variável”, que se destina, entre outras propostas, “ao atendimento de demandas específicas do território; ao cofinanciamento de serviços executados por equipes volantes, vinculadas ao CRAS” [e] “a outras prioridades e metas [que venham a ser] pactuadas nacionalmente” (NOB/SUAS 2012:35).

Importa frisar que a criação do Sistema Único de Assistência social (SUAS) visou estabelecer competências e responsabilidades compartilhadas entre as esferas de governo; viabilizando a universalização do acesso à assistência social a partir da criação de redes e serviços descentralizados e hierarquizados. De forma resumida, os objetivos do SUAS são os seguintes: consolidar a gestão compartilhada, o cofinanciamento e a cooperação técnica entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios; estabelecer as responsabilidades da União, dos estados, do Distrito federal e dos municípios na organização, regulação, manutenção e expansão das ações de assistência social; orientar-se pelo princípio da unidade e regular, em todo o território nacional, a hierarquia, os vínculos e as responsabilidades quanto à oferta de serviços, benefícios de renda, programas e projetos (NOB/SUAS, 2012).

Especificamente sobre as responsabilidades dos entes federados, a NOB/SUAS 2012 estabelece caber à União (entre outras atribuições): regulamentar e cofinanciar, em âmbito nacional, por meio de transferência regulamentar e automática, o aprimoramento da gestão dos serviços, programas e projetos de proteção social básica e especial; regular o acesso às seguranças de proteção social, conforme estabelece a Política Nacional de Assistência Social; realizar o monitoramento e a avaliação da política de assistência social e assessorar os Estados, o Distrito Federal e os Municípios para o seu desenvolvimento; apoiar técnica e financeiramente os Estados, o Distrito Federal e os Municípios na imple-

mentação; responder pela concessão e Manutenção do Benefício de Prestação Continuada (BPC); coordenar a gestão do BPC, promovendo estratégias de articulação com os serviços, programas e projetos socioassistenciais e demais políticas setoriais; além de coordenar em nível nacional o Cadastro Único e o Programa Bolsa Família (NOB/SUAS, 2012).

Aos estados cabe, além do cofinanciamento da política: estimular e apoiar técnica e financeiramente as associações e consórcios municipais na prestação de serviços de assistência social; organizar, coordenar e prestar serviços regionalizados da proteção social especial de média e alta complexidade; realizar o monitoramento e a avaliação da política de assistência social em sua esfera de abrangência e assessorar os municípios para seu desenvolvimento; e apoiar técnica e financeiramente os municípios para a implantação e gestão do SUAS, do Cadastro Único e do Programa Bolsa Família (NOB/SUAS, 2012). Os municípios também são responsáveis por parte do financiamento e são eles os executores das ações da Proteção Social Básica e Especial em seus respectivos territórios; além de realizarem a gestão local do BPC; do Cadastro Único e das características cabíveis do Programa Bolsa Família.

4. Metodologia e variáveis explicativas operacionalizadas no estudo

A pesquisa implicou, portanto, a realização de um estudo quantitativo com o uso de técnicas estatísticas e econométricas para o tratamento e a análise dos dados (Triola, 2008; Wooldridge, 2008). O trabalho é de cunho descritivo e explicativo, tendo em vista que identificamos e descrevemos algumas das possíveis relações existentes entre as variáveis relacionados ao problema pesquisado, mas também há esforços de elaborações

explicativas probabilísticas sobre quais das variáveis operacionalizadas determinam ou contribuem com maior força para a ocorrência dos padrões identificados.

Operacionalmente, adotamos os seguintes passos para o desenvolvimento do estudo: (I) Realização de pesquisa bibliográfica e documental para sustentação teórica e definição das variáveis que comporiam o banco de dados; (II) Criação do banco de dados com informações de todos os estados e do Distrito Federal, no período de 2004 a 2014¹. Neste processo, coletamos informações secundárias sobre as variáveis que haviam sido definidas previamente na estruturação da pesquisa: (a) dados sobre as receitas anuais dos estados durante o período recortado (informações disponíveis no site do Ministério da Fazenda/Execução orçamentária dos estados); (b) dados sobre os gastos estaduais anuais na política de assistência social durante o período recortado (informações também disponíveis no site do Ministério da Fazenda/Execução orçamentária dos estados²); e (c) dados sobre os partidos eleitos para os governos estaduais durante o período recortado (informações disponíveis no site do Tribunal Superior Eleitoral). Posteriormente, foram acrescentadas ao banco (d) as informações sobre a variável “*policy community* da política de assistência social nos estados”, o que exigiu um trabalho de elaboração primária. Para esta produção lançamos mão de entrevistas semiestruturadas com gestores e acadêmicos vinculados ao setor. As informações obtidas foram classificadas, codificadas e inseridas no banco de dados, conforme explicamos a seguir. Por fim, III) foram adicionadas informações sobre as

seguintes variáveis de controle: região geográfica de pertencimento dos estados; mandatos eletivos estaduais; população dos estados por ano; ideologia política dos partidos eleitos; índice de Desenvolvimento Humano (IDH) estadual; além de gasto estadual na função assistência social, como percentual da receita; e gasto estadual na função assistência social, per capita.

De início, cabe explicitar estarmos cientes dos limites da utilização da variável gasto como algo próximo de uma *proxy* do grau de desenvolvimento de uma política pública, tanto pelo fato dos gastos não serem necessariamente capazes de indicar a qualidade dos serviços prestados, quanto pelas dificuldades em precisar a efetividade de suas destinações. Contudo, além de tratar-se de uma variável sobre a política de assistência social disponível para todo o período recortado, os gastos estaduais e do DF para a execução desta política são determinados pela legislação que a regula, o que torna a investigação pertinente ainda que limitada, no que diz respeito aos fatores explicativos do padrão de atuação do nível estadual de governo junto à política de assistência social. Conforme argumentam Jaccoud, Lício e Leandro (2018), este nível de governo é o que apresentou maiores dificuldades de adesão efetiva ao processo de implementação da Política Nacional de Assistência Social/SUAS. O que pode ser explicado pelas opções do Governo Federal no processo de expansão da política no território nacional, em que, em um primeiro momento, foi estabelecida uma linha praticamente direta com os municípios; e, também, pelo próprio desenho da política pública, cujos serviços e benefícios foram estruturados de forma relativamente padronizada para todo o país (ainda que as especificidades regionais e locais sejam consideradas), o que dificulta a criação de marcas próprias de gestão pelos governos estaduais e, conseqüentemente, diminui as possibilidades de retornos políticos a partir das ações executadas – voltaremos a alguns destes aspectos durante a apresentação e análise dos dados.

1 É necessário explicitar que o recorte temporal justifica-se por se tratar do período de elaboração e publicação da Política Nacional de Assistência social e da Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS), datadas respectivamente dos anos de 2004 e 2005. Durante os anos subsequentes a política prevista/desenhada nestes documentos foi desenvolvida e institucionalizada no país. Adotamos o ano de 2014 como corte, por entender que os acontecimentos políticos ocorridos no início do segundo mandato da Presidente Dilma Rousseff (PT) trouxeram ao país um novo cenário político, ainda em andamento. Neste sentido, os anos de 2015 em diante, em nossa perspectiva, devem ser analisados sob um olhar específico, o que os tornam distintos dos 11 anos que foram adotados como recorte da pesquisa.

2 Para a análise empreendida neste artigo trabalhamos com o valor final agregado que foi despendido por cada um dos estados/DF por ano (2004-2014).

Esclarece-se que, para classificar os partidos em termos de ideologia política, utilizamos uma categorização já existente, formulada originalmente por Figueiredo e Limongi (1999) e utilizada por estudos posteriores como Sátyro (2006), Castro, Nunes e Anastasia (2009) Borges (2010) e Melo (2011), Santos, Gontijo e Amaral (2015) e reforçada, também, por Câmara, Melo e Santos (2017), em trabalho sobre os deputados e os partidos nos legislativos do Brasil, Chile e Uruguai. Portanto, de acordo com Figueiredo e Limongi (1999) podem ser considerados como partidos de direita no Brasil: Partido Democrático Social (PDS); Partido Progressista Renovador (PPR); Partido Parlamentarista Brasileiro (PPB); Partido da Frente Liberal/Democratas (PFL/DEM); Partido Trabalhista Brasileiro (PTB); Partido da Reconstrução Nacional (PRN); Partido Liberal/Partido da República (PL/PR); Partido Trabalhista Reformador (PTR); Partido Progressista (PP); Partido Social Liberal (PSL). Partido de Centro: Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB); Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB). Partidos de esquerda: Partido dos Trabalhadores (PT); Partido Democrático Trabalhista (PDT); Partido Popular Socialista (PPS) e Partido Socialista Brasileiro (PSB). Estamos cientes de que, além de terem surgido novos partidos no país, a classificação apresentada pelos autores pode ser questionada em vários aspectos, principalmente em decorrência do atual cenário político brasileiro. Contudo, entendemos que a pertinência do uso de tal classificação está amparada pela utilização da mesma pelos estudos mencionados anteriormente e, também, pela ausência de uma nova categorização, elaborada pela área de estudos específica do campo da ciência política brasileira que vem, ao longo dos anos, se ocupando dos partidos e do campo legislativo³.

3 Ressalta-se que, em consulta a pesquisadores do Centro de Estudos Legislativos (CEL/UFMG), obteve-se a informação de não haver ainda, no caso brasileiro, uma elaboração que substitua a utilizada neste trabalho. E que os estudos sobre partidos e ideologia política, realizados recentemente, indicam a pertinência desta classificação, apesar de haver na mesma o problema da ausência de partidos surgidos posteriormente. Sobre este ponto é preciso esclarecer que, com exceção do Partido da Frente Liberal, que mudou seu nome para Democratas no ano de 2007 – tendo sido contabilizado como um único partido neste trabalho, por ter mantido sua perspectiva programática, apesar da mudança de nome –, as demais novas siglas não foram eleitas para os governos estaduais no período recortado e, neste sentido, suas respectivas ausências na classificação não afetam os resultados da pesquisa.

Ratifica-se que a inclusão da localização ideológica dos partidos como variável explicativa do volume de gastos realizado na política de assistência social justifica-se, conforme explicitamos na introdução, de forma geral, pela existência do debate nacional e internacional que relaciona campos ideológicos específicos com a produção de determinadas políticas públicas, em que pesquisas têm demonstrado maior destaque positivo do campo da esquerda no desenvolvimento dos sistemas de proteção social (Wilensky, 1965; Esping-Andersen, 1999); e de maneira mais específica, pela compreensão de base histórica apresentada por Sátyro e Cunha (2011), de que o desenvolvimento da política de assistência social no país deve-se, em grande parte, à chegada do Partido dos Trabalhadores (PT) ao poder executivo Federal. De acordo com a perspectiva destas autoras – que é reforçada pelo trabalho de Gontijo (2015) –, a institucionalização da política de assistência social, da forma como fora constitucionalizada em 1988 e regulamentada durante os anos 1990 pela LOAS, ganhou impulso real somente a partir de 2003, em função do início da implementação de um conjunto de diretrizes programáticas, para o campo das políticas sociais, durante o primeiro governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006). Neste trabalho, portanto, a hipótese é de que o campo ideológico possa ser uma variável relevante para o desenvolvimento do campo da assistência social, também no nível estadual de governo.

Sobre a variável “*policy community* da política de assistência social nos estados”, cabe ratificar que sua inclusão deve-se: (i) à máxima apresentada por Kingdon (1995), de que cada pasta de atuação estatal/governamental conta com sua própria comunidade de especialistas, políticos, burocratas, público beneficiário e outros interessados; mas também (ii) à perspectiva de que este conjunto de atores e, principalmente, suas características em termos de crenças sobre a política pública (Sabatier e Weible, 2007) tende a ser variável entre os entes políticos, conforme demonstrou Lima (2012) em um estudo que comparou a implementação da regula-

ção dos prestadores privados, nos sistemas municipais de saúde, nas cidades de Belo Horizonte (MG) e Porto Alegre (RS). A autora identificou tanto possibilidades, quanto resultados de implementação distintos, desta parte do SUS, nos municípios estudados, tendo como aspecto explicativo central para tal fenômeno, as características das *policy communities* da política de saúde nas duas capitais. Estes são, portanto, os aspectos da literatura que justificam a inclusão desta variável explicativa nos modelos. Mas, cabe explicitar ainda que a compreensão de haver distinção das *policy communities* da política de assistência social nos estados foi reforçada, também, por um conjunto de informações advindos da aplicação de entrevistas semiestruturadas, junto a gestores que atuaram tanto no nível federal, quanto estadual e municipal da política de assistência social no Brasil.⁴

As informações destas entrevistas dão conta de que o processo de constituição da Política Nacional de Assistência Social/SUAS contou com a participação destacada, em distintos momentos e no que diz respeito a características específicas da política (constituição de seus atores coletivos internos, formulação, institucionalização e implementação), de atores advindos de cinco comunidades de políticas públicas estaduais (Paraná, Minas Gerais, Rio de Janeiro, São Paulo e Distrito Federal). Pela possibilidade de estabelecer um parâmetro comparativo, a partir de tais informações, assumimos neste trabalho que estas unidades federadas, junto com o Estado do Ceará (que apresentou, posteriormente, desenvolvimento e defesa consistente do SUAS⁵), contam com as principais *policy communities* estaduais de sustentação da política nacional de assistência social no país. Em função desta definição, foi incluída no banco de dados – e nos modelos econométricos que apresentamos na próxima seção – uma variável *dummy* sobre o pertencimento ou não pertencimento das unidades federadas ao grupo

classificado como “principais comunidades estaduais da política pública de assistência social”. Este exercício nos permitiu estabelecer comparações sobre o impacto desta variável sobre os gastos executados na política.

O desenvolvimento de um estudo quantitativo nos moldes expostos demandou também a seleção de um conjunto mais amplo de variáveis para compor o banco de dados e os modelos explicativos adotados. A inclusão destas variáveis é fundamental para que os achados sejam estabelecidos de forma controlada. As principais variáveis incorporadas foram: *região geográfica de pertencimento dos estados* – o que se justifica pelas já reconhecidas desigualdades sociais, fiscais e administrativas existentes entre os estados e regiões do Brasil, fator que impacta os processos relacionados à implementação das políticas públicas; *os mandatos eletivos estaduais* – como um elemento de verificação da presença dos partidos nos governos estaduais ao longo do período recortado; *população dos estados por ano* – uma variável que serve de elemento de ponderação dos montantes totais de gastos executados anualmente na política; *ideologia política dos partidos eleitos* (Esquerda, Direita, Centro) – uma forma de agregar os partidos por campo ideológico (ressaltamos estarmos cientes de haver outras localizações possíveis dos partidos, entre a direita e o centro e entre a esquerda e o centro); *índice de Desenvolvimento Humano (IDH) Estadual* – como já é amplamente difundido, o IDH é composto por três dimensões: expectativa de vida ao nascer (longevidade); anos médios de estudo/anos esperados de escolaridade (educação); e PIB per capita (renda) (PNUD, 2010). O IDH estadual foi incluído no banco para todo o período recortado com a seguinte classificação: IDH Médio (0,600-0,699), IDH Alto (0,700-0,799) e IDH Muito Alto (0,800-1). Na ausência de uma estatística estadual referente à vulnerabilidade social para todo o período recortado, o IDH foi incluído como uma variável capaz de referenciar as condições socioeconômicas gerais dos estados. Além disso, a partir das variáveis já existentes, duas outras foram elaboradas: gasto estadual

4 As entrevistas foram realizadas pelo autor entre 2013 e 2015. Ressalta-se que os apontamentos de tais entrevistas foram reforçados/corroborados, posteriormente, por outro conjunto de informações produzido entre 2015 e 2017, em pesquisa realizada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

5 Construção realizada também a partir das entrevistas.

na função assistência social, como percentual da receita – a intenção é captar a proporção da receita que foi gasta na função, tendo em vista que os valores totais podem ser afetados pelo montante arrecadado; e gasto estadual na função assistência social, per capita – neste caso, a justificativa é ter um valor do gasto ponderado pela população que pode vir a acessar a política. Cabe lembrar que, neste caso específico, trata-se de uma política cuja legislação determina ser “para quem dela necessitar”.

Na seção seguinte apresentamos os resultados da pesquisa. Como já mencionamos, após a utilização de técnicas estatísticas, os dados foram resumidos e organizados em tabelas – foram utilizadas medidas como: média, desvio padrão e coeficiente de variação (Triola, 2008). Lançamos mão também de testes estatísticos (teste de Qui-quadrado, teste de Correlação de Pearson). E, dado que a variável dependente da pesquisa é contínua, adotamos o método de estimação denominado Mínimos Quadrados Ordinários (MQO) para realizar regressões multivariadas. (Wooldridge, 2008). Para verificar o efeito das variáveis explicativas sobre os gastos estaduais na política de assistência social foram estimados dois modelos de regressão multivariada que permitem a existência de outros fatores mantidos constantes (*Ceteris Paribus*), ou seja, que também podem ter efeito simultâneo sobre a variável dependente.

A análise inferencial do *Modelo 01* se deu com base na equação: $y = \beta_0$ (*Gasto Percentual dos Estados Brasileiros na Função Assistência Social*) + β_1 (*regiões geográficas*) + β_2 (*IDH Estadual*) + β_3 (*ideologia política partidária*) + β_4 (*policy community da política de assistência social nos estados*) + u . E a análise inferencial do *Modelo 02* foi realizada com base na equação: $y = \beta_0$ (*Gasto Per capita dos Estados Brasileiros na Função Assistência Social*) + β_1 (*Arrecadação Estadual*) + β_2 (*regiões geográficas*) + β_3 (*IDH Estadual*) + β_4 (*ideologia política partidária*) + β_5 (*policy community da política de assistência social nos estados*) + u .

5. Dados, resultados e análises

O banco de dados conta, portanto, com 297 observações, distribuídas entre os anos de 2004 e 2014. Neste período, decorreram 03 eleições/mandatos para o nível estadual de governo (2003-2006; 2007-2010 e 2011-2014) e 10 partidos distintos foram eleitos. O número de mandatos estaduais está distribuído entre os partidos da seguinte forma: PFL/DEM (08 mandatos), PDT (04 mandatos), PMDB (21 mandatos), PMN (01 mandato), PP (01 mandato), PPS (05 mandatos), PSDB (26 mandatos), PSB (16 mandatos), PSL (01 mandato), PT (16 mandatos). Neste período, os partidos localizados à direita perderam mandatos ao longo do tempo, saindo de 06 mandatos conquistados na primeira eleição, para 02 mandatos nas duas eleições posteriores. Ao passo que os partidos de esquerda e de centro apresentam crescimento do número de mandatos estaduais conquistados. Aqueles localizados à esquerda saem de 10 mandatos na primeira eleição, para 16 nas duas eleições posteriores. Já os partidos de centro partem de 12 mandatos na primeira eleição, chegando a 17 mandatos nas duas eleições subsequentes.

No que diz respeito ao montante de recursos destinados à política de assistência social, os partidos agregados por campo ideológico apresentam gastos percentuais médios (em relação à receita) bastante aproximados, sendo 1,1% (conjunto de partidos classificados à esquerda), 0,9% (conjunto de partidos classificados como de centro) e 1,2% (conjunto de partidos classificados como de direita). No caso da média de gastos per capita durante o período, os valores também são aproximados, sendo R\$ 34,95 (conjunto de partidos classificados à esquerda), R\$ 29,59 (conjunto de partidos classificados como de centro) e R\$ 37,73 (conjunto de partidos classificados como de direita). Importa salientar que os valores médios percentuais e per capitas apresentam, contudo, coeficientes de variação muito altos, todos acima de 30%, o que indica

alta dispersão dos valores em torno das médias estabelecidas. Ainda assim, é preciso chamar atenção ao fato de que os resultados sobre os montantes gastos na política, agregados por campo ideológico, nesta etapa de análise descritiva dos dados, não permitem sustentar a hipótese de que “os estados governados por partidos localizados à esquerda no espectro ideológico, apresentam maiores percentuais de gasto na política”. Os dados demonstram que, tanto os gastos médios percentuais quanto médios per capita são maiores no

caso dos partidos de direita – ainda que sejam valores aproximados. Contudo, a alta dispersão dos valores em torno da média de gastos dos partidos, agregados por campo ideológico, reforça a hipótese geral de que, em razão de não haver determinação constitucional/legal da aplicação de um montante mínimo de recursos na política, pelo nível estadual de governo, o valores executados apresentam variação considerável. A tabela a seguir reforça tal perspectiva de compreensão e nos auxilia em outras análises.

Tabela 01: Média dos gastos totais, percentuais (em relação à receita) e per capita, na função Assistência Social de 2004 a 2014 (por estado e região)

Estados/Regiões	Total (em Milhões)	%em relação à receita	Per capita (em Reais)
RO	12.762	0.24	7.98
AC	40.516	1.04	56.35
AM	97.540	0.95	27.8
RR	50.560	1.87	113.84
PA	29.507	1.85	38.28
AP	65.654	2.12	98.33
TO	43.890	0.97	32.14
Região Norte	86.572	1.29	53.53
MA	105.031	0.81	15.88
PI	20.122	0.5	6.57
CE	156.989	1.19	18.71
RN	148.493	2.29	47.86
PB	128.386	2.02	34.20
PE	38.614	0.22	4.37
AL	19.292	0.33	6.06
SE	67.502	1.08	32.61
BA	212.768	0.9	14.90
Região Nordeste	99.691	1.04	20.13
MG	125.312	0.26	6.34
ES	107.456	0.71	29.59
RJ	291.215	0.45	18.15
SP	663.341	0.42	15.91
Região Sudeste	296.831	0.46	17.50
PR	179.380	0.76	16.93
SC	42.320	0.22	6.65
RS	181.298	0.59	16.6
Região Sul	134.333	0.52	13.40
MS	145.706	1.96	60.47
MT	11.009	0.1	3.68
GO	109.960	0.66	18.14
DF	341.035	2.63	134.87
Região Centro-Oeste	151.928	1.34	54.29
Média val. dos estados	137.084	1.00	32.71
Desvio Padrão Geral	161.075	0.90	37.27
Coeficiente de Variação	117%	90%	114%

Fonte: Elaboração própria a partir dos Dados da Execução Orçamentária dos Estados (Informações disponíveis no site do Ministério da Fazenda).

A tabela demonstra, portanto, os valores médios totais, percentuais e per capita, por estado e região do Brasil, no período de 2004 a 2014. Chamamos atenção, primeiramente, ao muito alto coeficiente de variação da média dos valores médios apresentados por estado, todos indicando alta dispersão dos dados, o que demonstra acentuada desigualdade dos gastos executados por tal nível de governo na política de assistência social. Os dados médios percentuais (em relação à receita) têm como menor valor 0,1% da receita (MT) e como maior valor 3,63% da receita (DF), com amplitude, portanto, de 2,53. Já o conjunto dos dados médios per capita apresentam como menor valor R\$ 3,68 (MT) e como maior valor R\$ 134,87 (DF), com amplitude de R\$ 131,19. Além da grande variação entre os valores médios despendidos, ressalta-se tratarem de valores baixos de gasto com a política de assistência social – a maior parte dos estados despendeu valor médio abaixo de 1% da receita. Entendemos que o padrão de baixos gastos está associado aos fatores elencados por Jaccoud, Lício e Leandro (2018), ou seja, ocorre em função das opções do Governo Federal no processo de expansão da política no território nacional, que priorizou a relação com os municípios, deixando os estados com papel complementar no âmbito da política e, também, ao desenho da política pública que, executada a partir da implementação de um sistema único, dificulta a criação de marcas próprias de gestão pelos governos estaduais e, por isso, diminui as possibilidades de retornos políticos a partir das ações executadas, o que torna a política de assistência social pouco atrativa para este nível de governo.

Observando os dados médios por região, percebe-se haver maiores valores totais despendidos pelas regiões sudeste, centro-oeste e sul, respectivamente. Ressaltamos, contudo, que os valores médios totais despendidos são influenciados pelas arrecadações estaduais. Neste sentido, a região com maior arrecadação apresenta volume de gastos totais também mais elevados, o que não significa maiores despendimentos financeiros

reais na execução da política. Nota-se que, ao verificar os valores médios percentuais em relação à receita e valores médios per capita, a região norte apresenta maiores volumes de gastos com a política (1,29% e R\$53,53 per capita) em relação às regiões nordeste (1,04% e R\$20,13), sul (0,52% e R\$13,40), sudeste (0,46% e R\$17,50), ficando apenas atrás da região centro-oeste que apresenta os seguintes valores: 1,34% e R\$ 54,29. É preciso esclarecer, no entanto, que os dados médios da região centro-oeste são influenciados positivamente pelos valores diferenciados executados pelo Distrito Federal na política. Retirado este estado dos cálculos, o valor médio regional também seria inferior ao executado na região norte. Portanto, os dados também demonstram ampla desigualdade dos gastos com a política entre as regiões do país, com interessante variação positiva das regiões mais pobres em relação às mais ricas, no que diz respeito aos gastos médios percentuais em relação à receita e os gastos médios per capita.

Em relação à hipótese de que as *policy communities* estaduais mais alinhadas ao Sistema Único de Assistência Social (SUAS) deveriam apresentar maiores percentuais de gastos na política, a análise descritiva demonstra que os estados cujas comunidades foram classificadas como principais (CE, MG, RJ, SP, PR e DF), se agrupados apresentam maior valor médio per capita – ainda que aproximado – em relação aos demais estados (R\$35,15 e 32,01, respectivamente), mas novamente a média do grupo principal é afetada pelos valores despendidos pelo DF que, quando retirado do cálculo, faz com que o valor per capita despendido pelo grupo principal torne-se inferior ao executado pelo restante dos estados, R\$15,21 e R\$32,01, respectivamente.

Para verificar o impacto, magnitude e significância estatística das relações causais entre as variáveis, realizamos as regressões multivariadas, cujos resultados seguem abaixo. O primeiro modelo adota a variável Gasto Percentual dos Estados Brasileiros na Função Assistência

Social como dependente e as variáveis: regiões geográficas, IDH Estadual, ideologia política partidária e *policy community* da política de assistência social nos estados, como independentes. Já no segundo modelo, adotamos a variável Gasto Per capita dos Estados Brasileiros na

Função Assistência Social, como dependente, e as variáveis: Arrecadação Estadual, regiões geográficas, IDH Estadual, ideologia política partidária e *policy community* da política de assistência social nos estados, como variáveis independentes.

Tabela 2 (Modelo 1): Coeficientes e Erros Padrão Estimados por Mínimos Quadrados Ordinários (Variável Dependente: Gasto Percentual dos Estados Brasileiros na Função Assistência Social)

VARIÁVEIS	(Modelo 1)	
	Gasto Total na Função	Beta Padronizado
Constante	1.062*** (0.219)	
Região Norte 1	ref.	
Região Nordeste	-0.232* (0.132)	-.1210827
Região Sudeste	-1.382*** (0.204)	-.5434916
Região Sul	-1.170*** (0.200)	-.4068079
Região Centro-Oeste	-0.296* (0.178)	-.1164172
IDH Estadual Médio 2	ref.	
IDH Estadual Alto	0.301** (0.138)	.1650924
IDH Estadual Muito Alto	0.657*** (0.209)	.3085639
Partidos Localizados à Direita 3	ref.	
Partidos Localizados à Esquerda	-0.003 (0.170)	-.0019003
Partidos Localizados no Centro	-0.010 (0.172)	-.0054375
Demais Comunidades Est. da Pol. Púb. 4	ref.	
Principais Comunidades Est. da Pol. Púb.	0.374** (0.147)	.1721815
Observações	297	297
R ² Ajustado	0.166	0.166
R ²	0.192	0.192

Erros padrão entre parênteses.

Foi estimado o fator de inflação de variância e não há colinearidade entre as variáveis.

*90% de significância, ** 95% de significância, *** 99% de significância.

1 A Região Norte foi retirada como referência.

2 O IDH Estadual Médio foi retirado como referência.

3 Os Partidos Localizados à Direita foram retirados como referência.

4 As Demais Comunidades de Estaduais da Política Pública foram retiradas como referência.

Tabela 3 (Modelo 2): Coeficientes e Erros Padrão Estimados por Mínimos Quadrados Ordinários (Variável Dependente: Gasto Per capita dos Estados Brasileiros na Função Assistência Social)

VARIÁVEIS	(Modelo 1)	
	Gasto Total na Função	Beta Padronizado
Constante	56.69*** (8.533)	
Arrecadação Estadual	-6.83 (3.865)	-.0102831
Região Norte 1	ref.	
Região Nordeste	-37.00*** (1.750)	-.468728
Região Sudeste	-55.27*** (2.968)	-.5276239
Região Sul	-50.62*** (2.613)	-.4275661
Região Centro-Oeste	-8.90 (6.918)	-.0849278
IDH Estadual Médio 2	ref.	
IDH Estadual Alto	0.098 (5.361)	.0013115
IDH Estadual Muito Alto	8.641 (8.129)	.0985578
Partidos Localizados à Direita 3	ref.	
Partidos Localizados à Esquerda	-0.470 (6.639)	-.0062416
Partidos Localizados no Centro	-6.951 (6.709)	-.0932522
Demais Comunidades Est. da Pol. Púb. 4	ref.	
Principais Comunidades Est. da Pol. Púb.	22.68*** (5.810)	.2533726
Observações	297	297
R ² Ajustado	0.254	0.254
R ²	0.280	0.280

Erros padrão entre parênteses.

Foi estimado o fator de inflação de variância e não há colinearidade entre as variáveis.

*90% de significância, ** 95% de significância, *** 99% de significância.

1 A Região Norte foi retirada como referência.

2 O IDH Estadual Médio foi retirado como referência.

3 Os Partidos Localizados à Direita foram retirados como referência.

4 As Demais Comunidades de Estaduais da Política Pública foram retiradas como referência.

Como pode ser percebido, o modelo 01 apresenta um R^2 de 0,19 e o modelo 02 um R^2 de 0,28, ou seja, o primeiro modelo explica 19% da variância do “Gasto Percentual dos Estados Brasileiros na Função Assistência Social”, sua variável dependente; e o segundo modelo explica 28% da variância do “Gasto Per capita dos Estados Brasileiros na Função Assistência Social”, sua variável dependente. Ressaltamos que o principal motivo de utilizar estas duas variáveis como dependentes nos modelos, deve-se à necessidade de ponderação dos valores totais despendidos. No primeiro caso o valor é ponderado pela proporção no total arrecadado; e, no segundo caso, pelo tamanho da população.

No que diz respeito às regiões geográficas de pertencimento dos estados, nos dois modelos as regiões Nordeste, Sudeste, Sul e Centro-oeste, apresentam variações negativas, com significância estatística (apenas a região Centro-oeste no segundo modelo não apresenta significância estatística), quando comparadas à região Norte. Ou seja, em conjunto, os estados da região Norte apresentam maiores volumes de gasto na política de assistência social em comparação com as outras regiões geográficas do país, um achado interessante, tendo em vista não ser esta a região com maiores receitas estaduais. O que poderia ser explicado pela maior necessidade de intervenção sobre a população, mas o modelo 01 indica as condições socioeconômicas da população (medidas pelo IDH Estadual), apresentam resultado inverso. Ou seja, em conjunto, os estados classificados com IDH Alto e IDH Muito Alto apresentam variação positiva dos gastos com assistência social, com significância estatística, quando comparados aos estados classificados com IDH médio (observa-se que no modelo 02 não há significância estatística do IDH).

Nota-se também que, nos dois modelos, a variável ideologia política não apresenta significância estatística, o que em certa medida já era indicado pelas estatísticas descritivas e, por isso, não é possível apoiar a hipótese

de haver impacto dos campos ideológicos dos partidos eleitos sobre os gastos realizados pelos estados na política de assistência social. Por fim, observa-se que, no que diz respeito à variável “*policy community* da política de assistência social”, nos dois modelos os estados agrupados como “Principais Comunidades Estaduais da Política Pública” apresentam variação positiva dos gastos, com significância estatística, quando comparados aos demais estados. O que permitiria apoiar a hipótese de que os estados com *policy communities* mais alinhados ao Sistema Único de Assistência Social (SUAS) apresentam maiores gastos na política. Contudo, conforme demonstrado na análise descritiva, a presença do Distrito Federal neste grupo acentua positivamente, de forma demasiada, a média dos gastos do grupo. Ou seja, sem a presença do DF, os estados restantes no grupo das “principais comunidades” apresentariam variação negativa dos gastos em comparação aos estados do grupo “demais comunidades”.

6. Conclusões

A pesquisa realizada permite concluir haver ampla variação tanto dos gastos médios percentuais, quanto dos gastos médios per capita dos estados, na política de assistência social, no período recortado. Sobre tal ponto, a hipótese, que ainda precisa ser testada, é de que tal variação está relacionada à ausência de determinação legal e/ou constrangimentos administrativos que induzam o aporte de valores mínimos da receita em tal política. A partir das apresentações e análises, não é possível sustentar a hipótese de haver tendência de maiores gastos dos partidos localizados à esquerda no espectro ideológico e nem mesmo da importância dos partidos para o padrão de gastos identificados. Além de a análise descritiva indicar que são os partidos de direita que apresentam maiores gastos na política, a variável ideologia partidária não apresentou significância estatística nos modelos de regressão.

Ressalta-se também que, a julgar pelos resultados econométricos, seria possível sustentar a hipótese de que os estados que contam com *policy communities* historicamente alinhadas ao SUAS, apresentam maiores volumes de gastos na política; contudo, a análise descritiva demonstra que os gastos despendidos pelo grupo das “principais comunidades” sofre efeito positivo demasiado dos valores gastos pelo Distrito Federal. Mas, é possível afirmar haver, no período recortado, maior despendimento de recursos (percentual e per capita) dos estados pertencentes à região Norte, quando comparados com aqueles que compõem as regiões mais ricas do país, ou seja, que possuem receitas mais robustas. A julgar pelos resultados da pesquisa, este achado não estaria relacionado às condições socioeconômicas da população – tal ponto, contudo, demanda refinamento analítico.

Por fim, salientamos tratar-se de uma política com investimentos muito baixos por parte dos governos estaduais, o que entendemos poder ser explicado pela relação “distante” e pouco interessada dos estados com sua execução, em função do desenho institucional do SUAS e de alguns aspectos de sua trajetória de implementação.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARRETCHE, Marta Teresa da Silva. (2012), Democracia, federalismo e centralização no Brasil. Rio de Janeiro: Editora FGV e Fiocruz, 232p.
- BORGES, A. “Dinâmica político-eleitoral, burocracia e gasto social estadual”. (2010), Caderno CRH, Salvador, v. 23, n. 58, pp. 91-109.
- BRASIL. Constituição de 1988. Brasília: Senado Federal. Subsecretaria de Edições Técnicas, 1999. XIV, 360p.
- BRASIL. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. Lei Nº 8.069 de julho de 1990.
- BRASIL. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. Lei Nº 8.742 de dezembro de 1993.
- BRASIL. Política Nacional de Assistência Social/2004 e NOB/SUAS/2005, Brasília, nov.2005.
- BRASIL. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. Lei Nº 12.435 de julho de 2011.
- BRASIL. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. Lei Nº 10.741 de outubro de 2011.
- BRASIL. Resolução CNAS nº 33 de 12 de dezembro de 2012. Norma Operacional Básica/SUAS 2012.
- CÂMARA, R. MELO, C. R. SANTOS, M. L. (2017), “O que informa a ideologia? Uma análise de deputados e partidos nos legislativos do Brasil, Chile e Uruguai”, Anais do 9º Congresso Latinoamericano de Ciência Política, organizado pela Associação Latino-americana de Ciência Política (ALACIP), Montevideu (Uruguai).
- CASTLES, F. G.; MCKINLAY, R. D. (1979), “Public welfare provision, Scandinavia and the sheer futility of the sociological approach to politics”, British Journal of Political Science, vol. 9, nº 2, p. 157-171.
- CASTRO, Mônica M. M. NUNES, Felipe. ANASTASIA, Fátima. (2009), “Determinantes do comportamento particularista de legisladores estaduais brasileiros”, Dados – Revista de Ciências Sociais, 52(4).
- COSTA, Valeriano Mendes Ferreira. (2003), Relações intergovernamentais no Brasil: desenvolvimentos recentes e perspectivas, Published by the forum of federations.
- ESPING-ANDERSEN, Gosta. (1999), Parte I – “Varieties of welfare capitalism”, in. Social Foundations of Postindustrial Economies. Princeton, Princeton University.
- FIGUEIREDO, A. LIMONGI, F. (1999), Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional. 2ª ed. Rio de Janeiro: Ed. FGV.
-

IBGE. www.ibge.gov.br, acesso em 25 de junho de 2017.

JACCOUD, Luciana. LÍCIO, Elaine. LEANDRO, José Geraldo. (2018), “Implementação e coordenação de políticas públicas em âmbito federativo: o caso da Política Nacional de Assistência Social”, in. Ximenes, Daniel de Aquino (Org.). Implementação de políticas públicas: questões sistêmicas, federativas e intersetoriais. Brasília: Enap.

KINGDON, John. (1995), *Agendas, alternatives and public policies*. Nova York, Harper Collins College Publishers.

LIMA, Luciana Leite. (2012), “A implementação da regulação dos prestadores privados no sistema municipal de saúde: os casos de Belo Horizonte/MG e Porto Alegre/RS”, in. FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (Org.). Implementação de Políticas Públicas: teoria e prática. Belo Horizonte: Ed. PUC Minas.

MELO, Carlos Ranulfo. (2011), “Individualismo e partidarismo em doze estados brasileiros”, *RBCS*, vol. 26, nº 75, fev./2011.

MESQUITA, A. C. S. MARTINS, R. F. CRUZ, T. M. E. (2012), *Cofinanciamento e responsabilidade federativa na política de assistência social*, IPEA.

SABATIER, Paul A. WEIBLE, C. M. (2007), “The Advocacy Coalition Framework: innovations and clarifications”, in. SABATIER, P. A. *Theories of the policy process*. Boulder, Colorado: Westview Press.

SANTOS, I. GONTIJO, J. G. L. AMARAL. E. (2015), “A política de segurança pública no Brasil: uma análise dos gastos estaduais (1999-2010)”. *Opinião pública*, Campinas, vol. 21, abril.

SÁTYRO, N. CUNHA, E. S. M. (2011), “A entrada da Política de Assistência Social na agenda decisória brasileira: o papel das leis e o papel do presidente”, 35º Encontro Anual da Anpocs GT029 - Políticas Públicas, 2011.

SÁTYRO, N. G. D. (2006), “Política nos Estados Brasileiros e Gastos Sociais: uma análise de série temporal com corte transversal (1987-2002)”, in. SOUZA, C; DANTAS NETO, P.F. (Orgs.) *Governo, Políticas Públicas e Elites Políticas nos Estados Brasileiros*. Rio de Janeiro: Revan, pp.57-90, 2006.

SOARES, M. M. Repasses financeiros e voluntários da União aos municípios brasileiros: condicionantes políticos, sociais e técnicos. 8º Encontro da ABCP, 01 a 04 de agosto, 2012.

SOUZA, C. (no prelo). “Federalismo e capacidades estatais: o papel do Estado-Membro na Política de Assistência Social”.

TRIOLA, M. (2008), *Introdução à estatística*. 10ª Edição. Rio de Janeiro: LTC.

WOOLDRIDGE, J. M. (2008), *Introdução à econometria: uma abordagem moderna*. São Paulo: Cengage Learning.

WILENSKY, Harold. (1965), *Industry Society and Social Welfare*. Cambridge: Cambridge University Press.