

**10º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP)**

**Ciência Política e a Política: memória e futuro**

**Área temática: Estado e Políticas Públicas**

**PARTIDOS POLÍTICOS E POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NOS MUNICÍPIOS  
BRASILEIROS: UMA ANÁLISE DO IMPACTO DOS PARTIDOS NO PERÍODO ENTRE  
2005 E 2012**

**Maíra dos Santos Moreira**

**Secretaria de Estado de Trabalho e Desenvolvimento Social de Minas Gerais**

maira.dos.santos.moreira@gmail.com

Belo Horizonte, de 30 de agosto a 02 de setembro de 2016

## Resumo<sup>1</sup>

Diversos trabalhos apontam um crescimento do nível de consolidação e desenvolvimento da política de assistência social nos municípios brasileiros, o que é atribuído, principalmente, à indução do governo federal (COSTA e PALOTTI, 2011; SPINELLI, 2008; JACCOUD; HADJAB; CHAIBUB, 2009; COSTA e MOREIRA, 2012).

Desde a Constituição Federal de 1988, quando foi reconhecida como política pública e responsabilidade estatal, a assistência social vem sendo amplamente regulamentada. Atualmente, a política de assistência social tem princípios, diretrizes e organização definidos nacionalmente. Toda a política se organiza na forma de sistema descentralizado e participativo, denominado Sistema Único de Assistência Social - SUAS (BRASIL, 2011; BRASIL. MDS, 2005, 2006 e 2012).

Nesse arranjo, constituído a partir da criação do Ministério de Desenvolvimento Social (MDS) em 2004 e da aprovação da Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social de 2005 (NOB-SUAS/2005), a União assumiu um papel de coordenação da política e de indução à municipalização. Por meio das regras para recebimento de recursos do Fundo Nacional de Assistência Social, a União estimulou os municípios a aderirem ao SUAS e a aprimorarem a gestão e execução da política. Esse processo teve nível considerável de êxito, como destacam os trabalhos mencionados acima.

Apesar disso, permanecem algumas diferenças relevantes entre os municípios, em um contexto no qual a indução do governo federal, regulamentada por regras estáveis previstas na Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e na NOB-SUAS, e o arcabouço institucional são os mesmos para todos os municípios brasileiros. Parte dessas diferenças pode ser explicada pelas escolhas da gestão do governo municipal, motivadas por questões ideológico-partidárias. Disso surgiu a pergunta que orientou esta pesquisa, que é se existe alguma relação entre estas variações e o partido da/o prefeita/o do município, algo que muda entre os municípios e poderia explicar estas diferenças.

Dessa maneira, a presente pesquisa buscou verificar se o partido da/o prefeita/o é um dos fatores explicativos do desenvolvimento da política de assistência social nos municípios brasileiros entre 2005 e 2012. Disso derivam os seguintes objetivos específicos:

- Verificar se o fato de a/o prefeita/odo município ser de um partido que integra a coalizão de governo do nível federal faz diferença no desenvolvimento da política de assistência social;

---

<sup>1</sup> Este artigo é parte da dissertação de mestrado da autora

- Verificar se o fato de a/o prefeita/odo município ser do mesmo partido da/o presidenta/e (que é o PT em todo o período analisado) faz diferença no desenvolvimento da política de assistência social;

- Verificar se o posicionamento ideológico do partido da/o prefeita/o é um fator explicativo do grau de desenvolvimento da política no município.

O questionamento sobre o impacto do alinhamento com o governo federal se fundamentou na prioridade dada à política de assistência social nas últimas gestões deste governo, lideradas pelo Partido dos Trabalhadores (PT), um partido de esquerda no espectro político-ideológico brasileiro. Esta priorização pode ser observada na revisão da estrutura organizacional do poder executivo federal, que passou a contar com um ministério exclusivo para a área, o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) (VEIGA, 2006), e no financiamento da política, que cresceu tanto em termos absolutos quanto em relação ao total da despesa e ao PIB (CASTRO et al, 2012).

Já a questão em torno do posicionamento ideológico do partido da/o prefeita/a surgiu dos “tipos puros” de relação entre ideologia e políticas sociais, segundo os quais os partidos de esquerda seriam os mais empenhados na provisão de políticas sociais (RIBEIRO, 2006; CAUL e GRAY, 2000).

Os modelos explicativos construídos buscaram considerar, além dos fatores políticos, interesse principal da pesquisa, os fatores apontados pela literatura que se aplicam ao nível municipal de governo. A técnica utilizada para realização destes testes foi a regressão multivariada, que permite verificar os efeitos do partido no poder na prefeitura e se ele integra a coalizão presidencial ao mesmo tempo em que se controla por indicadores socioeconômicos, demográficos e institucionais.

Buscando mensurar o nível de desenvolvimento da política no município, foram utilizadas três diferentes variáveis dependentes: o total de servidores estatutários com nível superior alocados na assistência social; o nível de adequação do número de Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) existente; e o gasto municipal na função assistência social, todos eles em relação à população pobre residente no município. Como variáveis independentes de interesse, foram considerados o partido da/o prefeita/o, o fato de ele integrar a coalizão presidencial e seu posicionamento ideológico, classificado de forma dicotômica como esquerda ou não esquerda. Além das variáveis políticas, foram incluídas, para fins de controle, indicadores de legado das políticas prévias, de desenvolvimento humano, de nível de urbanização, de dinamismo econômico do município.

As fontes de dados utilizadas foram: os Suplementos Especiais de Assistência Social da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); os bancos de dados da Secretaria do Tesouro Nacional

(STN); e o Banco de Dados TVU da UFMG (SOARES, 2013). A classificação ideológica foi elaborada com base em Power e Zucco Jr. (2009), Zucco Jr. (2011) e Sátyro (2006).

Os resultados apontam que, dentre os aspectos políticos, o que mais parece importar para a explicação do desenvolvimento da política de assistência social nos municípios no período analisado é o alinhamento partidário com o governo federal. O fato de o partido da/o prefeita/o integrar a coalizão presidencial tem efeito positivo sobre o gasto e sobre a estrutura de recursos humanos da política no município. Contudo, esse efeito é bastante modesto quando comparado com outros fatores explicativos, em especial, com o legado.

**Palavras-chave:** Assistência Social; Partidos Políticos; municípios brasileiros.

## **Introdução**

O objetivo deste trabalho é verificar se as variações observadas na implementação da política de assistência social nos municípios brasileiros podem, em alguma medida, ser explicadas pelo partido que governa a prefeitura.

Para tal, o artigo se estrutura em cinco seções. A primeira dessas seções apresenta brevemente a trajetória e o desenho atual da política de assistência social no Brasil. A segunda traz uma revisão sobre a relação entre partidos e políticas públicas. A terceira trata dos partidos políticos no Brasil, destacando aspectos considerados nos modelos analíticos. A quarta seção apresenta os modelos analíticos construídos com base na revisão anterior, esclarecendo as variáveis utilizadas e resultados da pesquisa. A última seção aborda as conclusões da pesquisa.

## **A Política de Assistência Social no Brasil**

A política de assistência social executada pelo governo federal até os anos 1980 era formada por um conjunto desarticulado e superposto de instituições que atuavam de forma isolada e centralizada. Como destaca Aguiar (1997, p. 9) a existência de vários ministérios e secretarias nacionais com denominações diversas que atuavam no campo da assistência social teve o efeito de enfraquecer a ação governamental ao dividir o comando e pulverizar os recursos, programas e projetos. A isso se soma o fato de que os governos estaduais e municipais também executavam suas ações, muitas vezes marcadas pelo “primeiro-damismo” e por uma concepção caritativa e descontínua das ações de assistência social (ARRETCHE, 2000, p. 171). A ausência de uma demarcação clara dos direitos dos cidadãos no que diz respeito à oferta de bens e serviços de assistência social no Brasil fortaleceu a

concepção assistencialista estreita que permeou esta política na maior parte de sua história, tendendo a estigmatizar os beneficiários (CARDOSO JR. e JACCOUD, 2005).

Com a Constituição Federal de 1988 surgem modificações significativas na área da assistência social. O texto constitucional reconheceu a assistência como política pública, responsabilidade do Estado e direito do cidadão, parte integrante da Seguridade Social. A assistência social passa a ser garantida a quem dela necessitar, independentemente de ter contribuído para a seguridade.

O desenvolvimento da política de assistência social de acordo com a nova diretriz dependeu de regulamentação infraconstitucional. A primeira foi a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), promulgada em 1993. A LOAS (Lei nº8.742/93) afirmou a descentralização político-administrativa para estados, Distrito Federal e municípios, com comando único em cada esfera, como uma das diretrizes da assistência social e detalhou o formato descentralizado da política, listando as competências de cada nível de governo. Nesse aspecto cabe destacar que a execução da política, incluindo a prestação dos serviços socioassistenciais e as parcerias com as organizações sem fins lucrativos, está principalmente sob a responsabilidade dos municípios, que contam com o apoio técnico e financeiro dos estados e da União, sendo que, com a alteração da LOAS feita pela Lei nº 12.436/2011 e com a NOB-SUAS/2012, este apoio financeiro deve ser realizado por meio de transferências regulares e automáticas, de fundo a fundo.

A década de 2000 marcou um novo ciclo da política de assistência social no Brasil. Em 2004, os programas federais de transferência de renda, o Bolsa Escola, o Bolsa Alimentação, o Auxílio Gás e o Cartão Alimentação, que eram geridos por ministérios diferentes, com sistemas de informação não integrados e com condicionalidades diversas, foram unificados no Programa Bolsa Família e foi criado o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

O registro das famílias passou a ser realizado exclusivamente pelo Cadastro Único Para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico). O CadÚnico é um instrumento que identifica e caracteriza as famílias de renda mensal *per capita* de até meio salário mínimo ou renda mensal total de até três salários mínimos, devendo ser obrigatoriamente utilizado para seleção de beneficiários de programas sociais do Governo Federal (BARROS, CARVALHO e MENDONÇA, 2008 e BRASIL, MDS, b).

A criação do MDS criou as condições organizacionais para a integração e articulação dos programas assistenciais então existentes e acelerou e fortaleceu o processo de regulamentação da LOAS com a construção do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). O MDS consolidou o comando único na esfera federal e trouxe mais estabilidade para a gestão da política (VAITSMAN *et al*, 2009, p. 736 e BRASIL. MDS, 2011, p. 13). Ao lado da criação do MDS e da unificação dos programas de transferência de renda no PBF,

outro marco importante para a superação da fragmentação e desarticulação das ações de assistência social foi a criação do SUAS.

Política Nacional de Assistência Social (PNAS), aprovada em 2004, instituiu o conceito e a base de organização do SUAS, estabelecendo o fio condutor de uma política de proteção pública alicerçada de direitos (SPOSATI, 2009, p. 40). A proteção social passou a se organizar em níveis de complexidade, possibilitando uma combinação entre as iniciativas tradicionais, que atuavam após a ocorrência de riscos e agressões, com um novo campo que pretende atuar de forma preventiva em relação a estas situações (BRASIL. MDS, 2004 e BRASIL, 2011, art. 6º-A da LOAS).

No primeiro nível está a proteção social básica, que tem como objetivo prevenir situações de vulnerabilidade e risco social por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições e do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. Ela tem como público-alvo a população em situação de vulnerabilidade social em função da pobreza, privação de renda e/ou de acesso a serviços ou da fragilização de vínculos afetivos e de pertencimento social. Para a execução dos serviços de proteção social básica foram previstos os Centros de Referência da Assistência Social (CRAS), equipamentos públicos municipais de base territorial, a se localizarem em áreas de vulnerabilidade social (BRASIL.MDS, 2004, p.33 e BRASIL, 2011, art. 6º-C da LOAS). Além de executar os serviços de proteção social básica, cabe ao CRAS inserir e atualizar os dados das famílias vulneráveis no CadÚnico.

A proteção social especial é direcionada a famílias e pessoas que, em decorrência de abandono, maus tratos (físicos ou psíquicos), abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, situação de rua e outras situações, se encontram em situação de risco pessoal e social. Ou seja, a proteção social especial age em situações de violações de direitos, requerendo um acompanhamento individual e maior flexibilidade nas soluções protetivas (BRASIL. MDS, 2004, p.37 e BRASIL, 2011, art. 6º-A da LOAS).

### **Partidos Políticos e Políticas Públicas**

Um amplo debate sobre os partidos é o que aborda o impacto das escolhas eleitorais sobre a condução dos governos, no qual se insere a questão das motivações dos partidos para implementar políticas públicas, especialmente as sociais (CASTLES, 1982 *apud* RIBEIRO, 2006). Se entendermos os partidos apenas como ferramentas para acesso ao governo, sem diferenciá-los no sentido ideológico ou programático, esperamos pouco ou nenhum impacto das atuações de diferentes partidos nas políticas públicas. Este trabalho parte da ideia de que existem diferenças programáticas relevantes entre os partidos brasileiros (HAGOPIAN, GERVASONI e MORAES, 2009; POWER e ZUCCO JR., 2009 e

LYNE, 2005) e busca identificar se estas diferenças se refletem na condução da política de assistência social nos municípios.

Em geral, a literatura assume a orientação ideológica e a base eleitoral como fator fundamental para a explicação das escolhas dos partidos políticos por diferentes políticas públicas. Autores desta linha argumentam que, por terem, em alguma medida, caráter redistributivo, as políticas de bem-estar envolvem algum nível de conflito nas clivagens, especialmente entre classes sociais. Assim, as escolhas partidárias buscariam beneficiar o eleitorado principal do partido em questão, visando perpetuar seu apoio. Espera-se que os partidos busquem representar aqueles que os elegem e responder às demandas políticas destes grupos (HUBER e STEPENS, 2001; RIBEIRO, 2005; CAUL e GRAY, 2000).

Os partidos são vistos, portanto, como representantes de determinados grupos e como defensores de certas causas, sendo possível estabelecer uma ordem de esforços com a provisão de políticas sociais segundo o posicionamento ideológico dos partidos no poder. Os partidos trabalhistas e de esquerda, identificados com as classes menos favorecidas, de trabalhadores manuais, e com as classes médias, seriam os mais empenhados na provisão de políticas sociais e tenderiam a aumentar o gasto para financiá-las e maximizar o emprego. Os partidos de direita, por outro lado, mais identificados com classes sociais privilegiadas e com o empresariado, tendem a ser mais restritivos nos gastos sociais e na oferta das políticas sociais (RIBEIRO, 2005; CAUL e GRAY, 2000). Esses seriam os tipos puros de relação entre ideologia e políticas sociais. Porém, a atuação dos partidos não é determinada apenas por suas motivações ideológicas. A dinâmica política pressupõe também que eles adotem estratégias para maximizar votos e para conquistar cargos.

Strøm (2000) analisa o número de ministérios encabeçados por políticos não filiados a nenhum partido em dezoito países da OCDE, entre 1945 e 1997, e conclui que eles são um fenômeno raro, na amostra total representaram cerca de 2% do total. Na análise de regressão, o autor destaca que, para os países que têm algum ministro não filiado a nenhum partido, o efeito estimado do tempo é negativo, ou seja, a tendência é de reduzir o percentual de ministros não partidários.

Apesar de existirem ressalvas importantes sobre a atuação partidária trazidas pela queda na identificação partidária dos eleitores, fortalecimento do papel de personalismo nas disputas eleitorais, o crescimento da volatilidade e enfraquecimento eleitoral dos partidos, continuam havendo boas razões para se estudar os impactos dos partidos nos governos e nas políticas públicas (MANIN, 1995; DALTON, 2000; DALTON e WATTENBERG, 2000; THIES, 2000). Muitos estudos empíricos têm apresentado evidências de que a composição partidária de governo influencia as políticas públicas implementadas (CAUL e GRAY, 2000). É certo que, tendo em vista todos os fatores determinantes das políticas públicas, como o nível de desenvolvimento econômico, os aspectos demográficos, as questões institucionais

e os grupos de interesse, não se supõe que os partidos políticos sejam os únicos fatores que as determinem. Nesse sentido, é importante destacar também que provisão de políticas públicas tende a ser incremental, como prevê o institucionalismo histórico.

O trabalho empírico de Castles (1982 *apud* CAUL e GRAY, 2000) enfatiza a importância da ideologia partidária para os gastos sociais. Ao analisar dados de gasto de 21 países da OCDE, de 1960 a meados de 1970, o autor conclui que a política partidária é um dos principais determinantes do gasto social no intervalo analisado. Enquanto os social-democratas tendem a ser mais generosos, os partidos de direita gastam menos com políticas sociais. Também há diferenças entre os gastos sociais: os gastos com saúde e educação estão mais associados à ideologia do partido no poder que os gastos com programas de manutenção da renda, os quais parecem ser pouco influenciados pelo partido.

Caul e Gray (2000) buscam verificar a influência da composição partidária do governo nas políticas adotadas e nos seus resultados e se ela vem se reduzindo ao longo do tempo, dadas as evidências de convergência ideológica dos partidos. Para tal, os autores analisam dados de 1949 a 1995 de dezoito países da OCDE. Eles criaram um indicador de ideologia da composição de governo nas democracias analisadas que varia de -1.0, partido mais à esquerda no espectro, a 1.0 partido mais à direita, sendo 0.0 o partido puramente centrista. As evidências encontradas são inconsistentes com o impacto esperado dos partidos nas políticas públicas. Em nenhuma das nações analisadas, os gastos e desempenho econômico foram fortemente afetados pela composição partidária do governo.

O estudo de Imbeau, Pètry e Lamari (2001) sumariza como a literatura tem avaliado a influência da composição partidária dos governos no espectro esquerda-direita sobre as políticas públicas. Os autores fazem uma meta-análise de 693 estimativas de parâmetros de 43 estudos empíricos. Os testes foram classificados como sucessos, nos casos de coeficientes estatisticamente significativos e na direção prevista; falhas, para coeficientes não significativos; ou anomalias, para coeficientes significativos na direção oposta. Na distribuição global dos 693 testes, apenas 22% foram reportados como sucessos, 7% foram anomalias e 71% foram falhas. Ao analisar os dados não por teste, mas por estudo, as observações mudam pouco: 33% são sucessos e 67% são falhas. Portanto, este trabalho pode ser considerado uma evidência da ausência de impacto dos partidos políticos sobre as políticas públicas.

### **Partidos políticos no Brasil**

A legislação eleitoral e partidária brasileira estabelece baixas barreiras à mudança dos políticos de um partido para outro, à criação de novos partidos e à obtenção de recursos políticos importantes para a sobrevivência destes (MELO, 2010). Além disso, na medida em



que adota a lista aberta, essa legislação não criaria estímulo para o surgimento do vínculo entre partidos e eleitores, facilitando o enfraquecimento dos partidos políticos.

Muitos trabalhos acadêmicos acusaram os partidos brasileiros de indisciplinados e impotentes e atribuíram às instituições eleitorais a centralidade explicativa disso. Os partidos brasileiros de centro e de direita já foram classificados entre os mais fracos de toda a América Latina. Estudos recentes, contudo, evidenciaram que a disciplina e coesão dos partidos nas votações no Legislativo é considerável, sendo maior no período atual, pós redemocratização, que era no interregno democrático 1946-64 (LYNE, 2005; HAGOPIAN, GERVASONI e MORAES, 2009).

Power e Zucco Jr. (2009) e Zucco Jr. (2011) posicionam os partidos brasileiros ao longo da escala esquerda-direita com base em dados de percepção dos parlamentares de seu próprio posicionamento, do posicionamento do seu partido e dos demais partidos. Os dados utilizados são da Pesquisa Legislativa Brasileira (PLB) iniciada por Power em 1990. Todas as edições desta pesquisa incluíram questões de classificação ideológica, nas quais os parlamentares se autoclassificam e classificam todos os principais partidos em uma escala ideológica de 1 a 10. Os resultados mostram que os parlamentares reconhecem e compartilham um entendimento sobre as diferenças entre esquerda e direita no Brasil. Os autores concluem que o ordenamento ideológico dos partidos permaneceu consideravelmente estável no período analisado, de 1990 a 2005, e que a tradicional dimensão esquerda-direita traz uma descrição acurada do panorama ideológico brasileiro (POWER e ZUCCO JR., 2009, p. 239).

Outros analistas são menos otimistas quanto ao ordenamento ideológico dos partidos brasileiros. Numa linha de argumentação contrastante com a de Power e Zucco Jr. (2009) e Zucco Jr. (2011), Lucas e Samuels (2011) defendem que o sistema partidário brasileiro apresenta uma coerência relativamente baixa e decrescente, com o PT e o PFL/DEM se deslocando mais para o centro. Os autores fazem uma análise que chamam de “atitudinal”, para diferenciá-las das análises “comportamentais” (como as focadas nas votações nominais) e das análises “perceptuais” (como a realizada por Power e Zucco Jr.).

Os autores utilizam dados de perguntas diferentes da mesma PLB utilizada por Power e Zucco Jr. A análise restringe-se aos quatro maiores partidos da legislatura brasileira no período de referência, de 1990 a 2005: PT, PMDB, PSDB e PFL/DEM. Por meio de uma Análise de Função Discriminante (AFD) os autores observam que, enquanto PT está clara e consistentemente à esquerda dos outros três partidos, as posições relativas do PSDB, do PMDB e do PFL/DEM são indistinguíveis umas das outras. As médias das pontuações discriminantes destes três partidos não são significativamente diferentes e, para além da significância estatística, o ordenamento dos três é altamente inconstante ao longo do tempo. Em 1990, o PSDB estava à esquerda do PMDB e o PFL/DEM ficava na posição

mais à direita; em 1993, PMDB e PSDB trocam posições e o PFL/DEM se mantém como o mais à direita; em 2001, o PMDB e o PSDB trocam novamente, com o PSDB voltando à esquerda do PMDB, e o PFL/DEM continua na posição mais à direita; em 2005, contudo, o PFL/DEM passa para a esquerda do PSDB e o PMDB passa a ocupar a posição mais à direita (LUCAS e SAMUELS, 2011, p.72).

Os autores concluem afirmando que “*no que diz respeito a questões que são frequentemente identificadas como componentes-chave da divisão ideológica entre esquerda e direita*, o sistema brasileiro é melhor definido como sendo ‘o PT contra um incoerente resto’” (LUCAS e SAMUELS, 2011, p. 97). Mesmo essa diferença, no entanto, está diminuindo ao longo do tempo, à medida que o PT vem se deslocando em direção ao centro.

Partindo do pressuposto de que a ideologia partidária é um dos fatores explicativos das políticas adotadas por um partido quando no governo, essa conclusão de Lucas e Samuels sugere uma hipótese para a presente pesquisa: de que apenas o PT tenha algum impacto na política de assistência social no Brasil. Incluiremos este teste nos modelos explicativos a serem elaborados a seguir.

Partido da ideia de que o centro do sistema partidário está na estrutura da competição pelo controle do poder executivo nacional, Melo e Câmara (2012) veem no caso brasileiro um sistema que, inicialmente caracterizado por interações de baixa coerência, começa a tomar forma e se estruturar. De 1982 a 1994, as características mais marcantes do sistema partidário brasileiro eram a fluidez e a ausência de um caráter sistêmico. A partir de 1994, contudo, este quadro é superado. A disputa pela Presidência da República passou a se polarizar entre duas coalizões ideologicamente distintas, uma liderada pela PT e outra pelo PSDB, inaugurando uma nova dinâmica de interações e influenciando as escolhas de cada um dos partidos relevantes a partir de então. Os autores identificam três blocos no sistema partidário brasileiro: um composto por PMDB, PP, PTB e PR; outro por PT, PSB, PC do B e PDT; e outro composto por PSDB, DEM e PPS. Da mesma forma que ocorre em diversas democracias contemporâneas, o eixo principal de disputa está entre uma posição de centro-direita e uma de centro-esquerda. A diferença é que temos um terceiro bloco localizado entre os dois polos da disputa, que tem em comum a disposição de aderir a qualquer que seja a coalizão vencedora. Dados o aninhamento das eleições e o caráter coalizacional do presidencialismo, os integrantes deste bloco podem aumentar seu potencial de negociação com o governo maximizando suas bancadas no Congresso.

Os autores analisam dados provenientes de dois *surveys* realizados pelo Centro de Estudos Legislativos do Departamento de Ciência Política, da Universidade Federal de Minas Gerais (DCP-UFMG) na Câmara dos Deputados, em 2005 e 2010. Os achados apontam diferenças ideológicas significativas entre os blocos do PT e do PSDB no que se

refere ao papel do Estado na economia, à política externa e a questões como aborto e união homoafetiva. O bloco PMDB/PTB/PP/PR aproxima-se mais do bloco do PSDB do que do PT na maioria das questões analisadas – as exceções são a avaliação do ex-presidente Lula e a importância conferida à América Latina na política externa (MELO e CÂMARA, 2012, p. 103). Os autores concluem que a convergência ao centro no sistema partidário brasileiro não ocorreu de forma intensa o suficiente para anular a importância da ideologia para a compreensão da estrutura de competição no sistema partidário brasileiro. Há diferenças ideológicas entre os blocos capitaneados pelo PT e pelo PSDB que orientam suas ações.

Diversos trabalhos, portanto, demonstram que os partidos brasileiros têm diferenças ideológicas relevantes entre si e se comportam de forma relativamente coerente com seu posicionamento em vários aspectos. Outra pergunta, contudo, trata do impacto dessas diferentes posições ideológicas nas políticas públicas que cada partido implementa e prioriza quando está no comando do executivo, objeto desta pesquisa. A seguir abordaremos algumas pesquisas que buscam responder a questões deste tipo.

Ribeiro (2006) analisa o impacto dos partidos nos gastos sociais nos municípios brasileiros de 1996 a 2004. Esperava-se para a orientação ideológica um efeito marginal com base, principalmente, nos argumentos e pesquisas que apontam para a importância do legado das políticas públicas anteriores na explicação das políticas existentes. A ideia defendida nestes estudos é a de que as políticas já instituídas são transformadas em pontos de referência nas disputas políticas e, por vários motivos que vão desde as pressões de seus beneficiários até a capacidade das burocracias setoriais, dificilmente sofrem cortes (PIERSON, 1995). As conclusões as quais o autor chega vão no sentido das teses que enfatizam o caráter pouco programático dos partidos brasileiros, com exceção do PT. Controlando por grau de provisão com políticas sociais previamente existentes (legado das políticas prévias no modelo) e por contexto socioeconômico, o PT apresenta provisão de políticas sociais superior aos demais partidos. No entanto, as diferenças entre os partidos são muito reduzidas, não passando de dois pontos percentuais. O autor destaca que as “variáveis relacionadas ao legado são as que melhor explicam os gastos com as funções sociais nos municípios brasileiros” (RIBEIRO, 2006, p. 25). Dados o histórico recente da política de assistência social e a prioridade dada a ela pelas administrações do PT no governo federal, a hipótese de que o PT tem impacto superior aos demais partidos, ou mesmo que é o único a ter algum impacto, é especialmente importante.

Outro trabalho sobre o impacto dos fatores político-institucionais nas políticas sociais nos níveis subnacionais é o de Sátyro (2006). A autora realizou uma análise empírica dos gastos sociais nos estados brasileiros de 1987 a 2002, buscando verificar se as políticas sociais são resultantes do arcabouço político e como esta relação se dá nos governos estaduais. As conclusões da autora apontam para a rejeição da hipótese de que a ideologia

dos partidos impacta nos gastos sociais que estes realizam quando estão no governo. Em todos os modelos formulados, tendo como variável dependente os gastos sociais dos governos estaduais de 1987 a 2002, os partidos dos governadores não foram significativos.

As pesquisas acima ilustram grande divergência na literatura quanto ao impacto dos partidos nas políticas públicas. A próxima seção visa verificar se, no caso dos municípios brasileiros, o partido político do prefeito e seu alinhamento com o governo federal têm influência no nível de desenvolvimento da política de assistência social no período entre 2005 e 2012.

### **Partidos Políticos e Assistência Social nos Municípios Brasileiros**

Os modelos analíticos construídos incluem três dimensões de variáveis explicativas: uma de legado das políticas prévias; uma do contexto socioeconômico do município; e uma da dinâmica política do município, conforme quadro 1 a seguir.

Como variáveis dependentes, foram utilizadas, em modelos diferentes: total de servidores estatutários e com nível superior ocupados na assistência social; o gasto na função assistência social, ambos em relação ao total de famílias com perfil CadÚnico no município; e a proporção entre o número de CRAS existente no município e o número proposto na NOB-SUAS/2005 para os municípios que já assumiram a oferta descentralizada dos serviços (níveis básico e pleno de gestão).

Entre as variáveis independentes, optou-se por inserir o partido no governo e sua ideologia (esquerda) como variáveis separadas a serem incluídas em modelos diferentes. A escolha por incluir também o partido em si e não apenas o grupo ideológico se motiva por alguns apontamentos da literatura a este respeito. Muitos trabalhos que abordam ideologia e motivações partidárias, a dinâmica da competição eleitoral e a influência de ambas nas políticas públicas implementadas, fazem ponderações no sentido de que “essas categorias podem esconder variações importantes entre os partidos que as compõem, mascarando possíveis diferenças entre eles no que se refere aos esforços com a provisão de políticas sociais” (RIBEIRO, 2006, p. 13; SÁTYRO, 2006). Essa preocupação sobre o uso de grandes grupos ideológicos torna-se especialmente importante quando se considera a avaliação de boa parte da literatura de que o sistema partidário brasileiro apresenta um nível baixo de coerência ideológica. A operacionalização disso será feita por meio de uma variável dummy de cada partido da amostra, tendo o PT como referência, por ser o partido de esquerda com organização e conteúdo programático mais sólidos (RIBEIRO, 2005; LUCAS e SAMUELS, 2011).

**Quadro 1: Variáveis independentes**

Dimensão	Variável	Detalhamento da variável	Fonte
Legado	Variável dependente defasada	Número de servidores estatutários com nível superior em relação ao total de famílias perfil CadÚnico do município no início do mandato (Estatutários)	MUNIC – IBGE – 2005, 2009 e 2013
		Nível de adequação do número de CRAS existentes no município no início do mandato (Adeq CRAS)	MUNIC – IBGE – 2005, 2009 e 2013
		Gasto municipal em assistência social em relação ao total de famílias perfil CadÚnico do município do mandato anterior (Gasto AS)	STN – 2001 a 2008
Dinâmica política	Partido no governo	Partido da/o prefeita/o eleita/o ( <i>dummies</i> dos partidos)	Banco TVU, 2013
	Ideologia partidária	Se o partido da/o prefeita/o é de esquerda (Esquerda)	Power e Zucco Jr. (2009), Zucco Jr. (2011) e Sátyro (2006).
	Alinhamento com o executivo federal	Se o partido da/o prefeita/o integra a coalizão presidencial (Coalizão Presidencial)	Banco TVU, 2013
Contexto socioeconômico do município	Urbanização	Taxa de urbanização (Tx Urbanização)	Censo Demográfico – IBGE 2010
	Condição social	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM)	Censo Demográfico – IBGE 2010
	Dinamismo econômico do município	Receitas tributárias próprias <i>per capita</i> (Rec própria)	STN – 2005 a 2012

Elaboração própria baseada em Ribeiro, 2005.

Os modelos com variável dependente total de servidores estatutários com nível superior na assistência social no município apresentaram uma baixa capacidade de explicação de sua variabilidade (ver Tabela 1 do Anexo 1). Os dois modelos apresentam um R-quadrado de aproximadamente 0,2, explicando cerca de 20% da variabilidade da regressanda. Em ambos os modelos, o coeficiente da variável de legado é estatisticamente significativo e com sinal positivo. Conforme esperado, quanto maior a proporção de estatutários no início do mandato, maior é esta proporção ao final do mandato. O legado,

mensurado através da variável regressanda defasada, é um importante fator explicativo da proporção de servidores qualificados e estáveis alocados na política de assistência social.

O coeficiente da taxa de urbanização é significativo, mas, diferentemente do esperado, tem sinal negativo. Quanto maior o nível de urbanização do município, menor a proporção de servidores estatutários na assistência social. Uma possível explicação para isso é que municípios mais urbanizados têm populações mais concentradas territorialmente, o que viabiliza o atendimento de mais famílias por uma mesma equipe de referência. Dado o ganho de escala possível em função da concentração geográfica da população, o município precisaria de um volume menor de recursos. A confirmação dessa hipótese demandaria, contudo, uma análise espacial da população vulnerável e da oferta de serviços socioassistenciais nos municípios, o que extrapola o objetivo do presente trabalho, podendo apontar para outras questões de pesquisa.

O coeficiente do logaritmo da receita tributária própria<sup>2</sup> é significativo e positivo, conforme esperado. Municípios com maior dinamismo econômico e capacidade de arrecadação têm uma proporção de servidores estatutários maior. O IDHM também apresenta coeficiente significativo e positivo, ou seja, municípios com grau mais alto de desenvolvimento humano tendem a contar com mais servidores estáveis na política em relação ao total de famílias pobres, segunda hipótese apresentada inicialmente sobre esta variável.

O fato de integrar ou não a coalizão presidencial, variável de interesse do trabalho, foi significativo no modelo 1 e perdeu significância ao se incluir os partidos, no modelo 2. No modelo 1, seu coeficiente foi positivo, no sentido esperado. O fato de o partido da/o prefeita/o fazer parte da base aliada do governo federal do PT tem impacto positivo na estrutura de recursos humanos da política de assistência social do município.

Quase todos os partidos, porém, apresentaram coeficientes não significativos, não tendo, aparentemente, capacidade explicativa sobre a regressanda. As exceções são o PP e o PTB, partidos da base aliada do governo federal, cujos coeficientes são significativos e positivos, no sentido oposto ao que se esperaria considerando o posicionamento ideológico à direita do PT.

---

<sup>2</sup> Foi utilizado o logarítmico natural da receita tributária *per capita*. Este procedimento foi aplicado porque a distribuição da receita tributária *per capita* é bastante assimétrica, com grande concentração nos valores mais baixos e cauda longa à direita. Com a transformação logarítmica obtém-se uma distribuição mais simétrica, mais próxima de uma normal e, portanto, mais adequada para estabelecer uma reta de regressão, num modelo semilogarítmico (GUJARATI, 2004, p. 179; BARBETA, 2010, p. 281).

Na regressão com adequação do número de CRAS como variável dependente, a taxa de urbanização tem novamente coeficiente significativo, mas agora com sinal positivo, ou seja, no sentido da hipótese apresentada inicialmente (ver Tabela 2 do Anexo 1). O IDHM não foi significativo em ambos os modelos. Uma possível razão para o maior número de coeficientes não significativos nestes modelos é que, em função da disponibilidade dos dados de CRAS, a amostra aqui é de apenas um mandato, equivalente a aproximadamente 50% da amostra usada nos demais modelos.

Dois partidos, no entanto, foram significativos no nível de 5%: PTB e PPS. O PTB apresentou coeficiente negativo, tendo efeito negativo no número de CRAS disponíveis no município. Isso é consistente com seu posicionamento ideológico à direita do partido de referência. Já o PPS, que não integra a coalizão e é classificado por Power e Zucco Jr. (2009 e 2011) à direita do PT, teve diferença positiva em relação ao PT nos CRAS.

No mesmo sentido do observado nos modelos com servidores estatutários, o fator que mais se destaca na explicação do nível de adequação do número de CRAS no município é o legado.

Utilizando o gasto em assistência social como variável dependente foram construídos dois modelos log-lineares. Estes modelos explicam cerca de 77% da variabilidade do gasto, uma capacidade explicativa bastante superior a dos anteriores em relação ao total de servidores estatutários e à adequação do número de CRAS (ver Tabela 3 do Anexo 1). Merece destaque o coeficiente significativo e alto do gasto em assistência social no mandato anterior nos dois modelos, reiterando, mais uma vez, a importância do legado na explicação das políticas públicas.

Assim como no modelo com servidores estatutários como variável regressanda, a receita tributária própria do município e o IDHM são significativos e têm relação positiva com o gasto.

No modelo 1, o fato de integrar a coalizão presidencial é significativo no nível de 5% e tem efeito positivo sobre o gasto em assistência social. Ou seja, conforme esperado, o partido da/o prefeita/o estar alinhado ao governo federal impacta positivamente na política de assistência social no município nos mandatos de 2005 a 2008 e de 2009 a 2012.

O modelo 2 inclui a variável de não alinhamento com o executivo federal e os partidos nominalmente. De forma consistente com o observado no modelo 1 em relação ao alinhamento, no modelo 2 o fato de não ser da base do governo federal tem impacto negativo no gasto na área. A interpretação das variáveis indicadoras dos partidos precisa ser feita de forma combinada com a de alinhamento no nível federal, tendo o PT como categoria de referência. O PSDB, por exemplo, tem um coeficiente significativo que, somado ao coeficiente do não alinhamento, permanece negativo. Ou seja, por não compor a coalizão de governo no nível federal, e, portanto, assumir valor 1 nesta variável cujo coeficiente é -

0,108; o PSDB tem efeito negativo no gasto em relação ao PT. O mesmo ocorre com o DEM, com o PR e com o PPS, cujos coeficientes são positivos, mas que, somados ao não alinhamento, seguem negativos.

Estes achados têm alguma coerência com a posição ideológica dos partidos com coeficientes significativos, isto é, DEM, PSDB e PPS, posicionados à direita da categoria de referência, têm efeito negativo em relação ao PT. Deve-se ressaltar, contudo, que estas diferenças são muito pequenas. Ao se comparar os valores dos coeficientes das variáveis de dinamismo econômico, e principalmente, de legado, nota-se que a capacidade explicativa dos fatores políticos é bastante reduzida.

O coeficiente do PDT também foi significativo, mas, como este partido passou a compor a coalizão presidencial ao longo do período em análise, esse coeficiente deve ser interpretado de duas formas. Quando o PDT não fazia parte da coalizão presidencial e, portanto, assumia valor um na variável de não alinhamento, seu impacto é negativo. Por outro lado, quando ele compõe a base aliada do governo federal, ele tem efeito positivo no gasto na área em relação ao PT. Os coeficientes do PMDB, do PP, do PTB e do PSB não foram significativos.

Visando testar a hipótese de que os partidos de esquerda são mais comprometidos com as políticas sociais e, portanto, têm um nível de provisão superior aos demais, foram elaborados dois modelos agrupando os partidos ideologicamente como esquerda e não esquerda, sendo que o segundo inclui a variável de alinhamento com o executivo federal. Nos resultados, contudo, a variável de interesse, se o partido em exercício no executivo municipal é ou não de esquerda, não teve significância estatística.

Com base na ideia de que o PT é, entre os grandes partidos, o mais coerente do sistema partidário brasileiro, surge a hipótese de que o PT tem um impacto superior na política de assistência social nos municípios. Visando testar a hipótese de que o PT tem um esforço maior foram elaborados dois modelos, que buscaram medir o desempenho do PT em relação aos demais partidos. De forma semelhante ao observado no modelo com a variável esquerda, o PT não teve efeito significativamente diferente dos demais partidos.

### **Considerações Finais**

A questão que orientou esta pesquisa é em que medida as diferenças entre os níveis de desenvolvimento da política de assistência social nos municípios podem ser explicadas pelo partido que está no poder na prefeitura. Os estudos sobre o impacto dos partidos nas políticas públicas trazem evidências controversas. Há estudos, como o de Castles (1982 apud CAUL e GRAY, 2000), que destacam a capacidade da ideologia partidária de explicar as políticas públicas implementadas. Há, por outro lado, diversos trabalhos que apontam



para um impacto muito modesto ou mesmo inexistente dos partidos políticos sobre as políticas públicas (IMBEAU, PÈTRY e LAMARI, 2001; CAUL e GRAY, 2000; RIBEIRO, 2005; SÁTYRO, 2006). Há ainda ponderações importantes sobre o sistema partidário brasileiro e seu nível de coerência ideológica, tido como excessivamente baixo por alguns analistas (LUCAS e SAMUELS, 2011), o que é especialmente importante quando se considera o plano local.

Diante das considerações em torno da centralidade do legado como fator determinante das políticas e dos apontamentos controversos sobre o impacto dos partidos, esperava-se encontrar um efeito marginal dos partidos na explicação do desenvolvimento da política de assistência social nos municípios. Essa hipótese sobre um efeito marginal, mas importante, dos partidos se fortaleceu, na concepção da pesquisa, pela ênfase e impulsionamento dados à política de assistência social nas administrações do PT no executivo federal.

Os resultados, contudo, apontaram para um impacto muito limitado dos partidos. A maior parte dos coeficientes dos partidos individualmente não teve significância estatística. Embora haja algumas exceções de coeficientes significativos, elas surgiram casuisticamente em um ou outro modelo, sem apresentar consistência nos demais testes. Mesmo o PT, cuja gestão no nível federal foi responsável por um importante impulsionamento da política, não teve coeficiente significativo. No aspecto político, o que mais parece importar para a explicação do desenvolvimento da política de assistência social nos municípios é o alinhamento partidário com o governo federal. Em diversos modelos observou-se que o fato de o partido da/o prefeita/o integrar a coalizão presidencial tem efeito positivo sobre a política no município, medida principalmente pelo gasto na área. Esse efeito, contudo, é limitado e muito inferior aos dos fatores socioeconômicos e de legado incluídos nas análises.

De maneira geral, o fator explicativo que mais parece importar para a explicação do desenvolvimento da política de assistência social nos municípios é o legado. De forma consistente em todos os modelos, a variável de legado apresentou elevados coeficientes significativos e positivos. É importante destacar que o legado das políticas prévias pode estar associado ao posicionamento ideológico de partidos que estiveram no governo em tempo pretérito. Isso porque, como argumentam Pierson e Skocpol (2008), o processo de constituição de uma política pública é mais facilmente influenciável em suas etapas iniciais. Uma vez adotado um caminho particular, os atores envolvidos encontram maiores dificuldades para reverter o curso já iniciado. Ou seja, no início da implementação de uma política municipal de assistência social, os prefeitos podem ter maior liberdade de ação, podendo, inclusive, seguir a orientação ideológica de seu partido. Contudo, uma vez estabelecido o legado, partido que governa a prefeitura parece importar pouco.

Uma perspectiva futura para pesquisas nesse sentido pode passar por outras abordagens técnicas e metodológicas. Embora seja difícil conseguir dados sobre a situação da política nos municípios brasileiros para o período anterior a 2005, pode-se trabalhar com uma amostra pequena, viabilizando uma análise qualitativa que busque compreender o processo de construção da política na localidade. Pode-se recorrer, por exemplo, a análise de documentos e de registros administrativos e a entrevista com gestora/es e servidora/es das prefeituras para entender as motivações das escolhas sobre a política municipal de assistência social. Essa pode ser uma agenda de pesquisa interessante para lançar luzes sobre os achados deste e de outros trabalhos sobre os determinantes das políticas públicas e o impacto dos partidos.

## Referências

AGUIAR, C. A. M. *Assistência Social no Brasil: A Mudança do Modelo de Gestão*. 1997. Disponível em <http://www.fundap.sp.gov.br/publicacoes/TextosTecnicos/textec3.htm>. Último acesso em 26 de maio 2011.

ARRETCHE, M. (2000). *Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização*. Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: FAPESP.

BARROS, R. P.; CARVALHO, M. e MENDONÇA, R. S (2008). *Sobre as utilidades do cadastro único*. Texto para discussão 244. Rio de Janeiro: IPEA. Disponível em [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_1414.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1414.pdf). Último acesso em 03 de maio de 2015.

BRASIL (2011). *Lei Nº 12.435, de 6 de julho de 2011*. DOU, Brasília, 7 de julho de 2011. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ Ato2011-2014/2011/Lei/L12435.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2011-2014/2011/Lei/L12435.htm). Último acesso em 18 de março de 2015.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (2004). *Política Nacional de Assistência Social 2004*. Reimpresso em 2009, Brasília: MDS/SNAS. Disponível em <http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/arquivo/Politica%20Nacional%20de%20Assistencia%20Social%202013%20PNAS%202004%20e%202013%20NOBSUAS-sem%20marca.pdf>. Último acesso em 06 de fevereiro de 2015.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (2005). *Norma Operacional Básica: NOB/SUAS – construindo as bases para a implantação do Sistema Único da Assistência Social*. Brasília: MDS/SUAS. Disponível em <http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/arquivo/Politica%20Nacional%20de%20Assistencia%20Social%202013%20PNAS%202004%20e%202013%20NOBSUAS-sem%20marca.pdf>. Último acesso em 06 de fevereiro de 2015.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (2011), *Manual orientador da VIII Conferência Nacional de Assistência Social. “Consolidar o SUAS e valorizar seus trabalhadores” de 7 a 10 de dezembro de 2011*, Brasília, Disponível em [http://conselho.saude.gov.br/ultimas\\_noticias/2011/doc/06\\_dez\\_manualorientador\\_29112011.pdf](http://conselho.saude.gov.br/ultimas_noticias/2011/doc/06_dez_manualorientador_29112011.pdf). Último acesso em 20 de abril de 2015.

BURSTEIN, P., LINTON, A. (2002). The Impact of Political Parties, Interest Groups, and Social Movement Organizations on Public Policy: Some Recent Evidence and Theoretical Concerns. In: *Social Forces*. v. 81, n. 2, 2002, p.380-408.

CARDOSO Jr, J. C., JACCOUD, L. (2005). Políticas sociais no Brasil: organização, abrangência e tensões da ação estatal. In: JACCOUD, L. (org.) *Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo*. Brasília: IPEA, p. 181-260.

CASTRO, J. A.; RIBEIRO, J. A.; CHAVES, J. V.; DUARTE, B. C., SIMÕES, H. B (2008). *Gasto social e política macroeconômica: trajetórias e tensões no período 1995-2005*. Texto para discussão 1324. Brasília: IPEA. Disponível em [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_1324.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1324.pdf). Último acesso em 03 de maio de 2015.

CAUL, M. e GRAY, M.. (2000). From platform declarations to policy outcomes – changing party profiles and partisan influence over policy. In: DALTON, R. e WATTEMBERG, M. (eds.), *Parties without partisans*. Oxford, Oxford University Press.

COSTA, B. L. D.; MOREIRA, M. S. (2012). A evolução da institucionalização da Assistência Social nos municípios mineiros entre 2005 e 2009. In: *Anais do 8º Encontro ABCP*, de 01 a 04 de agosto de 2012, em Gramado - RS. Gramado: ABCP, 2012.

COSTA, B. L. D.; PALOTTI, P. L. M. (2011) Relações intergovernamentais e descentralização: uma análise da implementação do SUAS em Minas Gerais. In: *Rev. Sociol. Polit.*, Curitiba , v.19, n. 39, p. 211-235, Junho 2011. Disponível em [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-44782011000200015&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782011000200015&lng=en&nrm=iso). Último acesso em 04 Maio 2015.

DALTON, R. (2000). The decline of party identifications, In: DALTON, R. e WATTEMBERG, M. (eds.), *Parties without partisans*. Oxford, Oxford University Press.

DALTON, R., WATTENBERG, M. (2000). Unthinkable democracy: political change in advanced industrial democracies. In: DALTON, R. e WATTEMBERG, M. (eds.), *Parties without partisans*. Oxford, Oxford University Press.

HAGOPIAN, F.; GERVASONI, C., MORAES, J. A. (2009), From Patronage to Program: The Emergence of Party-Oriented Legislators in Brazil. In: *Comparative Political Studies*, v.42, n.3, pp. 360-391.

HUBER, E., STEPHENS, J. D. (2001). *Development and Crisis of the Welfare State: Parties and Policies in Global Markets*. Chicago: University of Chicago Press.

IMBEAU, L. M. PÈTRY, F., LAMARI, M. (2001). Left-Right Party Ideology and Government policies: a meta-analysis. *European Journal of Political Research*, v.40 p.1-29.

JACCOUD, L.; HADJAB, P. D. E.; CHAIBUB, J. R. (2009). Assistência Social e Segurança Alimentar: entre novas trajetórias, velhas agendas e recentes desafios (1988-2008). In: IPEA. *Políticas Sociais: acompanhamento e análise. Vinte anos da Constituição Federal*. Brasília: IPEA, p. 175-250. Disponível em [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/bps\\_completo\\_1.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/bps_completo_1.pdf). Último acesso em 14 de junho de 2015.

LUCAS, K.; SAMUELS, D. (2011). A “coerência” ideológica do sistema partidário brasileiro In: POWER, T. J.; ZUCCO Jr. (orgs.). *O Congresso por ele mesmo – autopercepções da classe política brasileira*. Belo Horizonte: Ed. UFMG.

- LYNE, M. (2005). Parties as Programmatic Agents. In: *Party Politics*, v. 11, nº2, p. 193-216.
- MANIN, B. (1995). Metamorfoses do Governo Representativo. In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, nº 29.
- MELO, C. R.; CÂMARA, R. (2012). Estrutura da Competição pela Presidência e Consolidação do Sistema Partidário no Brasil. *Revista Dados*, v. 55, nº 1, p. 71-117.
- POWER, T.; ZUCCO Jr., C. (2008), Estimating Ideology of Brazilian Legislative Parties, 1990-2005: A Research Communication. *Latin American Research Review*, 44, 1, p. 218-246.
- RIBEIRO, L. M. (2005). *Partidos e Políticas Sociais nos Municípios Brasileiros (1996-2004)*. Tese de doutorado apresentada ao Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, IUPERJ, Brasil.
- RIBEIRO, L. M. (2006). *Partidos Políticos e Gastos Sociais nos Municípios Brasileiros (1996-2004)*. Trabalho apresentado no 5º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política, 26 a 29 de julho de 2006. Área Temática: Políticas Públicas. Sessão 3: Coordenação Federativa, partidos políticos e gestão local de políticas públicas.
- SÁTYRO, N (2006). Política nos estados brasileiros e gastos sociais: uma análise de série temporal com corte transversal - 1987-2002. In: SOUSA, C.; DANTAS, F. B. (Orgs.). *Governo, políticas públicas e elites políticas nos estados brasileiros*. Rio de Janeiro: Revan, p. 57-90.
- SOARES, M. M. (2013). Banco de dados Transferências Voluntárias da União: 1995-2010. UFMG, 2013.
- SPINELLI, M. V.(2008). *Accountability e desempenho institucional: O caso dos conselhos de controle social do programa bolsa família nos pequenos municípios brasileiros*. Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves Carvalho da Fundação João Pinheiro. Belo Horizonte, 2008.
- SPOSATI, A. (2009). Modelo brasileiro de proteção social não contributiva: concepções fundantes. In: *Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil*. Brasília: MDS, UNESCO, p. 13-56.
- VAITSMAN, J.; ANDRADE, G. R. B.; FARIAS, L. O. (2009). Proteção social no Brasil: o que mudou na assistência social após a Constituição de 1988. *Ciência & Saúde Coletiva*, v.14, n.3, p. 731-741.
- VEIGA, L. (2006). *O Papel do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome na implementação de Políticas Descentralizadas*. Produto 3 entregue ao PNUD no âmbito do BRA/04/028.
- ZUCCO Jr., C.. (2011), Esquerda, Direita e Governo – a ideologia dos partidos políticos brasileiros. In: POWER, T. J.; ZUCCO Jr. (orgs.). *O Congresso por ele mesmo – autopercepções da classe política brasileira*. Belo Horizonte, Ed. UFMG.

## Anexo 1: Tabelas regressões

**Tabela1: Regressão com servidores estatutários com curso superior em relação a famílias pobres nos municípios brasileiros, mandatos 2005 e 2009**

	Modelo 1		Modelo 2	
<b>R<sup>2</sup></b>	0,201		0,203	
<b>F</b>	457,716		166,707	
	$\beta$ pad.	Sig	$\beta$ pad.	Sig
Estatutários -início do mandato	,375	,000	,374	,000
Tx Urbanização	-,071	,000	-,068	,000
Ln (Rec Própria)	,079	,000	,082	,000
IDH M	,127	,000	,123	,000
Coalizão presidencial	,030	,001		
Não integra coalizão presidencial			,010	,795
PMDB			,025	,094
PSDB			-,017	,589
PP			,052	,000
DEM			,014	,629
PTB			,025	,041
PR			-,015	,395
PDT			,009	,530
PSB			-,002	,875
PPS			-,006	,770

**Tabela 2: Regressão com adequação do número de CRAS nos municípios brasileiros mandato 2009**

	Modelo 1		Modelo 2*	
<b>R<sup>2</sup></b>	,177		,179	
<b>F</b>	204,268		80,266	
	$\beta$ pad	Sig	$\beta$ pad	Sig
Adequação do número de CRAS - início do mandato	,400	,000	,400	,000
Tx Urbanização	,055	,000	,058	,000
Ln (Rec Própria)	,082	,000	,078	,000
IDH M	,000	,979	-,006	,698
Coalizão presidencial	,003	,800		
PMDB			,020	,340
PSDB			-,004	,814
PP			,001	,963
DEM			-,013	,445
PTB			-,040	,016
PR			-,011	,519
PDT			,004	,810
PSB			-,010	,536
PPS			,035	,017

\*Variável Não integra coalizão presidencial excluída

**Tabela 3: Regressão com gasto em assistência social nos municípios brasileiros mandatos 2005 e 2009**

	Modelo 1		Modelo 2	
<b>R<sup>2</sup></b>	,767		,768	
<b>F</b>	5575,516		2001,051	
	$\beta$ pad	Sig	$\beta$ pad	Sig
Ln (Gasto AS - mandato anterior)	,786	,000	,784	,000
Tx Urbanização	-,074	,000	-,074	,000
Ln (Rec Própria)	,154	,000	,152	,000
IDH M	,035	,000	,039	,000
Coalizão presidencial	,011	,030		
Não integra coalizão presidencial			-,108	,000
PMDB			,003	,743
PSDB			,087	,000
PP			,010	,152
DEM			,064	,000
PTB			,009	,178
PR			,053	,000
PDT			,029	,000
PSB			,008	,231
PPS			,052	,000

**Tabela 4: Regressão com gasto em assistência social nos municípios brasileiros, utilizando esquerda e não esquerda, mandatos 2005 e 2009**

	Modelo 4		Modelo 5	
<b>R<sup>2</sup></b>	,768		,768	
<b>F</b>	4670,491		4005,647	
	$\beta$ pad	Sig	$\beta$ pad	Sig
Gasto AS - mandato anterior	,783	,000	,782	,000
Tx Urbanização	-,068	,000	-,067	,000
Ln (Rec Própria)	,158	,000	,158	,000
IDH M	,036	,000	,036	,000
Fragmentação na CV	-,036	,000	-,036	,000
Esquerda	,001	,783	-,002	,749
Coalizão presidencial			,012	,032

**Tabela 5: Regressão com gasto em assistência social nos municípios brasileiros, utilizando PT em relação aos demais partidos, mandatos 2005 e 2009**

	Modelo 6		Modelo 7	
<b>R<sup>2</sup></b>	,767		,768	
<b>F</b>	5572,059		4670,594	
	$\beta$ pad	Sig	$\beta$ pad	Sig
Gasto AS - mandato anterior	,786	,000	,782	,000
Tx Urbanização	-,075	,000	-,068	,000
Ln (Rec Própria)	,155	,000	,158	,000
IDH M	,035	,000	,036	,000
Fragmentação na CV			-,036	,000
PT	-,004	,400	-,002	,639