



**10º ENCONTRO** CIÊNCIA POLÍTICA E A POLÍTICA:  
MEMÓRIA E FUTURO  
Associação Brasileira de Ciência Política  
Belo Horizonte  
30 de agosto a 2 de setembro - 2016

*Políticas Públicas Sociais: uma análise do gasto em saúde  
e educação nos estados brasileiros*

Cristiane Batista (UNIRIO)

Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro – UNIRIO

[cristiane.batista@unirio.br](mailto:cristiane.batista@unirio.br)

Julho 2016



**10º ENCONTRO** CIÊNCIA POLÍTICA E A POLÍTICA:  
MEMÓRIA E FUTURO  
Associação Brasileira de Ciência Política  
Belo Horizonte  
30 de agosto a 2 de setembro - 2016

Contribuiu com a parte metodologia, Steven Dutt-Ross (UNIRIO – [steven.ross@uniriotec.br](mailto:steven.ross@uniriotec.br)).  
Agradecimentos especiais à Celina Souza, pela disponibilidade dos dados e sugestões metodológicas fundamentais, e às alunas Mariani Ferri de Holanda e Meizer Oliveira, que colaboraram como bolsistas de Iniciação Científica da UNIRIO.



## **Introdução**

O exame dos gastos sociais no Brasil por estado desde o início da democratização revela aumento em seus níveis a partir dos anos 2000 em todas as unidades da federação. Razoável sustentar, como o faz parte da literatura especializada<sup>1</sup>, que tal mudança no padrão de gasto em saúde e educação, áreas centrais deste tipo de despesa, remete a regulamentações aprovadas ao longo da década dos 90 com o escopo de impor as determinações emanadas do texto constitucional de 1988 e de emendas posteriores. Assim, não necessariamente fatores relacionados à orientação ideológica dos governos, alinhamento político entre governos estadual e federal ou alterações no nível de desenvolvimento econômico dos estados explicariam tal crescimento.

Não obstante, o mesmo conjunto de dados que indica a elevação geral dos gastos em educação e saúde no Brasil permite detectar variação entre os estados e ao longo do tempo. Explicar os determinantes dessa variação constitui um dos objetivos do trabalho. A importância do estudo, assim nos parece, consiste em sugerir uma nova luz sobre a questão de como variáveis políticas impactam nas variações observadas no gasto social no Brasil, discussão essa que tem intrigado diversos analistas, tanto de políticas públicas quanto de partidos políticos<sup>2</sup>.

A proposição deste trabalho advém da literatura sobre política brasileira que insiste na relevância das preferências ideológicas sobre o comportamento dos atores. Assim, parto do argumento simples de que tal perspectiva é correta e que sim, é possível observar diferenças nas decisões e prioridades de políticas públicas dos governos estaduais no Brasil em função das distintas famílias ideológicas das quais se originam os governadores.

Dito isto, o trabalho tem por objetivo verificar, em primeiro lugar, se os estados brasileiros vêm cumprindo os preceitos constitucionais e suas regulamentações posteriores no que diz respeito às despesas nas áreas de saúde e educação. Em segundo lugar, se há esforços por parte dos governos estaduais em ampliar os gastos nessas duas áreas para além das vinculações mínimas constitucionais e relacionar tais esforços a

---

<sup>1</sup> Ver Arretche (2009).

<sup>2</sup> Ver, por exemplo, Ribeiro 2005 e Sátyro 2008.



**10º ENCONTRO** CIÊNCIA POLÍTICA E A POLÍTICA:  
MEMÓRIA E FUTURO  
Associação Brasileira de Ciência Política  
Belo Horizonte  
30 de agosto a 2 de setembro - 2016

fatores políticos, tais como partido do governador, inclinação ideológica do seu governo e afinidade política com o governo federal.

No cerne do debate em torno do impacto da ideologia dos governos, que deve levar em conta não só o partido político de filiação dos governantes, mas também a sua coalizão de apoio, além da sua agenda de políticas, encontra-se a indagação sobre se os princípios ideológicos que regem o Executivo produzem impacto nas políticas públicas.

O trabalho encontra-se estruturado da seguinte forma: a próxima seção descreve os argumentos e hipóteses centrais da perspectiva política. A pergunta que se apresenta nessa literatura é: faz diferença em termos de políticas públicas se o chefe do Executivo pertence a um partido ou adote uma linha programática de governo identificada com a esquerda, centro ou direita? <sup>3</sup> Em seguida, descrevo o contexto do experimento para, posteriormente, apresentar os testes empíricos iniciais e seus principais resultados.

### **Ideologia e Políticas Públicas**

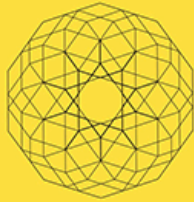
No cerne do debate em torno do impacto da ideologia dos governos, que deve levar em conta não só o partido político de filiação dos governantes, mas também a sua coalizão de apoio, além da sua agenda de políticas, encontra-se a indagação sobre se os princípios ideológicos que regem o Executivo, seja federal, estadual ou municipal, produzem impacto nas políticas públicas. A pergunta que se apresenta nessa literatura é: faz diferença em termos de políticas públicas se o chefe do Executivo pertence a um partido ou adote uma linha programática de governo, ou, dito de forma mais ampla, identificado com a esquerda, centro ou direita?

Uma vertente da literatura, direcionada a países da União Europeia, sustenta que partidos de esquerda quando no governo gastam mais do que partidos de direita. Em países governados por partidos de esquerda, segundo essa literatura, os gastos com bem-estar social são significativamente mais altos, enquanto países governados por partidos de direita têm os gastos nessas áreas reduzidos. <sup>4</sup> Estudos direcionados ao

---

<sup>3</sup> Hicks e Swank (1984); Alesina e Rosenthal (1995); Tufte (1978); Alesina *et alii* (1999); Jones, Sanguinetti e Tommasi (1999); Mejía Acosta e Coppedge (2001); Amorim Neto e Borsani (2004); Hallerberg e Marier (2004); Batista (2008).

<sup>4</sup> Hicks e Swank (1984).



contexto norte-americano, por sua vez, verificam diferença entre a condução de políticas macroeconômicas e fiscais desempenhadas por governos Democratas e aquelas executadas por governos Republicanos.<sup>5</sup>

Para a América Latina, há uma diversidade de estudos que investigam o impacto das instituições políticas domésticas sobre o gasto público e o déficit fiscal.<sup>6</sup> Parte desses estudos verifica que as características políticas dos governos latino-americanos influenciam significativamente tanto seu gasto público quanto seu comportamento fiscal.<sup>7</sup> Nessa mesma linha de análise, Huber, Mustillo e Stephens (2004) constatam que os determinantes do gasto em educação e saúde são diferentes dos determinantes do gasto em seguridade e bem-estar social. As variáveis que influenciam positivamente o gasto em educação e saúde são abertura comercial, população com até 16 anos e partidos de esquerda; as que influenciam negativamente, déficit e pontos de veto. Já os determinantes do gasto em seguridade e bem-estar social são população com mais de 65 anos, governos de direita e déficit público; as duas primeiras variáveis influenciando positivamente e a última negativamente.

Outros estudos sobre a região revelam que o desemprego é maior em governos de direita do que em governos de esquerda ou centro<sup>8</sup> e que, além disso, os gastos com educação e saúde são mais elevados em governos de esquerda majoritários, quando comparados aos demais governos (de centro e direita, unitários ou divididos).<sup>9</sup>

A discussão em torno do impacto da ideologia sobre as políticas públicas foi muito acirrada e oportuna nos anos de 1980 e 1990, com o advento da globalização. Sobretudo para os países em desenvolvimento na América Latina, a preocupação centrava-se no intenso processo de internacionalização dos mercados e como este afetaria a autonomia dos Estados nacionais da região no direcionamento das políticas públicas domésticas. Duas linhas de indagações emergiram deste contexto: uma versando sobre o possível impacto de variáveis institucionais endógenas sobre os

---

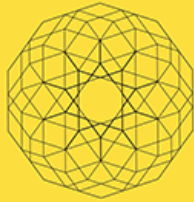
<sup>5</sup> Alesina e Rosenthal (1995); Tufte (1978).

<sup>6</sup> Alesina *et alii* (1999); Jones, Sanguinetti e Tommasi (1999); Mejía Acosta e Coppedge (2001); Amorim Neto e Borsani (2004); Hallerberg e Marier (2004).

<sup>7</sup> Amorim Neto e Borsani (2004).

<sup>8</sup> Borsani (2003).

<sup>9</sup> Batista (2008).



resultados de políticas públicas; e a outra girando em torno da inflexão ideológica ocorrida no perfil dos governantes latino americanos, inflexão no sentido de os tornarem mais propensos a perseguir políticas redistributivas.

Seriam as instituições políticas latino-americanas relevantes para explicar as prioridades em termos de políticas públicas em um contexto globalizado? Dito de forma mais específica, o presidencialismo de coalizão, sistema político vigente em muitos países da América Latina, teria algum efeito específico sobre o perfil de decisões políticas tomadas? Essa nova configuração política da região, onde partidos de esquerda ampliam seu acesso ao poder Executivo, modificou o padrão de prioridades de políticas públicas a ponto de se poder afirmar que a diversidade ideológica dos partidos políticos afetam de forma relevante as políticas governamentais?

Relevante destacar que parte substantiva da literatura comparada responde negativamente às questões colocadas acima.<sup>10</sup> Segundo vários *scholars*, as “democracias de terceira onda”<sup>11</sup> convivem com sistemas partidários pouco institucionalizados, instabilidade nos padrões de competição interpartidária, fragilidade no enraizamento dos partidos na sociedade, baixo grau de legitimidade, disciplina e organizações partidárias.<sup>12</sup> Para o caso brasileiro, especificamente, identificam os parlamentares como maximizadores de benefícios pessoais e retorno eleitoral e veem as instituições brasileiras como patrocinadoras desse comportamento individualista, pouco partidarizado.<sup>13</sup>

Diferente linha de investigação, no entanto, argumenta que o comportamento dos parlamentares brasileiros não é predominantemente individualista e autointeressado, sendo, ao contrário, pautado por posições assumidas pelos partidos aos quais são filiados.<sup>14</sup> Além disso, defende que a atuação das agremiações partidárias em plenário segue um padrão ideológico bastante definido e que, mais do que isso, é possível

---

<sup>10</sup> Mainwaring (2001) e Ames (2003) são exemplos dessa literatura.

<sup>11</sup> Termo cunhado por Huntington (1991) para definir os sistemas democráticos pós-1974, aí incluídos os países da América Latina.

<sup>12</sup> Mainwaring (2001).

<sup>13</sup> Ames (2003). Versão mais recente e sofisticada de tal visão pode ser encontrada no trabalho de Zucco (2013).

<sup>14</sup> Figueiredo e Limongi (1999, 2008); Santos (2003); Cheibub, Figueiredo e Limongi (2009).



observar um padrão de coalizões partidárias consistente, que permite enquadrá-las no *continuum* ideológico clássico, esquerda-direita.<sup>15</sup>

As análises citadas nos parágrafos anteriores, contudo, são, em sua maioria, anteriores ao período de ampliação de governos de esquerda na América Latina e no Brasil, em particular. A contribuição do presente estudo consiste em investigar o impacto das configurações do arcabouço político, como ideologia dos governos estaduais e seu alinhamento com o governo federal, sobre as políticas públicas em um período de razoável pluralismo partidário, sobretudo como resultado da ascensão de partidos de inclinação de esquerda ao poder.

### **Hipóteses e contexto do experimento**

A proposição a ser testada neste trabalho advém da literatura sobre política brasileira que insiste na relevância das preferências ideológicas sobre o comportamento dos atores. Defendemos o argumento simples de que tal perspectiva é correta e que sim, é possível observar diferenças significativas nas decisões e prioridades de políticas públicas dos governos estaduais no Brasil em função das distintas famílias ideológicas das quais se originam os governadores. Foram realizados testes para ilustrar a plausibilidade do argumento tendo o gasto social, em saúde e educação, como contexto do experimento.

Assim sendo, a hipótese básica do trabalho é tão simples quanto:

Hipótese 1: o gasto social, em saúde e educação, para além do mínimo constitucional, nos estados brasileiros é função do posicionamento ideológico dos atores que os governam.

Como desdobramento da hipótese 1, tem-se a clássica noção do que sejam as prioridades de gasto de atores colocados à esquerda do espectro ideológico. Assim:

---

<sup>15</sup> Limongi (1994).





**10º ENCONTRO** CIÊNCIA POLÍTICA E A POLÍTICA:  
MEMÓRIA E FUTURO  
Associação Brasileira de Ciência Política  
Belo Horizonte  
30 de agosto a 2 de setembro - 2016

Hipótese 2: governadores posicionados à esquerda do espectro tendem a ampliar os gastos na área social, em saúde e educação, para além do mínimo constitucional, do que governadores posicionados à direita do espectro.

Antes da realização dos testes, vale à pena discorrer sobre o contexto do nosso experimento, isto é, o gasto social nos estados brasileiros. Pelo menos dois pontos são de vital relevância em nossa discussão:

- 1) A primeira remete aos fatores jurídicos e institucionais que envolvem o tema dos gastos sociais. Por um lado, é sabido que gastos como saúde e educação sofreram forte regulamentação a partir da Constituição de 1988 e emendas posteriores, acarretando a redução da margem de manobra dos atores políticos locais no que tange o processo decisório em torno dessas políticas. Por exemplo, a Emenda Constitucional nº 29, de 2000, estabeleceu que as esferas estaduais destinassem 12% de parte de suas receitas à saúde e, no caso da educação, a Emenda Constitucional nº 14, de 1996 (Fundef/Fundeb), determinou alíquota ainda mais elevada, 25%. Por outro lado, embora a rigidez incida sobre ambas as despesas, consideradas clássicas nos estudos de política social, é possível sustentar que ainda exista espaço para que prioridades de governo atinentes à área social sejam mais evidentes no âmbito da saúde, dado nível de vinculação relativamente baixo, ademais de mais recente, vis-à-vis o verificado no âmbito da educação, mais alto e originado nos primórdios da redemocratização.
- 2) É comum na literatura observarmos a utilização de séries temporais tão extensas quanto possíveis, por exemplo, cobrindo todo o período da redemocratização, desde que o novo marco legal da democracia veio à luz. Contudo, em se tratando de indicadores de gasto em saúde e educação, preocupações quanto à consistência dos dados pedem algumas ponderações, sobretudo quanto às informações oriundas do Tesouro Nacional. Isso porque até 2002 não existia uniformidade de critérios para o agrupamento de despesas sob a rubrica de gastos em educação e saúde. Ademais, os instrumentos de controle do comportamento dos governadores, notadamente, os





**10º ENCONTRO** CIÊNCIA POLÍTICA E A POLÍTICA:  
MEMÓRIA E FUTURO  
Associação Brasileira de Ciência Política  
Belo Horizonte  
30 de agosto a 2 de setembro - 2016

Tribunais de Contas, encontravam-se desaparelhados para o acompanhamento e aferição das decisões e políticas estabelecidas pelos Executivos estaduais. Finalmente, apenas recentemente políticas de financiamento mais agressivas foram criadas como incentivos para adesão por parte dos entes federados a seguirem as determinações emanadas do texto legal concernentes aos gastos em política social. Por tais motivos, consideramos que qualquer efeito significativo de nossas variáveis sobre a variação do gasto em saúde e educação somente adquire relevância teórica quando delimitamos os testes para o período posterior ao ano de 2002.

Assim sendo, esperamos encontrar efeitos mais consistentes de nossas variáveis sobre o gasto em saúde vis-à-vis o gasto em educação, por conta da alíquota de vinculação maior neste tipo de despesa.

### **Modelo estatístico e testes econométricos**

Serão realizados testes para ilustrar a plausibilidade do argumento tendo o gasto social, em saúde e educação, ou seja, os acréscimos além das vinculações mínimas constitucionais, como contexto do experimento. Para fins de testar as hipóteses sobre as despesas em saúde e educação nos 26 estados brasileiros em cada ano (unidade de análise sendo o par estado/ano) no período compreendido entre 2003 e 2012, foi construída uma base de dados inicialmente composta por 260 registros. Vale ressaltar que o Distrito Federal, por ser a capital federal, apresenta um comportamento atípico em relação às demais unidades da federação, ou seja, assume responsabilidades de gastos equivalentes a dos municípios, e, por este motivo, foi retirado do modelo. O período inicial da análise se justifica pelo fato de não existir até 2002 uniformidade nos critérios para o agrupamento de despesas sob essas duas rubricas. Além das variáveis políticas (governo de esquerda, maioria legislativa e apoio presidencial), serão utilizadas ainda variáveis socioeconômicas (taxa de urbanização) e demográficas (população idosa, população pré-escolar – 0 a 4 anos – e população em idade escolar), como forma de controle.



### *Variáveis dependentes*

- DNVEDUCA – Despesa não vinculada em educação (despesas que estão fora do limite constitucional para a educação) *per capita*.
- DNVSAÚDE – Despesa não vinculada em saúde (despesas que estão fora do limite constitucional para a saúde) *per capita*.

### *Variável independente central*

- Esquerda – Variável categórica que assume dois valores (Sim/Não), vale 1 se o governo é de esquerda e centro-esquerda e 0, caso contrário.

### *Outras variáveis independentes*

- Maiolegcoal – Variável categórica que assume dois valores (Sim/Não). Assume valor 1 quando os partidos da coligação eleitoral que elegeu o governador compõem a maioria das cadeiras na Assembleia Legislativa e 0, caso contrário.
- Apoiopres – Variável categórica que assume dois valores (Sim/Não), vale um se o partido do governador pertence à coalizão do presidente da República e 0, caso contrário.
- PopUrbana – Percentual da população residente na situação Urbana.
- Popidescolar – Percentual da população em idade escolar segundo Unidade da Federação (faixa etária de 5 a 19 anos).
- Popidosos – Proporção da população em idosa segundo Unidade da Federação.  
População de 0 a 4 anos – Proporção da população em idade entre 0 e 4 anos.
- UF – Unidade da Federação – A base considerada foi São Paulo. Foram calculados os efeitos aleatórios de todos os outros estados em relação a esse estado.

As informações consolidadas das variáveis socioeconômicas e demográficas, que constam da base de dados final deste trabalho, são oriundas de quatro fontes



diferentes: 1) Tesouro Nacional<sup>16</sup>; 2) Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)<sup>17</sup>; 3) IPEADATA, base de dados do Instituto de Política Econômica Aplicada<sup>18</sup>; e 4) DATASUS, base de dados do Ministério da Saúde<sup>19</sup>. Os dados relativos às variáveis dependentes foram cedidos Celina Souza, construídos para a elaboração do relatório integrado “Estados: O elo perdido da cadeia federativa?” (manuscrito não publicado).

A estratégia de identificação da Despesa Social consiste em verificar se houve uma alteração do gasto entre os governos, de um ano para outro. No cenário hipotético do governo classificados como de esquerda, esperar-se um gasto social maior nos estados. Cumpre registrar que os gastos sociais nos estados com governos de esquerda poderiam se elevar mais do que nos outros por força de algum outro fator exógeno. Todavia, em uma abordagem via dados em painel esse fator exógeno deve ocorrer ao longo do tempo nos estados com os governos de esquerda.

Os dados em Painel permitem acompanhar a mesma unidade de referência, no nosso caso os estados, ao longo do tempo. A vantagem da utilização dessa metodologia é a possibilidade de explorar as dimensões temporal e espacial dos dados, além de fornecer outra vantagem que é o controle da heterogeneidade não observável entre as unidades de estudo. Em dados em painel, a estimação pode dar-se por efeitos fixos ou aleatórios.

O modelo estatístico utilizado foi o de Efeitos Mistos que decompõe a variável dependente em efeitos fixos (*fixed effects*) e efeitos aleatórios (*random effects*). Este modelo tem a vantagem de modelar explicitamente as duas fontes de variação (entre e intra estados). O Modelo Efeito Misto decompõe o resultado de uma observação como efeito fixo (população média) e o efeito aleatório (UF específica). Os efeitos aleatórios específicos das UFs incorporam a variabilidade entre as UFs. Desse modo, considera-se que parte da variabilidade é intra-indivíduos ao longo do tempo. Em outras palavras, o modelo permite que o gasto social do Acre seja diferente do gasto social de São Paulo, pois reflete o quanto o perfil individual se afasta do perfil médio. Além disso, pode-se

---

<sup>16</sup> <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/>

<sup>17</sup> <http://www.ibge.gov.br/home/>

<sup>18</sup> <http://www.ipeadata.gov.br/>

<sup>19</sup> <http://www2.datasus.gov.br/DATASUS/index.php>



**10º ENCONTRO** CIÊNCIA POLÍTICA E A POLÍTICA:  
MEMÓRIA E FUTURO  
Associação Brasileira de Ciência Política  
Belo Horizonte  
30 de agosto a 2 de setembro - 2016

detectar melhor as diferenças entre as Unidades da Federação (heterogeneidade). É possível, também, observar a dinâmica das variáveis explicativas ao longo do tempo.

Os gráficos 1, 2 e 3 apresentam as características da base de dados que será considerada para o modelo de dados em painel. Notamos que: (i) a correlação linear entre a despesa não vinculada com educação e a despesa não vinculada com a saúde é baixa ( $\rho = 0,0707$ ); (ii) quanto à despesa não vinculada em saúde, esta foi observada pela situação (Esquerda: Sim/Não) e por UF (Gráfico 2). Nesse gráfico, pode-se perceber a grande variabilidade do gasto não vinculado do estado do Acre quando o governo é de esquerda. Já quando o governo não é de esquerda, merece destaque a variância de Roraima do gasto em saúde; (iii) em relação à despesa não vinculada na educação, foi construído o mesmo gráfico que o anterior observando essa variável por situação e por UF (Gráfico 3). Nesse gráfico, pode-se perceber a heterogeneidade do Paraná em um governo que não é de esquerda e a situação do Espírito Santo e Ceará quando o governo é de esquerda.

O gráfico abaixo mostra o diagrama de dispersão e coeficiente de correlação. Isso indica que os resultados são fracos para moderados para as variáveis quantitativas.

Gráfico 1 – Diagrama de dispersão, estimativa de densidade Kernel e coeficiente de correlação linear de Pearson



# 10º ENCONTRO CIÊNCIA POLÍTICA E A POLÍTICA: MEMÓRIA E FUTURO

## Associação Brasileira de Ciência Política

Belo Horizonte  
30 de agosto a 2 de setembro - 2016

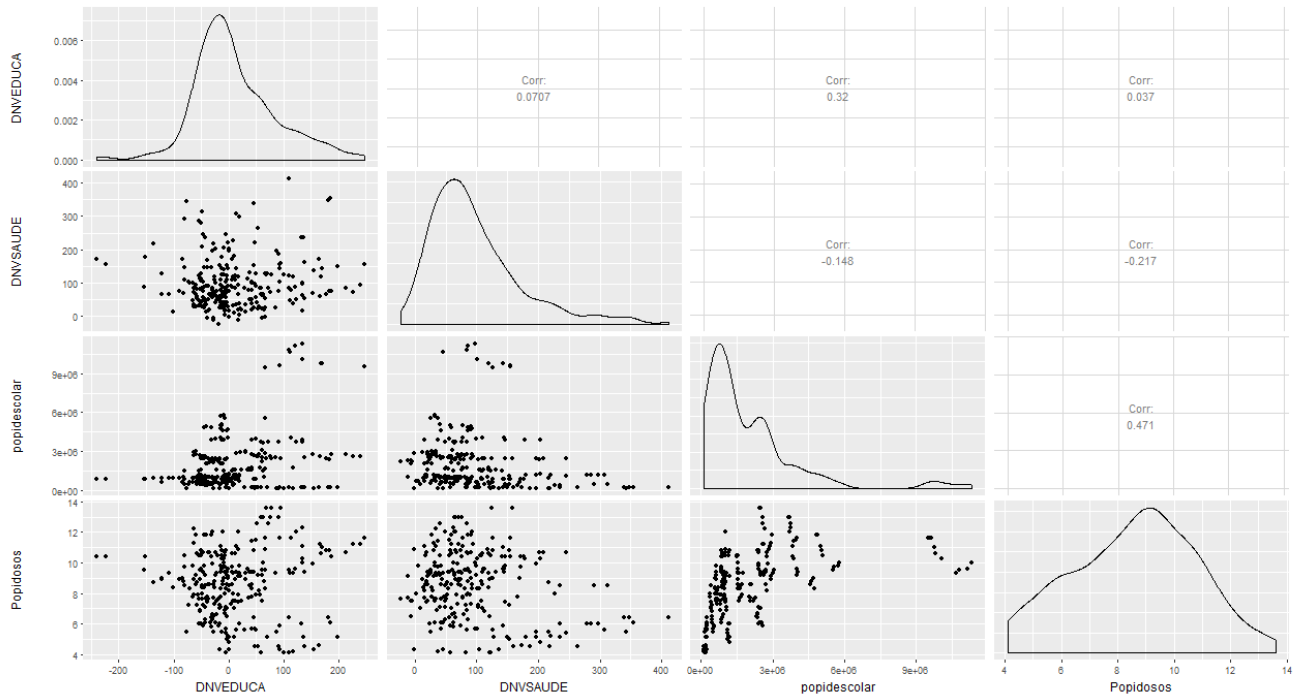


Gráfico 2 – Despesa não vinculada em saúde por Esq e UF

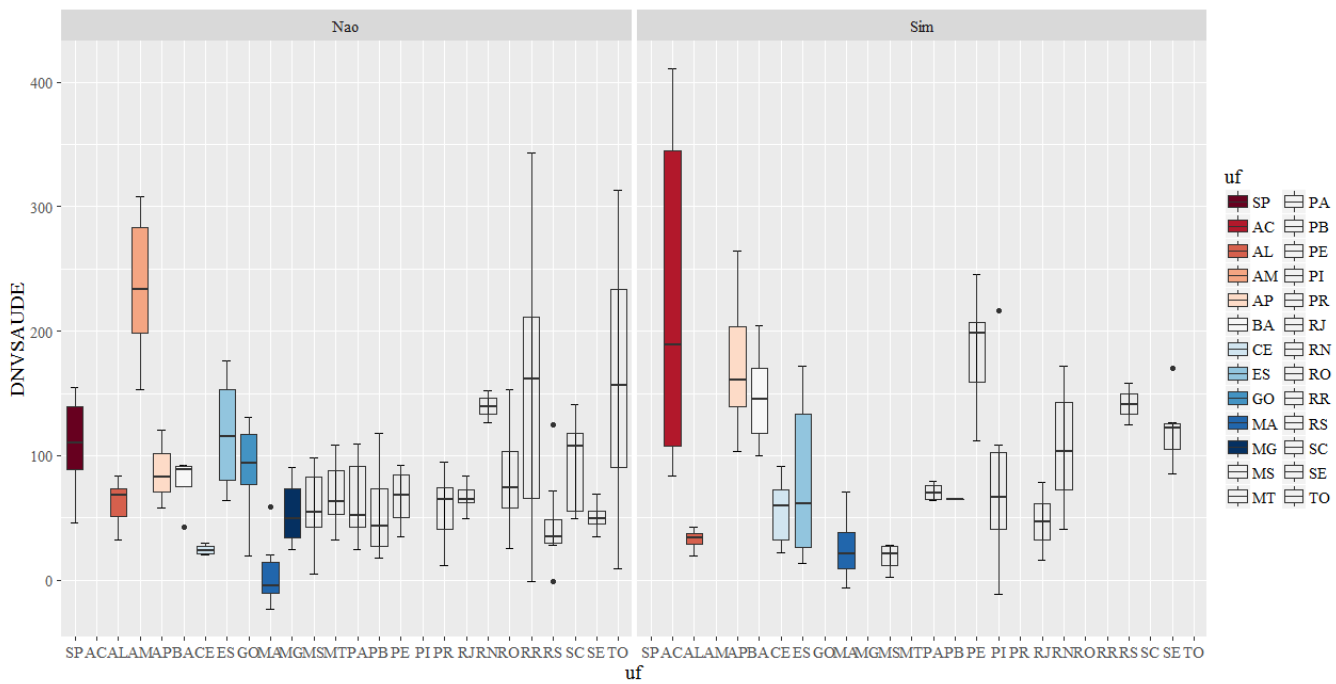
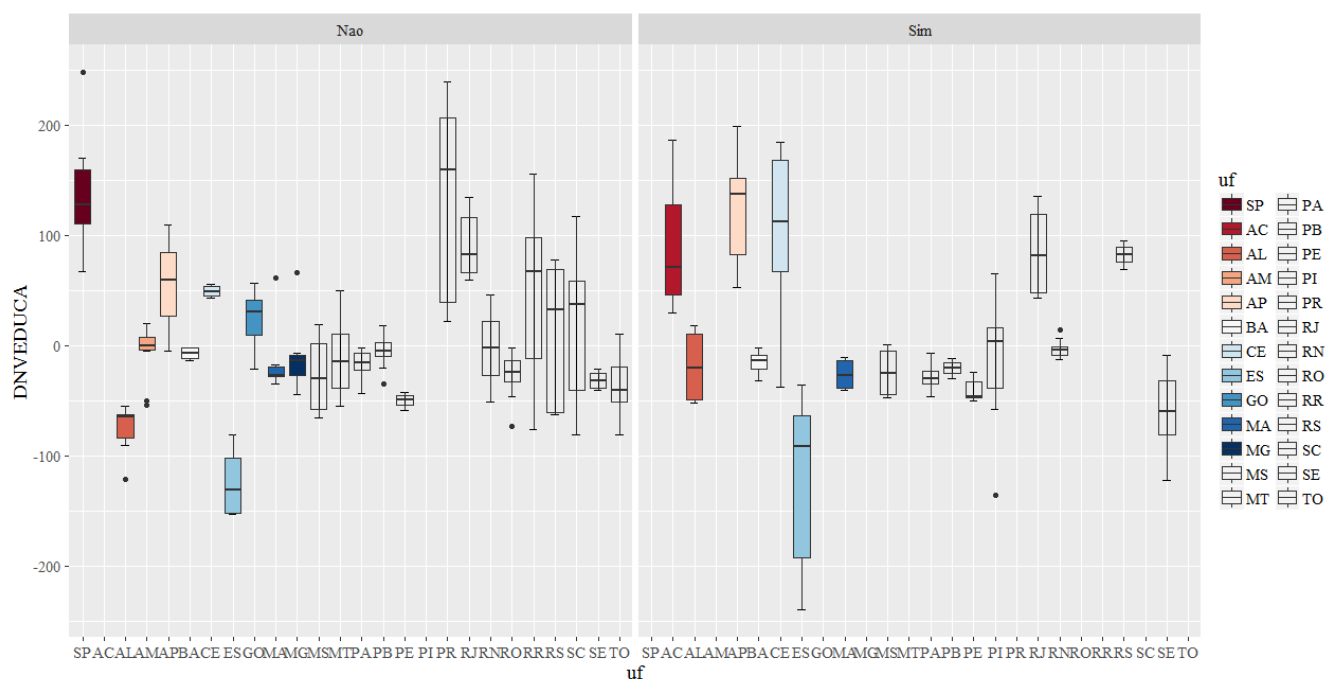




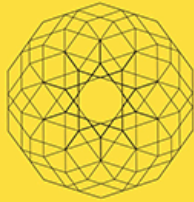
Gráfico 3 – Despesa não vinculada em educação por Esq e UF



A tabela abaixo mostra que os resultados são significativos para Saúde ( $F=16,3721, p\text{-valor}=0,0001$ ), mas não para Educação ( $F=0,12773, p\text{-valor}=0,7211$ ). Em outras palavras, rejeitamos a hipótese nula de igualdade entre esquerda e não esquerda no caso da saúde. Adicionalmente, incluímos o coeficiente de efeitos fixos da regressão da média condicional (Tabela 2).

Tabela 1 – ANOVA para despesa não vinculada em educação e em saúde

Fonte de variação	Modelo 1 - DNV EDUCAÇÃO		Modelo 2 - DNV SAÚDE	
	estatística F	p-valor	estatística F	p-valor
Intercepto	7,74386	0,0058	983,3551	<,0001
Esquerda	0,12773	<b>0,7211</b>	16,3721	<b>0,0001</b>
popUrbana	22,35223	<,0001	26,1537	<,0001
Ano	3,33373	0,0692	297,8823	<,0001
Maiologcoal	5,6409	0,0184	2,147	0,1442
Apoiopres	0,52402	0,4699	4,6129	0,0328



popidescolar	38,55009	<,0001	-	-
Popidosos	-	-	5,5382	0,0195
População de 0 a 4 anos	-	-	54,1459	<,0001

A despesa não vinculada em saúde tende a aumentar com o governo de esquerda (Tabela 1). Conforme o esperado, governos de esquerda tendem a ter mais gasto social, além do mínimo constitucional, na área da saúde. Este resultado não se confirmou para o estudo da educação.

Com relação às demais variáveis políticas, a variável que mede o impacto do apoio legislativo do governador (*Maiolegcoal*), não apresentou significância estatística ( $F = 2,147$ ,  $p = 0,1442$ ). Já a variável que mede o impacto do alinhamento ideológico do governador com o governo federal (*Apoiopres*) evidencia um efeito principal para despesas não vinculadas em Saúde ( $F = 4,6129$ ,  $p < 0,0328$ ). Significa dizer que a hipótese segundo a qual governos estaduais cujos partidos pertencem à coalizão do presidente da República gastam mais em saúde foi comprovada. A lógica desse argumento deriva do fato de que os estados controlados por governos alinhados ideologicamente com o governo federal recebem maiores repasses e, portanto, têm maiores margens para além do mínimo constitucional para gastar.

No que diz respeito às variáveis demográficas, os resultados revelaram que quanto maior a população urbana, maior o gasto para além do mínimo constitucional em saúde e menor, em educação. A variável relativa à população em idade escolar apresentou significância estatística ao nível de 1% e relação positiva para a educação. Para a saúde, a significância estatística foi para a população idosa (mais de 60 anos), ao nível de 5%, e para a população com idade de 0 a 4 anos (1%). Todavia, a significância estatística do efeito fixo foi apenas para a variável da população com idade de 0 a 4 anos ao nível de 5% ( $p = 0,0139$ ). Contudo, contrário ao previsto, o sinal foi negativo, indicando baixa preocupação dos governos estaduais, independente da sua inclinação ideológica, com a saúde dos idosos e com políticas de combate à redução da mortalidade infantil, que exigiriam gastos mais elevados em saúde.



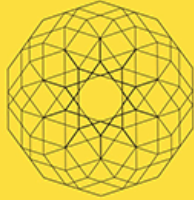


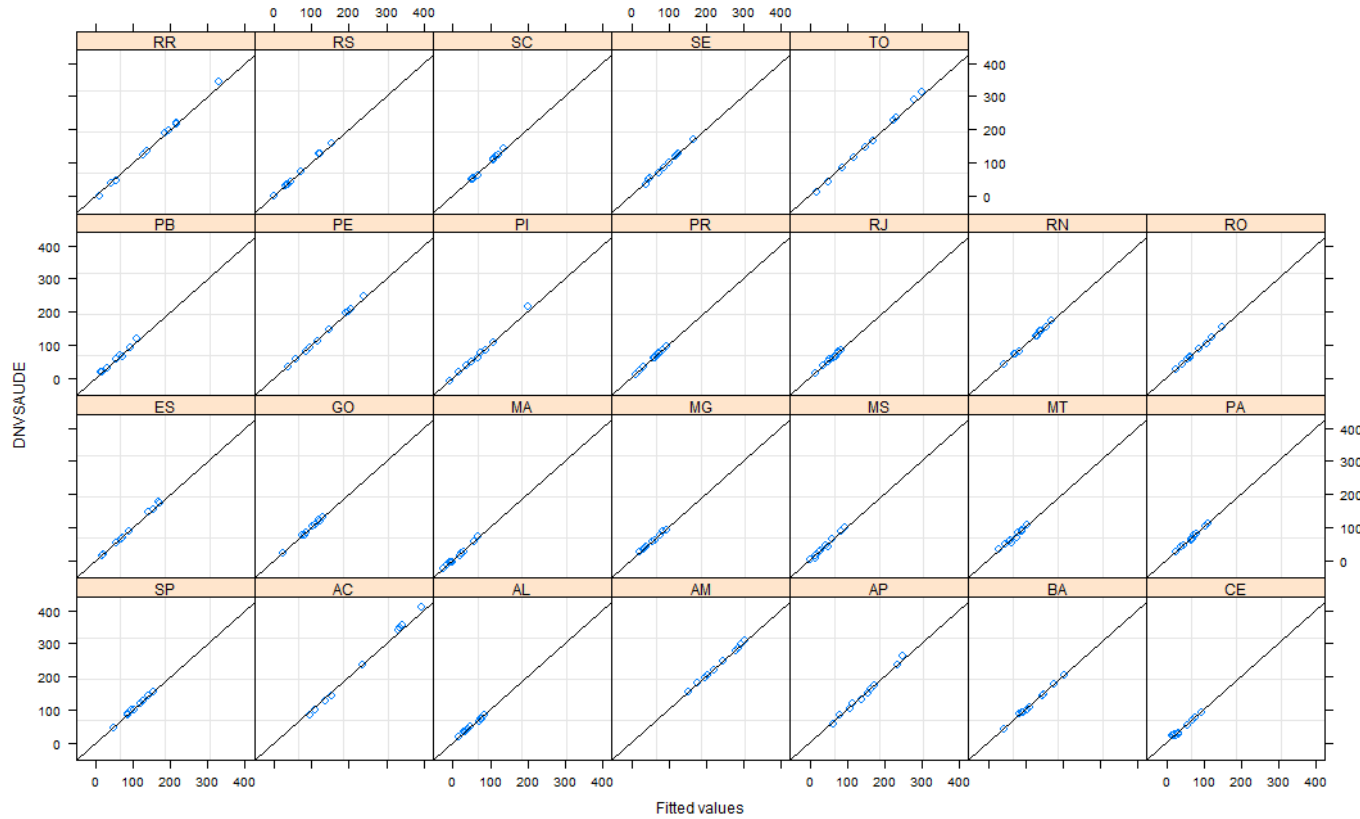
Tabela 2 – Coeficientes dos Efeitos fixos dos modelos longitudinais

	Modelo 1 - DNV EDUCAÇÃO			Modelo 2 - DNV SAÚDE		
	Estimativa	Erro padrão	p-valor	Estimativa	Erro padrão	p-valor
Intercepto	3443,1160	2670,4259	0,1986	-22241,741	4603,558	0,0000
Esquerda	9,4780	8,4708	0,2644	8,448	6,659	0,2059
popUrbana	-0,7080	1,5293	0,6437	1,414	1,227	0,2501
Ano	-1,4590	1,3185	0,2697	11,155	2,305	0,0000
Maioregcoal	-11,2530	9,4833	0,2366	-8,27	7,692	0,2835
Apoiopres	1,9460	7,4170	0,7933	11,99	5,849	0,0415
popidescolar	0,0000	0,0000	0,0994	-	-	-
Popidosos	-	-	-	-7,653	6,538	0,2430
População de 0 a 4 anos	-	-	-	-14,872	5,996	0,0139

Esse modelo apresenta uma grande aderência aos dados com um Pseudo-R<sup>2</sup> baseado na razão de verossimilhança de 0,65 no caso do Modelo educação e 0,78 no caso do Modelo saúde. Para corroborar esse resultado, foi construído um gráfico com o ajuste modelo de despesa livre (não vinculada) na saúde para cada UF. O eixo Y são os registros observados e o eixo X é o modelo estimado.



Gráfico 4 – Ajuste do modelo de despesa livre (não vinculada) na saúde



### Considerações Parciais

Qual o balanço que podemos fazer da discussão precedente? Os testes estatísticos comprovaram parcialmente a Hipótese 1 de trabalho, segundo a qual o gasto social, no caso, em saúde, para além do mínimo constitucional, nos estados brasileiros é função do posicionamento ideológico dos atores que os governam. Comprovaram ainda parcialmente a Hipótese 2: governadores posicionados à esquerda do espectro tendem a ampliar os gastos na área social, no caso, em saúde, para além do mínimo constitucional, do que governadores posicionados à direita do espectro.

Por que a esquerda foi significativa para a despesa livre (não vinculada) da saúde, mas não foi para a despesa livre da educação? Uma das respostas possível já estava prevista no presente ensaio. A Emenda Constitucional nº 29, de 2000, estabeleceu que as esferas estaduais destinassem 12% de parte de suas receitas à saúde e, no caso da educação, a Emenda Constitucional nº 14, de 1996



**10º ENCONTRO** CIÊNCIA POLÍTICA E A POLÍTICA:  
MEMÓRIA E FUTURO  
Associação Brasileira de Ciência Política  
Belo Horizonte  
30 de agosto a 2 de setembro - 2016

(Fundef/Fundeb), determinou alíquota ainda mais elevada, 25%. Desta forma, é possível sustentar que o grau de liberdade para gastos além do mínimo constitucional de governos de esquerda sejam mais evidentes no âmbito da saúde, dado o nível de vinculação relativamente mais baixo, vis-à-vis o da educação.

Com relação às demais variáveis políticas, vimos que o gasto social não é função da maioria legislativa dos governos. Diferentemente, revelam que, no caso da análise do gasto em saúde, o alinhamento ideológico entre governo estadual e federal impacta de forma significativa e positiva o gasto extra. No que diz respeito às variáveis demográficas, os resultados revelaram que quanto maior a população urbana, maior o gasto para além do mínimo constitucional em saúde e menor, em educação. A variável relativa à população em idade escolar apresentou significância estatística ao nível de 1% e relação positiva para a educação. Para a saúde, a significância estatística foi para a população idosa (mais de 60 anos), ao nível de 5%, e para a população com idade de 0 a 4 anos (1%). Todavia, a significância estatística do efeito fixo foi apenas para a variável da população com idade de 0 a 4 anos ao nível de 5% ( $p=0,0139$ ). Contudo, contrário ao previsto, o sinal foi negativo, indicando baixa preocupação dos governos estaduais, independente da sua inclinação ideológica, com a saúde dos idosos e com políticas de combate à redução da mortalidade infantil, que exigiriam gastos mais elevados em saúde.



## ***Referências***

ALESINA, A. e ROSENTHAL, H., 1995. *Partisan Politics, Divided Government, and the Economy*. Cambridge University Press.

ALESINA, A., HAUSMANN, R., HOMMES, R. e STEIN, E., 1999. Budget Institutions and Fiscal Performance in Latin America. *Journal of Development Economics*, nº 59, pp.253-273.

AMES, B., 2003. *Os entraves da democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.

AMORIM NETO, O. e BORSANI, H., 2004. Presidents and Cabinets: The Political Determinants of Fiscal Behavior in Latin America. *Studies in Comparative International Development*, nº 39, pp. 3-27.

ARRETCHE, M., 2009. Continuidades e descontinuidades da Federação Brasileira: de como 1988 facilitou 1995. *Dados* 52 (2), pp. 377-423.

BATISTA, C., 2008. Partidos Políticos, Ideologia e Política Social na América Latina: 1980-1999. *Dados*. Rio de Janeiro, v. 51 (3), pp. 633-672.

BORSANI, H., 2003. *Eleições e Economia. Instituições Políticas e Resultados Macroeconômicos na América Latina (1979-1998)*. 1. ed. Belo Horizonte: Editora UFMG.

CHEIBUB, J. A., FIGUEIREDO, A. & LIMONGI, F., 2009. Partidos Políticos e Governadores como Determinantes do Comportamento Legislativo na Câmara dos Deputados, 1988-2006. *Dados*. Rio de Janeiro, v. 52, pp. 263-299.

FIGUEIREDO, A., LIMONGI, F. (1999). *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.

\_\_\_\_\_, 2008. *Política Orçamentária no Presidencialismo de Coalizão*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.

HALLERBERG, M. e MARIER, P., 2004. Executive Authority, the Personal Vote, and Budget Discipline in Latin American and Caribbean Countries. *American Journal of Political Science* 48, pp. 571-587.

HICKS, A. e SWANK., 1984. Government Redistribution in Rich Capitalist Democracies. *Policy Studies Journal*, 13, pp. 265-86.

JONES, SANGUINETTI & TOMMASI., 1999. Politics, Institutions, and Fiscal Performance in a Federal System: an analysis of the Argentine provinces. *Journal of Development Economics*, Vol. 61, pp. 305-333.

MAINWARING, S., 2001. *Sistemas Partidários em Novas Democracias: o caso do Brasil*. Porto Alegre: Mercado Aberto.



**10º ENCONTRO** CIÊNCIA POLÍTICA E A POLÍTICA:  
MEMÓRIA E FUTURO  
Associação Brasileira de Ciência Política  
Belo Horizonte  
30 de agosto a 2 de setembro - 2016

MEJÍA ACOSTA, A. e COPPEDGE, M., 2001. Political Determinants of Fiscal Discipline in Latin América, 1979-1998. In *XXIII Congresso Internacional da Latin American Studies Association*. Washington, D.C.

POWER, T. & ZUCCO JR., C. 2009. Estimating Ideology of Brazilian Legislative Parties, 1990-2005: A Research Communication. *Latin American Research Review*, Baltimore, v. 44, n. 1, p. 218- 246.

RIBEIRO, L. M., 2005. *Partidos e Políticas Sociais nos Municípios Brasileiros (1996-2003)*. Tese de Doutorado. Rio de Janeiro: IUPERJ.

SANTOS, F. (2003). *O Poder Legislativo no Presidencialismo de Coalizão*. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ. – Introdução, Caps. 1 e 2.

SÁTYRO, N., 2008. *Política e Instituições e a Dinâmica das Políticas Sociais nos Estados Brasileiros: uma análise após a redemocratização*. Tese de Doutorado. Rio de Janeiro: IUPERJ.

TUFTE. E., 1978. *Political Control of the Economy*. Princeton University Press, New Jersey.