

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS  
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

**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

Belo Horizonte  
2015

Maíra dos Santos Moreira

**PARTIDOS POLÍTICOS E POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL  
NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS:  
uma análise do impacto dos partidos no período entre 2005 e 2012**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal Minas Gerais, como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Orientadora: Profa. Dra. Márcia Miranda Soares

Belo Horizonte  
2015

320

M838p  
2015

Moreira, Maíra dos Santos

Partidos políticos e política de assistência social nos municípios brasileiros [manuscrito] : uma análise do impacto dos partidos no período entre 2005 e 2012 / Maíra dos Santos Moreira. - 2015.

108 f.

Orientadora: Márcia Miranda Soares.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas.

Inclui bibliografia.

1.Ciência política – Teses. 2.Assistência Social - Teses.  
3.Partidos políticos - Teses. 3.Brasil – Municípios – Teses .  
I. Soares, Márcia Miranda. II. Universidade Federal de Minas Gerais. Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas.  
III. Título.



UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

UFMG

## ATA DA DEFESA DA DISSERTAÇÃO DA ALUNA MAÍRA DOS SANTOS MOREIRA

Realizou-se, no dia 03 de julho de 2015, às 14:00 horas na sala 2080 da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais, a defesa de dissertação, intitulada "**PARTIDOS POLÍTICOS E POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS: uma análise do impacto dos partidos no período entre 2005 e 2012**", apresentada por MAÍRA DOS SANTOS MOREIRA, número de registro 2013664154, graduada no curso de ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em CIÊNCIA POLÍTICA, à seguinte Comissão Examinadora: Profa. Márcia Miranda Soares - Orientadora (DCP/UFMG), Prof. Carlos Ranulfo Félix de Melo (DCP/UFMG) e Prof. Bruno Lazzarotti Diniz Costa (FJP).

A Comissão considerou a dissertação:

Aprovada

Reprovada

Finalizados os trabalhos, lavrei a presente ata que, lida e aprovada, vai assinada pelos membros da Comissão.

Belo Horizonte, 03 de julho de 2015.

Profa. Márcia Miranda Soares – Orientadora  
(DCP/UFMG)

Prof. Carlos Ranulfo Félix de Melo  
(DCP/UFMG)

Prof. Bruno Lazzarotti Diniz Costa  
(FJP)

## AGRADECIMENTOS

Escrever os agradecimentos sobre o momento marcante e intenso que foi (e ainda está sendo) meu mestrado é uma tarefa árdua para mim. Muitas pessoas foram essenciais nessa trajetória. Sem todo o apoio que me foi dado pelos amigos, familiares e colegas, eu certamente não teria conseguido concluir mais essa etapa. Gostaria de agradecer imensamente a todas essas pessoas.

Agradeço ao Diego, um companheiro e tanto, que me acalmou e ajudou nos momentos de desespero, revisou trabalhos, conferiu dados, buscou textos de referência (ali na biblioteca ou em rincões inimagináveis da internet) e me deu todo suporte prático e emocional. Que a vida nos dê infinitas oportunidades de rever e reconstruir textos e tessituras um do outro.

Agradeço a todos os professores que fizeram parte da minha formação no curso de Ciências Sociais da UFMG, no de Administração Pública da FJP e no mestrado em Ciência Política. A construção e reconstrução diária da pessoa e profissional que sou tem relação direta com os ensinamentos que me foram passados pelos meus professores, embora meus erros e equívocos sejam, claro, de minha inteira responsabilidade. Agradeço especialmente à minha professora Márcia, que aceitou o desafio de orientar a pessoa ansiosa e perdida que sou. Outro agradecimento especial é para o professor Bruno Lazzarotti, que já na minha graduação em Administração Pública me despertou para os desafios de compreensão e de gestão da política brasileira de assistência social.

Agradeço aos meus colegas de trabalho e chefes, Luís Otávio e, já na reta final, André Quintão, que reconheceram a importância de minha formação e foram compreensivos com minha agenda acadêmica atribulada.

Agradeço a todos os familiares, em especial minha mãe, minha irmã e meu pai, que compreenderam minhas ausências e se mantiveram confiantes na minha capacidade mesmo quando o acúmulo de tarefas, os prazos curtos e outras dificuldades me faziam duvidar se eu conseguiria.

Agradeço a todos os meus amigos (os amigos da época de colégio, a turma das piris, os colegas da graduação, etc) que também compreenderam minhas ausências e torceram pelo meu sucesso. Um agradecimento especial à Marina, pelo apoio emocional e metodológico no desenvolvimento da dissertação.

Agradeço também à Robertinha, que escutou com paciência e empatia minhas lamúrias sobre as dificuldades em conciliar minhas prioridades dos anos recentes e se manteve do meu lado com todo seu carinho e afeto nos momentos mais tristes e difíceis.

## RESUMO

A presente pesquisa busca 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. Essa pergunta surgiu da inquietação a respeito do que poderia explicar as diferenças existentes entre os municípios mesmo com a crescente consolidação do Sistema Único de Assistência Social e dos mecanismos federais de coordenação e indução da municipalização da política. Uma das possíveis explicações para as diferenças entre os municípios é o impacto dos partidos que governam a prefeituras, de suas posições ideológicas e de seu alinhamento com o Executivo Nacional. A hipótese sobre o alinhamento com o governo federal foi construída tendo em mente a priorização e impulsionamento dados à política de assistência social por este nível de governo desde 2004. Para responder a essa questão, foram construídos dez modelos analíticos, aplicando a técnica de regressão multivariada. 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. Apesar da confirmação de que o partido que governa o município impacta o desenvolvimento da política de assistência social, tal impacto ainda é modesto quando comparado com outros fatores explicativos, em especial, com o legado.

**Palavras chave:** assistência social, partidos políticos, municípios brasileiros.

## ABSTRACT

The present dissertation aims at verifying whether the party of the mayor (head of the executive) is one of the explanatory factors for the development of social assistance policy in Brazilian municipalities between 2005 and 2012. This question arose from a concern about what might explain the differences between the municipalities even with the increasing consolidation of the Brazilian Single Social Assistance System (*Sistema Único de Assistência Social*) and of the coordination and induction federal mechanisms of the municipalization of the social assistance policy. One possible explanation for the differences between the municipalities is the impact of the parties that govern municipalities, their ideological positions and their alignment with the National Executive. The hypothesis on the alignment with the federal government was built considering the prioritization and fostering given to social assistance policy for this level of government since 2004. To address this issue ten analytical models were built applying multivariate regression. The results show that, among the political factors, what seems to matter the most to explain the development of social assistance policy in the municipalities in the analyzed period is the partisan alignment with the federal government. The fact that the mayor's party integrates the presidential coalition has a positive effect on municipalities social assistance spending and on human resources allocated. Despite confirming the party governing the municipality impacts the development of the social assistance policy, such impact is still modest when compared to other explanatory factors, in particular, the legacy.

**Key words:** social assistance, political parties, Brazilian municipalities

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Participação dos entes federados no financiamento da .....	43
Gráfico 2: Grupos ideológicos da/os prefeita/os eleita/os em 2004 e 2008 .....	81

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Número mínimo de CRAS .....	52
Quadro 2: Partidos integrantes da coalizão presidencial .....	82
Quadro 3: Variáveis independentes .....	86

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Caracterização do órgão gestor da assistência social nos municípios brasileiros 2005, 2009 e 2013 .....	45
Tabela 2: Existência de Conselho Municipal de Assistência Social 2005, 2009 e 2013 .....	46
Tabela 3: Existência de Plano Municipal de Assistência Social 2005, 2009 e 2013 .....	47
Tabela 4: Existência de Fundo Municipal de Assistência Social 2005, 2009 e 2013 .....	47
Tabela 5: Existência de avaliação anual do Plano Municipal de Assistência Social 2005, ...	48
Tabela 6: Gasto médio municipal anual na função assistência social, em relação às famílias pobres por porte populacional e desvio-padrão total de 2005 a 2012 (em R\$) .....	49
Tabela 7: Gasto médio municipal anual na função assistência social, em relação às famílias pobres e por região de 2005 a 2012 (em R\$) .....	49
Tabela 8: Média de servidores estatutários com nível superior a cada 10.000 famílias pobres, por porte populacional – Brasil - 2005, 2009 e 2013 .....	50
Tabela 9: Média de servidores estatutários com nível superior a cada 10.000 famílias pobres, por região .....	51
Tabela 10: Nível de adequação do número de CRAS existentes no município por porte populacional 2007, 2009 e 2013 .....	53
Tabela 11: Nível de adequação do número de CRAS .....	54
Tabela 12: Classificação dos partidos de esquerda para direita .....	72
Tabela 13: Posições relativas do PT, PSDB, PMDB e PFL, na Amostra 1 .....	73
Tabela 14: Partido da/o prefeita/o eleito nos municípios brasileiros em 2004 e 2008 .....	80
Tabela 15: Partidos da/o prefeita/o .....	82
Tabela 16: Correlações entre gastos com assistência social, total de servidores estatutários com nível superior e adequação da quantidade de CRAS no município .....	84
Tabela 17: Regressão com servidores estatutários com curso superior em relação a famílias pobres nos municípios brasileiros, mandatos 2005 e 2009 .....	90
Tabela 18: Regressão com adequação do número de CRAS nos municípios brasileiros mandato 2009 .....	92

### LISTA DE SIGLAS

BPC	Benefício de Prestação Continuada
CadÚnico	Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal
Centro POP	Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua
CF/88	Constituição Federal de 1988
CMAS	Conselho Municipal de Assistência Social
CRAS	Centros de Referência de Assistência Social
CREAS	Centros de Referência Especializados de Assistência Social
FMAS	Fundo Municipal de Assistência Social
FNAS	Fundo Nacional de Assistência Social
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
LOAS	Lei Orgânica de Assistência Social
MAS	Ministério da Ação Social
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MUNIC	Pesquisa de Informações Básicas Municipais
NOB-RH/SUAS	Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social
NOB-SUAS	Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PAEFI	Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos
PAIF	Programa de Atenção Integral às Famílias
PBF	Programa Bolsa Família
PIB	Produto Interno Bruto
PLB	Pesquisa Legislativa Brasileira
PMAS	Plano Municipal de Assistência Social
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
SUAS	Sistema Único de Assistência Social

## LISTA DE SIGLAS DE PARTIDOS

ARENA	Aliança Renovadora Nacional
CDU	União Democrata-Cristã (Christlich Demokratische Union, no original em alemão)
DEM	Democratas
PAN	Partido dos Aposentados da Nação
PC do B	Partido Comunista do Brasil
PCB	Partido Comunista Brasileiro
PDC	Partido Democrata Cristão
PDS	Partido Democrático Social
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PHS	Partido Humanista da Solidariedade
PL	Partido Liberal
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PMN	Partido da Mobilização Nacional
PP	Partido Progressista
PPS	Partido Popular Socialista
PR	Partido da República
PRB	Partido Republicano Brasileiro
PRN	Partido da Reconstrução Nacional
PRONA	Partido de Reedificação da Ordem Nacional
PRP	Partido Republicano Progressista
PRTB	Partido Renovador Trabalhista Brasileiro
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSC	Partido Social Cristão
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PSDC	Partido Social-democrata Cristão
PSL	Partido Social Liberal
PSOL	Partido Socialismo e Liberdade
PT	Partido dos Trabalhadores
PT do B	Partido Trabalhista do Brasil
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
PTC	Partido Trabalhista Cristão
PTN	Partido Trabalhista Nacional
PV	Partido Verde

## SUMÁRIO

Introdução.....	9
Capítulo 1: A política de assistência social no Brasil.....	14
1.1    A trajetória da assistência social dentro do sistema de proteção social brasileiro .....	15
1.2    A política de assistência social na Constituição Federal de 1988 e seu desenvolvimento posterior .....	19
1.2.1    O processo de descentralização e as competências dos entes federados na política de assistência social .....	22
1.2.2    A nova institucionalidade da política de assistência social no Brasil .....	29
1.2.3    Conceito e bases de organização do SUAS: princípios, diretrizes, ações e equipamentos .....	35
1.2.4    Financiamento do SUAS .....	39
Capítulo 2: Desigualdades na política de assistência social nos municípios brasileiros .....	44
2.1    Dimensão institucionalização .....	44
2.2    Dimensão capacidade de gestão .....	48
2.3    Dimensão oferta de serviços .....	52
Capítulo 3: Políticas públicas e seus determinantes: o papel dos partidos políticos.....	55
3.1    Determinantes das políticas sociais .....	56
3.2    Partidos políticos e políticas públicas.....	59
3.3    Partidos políticos no Brasil .....	70
Capítulo 4: Partidos políticos e assistência social nos municípios brasileiros .....	79
4.1    Os partidos políticos nas prefeituras municipais nas eleições de 2004 e 2008 .....	80
4.2    Os modelos analíticos.....	83
4.3    Resultados.....	88
Conclusões.....	96
Referências .....	101

## 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.

Essa questão surgiu da inquietação diante, por um lado, da sistematização da política de assistência social e dos mecanismos de indução federal para o seu desenvolvimento no nível local, e, por outro lado, da existência de diferenças entre os municípios no que diz respeito à estrutura para gestão da política e oferta de serviços.

Diversos trabalhos apontam um crescimento do nível de consolidação e desenvolvimento da política 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; BRASIL.MDS, 2013b).

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). Foram estabelecidos dois tipos de proteção, Proteção Social Básica e Proteção Social Especial, cada um deles com público-alvo e equipamentos de prestação dos serviços também definidos em nível nacional. A composição mínima das equipes de referência dos tipos de proteção e as funções essenciais para a gestão do SUAS em todas as esferas de governo também estão estabelecidas em norma nacional (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, então, 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 (BRASIL. MDS, 2013b). Esse processo teve nível considerável de êxito, como destacam os trabalhos mencionados acima (PALOTTI, 2008; SPINELLI, 2008; JACCOUD; HADJAB; CHAIBUB, 2009; COSTA e MOREIRA, 2012; BRASIL.MDS, 2013b).

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 por diferentes escolhas da gestão do governo municipal, motivadas por questões ideológico-partidárias. Disso surgiu a pergunta desta pesquisa, sobre a existência de 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.

A literatura que analisa os determinantes das políticas públicas destaca uma série de fatores, como os fatores socioeconômicos, os efeitos de legado das políticas prévias e os aspectos institucionais. Algumas abordagens enfatizam o potencial explicativo da dimensão socioeconômica sobre as políticas sociais. Elas veem o processo de industrialização, o crescimento econômico e seus efeitos demográficos como causas centrais da emergência do *welfare state* nos países capitalistas desenvolvidos no pós II Guerra (WILENSKY, 1975). Outras perspectivas enfatizam os fatores político-institucionais. Entre essas merece destaque a abordagem do institucionalismo histórico, que vê nas instituições condicionantes importantes de todo o processo político e destaca que as políticas adotadas em um momento influenciam a distribuição de recursos econômicos e políticos e as estratégias políticas adotadas pelos atores, tornando-se pontos de referência para as políticas em momento futuro (SKOCPOL, 1985; PIERSON, 1995; AMENTA, 2005; MENICUCCI, 2007).

Os modelos explicativos construídos aqui buscam considerar, além dos fatores políticos, interesse principal da pesquisa, os fatores apontados pela literatura que se aplicam ao caso dos municípios. A técnica utilizada para realização destes testes é 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. A fonte dos dados de total de servidores e de número de CRAS, assim como de outros dados utilizados no capítulo 2 para a descrição da situação dos municípios na política de assistência social, foi o Suplemento Especial de Assistência Social incluído nas versões de 2005, 2009 e 2013 da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Os totais de despesas com assistência social

dos municípios foram buscados nos bancos de dados da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), disponíveis anualmente. Em função do período dos mandatos de prefeito municipal e da disponibilidade dos dados específicos da assistência social, o recorte temporal da pesquisa começa em 2005 e termina em 2012, abrangendo dois mandatos. Como explicado no capítulo 4 (seção 4.2), tendo em conta o momento da coleta e a natureza das variáveis, os dados da MUNIC utilizados nos modelos analíticos retratam situação da política no final do mandato que encerrou no ano anterior, de modo que os dados de 2013 representam a situação deixada por quem governou até 2012.

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. A fonte dos dados de partido da/os prefeita/os e se ele integra a coalizão presidencial foi 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).

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 variáveis de legado consideradas são as variáveis dependentes no início do mandato analisado, de modo que seus dados foram buscados nas mesmas fontes daquelas. A fonte dos dados das variáveis de desenvolvimento humano e de nível de urbanização foi a Matriz de Informações Sociais do MDS, que os consolida a partir do Censo Demográfico do IBGE.

Do objetivo de verificar se o partido que governa a prefeitura é um fator explicativo das variações observadas entre os municípios 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;
- 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.

Tendo em consideração a multiplicidade de fatores apontados pela literatura como explicativos das políticas públicas, espera-se que os partidos tenham um papel complementar na explicação da política de assistência social nos municípios brasileiros.

A principal hipótese deste trabalho é que o partido da/o prefeita/o é um dos fatores explicativos do nível de desenvolvimento da política no município por três diferentes ângulos:

- Prefeita/os de partidos que integram a coalizão de governo do nível federal teriam maior impacto no desenvolvimento da política de assistência social;
- Prefeita/os do mesmo partido do/a presidente/a (que é o PT em todo o período analisado) teriam correlação com maior desenvolvimento da política de assistência social;
- Prefeita/os de partidos mais à esquerda do espectro ideológico estariam associados a um maior desenvolvimento da política de assistência social no município.

A hipótese 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).

A literatura especializada apresenta evidências controversas a respeito da capacidade explicativa dos partidos políticos em relação às políticas públicas. Analisando o gasto social de 21 países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) entre as décadas de 1960 e 1970, Castles conclui que a política partidária era um dos principais determinantes do gasto social. Os partidos de direita tendiam a gastar menos e os social-democratas, mais. Caul e Gray analisaram indicadores de desempenho econômico e gasto governamental e destacam, que, embora existam casos como o da Alemanha, onde mudanças na composição partidária do governo geraram o impacto previsto nos indicadores, apenas uma minoria das relações testadas foram significativas e na direção esperada (CAUL e GRAY, 2000). 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 realizando um meta-análise de estudos empíricos. Na maioria dos testes observaram-se coeficientes não significativos, sendo o estudo uma evidência da ausência de impacto dos partidos políticos sobre as políticas públicas. Trabalhos como o Ribeiro (2006) e Sátyro (2006) buscam fazer análises semelhantes para o Brasil. O primeiro conclui que o PT apresenta provisão de políticas sociais superior aos demais partidos, mas destaca que as diferenças entre os

partidos são muito reduzidas. No trabalho de Sátyro os partidos dos governadores não foram significativos na explicação dos gastos sociais, apontando para a rejeição da hipótese de que a ideologia dos partidos impacta.

Com essa pesquisa buscou-se contribuir para o debate mais amplo sobre o impacto dos partidos a partir da análise de uma política específica, a de assistência social.

Este trabalho se estrutura em cinco capítulos além desta apresentação. O primeiro capítulo trata da política de assistência social no Brasil, sua trajetória e desenho atual, enfatizando o processo de descentralização, a construção, conceito e bases do SUAS e sua lógica de financiamento. O segundo capítulo apresenta alguns dados descritivos da situação atual da política nos municípios brasileiros, destacando as diferenças nos níveis de desenvolvimento da política. O terceiro capítulo apresenta as principais teorias explicativas das políticas públicas e sobre as relações entre ideologia partidária e políticas públicas, analisando também alguns estudos empíricos sobre o tema. O quarto capítulo descreve os modelos construídos e apresenta as análises do impacto do partido da/o prefeita/o e do fato de ele compor a base aliada do governo federal no nível de desenvolvimento da política de assistência social nos municípios.

O último capítulo recupera as principais conclusões da pesquisa. Dentre os achados da pesquisa, merece destaque que, entre os fatores políticos, o que mais parece importar para a explicação do desenvolvimento da política de assistência social nos municípios é o fato do partido da/o prefeita/o integrar a coalizão presidencial. Em vários modelos esta variável apresentou coeficientes significativos e positivos. Quanto aos partidos nominalmente e ao posicionamento ideológico, no entanto, a maioria de seus coeficientes não foram significativos.

## **CAPÍTULO 1: A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL**

Tradicionalmente vinculada à filantropia e marcada pela fragmentação das ações e pela debilidade institucional, a política de assistência social foi reformulada a partir da Constituição Federal de 1988, que a reconheceu como direito do cidadão e responsabilidade estatal e a incluiu como um dos pilares da Seguridade Social.

A nova proposta para a política que emergiu com a CF/88 se consolidou com a regulamentação infraconstitucional posterior. A Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), de 1993, estabeleceu princípios e diretrizes para a política de assistência social, entre eles a universalização dos direitos sociais, a descentralização político-administrativa e a participação popular. A partir de 2004, foram aprovadas diversas regulamentações que detalharam o formato política. Em 2004, foi aprovada a Política Nacional de Assistência Social, que estabeleceu o conceito e as bases do SUAS. À ela seguiram, entre várias outras, a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social de 2005 (NOB-SUAS/2005), a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos de 2006 (NOB-RH/SUAS) e a Lei nº 12.435 de 2011, que alterou a LOAS e inseriu o SUAS e muitas diretrizes que já estavam presentes na normas para dentro da lei orgânica da política.

No arranjo construído a partir dessa regulamentação, a União é a principal formuladora e coordenadora da política e a implementação é feita principalmente pelos municípios. A União assumiu então um papel de coordenação da política e de indução dos municípios, especialmente a partir de 2005 com a NOB-SUAS/2005. Principalmente através 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.

Este capítulo busca apresentar brevemente o histórico e a situação atual da política de assistência social no Brasil. Ele se subdivide em duas seções. A primeira seção aborda a trajetória da assistência social no interior do sistema de proteção social brasileiro, destacando o histórico de desarticulação e debilidade institucional e a sua forte associação com a benemerência e filantropia. A segunda seção apresenta a nova proposta conceitual para a política trazida pela Constituição Federal de 1988 e pela Lei Orgânica da Assistência Social de 1993 e consolidada na regulamentação posterior. Nela são abordados o novo arcabouço institucional da área, com destaque para o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome e para o SUAS; o processo de transferência de atribuições aos municípios e a sistemática de financiamento do SUAS.

## 1.1 A trajetória da assistência social dentro do sistema de proteção social brasileiro

Esping-Andersen (1991) elabora uma conceituação do *welfare state* que considera a forma pela qual os papéis do Estado, do mercado e família se entrelaçam em termos de provisão social. Ele destaca que a análise linear do gasto social, que associa maior gasto a um *welfare state* mais amplo, pode levar a conclusões enganosas. Alguns *welfare states* destinam grande parte de seus gastos à assistência aos mais pobres e outros, a benefícios para grupos privilegiados, como funcionários públicos. Para o autor, o gasto é um epifenômeno da substância teórica do *welfare state*, a qual guarda relação estreita com a forma de entrelaçamento das atividades estatais com o papel do mercado e da família.

Com base nisso, o autor propõe uma tipologia de três regimes de *welfare states*: o liberal, o corporativo e o social-democrata. O regime liberal tem foco na assistência aos comprovadamente pobres com benefícios reduzidos, muitas vezes associados a um estigma, uma vez que apenas os fracassados no mercado têm acesso a estes benefícios. Políticas de estímulo a esquemas de previdência privada, como desoneração fiscal ou subsídios, são frequentes. A aplicação deste modelo tem por consequência o fortalecimento do mercado, pois os cidadãos são estimulados a satisfazer suas necessidades pelo setor privado, sendo a busca pela assistência estatal uma última alternativa. O resultado disso é a edificação “de uma ordem de estratificação que é uma mistura de igualdade relativa da pobreza entre os beneficiários do Estado, serviços diferenciados pelo mercado entre as majorias e um dualismo político de classe entre ambas as camadas sociais” (p. 108). Embora os três modelos sejam tipos ideais, aos quais nenhuma nação se adequa integralmente, podemos citar Estados Unidos, Canadá e Austrália como os melhores exemplos do regime liberal.

No regime corporativo há menos preocupação com a eficiência de mercado e mais com a preservação das diferenças de *status*. Ele emergiu em sociedades mais conservadoras e foi resultado da ampliação do legado histórico do corporativismo estatal para atender à estrutura de classe pós-industrial. O esforço em manter as diferenças de classe e *status* faz da capacidade de redistribuição deste regime quase nula. Esquemas de previdência privada desempenham um papel secundário, pois o aparato estatal se vê pronto para substituir o mercado na provisão de benefícios sociais. Moldado por uma estrutura religiosa de sociedade, o regime corporativo é marcado por um compromisso com a preservação da família tradicional. São comuns benefícios que encorajam a maternidade; a previdência social tipicamente não inclui as mulheres que exercem apenas o trabalho doméstico; e serviços como creches e instituições deste tipo são pouco desenvolvidos. Vigora, portanto, o princípio da subsidiariedade, segundo o qual o Estado deve intervir

apenas quando a capacidade da família se esgota. São exemplos deste tipo de *welfare state* a Áustria, a Alemanha, a França e a Itália.

O terceiro regime é chamado de social-democrata porque, nos países que o adotaram, a social-democracia foi uma força política determinante na reforma social. A atuação do Estado neste modelo é orientada pelos princípios do universalismo e da desmercadorização dos direitos sociais. No lugar de tolerar (e/ou promover) um dualismo entre classes médias e trabalhadoras, os social-democratas buscaram promover a igualdade com melhores padrões de qualidade, oferecendo serviços e benefícios compatíveis com o padrão das novas classes médias. Este regime constrói uma solidariedade universal em torno do *welfare state* e maximiza a capacidade dos indivíduos de se manterem independentemente do mercado. No que diz respeito à família, diferentemente do regime corporativo, busca-se socializar antecipadamente os custos da família. O Estado assume diretamente o cuidado das crianças, idosos e pessoas com deficiência, arcando com uma carga elevada de serviços. Para manter o balanço disso economicamente viável e em consequência do valor dado à independência individual, há um compromisso com o pleno emprego. Este grupo é o que tem menor número de nações e os países da Escandinávia são seus melhores exemplos.

A consolidação da ação social do Estado brasileiro se iniciou nos anos 1930, tendo como modelo o corporativo. Esse modelo orienta-se pela renda e posição ocupacional dos indivíduos no mercado de trabalho, vinculando benefícios a contribuições. Os direitos assegurados pelas políticas típicas desse modelo de proteção social se baseiam no exercício pretérito do trabalho via emprego assalariado e formal. A proteção social era garantida aos que se encontravam ocupados nas profissões reconhecidas e definidas em lei. O acesso a direitos era definido pelo lugar ocupado pelas pessoas no processo produtivo, tal como reconhecido por lei (SANTOS, 1979, p. 75).

É importante destacar que a situação brasileira de então era completamente diferente do quadro histórico dos países desenvolvidos na emergência de seus sistemas de bem-estar. Esses estruturaram seus sistemas em um contexto em que a maioria de sua população economicamente ativa se encontrava empregada e o salário real crescia persistentemente. No Brasil, no entanto, a renda *per capita* era relativamente estreita e uma parte expressiva da população não tinha emprego regular. A combinação entre o contexto socioeconômico experimentado pelo Brasil no momento e o modelo de bem-estar adotado manteve uma grande parte da população fora do alcance do sistema de proteção que se constituía (AURELIANO e DRAIBE, 1989, p. 150; SÁTYRO e SOARES, 2009, p. 7).

O resultado desse processo de consolidação passou por mudanças importantes desde então, especialmente com a Constituição Federal de 1988 (CF/88), contudo, a engenharia institucional adotada inicialmente e a anterioridade da questão do trabalho têm implicações no curso de desenvolvimento do sistema e até na cultura cívica brasileira (CARDOSO Jr e JACCOUD, 2005; SANTOS, 1979).

As propostas no sentido de tornar mais inclusivo o sistema de proteção social que se constituía eram pela ampliação trabalho assalariado. Os projetos de modernização econômica e social no Brasil de então previam a integração dos pobres através de sua incorporação ao mundo do trabalho legalmente regulado. Esta promessa sustentou-se no projeto modernizante dos anos 1930 e, posteriormente, no discurso desenvolvimentista, hegemônico entre os anos 1950 e 1970. Neste contexto, em que a proposta de promoção do bem-estar social era pela conjugação entre crescimento da produção econômica e ampliação do trabalho formal, a proteção social de toda a população em situação de vulnerabilidade não incorporada pelo trabalho regulado realizava-se por instituições não estatais, guiadas por ideais de caridade e solidariedade cristã e apoiadas pelo financiamento público (CARDOSO Jr e JACCOUD, 2005).

Apesar do caráter fragmentado, pouco definido e relativamente instável dos programas de assistência social naquele momento, ao longo do regime militar foi-se produzindo certa densidade organizacional na área. Tratava-se de um conjunto disforme e desarticulado de ações dispersas em diferentes institutos, quase sempre executadas de forma centralizada, sem interlocução com os níveis subnacionais (ARRETCHE, 2000).

Um dos institutos do governo federal responsáveis por ações de assistência social era a Legião Brasileira de Assistência (LBA). A LBA, criada já em 1942 para prestação de serviços assistenciais às famílias dos combatentes da II Guerra Mundial, passou a ser, com o fim da guerra, a responsável por executar e coordenar a política nacional de assistência social e articular outras agências. Em 1969, transformou-se a LBA em fundação vinculada ao Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS). Dirigida pelas primeiras-damas do país, esta agência operava através de núcleos e agências distribuídas em quase todos os municípios brasileiros e de convênios com entidades privadas. A LBA desenvolvia programas próprios, sem relação com a política assistencial dos Estados e municípios onde operava, num arranjo que centralizava tanto a formulação e financiamento quanto a execução dos programas. Em seu âmbito, foram desenvolvidos programas de assistência a crianças e adolescentes, nutrição materno-infantil, assistência aos idosos e pessoas com deficiência e educação para o trabalho (ARRETCHE, 2000, p. 170). É difícil precisar o número de beneficiários e impossível verificar o significado dos benefícios na composição da renda familiar dos diversos programas da LBA. Isso porque a contabilização dos usuários

era frágil e marcada por duplicidade de contagem e a inscrição e cadastramento das famílias e indivíduos oscilavam acentuadamente, segundo “injunções políticas e clientelísticas” (AURELIANO e DRAIBE, 1989, p. 136).

Outro instituto importante foi o Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS), criado em 1938. O CNSS foi criado como um órgão auxiliar do Ministério da Educação e Saúde para avaliar pedidos de subvenções de entidades privadas de assistência, saúde e educação. Assim, suas práticas foram em boa medida de caráter cartorial, sem envolver um planejamento mais amplo ou execução da política de assistência social. O sistema de regulação destas entidades, constituído a partir de então, foi resultado de uma pactuação do Estado com os interesses das classes dominantes e da Igreja, que eram os responsáveis pelas organizações sociais sem fins lucrativos. Dessa forma, o caráter tutelar da assistência social regulada pela Igreja não se modificou com a regulação estatal. A ação do Estado brasileiro na proteção social dos que se encontravam fora do sistema formal de trabalho fez-se, portanto, supletiva às iniciativas privadas, seguindo o princípio da subsidiariedade (MESTRINER, 2005).

O uso do arbitramento de subvenções como forma permanente de relação entre Estado e filantropia foi um mecanismo mais de diluição que de afirmação de direitos. Esta estrutura impediu por décadas a “identidade do cidadão pelo Estado”; o reconhecimento destes cabia às organizações sem fins lucrativos e estas últimas que precisavam se apresentar ao Estado. Uma vez reconhecidas, registradas e caracterizadas como de utilidade pública, as organizações podiam receber a ajuda estatal em forma de subsídios (MESTRINER, 2005, p. 288).

Na área de atenção à criança e ao adolescente, foi instituída, em 1964, a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (FUNABEM), que substituiu o Serviço de Atenção ao Menor (SAM). Inicialmente vinculada ao Ministério da Justiça e, a partir de 1979, ao Ministério da Previdência e Assistência Social, a FUNABEM era responsável pela definição e implantação da Política Nacional do Bem-Estar do Menor – PNBEM, que incluía a atenção e cuidado tanto a crianças e adolescentes vítimas de abandono quanto a adolescentes condenados por infrações penais. Seu funcionamento foi por meio de repasse de recursos, por convênios, às Fundações Estaduais de Bem-Estar do Menor, a municípios e a entidades particulares, reservando as funções normativas e de execução de projetos experimentais à FUNABEM (AGUIAR, 1997, p. 8; ARRETCHE, 2000, p. 171; AURELIANO e DRAIBE, 1989, p. 137).

Em 1972, foi criado o Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN), autarquia vinculada ao Ministério da Saúde com responsabilidade de formular e coordenar a Política

Nacional de Alimentação e Nutrição (SILVA, 1995). O INAN também executava seus programas em uma estrutura organizacional fortemente centralizada. Os alimentos do Programa de Merenda Escolar, por exemplo, eram todos comprados de forma centralizada e depois distribuídos pelo território nacional. O mesmo ocorria com os programas de distribuição de cestas básicas (ARRETCHE, 2000, p. 171).

Com base nisso, pode-se perceber que a política de assistência social executada pelo governo federal 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).

Alguns fatores contribuíram para o esgotamento desse modelo, dentre os quais: a falta de organicidade do conjunto de instituições atuando na área; o agigantamento dos problemas; a insuficiência dos recursos destinados à assistência social e os movimentos sociais em defesa da cidadania, que buscavam maior controle social (AGUIAR, 1997, p. 9).

Com a CF/88 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.

## **1.2 A política de assistência social na Constituição Federal de 1988 e seu desenvolvimento posterior**

A década de 1980 foi um período de reformulação do sistema brasileiro de proteção social. O momento político e econômico experimentado pelo país à época impulsionou o surgimento de uma forte agenda reformista no que se refere às políticas sociais. Por um lado, o movimento pela redemocratização e a ampla mobilização social que ele envolveu reorganizaram e deram visibilidade a uma série de demandas sociais reprimidas durante o período ditatorial. Na luta pela democracia e aprofundamento democrático, o tema da

igualdade e a questão da pobreza ganharam uma dimensão central. Por outro lado, a retração econômica dos anos 1980 fortaleceu a percepção de que a expansão da proteção social pela ampliação do emprego formal encontrava seus limites. A inclusão dos trabalhadores do mercado informal e dos vinculados à economia familiar se mantinha como um desafio para a política de proteção social, ainda fortemente fundamentada na lógica securitária. A pobreza passou a ser interpretada no debate nacional como um fenômeno estrutural, sendo sua regulação pela filantropia insuficiente (CARDOSO Jr. e JACCOUD, 2005, p. 192).

Assim, a partir da CF/88, a responsabilidade pública sobre a proteção social foi ampliada e a ação social do Estado passou a incorporar o tratamento de questões antes tidas como privadas. Isso resultou em mudanças significativas no sistema de proteção social do Brasil. A política de saúde, por exemplo, passou por uma mudança considerável. Até os anos 1980, ela se organizava em dois subsetores: o da saúde pública, caracterizado por um modelo sanitarista de intervenção em saúde, com foco no combate a endemias; e o da medicina previdenciária, que garantia tratamento médico hospitalar apenas para os trabalhadores cobertos pelo sistema previdenciário. Com a CF/88, a saúde foi reconhecida como direito social vinculado à cidadania e passa a ser uma política universal e de caráter permanente (CARDOSO Jr. e JACCOUD, 2005; AURELIANO e DRAIBE, 1989).

Em outras políticas, contudo, a Constituição reafirmou princípios já tradicionais, mas incluiu novos princípios bastante distintos. No caso da previdência social, ao lado da reafirmação de seu caráter contributivo, reconheceu-se uma intervenção diferenciada, desvinculada da contribuição prévia, em relação aos trabalhadores rurais. Assim, apesar de ter inserido inovações importantes, a CF/88 não rompeu completamente com o sistema já instituído.

Para o campo da assistência social a CF/88 trouxe mudanças significativas. Este campo passou a ser considerado responsabilidade estatal, conteúdo de uma política pública de proteção social não contributiva de caráter continuado e não mais um conjunto de ações com atividades e atendimentos eventuais. O princípio da subsidiariedade da ação estatal na área foi desnaturalizado e um novo campo de efetivação dos direitos sociais foi introduzido. A inclusão da assistência social na seguridade representou uma guinada conceitual para a área, que até então ocupava um lugar marginal entre as políticas sociais (SPOSATI, 2009, p. 14).

Sposati destaca que o modelo estabelecido pela Constituição para o sistema de proteção social brasileiro expressa uma relação do presente com o futuro e, portanto, está mais próximo de um vir a ser que de uma racionalidade da real oferta da assistência social

em 1988 e até atualmente. “Ter um modelo brasileiro de proteção social não significa que ele já exista ou esteja pronto, mas que é uma construção que exige muito esforço de mudanças” (SPOSATI, 2009, p.17).

Além da ação social do Estado, a CF/88 também alterou a organização federativa do Estado brasileiro. Durante o regime militar brasileiro, embora formalmente a organização do Estado fosse federativa, as relações intergovernamentais eram mais próximas de um estado unitário. Governadores e prefeitos das capitais e de diversas cidades de médio e grande porte eram, em teoria, selecionados por eleições indiretas, mas, na prática, indicados pela cúpula militar, não contando, pois, com autoridade política derivada de voto popular. Além disto, tanto estados quanto municípios contavam com autonomia fiscal muito limitada, dada a grande centralização financeira no governo federal (ARRETCHE, 1999, p. 114).

Em contraste com o centralismo autoritário desse período, a nova Lei Maior fortaleceu as esferas de governo subnacionais e estabeleceu um sistema de três níveis (triplo federalismo), no qual os municípios são entes federativos autônomos. A autoridade política de governadores e prefeitos não deriva do governo central, mas de eleições diretas. A autonomia fiscal dos municípios cresceu consideravelmente na medida em que se ampliou a capacidade de arrecadação tributária própria, algo que beneficiou principalmente os municípios mais ricos, e a parcela dos tributos federais que é automaticamente transferida aos governos subnacionais, algo que beneficiou principalmente os municípios menos populosos e mais pobres. A maior parte dos serviços públicos, inclusive as políticas sociais, foi definida como competência compartilhada entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios (ARRETCHE, 1999, p. 114 e SOUZA, 2005, p. 110-112).

A redemocratização, com a retomada de eleições diretas em todas as esferas de governo, e a descentralização fiscal da CF/88 modificaram consideravelmente as relações intergovernamentais. Dada a autonomia de cada nível de governo, a transferência de atribuições entre eles demanda adesão pelo nível de governo que assume estas atribuições. A adesão a transferências de atribuições da União, por exemplo, depende diretamente de um cálculo no qual a esfera de governo subnacional considera os custos e benefícios fiscais e políticos decorrentes da decisão de assumir a gestão de uma determinada política, de um lado, e os próprios recursos fiscais e administrativos de que dispõe para desempenhar tal tarefa, de outro lado. Quanto mais elevados os custos, mais baixos os benefícios e mais limitados os recursos, menor será a propensão dos governos subnacionais a assumirem competências na área em questão (ARRETCHE, 1999, p. 115 e p. 135).

Estratégias de indução eficientemente desenhadas e implementadas por parte dos níveis de governo interessados nas transferências de funções, União ou estados, podem, no

entanto, alterar os termos do cálculo, reduzindo custos ou aumentando benefícios, e compensar obstáculos à descentralização. Assim, é necessário incentivar os níveis subnacionais, especialmente os municípios, que contam com níveis de capacidades técnicas e financeiras muito diferentes entre si e muitas vezes abaixo do ideal para assumir as novas funções, a aderirem aos programas de descentralização da União. Estratégias de indução bem desenvolvidas são decisivas para o sucesso de processos de transferência de atribuições (ARRETCHE, 1999, p. 135).

O processo de descentralização de cada política foi regulamentado por legislação infraconstitucional, possibilitando que a descentralização assumisse, em cada área, significados e conteúdos diferentes, que variaram segundo a forma de distribuição de atribuições e segundo os padrões adotados para financiamento, transferência e controle sobre os recursos (JACCLOUD, 2009, p. 75). Serão abordadas na sequência a condução e as estratégias utilizadas no processo de descentralização da política de assistência social.

### **1.2.1 O processo de descentralização e as competências dos entes federados na política de assistência social**

Como colocado anteriormente, a CF/88 alterou a organização federativa do Estado brasileiro e definiu as políticas sociais como competências compartilhadas entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Nos anos imediatamente posteriores à promulgação da CF/88, no entanto, os processos de descentralização fiscal e administrativa e de consolidação do novo modelo de proteção social não se deram de maneira ordenada. Houve, na verdade, uma grande dificuldade em conciliar descentralização federativa e desenvolvimento das políticas sociais neste momento. Do ponto de vista fiscal, houve um notável fortalecimento das unidades subnacionais, especialmente dos municípios, que passaram a receber maiores transferências constitucionais e ampliaram seu poder tributário. Apesar disso, as realidades dos governos subnacionais eram muito diferentes, o que impactou diretamente na capacidade dos mesmos de implementarem políticas públicas (SOUZA, 2005). Além disso, as responsabilidades de cada nível no que diz respeito às políticas sociais não estavam suficientemente claras. Na falta de mecanismos eficazes de coordenação federativa e de um planejamento para a descentralização das políticas sociais, estados e municípios assumiram atribuições de forma desequilibrada, sendo que para muitas delas estes não estavam tecnicamente preparados (ABRUCIO e COUTO, 1996). Na área da assistência social, adicionalmente a estas dificuldades, havia uma resistência dos aparatos institucionais já existentes, especialmente da LBA, em relação a reformas que diminuíssem a centralidade da esfera federal (PALOTTI, 2008).

Este quadro de entraves no processo de descentralização da política foi parcialmente modificado com a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), 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. As principais competências da União são: responder pela concessão e manutenção do Benefício de Prestação Continuada (BPC); cofinanciar, por meio de transferência regular e automática, na modalidade fundo a fundo, o aprimoramento da gestão, os serviços, os programas e os projetos de assistência social em âmbito nacional; e realizar o monitoramento e a avaliação da política, assessorando estados, distrito federal e municípios para seu desenvolvimento (BRASIL, 1993 e 2011, art.12 e 2012, art. 13).

Dentre as competências dos estados, as seguintes merecem destaque: destinar recursos financeiros aos municípios para apoio no custeio dos benefícios eventuais; cofinanciar, também por meio de transferência regular e automática, o aprimoramento da política em âmbito local ou regional; e estimular as associações e consórcios municipais na prestação de serviços de assistência social, além de também monitorar, avaliar e assessorar os municípios (BRASIL, 1993 e 2011, art.13 e 2012, art. 15).

Para os municípios, as principais competências são: destinar recursos financeiros para custeio dos benefícios eventuais e efetuar o pagamento dos mesmos; executar os projetos de enfrentamento da pobreza, incluindo a parceria com organizações da sociedade civil; e prestar os serviços assistenciais, além de também cofinanciar, monitorar e avaliar a política em seu âmbito (BRASIL, 1993 e 2011, art.15). Nota-se que a execução da política, incluindo a prestação dos serviços socioassistenciais e as parcerias com as organizações sem fins lucrativos, está basicamente 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.

Este arranjo no qual os municípios são responsáveis por toda a prestação dos serviços socioassistenciais trouxe um desafio importante de aprimoramento das capacidades municipais, dado o quadro de extrema desigualdade entre os municípios no que diz respeito às suas capacidades econômica, fiscal e administrativa para a gestão de políticas públicas (ARRETCHE, 2000).

Contudo, os mecanismos e incentivos estabelecidos pela LOAS, em 1993, foram insuficientes para alavancar o processo de descentralização. De acordo com Arretche (2000, p. 191), em agosto de 1997, apenas 33% dos municípios brasileiros haviam cumprido

as exigências do art. 30 da LOAS para habilitar-se a gerir os recursos federais, isto é, efetiva instituição e funcionamento de conselho, plano e fundo de assistência social.

Mais de dez anos depois da publicação da LOAS/1993 e depois de importantes esforços de articulação das ações e de fortalecimento da estrutura institucional responsável pela área no nível federal, os quais serão abordados na próxima subseção, foi aprovada a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social - NOB-SUAS. Esta buscou detalhar o processo de transferência de atribuições e a descentralização compartilhada numa forma de federalismo cooperativo. Cada município pôde aderir ao SUAS em um nível correspondente à estrutura instalada (SPOSATI, 2009, p. 44).

Foram estabelecidos três níveis de gestão para os municípios: inicial, básica e plena. A cada um destes níveis correspondiam uma série de requisitos, responsabilidades e incentivos e todos os municípios habilitados, em qualquer dos níveis de gestão, recebiam cofinanciamento do governo federal. Já os municípios não habilitados tinham seus recursos federais sob a responsabilidade do Gestor Estadual. Este condicionamento para acesso ao cofinanciamento federal estimulou o aprimoramento da gestão municipal dos serviços socioassistenciais.

Os requisitos para a habilitação da gestão inicial estabelecidos na NOB-SUAS de 2005 eram os previstos no art. 30 da LOAS, inclusive seu parágrafo único incluído em 1999, que estabeleceu que os entes federados também deveriam alocar e executar recursos financeiros próprios em seu Fundo de Assistência Social. As responsabilidades neste nível de gestão eram: municiar e manter atualizadas as bases de dados dos subsistemas e aplicativos da REDE SUAS, componentes do Sistema Nacional de Informação; inserir no Cadastro Único as famílias em situação de maior vulnerabilidade social e risco, conforme critérios do PBF; preencher o plano de ação no sistema SUASweb; e apresentar o relatório de gestão como forma de prestação de contas (BRASIL, MDS, 2005, p. 99).

Para habilitação da gestão básica, além daqueles da gestão inicial, eram requisitos:

[...]

- estruturar Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), de acordo com o porte do município, em áreas de maior vulnerabilidade social, para gerenciar e executar ações proteção básica no território referenciado;
- manter estrutura para recepção, identificação, encaminhamento, orientação e acompanhamento dos beneficiários do BPC e dos Benefícios Eventuais, com equipe profissional composta por, no mínimo, um profissional de serviço social;
- apresentar Plano de Inserção e Acompanhamento de beneficiários do BPC, conforme sua capacidade de gestão, contendo ações, prazos metas a serem executadas, articulando-as às ofertas da assistência social e demais políticas pertinentes dando cumprimento ainda ao art. 24 da LOAS;
- garantir a prioridade de acesso nos serviços da proteção social básica, de acordo com suas necessidades, às famílias e seus membros beneficiários

do Programa de Transferência de Renda, instituído pela Lei nº 10.836/04 [PBF];

- realizar diagnóstico de áreas de risco e vulnerabilidade social;
- os Conselhos [Conselho Municipal de Assistência Social, Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente e Conselho Tutelar] devem estar em pleno funcionamento;
- ter, como responsável, na Secretaria Executiva do CMAS, profissional de nível superior, sendo que, para os municípios pequenos, portes I e II, o profissional poderá ser compartilhado com o órgão gestor (BRASIL. MDS, 2005, p. 100).

Além das responsabilidades já previstas na gestão inicial, são responsabilidades da gestão básica: participar da gestão do BPC, integrando-o à política de assistência social do município; participar das ações regionais e estaduais, pactuadas no âmbito do SUAS, de acordo com sua demanda, porte e condições de gestão; instituir plano de acompanhamento, monitoramento e avaliação das ações de proteção social na rede própria e na rede prestadora de serviços; identificar e reconhecer, dentre as entidades inscritas no CMAS, aquelas que atendem aos requisitos definidos pela própria NOB-SUAS; e elaborar relatório de gestão (BRASIL. MDS, 2005, p. 101).

Ou seja, na gestão básica, o município já deveria contar com um nível mais alto de organização do sistema e com oferta descentralizada de serviço pela estruturação de CRAS de forma territorializada, além de se comprometer a instituir um plano de acompanhamento, monitoramento e avaliação de todos os serviços socioassistenciais e a identificar e reconhecer as entidades da rede privada inscritas no CMAS, entre outros.

Na gestão plena, além dos já previstos na gestão básica, eram requisitos:

[...]

- estruturar a Secretaria Executiva nos Conselhos Municipais de Assistência Social, com profissional de nível superior;
- cumprir pactos de resultados, com base em indicadores sociais comuns previamente estabelecidos;
- instalar e coordenar o sistema municipal de monitoramento e avaliação das ações da assistência social por nível de proteção básica e especial, em articulação com o sistema estadual, validado pelo sistema federal;
- declarar capacidade instalada na proteção social especial de alta complexidade, a ser co-financiada pela União e Estados, gradualmente, de acordo com os critérios de partilha, de transferência e disponibilidade orçamentária e financeira do FNAS;
- que o gestor do fundo seja nomeado e lotado na Secretaria Municipal de Assistência Social ou congêneres;
- elaborar e executar a política de recursos humanos, com a implantação de carreira para os servidores públicos que atuam na área da assistência social (BRASIL. MDS, 2005, p. 102)

Eram responsabilidades da gestão plena, que se somavam às da gestão básica: ampliar o atendimento atual dos Centros de Referência Especializada de Assistência Social

- CREAS; realizar ações de promoção da inclusão produtiva e do desenvolvimento das famílias em situação de vulnerabilidade social; implantar, em consonância com a União e estados, programas de capacitação de gestores, profissionais, conselheiros e prestadores de serviços; prestar os serviços de proteção social especial, sendo que no caso de municípios de pequeno porte I, pequeno porte II e de médio porte, os serviços podem ser regionalizados com cofinanciamento dos mesmos; estabelecer pacto de resultados com a rede prestadora de serviços, com base em indicadores sociais comuns para serviços de proteção social básica e especial (BRASIL. MDS, 2005, p. 103). Na gestão plena, portanto, o município já estaria com a organização completa do sistema.

Assim como ocorre com os requisitos e responsabilidades, os incentivos financeiros aumentam à medida que os municípios evoluem da gestão inicial para plena, incentivando melhorias na gestão municipal do SUAS . Este arranjo permitiu que os municípios aderissem ao SUAS e assumissem atribuições na medida que sua estrutura e capacidade de gestão no momento permitissem, promovendo um processo de descentralização mais ordenado e gradual (COSTA e PALOTTI, 2011). Além disso, a adoção de repasses regulares da União diretamente aos municípios reduziu as incertezas sobre o recebimento dos recursos, que representaram por muito tempo um desincentivo à habilitação e assunção da política pelos municípios (ARRETCHE, 2000, p. 193). Segundo o demonstrativo de habilitação do MDS, no final de 2007, pouco mais de dois anos depois da aprovação da NOB-SUAS/2005, mais de 75% dos municípios brasileiros já haviam se habilitado para a gestão do SUAS. Costa e Palotti (2011, p. 218) destacam que, no caso de Minas Gerais, com a publicação da NOB-SUAS, a trajetória de habilitação dos municípios tornou-se ascendente.

Outro desafio importante ao processo de descentralização da política de assistência social, e de várias políticas sociais no Brasil, ao lado das disparidades e insuficiências das capacidades municipais, é o papel residual assumido pelos governos estaduais diante da predominância das esferas federal e municipal. Essas esferas se relacionam diretamente, a primeira com forte papel de coordenação e indução e a segunda como principal *locus* de execução da política, restando ao nível estadual uma função secundária (JACCOUD, 2009, p. 76; ARRETCHE, 2000, p. 175).

Com a nova LOAS, sancionada em 2011, todos os entes federativos, seus respectivos conselhos de assistência social e as entidades e organizações de assistência social regulamentadas passam a ser integrantes do SUAS, alterando a lógica de adesão e de organização dos municípios no sistema (art. 6º, §2º). A NOB-SUAS de 2012 estabeleceu uma nova forma de agrupamento dos municípios, que também se aplica a Estados e Distrito Federal: segundo o Índice de Desenvolvimento do SUAS – ID SUAS. O ID SUAS é composto por um conjunto de indicadores de gestão, serviços, programas, projetos e

benefícios socioassistenciais apurados a partir de pesquisas e sistemas do MDS. O ID SUAS contempla indicadores de desenvolvimento socioterritorial, de serviços, de gestão e de controle social do SUAS. Assim como na lógica anterior de gestão inicial, básica e plena, os níveis de gestão correspondem à escala de aprimoramento da gestão do sistema. Uma inovação trazida pela nova NOB-SUAS é que os níveis de gestão são dinâmicos e suas mudanças deverão ocorrer de forma automática na medida em que o ente federado demonstre avanços ou retrocessos na organização do SUAS (arts.28-30). A aplicação dessa nova sistemática ficou condicionada à implantação de sistema de informação para o planejamento e acompanhamento das metas e prioridades pelos entes. Na transição, que ainda está ocorrendo, aplicam-se as regras de habilitação e níveis de gestão da NOB-SUAS/2005 (art. 139).

A composição do ID SUAS e os níveis de gestão para cada âmbito são pactuados na Comissão Intergestores Tripartite – CIT, uma das instâncias de pactuação do SUAS. Como destaca Jaccoud (2009, p. 77), dados o compartilhamento da competência e o formato descentralizado da política, os espaços intergovernamentais de negociação e pactuação assumem um papel central na busca do equilíbrio e da cooperação entre as esferas de governo para a implementação efetiva da proteção socioassistencial.

A NOB-SUAS detalhou os papéis das instâncias de pactuação na política de assistência social. As pactuações, entendidas como “as negociações estabelecidas com a anuência das esferas de governo envolvidas” são realizadas nas Comissões Intergestores Bipartite (CIB) e na Comissão Intergestores Tripartite (CIT). Estas comissões foram criadas com o objetivo de tornar efetivos tanto a descentralização quanto o comando único por esfera de governo ao assegurar a negociação e acordo entre os gestores envolvidos. Todos os aspectos operacionais do processo de descentralização devem ser objetos de negociação nas Comissões Intergestores.

A CIT é composta por gestores federais, estaduais, do Distrito Federal e municipais, sendo cinco membros indicados pelo MDS; cinco membros indicados pelo Fórum Nacional de Secretários de Assistência Social – FONSEAS; e cinco indicados pelo Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social – CONGEMAS, sendo que os representantes dos estados e do Distrito Federal devem contemplar as cinco regiões do país e os dos municípios devem, além das cinco regiões, os portes populacionais dos municípios.

Entre outras, são competências da CIT:

- I - pactuar estratégias para a implantação, a operacionalização e o aprimoramento do SUAS;

II - estabelecer acordos acerca de questões operacionais relativas à implantação e qualificação dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais que compõem o SUAS;

[...]

IV - pactuar critérios de partilha e procedimentos de transferência de recursos para o cofinanciamento de serviços, programas, projetos e benefícios da assistência social para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios;

[...]

VI - pactuar prioridades e metas nacionais de aprimoramento do SUAS, de prevenção e enfrentamento da pobreza, da desigualdade, das vulnerabilidades sociais e dos riscos sociais;

[...] (BRASIL, 2012, art. 135)

As CIBs são compostas por gestores estaduais, seis representantes indicados pelo gestor estadual da política; e municipais da política de assistência social, seis gestores indicados pelo Colegiado Estadual de Gestores Municipais de Assistência Social – COEGAMAS. As indicações dos representantes municipais também devem considerar a representação regional e os portes dos municípios.

Entre outras competências, cabe às CIBs:

I - pactuar a organização do Sistema Estadual de Assistência Social proposto pelo órgão gestor estadual, definindo estratégias para implementar e operacionalizar a oferta da proteção social básica e especial no âmbito do SUAS na sua esfera de governo;

II - estabelecer acordos acerca de questões operacionais relativas à implantação e ao aprimoramento dos serviços, programas, projetos e benefícios que compõem o SUAS;

III - pactuar instrumentos, parâmetros e mecanismos de implementação e regulamentação complementar à legislação vigente, nos aspectos comuns às duas esferas de governo;

IV - pactuar medidas para o aperfeiçoamento da organização e do funcionamento do SUAS no âmbito regional;

V - pactuar a estruturação e a organização da oferta de serviços de caráter regional;

VI - pactuar critérios, estratégias e procedimentos de repasse de recursos estaduais para o cofinanciamento de serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais aos municípios;

VII - pactuar o plano estadual de capacitação;

[...] (BRASIL, 2012, art. 136).

As CIBs tinham, segundo a NOB-SUAS de 2005, a atribuição de avaliar o cumprimento dos requisitos relativos às condições de gestão municipal, para fins de

habilitação e desabilitação dos municípios. Com a aplicação da NOB-SUAS de 2012, os processos de habilitação e desabilitação dos municípios passam a ser automáticos. A partir da atualização das informações nas respectivas ferramentas do MDS, o município avança ou retrocede em seu nível de gestão. As CIBs mantêm, no entanto, algumas atribuições importantes, como de estabelecer regulamentação complementar à legislação vigente e pactuar a estruturação e a organização da oferta de serviços regionais, como os da proteção social especial.

O impulsionamento dos processos de regulamentação e de descentralização só foi possível a partir de um esforço de fortalecimento da estrutura institucional responsável pela área no executivo federal, que desempenhou um papel central na coordenação federativa e no aprimoramento e articulação da política de assistência social. Este processo culminou na estruturação do SUAS, o principal marco de institucionalização da assistência social no Brasil (COSTA, 2007, p. 194). A seguir, serão apresentados os esforços de integração dos diferentes programas e projetos de assistência social que se encontravam dispersos e fragmentados e de criação de capacidade institucional no nível central de governo para coordenar a política.

### **1.2.2 A nova institucionalidade da política de assistência social no Brasil**

A década de 2000 marcou um novo ciclo da política de assistência social no Brasil. Como colocado anteriormente, num passado recente a política de assistência social era marcada por ações fragmentadas, fracamente integradas entre si e eventualmente sobrepostas. O governo federal contava com baixa capacidade institucional para articular a política e induzir a participação das esferas subnacionais, e, também em consequência disso, os mecanismos de coordenação federativa das ações de assistência social eram consideravelmente frágeis.

Algumas medidas foram tomadas para solucionar os problemas de fragmentação e desarticulação das ações de assistência social. Três delas merecem especial destaque: a criação do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), reunindo as ações já caracterizadas na LOAS, os programas de transferência de renda e um conjunto de ações de segurança alimentar que se encontravam dispersas em diferentes órgãos; a unificação dos programas de transferência de renda no Programa Bolsa Família (PBF); e a criação de uma estrutura institucional única para articular a política, o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) (VAITSMAN *et al*, 2009, p. 736).

Do ponto de vista da estrutura administrativa do poder executivo federal, o campo da assistência social passou por diversos rearranjos desde a promulgação da Constituição. O

governo Collor caracterizou-se por uma obstrução dos direitos sociais reconhecidos na CF/88, utilizando-se para tanto de diversas manobras, como vetos integrais aos projetos de lei aprovados pelo Congresso ou parciais a dispositivos essenciais dos projetos de lei, descaracterizando-os (FAGNANI, 1999, p. 156). A LOAS, por exemplo, foi integralmente vetada em 1990 (SPOSATI, 2003). No período Collor, o gasto social do governo federal caiu a valores inferiores aos observados antes da CF/88 (CASTRO, 2009, p. 97). Neste contexto de retrocesso nas políticas sociais, houve um desmonte significativo da burocracia federal dedicada à área. Na reforma administrativa promovida naquele governo, foi criado o Ministério da Ação Social (MAS), incorporando as políticas de saneamento, habitação, defesa civil e assistência social (AGUIAR, 1997).

No governo Itamar, iniciou-se a montagem e aplicação da legislação infraconstitucional para regulamentar as políticas sociais, formada por um conjunto de leis orgânicas, inclusive a da assistência social, sancionada em 1993. O MAS foi transformado em Ministério do Bem-Estar Social, mas manteve as mesmas políticas sob sua gestão (BRASIL, 1992, art. 16, inc. XVI). Apesar do avanço trazido pela LOAS, o contexto de política macroeconômica de tendências liberais e de dificuldades fiscais, somadas à baixa capacidade institucional do Ministério do Bem-Estar Social, não possibilitaram maiores alcances para a política de assistência social.

No início do governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), o Ministério do Bem-Estar Social foi substituído pela Secretaria de Assistência Social (SAS), parte do recém-criado Ministério de Previdência e Assistência Social (MPAS), vinculando, novamente, a política de assistência social à de previdência (IPEA, 2007). O governo FHC caracterizou-se pela tensa conciliação dos objetivos macroeconômicos da estabilização, por um lado, com as metas de reformas voltadas para o aumento da eficiência das políticas sociais. Fortaleceu-se uma interpretação segundo a qual os problemas de agravamento da crise fiscal do Estado, comuns em todo o mundo na década de 1990, eram consequências dos gastos públicos sociais excessivos e marcados pelo desperdício. Com o ajuste fiscal, as políticas de saúde, previdência e assistência social sofreram perdas e não puderam avançar em qualidade nem ampliar seu escopo de benefícios (CASTRO, 2009, p. 100-102).

No governo Lula, o campo das políticas de assistência social e combate à pobreza e desigualdade ganhou maior importância na agenda governamental. No início do governo foram observados desgastes e equívocos nas tentativas de implementação de uma política de combate à fome e à pobreza e um acanhamento nas políticas sociais, em função, principalmente, de restrições orçamentárias, devido à manutenção da estratégia de geração de superávit fiscal. Entretanto, ao longo do governo, a priorização da área se fez notável no financiamento e na revisão da estrutura administrativa responsável pela política.

Em 2002, último ano do governo FHC, os gastos federais com assistência social totalizavam R\$ 15,8 bilhões, o que equivalia a 0,60% do Produto Interno Bruto (PIB). Já em 2003, primeiro ano do governo Lula, este total subiu para R\$ 17,4 bilhões, correspondentes a 0,66% do PIB, alcançando, em 2010, R\$ 44,2 bilhões, o que equivalia a 1,07% do PIB. Destaca-se que houve crescimento considerável tanto em termos absolutos quanto em proporção do PIB. “A área de assistência social foi, sem dúvida, a que obteve maior crescimento relativo no seu volume de recursos” (CASTRO *et al*, 2012, p. 22).

No que diz respeito à estrutura administrativa, em 2003 foram criados o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar (MESA) e o Ministério da Assistência Social (MAS), separando definitivamente a assistência social da previdência.

Também em 2003 foi lançado, sob gestão do MESA, o Fome Zero, uma estratégia que deveria articular um amplo conjunto de ações intersetoriais nas áreas de agricultura familiar, geração de trabalho e renda e segurança alimentar e nutricional. No bojo da estratégia Fome Zero foi criado o Cartão Alimentação, um programa de transferência de renda, que consistia num benefício de R\$ 50,00 para famílias cuja renda *per capita* não alcançasse R\$90,00 (meio salário mínimo da época) que deveria ser usado exclusivamente para a compra de alimentos (VEIGA, 2006; VAITSMAN *et al*, 2009).

Os programas de transferência condicionada de renda surgiram no Brasil na década de 1990, como alternativas focalizadas de combate à pobreza no contexto de restrição fiscal que se vivia. Os primeiros programas desta natureza foram implementados em 1995 nos municípios de Ribeirão Preto e Campinas (São Paulo) e no Distrito Federal. Em 1996, o governo federal lançou o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), com o objetivo de retirar crianças e adolescentes do trabalho precoce. A ele seguiram uma série de programas federais do mesmo tipo, todos voltados para famílias com renda *per capita* inferior a R\$90,00, ou meio salário mínimo da época (VAITSMAN *et al*, 2009, p. 735 ; SÁTYRO e SERGEI, 2009, p. 9).

Em 2001, foi criado o Bolsa-Escola, destinado a famílias com crianças entre seis e 15 anos; era gerido pelo Ministério da Educação e tinha a condicionalidade de frequência escolar mínima de 85%. Em 2002 foi criado o Bolsa-Alimentação, que beneficiava famílias com crianças de até seis anos; tinha como órgão gestor o Ministério da Saúde; e como condicionalidade, aleitamento materno, exames pré-natais para gestantes e vacinação das crianças. O Auxílio-Gás, criado em 2003, beneficiava famílias com renda *per capita* de até meio salário mínimo, independentemente da composição familiar; era gerido pelo Ministério de Minas e Energia; e não tinha condicionalidades. O Cartão-Alimentação, já citado, era

gerido pelo MESA e o uso dos recursos deveria ser exclusivamente com alimentos (SÁTYRO e SERGEI, 2009, p. 9-10).

Tais programas operaram, contudo, de forma não integrada aos demais programas de assistência social e permaneceram, até meados dos anos 2000, pulverizados em diferentes órgãos, sem uma lógica sistêmica. Os sistemas de informações destes programas não eram integrados, o que possibilitava que famílias em iguais condições pudessem receber todos ou nenhum benefício. Além disso, nenhum destes programas era universal ou cobria todo o território nacional e os programas municipais continuavam operando sem coordenação com os federais. A situação dos programas de transferência de renda condicionada em 2003 é descrita por Sátyro e Sergei como caótica (SÁTYRO e SERGEI, 2009, p. 10 e VAITSMAN *et al*, 2009).

Entre o final de 2003 e início de 2004, foram tomadas duas medidas importantes para a racionalização e integração das políticas assistência social, transferência de renda e segurança alimentar e nutricional: os programas federais de transferência de renda (exceto o PETI) foram unificados no Programa Bolsa Família e foi criado o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), reunindo as competências do MAS e do MESA.

O PBF, gerido pela Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC) do MDS, objetiva atender famílias consideradas pobres (renda mensal *per capita* entre R\$ 77,01 e R\$ 154) e extremamente pobres (renda mensal *per capita* de até R\$ 77) com os seguintes benefícios: o básico; o variável; o variável vinculado ao adolescente; e o benefício para superação da extrema pobreza. O benefício básico, no valor de R\$ 77, é garantido às famílias extremamente pobres, independente da composição familiar. O benefício variável, no valor de R\$35, é destinado a unidades familiares que tenham em sua composição gestantes, nutrízes, crianças e/ou adolescentes de até 15 anos, sendo pago até o limite de 5 (cinco) benefícios por família. O benefício variável vinculado ao adolescente, de R\$ 42, atende às famílias com adolescentes de 16 e 17 anos frequentando a escola, com o limite de dois benefícios. O benefício para superação da extrema pobreza se destina às famílias do PBF que continuem em situação de extrema pobreza (renda mensal por pessoa de até R\$ 77), mesmo após o recebimento dos outros benefícios e é calculado caso a caso (BRASIL. MDS, 2004 e BRASIL, MDS, a).

O PBF mantém as condicionalidades nas áreas de saúde e educação dos programas anteriores, sendo a frequência escolar exigida para crianças e adolescentes de até 15 anos 85% e para adolescentes de 16 e 17 anos, de 75%.

A implementação do PBF foi descentralizada. O cadastramento das famílias pobres ficou sob a responsabilidade das prefeituras municipais e a realização dos pagamentos sob responsabilidade da Caixa Econômica Federal (CEF). Este arranjo permitiu que o PBF combinasse insulamento burocrático e capilaridade, protegendo-se do uso clientelista e possibilitando uma boa focalização. Estes aspectos são apontados como fatores explicativos do bom desempenho do programa (HELAL e NEVES, 2007; SÁTYRO e SOARES, 2009).

O registro das famílias é 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. Os dados coletados no CadÚnico, que envolvem informações das características do domicílio, das formas de acesso a serviços públicos essenciais, além de dados de cada um dos componentes da família, são consolidados pelo MDS por meio de um sistema informatizado, consistindo hoje numa rica fonte de informações sobre a realidade social brasileira. O uso do CadÚnico como instrumento exclusivo para seleção de beneficiários permitiu evitar a sobreposição de programas para uma mesma família e melhorar a focalização dos programas (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 SUAS. As ações tradicionais da assistência social, os programas de transferência de renda com condicionalidades e uma parte de ações de segurança alimentar que se encontravam dispersas e fragmentadas em diferentes órgãos foram unificadas no MDS. Essa unificação em uma mesma estrutura institucional induziu a articulação entre estas três áreas, tanto do ponto de vista discursivo quanto nas propostas de ações de gestão e implementação (VAITSMAN *et al*, 2009, p. 736 e BRASIL, MDS, 2011a, p. 13).

Além do ganho promovido pela articulação dessas políticas, o MDS consolidou o comando único na esfera federal e trouxe mais estabilidade para a gestão da política, tanto na estrutura, que permanece desde 2004, quanto em seus titulares, que foram três desde sua criação. Isso permitiu a superação da instabilidade ministerial que obstaculizava a descentralização da política de assistência social na medida em que comprometia a capacidade federal de conduzir o processo.

O MDS promoveu avanços importantes também na área da gestão da informação e avaliação e monitoramento. Dentro da estrutura do MDS foi prevista uma Secretaria de

Avaliação e Gestão da Informação (SAGI), com atribuição de desenvolver ferramentas informacionais voltadas para a organização e disponibilização de dados na internet, painéis de indicadores de monitoramento, pesquisas de avaliação e estudos técnicos específicos. A SAGI desenvolveu sistemas de gestão e disponibilizou aplicativos que possibilitam acesso a cadastros e informações sobre as famílias e programas em cada município, prestação de contas e consultas *online*.

Desde 2007, a SAGI coleta, anualmente, informações dos equipamentos públicos e privados da assistência social, da capacidade de gestão de estados e municípios e da estruturação dos órgãos de controle social. Esta pesquisa, chamada Censo do Sistema Único da Assistência Social (Censo SUAS), traz um levantamento detalhado de toda a rede socioassistencial do país. Outro produto da SAGI é a Matriz de Informação Social (MI Social). Criada em 2006, a MI Social organiza dados dos programas e ações do Ministério para disponibilização ao público em interfaces interativas, incorporando hoje diversas funcionalidades, como elaboração de relatórios automatizados de informação, gráficos e mapas.

Dentre os sistemas desenvolvidos, merece destaque o Sistema Nacional de Informação do Sistema Único de Assistência Social, ou Rede Suas, que dá suporte à operação, ao financiamento e ao controle social do SUAS. Considerada como um instrumento de gestão colegiada, a Rede SUAS é multicomposta e alimentada por subsistemas dinamicamente inter-relacionados. Entre estes subsistemas há ferramentas totalmente abertas para a população na internet, como o InfoSUAS, sistema de informações de repasses de recursos, e outras acessadas por municípios e estados, como o SUASweb, que disponibiliza o plano de ação, o demonstrativo sintético físico financeiro e outras informações essenciais para gestores como saldos, contas corrente, nome de beneficiários do BPC, parcelas repassadas, contendo ordem bancária, data do pagamento, entre outros. (TAPAJÓS *et al*, 2007).

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. Será abordada na sequência a estruturação deste Sistema.

### 1.2.3 Conceito e bases de organização do SUAS: princípios, diretrizes, ações e equipamentos

Além de detalhar o formato descentralizado da política, a LOAS/1993 buscou definir mais claramente as ações assistenciais, os critérios de elegibilidade (de idade e renda) e o público-alvo (crianças, jovens, idosos, pessoas com deficiência e famílias). Foram definidos quatro tipos de ações assistenciais: serviços, programas, projetos e benefícios. Os benefícios são divididos entre o BPC e os benefícios eventuais, que são auxílios pagos por natalidade, morte ou outras necessidades advindas de situações de vulnerabilidade temporária e de calamidade pública (BRASIL, 1993 e 2011, art. 22). O BPC teve seu valor atrelado ao salário mínimo e foi garantido a idosos e pessoas com deficiência cuja renda familiar mensal *per capita* seja inferior a um quarto de salário mínimo, sem exigência de contrapartida contributiva (art. 20). A LOAS reiterou, portanto, a mudança na forma tradicional de conceber a assistência social. Contudo, como já destacado, os mecanismos e incentivos para a adesão dos municípios estabelecidos pela LOAS/1993 eram incipientes e, nos anos imediatamente posteriores à aprovação desta lei, houve pouca alteração da oferta e prestação de serviços socioassistenciais.

Em 2004, foi aprovada a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), que estabeleceu o conceito e a base de organização do SUAS e marcou o início efetivo da implementação do novo modelo de assistência social no Brasil. A PNAS estabeleceu o fio condutor de uma política de proteção pública afiançadora de direitos (SPOSATI, 2009, p. 40).

A PNAS estabeleceu três funções, que passaram a ser os objetivos da assistência social: vigilância social, defesa de direitos e proteção social (BRASIL. MDS, 2004 e BRASIL, 2011). A função de vigilância social diz respeito “à produção, sistematização de informações, indicadores e índices territorializados das situações de vulnerabilidade e risco pessoal e social que incidem sobre famílias/pessoas nos diferentes ciclos da vida” que possam causar desproteção (BRASIL. MDS, 2004, p. 39; SPOSATI, 2009, p. 41). A ideia, portanto, é que estejam disponíveis informações capazes de identificar e mensurar no território situações de riscos e vitimizações.

A função de defesa social e institucional refere-se à garantia aos usuários de acesso ao conhecimento sobre direitos socioassistenciais e de defesa destes direitos.. Estes direitos incluem o atendimento digno, o protagonismo e manifestação de seus interesses e convivência familiar e comunitária (BRASIL. MDS, 2004, p. 40).

A função de proteção social refere-se às seguranças de sobrevivência ou de rendimento e autonomia, de convívio ou vivência familiar e de acolhida e é operada pela

rede de serviços e benefícios. A garantia de segurança de sobrevivência ou de rendimento e autonomia se faz, basicamente, através dos benefícios continuados e eventuais, destinados principalmente a pessoas idosas ou com deficiência, famílias vítimas de calamidades e emergências ou em situações de forte fragilidade pessoal e familiar. A segurança de convívio familiar é garantida por meio de cuidados e serviços socioeducativos, lúdicos e culturais que reforcem ou restabeleçam vínculos pessoais, familiares ou comunitários. A segurança de acolhida busca proteger e recuperar as situações de abandono e isolamento de pessoas, operando através de condições materiais de abrigo, repouso, alimentação, higienização, vestuário e aquisições pessoais para estes indivíduos (BRASIL. MDS, 2004, p. 39; SPOSATI, 2009, p. 41).

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. Neste nível de proteção está previsto o desenvolvimento de serviços, programas e projetos locais de acolhimento, convivência e socialização de famílias e de indivíduos, além dos benefícios de prestação continuada e os eventuais. Para a execução dos serviços de proteção social básica foi prevista a criação de Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) (BRASIL.MDS, 2004, p.33 e BRASIL, 2011, art. 6º-C da LOAS).

Um importante princípio norteador do SUAS trazido pela PNAS é o de territorialização. Segundo ele, deve-se buscar reconhecer os espaços nos quais a população vive e respeitar seus valores, referências e hábitos, destacando que as condições de vida e a qualidade de um território podem ser fatores de desproteção.

Com base neste princípio, os CRAS foram definidos como equipamentos públicos municipais de base territorial, a se localizarem em áreas de vulnerabilidade social (BRASIL, 2011, art. 6º-C da LOAS, §1º). Cabe ao CRAS executar serviços de proteção social básica e organizar e coordenar a rede de serviços socioassistenciais locais da política de assistência social, além de inserir e atualizar os dados das famílias vulneráveis no CadÚnico. São considerados serviços de proteção básica de assistência social aqueles que potencializam a família como unidade de referência, fortalecendo seus vínculos internos e externos de

solidariedade, como o Programa de Atenção Integral às Famílias (PAIF), serviços socioeducativos para crianças e adolescentes e centros de convivência para idosos (BRASIL. MDS, 2004, p.36).

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).

A proteção social especial subdivide-se em média e alta complexidade. A proteção social especial de média complexidade compreende serviços de atendimento a famílias e indivíduos que sofreram uma violação de direitos, mas não tiveram seus vínculos familiares e comunitários rompidos, sendo possível reafirmá-los. Neste sentido, ela atua visando reforçar o convívio sociofamiliar e comunitário. A proteção especial de média complexidade deve ser ofertada precipuamente nos Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS), que são unidades públicas de abrangência e gestão municipal, estadual ou regional (BRASIL, 2011, art. 6º-C, §2º). São exemplos de serviços deste nível de complexidade o Plantão Social, a Abordagem de Rua e o Cuidado no Domicílio (BRASIL. MDS, 2004, p. 38).

A proteção social especial de alta complexidade compreende os serviços de proteção integral para famílias e indivíduos sem referências ou em situação de ameaça, que precisaram ser retirados de seu núcleo social. São exemplos de serviços deste nível de complexidade a Casa Lar, Família Acolhedora, Albergue, etc. (BRASIL. MDS, 2004, p. 38).

Outro princípio importante presente na concepção do SUAS é a matricialidade sociofamiliar. Este princípio reconhece a família como núcleo protetivo intergeracional, mediadora das relações dos sujeitos com a coletividade e geradora de modalidades comunitárias de vida. Pode-se perceber a centralidade dada à família na descrição dos serviços de proteção básica e na forma prevista para a atuação da proteção especial, que buscam ao máximo preservar e fortalecer os vínculos familiares. Esta centralidade da família na política de assistência social repousa no “pressuposto de que para a família prevenir, proteger, promover e incluir seus membros, é necessário, em primeiro lugar, garantir condições de sustentabilidade para tal” (BRASIL. MDS, 2004, p. 41).

Considerando a grande heterogeneidade dos municípios brasileiros, a PNAS-2004 estabeleceu uma classificação dos mesmos, relativizando as exigências de acordo com seu porte populacional. Foram criados cinco portes municipais: municípios de pequeno porte<sup>1</sup>,

com população de até 20.000 habitantes; municípios de pequeno porte 2, com população entre 20.001 e 50.000 habitantes; municípios de porte médio, com população entre 50.001 e 100.000; municípios de grande porte, com população entre 100.001 e 900.000; e metrópoles, de população superior a 900 mil (BRASIL. MDS, 2004, p. 45).

Foi aprovada em 2006 a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS, que estabeleceu princípios e diretrizes para a gestão do trabalho no SUAS, para a política nacional de capacitação, para os planos de carreira, cargos e salários, entre outros. Entre estes princípios e diretrizes da NOB-RH/SUAS estão a garantia da educação permanente dos trabalhadores e da “desprecarização” dos vínculos dos trabalhadores do SUAS e o fim da terceirização. Esta norma estabeleceu também a composição mínima das equipes de referência da proteção social básica e da proteção social especial de média e alta complexidade, além de listar as funções essenciais para a gestão do SUAS, como coordenação da proteção social básica, coordenação da proteção social especial e planejamento e orçamento, entre outras, para cada esfera de governo (BRASIL, 2006). A resolução 17 de 2011, do CNAS, ratificou as equipes de referência estabelecidas na NOB-RH e acrescentou o reconhecimento de outras categorias profissionais que podem atender a especificidades e contribuir para o aprimoramento dos serviços socioassistenciais e da gestão do SUAS, como antropólogos, sociólogos e pedagogos, entre outros.

Outra regulamentação importante relacionada à gestão do trabalho no SUAS foi a inclusão do artigo 6º-E na LOAS pela Lei 12.435/2011, que autorizou de maneira expressa a utilização de recursos do cofinanciamento federal no pagamento dos profissionais que integram as equipes de referência, no limite de 60%, conforme estabelecido na resolução 32 de 2011 do CNAS. Dados a centralidade dos trabalhadores na prestação dos serviços socioassistenciais e o caráter estratégico da gestão do trabalho no SUAS, estas regulamentações representam avanços importantes no desenvolvimento da política (SOARES e CUNHA, 2012 e Portal TVNBR, 2012).

Ao lado da descentralização e do caráter não contributivo, já afirmado na CF/88 (art. 203), uma característica fundante do SUAS é a participação social. Todo o planejamento e a execução da política de assistência social devem adotar práticas e mecanismos que favoreçam a gestão democrática e participativa (Brasil, 2012, art. 114). Foram definidas como instâncias de deliberação do sistema o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), que substituiu o CNSS, os Conselhos Estaduais de Assistência Social, o Conselho de Assistência Social do Distrito Federal e os Conselhos Municipais de Assistência Social, todos eles com caráter permanente e composição paritária entre sociedade civil e governo, além das conferências de assistências sociais (BRASIL, 1993 e 2011, art. 16 e BRASIL. MDS, 2012, arts.113-119).

Realizadas nos três níveis de governo, as conferências de assistência social são convocadas ordinariamente pelos conselhos de assistência social a cada quatro anos e têm a atribuição de avaliar a implementação da política e definir diretrizes para o aprimoramento do SUAS (BRASIL.MDS, 2012, arts. 116-117).

Os conselhos de assistência social são vinculados ao poder executivo na estrutura do órgão gestor da assistência social, que deve prover apoio administrativo e dotação orçamentária para seu funcionamento. Entre as atribuições dos conselhos, destacam-se: aprovar a política e o plano de assistência social; aprovar o plano de capacitação; acompanhar, avaliar e fiscalizar a gestão do PBF; fiscalizar a gestão e execução dos recursos do Índice de Gestão Descentralizada do PBF – IGD PBF e do Índice de Gestão Descentralizada do Sistema Único de Assistência Social – IGDSUAS; e participar da elaboração e aprovar as propostas de Lei de Diretrizes Orçamentárias, Plano Plurianual e da Lei Orçamentária Anual no que se refere à assistência social (BRASIL, 2011, art. 17 e BRASIL. MDS, 2012, art. 121).

Os conselhos têm, portanto, competência para participar da elaboração e aprovar a proposta orçamentária da assistência social em suas esferas de governo, além de fiscalizar a aplicação dos recursos advindos do IGD PBF e IGD SUAS. Na próxima subseção abordaremos em mais detalhe o financiamento do SUAS, a composição desses índices e as transferências intergovernamentais de recursos.

#### **1.2.4 Financiamento do SUAS**

Sendo parte integrante da Seguridade Social, a política de assistência social deve ser financiada por toda a sociedade com recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e das contribuições sociais, conforme estabelecido pela CF/88 (art. 195). Como instrumentos da gestão financeira e orçamentária do SUAS, a LOAS previu fundos específicos de assistência social em cada esfera. Como já colocado, o repasse de recursos financeiros da União para os estados e municípios ficou condicionado à efetiva instituição e funcionamento de Conselho, Plano e Fundo de Assistência Social e à previsão no orçamento da seguridade de alocação de recursos próprios nos fundos (art. 30).

A PNAS destacou, no entanto, algumas importantes críticas ao modelo de financiamento em operação ainda quando de sua elaboração, em 2004. Esse documento destaca que ainda era necessário superar o modelo convenial, que se mostrava incapaz de garantir a continuidade do fluxo financeiro, colocando em risco a manutenção dos serviços,

e inadequado, em função da alta complexidade processual envolvida, que demandava grande empenho de recursos humanos e materiais (DUTRA *et al*). Outro aspecto do financiamento da política então adotado criticado pela PNAS é o critério de partilha de recursos, que fixava um valor *per capita* e atribuía recursos com base no número total de atendimentos. Essa forma de operação fortalecia práticas equivocadas, principalmente em instituições de longa permanência, que acabavam voltando-se para a manutenção irreversível dos usuários desagregados de vínculos familiares e comunitários (BRASIL. MDS, 2004, p. 49).

A PNAS reiterou a proposta recorrente nas Conferências Nacionais de Assistência Social de vinculação de um mínimo constitucional de 5% do orçamento da Seguridade Social para esta política em âmbito federal e de 5% dos orçamentos totais de Estados, Distrito Federal e Municípios. Contudo, essa proposta não foi incorporada pela legislação. Diferentemente das políticas de saúde e educação, não há um percentual mínimo de recursos que deve ser alocado na assistência social por cada esfera de governo. Isso coloca a política de assistência social em uma situação de fragilidade, podendo sofrer cortes repentinos (SOARES e CUNHA, 2012, p. 21)

Buscando garantir a continuidade do financiamento dos serviços, programas e projetos de assistência social, a PNAS determinou que o modelo convenial fosse substituído por repasses automáticos de recursos do Fundo Nacional para os Estaduais, do Distrito Federal e Municipais para o cofinanciamento das ações afetas a esta política. A PNAS também reiterou algumas reivindicações sobre o financiamento da política, como o financiamento com base no território, considerando os portes dos municípios e a complexidade dos serviços pensados de maneira hierarquizada e complementar e a não exigibilidade da Certidão Negativa de Débitos junto ao INSS como condição para os repasses desta política, como forma de garantir a sua continuidade (BRASIL. MDS, 2004, p. 50).

A nova sistemática de financiamento se fundamenta em pisos de proteção que correspondam ao nível de complexidade da atenção a ser operada. O foco se deslocou dos serviços de média e alta complexidade para a proteção social básica, que busca identificar, prevenir e atuar sobre os riscos e as vulnerabilidades sociais antes de sua materialização. O financiamento da política de assistência social passou a ter como base diagnósticos socioterritoriais que norteiem o planejamento das ações (DUTRA *et al*, p. 18 e TAVARES, 2009, p. 232-233).

A partir das diretrizes da PNAS, a NOB-SUAS/2005 reiterou o financiamento compartilhado pelos três níveis de governo e estabeleceu os critérios de partilha e regras de

cofinanciamento da política, alterados pela nova versão da NOB-SUAS, de 2012. Segundo este documento, o cofinanciamento federal de serviços, programas e projetos pode ser realizado por meio de Blocos de Financiamento, que se destinam às Proteções Sociais Básica e Especial; à gestão do SUAS e à gestão do PBF e CadÚnico (BRASIL. MDS, 2012, art. 56).

Assim, o cofinanciamento dos serviços socioassistenciais passou a ocorrer por meio dos blocos de financiamento da proteção social básica e da proteção social especial. O cofinanciamento da proteção social básica tem por componentes o piso básico fixo, destinado à oferta do serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF) nos CRAS, e o piso básico variável, destinado a serviços complementares ao PAIF, a demandas específicas do território, equipes volantes, etc (arts. 63-65).

O cofinanciamento da proteção social especial tem como componentes os pisos fixo e variável de média e de alta complexidade. O piso fixo de média complexidade destina-se ao cofinanciamento dos serviços prestados exclusivamente no Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua (Centro POP) e no CREAS, como o serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI). O piso variável de média complexidade destina-se ao serviço especializado em abordagem social; ao serviço de proteção social especial para pessoas com deficiência, idosas e suas famílias; e ao serviço de proteção social a adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas de liberdade assistida e de prestação de serviços à comunidade (arts. 66-69).

O piso fixo de alta complexidade destina-se ao cofinanciamento dos serviços de atendimento especializado a indivíduos e famílias que, por diversas situações, necessitem de acolhimento fora de seu núcleo familiar ou comunitário. O piso variável de alta complexidade destina-se ao cofinanciamento dos serviços a usuários que, devido ao nível de agravamento ou complexidade das situações vivenciadas, necessitem de atenção diferenciada e atendimentos complementares, podendo ser utilizado em situações emergenciais, desastres ou calamidades (arts. 70-71).

O apoio financeiro do governo federal ao aprimoramento da gestão descentralizada passou a se orientar pelo Índice de Gestão Descentralizada do SUAS– IGDSUAS e pelo Índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família, ambos utilizados tanto para os municípios quanto para os estados e Distrito Federal (BRASIL, 2011, art. 12-A e BRASIL. MDS, 2012, arts. 73-76).

O IGD SUAS varia de 0 (zero) a 1 (um) e é calculado pela média aritmética ponderada dos seguintes componentes: o Índice de Desenvolvimento do CRAS – ID CRAS

Médio, com peso 4 (quatro) e a execução financeira ajustada, com peso 1 (um), correspondente à execução financeira do fundo de assistência social. O ID CRAS considera quatro dimensões: infraestrutura física, atividades realizadas, disponibilidade de serviços e recursos humanos. Assim, quanto mais desenvolvidos os CRAS e quanto mais alta a execução financeira do município, maior seu IGD SUAS e, portanto, mais alto seu valor de cofinanciamento, numa lógica de incentivar a obtenção de resultados qualitativos na gestão do SUAS nos entes subnacionais.

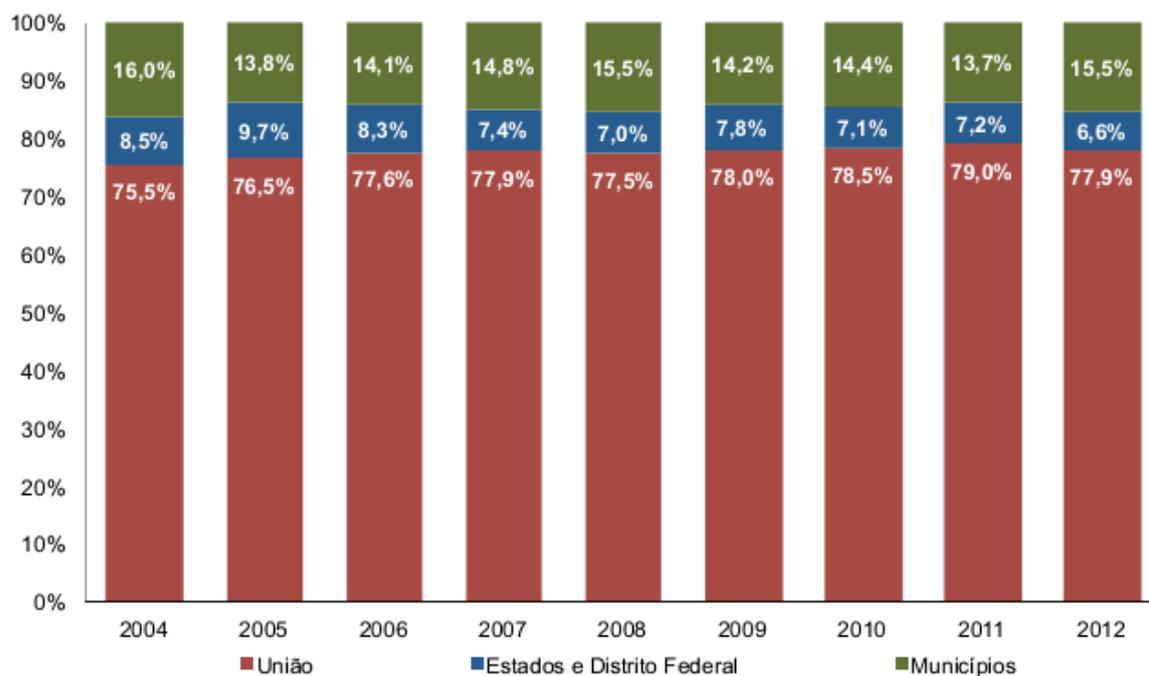
O IGD PBF é uma forma de aferir a cobertura cadastral e a qualidade da gestão do CadÚnico e a integridade das informações sobre o acompanhamento das condicionalidades das áreas de educação e de saúde. Dessa maneira, ele considera as taxas de cobertura e atualização dos cadastros, de acompanhamento da frequência escolar e da agenda da saúde; além do fator de adesão dos municípios ao SUAS, e dos fatores de informação da apresentação da comprovação dos gastos dos recursos do IGD PBF ao CMAS e se os gastos foram aprovados (BRASIL. MDS).

Foram estabelecidas as bases para os critérios de partilha da proteção social básica e especial. Na proteção social básica, esses critérios se baseiam: no número de famílias existentes no município ou Distrito Federal; no número de famílias constantes do CadÚnico; na extensão territorial; nas especificidades locais ou regionais; e na cobertura de vulnerabilidades por ciclo de vida. Na proteção social especial, os critérios de partilha têm como base as situações de risco pessoal e social, por violação de direitos (arts. 79-80).

Cabe lembrar que com a alteração da LOAS de 2011, a ideia de que os repasses para cofinanciamento da política de assistência social devem ocorrer de fundo a fundo de forma regular e automática foi reforçada e trazida para dentro da Lei, não ficando apenas na regulamentação infralegal da área.

Embora a assistência social e seu financiamento sejam competência compartilhada dos três níveis de governo, os percentuais, a participação de cada um deles no financiamento da política é muito diferente.

**Gráfico 1: Participação dos entes federados no financiamento da assistência social, 2004-2012**



Fonte: SIAFI (União) e SISTN/STN (estados, Distrito Federal e municípios)  
 Elaboração: Coordenação-Geral de Planejamento e Avaliação/SPO/MDS

A participação da União, em parte devido ao custeio dos benefícios do PBF e do BPC, é muito superior aos demais. Os municípios vêm após a união entre os entes que mais contribuem no cofinanciamento da política, sendo os estados os que têm a menor participação (BRASIL. MDS, 2013a). Esse é um dos aspectos do foco de atribuições na União e municípios e do papel residual assumido pelos estados na política.

Como o objeto da presente pesquisa é a política de assistência social e os partidos políticos nos municípios, trataremos a seguir alguns dados exploratórios sobre a situação geral da política no nível municipal para posteriormente selecionarmos indicadores para análise explicativa a ser desenvolvida.

## **CAPITULO 2: DESIGUALDADES NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS**

Como destacado anteriormente, política de assistência social conta hoje com ampla regulamentação nacional e com mecanismos eficazes de coordenação e indução federativa. Permanecem, contudo, algumas diferenças consideráveis entre os municípios. O objetivo deste trabalho é verificar se as variações observadas na implementação da política de assistência social nos municípios brasileiros, no período de 2005 a 2012, podem, em alguma medida, ser explicadas pelo partido que governa a prefeitura.

Este capítulo traz uma análise descritiva da situação da política de assistência social nos municípios brasileiros, buscando introduzir o debate sobre as diferenças observadas entre os municípios e seus possíveis determinantes. São utilizadas variáveis que buscam mensurar o desenvolvimento da política no âmbito municipal em três dimensões: institucionalização, capacidade de gestão e oferta de serviços. Na dimensão institucionalização são consideradas as seguintes variáveis: caracterização do órgão gestor; existência de conselho, plano e fundo municipais de assistência social; e existência de avaliação anual do desenvolvimento do plano. São analisadas também a evolução e as tendências recentes das proporções de municípios que contam com estes instrumentos. Na dimensão capacidade de gestão são analisadas as variáveis gasto na função assistência social e total de servidores estatutários e com nível superior ocupados na assistência social, ambos em relação ao total de famílias pobres no município. Na dimensão de oferta de serviços são analisados o número de CRAS e a adequação deste número ao proposto na NOB-SUAS/2005 para os níveis básico e pleno de gestão municipal do Sistema.

A maior parte dos dados foram buscados nos Suplementos de Assistência Social da MUNIC do IBGE, disponíveis para os anos de 2005, 2009 e 2013, de modo que as comparações se centram nestes três momentos. Como a pergunta do número de CRAS no município não foi incluída na MUNIC 2005, o dado mais próximo disso foi buscado no Censo SUAS 2007. Os dados dos gastos municipais em assistência social foram buscados nos bancos de dados da STN. Os dados de famílias pobres foram retirados da Matriz de Informações Sociais do MDS, que consolida dados de diversas pesquisas, neste caso, do Censo Demográfico de do IBGE de 2010.

### **2.1 Dimensão institucionalização**

O tipo de órgão gestor responsável por uma determinada política pública é um indicador do *status* desta política no governo em questão. Caso seja gerida por um órgão

não exclusivo, a assistência social pode não ser a política prioritária do titular e da alta gestão deste órgão e, no caso de setor subordinado a outra secretaria, muito dificilmente o será. A Tabela 1 apresenta a distribuição de frequências da caracterização do órgão gestor da política de assistência social nos municípios brasileiros em 2005, 2009 e 2013.

**Tabela 1: Caracterização do órgão gestor da assistência social nos municípios brasileiros 2005, 2009 e 2013**

	2005		2009		2013	
	Frequência	Porcentagem	Frequência	Porcentagem	Frequência	Porcentagem
Secretaria exclusiva	3273	58,82%	3915	70,35%	4197	75,35%
Setor subordinado diretamente à chefia do Executivo	713	12,81%	257	4,62%	140	2,51%
Secretaria em conjunto com outra política	1163	20,90%	1240	22,28%	1133	20,34%
Setor subordinado a outra secretaria	384	6,90%	141	2,53%	87	1,56%
Fundação pública	14	0,25%	8	0,14%	10	0,18%
Não possui estrutura específica	16	0,29%	4	0,07%	2	0,04%
Recusa	1	0,02%	0	0,00%	1	0,02%
<b>Total</b>	<b>5564</b>	<b>100,00%</b>	<b>5565</b>	<b>100,00%</b>	<b>5570</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: IBGE, Perfil dos Municípios Brasileiros Assistência Social - 2005, 2009 e 2013.

Observa-se um crescimento considerável do percentual de municípios que contam com uma secretaria municipal exclusiva para a área. Este aumento foi maior entre 2005 e 2009 (11,53%), mas também foi observado de 2009 para 2013 (5,06%). Os números de municípios que têm como órgão gestor um setor subordinado diretamente à chefia do executivo e setor subordinado a outra secretaria, que eram expressivos em 2005, caíram em 2009 e ainda mais em 2013. Com base na ideia de que um órgão exclusivo representa uma maior prioridade para a gestão da política de assistência social, isso significa uma melhoria para a política de forma geral.

O percentual de municípios com órgão gestor do tipo secretaria em conjunto com outra política, no entanto, apresenta uma tendência de manutenção no período analisado. De 2005 para 2009, este percentual aumentou um pouco mais de um ponto percentual, mas de 2009 para 2013 caiu quase dois pontos, mantendo-se um pouco acima dos 20%. Os municípios sem estrutura específica para a gestão da política, que já eram poucos em 2005, reduziram-se nos dois intervalos, sendo apenas dois (0,04%) em 2013. A categoria “recusa” agrupa os municípios que não responderam ao questionário do Suplemento de Assistência Social da MUNIC, no caso, apenas um em 2005 e um em 2013.

Os conselhos, planos e fundos de assistência social são instrumentos fundamentais de gestão da política (BRASIL. MDS, 2004). Cabe aos conselhos municipais inscrever e fiscalizar as entidades e organizações de assistência social do município, que, conforme destacado anteriormente, tiveram historicamente - e ainda mantêm - um importante papel na política. Cabe também aos conselhos normatizar, disciplinar e acompanhar todos os serviços prestados pela rede socioassistencial, definindo os padrões de qualidade e estabelecendo os critérios para o repasse de recursos. Por fim, é também competência dos conselhos aprovar os respectivos Planos Municipais de Assistência Social e apreciar e aprovar a proposta orçamentária para a área. O Plano Municipal de Assistência Social é um instrumento legal que sistematiza as ações realizadas e previstas para a área, dando diretrizes e estabelecendo metas e prazos para o processo de implementação da política no período de referência. O Fundo Municipal de Assistência Social é a unidade orçamentária que centraliza os recursos destinados à área e deve ser controlado pelo órgão gestor da política e fiscalizado pelo Conselho (BRASIL, 1993 e BRASIL. MDS, 2004 e 2012). Tendo em conta a centralidade destes elementos no planejamento e execução da política, apresentamos a seguir uma breve análise sobre a existência deles nos municípios brasileiros e sua evolução entre 2005 e 2013.

**Tabela 2: Existência de Conselho Municipal de Assistência Social 2005, 2009 e 2013**

	2005		2009		2013	
	Frequência	Porcentagem	Frequência	Porcentagem	Frequência	Porcentagem
Não	66	1,19%	38	0,68%	7	0,13%
Sim	5497	98,80%	5527	99,32%	5562	99,86%
Recusa	1	0,02%	0	0,00%	1	0,02%
Total	5564	100,00%	5565	100,00%	5570	100,00%

Fonte: IBGE, Perfil dos Municípios Brasileiros Assistência Social - 2005, 2009 e 2013

**Tabela 3: Existência de Plano Municipal de Assistência Social 2005, 2009 e 2013**

	2005		2009		2013	
	Frequência	Porcentagem	Frequência	Porcentagem	Frequência	Porcentagem
Não	475	8,54%	382	6,86%	330	5,92%
Sim	5088	91,45%	5183	93,14%	5239	94,06%
Recusa	1	0,02%	0	0,00%	1	0,02%
Total	5564	100,00%	5565	100,00%	5570	100,00%

Fonte: IBGE, Perfil dos Municípios Brasileiros Assistência Social - 2005, 2009 e 2013

**Tabela 4: Existência de Fundo Municipal de Assistência Social 2005, 2009 e 2013**

	2005		2009		2013	
	Frequência	Porcentagem	Frequência	Porcentagem	Frequência	Porcentagem
Não	484	8,70%	127	2,28%	32	0,57%
Sim	5079	91,28%	5438	97,72%	5537	99,41%
Recusa	1	0,02%	0	0,00%	1	0,02%
Total	5564	100,00%	5565	100,00%	5570	100,00%

Fonte: IBGE, Perfil dos Municípios Brasileiros Assistência Social - 2005, 2009 e 2013

Os instrumentos de Conselho, Plano e Fundo Municipais de Assistência Social apresentam um comportamento semelhante no período analisado, existindo na maioria dos municípios brasileiros ainda em 2005 e se fazendo ainda mais presentes até 2013. Conforme a Tabela 2, já em 2005 quase todos os municípios brasileiros tinham um conselho municipal de assistência social. O total de municípios sem conselho se reduziu tanto em 2009 quanto em 2013, quando representa apenas 0,13% do total. No que diz respeito ao plano e ao fundo municipais de assistência social, as proporções de municípios que não contavam com estes instrumentos em 2005 eram maiores do que a dos que não possuíam conselho neste mesmo momento, mas não ultrapassavam 9%. Ambas as proporções caíram ao longo do período. A proporção de municípios que não possuía plano caiu de 8,54%, em 2005, para 6,86%, em 2009, e depois para 5,92% em 2013, com uma diferença de 2,61% entre o primeiro e o último momentos. A proporção de municípios sem fundo municipal de assistência social apresentou uma queda mais considerável, saindo de 8,7% em 2005 para apenas 0,57% em 2013. Apesar destas pequenas variações nas frequências, o que se observa de maneira geral é uma tendência de universalização do uso destes instrumentos nos municípios brasileiros. Estes achados são consistentes com o observado por Costa e Moreira (2012) e encontram explicação plausível no estímulo dado pelo governo federal ao condicionar o repasse de recursos federais aos entes subnacionais à existência e efetivo funcionamento dos três instrumentos (BRASIL, 1993).

**Tabela 5: Existência de avaliação anual do Plano Municipal de Assistência Social 2005, 2009 e 2013**

	2005		2009		2013	
	Frequência	Porcentagem	Frequência	Porcentagem	Frequência	Porcentagem
Não se aplica	475	8,54%	382	6,87%	330	5,92%
Não	790	14,20%	578	10,39%	471	8,46%
Sim	4298	77,25%	4601	82,74%	4765	85,55%
Recusa/ Ignorado	1	0,02%	4	0,07%	4	0,07%
Total	5564	100,00%	5565	100%	5570	100,00%

Fonte: IBGE, Perfil dos Municípios Brasileiros Assistência Social - 2005, 2009 e 2013

Quanto à avaliação anual do desenvolvimento do Plano Municipal de Assistência Social, observa-se também uma tendência de crescimento dos municípios que a realizam. De 2005 para 2009 este percentual sobe 5,5% e de 2009 para 2013 sobe 2,8%. Este crescimento indica uma tendência de universalização do instrumento, especialmente quando se considera que a proporção dos municípios que realizavam a avaliação anual do plano em 2005 já era alta (77,25%). Optou-se por agrupar nesta análise os municípios que não responderam o questionário (recusa) e os que não souberam informar se o desenvolvimento do plano é avaliado anualmente (ignorado). Embora sejam situações distintas, esses grupos são muito reduzidos, não chegando a 1% em nenhum momento, e têm em comum o fato de não agregar informações sobre o desenvolvimento da política no plano municipal. Na categoria “não se aplica” estão os municípios que não possuem PMAS.

## 2.2 Dimensão capacidade de gestão

Outro importante indicador amplamente utilizado pela literatura para mensurar o nível de provisão e desenvolvimento de uma política pública é o gasto realizado na área. Analisaremos a seguir o gasto médio dos municípios brasileiros na função assistência social em relação ao total de famílias com perfil CadÚnico (renda mensal familiar de até meio salário mínimo *per capita* ou de até três salários mínimos no total), por ser este o público principal da política.

**Tabela 6: Gasto médio municipal anual na função assistência social, em relação às famílias pobres por porte populacional e desvio-padrão total de 2005 a 2012 (em R\$)**

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Pequeno 1	514,36	614,25	699,22	782,99	755,47	846,49	965,61	1047,35
Pequeno 2	379,77	420,77	454,28	519,35	513,53	572,21	635,63	691,99
Médio	412,43	456,20	480,89	557,33	562,56	637,00	667,97	710,80
Grande	471,98	543,13	594,71	685,11	701,62	784,22	843,42	941,51
Metrópole	425,96	512,71	585,47	626,76	635,63	631,46	672,64	722,52
Total	480,97	565,13	635,30	715,31	695,92	779,31	879,93	955,16
Desvio-Padrão	554,30	611,54	864,18	842,61	760,24	836,79	1236,30	1044,58

Fonte: STN e MDS - Matriz de Informações Sociais. Elaboração própria. Valores deflacionados para dezembro de 2012 segundo IPCA – IBGE

Como se pode observar na Tabela 6, o gasto médio em assistência social por famílias pobres dos municípios cresceu progressivamente entre 2005 e 2012. Os dados foram apresentados por porte populacional conforme definição da PNAS. Em todos os anos, o grupo com a média de gastos mais alta é o Pequeno 1, com população de até 20 mil habitantes. O segundo grupo de média mais alta é de municípios grandes, de 100.001 a 900.000 habitantes. Em quase todos os momentos, o terceiro grupo com média mais alta são as metrópoles, cuja população supera 900.000 habitantes. Os municípios pequenos 2 e médios apresentam as médias de gasto mais baixas. Não há, portanto, uma tendência clara sobre a relação entre porte municipal e gasto médio em assistência social.

Observa-se também na Tabela 6 que o desvio-padrão do gasto municipal na área é relativamente alto em todo o período (se comparado à média). Embora não seja uma tendência contínua no período, observa-se um movimento de crescimento do desvio-padrão. Ou seja, a dispersão em torno da média se tornou, em geral, maior entre 2005 e 2012, os municípios estão mais desiguais no que diz respeito ao gasto em assistência social em relação ao total de família pobres no final do que eram no início do período.

**Tabela 7: Gasto médio municipal anual na função assistência social, em relação às famílias pobres e por região de 2005 a 2012 (em R\$)**

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Norte	274,61	333,78	353,49	397,95	390,13	459,90	633,41	549,94
Nordeste	240,90	292,28	306,55	336,84	347,65	384,82	412,43	433,05
Sudeste	578,47	691,41	781,02	917,96	881,21	990,21	1065,34	1157,83
Sul	674,26	800,72	949,61	995,64	982,13	1102,61	1294,96	1415,26
Centro-Oeste	676,53	775,58	827,97	979,50	918,94	996,49	1097,86	1204,92
Total	480,97	565,13	635,30	715,31	695,92	779,31	879,93	955,16

Fonte: STN e MDS - Matriz de Informações Sociais. Elaboração própria. Valores deflacionados para dezembro de 2012 segundo IPCA – IBGE

No que diz respeito à divisão por grandes regiões, observam-se diferenças consistentes entre as cinco regiões brasileiras. Os municípios do Nordeste apresentam a média de gastos por família mais baixa, seguidos pelos do Norte. Em 2005, o Centro-Oeste tem uma média ligeiramente superior a do Sul, a partir de 2006, contudo, a média dos municípios do Sul supera todas as demais em todos os anos. Os municípios do Sudeste ficam na posição intermediária neste ranqueamento, mas têm um gasto médio muito mais próximo do extremo superior – municípios do Sul - que do extremo inferior – Nordeste. As diferenças entre as médias do Norte e Nordeste, de um lado, e Sul, Sudeste e Centro-Oeste, de outro, são altas e ligeiramente crescentes ao longo do período analisado. Em 2005, a média de gasto dos municípios das regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste era aproximadamente 2,5 vezes maior que a média das regiões Nordeste e Norte. Em 2012, a média do Sul, Sudeste e Centro-Oeste é mais de 2,75 vezes maior que a das demais regiões.

Tendo em vista a centralidade dos trabalhadores na prestação dos serviços de assistência social, decidiu-se analisar também o volume de servidores ocupados na área. Buscando uma variável que indique melhor o esforço do município com a política e a capacidade de gestão gerada por este esforço, utilizamos o número de servidores estatutários com nível superior no município. Essa escolha busca evitar que se use um indicador afetado por crescimentos temporários ou mesmo inchaços das estruturas responsáveis pela assistência social. Destaca-se que os servidores estatutários tendem a permanecer na Administração Pública por períodos mais longos, tendo maior potencial de trazer continuidade e desenvolvimento para a política pública em que atuam.

**Tabela 8: Média de servidores estatutários com nível superiora cada 10.000 famílias pobres, por porte populacional – Brasil - 2005, 2009 e 2013**

	2005	2009	2013
Pequeno 1	17,11	34,68	37,84
Pequeno 2	6,89	16,70	18,77
Médio	7,56	19,16	20,84
Grande	12,36	27,44	30,51
Metrópole	11,33	25,70	22,71
Total	14,41	30,05	32,89
Desvio-padrão	47,29	71,03	63,74

Fonte: IBGE, Perfil dos Municípios Brasileiros Assistência Social - 2005, 2009 e 2013 e MDS - Matriz de Informações Sociais. Elaboração própria.

De forma semelhante ao gasto anual médio, não há uma relação clara entre a média de servidores estatutários com nível superior e porte populacional dos municípios. O grupo com a maior média é o dos municípios com até 20 mil habitantes. O grupo de menor média é o dos municípios que têm entre 20 e 50 mil habitantes.

Sobre as variações entre os momentos, observa-se um crescimento da média acentuado no primeiro período, quando o valor mais do que dobra em todos os grupos. Uma possível explicação para este aumento intenso entre 2005 e 2009 é o novo impulso à política e, principalmente, à gestão da mesma no nível municipal, a partir da aprovação da NOB-SUAS em 2005. No segundo momento, observa-se também um crescimento, mas agora mais modesto, em quase todos os portes. A exceção são as metrópoles, cuja média apresenta uma pequena queda.

Quanto à dispersão em torno da média neste quesito, há um crescimento do desvio-padrão entre 2005 e 2009, seguido de uma ligeira queda em 2013. De forma geral, a dispersão em torno da média aumentou entre 2005 e 2013.

**Tabela 9: Média de servidores estatutários com nível superior superiora cada 10.000 famílias pobres, por região**

	2005	2009	2013
Norte	3,63	17,81	17,83
Nordeste	4,71	10,51	11,61
Sudeste	13,01	29,60	30,24
Sul	34,09	60,60	70,44
Centro-Oeste	16,68	40,15	42,11
Total	14,41	30,05	32,89

Fonte: IBGE, Perfil dos Municípios Brasileiros Assistência Social - 2005, 2009 e 2013 e MDS - Matriz de Informações Sociais. Elaboração própria.

Novamente observamos diferenças consistentes entre as médias dos municípios que compõem as cinco grandes regiões. Em 2005 a região com média mais baixa era a Norte. Em 2009 e 2013, contudo, a média da região Norte ultrapassa a da Nordeste e o ordenamento das regiões fica o mesmo daquele feito em função dos gastos: a Sul em primeiro, a Centro-Oeste em segundo, Sudeste em terceiro, Norte em quarto e Nordeste em quinto.

### 2.3 Dimensão oferta de serviços

Como colocado na subseção 1.2.3, o CRAS é o equipamento responsável pela execução dos serviços de proteção social básica, sendo, portanto, uma estrutura central na execução da política. Diferentemente do CREAS, por exemplo, que pode ser regionalizado, o CRAS tem base territorial e deve orientar sua atuação segundo as peculiaridades do espaço que referencia. A NOB-SUAS/2005 estabeleceu números mínimos de CRAS para os municípios que já realizavam oferta descentralizada dos serviços para se habilitarem nos níveis básico e pleno de gestão. Embora a lógica de habilitação tenha sido alterada pela NOB-SUAS/2012, utilizaremos o parâmetro da NOB de 2005 para o cálculo do número de CRAS que cada município deve ter. Este número de CRAS varia de acordo com o porte municipal, conforme Quadro 1.

**Quadro 1: Número mínimo de CRAS**

Porte do município	Número de CRAS
Pequeno 1	1 CRAS para até 2.500 famílias referenciadas
Pequeno 2	1 CRAS para até 3.500 famílias referenciadas
Médio	2 CRAS para até 5.000 famílias referenciadas
Grande	4 CRAS, cada um para até 5.000 famílias referenciadas
Metrópole	8 CRAS, cada um para até 5.000 famílias referenciadas

Fonte: NOB-SUAS, Brasil, 2005, p. 100. Elaboração Própria

Para cada município foi calculado o número mínimo de CRAS, tendo em conta seu porte populacional e seu número de famílias a serem referenciadas. Consideramos o número de famílias a serem referenciadas o total de famílias com perfil CadÚnico no município. O nível de adequação do número de CRAS do município é dado pela razão entre os CRAS instalados e número mínimo.

**Tabela 10: Nível de adequação do número de CRAS existentes no município por porte populacional 2007, 2009 e 2013**

	2007	2009	2013
Pequeno 1	,4824	,6781	1,0212
Pequeno 2	,6429	,8159	1,1596
Médio	,5882	,7554	1,0769
Grande	,9131	1,1583	1,5247
Metrópole	,5300	,5325	,8468
Total	,5393	,7309	1,0730
Desvio-padrão	,5211	,5500	,4831

Fonte: MDS - Matriz de Informações Sociais, Censo SUAS 2007 e IBGE, Perfil dos Municípios Brasileiros Assistência Social - 2009 e 2013. Elaboração própria.

O nível de adequação do número de CRAS cresceu significativamente entre 2007 e 2013 em todos os grupos. O ordenamento dos grupos não segue o porte populacional. As maiores médias são dos municípios grandes, seguidos pelos municípios pequenos 2 e médios. Os municípios pequenos 1 e as metrópoles apresentam as médias mais baixas.

No que se refere à dispersão em torno da média na adequação do número de CRAS, observa-se um crescimento do desvio-padrão entre 2007 e 2009, seguido de uma queda considerável de 2009 para 2013. Diferentemente do observado no gasto e na proporção de estatutários, o desvio-padrão da adequação do número de CRAS reduziu entre o primeiro e o último momento analisados.

Chama atenção nestes dados o fato de existirem valores de nível de adequação superiores a um, que seriam situações nas quais os municípios têm mais CRAS do que o necessário. A análise deste dado, no entanto, deve ter em conta que a distribuição da população a ser referenciada no território não foi considerada, podendo haver situações em que um número maior de centros seja necessário em função da dispersão da população a ser referenciada.

**Tabela 11: Nível de adequação do número de CRAS existentes no município por região 2009 e 2013**

	2007	2009	2013
Norte	,51713	,68748	,97439
Nordeste	,70434	,82759	1,07356
Sudeste	,53453	,76214	1,13278
Sul	,32459	,54075	1,03326
Centro-Oeste	,49009	,77386	1,05352
Total	,53933	,7309	1,0730

Fonte: MDS - Matriz de Informações Sociais, Censo SUAS 2007 e IBGE, Perfil dos Municípios Brasileiros Assistência Social - 2009 e 2013. Elaboração própria.

O ordenamento das grandes regiões aqui muda significativamente em relação ao observado nas variáveis de gasto e servidores estatutários com nível superior. O Nordeste, que ocupa a pior ou segunda pior posição no que se refere tanto ao gasto quanto ao número de servidores, no quesito adequação do número de CRAS existentes no município, tem a média mais alta em 2007 e em 2009 e a segunda mais alta em 2013. O Sul, que na classificação segundo gasto e servidores estatutários na área fica no primeiro lugar, ocupa nesta o último lugar em 2007 e em 2009 e o penúltimo em 2013. Estas diferenças sugerem que, diferentemente do que supõem muitos estudos, o gasto em uma determinada política pública não indica claramente todos os aspectos associados à sua implementação.

Além desta questão sobre o posicionamento relativo das regiões, observa-se na Tabela 11 um crescimento considerável do nível de adequação do número de CRAS entre 2007 e 2013 em todas as regiões, mas especialmente notável no Sul que sai de adequação de 33% para mais de 100%.

Importante destacar que, diferentemente do que se observa na criação dos instrumentos de conselho, plano e fundo municipais de assistência social, que apresentam uma tendência de universalização, sinalizando para um isomorfismo das estruturas municipais destinadas à área, permanecem diferenças relevantes entre os municípios no que diz respeito ao gasto na área, ao volume de pessoal qualificado e estável e à adequação do número de CRAS. A tendência de desenvolvimento e de isomorfismo das estruturas municipais pode, como destacado acima, ser atribuída à indução promovida pelo governo federal, especialmente por meio das regras de acesso aos recursos do FNAS. Estas diferenças, por outro lado, podem ser explicadas pelas condições socioeconômicas dos municípios, que impactam diretamente em suas capacidades técnicas e financeiras, e/ou por fatores políticos, como as prioridades estabelecidas pelo executivo municipal. A questão que norteia esta pesquisa é justamente em que medida estas diferenças entre os municípios podem ser explicadas pelo partido que está no poder na prefeitura.

### **CAPÍTULO 3: POLÍTICAS PÚBLICAS E SEUS DETERMINANTES: O PAPEL DOS PARTIDOS POLÍTICOS**

O presente trabalho busca verificar qual o impacto dos partidos políticos no desenvolvimento da política de assistência social no nível municipal. Este capítulo visa subsidiar o modelo analítico a ser construído na presente pesquisa no que se refere aos determinantes das políticas sociais e às relações entre os partidos e estas políticas. Para tal, o capítulo se estrutura em três seções.

A primeira seção aborda os principais fatores explicativos das políticas sociais apontados pela literatura, apresentando diferentes perspectivas teóricas a este respeito. A primeira parte da seção explica brevemente as abordagens focadas no potencial explicativo da dimensão socioeconômica sobre as políticas sociais. Entre elas, há as perspectivas que enfatizam os efeitos do crescimento econômico e as de cunho marxista, estas últimas divididas entre as que veem o Estado como simples legitimador da ordem capitalista vigente e as que o atribuem uma autonomia relativa. A segunda parte da seção traz as abordagens que enfatizam fatores político-institucionais: as pluralistas, que focam suas análises na atuação dos grupos e associações; as que chamam atenções para os efeitos das macroinstituições como a organização do Estado e o nível de concentração do poder; e as que veem nas instituições condicionantes importantes da ação e da interação dos atores, podendo as próprias instituições entendidas como atores relevantes.

A segunda seção busca esclarecer a fundamentação da construção das relações esperadas entre os partidos políticos e a política de assistência social apresentadas na introdução deste trabalho. Nela são descritos os tipos puros de relação entre ideologia e políticas sociais e apresentadas diversas ressalvas quanto à aplicação destes tipos na realidade empírica. Entre estas ressalvas estão a ideia de que há uma tendência de convergência ideológica entre os partidos e os estudos que apontam para um enfraquecimento dos partidos. Nesta seção também são apresentados estudos que destacam que, ainda que haja um enfraquecimento das bases partidárias, não há evidências de declínio dos partidos no poder público, onde eles continuam desempenhando um papel essencial. Por fim, esta seção traz um breve levantamento de pesquisas internacionais sobre o impacto dos partidos políticos nas políticas públicas.

A terceira seção introduz a discussão sobre os partidos políticos no Brasil. Inicialmente são apresentados estudos sobre comportamento legislativo, formação de coalizões e coligações e ideologia partidária. Por fim, são apresentados alguns trabalhos que buscam mensurar influências dos partidos políticos nas políticas públicas no Brasil.

### 3.1 Determinantes das políticas sociais

É possível identificar na literatura algumas grandes linhas de análise explicativa das políticas sociais. Entre elas, há trabalhos que focam o potencial explicativo da dimensão socioeconômica sobre as políticas sociais e outros que enfatizam fatores político-institucionais.

Os trabalhos focados na dimensão socioeconômica se baseiam em duas principais abordagens. A primeira delas argumenta que o crescimento econômico e seus efeitos demográficos são a principal causa da emergência do *welfare state* nos países capitalistas desenvolvidos no pós II Guerra. Por um lado, a expansão dos programas sociais só é possível porque a industrialização permite um crescimento da riqueza das sociedades e viabiliza seu financiamento pelo Estado. Assim, haveria uma correlação alta entre crescimento industrial de um país e seus gastos sociais. Por outro lado, os programas sociais são respostas aos problemas desencadeados pelo próprio processo de industrialização, que demanda um novo tipo de trabalhador, com hábitos diferentes daqueles condizentes com a atividade do camponês. A industrialização implica a competição no mercado de trabalho e a inserção da mulher neste mercado, além de poder gerar uma perda da importância de um conjunto de habilidades profissionais ou mesmo o surgimento do desemprego estrutural, com a substituição de mão de obra por novas tecnologias. Por fim, a industrialização tem também efeitos sobre a estrutura etária da população, pois viabiliza seu envelhecimento. Essas mudanças no mercado de trabalho e na estrutura demográfica têm efeitos sobre o tamanho das famílias, sobre as formas de educação das crianças e sobre os mecanismos de reprodução social, o que exigiu uma resposta: os programas sociais, que buscaram contornar os problemas de ajustamento do trabalhador e das famílias e garantir a integração social. Dessa forma, o crescimento econômico e seus efeitos são vistos como a causa raiz da emergência do *welfare state*. As variações no nível de desenvolvimento do *welfare state* entre Estados de mesmo nível econômico, contudo, são explicadas pelas diferenças na organização política, social e econômica destas sociedades (WILENSKY, 1975; ARRETCHE, 1995).

A segunda abordagem que enfatiza a dimensão econômica é a de cunho marxista, para a qual o *welfare state* é uma resposta às necessidades de acumulação e legitimação do sistema capitalista. Com o processo de industrialização, os subsistemas anteriormente responsáveis pela assistência aos idosos e à saúde e pela socialização e educação (como a família, a assistência filantrópica privada e a igreja) perdem eficiência, tendo que ser substituídos por políticas públicas. A substituição destas formas societárias pela *política estatal* e não por outras formas de organização se explica porque, neste contexto, era

necessário não apenas garantir materialmente a reprodução da força de trabalho, mas também assegurar o controle sobre o trabalhador, regulamentando politicamente quem pode (e deve) e quem não pode submeter-se ao trabalho assalariado. A função central da política social é regulamentar a inserção da força de trabalho no mercado na forma de trabalho assalariado, o processo de proletarização (LENHARDT e OFFE, 1977, p. 17).

Podemos definir a política social [...] como o conjunto daquelas relações e estratégias politicamente organizadas, que produzem continuamente essa transformação do proprietário de força de trabalho em trabalhador assalariado, na medida em que participam da solução dos problemas estruturais [...]. (LENHARDT e OFFE, 1977, p. 24)

Entre as análises marxistas, alguns autores encaram o Estado como relacionado e dependente do processo de acumulação, sendo toda política pública direta ou indiretamente associada às necessidades do capital. Outros autores consideram o Estado relativamente autônomo, sendo possível a luta de classes dentro do aparelho estatal influencie as políticas a serem adotadas. Nessa última abordagem, os principais determinantes do desenvolvimento de políticas sociais são a luta e influência da classe trabalhadora e a habilidade do Estado em formular e implementar políticas que assegurem a perpetuação das relações de produção capitalista (GOUG, 1979; ARRETCHE, 1995).

Os estudos que voltam mais atenções para os fatores politico-institucionais ao explicar as políticas de bem-estar social podem ser divididos entre os que conferem maior importância explicativa aos atores políticos e os que ressaltam o papel das instituições. As abordagens do primeiro grupo geralmente atentam para as disputas pelo poder no contexto democrático e a escolha pública, ressaltando a atuação dos atores políticos e sociais, como os partidos, na formação e conformação do sistema de proteção. Algumas destas concepções se fundamentam no modelo pluralista de explicação do sistema político, considerando as instituições como pouco influentes nas políticas sociais. Este modelo entende a liberdade de associação política em grupos de interesse, organizações de lobby e partidos políticos como uma exigência para a democracia em larga escala. Diferentemente da interpretação madisoniana, que vê as facções como um risco à democracia, a abordagem pluralista entende as associações como necessárias e desejáveis, além de inevitáveis. Analistas desta vertente destacam, ainda, que as associações são fonte de educação e esclarecimento cívicos, pois proporcionam aos cidadãos informações e oportunidades para debater (DAHL, 2001, p. 112). Essas associações interagem, disputam e/ou formam alianças para influenciar a tomada de decisões sobre as políticas públicas de acordo com seu interesse. O poder de cada uma delas seria limitado pela multiplicidade de

associações com interesses diferentes e o governo seria um árbitro neutro, cuja função é garantir a legitimidade da competição e o respeito às regras (DAHL, 1989 e 2001, p. 112; SKOCPOL, 1985).

Entre as análises que ressaltam o impacto dos arranjos institucionais sobre os sistemas de proteção social, há as que enfatizam os efeitos das macro-instituições, como as que caracterizam os modelos de democracia consensual e democracia majoritária de Lijphart (2008). Segundo este estudo do autor, no qual as características dos atores não são consideradas, democracias consensuais, caracterizadas, principalmente, pelo compartilhamento do poder executivo em coalizões, multipartidarismo, representação proporcional, bicameralismo e federalismo descentralizado, tendem a oferecer sistemas de proteção de cobertura mais ampla. Com base em uma análise de regressão de 18 países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) no período de 1971 a 1996, Lijphart afirma que a democracia de consenso tem forte correlação positiva com a medida abrangente de desmercadorização de Esping-Andersen (1990, *apud* LIJPHART, 2008) - que mede o quanto as políticas governamentais permitem ao povo manter um padrão de vida mínimo independente do mercado – e com os gastos sociais em percentual do PIB.

Outra vertente que também destaca o papel das instituições na explicação das políticas públicas é o chamado institucionalismo histórico, que considera as instituições políticas condicionantes importantes da ação e da interação dos atores, podendo ser elas mesmas entendidas como atores relevantes. Seus argumentos destacam que o Estado e as instituições são dotados, em maior ou menor grau, de autonomia e de capacidade, sendo a primeira relacionada ao grau de insulamento e independência da burocracia estatal e a última associada à disponibilidade de recursos financeiros e à lealdade e nível de qualificação de seus servidores (SKOCPOL, 1985). Analistas desta vertente destacam que as políticas públicas também influenciam a distribuição de recursos econômicos e políticos e as estratégias políticas adotadas pelos atores, podendo ser também consideradas instituições. As políticas adotadas em um momento no tempo estimulam a formação ou a expansão de determinados grupos e encorajam determinadas ações. Assim, elas definem um caminho e estabelecem um padrão de comportamento. Em um momento posterior, estes mesmos grupos e ações podem configurar obstáculos para alterações na própria política que os formatou ou em outras (SKOCPOL, 1985; PIERSON, 1995; AMENTA, 2005; MENICUCCI, 2007). Ou seja, as políticas públicas têm efeitos de *feedback* no processo político. Dessa forma, elas podem ser vistas não apenas como variáveis dependentes, explicadas pelos processos políticos e pelos fatores sociais e econômicos, mas também como variáveis independentes, que “explicam o processo de formulação ou de reforma de

políticas, na medida em que, por um lado, condicionam o processo político e, por outro, explicam a trajetória futura de uma política a partir de sua constituição prévia” (MENICUCCI, 2007, p. 26).

As noções de *policy feedback* e de dependência de trajetória expressam a forma pela qual as políticas públicas afetam o processo político de decisões em torno de políticas futuras ou de alterações em políticas existentes (MENICUCCI, 2007). Pierson e Skocpol (2008, p. 8) argumentam que, embora os processos possam ser influenciados por questões relativamente pequenas nas etapas iniciais, uma vez adotado um caminho particular para determinada política, é provável que reverter o curso já iniciado seja difícil para os atores envolvidos. Alternativas políticas inicialmente viáveis podem deixar de sê-lo. A noção de dependência de trajetória se fundamenta na ideia de que existem processos de retroalimentação positiva em um sistema político, que reforçam a recorrência de um padrão inicialmente adotado. Isso significa que a configuração prévia das políticas públicas é um fator preditivo extremamente importante, muitas vezes concebido como o principal, da provisão futura.

### **3.2 Partidos políticos e políticas públicas**

Não há um consenso na ciência política em torno da definição do que são partidos políticos. Muitos veem os partidos simplesmente como ferramentas para acesso ao governo, que funcionam como instrumentos de mediação simplificadores das escolhas dos eleitores. Uma importante referência desta forma de encarar os partidos políticos é o clássico Anthony Downs (2013, p. 46), que os define como “coalizões de homens que buscam controlar o aparato de governo através de meios legais”. Outras definições, contudo, enfatizam os traços ideológicos dos partidos, como a de Burke (1770) e a de Thies (2000). Segundo Burke, “um partido é um grupo de homens unidos para promover o interesse nacional através de seus esforços com base em alguns princípios específicos sobre os quais todos eles concordam” (1770, p. 110, *tradução própria*). Já Thies (2000, p. 251, *tradução própria*), de forma mais pragmática, define os partidos como “equipes de políticos com opiniões compartilhadas que se unem para converter suas preferências em termos de políticas públicas em lei, e que, então, se unem sob o mesmo registro nos momentos eleitorais”.

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.

Um ponto central neste debate sobre partidos e políticas públicas são os objetivos buscados pelos partidos, que impactam diretamente em seu comportamento. Existem três modelos de comportamento partidário que diferenciam os partidos segundo seus objetivos: o partido *policy-seeking*, busca maximizar sua influência nas políticas públicas; o partido *vote-seeking*, que busca maximizar seu apoio eleitoral; e o partido *office-seeking*, que dá prioridade a garantir sua participação no governo, seja sozinho ou compartilhando-o. Tratam-se de tipos polares, sendo possível visualizá-los como extremos entre os quais os partidos reais se posicionam (WOLINETZ, 2002; STRØM e MÜLLER, 1999).

Difícilmente o partido consegue perseguir todos os seus objetivos simultaneamente. Um mesmo comportamento pode maximizar um objetivo e prejudicar a busca dos outros.

Exemplo disso é a negociação sobre a participação em uma coalizão. Ao participar, um partido ganha em acesso ao governo, mas provavelmente ele terá que fazer concessões no que diz respeito a suas preferências políticas e talvez enfrentar um impacto dessa participação em eleições futuras. Outro exemplo é a elaboração dos programas de governo. Se o partido inserir em seu programa o que defendem seus ativistas mais radicais, ele afastará boa parte do eleitorado. Se, ao contrário, ele adotar o “programa eleitoralmente ótimo”, isso implicará sacrifícios à sua plataforma, podendo afastar sua própria militância. Dessa maneira, as lideranças partidárias enfrentam *trade-offs* ao tomar decisões como a do que colocar em seu programa de governo (STRØM e MÜLLER, 1999, p. 9).

Muitos estudiosos da competição partidária preveem que a disputa eleitoral atuará como um fator minimizador das diferenças entre partidos quanto a questões políticas relevantes. Visando o sucesso eleitoral, os partidos tenderiam a adotar políticas e ações que julgam preferidas pela maioria do eleitorado, ainda que estas fossem destoantes de sua orientação ideológica. Downs (2013, p. 74), supondo um sistema bipartidário, argumenta que os dois partidos sempre escolherão a alternativa de política pública preferida pelo eleitorado tanto no controle do poder quanto na elaboração de seus programas. Isso porque o partido é visto como ator racional que busca conquistar ou se manter no governo e, caso um deles não escolha a alternativa da maioria em alguma questão, seu concorrente poderá fazê-lo e, assim, conquistar mais votos, derrotando o primeiro. Dada uma distribuição normal das preferências do eleitorado, essa busca pelo eleitor mediano, que está incluído em qualquer maioria, levaria a nova posição partidária ao centro do espectro ideológico (CAUL e GRAY, 2000).

Similarmente, mas para sistemas multipartidários, Kirchheimer (2012, p. 370) analisa que, na Europa Ocidental pós Segunda Guerra, os poucos remanescentes dos antigos partidos burgueses, do estilo de representação individual, que já eram exceções nos sistemas partidários, e os partidos da integração das massas passavam por uma transformação para partidos populares *catch-all*. O partido *catch-all* tem como característica principal a busca pela ampliação de sua audiência e pelo sucesso eleitoral imediato. No caso do partido de integração de massas, a concentração no cenário eleitoral substitui a estratégia de enquadramento intelectual e moral das massas.

Nessa nova estratégia, ele tenta manter sua clientela original ao mesmo tempo em que se esforça para atrair novas clientelas, principalmente aquelas cujos interesses não lhe tragam conflitos danosos. Para isso, o partido se concentra em temas pouco polêmicos, que geram pouca resistência, e tenta suavizar diferenças entre grupos enfatizando programas que beneficiem a todos. Diferenças entre grupos gerenciais e de trabalhadores manuais podem ser atenuadas, por exemplo, salientando política de compensação dos efeitos da

automação, que atende a ambos. O partido pode destacar também objetivos societários nacionais, que transcendem os interesses de grupos específicos. Esse novo tipo de partido é o que ele denomina de *catch-all*.

Kirchheimer (2012) vê no contexto de “desideologização” em que estava a Europa quando do surgimento dos partidos *catch-all* um dos fatores que contribuíram para sua emergência. Segundo ele, essa desideologização “envolve a transferência da ideologia da filiação numa estrutura de metas políticas claramente visíveis para uma das muitas, suficientes, mas nem de perto necessárias, forças motivacionais que operam na escolha dos eleitores” (p.366). Ela envolve, portanto, a ideia de que existe uma multiplicidade de clivagens e *issues* que podem ser explorados nas campanhas eleitorais.

Embora nem todos os partidos se tornem *catch-all*, o autor argumentou que o sucesso de um será um incentivo para imitação dele pelos demais, o que resultaria numa transformação dos sistemas partidários da Europa Ocidental numa tendência de certa homogeneização dos principais partidos (KIRCHHEIMER, 2012).

Burstein e Linton (2002) argumentam que, se a maioria da população é favorável a uma política pública, ambos os partidos de um sistema bipartidário e todos os grandes partidos de um sistema multipartidário responderão adotando esta política, independentemente da posição ideológica do partido. Isso é especialmente provável quando se trata de questões sobre as quais a opinião pública está intensamente preocupada, pois no que diz respeito a elas os governantes podem estar mais certos de que suas ações influenciarão a escolha eleitoral dos cidadãos.

O resultado disso no agregado seria uma convergência na posição dos partidos, especialmente no que tange a questões tidas como fundamentais, que ficam sob maior escrutínio dos eleitores. Isso pode fazer com que partidos de centro e de direita, temendo uma reprovação da opinião pública, empenhem esforços em políticas que não estavam em sua agenda. Assim, como forma de tentar assegurar sucesso eleitoral, partidos de centro e de direita podem acabar numa posição semelhante aos de esquerda no que diz respeito às políticas sociais. Por outro lado, caso avaliem que políticas tipicamente liberais, por exemplo, contam com maior apoio da opinião pública, partidos de esquerda podem adotar posturas próximas dos de direita (RIBEIRO, 2006; BURTEIN; LINTON, 2002).

Sobre esta hipótese da convergência dos partidos, há um estudo de Caul e Gray (2000) que analisa dados de conteúdo de programas de governo de partidos em quinze países da OCDE de acordo com a atenção dada a 54 temas separados de 1950 a 1980. Os autores concluem que a distância entre os partidos de esquerda e de direita diminuiu em dez das quinze nações. Sistemas eleitorais majoritários (como Reino Unido, Canada,

Austrália e Nova Zelândia) tendem a ter mais convergência, mas ela também se fez presente em sistemas proporcionais (Holanda, Noruega, Bélgica, Itália, Alemanha e Áustria). O sistema estadunidense é uma exceção notável ao padrão geral de convergência: como já mostrado em outros trabalhos, a polarização entre republicanos e democratas aumentou ao longo do tempo. Os autores testaram também a diversidade ideológica de todo o sistema atribuindo um valor em uma escala ideológica de esquerda à direita a cada partido e ponderando pela parcela de votos obtida pelo partido a cada eleição. Considerando a mudança no desvio-padrão, a diversidade ideológica diminuiu também em dez dos quinze países analisados.

Outra vertente analítica que problematiza a relação entre ideologia partidária e políticas sociais é a que aponta para o enfraquecimento dos partidos políticos. Esta vertente chama atenção para o fato dos eleitores votarem de forma diferente de uma eleição para outra e de ter crescido o número de eleitores que não se identificam com partido algum. O crescimento da volatilidade eleitoral e a fraca identificação partidária dos eleitores seriam indicadores da ausência de escolhas eleitorais fundamentadas em características socioeconômicas e culturais dos eleitores (MANIN, 1995).

Estudos neste sentido também identificam uma personalização da escolha eleitoral nas democracias contemporâneas. Os eleitores tendem a votar em uma pessoa, e não em um partido, que tende a se tornar um instrumento a serviço de um líder. Isso se deve, em parte, ao uso dos meios de comunicação de massa como canais de comunicação política. Estes meios de comunicação permitem que os candidatos dirijam-se diretamente aos eleitores, dispensando o intermédio dos partidos nesta relação (MANIN, 1995, p. 25).

Estas observações levaram alguns autores a afirmar que estaria havendo uma crise da representação política com claro declínio dos partidos e outros a falar em um rearranjo desta representação com uma readaptação dos partidos (MANIN, 1995; DALTON, 2000; WATTENBERG, 2000; THIES, 2000). Manin (1995, p. 25) defende que “a predominância das legendas partidárias na determinação do voto”, típica de um contexto no qual a maior parte do eleitorado se identifica com algum partido e tem com ele uma relação de confiança forte e estável, é característica apenas de um tipo específico de representação: a democracia de partido. O autor argumenta que essas mudanças, vistas por muitos como sinais de uma crise do governo representativo, constituem na verdade na emergência de um novo tipo de representação: a democracia de público.

Manin usa a metáfora de um teatro para explicar essa nova forma de representação. Nela o eleitorado se apresenta como público que reage às propostas apresentadas no palco da política. Ele destaca que essa metáfora “expressa a diferença entre aqueles que tomam

iniciativa dos termos da escolha e aqueles que fazem as escolhas, e realça a independência parcial dos primeiros” (1995, p. 28).

Os resultados das votações variam significativamente conforme a ênfase atribuída a determinadas questões na campanha eleitoral, porque as linhas de demarcação social são múltiplas e se entrecruzam, sendo o eleitorado susceptível a vários cortes. Assim, várias linhas de divisão podem ser provocadas, cabendo aos políticos selecionar quais lhes parecem mais favoráveis a seus propósitos. Isso confere uma relativa autonomia aos políticos e explica porque as decisões eleitorais parecem ser primordialmente reativas. Os eleitores respondem aos termos propostos pelas candidaturas nas campanhas mais do que expressam identidades. Como os candidatos não sabem quais divisões serão mais vantajosas, há um processo de ajuste por meio de tentativas e erros na campanha de cada um, mensurados nas pesquisas eleitorais. A clivagem marcante na eleição será uma combinação de todos os termos oferecidos (MANIN, 1995).

Além disso, com o aumento das atividades desempenhadas pelos governos e da complexidade das circunstâncias políticas nas quais eles operam, a implementação de pacotes de medidas previamente definidos foi dificultada. Com isso, a confiança pessoal que o candidato inspira tornou-se um fator relevante na escolha no eleitor. Assim, as disputas eleitorais começam a se centrar mais nos candidatos e em suas aptidões do que nas orientações ideológicas representadas pelos partidos (MANIN, 1995).

Também contrapondo a ideia de decadência dos partidos e crise da representação política, alguns autores afirmam que, embora existam evidências de um enfraquecimento considerável dos partidos em suas bases de apoio, não há evidência sistemática de declínio dos partidos no poder (THIES, 2000). Essa linha de argumentação se baseia na ideia de que existem três faces partidárias: o partido na base; o partido no diretório central; e o partido no poder. O partido na base (*party on the ground*), também designado de partido no eleitorado, é o agrupamento de lealdades eleitorais, abrangendo os filiados, militantes e até simpatizantes. O partido no diretório central (*party in the central office*), ou o partido como organização, é toda a máquina formal, englobando todos os comitês e diretórios e as pessoas que os dirigem. O partido no poder público (*party in the public office*), ou a face pública do partido, também designado de partido no governo, é o conjunto de membros partidários detentores de cargos e mandatos no aparato estatal (KATZ e MAIR, 2002; WHITE, 2006; THIES, 2000). Thies argumenta que estas três faces partidárias não são igualmente importantes. O partido no governo tem precedência lógica, uma vez que os partidos foram constituídos “de, por e para legisladores” (p.256). Para o autor, mudanças no comportamento ou na percepção do eleitor não necessariamente levam a um enfraquecimento ou desestabilização do caráter partidário do governo.

Ele parte do pressuposto de que políticos têm três objetivos: se reeleger; influenciar as políticas públicas; e acessar cargos. Os legisladores formam partidos políticos para que os apoiem na busca destes objetivos e enquanto os partidos desempenharem funções indispensáveis na busca de pelo menos um dos objetivos de seus integrantes, eles sobreviverão. A criação e sobrevivência das legendas partidárias é estimulada por três condições: necessidade de soluções para problemas de ação coletiva na arena legislativa; necessidade de soluções de problemas de escolha social; e busca de satisfação das ambições dos políticos (ALDRICH, 1995 *apud* STRØM, 2000). O partido no poder pode ajudar a enfrentar muitos destes dilemas ainda que os eleitores não se orientem pela filiação partidária para escolha do voto. Dessa maneira, a viabilidade dos partidos políticos se assenta mais criticamente na força da face pública do partido.

Um partido forte em sua face pública é capaz de se manter mesmo que suas base e organização partidárias sejam fracas. A recíproca, no entanto, não é verdadeira: um partido forte do ponto de vista da organização interna e da base de apoio é pouco provável se a face pública do partido é fraca. A “desintegração do partido no governo seria, portanto, uma forma particularmente crítica de declínio partidário” e não uma consequência automática do enfraquecimento dos partidos do ponto de vista de suas bases de apoio (STRØM, 2000, p. 183).

Cox (2006) destaca que os partidos são essenciais para enfrentar os problemas de ação coletiva nas legislaturas contemporâneas. O “estado de natureza legislativo”, no qual o acesso ao tempo de plenária é não regulado e igualmente distribuído entre os legisladores, é marcado por grandes dificuldades de viabilizar ganhos de troca e por problemas no uso do tempo de plenária. Como todos têm acesso a um tempo de plenária ilimitado, um parlamentar que discorda de um projeto de lei pode retardar indefinidamente a aprovação deste projeto discursando continuamente, ainda que o projeto conte com uma maioria de apoiadores. O tempo de plenária pode também ser usado pelos parlamentares para fins alheios à produção legislativa, como autopromoção e publicidade junto a seu eleitorado. Nesse cenário, os ganhos de troca, de intercâmbio de apoios, ficam extremamente difíceis, uma vez que as promessas feitas podem ser descumpridas no momento da votação.

Como estes problemas são graves comprometedores do funcionamento legislativo, em algum momento, seja por adaptação evolutiva ou por um processo intencionalmente conduzido para fazer um ou mais projetos urgentes atravessarem o gargalo de pautas, constrói-se uma organização legislativa para resolver os problemas que emergem do estado de natureza legislativo. Essa organização legislativa, que confere poderes especiais para propor ou bloquear votações na plenária para titulares de cargos, como presidentes de comissões, surge em todas as legislaturas movimentadas, que têm muitas pautas para

serem votadas. A nomeação para os cargos com poder especial de agenda pode acontecer por uma eleição interna ou por uma indicação direta do partido. Nas duas formas, é extremamente difícil que um parlamentar individual não vinculado a nenhum partido avance na competição por estes postos. A indicação por um partido é essencial. “Os partidos são o único caminho viável para o gabinete” (COX, 2006, p. 166). O funcionamento interno das casas legislativas fortalece os partidos políticos em detrimento da atuação individual dos parlamentares.

Sobre o caráter partidário dos governos no núcleo do executivo, 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.

Assim, apesar das ressalvas 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. Como destacado acima, ainda que haja um enfraquecimento dos partidos na base, há argumentos importantes que apontam que isso não ocorre nos governos.

Um partido pode conseguir manter sua face pública forte ainda que sua base e seu diretório central sejam fracos (THIES, 2000; STRØM, 2000). Como salienta Cox (2006), fatores ligados ao próprio funcionamento interno das legislaturas modernas estimulam a criação de uma organização legislativa que distribua os poderes de agenda de forma desigual entre os parlamentares. Essa distribuição desigual dos poderes de agenda acaba fortalecendo os partidos, uma vez que eles são o único caminho possível para os cargos dotados de maior poder.

Além disso, 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 destacados pelas diversas perspectivas abordadas na primeira seção deste capítulo, 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.

Assim, a análise da relação entre escolhas eleitorais e políticas sociais tem como principal objetivo apreender os esforços dos partidos no governo. Estes esforços podem ser estudados através da análise do efeito marginal, mas relevante, que os partidos têm nos resultados finais das políticas (RIBEIRO, 2005). A seguir trazemos um breve apanhado de pesquisas internacionais neste sentido.

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 variáveis dependentes foram: taxas de inflação, de desemprego, crescimento do PIB, gasto público total como percentual do PIB, gasto social como percentual do PIB e gasto com defesa como percentual do PIB. As hipóteses eram que governos de esquerda favorecem inflação mais alta; desemprego mais baixo; gastos sociais e totais maiores; gastos com defesa menores e menor crescimento do PIB que governos de direita.

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. Na análise desagregada por país, no entanto, foram encontradas muitas relações consistentes entre governos de direita e resultados de políticas públicas.

A Alemanha é o caso mais convincente no qual mudanças na composição partidária do governo geraram o impacto previsto nos indicadores de desempenho econômico e gasto governamental. Quando o governo alemão estava mais fortemente controlado por partidos de centro ou de direita

(principalmente o CDU) o crescimento do PIB e o desemprego foram maiores e o gasto total, o gasto social e gasto com defesa foram todos menores que em governos de esquerda (principalmente o SPD). [...]

Contudo, essa foi uma exceção.

Poucos países, no entanto, apresentam um padrão tão claro, sendo algumas relações na direção oposta ao esperado pela teoria. Nove das vinte e oito relações estatisticamente significativas no nível nacional foram na direção contrária ao esperado.

[...] De todos os testes, apenas 18% foram estatisticamente significativos e na direção esperada (CAUL e GRAY, 2000, p. 228).

Para verificar se a influência dos partidos diminuiu ao longo do tempo, os autores incluíram o crescimento do PIB como uma variável independente nos modelos sobre o gasto e a média da OCDE de cada variável (excluindo o país analisado no momento) para controlar pelas tendências globais e questões econômicas exógenas. A análise foi dividida em três períodos: de 1949 a 1965; de 1966 a 1980 e de 1981 a 1995.

Nos aspectos econômicos, os resultados do primeiro período mostraram um crescimento do PIB maior nos governos de direita e de centro, mas a diferença é de menos de 1%. A diferença entre um governo socialista e um liberal é de 0,31% e entre um socialista e um conservador é de 0,62%. Para os dois últimos períodos o impacto não foi significativo.

O modelo sobre desemprego trouxe resultados mistos: no primeiro e no último períodos, governos de centro e de direita estiveram relacionados a maiores taxas de desemprego. O impacto é maior no período inicial, entre 1949 e 1965, quando partidos de direita significaram um aumento de 0,77% no desemprego. Entre 1981 e 1995, essa diferença caiu para 0,54%.

No que diz respeito à inflação, os achados foram contraditórios: para o período de 1949 a 1965, não houve significância estatística; de 1966 a 1980, houve uma relação positiva entre partidos de direita e inflação; entre 1981 e 1995, no entanto, centro e direita estiveram associados a uma inflação mais baixa, como esperado.

Os resultados sobre estes três indicadores econômicos são, portanto, controversos. A composição partidária parece importar mais no final do que no início do período analisado, apesar do efeito ser pequeno. Sobre os gastos, no entanto, a composição partidária não teve nenhum efeito em nenhum dos três períodos. Os autores destacam que, apesar do impacto dos partidos ser modesto, ele não parece ter enfrentado uma redução sistemática ao longo do tempo nos países analisados, como prevê a hipótese da convergência ideológica dos partidos

Linton e Burstein (2002) analisaram todos os artigos sobre mudanças de políticas públicas de 1990 a 2000 publicados em seis importantes periódicos, três da área da sociologia, o *American Sociological Review*, o *American Journal of Sociology*, e o *Social Forces*; e três da ciência política, o *American Political Science Review*, o *American Journal of Political Science* e o *Journal of Politics*. O objetivo dos autores é verificar o impacto dos partidos políticos, grupos de interesse e movimentos sociais organizados na política pública. Para tal, eles focaram na influência destes atores na fase final da atividade legislativa, quando as mudanças políticas são ou não transformadas em lei. Em seus resultados os autores observam que 49% dos coeficientes dos partidos são significativos; e 44% dos coeficientes das outras organizações também o são. Ou seja, partidos, grupos de interesse e movimentos sociais organizados afetam a política pública não mais que metade das vezes.

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 criteriosamente escolhidos para garantir comparabilidade entre eles e validade das conclusões. 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. Foram considerados quatro grupos de variáveis: desenvolvimento do *welfare state*; tamanho do Estado; políticas externa e de defesa; e política econômica. Esperava-se para governos com partidos de esquerda maior desenvolvimento do *welfare state* e mais intervenção do Estado na economia; e para aqueles com partidos de direita, maiores gastos com políticas de defesa nacional e economia mais "privatizada". 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. Contudo, os autores destacam que, dada a diversidade dos testes incluídos na análise, avaliar apenas com base nos números globais envolve um alto risco de se cometer um Erro do Tipo II, isto é, aceitar a hipótese nula - da não influência dos partidos - quando ela é falsa. Para Ribeiro (2006, p. 15), estes achados reforçam a concepção das políticas prévias como o principal fator preditivo das políticas futuras.

### 3.3 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).

Lyne (2005) questiona os estudos que enfatizam a fraqueza e incapacidade dos partidos brasileiros de representar programas de políticas públicas, argumentando que eles desconsideram questões extremamente relevantes no sistema político do país. Dentre estas questões, está a dinâmica de coalizões e a posição de situação e oposição ao governo das lideranças partidárias. Outra questão é que aqueles estudos enfatizam que as lideranças partidárias não podem exercer controle sobre seus partidários pelos mecanismos tradicionais, como determinação do ordenamento da lista eleitoral, e concluem que elas não conseguem exercer este controle. O autor argumenta que estes mecanismos tradicionais não são exaustivos, podendo as lideranças buscar meios alternativos para garantir a disciplina de seus partidários, como, no caso dos partidos que integram o gabinete, o uso por seus ministros dos registros de votação dos deputados para decisões de atribuição de fundos para os municípios.

O autor analisa comparativamente as votações legislativas, as coalizões de governo e as coligações eleitorais em dois períodos, de 1945 a 1964 e de 1989 a 2005. Recorrendo ao índice de Rice, que mede a coesão partidária, ele mostra que a coerência partidária e intracoalidação nas votações aumentou do primeiro para o segundo momento (de 69.4 para 82.7). Um aumento ainda mais considerável foi observado no índice de semelhança médio dos partidos, que quase dobrou. Segundo o autor, os dados analisados sinalizam que no período de 1946 a 1964 os partidos tinham dificuldades para se diferenciar uns dos outros do ponto de vista programático e governo e oposição não se posicionavam um contra o outro de maneira clara e consistente. Na verdade, não era raro que parlamentares de partidos de oposição votassem com o governo e parlamentares de partidos integrantes da

base aliada negassem seu apoio. De 1989 em diante, todavia, esse quadro muda muito. O enfrentamento entre governo e oposição fica mais claro e sólido. As votações nominais registram os membros dos partidos de oposição posicionando-se consistentemente contra o governo e os da base, apoiando-o (p. 206).

Sobre a composição do gabinete, o segundo período analisado altera a tendência do primeiro de incluir no gabinete todos os principais partidos e apresenta gabinetes mais próximos do ponto de vista ideológico (Collor com os partidos de direita e Fernando Henrique Cardoso com os de centro-direita). O mesmo se aplica às coligações partidárias pré-eleitorais. O autor observou que no período mais recente a probabilidade de coligação de dois partidos é maior quando eles são “vizinhos ideológicos imediatos” e se reduz à medida que se caminha para os partidos ideologicamente mais distantes. O trabalho classifica os partidos no espectro ideológico da seguinte forma, de esquerda para direita: PT, PDT, PSDB, PMDB, PFL (DEM) e por fim, PDS/PPR/PPB. A conclusão do estudo é que, no pós 1989, os partidos brasileiros começaram a se diferenciar uns dos outros segundo programas legislativos e plataformas de políticas públicas (LYNE, p. 212).

Power e Zucco Jr. (2009) 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, sendo 1 o extremo à esquerda e 10 à direita. Os autores destacam que esta forma de análise, diferentemente da baseada em dados de comportamento, tem a vantagem de revelar os entendimentos em curso e compartilhados pelos políticos, sem a parcialidade e contaminação pelo processo político que têm os dados comportamentais (p. 220). A aplicação desta escala, contudo, enfrentou dois problemas: o primeiro foi o uso variado da escala pelos respondentes, enquanto alguns distribuíram os partidos ao longo de toda a escala, outros concentraram todos em determinada região; o segundo problema foi que o significado da escala possivelmente varia ao longo do tempo, o que dificulta a comparação entre *surveys* de diferentes momentos. Para enfrentar estes problemas, foram utilizados procedimentos estatísticos para obter estimativas de posições ideológicas dos partidos comparáveis entre respondentes e entre *surveys*. Este trabalho foi atualizado por Zucco Jr. (2011) incorporando os dados da PLB 2009. Foram elaborados seis ordenamentos, referentes a seis momentos diferentes, expostos a seguir:

**Tabela 12: Classificação dos partidos de esquerda para direita**

Ano												R <sup>2</sup>	
1990	PCdoB	PT	PCB	PSB	PDT	PSDB	PMDB	PTB	PL	PDC PRN	PFL	PDS	0,91
1993	PCdoB	PT PSTU	PSB	PPS	PDT	PSDB	PMDB	PP	PTB	PL PFL	PPR	PRN	0,88
1997	PCdoB	PT	PSB	PPS	PDT	PMDB	PSDB	PTB	PL	PFL	PPB		0,98
2001		PCdoB	PT	PSB	PDT	PPS	PMDB PSDB	PL PTB	PFL	PPB			0,86
2005			PCdoB	PSB PT	PPS	PDT	PMDB PSDB	PTB PL	PFL PP				0,79
2009	PSOL	PCdoB	PSB PT	PDT	PV	PPS	PMDB PSDB	PTB	PR	PP	DEM		0,87

Fonte: Zucco Jr., 2011, p. 42.

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.). Eles argumentam que este tipo de análise é mais adequada para classificar os partidos ideologicamente porque se baseia em respostas não intermediadas dos parlamentares. O uso deste tipo de resposta é mais interessante porque os parlamentares podem sofrer de uma “mentalidade de rebanho” ao classificar os partidos atuais. Colocar o PFL/DEM como o partido mais à direita entre os principais; o PMDB como centro ideológico e PSDB à sua esquerda é coerente com a história do Brasil dos anos 1980 uma vez que o PFL/DEM se originou da Aliança Renovadora Nacional (ARENA), partido de ‘governo’ na ditadura, o PMDB foi oposição e o PSDB surgiu como facção do PMDB, que se declarava a “ala progressista”. Nas respostas dadas aos itens do *survey* utilizados por Power e Zucco Jr., dados *perceptuais*, os congressistas podem estar relatando mais o que querem ver ao olhar o ordenamento dos partidos do que as reais posições relativas destes partidos.

Os autores utilizam dados de perguntas diferentes da mesma PLB utilizada por Power e Zucco Jr. Visando garantir a comparabilidade longitudinal, eles selecionaram as perguntas que, além de permitir distinguir o posicionamento ideológico dos parlamentares, apareceram em pelo menos três questionários consecutivos. Foram escolhidos 33 itens organizados nas seguintes categorias: i) relação entre Estado e setor privado e relações entre autoridades civis e militares (seis itens); ii) avaliações de governos anteriores e de políticas públicas (seis itens); iii) explicações dos parlamentares para seus sucessos eleitorais (dez itens); regras de competição política e exercício do poder político (quatro itens); e relações dos seus legisladores com seus partidos e eleitores (sete itens). 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 (LUCAS e SAMUELS, 2011, p.72).

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.

**Tabela 13: Posições relativas do PT, PSDB, PMDB e PFL, na Amostra 1**

Ano	Posições dos partidos na ordem esquerda-direita			
1990	PT	PSDB	PMDB	PFL
1993	PT	PMDB	PSDB	PFL
1997	PT	PMDB	PSDB	PFL
2001	PT	PSDB	PMDB	PFL
2005	PT	PFL	PSDB	PMDB
2009	PT	PFL	PMDB	PSDB

Fonte: LUCAS e SAMUELS, 2011, p. 79

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. Para eles, Power e Zucco Jr. acabaram superestimando a nitidez do mapa ideológico do sistema partidário brasileiro ao utilizar dados de percepção dos parlamentares para traçar este mapa. Eles destacam que os partidos brasileiros nunca possuíram e ainda não possuem os recursos mais importantes para partidos políticos: os poderes de controlar o acesso à lista e o financiamento de campanha, o que os coloca numa situação de fragilidade.

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.

Valendo-se deste argumento e dialogando com Lucas e Samuels (2011), os autores afirmam ser um equívoco dizer que o sistema partidário brasileiro encontra-se hoje menos coerente do que nos primeiros anos pós-redemocratização. Analisando o sistema pelo prisma da disputa presidencial, o fato de que PSDB e DEM tenham se tornado indistinguíveis em termos ideológicos perde relevância. Ademais, os autores destacam que o fenômeno da “convergência ao centro” é esperado como parte da estratégia dos partidos de competição pelo poder e bastante corriqueiro nas democracias contemporâneas (DOWNS, 2013; KIRCHHEIMER, 2012; BURSTEIN; LINTON, 2002), não podendo ser interpretado como evidência das mazelas do sistema brasileiro.

Embora concordem que o PT possui traços que o diferenciam dos demais partidos brasileiros, os autores discordam de ideia de que temos um sistema de dois blocos: PT e resto. No lugar disso, eles 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. As perguntas selecionadas são relativas ao nível de intervenção do Estado na economia; prioridades para a política externa brasileira; avaliação sobre líderes internacionais, inclusive o ex-presidente Lula; temas polêmicos como aborto e união homoafetiva; e sistema eleitoral e relação entre deputados e partidos. Os partidos foram analisados nos três blocos.

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. Nas questões relativas à reforma política e à relação dos deputados com os partidos, a maior distância observada é aquela entre o bloco do PT e o do PMDB ao passo que as opiniões dos deputados do PSDB, PFL/DEM e PPS aproximam-se do primeiro bloco (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, prova disso é o fato de o PFL/DEM não ter se movimentado na direção da coalizão de apoio a Lula em 2003. Já o bloco do PMDB, PP, PTB e PR motiva-se puramente pela participação na coalizão presidencial, não tendo seu posicionamento ideológico muito a dizer sobre seu comportamento. Os autores ponderam, contudo, que, apesar do sistema brasileiro não ser mais caótico ou incipiente, ele e os partidos dão sinais contraditórios, não cabendo uma avaliação excessivamente otimista sobre seu nível de estruturação.

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. Tanto as coalizões de governo quanto as coligações eleitorais são mais prováveis entre partidos ideologicamente próximos (LYNE, 2005). Os parlamentares apresentam relativa concordância sobre o posicionamento do seu e dos

demais partidos no espectro direita-esquerda (POWER e ZUCCO JR., 2009; ZUCCO JR., 2011). Na análise de Melo e Câmara (2012) fica claro que os deputados dos blocos de partidos capitaneados pelo PT e pelo PSDB divergem em questões relevantes, sendo distinguíveis do ponto de vista ideológico, e que as clivagens ideologia (para estes dois blocos) e governo/oposição (para o bloco liderado pelo PMDB) são capazes de explicar muitas das diferenças constatadas entre os três agrupamentos.

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.

Ao analisar a variação dos gastos sociais nos municípios brasileiros de 1996 a 2004, Ribeiro (2006) observou um aumento do valor percentual médio de aproximadamente 60%, em 1996, para quase 67%, em 2004. O autor ressaltou que houve inversões nos gastos sociais entre os últimos anos de mandato no período analisado (1996, 2000 e 2004). Ele encontrou correlações baixas e médias entre as proporções das despesas orçamentárias com funções sociais destes anos. Isso indica que em alguns municípios, entre o final de um mandato de prefeito e outro, houve um aumento da proporção do gasto social e em outros houve um aumento (p. 56). As correlações encontradas por Ribeiro entre diferentes anos de um mesmo governo são altas, o que significa que há uma maior homogeneidade entre despesas orçamentárias com funções sociais dentro de um mesmo mandato. Ribeiro encontrou grandes variações nos indicadores de esforço com políticas sociais tanto entre diferentes municípios brasileiros quanto entre diferentes mandatos de um mesmo município, o que sugere que pelo menos parte do financiamento de políticas sociais nos municípios se explica pelas escolhas feitas pelos governos do momento. Isso o levou a questionar sobre “o efeito da dinâmica democrática dos municípios, especificamente dos diferentes partidos políticos no governo, sobre a produção de políticas sociais” (RIBEIRO, 2006, p. 8). Assim, em seu modelo explicativo das despesas orçamentárias com funções sociais, foi considerada também a orientação ideológica dos partidos, da qual se esperava um efeito marginal, mas relevante.

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). Dessa forma, não se espera grandes modificações na provisão de políticas públicas, ainda que

haja rupturas do ponto de vista da orientação programática do partido no governo. Isso porque, não só o efeito da ideologia partidária, mas também a implementação e manutenção de políticas públicas como um todo tende a ser incremental, posto que estas, especialmente as sociais, ganham estabilidade no longo prazo (RIBEIRO, 2006).

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. Fazem parte da ideia de arcabouço político aplicada neste trabalho as características dos sistemas político e partidário e as bases das relações intergovernamentais. Assim, o trabalho considera, entre outros, indicadores das diferenças ideológicas entre os partidos e de relações intergovernamentais.

Também partindo da hipótese de que partidos mais à esquerda no espectro ideológico tendem a empenhar maiores esforços nas políticas sociais que os de direita, foram analisados os quatro mandatos dos 26 estados e do Distrito Federal. PFL, PTB, PPR, PDS, PPB, PTR, PRS e PSC foram considerados partidos de direita; PMDB e PSDB, de centro; e PT, PDT e PSB, de esquerda (KINZO, 1993; NICOLAU, 1998; LIMONGI, 1995 *apud* SÁTYRO, 2006). A mediana dos gastos para estas três categorias são muito similares, com uma queda mínima para os partidos de direita. O desvio-padrão dos três grupos, no entanto, é muito alto, indicando que há variações consideráveis no nível de gasto com políticas sociais entre os partidos que compõem cada uma das três categorias (SÁTYRO, 2006).

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.

Schabbach e Ramos (2013) analisam os determinantes da adesão ou não dos municípios do Rio Grande do Sul ao Programa Nacional de Reestruturação e Aparelhagem da Rede Escolar Pública de Educação Infantil (PROINFÂNCIA) nos anos de 2007, 2008 e 2009. As autoras incluem no modelo como variáveis independentes indicadores demográficos, econômicos, de vulnerabilidade social, educacionais, de capacidade fiscal da prefeitura e a ideologia do partido da/o prefeita/o. Os resultados apontaram para diferentes impactos destes aspectos conforme período de adesão. Quanto à ideologia do partido do prefeito também pesou para a adesão dos municípios ao Programa em 2009, sendo maior nos municípios governados por partidos mais à esquerda.

As pesquisas acima ilustram grande divergência na literatura quanto ao impacto dos partidos nas políticas públicas. O próximo capítulo 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. Espera-se assim, contribuir para o debate sobre a influência dos partidos em políticas sociais.

#### **CAPÍTULO 4: PARTIDOS POLÍTICOS E ASSISTÊNCIA SOCIAL NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS**

Este capítulo apresenta a análise explicativa que busca responder a pergunta que norteia essa dissertação de mestrado, isto é, se as diferenças observadas na implementação da política de assistência social nos municípios brasileiros, no período de 2005 a 2012, pode ser e em que medida, explicada pelo partido da/o prefeita/o.

Como já colocado na introdução do trabalho, a ideia é verificar se o posicionamento ideológico e o alinhamento com o governo federal do partido da/o prefeita/a explicam uma parcela das variações do nível de desenvolvimento da política ilustradas no capítulo 2. Sobre o posicionamento ideológico dos partidos, a hipótese é de que, conforme literatura apresentada no capítulo 3, partidos mais à esquerda estejam associados a níveis mais altos de desenvolvimento da política. Quanto ao alinhamento com o executivo federal, a hipótese é de que, tendo em conta a priorização da política de assistência pelas administrações do PT no nível mais amplo de governo, as prefeituras alinhadas e, especialmente as do mesmo partido, apresentem maiores gastos e esforços na política. A hipótese sobre o PT especificamente se fundamenta não apenas nessa priorização da política observada nas gestões Lula e Dilma, mas também em estudos como o de Lucas e Samuels (2011) que veem o PT como um partido de esquerda e como o mais coerente do ponto de vista ideológico.

Este capítulo subdivide-se em três seções. A primeira seção apresenta a distribuição das prefeituras municipais entre os partidos políticos e entre grupos ideológicos nas eleições de 2004 e de 2008, esclarecendo, ainda, quais os partidos integrantes da coalizão presidencial e quantas prefeituras fazem parte desse grupo na amostra a ser utilizada. Os dados de partido da/os prefeita/os foram buscados no Banco de Dados TVU da UFMG (SOARES, 2013).

A segunda seção apresenta o modelo analítico construído para verificar a influência dos partidos da/os prefeita/os no desenvolvimento da política de assistência social, esclarecendo as variáveis dependentes e independentes utilizadas, bem como sua operacionalização, e as hipóteses em torno das independentes.

A última seção apresenta os resultados encontrados nos diferentes modelos incluídos, chamando especial atenção para as variáveis de interesse, isto é, partido da/o prefeita/o e alinhamento com o governo federal.

#### 4.1 Os partidos políticos nas prefeituras municipais nas eleições de 2004 e 2008

Teremos como objeto da análise dois mandatos de prefeituras municipais: de 2005 a 2008 e de 2009 a 2012, ou seja, os mandatos exercidos pela/os prefeita/os eleitos em 2004 e em 2008. A Tabela 14 apresenta os números e percentuais de eleições para prefeituras municipais vencidas por cada partido nessas duas eleições.

**Tabela 14: Partido da/o prefeita/o eleito nos municípios brasileiros em 2004 e 2008**

	Frequência	Porcentagem	Porcentagem acumulativa
PMDB	2259	20,3	20,3
PSDB	1661	14,9	35,2
DEM	1285	11,5	46,7
PP	1101	9,9	56,6
PT	969	8,7	65,3
PTB	833	7,5	72,8
PDT	659	5,9	78,7
PSB	485	4,4	83,1
PPS	435	3,9	87,0
PR	385	3,5	90,4
PL	382	3,4	93,9
PV	132	1,2	95,0
PSC	83	,7	95,8
PMN	73	,7	96,4
PRB	54	,5	96,9
PRP	54	,5	97,4
PC do B	51	,5	97,9
PSL	40	,4	98,2
PHS	39	,4	98,6
PT do B	31	,3	98,9
PTC	29	,3	99,1
PRTB	23	,2	99,3
PSDC	21	,2	99,5
PTN	21	,2	99,7
PRONA	7	,1	99,8
PAN	1	,0	99,8
Ignorado	25	,2	100,0
Total	11138	100,0	100

Fonte: Elaboração própria a partir de Soares, 2013.

Observa-se que 26 partidos diferentes venceram eleições do executivo municipal neste ano, evidenciando um cenário de dispersão política entre os executivos municipais. A maior parte destes partidos venceu em uma proporção muito pequena de prefeituras, 15 deles elegeram seus candidatos em menos que 3% das prefeituras. Por outro lado, 10

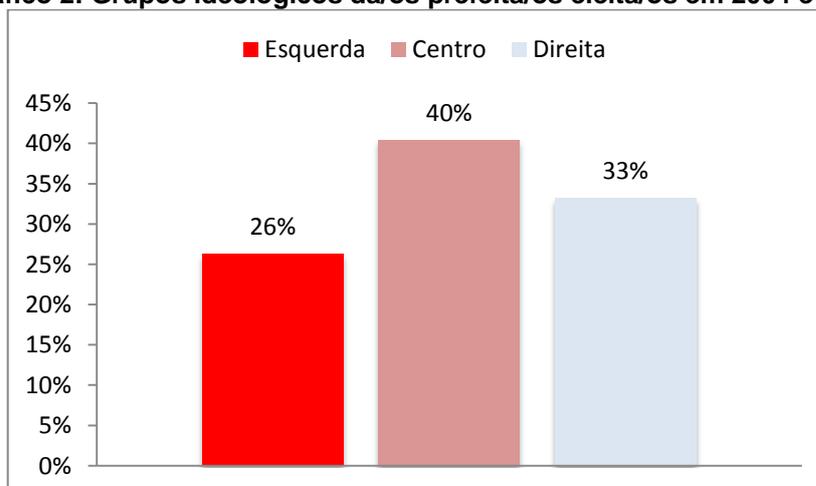
partidos concentraram mais de 90% das prefeituras: PMDB, PSDB, DEM, PP, PT, PTB, PDT, PSB, PPS e PR.

Tendo em vista que a distinção de posicionamento ideológico e também de alinhamento com o executivo federal dos partidos menores é bastante difícil e que a literatura que se empenha em elaborar padrões de classificação dos partidos muitas vezes não os inclui nas análises, decidiu-se considerar na análise explicativa realizada a seguir os 10 partidos que concentram pouco mais de 90% dos casos apresentados na Tabela 14.

O PMDB, um partido de centro no espectro ideológico brasileiro, foi o partido com o maior número de prefeituras municipais em 2004 e 2008, acumulando 20% das prefeituras brasileiras. O segundo lugar nesta classificação foi ocupado pelo PSDB, outro partido de centro, que ficou com 15% das prefeituras. O terceiro e quarto lugares ficaram com partidos de direita, PFL/DEM e PP, com 12 e 10% respectivamente. O quinto maior percentual foi de um partido de esquerda, o PT, que venceu 9% das eleições analisadas. A ele segue um partido de direita, com 7%, o PTB. O sétimo, oitavo e nono lugar são ocupados por partidos de esquerda, PDT, com 6%, PSB, com 4%, e PPS, também com 4%. No décimo lugar, com 3%, está o PR, um partido de direita. A classificação ideológica dos partidos utilizada aqui foi baseada em Sátyro (2006), Power e Zucco Jr. (2009) e Zucco Jr. (2011).

Essa amostra totaliza 10.072 observações. A distribuição destas observações segundo orientação ideológica do partido da/o prefeita/o eleito fica como o Gráfico 2 a seguir.

**Gráfico 2: Grupos ideológicos da/os prefeita/os eleita/os em 2004 e 2008**



Elaboração própria a partir de Power e Zucco Jr. (2009), Zucco Jr. (2011) e Sátyro (2006).

Tendo em mente a literatura abordada no capítulo 3, que aponta ora para um impacto baixo ora para a inexistência de impacto da ideologia partidária nas políticas públicas, uma importante hipótese do presente trabalho sobre a relação entre partidos no governo municipal e a política de assistência social é em torno do alinhamento com o executivo federal. Isso porque em todo o recorte temporal utilizado, a cadeira de presidente estava com o PT, partido que, como colocado anteriormente, deu prioridade, ampliou a estrutura e os recursos destinados e impulsionou o desenvolvimento da política de assistência social. Tendo isso em consideração, uma hipótese deste trabalho é que o PT e seus aliados no governo empenhem maiores esforços nesta política, ampliando os equipamentos (no caso, os CRAS) e os recursos humanos e financeiros disponíveis para a área.

A classificação quanto ao alinhamento com o governo federal foi feita com base em dados cedidos por Amorim Neto, que compõem o Banco TVU 1995-2010 (SOARES, 2013), considerando os partidos integrantes da coalizão presidencial no primeiro ano de mandato na prefeitura municipal como alinhados e demais como não alinhados.

**Quadro 2: Partidos integrantes da coalizão presidencial**

Ano	Partidos da coalizão de governo do presidente
2005	PT, PMDB, PTB, PP, PV, PCdoB e PSB
2009	PT, PMDB, PTB, PP, PV, PCdoB, PDT e PSB

Fonte: Elaboração própria a partir de Soares, 2013.

Quanto ao alinhamento com o executivo federal, a distribuição da amostra é a seguinte:

**Tabela 15: Partidos da/o prefeita/o alinhados com o executivo federal**

	Frequência	Percentual
Não	4072	40,43%
Sim	6000	59,57%
Total	10072	100%

Fonte: Elaboração própria a partir de Soares, 2013.

Na amostra, portanto, 60% das observações são de prefeita/os cujos partidos integravam a coalizão presidencial. A seguir apresentaremos a construção do modelo analítico, o qual inclui esta variável.

## 4.2 Os modelos analíticos

No capítulo 2, foi apresentada análise descritiva da situação da assistência social nos municípios brasileiros a partir de algumas variáveis que buscam mensurar os níveis de institucionalização, capacidade de gestão e a oferta de serviços. Na dimensão institucionalização, foram analisadas a caracterização do órgão gestor e a existência de conselho, plano e fundo municipais de assistência social. Quanto à capacidade de gestão, foram analisadas as variáveis gasto na função assistência social e total de servidores estatutários e com nível superior ocupados na assistência social em relação ao total de famílias com perfil CadÚnico no município. Na dimensão de oferta de serviços, considerou-se 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). Este conjunto de variáveis oferece uma boa visão geral do desenvolvimento da política nos municípios.

Nem todas essas variáveis, contudo, serão consideradas no modelo analítico. Apesar da importância dos instrumentos de conselho, plano e fundo municipais de assistência social, estas variáveis não irão compor o modelo analítico construído a seguir. Essa escolha se motiva, principalmente, pela presença crescente destes instrumentos, com tendência de universalização, o que significa pouca variação entre os municípios. Também, pode-se considerar que essa universalização tem mais relação com a indução do governo federal e as regras para acesso a recursos do FNAS do que com as escolhas políticas locais.

Sobre a caracterização do órgão gestor da política de assistência social no município, também se optou por não incluí-la no modelo. Neste caso, a decisão levou em conta o fato de que não é possível associar a configuração do órgão gestor da assistência social no município com o partido que está no poder em função do momento da coleta dos dados e da natureza da variável. Os governos costumam rever a estrutura da administração de forma relativamente rápida ao tomarem posse, o que é usado inclusive como uma forma de sinalizar suas prioridades. Os dados da MUNIC são coletados ao longo do ano de referência e se referem à data da entrevista. Isso impossibilita que se identifique apenas por estes dados se a responsabilidade por eventuais mudanças no órgão gestor da assistência

social no município de 2005 para 2009, por exemplo, é do governo em exercício, que assumiu em 1º de janeiro de 2009, ou do anterior, que governou até esta data, mas cuja estrutura foi mantida.

Os dados de total de servidores também são provenientes da MUNIC 2005, 2009 e 2013, mas, diferentemente do tipo de órgão gestor, não têm o problema de incerteza de a qual governo atribuir suas mudanças. O prazo necessário para o planejamento e realização de um concurso público e entrada em exercício dos candidatos aprovados garante que as variações no número de servidores efetivos observadas aqui podem ser atribuídas ao governo anterior ao momento da coleta do dado, uma vez que as três edições da pesquisa foram realizadas em primeiro ano de mandato. Lógica semelhante se aplica ao número de CRAS, uma vez que a estruturação destes equipamentos também exige um prazo de execução.

Os gastos realizados na função assistência social são disponíveis ano a ano na base de dados da Secretaria Nacional do Tesouro e, conforme descrito no capítulo 2, apresenta variação considerável entre os municípios. Assim, dentre as variáveis inicialmente listadas como indicadores do desenvolvimento da política de assistência social no município, resolveu-se utilizar para a análise explicativa as três últimas variáveis analisadas no capítulo 2 - gastos com assistência social, total de servidores estatutários com nível superior e adequação da quantidade de CRAS no município, todos em relação à população municipal perfil CadÚnico. Visando verificar se estas variáveis estão altamente associadas e poderíamos usar apenas uma delas como *proxy* do desenvolvimento da política como um todo, verificamos as correlações entre elas.

**Tabela 16: Correlações entre gastos com assistência social, total de servidores estatutários com nível superior e adequação da quantidade de CRAS no município**

	Gasto com assistência social por famílias perfil CadÚnico	Adequação do número de CRAS	Servidores estatutários com nível superior por famílias perfil CadÚnico
Gasto com assistência social por famílias perfil CadÚnico	1,000	0,029**	0,376**
Adequação do número de CRAS	0,029**	1,000	-0,014
Servidores estatutários com nível superior por famílias perfil CadÚnico	0,376**	-0,014	1,000

\*\* Correlações significativas ao nível de 0,01

Fonte: STN e MUNIC – IBGE. Elaboração própria

Conforme a Tabela 16, as correlações entre o gasto na área e a adequação do número de CRAS e entre o gasto e o total de servidores estatutários com nível superior são estatisticamente significativas, mas pequenas, sendo a mais alta de 0,376. Uma associação com esse valor de coeficiente pode ser considerada fraca ou moderada (FIGUEIREDO FILHO e SILVA JR., 2009). Dessa maneira, resolvemos testar diferentes modelos explicativos, cada um deles utilizando uma destas variáveis como variável dependente.

No que diz respeito às variáveis independentes, o modelo explicativo construído busca considerar os principais fatores apontados pela literatura como determinantes das políticas sociais. Dessa maneira, a seleção das variáveis a serem consideradas se orienta pelo debate apresentado no capítulo 3 sobre as principais explicações e condições para o surgimento e expansão de políticas de bem estar social. Tendo em conta os resultados encontrados em diversos trabalhos sobre o tema, que destacam os fatores socioeconômicos e institucionais como condicionantes importantes das políticas públicas, não se espera que o partido no governo municipal seja o principal fator explicativo, mas sim que ele tenha um efeito marginal na provisão e no esforço com a política de assistência social.

A partir destas considerações, construiu-se um modelo analítico que inclui 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 3 abaixo.

Quadro 3: 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.

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 (KINZO, 2004; RIBEIRO, 2005; LUCAS e SAMUELS, 2011).

Conforme os tipos puros de relação entre ideologia partidária e políticas sociais, explicados no capítulo 3, espera-se que municípios com prefeita/os de esquerda tenham um desempenho superior no gasto em assistência social no município. Mas a hipótese mais central neste trabalho é sobre o alinhamento com o executivo federal. Isso porque, como destacado no capítulo 1, as gestões do Partido dos Trabalhadores (PT) no governo federal foram marcadas por uma maior priorização da política de assistência social, o que foi, inclusive, muito ressaltado em suas campanhas eleitorais. Assim, espera-se que o fato de o partido da/o prefeita/o integrar a coalizão presidencial esteja associado a um maior esforço com a política no município.

As variáveis de legado e de caracterização socioeconômica foram incluídas como variáveis de controle. Como colocado no capítulo 3, as políticas inicialmente adotadas alteram a conformação dos grupos de interesse e a distribuição de recursos de poder entre eles; formam burocracias setoriais e geram apelo eleitoral e pressões pelos beneficiários. Assim, as políticas já adotadas tornam-se ponto de referência das disputas e tendem a ganhar estabilidade no longo prazo (SKOCPOL, 1985; PIERSON, 1995; AMENTA, 2005; MENICUCCI, 2007). Dessa forma, espera-se que as variáveis de legado tenham efeito grande e positivo sobre a dependente em todos os modelos.

Alguns trabalhos sobre a emergência e desenvolvimento do Estado de Bem-estar Social encaram a adoção de políticas sociais como respostas a mudanças na sociedade, em sua estrutura demográfica, grau de urbanização, etc. Sociedades mais complexas, mais urbanizadas e com condições sociais piores teriam maior demanda por políticas sociais. É neste sentido que foi incluída a variável de urbanização dos municípios. Espera-se que a taxa de urbanização também tenha efeito positivo sobre a variável dependente.

O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal é composto por três dimensões: educação (taxa de alfabetização e taxa de frequência escolar), saúde (expectativa de vida ao nascer) e renda municipal per capita (IPEA; FJP; PNUD, 2013). Dessa forma, ele é um

indicador sintético das condições socioeconômicas da população de um município. As hipóteses a este respeito são controversas. Pode-se pensar que quanto maior o desenvolvimento humano municipal, menos necessária é a política de assistência social neste município e que, portanto o IDHM teria um efeito negativo sobre a política. Pode-se também pensar, no entanto, que os municípios com maior IDHM são os com maior capacidade de investir na política ou que seu IDHM elevado é resultado de um maior comprometimento com políticas sociais, inclusive a assistência, de modo que seu efeito seria positivo. Mas este aspecto é mais bem captado pela variável de dinamismo econômico do município.

As receitas municipais são divididas entre as próprias e as de transferências. As receitas de transferências são aquelas advindas de repasses de outros níveis de governo, dentre as quais se destacam as transferências constitucionais da União. As receitas próprias são as originadas de impostos e taxas arrecadadas pelos próprios governos municipais, entre os quais se destacam o Imposto sobre Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) e o Imposto sobre Serviços (ISS). A receita tributária própria é uma forma de medir o grau de dinamismo de sua economia. A hipótese a esse respeito é de que quanto maior o dinamismo econômico, maior será a capacidade de gestão de seu aparato administrativo e o volume de recursos disponíveis para a provisão de políticas sociais, tendo efeito positivo sobre o desenvolvimento da política de assistência social.

Importante destacar que o nível estadual de governo não foi incluído no modelo explicativo construído. Essa escolha se baseou no fato de que, como colocado no capítulo 1, os estados assumem ainda um papel residual na gestão do SUAS. Enquanto a União desempenha a coordenação e indução do comportamento municipal e os municípios operacionalizam a maior parte dos serviços, programas, projetos e benefícios, os estados assumem uma função secundária, o que é ilustrado por sua participação reduzida no financiamento da política de assistência social, conforma apresentado no Gráfico 1.

### **4.3 Resultados**

Foram elaborados dois modelos com as variáveis de servidores estatutários e de adequação do número de CRAS. O primeiro modelo considera, além da variável dependente defasada, as três variáveis de contexto socioeconômico e apenas uma variável política, o alinhamento com o executivo federal. Dessa maneira, o modelo 1 se estrutura de acordo com a seguinte equação:

$$\begin{aligned} \text{Estatutários}_{t1} = & \beta_0 + \beta_1(\text{Estatutários}_{t0}) + \beta_2(\text{Tx Urbanização}) + \beta_3(\text{IDHM}) \\ & + \beta_4(\text{Ln (Rec Própria)}) + \beta_5(\text{Coalizão Presidencial}) + \varepsilon \end{aligned}$$

E, no caso da adequação do número de CRAS como variável dependente:

$$\begin{aligned} \text{Adeq CRAS}_{t1} = & \beta_0 + \beta_1(\text{Adeq CRAS}_{t0}) + \beta_2(\text{Tx Urbanização}) + \beta_3(\text{IDHM}) \\ & + \beta_4(\text{Ln (Rec Própria)}) + \beta_5(\text{Coalizão Presidencial}) + \varepsilon \end{aligned}$$

O segundo modelo considera todas as variáveis do anterior, substituindo a participação na coalizão presidencial pelo seu inverso, e incorpora todos os partidos da amostra como variáveis *dummies*, com exceção do PT, que é a categoria de referência:

$$\begin{aligned} \text{Estatutários}_{t1} = & \beta_0 + \beta_1(\text{Estatutários}_{t0}) + \beta_2(\text{Tx Urbanização}) + \beta_3(\text{IDHM}) \\ & + \beta_4(\text{Ln (Rec Própria)}) + \beta_5(\text{Não integra Coalizão}) + \Sigma(\text{partidos}) + \varepsilon \end{aligned}$$

$$\begin{aligned} \text{Adeq CRAS}_{t1} = & \beta_0 + \beta_1(\text{Adeq CRAS}_{t0}) + \beta_2(\text{Tx Urbanização}) + \beta_3(\text{IDHM}) \\ & + \beta_4(\text{Ln (Rec Própria)}) + \beta_5(\text{Não integra Coalizão}) + \Sigma(\text{partidos}) + \varepsilon \end{aligned}$$

Como está especificado nas equações, 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).

A inversão da variável de alinhamento com o executivo federal foi necessária para manter o PT como categoria de referência. Para fazer isso, o ideal é que os municípios com prefeita/o do PT, e apenas estes, assumam valor zero tanto na variável de alinhamento quanto em todas as *dummies* dos partidos, facilitando a interpretação combinada dos coeficientes. Com este objetivo, em todos os modelos com os partidos, a variável de

alinhamento com o executivo federal foi substituída por seu inverso, isto é, se o partido não compõe a coalizão da/o presidenta/e.

**Tabela 17: Regressão com servidores estatutários com curso superior em relação a famílias pobres nos municípios brasileiros, mandatos 2005 e 2009**

	Modelo 1		Modelo 2	
R <sup>2</sup>	0,201		0,203	
F	457,716		166,707	
	β padronizado	Sig	β padronizado	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

Conforme a Tabela 17, 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. Os dois modelos apresentam um R-quadrado de aproximadamente 0,2, explicando cerca de 20% da variabilidade da regressanda. Diante disso, apresentaremos brevemente estes resultados e concentraremos a análise nas regressões elaboradas com o gasto como variável dependente.

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 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.

**Tabela 18: Regressão com adequação do número de CRAS nos municípios brasileiros mandato 2009**

	Modelo 1		Modelo 2*	
R <sup>2</sup>	,177		,179	
F	204,268		80,266	
	β padronizado	Sig	β padronizado	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

Conforme Tabela 18, 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. 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, embora seja classificado por Power e Zucco Jr. (2009 e 2011) à direita do PT, considerando-se o PMDB o centro do sistema, pode ser considerado um partido de esquerda, tem 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, utilizando a transformação logarítmica também no gasto com assistência social, uma vez que este apresentava uma distribuição assimétrica semelhante à da receita tributária própria. As equações desses modelos estão detalhadas a seguir.

**Modelo 1:**

$$\begin{aligned} \ln(\text{GastoAS}_{t1}) = & \beta_0 + \beta_1(\ln(\text{Gasto AS}_{t0})) + \beta_2(\text{Tx Urbanização}) + \beta_3(\text{IDHM}) \\ & + \beta_4(\ln(\text{Rec Própria})) + \beta_5(\text{Coalizão Presidencial}) + \varepsilon \end{aligned}$$

**Modelo 2:**

$$\begin{aligned} \ln(\text{GastoAS}_{t1}) = & \beta_0 + \beta_1(\ln(\text{Gasto AS}_{t0})) + \beta_2(\text{Tx Urbanização}) + \beta_3(\text{IDHM}) \\ & + \beta_4(\ln(\text{Rec Própria})) + \beta_5(\text{Não integra Coalizão}) + \Sigma(\text{partidos}) + \varepsilon \end{aligned}$$

**Tabela 19: 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	
	$\beta$ padronizado	Sig	$\beta$ padronizado	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

Conforme Tabela 19, 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. 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 e positivo, mas 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.

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.

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 e que, uma vez estabelecido esse legado, a ideologia partidária parece importar pouco. Outro fator que se mostrou reiteradamente importante nas análises aqui realizadas é o nível de dinamismo econômico e capacidade de arrecadação dos municípios. Quanto mais alta a receita tributária própria *per capita* do município, maiores os gastos com assistência social, a adequação dos CRAS existentes e o número de estatutários em relação ao total de famílias pobres.

## CONCLUSÕES

Esta 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. Essa pergunta surgiu da inquietação a respeito do que poderia explicar as diferenças existentes entre os municípios depois da consolidação do SUAS e dos importantes mecanismos de coordenação e indução federal da municipalização da política.

A política de assistência social conta com ampla regulamentação nacional, que induz fortemente a ação do município. As condições estabelecidas para acesso dos municípios aos recursos do FNAS e a fórmula de cálculo dos valores a serem repassados aos municípios estimularam consideravelmente o aprimoramento da gestão municipal do SUAS. Já na LOAS em 1993, o recebimento de recursos federais da área pelo entes subnacionais ficou condicionado à efetiva instituição e funcionamento de conselho, plano e fundo de assistência social e à alocação de recursos próprios no fundo. Contudo, os incentivos para os municípios, que deveriam ser os responsáveis pela execução de boa parte da política, assumirem a responsabilidade por essa execução foram insuficientes. A partir da NOB-SUAS/2005 essa situação mudou. Esta norma estabeleceu incentivos crescentes à medida que o município cumprisse mais requisitos e assumisse mais responsabilidades. Foram estabelecidos três níveis de gestão, inicial, básica e plena, o que permitiu que os municípios aderissem ao SUAS e assumissem responsabilidades de acordo com sua capacidade.

Essa forma de organização foi reforçada pela regulamentação posterior e promoveu uma alavancagem no processo de municipalização da política. Como apontam trabalhos como Costa e Palotti (2011), Jaccoud, Hadjab e Chaibub (2009) e Costa e Moreira (2012) nos anos posteriores à NOB-SUAS observou-se um crescimento do nível de consolidação e desenvolvimento da política nos municípios brasileiros. Mas os municípios têm autonomia para executar sua política e o fazem de formas diferentes, como evidenciam os dados apresentados no capítulo 2.

Essas diferenças podem ser explicadas pelas condições socioeconômicas dos municípios, que impactam diretamente em suas capacidades técnicas e financeiras, e/ou por fatores políticos, como as prioridades estabelecidas pelo executivo municipal. A questão que orientou esta dissertação é justamente em que medida estas diferenças entre os municípios podem ser explicadas pelo partido que está no poder na prefeitura.

Como abordado no capítulo 3, a literatura da área aponta um conjunto diverso de fatores como determinantes das políticas públicas, entre eles a configuração prévia dessas políticas e as escolhas políticas dos partidos no poder.

A visão da configuração prévia das políticas públicas como um fator preditivo da provisão futura é defendida principalmente pela corrente do institucionalismo histórico. Analistas dessa corrente argumentam que as políticas adotadas em um momento no tempo estimulam a formação e/ou fortalecem determinados grupos e encorajam determinadas ações, definindo um padrão de comportamento e um caminho para a política. Em um momento posterior, os grupos e padrões formatados pela própria política podem obstaculizar modificações na mesma. Estudos empíricos dessa vertente evidenciam que o legado de uma política é uma variável explicativa importante, muitas vezes a principal, de sua configuração no presente (SKOCPOL, 1985; PIERSON, 1995; AMENTA, 2005; MENICUCCI, 2007).

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 dessas 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. A ideia é que, dada a priorização da política pelo governo federal, o fato de a prefeitura ser lideradas pelo próprio PT ou pelos partidos da base aliada, em função do alinhamento com esse governo, teria efeito positivo no desenvolvimento da política.

Buscando responder à pergunta, foram construídos diversos modelos. Os primeiros utilizaram como variável dependente o número de servidores estatutário em relação ao total de famílias com perfil CadÚnico no município, sendo um tendo como única variável explicativa da dimensão política o fato de partido da/o prefeita/o integrar a coalizão e outro incluindo também os partidos nominalmente. Destacaram-se nesses modelos os efeitos significativos e positivos do legado, medido pelo coeficiente da variável dependente defasada; da economia municipal, medida pela receita tributária *per capita*; e do fato do partido integrar a coalizão presidencial. Apenas dois partidos apresentaram coeficientes

significativos, o PP e o PTB, ambos com efeito positivo em relação ao PT. Estes dois partidos compõem a coalizão presidencial, mas se posicionam à direita do partido de referência, sendo seu efeito encontrado oposto ao esperado.

Outros dois modelos foram elaborados com o nível de adequação do número de CRAS existente nos municípios como variável dependente, com as mesmas variáveis explicativas. Em função da disponibilidade dos dados, este modelo foi testado apenas para o mandato de 2009 a 2012. Novamente se destacaram os efeitos significativos e positivos do legado e do dinamismo econômico do município. A maior parte das variáveis políticas, no entanto, não tiveram significância estatística. As exceções foram partidos que tiveram coeficientes significativos ao nível de 5%, o PTB e o PPS. O primeiro apresentou efeito negativo e o segundo, positivo no número de CRAS disponíveis no município. O efeito negativo do PTB está no sentido esperado, quando se considera seu posicionamento ideológico de direita. O PPS, por outro lado, embora possa ser considerado de esquerda, caso se faça uma classificação dicotômica esquerda-resto, se localiza, segundo Power e Zucco Jr. (2009 e 2011), à direita do PT, sendo seu efeito no sentido oposto ao esperado.

Os modelos com total de servidores estatutários com nível superior na assistência social e adequação do número de CRAS existentes no município como variáveis dependentes apresentaram, contudo, uma baixa capacidade de explicação da variabilidade dessas variáveis, de modo que a análise concentrou-se mais nos modelos que utilizaram o gasto na área como variável dependente.

Foram elaborados seis modelos com a variável gasto municipal na política de assistência social em relação ao total de famílias com perfil CadÚnico no município, mas foram apresentados detalhadamente apenas os resultados dos dois primeiros. Em todos eles destacaram-se, mais uma vez, os efeitos significativos e positivos do legado e do dinamismo econômico, sendo os coeficientes do legado sempre consideravelmente superiores a todos os demais coeficientes.

Os dois primeiros modelos com a variável de gasto como regressanda utilizaram as mesmas variáveis explicativas dos modelos construídos com servidores estatutários e adequação dos CRAS. Além dos destaques já feitos para os seis modelos, nesses dois, o fato de integrar a coalizão federal de governo se mostrou com impacto significativo e positivo, em consonância com o achado a este respeito nos modelos anteriores. Alguns partidos também apresentaram coeficientes significativos, foram os casos do PSDB, DEM e PPS. Como a interpretação das *dummies* de partido precisa ser feita de forma combinada com a variável de alinhamento no nível federal, de modo a colocar o PT como categoria de referência, os coeficientes a serem interpretados do DEM, do PSDB e do PPS são

negativos, apontando um impacto negativos desses partidos. Esses achados estão no sentido esperado, dado que os três partidos estão à direita do PT.

Outros dois modelos foram elaborados com o gasto na política de assistência social em relação ao total de famílias com perfil CadÚnico no município, substituindo as variáveis dos partidos por uma variável de ideologia, que agrupa os partidos em esquerda e não esquerda. A ideia era justamente testar se a ideologia do partido no poder, medida pela variável esquerda – não esquerda, é um fator relevantes para a explicação do investimento na área pela prefeitura. O coeficiente da variável esquerda, contudo, não foi significativo.

Por fim, foram construídos mais dois modelos também com o gasto na política em relação ao total de famílias pobres no município, incluindo como uma variável explicativa uma dicotômica que diferencia PT e demais partidos. Esses testes foram realizados tendo em consideração os apontamentos da literatura de que o PT possui traços que diferenciam dos demais partidos, sendo ele mais programático e vinculado a políticas sociais. Todavia, assim como ocorreu no modelo com a variável esquerda – não esquerda, nestes modelos o coeficiente da variável PT também não foi significativo.

Em quase todos os modelos o IDHM teve coeficiente significativo e positivo, sinalizando que um maior desenvolvimento humano está associado a um maior desenvolvimento da política no município. É importante ressaltar, contudo, que essa associação positiva tem relação com a variável dependente utilizada, que é sempre em relação ao total de famílias pobres do município.

Em suma, o que os resultados dessa pesquisa apontaram é que, dentre os aspectos políticos, o que mais parece importar para a explicação do desenvolvimento da política de assistência social nos municípios no período de 2005 a 2012 é o alinhamento partidário com o governo federal. Observou-se que 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.

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 o impacto dos partidos.

## REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, F.L, COUTO, C. G. (1996). Os impasses da Federação Brasileira: o cenário político-financeiro e suas consequências para o processo de descentralização. In: ANDRADE, R. C. (org.) *Brasil: os dilemas da descentralização*. São Paulo: Cedec. Disponível em [http://www.cedec.org.br/files\\_pdf/CAD58.pdf](http://www.cedec.org.br/files_pdf/CAD58.pdf). Último acesso em 03 de maio de 2015.
- 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.
- AMENTA, E. (2005). State-centered and political institutional theory: retrospect and prospect. In: ALFORD, R.; HICKS, A.; JANOSKI, T.; SCHWARTZ, M. *Handbook of Political Sociology*. New York: Cambridge University Press.
- ARRETCHE, M. (1999). Políticas Sociais no Brasil: Descentralização em um Estado federativo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 14 n. 40, jun.1999, p.111-145.
- ARRETCHE, M. (2000). *Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização*. Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: FAPESP.
- ARRETCHE, M. Emergência e desenvolvimento do 'welfarestate'. In: *BIB: Revista brasileira de informações bibliográficas em ciências sociais*, n. 39, p. 3-40, 1995.
- AURELIANO, L. e DRAIBE, S. M (1989). A especificidade do 'Welfare State' brasileiro. In: MPAS/CEPAL. *Projeto: A Política Social em Tempo de Crise: Articulação Institucional e Descentralização, Volume I: Reflexões sobre a natureza do bem-estar*. Brasília: MPAS/CEPAL.
- BARBETA, P.A. (2010). *Estatística Aplicada às Ciências Sociais, 7ª Edição, 3ª Reimpressão*, Florianópolis: Editora da UFSC.
- BARROS, R. P.; CARVALHO, M. e MENDONCA, 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 (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Último acesso em 03 de maio de 2015.
- BRASIL (1992). Lei 8.490, de 19 de novembro de 1992 - Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios e dá outras providências, DOU de 19/11/92. Disponível em <http://www3.dataprev.gov.br/sislex/paginas/42/1992/8490.htm>, Último acesso em 19 de abril de 2015.
- BRASIL (1993). *Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993 - Lei Orgânica da Assistência Social*, DOU, Brasília, 8 dezembro de 1993. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8742.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm). Último acesso em 06 de fevereiro de 2015.

BRASIL (2004). *Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004 - Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências*. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2004-2006/2004/lei/l10.836.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2004/lei/l10.836.htm). Último acesso em 06 de fevereiro 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 (2006). *Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS*. MDS/SUAS. Disponível em <http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/gestaodotrabalho/arquivos/Norma%20Operacional%20de%20RH%20SUAS.pdf/download>. Último acesso em 06 de fevereiro de 2015.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (2011a), *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.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (2011b). Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Resolução nº 17 do Conselho Nacional de Assistência Social, de 20 de junho de 2011. Disponível em <http://www.mds.gov.br/cnas/legislacao/resolucoes/arquivos-2011/cnas-2011-017-20-06-2011.pdf/download>. Último acesso em 04 de abril de 2015.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (2011c). *Resolução nº 32 do Conselho Nacional de Assistência Social, de 28 de novembro 2011*. Disponível em <http://www.mds.gov.br/cnas/legislacao/resolucoes/arquivos-2011/cnas-2011-032-28-11-2011.pdf/download>. Último acesso em 04 de abril de 2015.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (2012). *Norma Operacional Básica: NOB/SUAS*. Brasília: MDS/SUAS. Disponível em <http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/legislacao-2011/norma-operacional-basica-do-suas>. Último acesso em 19 de abril de 2015.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (2013a). *Caderno Suas VI: financiamento da assistência social no Brasil*. Brasília, DF: MDS, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação; Secretaria Nacional de Assistência Social.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (2013b). *Censo SUAS 2011: CRAS, CREAS, Centros Pop, Gestão Municipal, Gestão Estadual, Conselhos*

*Municipais, Conselhos Estaduais e Rede Privada*. Brasília, DF: MDS, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação; Secretaria Nacional de Assistência Social.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (a), *Bolsa Família > Benefícios, sítio eletrônico do MDS*. Disponível em <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/beneficios>. Último acesso em 02 de fevereiro de 2015.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (b), *Bolsa Família > Cadastro Único, sítio eletrônico do MDS*. Disponível em <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/cadastrounico>. Último acesso em 02 de fevereiro de 2015.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (c), *Manual do Índice de Gestão Descentralizada Municipal do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único*. Disponível em <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/gestaodescentralizada/Caderno%20IGD-M%20Ago2012.pdf>. Último acesso em 02 de maio de 2015.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (d), *Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação*, Disponível em [http://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/ferramentas/TemplateHTML/PT\\_FOLDER\\_SAGI.pdf](http://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/ferramentas/TemplateHTML/PT_FOLDER_SAGI.pdf), Último acesso em 03 de maio de 2015.

BURKE, E. (1770). *Thoughts on the cause of the present discontents*. London: J. Dodsley.

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. (2009). Política social: alguns aspectos relevantes para discussão. In: *Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil*. Brasília: MDS, UNESCO, p. 87-132.

CASTRO, J. A.; RIBEIRO, J. A.; CHAVES, J. V.; DUARTE, B. C. (2012). Gasto Social Federal: prioridade macroeconômica no período 1995-2010. Disponível em [http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/nota\\_tecnica/120904\\_notatecnicadisoc011.pdf](http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/nota_tecnica/120904_notatecnicadisoc011.pdf). Último acesso em 02 de maio de 2015.

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. (2007). A avaliação das políticas de assistência social: desafios para sua consolidação e para sua relevância. In: FAHEL M.; NEVES, J. A. B. *Gestão e Avaliação de Políticas Sociais no Brasil*, Belo Horizonte, Ed. PUCMINAS, p.193-216.

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.

COX, Gary (2006). The organization of democratic legislatures”, In: WEINGAST, B., WITTMAN, D. (orgs). *The Oxford Handbook of Political Economy*. Oxford University Press.

DAHL, R. (1989). *Um prefácio à teoria democrática*. Rio de Janeiro: Zahar.

DAHL, R. (2001). *Sobre a democracia*. Brasília: Editora UnB.

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.

DOWNS, A. (2013). *Uma Teoria Econômica da Democracia*. São Paulo: EDUSP.

DUTRA, R.; CAETANO, A; JÚNIOR, A.; ALBUQUERQUE, S. *Gestão Intergovernamental e Descentralização da Política de Assistência Social (2004-2009): uma análise dos perfis municipais através do Índice SUAS e do Índice de Gestão Descentralizada (IGD)*.

ESPING-ANDERSEN, G. (1991). As três economias políticas do Welfare State. In: *Lua Nova*, n. 24, setembro 1991, São Paulo.

FAGNANI, E. (1999). Ajuste econômico e financiamento da política social brasileira: notas sobre o período 1993/98. In: *Economia e Sociedade*, Campinas, v.13. p. 155-178, dez. 1999. Disponível em <http://www.eco.unicamp.br/docdownload/publicacoes/instituto/revistas/economia-e-sociedade/V8-F2-S13/07-Edu-Fagnani.pdf>, Último acesso em 19 de abril de 2015.

FIGUEIREDO FILHO, D. B. e SILVA JR. (2009) Desvendando os Mistérios do Coeficiente de Correlação de Pearson (r). In: *Rev. Pol. Hoje*, v. 18, n. 1, p. 115-146. Disponível em <http://www.revista.ufpe.br/politica hoje/index.php/politica/article/viewFile/6/6> Último acesso em 09 de maio de 2015.

GOUGH, I. (1979). *The Political Economy of the Welfare State*. London: MacMillan Press.

GUJARATI, D.N. (2004). *Basic Econometrics*, 4ª Edição, Nova Iorque: McGraw Hill Book Co.

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

IPEA (2007). *Políticas Sociais: acompanhamento e análise, 1995-2005*. Brasília: IPEA, n. 13, Edição Especial. Disponível em: [http://www.mds.gov.br/backup/servicos/pss-2008/bps\\_13\\_completo.pdf](http://www.mds.gov.br/backup/servicos/pss-2008/bps_13_completo.pdf). Último acesso em 26 maio 2011.

IPEA; FJP; PNUD (2013). *Atlas de Desenvolvimento Humano Municipal Brasileiro*, Brasil: PNUD. Disponível em <http://www.pnud.org.br/arquivos/idhm-brasileiro-atlas-2013.pdf>. Último acesso em 03 de maio de 2015.

JACCOUD, L. (2009). Política Social no Brasil: Debates e Desafios. In: *Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil*. Brasília: MDS, UNESCO, p. 57-86.

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.

KATZ, R., MAIR, P. (2002). The Ascendancy of the Party in Public Office: party organization change in twentieth-century democracies". In: GUNTHER, R.; MONTERO, J. R.; LINZ, J. J. (orgs.). *Political Parties – old concepts and new challenges*. New York: Oxford University Press.

KINZO, M. D. (2004). Partidos, Eleições e Democracia no Brasil pós-1985. In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 19, n.54, 2004.

KIRCHHEIMER, Otto (2012). A transformação dos sistemas partidários da Europa Ocidental. In: *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 7, jan/abr 2012, p.349-385.

LENHARDT, G.; OFFE, C. (1977). Teoria do estado e política social: tentativas de explicação político-sociológica para as funções e processos inovadores para a política social. In: OFFE, C. *Problemas estruturais do Estado Capitalista*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

LIJPHART, A. (2008). *Modelos de Democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

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. (2010). Eleições presidenciais, jogos aninhados e sistema partidário no Brasil. In: *Revista Brasileira de Ciência Política*, nº 4, p. 13-41.

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.

MENICUCCI, T. M. G (2007). *Público e privado na política de assistência à saúde no Brasil: atores, processos e trajetória*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz.

MESTRINER, M. L. (2001). *O Estado entre a filantropia e a assistência social*. São Paulo: Cortez.

PALOTTI, P. L. M. (2008). *Relações intergovernamentais e descentralização: Uma análise da implementação do SUAS em Minas Gerais*. Monografia apresentada à Escola de Governo Professor Paulo Neves Carvalho da Fundação João Pinheiro. Belo Horizonte, 2008.

PIERSON, P. (1995). *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment*. Cambridge: Cambridge University Press.

PIERSON, P.; SKOCPOL, T. (2008). El institucionalismo histórico enlaciencia política contemporánea. In: *Revista Uruguaya de Ciencia Política – v. 17 n° 1 - ICP – Montevideo*.

Portal TVNBR (2012). *Teleconferência esclarece ações do Sistema Único de Assistência Social - Parte 1/2*. Disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=GTUqiTnbiLY>, último acesso em 03 de abril de 2015.

POWER, T.; ZUCCO Jr., C. (2009), 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.

SANTOS, W. G. (1979). *Cidadania e Justiça: a política social na ordem brasileira*. Rio de Janeiro: Ed. Campos.

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.

SÁTYRO, N; SOARES, S. (2009). *O Programa Bolsa Família: Desenho Institucional, Impactos e Possibilidades Futuras*. Texto para discussão 1424. Brasília: IPEA, 2009. Disponível em [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_1424.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1424.pdf). Último acesso em 06 de fevereiro de 2015.

SCHABBACH, L. M.; RAMOS, M. P.(2013). Fatores determinantes da implementação do PROINFANCIA no Rio Grande do Sul. In: *Anais do 37º Encontro Anual da ANPOCS, de 23 a 27 de setembro de 2013, em Águas de Lindóia - SP*. São Paulo: ANPOCS, 2013.

SILVA, A. C. (1995). De Vargas a Itamar: políticas e programas de alimentação e nutrição. *Estudos Avançados*. São Paulo, v. 9, n. 23, p. 87-107. Disponível em [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40141995000100007&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40141995000100007&lng=pt&nrm=iso). Último acesso em 03 maio 2015.

SKOCPOL, T. (1985). Bringing the state back in: strategies of analysis in current research. In: EVANS, P.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. (org.). *Bringing the state back in*. Cambridge: Cambridge University Press, p. 3 a 37.

SOARES, M. M. (2013). Banco de dados Transferências Voluntárias da União: 1995-2010. UFMG, 2013.

SOARES, M. M.; CUNHA, E. P. (2012) *Política de Assistência Social e Coordenação Federativa no Brasil*, In: 37º Encontro Anual da ANPOCS. Disponível em [http://portal.anpocs.org/portal/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_view&gid=8659&Itemid=459](http://portal.anpocs.org/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=8659&Itemid=459). Último acesso em 03 de maio de 2015.

SOUZA, C. (2005). Federalismo, Desenho Constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. In: *Revista de Sociologia e Política [online]*, nº24, p. 105-121. Disponível em [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-44782005000100008](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782005000100008) Acessado em 06 de fevereiro de 2015.

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. (2003). Conferência de abertura da IV Conferência Nacional de Assistência Social. Disponível em <http://www.ebah.com.br/content/ABAAAAM1QAH/menina-loas>. Último acesso em 02 de maio de 2015.

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.

STRØM, K. (2000). Parties at the core of government, In: DALTON, R; WATTEMBERG, M. (eds.), *Parties without partisans*. Oxford, Oxford University Press.

STRØM, K. e MÜLLER, W. C. (1999). Political Parties and Hard Choices. In: MÜLLER, W.; STRØM, K. (orgs.). *Policy, Office or Votes?* Cambridge: Cambridge University Press.

TAPAJÓS, L. M. S; ALMEIRA, A. C.; GOMES, A. L.; BARRETO, F. F. B.; COELHO JR., G.; LOPES, M. H. C.; SILVA, M. F. A.; ALBUQUERQUE, S. A. (2007). Rede SUAS: o sistema nacional de informação da assistência social. In: MORAIS, J. G. (org). **Ações premiadas no 11º Concurso Inovação na Gestão Pública Federal 2006**. Brasília: ENAP, p. 117-134. Disponível em [http://www.enap.gov.br/index.php?option=com\\_include&evento=livros&Itemid=267](http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_include&evento=livros&Itemid=267). Último acesso em 03 de maio de 2015.

TAVARES, G. C. (2009). O financiamento da política de assistência social na era SUAS'. In: *Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil*. Brasília: MDS, UNESCO, p. 229-258.

THIES, M. (2000). On the primacy of party in government: why legislative parties can survive party decline in electorate. In: DALTON, R; WATTEMBERG, M. (eds.), *Parties without partisans*. Oxford, Oxford University Press.

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.

WHITE, J. K.. (2006). What is a political party? In: KATZ, R. S.; CROTTY, W. J. (orgs.) *Handbook of Party Politics*. London: Sage Publications.

WILENSKY, H. L. (1975). *The Welfare State and Equality: Structural and Ideological Roots of Public Expenditures*. Berkeley: University of California Press.

WOLINETZ, S. B. (2002). Beyond the Catch-All Party: approaches to the study of parties and party organization in contemporary democracies. In: GUNTHER, R.; MONTERO, J. R.; LINZ, J. J. (orgs.). *Political Parties – old concepts and new challenges*. New York: Oxford University Press.

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.