

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

RODRIGO JOSÉ DE ASSIS PEREIRA

**FINS E MEIOS: CAPACIDADE GOVERNATIVA E GASTO SOCIAL NOS
ESTADOS BRASILEIROS**

SÃO PAULO

2021

RODRIGO JOSÉ DE ASSIS PEREIRA

FINS E MEIOS: CAPACIDADE GOVERNATIVA E GASTO SOCIAL NOS ESTADOS
BRASILEIROS

Dissertação apresentada à Escola de
Administração de Empresas de São Paulo da
Fundação Getúlio Vargas, como requisito
para obtenção do título de Mestre em
Administração Pública e Governo

Linha de pesquisa: Transformações de
Estado e Políticas Públicas

Orientadora: Gabriela Spanghero Lotta

SÃO PAULO

2021

Pereira, Rodrigo José de Assis.

Fins e meios : capacidade governativa e gasto social nos estados brasileiros / Rodrigo José de Assis Pereira. - 2021.

134 f.

Orientador: Gabriela Spanghero Lotta.

Dissertação (mestrado CMAPG) – Fundação Getulio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo.

1. Brasil - Política social. 2. Despesa pública - Política governamental - Brasil. 3. Cooperação intergovernamental. 4. Administração pública - Brasil. I. Lotta, Gabriela Spanghero. II. Dissertação (mestrado CMAPG) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo. III. Fundação Getulio Vargas. IV. Título.

CDU 304(81)

Ficha Catalográfica elaborada por: Isabele Oliveira dos Santos Garcia CRB SP-010191/O

Biblioteca Karl A. Boedecker da Fundação Getulio Vargas - SP

RODRIGO JOSÉ DE ASSIS PEREIRA

FINS E MEIOS: CAPACIDADE GOVERNATIVA E GASTO SOCIAL NOS ESTADOS
BRASILEIROS

Dissertação apresentada à Escola de
Administração de Empresas de São Paulo da
Fundação Getúlio Vargas, como requisito para
obtenção do título de Mestre em Administração
Pública e Governo

Linha de pesquisa: Transformações de Estado e
Políticas Públicas

Data da aprovação: ____/____/____

Banca examinadora

Prof^a. Dra. Gabriela Lotta (Orientadora)

FGV EAESP

Prof. Dr. Eduardo Grin

FGV EAESP

Prof^a. Dra. Natália Sátyro

UFMG – FFCH/DCP

AGRADECIMENTOS

Esta dissertação foi idealizada e escrita em um dos momentos mais desafiadores da humanidade, e em um ano extremamente difícil para mim. Todos os citados nesta seção foram não somente fonte de conhecimento científico, mas de encorajamento e resiliência.

Agradeço à minha orientadora, Gabriela Lotta, por todas as trocas acadêmicas, acolhimento, motivação e empatia nos momentos de dificuldade. À Natália Sátyro e Eduardo Grin, por engrandecerem o trabalho com suas contribuições fundamentais na banca de qualificação. Aos meus companheiros e companheiras do Núcleo de Estudos da Burocracia, especialmente à Ana Carolina Nunes, Iana Alves, Brenda Machado e Juliana Rocha, que aperfeiçoaram este trabalho e tornaram o processo mais leve.

Como em qualquer trabalho acadêmico, a dissertação é uma construção das mestras e mestres que passaram pela minha formação. Agradeço a Claudio Couto, Eduardo Diniz, Fernando Abrucio, Lauro Gonzalez e Marta Farah, que contribuíram para essa pesquisa enquanto ela ainda era um projeto. À Nara Pavão e à Mariana Batista, das quais as aulas e ementas me auxiliam a todo momento. E à Camila Achutti, Carla Nascimento, Enrica Duncan, Jurandyr Mello e Rodrigo Arnaiz, pelo apoio, carinho e acolhimento nas organizações que passei.

Agradeço aos pretos e pretas que vieram antes de mim e pavimentaram o caminho para que nós pudéssemos ocupar os espaços acadêmicos. Agradeço à Claudia, minha mãe, que renunciou a tanto para me ver seguir. À Mariana, minha irmã, que é um ponto de alívio e alegria. Ao meu pai, Eduardo, que nunca me deixou ter medo da ambição. E à Victoria Sonnenberg, uma irmã que a vida me deu, e que esteve ao meu lado nos altos e baixos dessa jornada. Obrigado.

Agradeço aos meus companheiros de mestrado, Débora Dossiati, Lucas Meirelles, Henrique Terada, Marcela Camargo, Marcela Corrêa, Marina Exner, Olívia Landi, Rosanna Zraick, Vitor Estrada e Walter Simoni. Fazer esse mestrado foi muito mais fácil com vocês ao meu lado. Obrigado pela amizade, pelos cafés e pelas risadas.

Como Emicida e Zeca cantam: *amigo é um ombro pra chorar depois do fim do mundo*. E vocês todos foram mais do que um ombro. Foram minha âncora em um ano tão difícil. Agradeço, principalmente, aos meus amigos que estiveram comigo nesta caminhada – Anderson Bento, Ana El Kadri, Arthur Aguillar, Bernardo Lessa, Carolina Medeiros, Coral Locatelli, Débora Lira, Débora Pio, Felipe Vieira, Flávia Defacio, Gabriela Silva, Giovanna Siqueira, Joaquim Meira, Lara Vilela, Larissa Schmillevitch, Lucas Mendes, Manuela Pereira, Mariana Lopes, Maria Luiza Lima, Mateus Bernardo, Radamés dos Anjos, Rodrigo Nunes e Suyane Tavares. Vocês me convenceram de que eu era capaz.

Sou grato à Ademara Barros, Palloma Marciano, Isabelle Ribeiro e Sérgio Cavalcanti, que moraram comigo durante momentos distintos da construção desta dissertação e foram imersos na rotina de um mestrando. Obrigado pelos momentos de desconpressão e pelo afeto.

Esta dissertação foi viabilizada com o apoio financeiro do Centro Nacional de Desenvolvimento Científico e Metodológico (CNPq).

RESUMO

Por que governadoras criam políticas sociais? O estudo do papel das governadoras nas políticas sociais brasileiras tem seu foco nos impactos das mudanças institucionais para explicar a alocação de recursos nos estados. Este trabalho se insere na literatura que testa variáveis para além das regras de distribuição de recursos e das normas de cooperação intergovernamental. A hipótese testada é de que a capacidade governativa – entendida enquanto competição política, capacidade técnica da burocracia e cargos de confiança – impacta na dinâmica da expansão do gasto social. O trabalho mostra que os estados brasileiros passaram a disputar eleições mais acirradas, com legislativos mais fragmentados e burocracias mais técnicas. Essa configuração converge com um grupo de teorias que explicam a manutenção do bem-estar social em países da América Latina, bem como estudos dos estados brasileiros que analisam o montante gasto em cada política. A dissertação propõe uma nova proxy de políticas sociais como variável dependente, a taxa anual do gasto social, entendida como a variação entre os anos do que é gasto na saúde, na educação e na assistência social. A escolha pela taxa é a contribuição deste trabalho para os estudos empíricos sobre políticas sociais, que tem por objetivo propor uma medida para observar movimentos de expansão e retração de acordo com a trajetória de cada estado em suas políticas. Para isso, foi utilizado um painel dos estados brasileiros no intervalo de 2003 – 2020 para estimar modelos de Mínimos Quadrados Ordinários com Efeitos Fixos, que consideram interceptos diferentes para cada estado. A partir deles, foi possível concluir que apenas no caso da saúde há efeito da capacidade governativa, especialmente nas medidas de competição política.

Palavras-chave: gasto social; estados; capacidade governativa

ABSTRACT

Why do state governors create social policies? Scholarly research on state governors' role regarding social policies has focused on the effects of institutional changes on the distribution of state resources. This thesis takes part in the literature that tests other variables beyond rules of resources distribution and intergovernmental cooperation. The working hypothesis is that governmental capacity - understood as political competition, bureaucratic technical capacity, and positions of trust - impacts the dynamics of increases in social expenditures. The thesis shows that Brazilian states started having more contested elections, with fragmented legislative assemblies and more technical bureaucracies. This configuration coincides with the theoretical body that explains the continuance of social welfare in Latin American countries, on top of studies analyzing the policy expenditures in Brazilian states. The thesis proposes a new proxy for social policies as a dependent variable, the Yearly Rate of Social Expenditures, understood as the annual variation of expenses in health, education, and welfare. The Rate is this thesis' contribution for future empirical research on social policies, with the goal of proposing a measure for each state according to its policy trajectory of expansion or contraction. For this purpose, a panel of Brazilian states from 2003 to 2020 was built and analyzed with Ordinary Least Squares Fixed Effects models, which allow for different intercepts for each state. The results lead to the conclusion that only health expenditures were affected by governmental capacity, especially by the measures of political competition.

Key words: social spending; states; governmental capacity

Lista de imagens

Figura 1 Número Efetivo de Partidos (NEP) por região - Sudeste.....	47
Figura 2 Número Efetivo de Partidos (NEP) por região – Centro-Oeste	48
Figura 3 Número Efetivo de Partidos (NEP) por região - Nordeste	49
Figura 4 Número Efetivo de Partidos (NEP) por região - Norte.....	49
Figura 5 Número Efetivo de Partidos (NEP) por região - Sul.....	50
Figura 6 Percentual de votos da governadora no primeiro turno por região - Sul	52
Figura 7 Percentual de votos da governadora no primeiro turno por região - Nordeste.....	53
Figura 8 Percentual de votos da governadora no primeiro turno por região - Norte.	53
Figura 9 Percentual de votos da governadora no primeiro turno por região - Sudeste	54
Figura 10 Percentual de votos da governadora no primeiro turno por região – Centro-Oeste.....	56
Figura 11 Mandatos acumulados pelos partidos vencedores das eleições estaduais por UF	58
Figura 12 Correlação entre NEP, percentual de votos no primeiro turno e o número de mandatos.....	59
Figura 13 Capacidade técnica por região - Norte	65
Figura 14 Capacidade técnica por região - Nordeste	66
Figura 15 Capacidade técnica por região - Sul.....	66
Figura 16 Capacidade técnica por região - Sudeste.....	67
Figura 17 Capacidade técnica por região – Centro-Oeste	68
Figura 18 Cargos de confiança por região - Norte.....	73
Figura 19 Cargos de confiança por região - Nordeste.....	74
Figura 20 Cargos de confiança por região - Sul	75
Figura 21 Cargos de confiança por região - Sudeste	75
Figura 22 Cargos de confiança por região – Centro-Oeste	76
Figura 23 Evolução dos Secretários das áreas sociais filiados a partidos políticos por UF	76
Figura 24 Evolução dos Secretários das áreas sociais filiados a partidos políticos por UF	77
Figura 25 Demanda – Norte	79
Figura 26 Demanda – Nordeste	80
Figura 27 Demanda – Sudeste.....	80
Figura 28 Demanda – Centro-Oeste	81
Figura 29 Demanda – Sul.....	81
Figura 30 Ideologia.....	83
Figura 31 Distribuição das variáveis dependentes + teste t	92
Figura 32 Composição do gasto social por ano.....	95
Figura 33 Evolução da taxa anual do gasto social estadual.....	95
Figura 34 Distribuição da taxa anual do gasto social estadual - Norte.....	96
Figura 35 Distribuição da taxa anual do gasto social estadual - Sudeste.....	97
Figura 36 Distribuição da taxa anual do gasto social estadual - Sul.....	97
Figura 37 Distribuição da taxa anual do gasto social estadual – Centro-Oeste	98

Figura 38 Distribuição da taxa anual do gasto social estadual - Nordeste	98
Figura 39 Evolução da taxa anual do gasto social estadual e por política social	99
Figura 40 Média e desvio padrão da taxa do gasto estadual em educação	101
Figura 41 Média e desvio padrão da taxa do gasto estadual em educação - Norte	101
Figura 42 Média e desvio padrão da taxa do gasto estadual em educação - Sudeste	102
Figura 43 Média e desvio padrão da taxa do gasto estadual em educação - Sul	
Fonte: elaboração própria.....	102
Figura 44 Média e desvio padrão da taxa do gasto estadual em educação – Centro-Oeste.....	103
Figura 45 Média e desvio padrão da taxa do gasto estadual em educação – Nordeste.....	104
Figura 46 Média e desvio padrão da taxa do gasto estadual em saúde.....	105
Figura 47 Média e desvio padrão da taxa do gasto estadual em saúde - Norte.....	106
Figura 48 Média e desvio padrão da taxa do gasto estadual em saúde - Sudeste	107
Figura 49 Média e desvio padrão da taxa do gasto estadual em saúde - Sul	
Fonte: elaboração própria	107
Figura 50 Média e desvio padrão da taxa do gasto estadual em saúde – Centro-Oeste	
Fonte: elaboração própria	108
Figura 51 Média e desvio padrão da taxa do gasto estadual em saúde – Nordeste	108
Figura 52 Média e desvio padrão da taxa do gasto estadual na assistência social	110
Figura 53 Média e desvio padrão da taxa do gasto estadual na assistência social - Nordeste.....	110
Figura 54 Média e desvio padrão da taxa do gasto estadual na assistência social - Norte	111
Figura 55 Média e desvio padrão da taxa do gasto estadual na assistência social – Centro-Oeste.....	111
Figura 56 Média e desvio padrão da taxa do gasto estadual na assistência social - Sudeste	112
Figura 57 Média e desvio padrão da taxa do gasto estadual na assistência social - Sul	112

Lista de tabelas

Tabela 1	Marcos institucionais das políticas sociais	36
Tabela 2	Preferências da simulação I	45
Tabela 3	Preferências da simulação II	45
Tabela 4	Descritiva do Número Efetivo de Partidos	46
Tabela 5	Descritiva do percentual de votos da governadora no primeiro turno	52
Tabela 6	Descritiva dos mandatos acumulados pelos partidos vencedores das eleições estaduais	57
Tabela 7	Descritiva do percentual de burocratas com ensino superior	64
Tabela 8	Descritiva do percentual de burocratas temporários	73
Tabela 9	Descritiva da proporção de burocratas temporários	79
Tabela 10	Variáveis independentes e sentido das hipóteses	86
Tabela 11	Modelos	89
Tabela 12	Variáveis independentes, fonte do dado bruto e mensuração	90
Tabela 13	Correlação das variáveis independentes	91
Tabela 14	Composição do gasto por política social	94
Tabela 15	Marcos institucionais da política de educação	100
Tabela 16	Marcos institucionais da política de saúde	105
Tabela 17	Marcos institucionais da política de assistência social	109
Tabela 18	Hipótese da relação entre capacidade governativa e a taxa anual do gasto social estadual	114
Tabela 19	Variável dependente: taxa anual do gasto social estadual	115
Tabela 20	Variável dependente: taxa anual do gasto estadual na saúde	117
Tabela 21	Variável dependente: taxa anual do gasto estadual em educação	119
Tabela 22	Variável dependente: taxa anual do gasto estadual em assistência social	120
Tabela 24	Resumo dos achados para cada hipótese testada	124
Tabela 25	Valores reais para 2021 do total gasto em cada política social nos estados	127
Tabela 26	Descritiva da taxa de gasto social estadual segmentada por política	127

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	13
CAPÍTULO 1 – GASTO SOCIAL: O PAPEL DOS ESTADOS	19
1.1 Definição e importância	20
1.2 Os estados na dinâmica federativa brasileira	22
Saúde	26
Educação	31
Assistência Social	33
Gasto social estadual enquanto uma variável a ser explicada	35
CAPÍTULO 2 – CAPACIDADE GOVERNATIVA	38
2.1 Competição política: a dimensão eleitoral	40
Disputas menos e mais competitivas: contexto das eleições estaduais	40
2.2 Burocracia dos estados: capacidade técnica e cargos de confiança	59
Capacidade técnica: profissionalização da burocracia	61
Cargos de confiança: quantitativo e partidarização	68
2.3 Contexto	78
Demanda	78
Ideologia	82
Trajetória na provisão de serviços públicos	83
CAPÍTULO 3 – DESENHO DE PESQUISA	85
3.1 Variáveis explicativas, variáveis de controle e hipóteses	85
3.2 Metodologia e mensuração da variável dependente	87
3.3 Recorte temporal, amostra e número de observações	87
3.4 Modelos de análise	88
3.5 Coleta de dados	89
3.6 Testes para um MQO	91
CAPÍTULO 4 – CAPACIDADE GOVERNATIVA E GASTO SOCIAL	93
4.1 Variação do gasto social dos estados	93
Educação	99
Saúde	104
Assistência Social	109
4.2 Capacidade governativa e gasto social	113
Conclusão	123
ANEXO 1 – Total gasto por ano na Assistência, na Educação e na Saúde	127

INTRODUÇÃO

Seguindo a perspectiva do neo-institucionalismo da escolha racional, a forma como as¹ governantes mobilizam recursos públicos é guiada por cálculos de maximização do retorno eleitoral (HALL; TAYLOR, 1996). O que significa que, dada as instituições, as chefes do Executivo buscam alocar seus recursos em espaços que lhes garantam a capacidade de governar, e, conseqüentemente, de se reeleger (IMMERGUT, 1990). Formular e aprovar essas escolhas orçamentárias passa por arenas de decisão que avaliam a viabilidade dessas políticas públicas. De acordo com as observações de Lowi (1972), os partidos se organizam em diferentes coalizões para defender ou reprovocar uma política pública a depender de qual segmento da sociedade ela busca contemplar. A análise clássica de Lowi colocou um argumento testado exaustivamente na literatura: políticas públicas organizam a política.

Este trabalho analisa uma arena em específico: a das políticas sociais estaduais. O objetivo do trabalho é responder à seguinte pergunta: **por que governadoras criam políticas sociais?** A hipótese testada é de que, **quanto maior a capacidade governativa**, aumentando as condições nas relações entre executivo-legislativo e na capacidade administrativa, **maiores os esforços empenhados nas políticas sociais estaduais**.

A teoria proposta no trabalho combina visões da Ciência Política e da Administração Pública, ambas disciplinas que se voltam a explicar a criação de políticas sociais. Da literatura da ciência política, a análise resgata o argumento de que o federalismo importa para explicar a ampliação e retração da oferta de bem-estar social por um ente subnacional (PIERSON, 1995). Para além das instituições, o trabalho parte do pressuposto de que a possibilidade de vitória eleitoral e a organização de coalizões importam para que incumbentes decidam se vão ampliar ou retraindo ações redistributivas em suas plataformas eleitorais (COX; MCCUBBINS, 1986). A principal justificativa é de que existem evidências de retorno eleitoral quando se aumentam os esforços em políticas sociais (DE LA O, 2013; ZUCCO, 2013).

¹ Neste trabalho, fez-se a escolha estilística de se referir às chefes do Executivo municipal, estadual e federal, além de outros personagens em questão, no feminino. Isso não reflete uma escolha do desenho de pesquisa do trabalho ou da amostra que as análises se referem.

Da literatura da Administração Pública, o modelo testado no trabalho se aproxima das teorias que associam a composição da burocracia aos resultados entregues pelo Estado. Segundo Geddes (1994), o restabelecimento das democracias da América Latina passou pela constituição de múltiplas organizações públicas e, sobretudo, pela capacidade de ação técnica das burocratas. Assim, o trabalho parte da visão de que os atributos e as qualificações da burocracia impactam nos resultados gerados pelas organizações, mais especificamente na viabilidade e manutenção das políticas públicas formuladas (SKOCPOL; FINEGOLD, 1982).

Este trabalho combina as duas visões acima partindo do pressuposto de que não existe autoridade política que caminhe separadamente da capacidade da burocracia de formular políticas públicas, como também não existe capacidade sem vontade política. Para isso, é resgatado o conceito de capacidade governativa de Santos (1996) para combinar dimensões sobre as características do Estado e da configuração política. Para os fins do trabalho, a capacidade governativa é operacionalizada em três dimensões: competição política, capacidade técnica e cargos de confiança.

A análise tem por objetivos: (1) descrever o papel dos estados na provisão das políticas sociais brasileiras, (2) apresentar a configuração da competição política nos estados, (3) detalhar o perfil das servidoras públicas, permanentes e temporários, que compõem as burocracias estaduais e (4) testar se existe um efeito da capacidade governativa no incremento das políticas sociais.

Portanto, as inovações e contribuições trazidas pelo trabalho se dão em duas principais escolhas analíticas. A primeira reside ao considerar o perfil da burocracia para inferir sobre a sua capacidade de ação. As análises já publicadas sobre políticas sociais estaduais traduzem essa dimensão em outras operacionalizações relacionadas, principalmente, às capacidades estatais, como a disponibilidade de recursos para investimento público e os arranjos institucionais que garantem a manutenção das políticas (GOMIDE; PIRES, 2014; SÁTYRO, 2007). Testa-se, também, se a burocracia cria as condições para mobilizar os recursos estaduais em prol da agenda da governadora partindo da capacidade técnica e da distribuição dos cargos de confiança. O ganho explicativo comparado desta análise está na possibilidade de isolar o efeito das qualificações técnicas da burocracia e da atuação política dos cargos de confiança. Dessa forma, entende-se a capacidade técnica

enquanto a profissionalização da burocracia, mais especificamente no percentual de burocratas com ensino superior. E entende-se por cargos de confiança o quanto eles representam do total dos servidores públicos, sendo o indicador o percentual de comissionados na administração pública e na filiação partidária dos nomeados aos cargos de Secretário Estadual.

A segunda contribuição, se dá na operacionalização da variável dependente. Para além das políticas formuladas em âmbito federal, os estados são dotados de autonomia para formularem ações próprias (ARRETCHE, 2004). Dada a diversidade das múltiplas políticas criadas pelos estados, a literatura costuma fazer uso de uma *proxy* para operacionalizar os esforços empenhados nas políticas nacionais e estaduais: o Gasto Social Estadual (GSE).

A recomendação metodológica advém do trabalho de Sátyro (2007), que utiliza o indicador para observar os efeitos de incentivos institucionais e da competição política nas políticas sociais. A inovação é combinar essa metodologia para utilizar como variável dependente a taxa anual do GSE. Isso porque existem diferentes trajetórias na ampliação dos serviços públicos, tornando os esforços de incremento ou retração relativos às redes de proteção social já ofertadas por cada estado (SÁTYRO, 2014). Teoricamente, espera-se que o impacto de uma alta competição política tenha efeitos distintos. Por exemplo, em um estado onde existe uma ampla rede de atendimento de alta complexidade na saúde, espera-se que o efeito seja menor do que em estados onde essa rede não contempla a demanda. O argumento é que o estado onde a rede é insuficiente tende a já empenhar esforços para ampliá-la. Logo, a taxa se torna uma medida relativa para inferir sobre a criação de novas atividades, e não das atividades já previstas pelos movimentos de expansão das políticas sociais nos estados.

Para contemplar os objetivos apresentados acima, o trabalho apresenta algumas das teorias que posicionam a competição política, a capacidade técnica e os cargos de confiança enquanto fenômenos relevantes para as políticas sociais nos estados.

No que tange à competição política, é apresentada a literatura que destaca a presença de novos grupos políticos viáveis eleitoralmente nos estados. Isso porque a redemocratização brasileira manteve grande parte das elites estaduais, que

disputavam os governos estaduais e locais (ABRUCIO, 1998). Neste contexto, esses grupos políticos operaram – e ainda operam – com elites fortes, próximas das lideranças partidárias e que disputam eleições entre si (ABRUCIO, 1994). No início da década de 90, a consolidação do papel nacional dos partidos políticos incorpora novos atores nas disputas que passam a barganhar os recursos ofertados pela União, como cargos em ministérios e transferências para as suas bases locais, enfraquecendo as coalizões de interesse estadual no Congresso (ABRUCIO, 2005; CHEIBUB; FIGUEIREDO; LIMONGI, 2009).

Com mais partidos políticos direcionados a uma agenda de interesse nacional e fortalecidos em outras arenas da federação, novas oposições nos estados passam a ser viabilizadas e criam outras possibilidades para o eleitorado (INÁCIO; AMARAL, 2013). Esse fenômeno aumenta a competição política nos estados por introduzir novos atores com chances de vitória nas disputas, induzindo uma onda de alternância de poder em alguns estados e a fragmentação das assembleias legislativas (BORGES, 2011). Dessa forma, o trabalho dialoga com o argumento de que o baixo número de mandatos prévios, a viabilidade de outros centros de poder e a dispersão do eleitorado em outras vias representam um cenário de alta competição eleitoral. Nesses cenários, espera-se uma maior taxa anual do GSE.

Em relação à burocracia dos estados, o trabalho apresenta teorias que dimensionam a importância de burocratas com acúmulo de saber técnico e da composição dos cargos de confiança. A profissionalização da burocracia é entendida enquanto o nível de instrução dos indivíduos que compõem o serviço público, e representada pelo percentual de burocratas com ensino superior. Entende-se que quanto maior o quantitativo de burocratas com alto nível de educação formal, melhores serão as contribuições para a viabilidade das políticas públicas (MARENCO, 2017a). Cargos de confiança são entendidos enquanto as posições na administração pública de livre nomeação dos governantes. Os nomeados a esses cargos são representantes dos interesses das chefes do Executivo na burocracia e buscam direcionar as ações públicas para esses fins (LOPEZ; PRAÇA, 2015). Para tornar esse direcionamento mais efetivo, a escolha dos nomeados segue critérios partidários voltados a contemplar as coalizões de apoio das governantes e operacionalizar a agenda de interesse desses partidos (BATISTA; LOPEZ, 2021). Dessa forma, quanto maiores os percentuais de servidoras da administração dos estados com ensino

superior e de cargos comissionados ocupados por indivíduos filiados a partidos, espera-se uma maior taxa anual do GSE.

A fim de dar insumos empíricos aos conceitos mobilizados, o trabalho utiliza dados secundários coletados em diversas fontes, como a Secretaria do Tesouro Nacional (SICONFI), o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e o Atlas do Serviço Público. O banco de dados é um painel dos estados brasileiros entre os anos de 2003-2020 com 486 observações.

Para testar as hipóteses do trabalho, foi utilizado um modelo de Regressão Linear de Mínimos Quadrados Ordinários (MQO) com efeitos fixos para os estados. As estimativas combinam os grupos de variáveis independentes a partir do seu conceito-chave, e conta com interações de indicadores sintéticos estimados por meio das variáveis independentes.

Para contemplar esses objetivos, o texto se organiza da seguinte forma: além desta introdução e da seção de conclusões que encerra o trabalho, o trabalho apresenta dois capítulos teóricos, um metodológico e um de resultados. O Capítulo 1 é dedicado à variável dependente, a taxa anual do GSE. O objetivo do capítulo é detalhar o papel dos estados no federalismo brasileiro, começando pelos fatores que influenciaram o desenho da federação em 1988 até a criação dos mecanismos de financiamento das políticas de assistência social, de saúde e de educação. O capítulo traz, também, uma análise empírica sobre a taxa anual do GSE, usando como recorte temporal alguns dos marcos institucionais apresentados ao longo do capítulo.

No Capítulo 2 são discutidas as teorias por trás dos conceitos explicativos que operacionalizam a capacidade governativa. É apresentado o conceito de competição política nas três variáveis de interesse do trabalho: o Número Efetivo de Partidos (NEP), o número de mandatos dos partidos em eleições estaduais anteriores e a porcentagem de votos da governadora no primeiro turno das eleições. A literatura de capacidade técnica é discutida a partir das suas múltiplas definições conceituais, e entendida enquanto o percentual de burocratas com nível superior. Por fim, a disposição dos cargos de confiança é operacionalizada no percentual em comparação ao total dos servidores públicos e na partidarização dos Secretários Estaduais. Além disso, o capítulo discute as teorias sobre as variáveis de controle do trabalho:

demanda, ideologia e trajetória. No fim de cada discussão sobre as variáveis, são apresentadas análises empíricas comparadas dos estados brasileiros.

A discussão metodológica está no Capítulo 3. Nele são apresentadas todas as hipóteses, a metodologia de mensuração da variável dependente, o recorte temporal, o tamanho da amostra, o número de observações, o modelo de regressão, a coleta dos dados e alguns testes de adequação para o modelo, como de multicolinearidade, não-linearidade e viés da variável omitida. No Capítulo 4 são apresentados os resultados dos testes de hipótese. O capítulo apresenta os achados para um modelo agregado, com dados que incluem todos os estados em todo o recorte temporal. Depois, são apresentados os resultados dos testes de hipótese a taxa na assistência, na saúde e na educação. Por fim, o trabalho testa as hipóteses utilizando a taxa anual do GSE, contendo apenas os valores não previstos por obrigações constitucionais. O trabalho termina com as conclusões sobre o efeito da competição política, da capacidade técnica e dos cargos de confiança na variação do gasto social estadual.

CAPÍTULO 1 – GASTO SOCIAL: O PAPEL DOS ESTADOS

Em oposição ao modelo de Estado centralizador da ditadura militar, a Constituição de 1988 inaugurou uma federação brasileira voltada a descentralizar a entrega de serviços públicos (ABRUCIO, 1994). Além disso, os direitos sociais ganharam caráter constitucional e passaram a compor uma das dimensões de cidadania, agora constituída não só do exercício do voto e da liberdade política, mas, também, de um padrão mínimo de bem-estar. Entretanto, quando promulgada, não existia uma delimitação² clara sobre quais desses serviços deveriam ser implementados por cada ente da federação, de forma que:

"qualquer ente federativo estava constitucionalmente autorizado a implementar programas nas áreas de saúde, educação, assistência social, habitação e saneamento. Simetricamente, nenhum ente federativo estava constitucionalmente obrigado a implementar programas nestas áreas" (ARRETCHE, 2004, p. 22).

Com o passar dos anos, as Leis Complementares buscaram operacionalizar as relações intergovernamentais que hoje dão forma a uma rede de provisão de serviços públicos composta por organizações da União, dos estados e dos municípios. O processo de construção dessas regras é a agenda de pesquisa de uma série de trabalhos que visaram explicar as causas que levaram às configurações atuais das políticas sociais. Como já mostrou Immergut (1996), a formulação de políticas públicas depende não só das preferências dos atores políticos e do contexto econômico, mas das instituições que regulam a atividade política. No caso das políticas sociais, o desenho das Leis Complementares na educação, na saúde e na assistência foi regulado por diferentes instituições formais e informais que são *ex ante* à Constituição de 1988, gerando resultados distintos na distribuição de atividades entre a União, os estados e os municípios (FRANZESE; ABRUCIO, 2013a).

O objetivo deste capítulo é delimitar as ações dos estados nas políticas sociais. Para isso, a primeira seção introduz o conceito de gasto social, que será utilizado como *proxy* do conjunto das políticas sociais estaduais e implementadas pelos estados. Após isso, a segunda seção do capítulo retoma a atuação dos estados no desenho da federação brasileira e como as instituições caminharam para a distribuição atual de competências entre os estados. Por fim, o capítulo acaba com

² O Artigo 23 da Constituição indica que é responsabilidade da União, Estados e Municípios cuidar da saúde, da assistência e da educação. Também estabelece que Leis Complementares fixarão as normas para a cooperação dos entes nessas áreas (BRASIL, 1988).

conclusões para justificar a taxa anual do gasto social estadual (GSE) como variável dependente deste trabalho.

1.1 Definição e importância

Três conceitos são importantes para esta análise: direitos sociais, políticas sociais e gasto social. Por direito social, entende-se a definição clássica de Marshall: um padrão mínimo de bem-estar compartilhado pela sociedade (MARSHALL, 1967). No Artigo 7º da Constituição Federal, este é definido como o direito “à educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados” (BRASIL, 1988). A operacionalização desses direitos é o que constitui as políticas sociais, que são as regras criadas para entregar os direitos enquanto serviços públicos para a população. Entendidas também como programas sociais, são um arranjo de ações que podem ser implementadas em áreas como saúde, assistência, educação e saneamento (ARRETCHE, 2004).

Gasto social é o quanto é alocado do orçamento para implementar os programas sociais. A definição de gasto social varia na literatura de acordo com o recorte empírico de cada pesquisa, que mobiliza o conceito para se referir ao valor gasto em diferentes programas na educação, na saúde e na assistência. Por exemplo, no trabalho de Rezende (1997), o gasto social inclui todos os direitos citados acima, mas não inclui os gastos com esporte – considerada uma política social em alguns governos. Já Borges (2010a) mobiliza o conceito de gasto social e considera apenas a educação. Neste trabalho, a delimitação de gasto social será a partir da definição administrativa de “função social” feita pela Secretaria do Tesouro Nacional (SICONFI) para os gastos do orçamento. Sendo assim, os gastos sociais englobam as políticas de educação, de saúde, e, por fim, de assistência social. Os gastos em habitação também são considerados função social pelo SICONFI, mas estes não serão objeto de análise deste trabalho.

É importante lembrar que políticas públicas representam o Estado em ação em prol da sociedade (LASSWELL, 1958). Portanto, valores alocados para cada uma das funções sociais representam um conjunto de políticas sociais criadas nos mais diferentes níveis de governo. Usando a metodologia proposta por Sátyro (2007), o gasto social é uma *proxy* dos esforços empreendidos pelos estados em políticas

sociais estaduais e em ações coordenadas pela União. É uma forma de se aproximar de todas as ações implementadas no plano estadual, e serve de indicador para comparar unidades em um mesmo recorte temporal ou uma mesma unidade durante um período. Abaixo, são apresentados três argumentos do porquê o gasto social estadual merece atenção nas pesquisas que se propõem a analisar as consequências da política nas políticas públicas. No caso desta pesquisa, como a competição política influencia as governadoras a mobilizarem o gasto social.

O primeiro argumento para estudar o gasto social nos estados é que a maioria dos trabalhos que se propõem a fazer análises comparadas e estudos de caso olham ou para a União ou para os municípios. Alguns deles podem ser destacados. De La O (2013) mostra que as políticas de transferência condicionada de renda na América Latina foram o elo entre os incumbentes e um segmento mais pobre do eleitorado que, em sua maioria, acumula interações negativas com as políticas públicas. No caso brasileiro, Hunter & Power (2007) mostram que em 2006 o eleitorado foi personalista ao atribuir o Programa Bolsa Família ao presidente Lula, que foi recompensado eleitoralmente por isso. Nas cidades, Silva *et al.* (2006) mostram que prefeitos, independente do partido, conseguem se beneficiar eleitoralmente na medida em que o Bolsa Família é ampliado na sua cidade. Segundo Novaes e Mattos (2010), prefeitos também aumentam o gasto em saúde próximos a períodos eleitorais.

O segundo argumento é que é preciso trazer o Estado de volta³ para as análises sobre o gasto social estadual. Entre os trabalhos que buscam explicar o gasto social nos estados brasileiros, as teorias comparadas negligenciam variáveis sobre o corpo de burocratas responsáveis por formular e empenhar os recursos. Principal trabalho no caso brasileiro, Sátyro (2013) usa do próprio gasto social observado no ano anterior enquanto mensuração da capacidade de formular novas ações, trazendo o conceito de *policy-feedback*. Ademais, as metodologias mais recentes sobre mensuração de capacidade do Estado recomendam o uso das características internas da burocracia, e não dos resultados que elas geram (FUKUYAMA, 2013; HOLT; MANNING, 2014). Como é do estudo de caso de Borges (2010), que observa como a atuação dos cargos de confiança associada ao aumento da competição entre as elites

³ Referência ao título do livro *Bringing the State Back In*, de Theda Skocpol (1985).

estaduais da Bahia geraram políticas públicas educacionais que se aproximam de modelos mais participativos, integrando a sociedade às ações do estado.

O terceiro e último argumento para estudar o gasto social estadual é explicar a desigualdade do gasto social entre os estados brasileiros. Rezende (1997) categorizou o orçamento em três tipos de gasto: social, bens públicos (como legislativo, judiciário e defesa) e bens privados (indústria, comunicações e relações exteriores). Constatou-se que os gastos sociais se tornaram a principal preferência alocativa em estados do Norte/Nordeste e em estados pequenos, enquanto os estados do Sudeste focaram em bens privados. As explicações para as diferenças no quanto os estados empenham em políticas são a construção heterogênea das políticas sociais nos estados e a condução que diferentes partidos fazem dos recursos estaduais, colocando as unidades da federação em patamares distintos de cidadania, que tendem a convergir (SÁTYRO, 2013, 2014).

Justificada a escolha do gasto social estadual enquanto um fenômeno a ser explicado de forma comparada, a próxima seção aborda como a construção do federalismo brasileiro foi permeada pelo papel das governantes estaduais e qual a consequência disso para a cooperação dos entes da federação nas políticas sociais.

1.2 – Os estados na dinâmica federativa brasileira

Com a redemocratização, o pacto federativo brasileiro viu na descentralização de competências o meio para levar o governo às arenas mais próximas do cidadão, formando políticas públicas interligadas às peculiaridades e às clivagens que caracterizam cada território (BURGESS, 2006; LIJPHART, 2012). Além disso, o federalismo foi observado enquanto uma oportunidade de redistribuição de recursos para estados menores ou mais pobres. A promessa era de que o federalismo daria mais força a esses estados na barganha política dentro do Senado por igualá-los aos estados maiores e mais ricos, o que auxiliaria na concessão de recursos e tornaria o orçamento público mais redistributivo (SHEPSLE; WEINGAST, 1981; STEPAN, 1999).

A defesa desse ideal federalista teve a sua principal voz nas governadoras eleitas em 1982, ciclo eleitoral estadual que antecede o fim da ditadura militar em 1985. Essas eleições estaduais são marcadas pela vitória dos partidos de oposição ao regime militar elegendo os nomes que iriam comandar os movimentos por eleições nacionais livres no Brasil (SAMUELS; ABRUCIO, 2000). A participação ativa das

governadoras na transição democrática gerou consequências no grau de autonomia administrativa e de poder político entregue aos estados no novo pacto federativo, criando uma configuração que Samuels e Abrucio (2000) chamam de “a Nova⁴ Política dos Governadores”. Esse é o período marcado por partidos de interesse nacional controlados por interesses das elites estaduais (SOUZA, 1997).

Ao contrário do Presidente, que perde força na redemocratização, a nova política das governadoras era demarcada por *checks and balances* enfraquecidos nos estados. Instituições como a Assembleia Legislativa, a imprensa local e os Tribunais de Contas estavam, em algum grau, subservientes ao poder político das governadoras (ABRUCIO, 1994). A diferença dos dois cenários é descrita como:

“A atual estrutura federativa comporta sistemas presidencialistas distintos: um, no nível federal, onde há equilíbrio entre os Poderes e o chefe do governo (o presidente) encontra-se fragilizado; e o outro, no nível estadual, onde o chefe do Executivo controla praticamente os três poderes” (ABRUCIO, 1994, p. 172).

Além das falhas de *accountability*, algumas das bases que sustentam a concentração de poder nos estados estão na lógica de distribuição de recursos e na autonomia federativa. Os estados aumentaram sua parcela na arrecadação nacional, não recebiam atribuições diretas na execução de políticas públicas, tinham suas dívidas renegociadas e usavam amplamente os bancos estaduais como fonte de recursos. Como conclui Abrucio (1994), trata-se de um “federalismo estadualista” com estados participando da federação em uma relação “defensiva, não-cooperativa e até predatória”.

A consequência de estados fortes e da autonomia entregue nas atividades dos serviços sociais de bem-estar foi uma provisão de serviços descompassada, sobreposta e heterogênea. Usando o espectro competição-cooperação federalista de Pierson (1995), a autonomia fiscal entregue aos estados, e, principalmente, aos municípios, gerou uma relação competitiva na dedução de impostos federais entre os entes subnacionais conhecida na literatura como *race to the bottom*. O objetivo desse movimento era atrair empreendimentos privados para municípios e aumentar a arrecadação de impostos relacionados aos serviços, que, por sua vez, têm a maioria das suas receitas repassadas aos estados e municípios, não à União (MELO, 1996). Além disso, já existia uma desigualdade *intra* e *interestadual* na provisão de serviços

⁴ É chamada de nova porque as elites estaduais já tinham sido o ponto focal da política nacional no período que antecede a saída da ditadura varguista e é sucedido pela ditadura militar.

públicos anterior à descentralização, criando diferentes trajetórias na provisão de políticas sociais (BOVO, 2001; SÁTYRO, 2014).

A disparidade na capacidade de arrecadação dos entes subnacionais, somada à já existente desigualdade na provisão de serviços públicos, denotaram a falha do plano de capilarizar o Estado de bem-estar por meio dos municípios na primeira metade da década de 1990 no Brasil. Nos anos posteriores à redemocratização, os investimentos nas políticas sociais ainda expressam as desigualdades territoriais encontradas no Brasil centralizado da ditadura militar. Fatores como as disputas fiscais entre os entes, os desequilíbrios em arrecadação e o vácuo da atuação do governo federal enquanto indutor nos municípios são alguns dos fatores que explicam a falha no plano da descentralização dos serviços (SOUZA, 2001, 2004). Como destaca Bovo (2001):

“Diante de um processo de descentralização “forçada”, estados e municípios foram compulsoriamente levados a incrementar seus gastos sociais em um contexto marcado pelo imprevisto e pela ausência de planejamento. Essas características imprimiram àquele processo um caráter caótico e desorganizado, tendo como um de seus subprodutos a deterioração das finanças das esferas subnacionais de governo.” (BOVO, 2001, p. 113)

A guerra fiscal e o aspecto predatório dos estados intensificaram a crise federativa. Os gastos elevados com pessoal e a dívida dos empréstimos junto aos bancos estaduais aumentaram quando foi instituído o Plano Real, que aumentou a taxa de juros dos estados – logo, aumentou a dívida – e acabou com o recurso advindo do *floating* da inflação, auxiliando no aumento das receitas estaduais (ABRUCIO, 2005, p. 19). Com um governo federal mais fortalecido no plano econômico, inicia-se uma série de reformas com o objetivo de centralizar tributos, ajustar as contas dos estados e criar padrões nacionais de provisão de políticas públicas. Esse movimento se deu em três principais etapas durante o primeiro mandato do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2003): o reforço das transferências intergovernamentais, a centralização da arrecadação na União e a centralização da formulação de políticas públicas (ARRETCHE, 2005).

Esse esforço é viabilizado, principalmente, pela estabilização monetária implementada pelo Governo Itamar Franco (1992-1995). Nas políticas sociais, o Gasto Social Federal foi impulsionado pela antecipação das aposentadorias e pelo aumento dos pedidos de seguro-desemprego (CASTRO *et al.*, 2008). O cenário dos

investimentos em políticas sociais nos estados brasileiros pode ser visto em alguns períodos-chave, sendo separados, principalmente, pelas reformas administrativas de 1995.

Na arena política, as eleições para o Legislativo casadas às eleições para a Presidência auxiliaram o controle do presidente Fernando Henrique Cardoso sobre coalizões voltadas aos interesses nacionais, e não estaduais (ABRUCIO, 2005; CHEIBUB; FIGUEIREDO; LIMONGI, 2009). Na arena econômica, o sucesso do Plano Real facilitou as transferências de recursos entre União, estados e municípios e permitiu a reforma da previdência, o que impactou fortemente o Gasto Social Federal (CASTRO *et al.*, 2003). Essa configuração posicionou a União enquanto formuladora de políticas sociais nacionais, direcionando os estados e municípios para a implementação dessas políticas em detrimento da alocação de recursos federais (ABRUCIO; FRANZESE, 2010).

Nos dois mandatos do Governo Lula (2003-2011) houve uma aceleração da expansão do gasto social, que saiu de 12% do PIB em 2002 para 15% em 2010 (CASTRO *et al.*, 2012, p. 8). A principal área de expansão foi a assistência social. A expansão das políticas de garantia de renda, iniciadas com a implantação do Benefício de Prestação Continuada (BPC), são intensificadas no governo Lula com a criação das transferências condicionadas de renda e a difusão do Programa Bolsa Família nos municípios (CASTRO *et al.*, 2012, p. 22).

O primeiro mandato do Governo Dilma (2011-2014) manteve essa tendência de expansão do gasto social. As despesas federais com educação partem de 1,2% do PIB em 2010 para 1,4% do PIB em 2014. Na saúde, elas saíram de 1,6% do PIB em 2010 para 1,7% do PIB em 2014 (DWECK; TEIXEIRA, 2017, p. 26). Ademais, as despesas federais com transferência de renda saíram de 8,2% do PIB em 2010 para 8,8% em 2014 (DWECK; TEIXEIRA, 2017, p. 18). Já o segundo mandato de Dilma (2014-2016) é marcado pela intensificação da crise econômica iniciada em 2014. Nesse contexto, houve uma queda das despesas públicas, especialmente dos gastos discricionários, das transferências complementares do FUNDEB e da compensação dos estados pelos efeitos da Lei Kandir (DWECK; TEIXEIRA, 2017). Na gestão Temer, a PEC 241/2016 criou um novo regime fiscal que congela os gastos federais e reduz substancialmente os gastos com saúde e educação (ROSSI; DWECK, 2016).

As mudanças macroeconômicas impactaram o papel da União no financiamento das políticas sociais. Os gastos em saúde, educação e assistência social variam em diferentes trajetórias e merecem uma explicação distinta. Ao longo dos anos, o ampliamiento/afrouxamento das políticas sociais alterou a dinâmica federativa e determinou de quais formas a União, os estados e os municípios se posicionaram enquanto indutores e/ou implementadores dos serviços sociais (FRANZESE; ABRUCIO, 2013b).

Na assistência, por exemplo, as governadoras eram vistas como um empecilho no fortalecimento da relação entre a União e os municípios, o que resultou em um sistema de políticas públicas que se dá do centro diretamente para o nível local (FENWICK, 2019). Ao contrário da saúde, em que os estados desempenham um papel fundamental na regionalização do atendimento (LIMA *et al.*, 2012). A seguir, detalha-se o papel dos estados brasileiros na formulação e implementação das políticas de saúde, educação e assistência social⁵.

Saúde

Os estados na política de saúde no Brasil compõem a configuração federativa que formula as diretrizes para a entrega dos serviços e financia um Sistema intergovernamental onde União, estados e municípios cooperam para prover o atendimento de baixa, média e alta complexidade.

Assim, o papel designado aos estados nas políticas de saúde foi a regionalização do Sistema Único de Saúde (SUS). O objetivo da regionalização do SUS é “*criar um conjunto de unidades rede de diferentes funções, complexidades e perfis de atendimento para operar de forma ordenada e articulada em no território, de modo a atender as necessidades e demandas da população*” (LIMA *et al.*, 2012, p. 2883). A regionalização é um exemplo institucional da mudança de paradigma na organização dos entes no federalismo brasileiro. É a substituição das agências centralizadoras da ditadura por sistemas intergovernamentais, com compartilhamento

⁵ Outras áreas sociais poderiam ser consideradas, apenas para citar algumas: habitação, saneamento, cultura e meio-ambiente. Nessas quatro áreas citadas, existem agências nacionais – como o ICMBio - e/ou políticas nacionais – como o Minha Casa Minha Vida – em que os estados atuam enquanto implementadores de diretrizes centralizadas. Nas três políticas consideradas nessa análise, os estados têm espaço institucional para formular iniciativas próprias e são, em algum grau, obrigados a destinar recursos para elas.

de recursos e otimização de esforços (ABRUCIO; FRANZESE, 2010; MENICUCCI; MARQUES, 2016).

Durante a ditadura militar, a política de saúde era centralizada no Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (INAMPS), responsável por formular e financiar os serviços de saúde em todo o território nacional. O INAMPS era uma autarquia vinculada ao Ministério da Previdência e Assistência Social, que tinha como objetivo prover serviços de saúde aos indivíduos que podiam contribuir para a Previdência. Logo, o acesso à saúde era restrito aos trabalhadores formais. Como esse contingente se localizava nas áreas mais urbanas do país, a lógica de financiamento das políticas de saúde na ditadura criou a infraestrutura de atendimento nas regiões mais desenvolvidas, o que contribuiu para a manutenção das desigualdades regionais do Brasil (SOUZA, 2003).

A Constituição de 1988 universalizou o acesso à saúde e deu os alicerces para que novas medidas regulassem as atividades do SUS. A primeira delas foi a Lei Orgânica da Saúde de 1990, que teve por objetivo criar um Sistema que englobava todos os serviços de saúde mantidos pelo poder público até então, absolvendo, inclusive, o INAMPS. Ela também cria os dispositivos que viabilizam a cooperação entre União, estados e municípios nos repasses via Fundos, nas transferências de recursos, nos tipos de atendimento ofertados e na implementação de outras políticas ligadas à saúde pública, como a vigilância sanitária.

Resumindo a arquitetura das atividades de cada ente desenhada pela Lei Orgânica da Saúde, um princípio é destacado: a “ênfase na descentralização dos serviços para os municípios” (BRASIL, 1990). Para isso, a Lei atribui à direção nacional do Sistema a responsabilidade pela formulação das normas, como as normas de atendimento e de distribuição de insumos, e pela cooperação técnica e financeira com os outros entes da federação. Aos estados, coube ofertar apoio técnico e financeiro para viabilizar a descentralização das ações da saúde nos municípios, além de gerir estabelecimentos hospitalares de alta complexidade e fazer ações suplementares na saúde não contempladas pela União ou pelos municípios.

Três Normas de Operação Básica (NOB) do SUS qualificaram a Lei Orgânica da Saúde. A primeira NOB-SUS é de 1991⁶, que associou as diretrizes orçamentárias do INAMPS aos novos critérios da distribuição de recursos da União para os estados

⁶ BRASIL. Ministério da Saúde. (1991), “Resolução nº 258, de 07 de janeiro de 1991”.

e municípios. Agora, a população e o empenho global são levados em conta para o financiamento da atividade ambulatorial. O objetivo era garantir um mínimo de recurso para os entes subnacionais mais pobres. Uma outra inovação é que esses repasses são feitos de forma automática entre os Fundos Nacionais de Saúde e os Fundos municipais e estaduais de saúde (fundo a fundo). A contrapartida para receber esses recursos era seguir o que foi acordado nos Planos estaduais e municipais de saúde. Já a NOB-SUS de 1993⁷ criou conselhos decisórios compostos pelos entes subnacionais e a União, além de criar o Fator de Apoio, um repasse de custeio para gestões deficitárias entre os estados e os municípios. Por fim, a NOB-SUS de 1996⁸ teve por objetivo intensificar a descentralização dos serviços de saúde para o nível local.

Na NOB-SUS de 1996, os municípios passaram a ser contemplados com o Piso Assistencial Básico (PAB), um repasse federal fundo a fundo baseado no número de habitantes de cada município, que busca financiar os serviços da Atenção Básica e da Atenção Ambulatorial. Para os estados, podem-se destacar as seguintes contrapartidas para receber os recursos federais:

“e) Organização de sistemas de referência, bem como a normalização e operação de câmara de compensação de AIH, procedimentos especializados e de alto custo e ou alta complexidade. (...) i) Cooperação técnica e financeira com o conjunto de municípios, objetivando a consolidação do processo de descentralização, a organização da rede regionalizada e hierarquizada de serviços (...)d) Apresentar o Plano Estadual de Saúde, aprovado pelo CES, que deve conter: (...) as estratégias de descentralização das ações de saúde para municípios” (BRASIL, 1996).

Dessa forma, entende-se que as diretrizes nacionais focam nos municípios enquanto um espaço de Atenção Primária. Nos estados, além da atenção de Alta Complexidade, espera-se que eles atuem na gestão da rede de saúde e que criem condições para a melhoria dos serviços nos municípios. Apesar de criar condições orçamentárias, a estratégia de descentralização foi comprometida pela continuidade das desigualdades em capacidades administrativas municipais e estaduais, que dificultaram a gestão de recursos e a qualificação do acesso à saúde (ARRETCHE; MARQUES, 2002). As condições prévias locais determinam o sucesso da implementação das políticas de saúde, em que *“as características dos sistemas descentralizados de saúde refletem diferentes capacidades financeiras e*

⁷ BRASIL. Ministério da Saúde. (1993), “Portaria nº 545, de 05 de maio de 1993”.

⁸ BRASIL. Ministério da Saúde. (1996), “Portaria nº 2.203, de 05 de novembro de 1996”.

organizacionais para a prestação da atenção à saúde e distintas disposições políticas de governadores e prefeitos” (LIMA et al., 2012, p. 2882).

Nesse sentido, alguns marcos institucionais foram de fundamental importância para viabilizar um modelo descentralizado das políticas de saúde. Ainda nos esforços orçamentários, a Emenda à Constituição⁹ nº 29 de 2000 buscou ampliar as fontes de financiamento ao fixar percentuais mínimos da receita disponível dos entes que deveria ser alocada para as políticas de saúde. Apesar do governo federal continuar como principal financiador, estados que antes gastavam em média 6% com saúde antes da emenda passaram a gastar no mínimo 12% em 2004 (ARRETCHE, 2004; CAMPELLI; CALVO, 2007). Esse esforço foi importante para incentivar os governos estaduais a atuarem de forma mais propositiva nas políticas de saúde.

Três Normas Operacionais de Assistência à Saúde (NOAS) atribuíram aos estados o papel de implementar a regionalização, promover a equidade no acesso e cuidar das unidades de alta complexidade. A primeira NOAS foi publicada 2001¹⁰, a segunda em 2002¹¹ e a terceira em 2006¹². Nas três, ampliam-se as diretrizes de gestão para dar mais atividades aos estados na regionalização da saúde, colocando as governadoras enquanto coordenadoras da cooperação intergovernamental entre os municípios (MENICUCCI; MARQUES, 2016).

A NOAS de 2001 concede às Secretarias Estaduais de Saúde a responsabilidade de elaboração de dois Planos e uma Programação. O primeiro deles é o Plano Diretor de Regionalização (PDR), um diagnóstico da disponibilidade de unidades de saúde no estado para que a população tenha acesso ao atendimento nas diversas regiões do estado. Dentro do PDR, está o Plano Diretor de Investimento, que tem por objetivo identificar lacunas deixadas pela rede de assistência à saúde e priorizar o investimento para preenchê-las. Por fim, a Programação Pactuada Integrada (PPI), que busca unir gestores municipais aos estados para dar corpo a uma ação coordenada na saúde.

A NOAS de 2002 intensifica a qualidade de Sistema nas políticas de saúde ao criar os fóruns de decisão conjunta. A formulação e validação dos Planos e

⁹ BRASIL. Congresso Nacional. (2000), “Emenda à Constituição nº 29, de 13 de setembro de 2000”.

¹⁰ BRASIL. Ministério da Saúde. (2001), “Portaria nº 95, de 26 de janeiro de 2001”. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Seção 1, Brasília, 29 de fevereiro, pp. 23-31.

¹¹ BRASIL. Ministério da Saúde. (2002), “Portaria nº 373, de 27 de fevereiro de 2002”.

¹² BRASIL. Ministério da Saúde (2006), “Portaria MS/GM nº 399, de 22 de fevereiro de 2006”. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Seção 1, Brasília, 23 de fevereiro, pp. 43-51.

Programações acontecem dentro das Comissões gestoras das políticas de saúde, que podem ser bipartite – composta por estados e municípios – ou tripartite – composta por estados, municípios e a União.

Na NOAS-SUS de 2006 é instituído o Pacto pela Saúde criado para aquele mesmo ano. O Pacto é um grupo de ações validadas anualmente e divididas em três grandes componentes: o Pacto pela Vida, o Pacto em Defesa do SUS e o Pacto de Gestão do SUS. O Pacto pela Vida estabelece um grupo de programas de saúde a serem formulados e implementados naquele ano e um grupo de indicadores a serem impactados. O Pacto em Defesa do SUS busca consolidar cada vez mais o SUS como uma política de Estado, e não de governo, propondo reformas que garantam o financiamento do Sistema. Já o Pacto de Gestão, buscou amenizar as competências concorrentes entre os entes da federação e propor melhorias na delimitação dos papéis da União, dos estados e dos municípios

O Pacto pela Gestão de 2006 propôs a criação de diretrizes da gestão descentralizada do SUS, com foco, especialmente, na regionalização (MENICUCCI; MARQUES, 2016). A região de saúde:

“deve organizar a rede de ações e serviços de saúde a fim de assegurar o cumprimento dos princípios constitucionais de universalidade do acesso, *eqüidade* e integralidade do cuidado; (...) Para a constituição de uma rede de atenção à saúde regionalizada em uma determinada região, é necessário a pactuação entre todos os gestores envolvidos, do conjunto de responsabilidades não compartilhadas e das ações complementares; (...) O conjunto de responsabilidades não compartilhadas se refere à atenção básica e às ações básicas de vigilância em saúde, que deverão ser assumidas por cada município; (...) Os estados e a união devem apoiar os municípios para que estes assumam o conjunto de responsabilidades; (...) Para garantir a atenção na alta complexidade e em parte da média, as Regiões devem pactuar entre si arranjos inter-regionais, com agregação de mais de uma Região em uma macrorregião” (BRASIL, 2006).

Segundo Menicucci, Costa e Machado (2018), o Pacto falhou no seu desenho institucional ao não induzir a cooperação entre os entes governamentais e nas suas estratégias para intensificar a descentralização e a regionalização da saúde nos estados brasileiros. Ainda que seja uma instituição desigual entre os estados brasileiros, a regionalização segue em avanço, inclusive em contextos de histórico-culturais e políticos-institucionais desfavoráveis (LIMA *et al.*, 2012).

Educação

A forma como as políticas educacionais delimitaram as suas atividades entre os entes da federação diverge da área da Saúde. Na educação, não foi criado um Sistema Único de cooperação intergovernamental para entregar os serviços. Uma segunda diferença é que o governo federal não é o principal financiador, cabendo aos estados e municípios financiarem suas atividades.

Atualmente, cabe aos estados ofertarem as matrículas do Ensino Médio e cooperar com os municípios na oferta do Ensino Fundamental (ARRETCHE, 2004, p. 23). A herança *estadualista* na provisão das políticas de educação tem como predecessora a Lei de Diretrizes Básicas da Educação (LDB) de 1961¹³ e o modelo de financiamento educacional da ditadura. A LDB atribuiu aos estados a responsabilidade de ofertar o Ensino Primário e Médio, correspondentes hoje, ao Ensino fundamental e Médio.

O modelo unitário da ditadura militar também centralizou as decisões sobre a educação pública e buscou operacionalizá-las por meio de uma dinâmica de barganha em troca de recursos com os poderes subnacionais. Esse modelo foi usado especialmente pelos entes mais pobres, que precisavam investir nas suas redes de educação. Assim, os governos militares criaram mecanismos de financiamento e auxílio técnico centralizados no governo central com objetivo de conviver com a hegemonia *estadualista* na oferta da rede de educação básica (ABRUCIO, 2010). Apesar disso, a criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) em 1968 e a vinculação de recursos educacionais no Fundo de Participação dos Municípios exibiram esforços relevantes na municipalização do ensino.

O retorno à democracia traz consigo um movimento pela descentralização dos serviços públicos, que também interfere nas políticas educacionais. Para garantir a base do financiamento da descentralização das políticas de educação, a Constituição estabeleceu um mínimo de 25% da receita para que os estados e municípios gastassem. A ideia de incluir o nível local não teve os resultados esperados, pois gerou consequências típicas do federalismo competitivo na relação entre município e União, em que

“A municipalização ficou vinculada às negociações políticas entre os estados e municípios, sem que houvesse uma arena institucional para isso e/ou critérios claros de repasse de funções, de modo que este processo dependeu

¹³ BRASIL. Congresso Nacional (1961), “Lei nº 4.024, de 20 de Dezembro de 1961”.

muito mais do jogo de poder federativo para além da política educacional em si. Dito de outro modo, não houve incentivos financeiros, gerenciais ou de democratização que guiasse a relação entre os níveis de governo e sua necessária colaboração.” (ABRUCIO, 2010)

O resultado competitivo também gerou assimetrias nas políticas de educação básica. Como estados e municípios são corresponsáveis pela implementação do ensino fundamental, o sucesso desses entes na captação de recursos federais determinou em quais estados a prevalência do Ensino Fundamental é na rede municipal e, em outros, é na rede estadual (ARRETCHE, 2004; SEGATTO; ABRUCIO, 2018).

Para corrigir a disparidade de financiamento entre estados e municípios, é criado em 1996 o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef)¹⁴. O Fundo buscava redistribuir recursos, repassando 15% do valor arrecadado entre os entes para um Fundo estadual, que é dividido de acordo com o número de matrículas de cada município (FRANZESE; ABRUCIO, 2013b).

Uma das principais medidas do Fundef na redução das desigualdades entre os entes é a alocação de parte dos recursos para o pagamento de professoras e o papel da União em equalizar a receita dos estados que não atingiram o mínimo por aluno (ABRUCIO, 2010, p. 63). Diferentemente da SUS, onde são criados órgãos colegiados com os municípios, estados e União para decidir sobre as diretrizes nacionais, o Fundef representa apenas um modelo de repasse de recursos e não cria os espaços para as decisões intergovernamentais (FRANZESE; ABRUCIO, 2013a, p. 384).

Com o vencimento do Fundef em 2006, foi criado em 2007 o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb)¹⁵, que tinha como principal inovação a participação da União na contribuição dos recursos para o Fundo. As negociações para a criação do Fundeb contaram com Conselhos que unem Secretários estaduais e municipais de educação, que não fazem parte oficialmente das atividades do Fundeb. Esse fato é de fundamental importância para diferenciar das experiências intergovernamentais da saúde, onde os órgãos colegiados compõem o Sistema de

¹⁴ BRASIL. Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996

¹⁵ BRASIL. Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007

forma efetiva e servem como pontos de veto na validação dos Planos. Em 2020, o Fundeb foi renovado e passou a englobar complementações da União ainda maiores.

A aposta rumo a um nível maior de cooperação está nas tentativas de criação de Sistema Nacional de Educação, emulando as boas práticas do SUS. O objetivo seria construir fóruns de participação entre os entes para a cooperação de recursos educacionais (FRANZESE, 2010, p. 193). Apesar de previsto na Constituição¹⁶, o Sistema Nacional de Educação ainda não foi regulado.

Hoje, os municípios preenchem um espaço deixado pela ditadura militar e ofertam as matrículas da Educação Infantil. Os estados e municípios ainda são corresponsáveis pela educação básica, com prevalência dos municípios nos Anos Iniciais e dos estados nos Anos Finais e no ensino médio (PINTO, 2014). À União, cabe o financiamento de avaliações nacionais, como o Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), e a contribuição federal no Fundeb e no FNDE.

Assistência Social

O legado deixado pela ditadura militar na Assistência Social foi uma rede de organizações da sociedade civil atuavam como filantropia e de forma independente do Estado. Essas organizações tinham focos particulares, o que dificultava a criação de diretrizes nacionais a partir desses atores (ARRETCHE, 1998; FRANZESE; ABRUCIO, 2013a).

A Constituição de 1988 associa a Assistência Social enquanto função do Estado, e da mesma maneira que na saúde, universaliza esse direito e coloca o governo federal enquanto formulador das normas, e os entes subnacionais como executores. Dessa forma, o papel da União na assistência social era unificar os objetivos das políticas e criar capacidades estatais locais para a difusão das políticas de assistência social (SOUZA, 2004).

A Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) promulgada em 1993 delimitou os papéis dos entes da federação e criou parâmetros para os repasses de recursos da União para os entes subnacionais. Nos mesmos moldes da saúde, a LOAS vincula a criação de um Plano de Assistência Social e de um Conselho para que estados e municípios recebam recursos do Fundo Nacional de Assistência Social, que são alocados de forma automática para os Fundos locais e estaduais. Porém, o

¹⁶ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil (1988), Art. 23 e Art. 211.

financiamento das políticas de assistência e a alocação de responsabilidades entre os entes ficaram indefinidos, como é o caso do Benefício de Prestação Continuada (BPC) que só foi regulamentado em 1996 (SILVA, 2015).

A municipalização dos serviços foi o foco na Assistência Social. A criação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) na Norma de Operação Básica (NOB) do SUAS de 2005¹⁷ consolidou os eixos do Sistema e as competências de cada ente. Seu objetivo era induzir a capacidade estatal nos municípios brasileiros para viabilizar o cadastro, o atendimento e o acompanhamento dos beneficiários dos programas federais de proteção social (SOUZA, 2004).

Dentro do SUAS, coube aos municípios gerir o Cadastro Único (CadÚnico), instrumento de referência para ingresso em programas sociais como o Programa Bolsa Família (PBF). Além disso, também deveriam gerir o BPC e os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), responsáveis por atender as famílias residentes em cada localidade. Os municípios podem ser enquadrados em três tipos de modalidades no SUAS: na Gestão Inicial, na Gestão Básica e na Gestão Plena. A grande diferença entre os tipos de gestão é a complexidade dos serviços ofertados, sendo os municípios de Gestão Plena os responsáveis por regionalizar os atendimentos dos municípios na Gestão Inicial e Básica.

Aos estados, o SUAS reserva as funções de prestar apoio técnico aos municípios na implantação do CRAS, instalar um sistema estadual de avaliação e monitoramento das ações da assistência social, capacitar de gestores, gerir políticas de benefícios eventuais e as políticas financiadas em conjunto pelos estados e pela União. Também é papel dos estados criar, junto aos municípios, os territórios das Unidades de Referência Regional associados aos municípios em Gestão Plena, que busca atender as demandas prioritárias dos municípios em Gestão Inicial e Básica. Os papéis dos estados passaram a ficar mais delimitados a partir da modificação da LOAS pela Lei nº 12.435 de 2011, que estabeleceu que os estados deveriam “cofinanciar, por meio de transferência automática, o aprimoramento da gestão, os serviços, os programas e os projetos de assistência social em âmbito regional ou local” (BRASIL, 2011, art. 13).

¹⁷ BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social (2005). Norma de Operação Básica do Sistema Único de Saúde. Disponível em: <http://www.assistenciasocial.al.gov.br/sala-de-imprensa/arquivos/NOB-SUAS.pdf>

O SUAS criou mecanismos complexos de coordenação federativa entre a União e os municípios, vistos na literatura como um *bypass* nos estados a fim de evitar a interferência das governadoras na alocação dos benefícios da assistência social (FENWICK, 2019). Nessa conexão direta entre centro e nível local, coube aos estados atuarem enquanto indutores de capacidade nos municípios, papel que se mostrou importante na cobertura das políticas federais (SOUZA, 2018).

As prerrogativas meramente “complementares e residuais” resultaram em uma heterogeneidade na capacidade institucional dos estados na assistência, perpetuando uma série de desigualdades tanto na dimensão financeira – no quanto os estados gastam com assistência social – como nas dimensões administrativas – na ausência de planos estaduais e setores para a assistência (SILVA, 2015).

Gasto social estadual enquanto uma variável a ser explicada

O papel dos estados na implementação das políticas sociais apresenta trajetórias institucionais distintas, como é resumido na tabela 1 e apresentado na subseção anterior. O que é comum entre as três políticas é a criação de instituições que atribuem novas atividades na implementação das políticas ou responsabilidades na alocação de recursos para municípios. Na assistência social, por exemplo, os estados partiam de uma configuração institucional onde não existiam mecanismos que os posicionavam enquanto indutores da entrega de programas sociais. Da mesma forma na saúde, em que a regionalização não era uma atividade desempenhada pelos estados. Na educação, apesar de os estados não cooperarem em um sistema de políticas públicas, o Fundef e o Fundeb criaram obrigações de contribuição de receitas coletadas no nível estadual.

Esta pesquisa parte do pressuposto de que as mudanças nas políticas sociais impactam o gasto social de forma heterogênea. A mudança do papel dos estados nas políticas sociais cria incentivos para que, na média, os estados passem a adotar as práticas previstas, mesmo que em velocidades distintas. Esse fenômeno é amplamente documentado na literatura de políticas sociais. Piolla e Melo (2016) que, entre 2010 e 2020, a Emenda à Constituição 29 gradualmente aumentou a participação dos estados no gasto global em saúde, com estados em que há maiores e menores contribuições ao longo dos anos. Na educação, Santos *et al.* (2017) mostram que o mínimo constitucional também foi efetivo para o aumento dos gastos

com educação nos estados, mas que esse efeito é observado na média e com valores distintos entre as redes de ensino. Na assistência, Texeira e Costa (2020) também argumentam que os mecanismos de indução e financiamento representam um aumento na média entre os estados, ainda que alguns não exerçam esforços na transferência de capacidade aos municípios.

Tabela 1 Marcos institucionais das políticas sociais

Área	Ano	Marco institucional	Papel dos estados
Saúde	1990	Lei Orgânica de Saúde	Apoio técnico e financeiro aos municípios; gerir estabelecimentos hospitalares de alta complexidade; fazer ações suplementares na saúde
	1993	NOB-SUS	Criar conselhos decisórios; enviar recursos do Fator de Apoio, um repasse dos estados para municípios
	1996	NOB-SUS	Criar o Plano Estadual de Saúde com objetivo de descentralizar as atividades para os municípios
	2000	Emenda à Constituição nº 29	Gastar 12% da receita com saúde
	2001	NOAS SUS	Construir o Plano Diretor de Regionalização, que contém as unidades disponíveis nos estados, onde os investimentos devem ser direcionados e quais ações conjuntas serão tomadas pelas gestões municipais e estaduais
	2002	NOAS SUS	Participar dos fóruns de decisão bipartite e tripartite
	2006	NOAS SUS	Reforça o papel dos estados na regionalização da saúde
	2016	PEC 241	Congela gastos ajustados pela inflação a partir de 2016
Educação	1988	Constituição	Gastar no mínimo 25% da receita em educação
	1996	Fundef	Receber recursos quando não se atinge o mínimo por aluno
	2006 e 2020	Fundeb	Receber as complementações da União na composição do Fundo
	2016	PEC 241	Congela gastos ajustados pela inflação a partir de 2016
Assistência Social	1993	LOAS	Criar o Plano de Assistência Social e um Fundo Estadual para receber recursos
	2005	NOB-SUAS	Prover apoio técnico aos municípios e avaliar ações; gerir as Unidades de Referência Regional

Fonte: elaboração própria

Dado o objetivo do trabalho de inferir sobre o impacto da política no empenho dos estados nas políticas sociais, é necessário isolar o efeito heterogêneo das instituições sobre o gasto social. Esta pesquisa propõe utilizar a taxa de variação anual do gasto social enquanto variável dependente para controlar o nível de incremento de cada estado em comparação ao que já era implementado anteriormente. Além de proporcionar uma inferência mais exata do que os estados percorreram entre um ano e outro, a taxa anual do gasto social também controla os estados *outliers* onde as

rubricas anuais de gasto social são superiores aos outros estados. No capítulo 3, serão exploradas as potencialidades estatísticas do uso de um percentual enquanto variável dependente.

CAPÍTULO 2 – CAPACIDADE GOVERNATIVA

Na escola da escolha racional, existe uma premissa na relação entre eleitor e governante: eleitores buscam bem-estar e governantes buscam a reeleição (DOWNS, 1957). Logo, em teoria, as governantes que não entregam o bem-estar esperado tendem a arcar com os custos eleitorais do seu governo. Na medida em que os regimes democráticos avançaram na América Latina, os países, antes autoritários, caminharam para desenhar e ampliar seus sistemas de proteção social na mesma velocidade em que fortaleceram as suas instituições democráticas (BROWN; HUNTER, 1999). E por mais que o bem-estar do eleitor possa ser obtido por diversos meios, um achado importante da literatura é que em democracias competitivas, onde há fragmentação de forças, aumenta a pressão pelo aumento dos gastos na saúde, na educação e na assistência social (AVELINO; BROWN; HUNTER, 2005).

Para promover esse aumento, governos democráticos e competitivos bem-sucedidos não se apoiam apenas na força das instituições eleitorais. O Estado em ação, seja em uma democracia ou não, passa pela força que formula e implementa as políticas, a burocracia (SKOCPOL, 1985). Na concepção weberiana, a seleção de profissionais por mérito, os protocolos para a tomada de ação e a divisão entre as esferas pública e privada fazem da burocracia uma organização do interesse público e limitadora de vontades políticas que possam prejudicar a ordem coletiva (WEBER, 2003). Na América Latina, a busca por esse modelo de burocracia, profissional e autônoma às vontades políticas particularistas, teve como objetivo mitigar a distribuição de recursos públicos para recompensas estritamente eleitorais – especialmente em cenários de alta competição política (GEDDES, 1994).

Dessa forma, a formulação de políticas públicas é um processo que co-depender dos atributos daqueles que compõem o Estado, como, também, das relações políticas que sustentam os projetos do governo. Esse arranjo foi chamado por Santos (2001) de capacidade governativa, em suas palavras:

(...) engloba tanto características operacionais do Estado, em que se analisam a eficiência de sua máquina administrativa, novas formas de gestão pública, mecanismos de regulação e controle, como sua dimensão política, em que se investigam as características das coalizões de sustentação do governo, do processo decisório, das relações Executivo-Legislativo, do sistema partidário, além da atuação do Judiciário como ator político e a capacidade de liderança e coordenação do governo (SANTOS, 2001, p. 11).

O objetivo deste capítulo é esmiuçar o conceito de capacidade governativa e propor variáveis para operacionalizá-la nos estados brasileiros. Para isso, três dimensões foram escolhidas: a competição política, a capacidade técnica e os cargos de confiança.

A seleção de indicadores para observar capacidade governativa passa por compreender duas das suas dimensões: governabilidade e governança. Por governabilidade, entende-se a capacidade do executivo de mediar ações junto ao legislativo, construir coalizões de apoio e mediar as relações partidárias a fim de construir metas coletivas (DINIZ, 2015, p. 16). A seguir, são apresentados achados que destacam novas elites disputando cargos nos estados e desafiando a estabilidade eleitoral, o que gera não apenas eleições mais acirradas, mas novos polos de poder de poder no legislativo (BORGES, 2010; INÁCIO, 2013). A hipótese apresentada no trabalho é de que quanto maior a competição, maior a capacidade governativa. Logo, maior o gasto social¹⁸.

Por governança, um dos entendimentos centrais é o de Fukuyama (2013) sobre a qualidade do Estado, mais especificamente, sobre a capacidade do estado de gerar decisões técnicas. O capítulo traz a literatura que destaca a importância de níveis de capacidade técnica adequados para tornar a burocracia capaz de avaliar meios e propor soluções (EVANS; RAUCH, 1999; GRIN *et al.*, 2018; SKOCPOL; FINEGOLD, 1982). Portanto, espera-se que quanto maior a instrução da burocracia, maior a capacidade governativa. Consequentemente, maior gasto social.

Como cita Santos (2001, p. 7), a ideia de governança nasce enquanto a capacidade de “autoridade, controle e poder de governo”. Assim, este capítulo discute a importância dos cargos de confiança para atuarem enquanto balizadores das preferências das governantes, auxiliando-as a mobilizar informações para formular políticas (BATISTA; LOPEZ, 2021; PETERS; PIERRE, 2004; LOPEZ; PRAÇA, 2015). Espera-se que quanto maior a presença de cargos de confiança e a partidarização dos que ocupam os cargos, maior a capacidade governativa, logo, maior o gasto social.

O capítulo se inicia com uma delimitação do conceito de competição política a partir das mudanças institucionais que ocorreram na dinâmica eleitoral dos estados, bem como na participação dos partidos. Na segunda seção, são apresentados os

argumentos sobre capacidade técnica e sobre os cargos de confiança. Entretanto, existem outros incentivos para o aumento dos gastos sociais relacionados às características dos estados. Por isso, na terceira seção será apresentada a literatura sobre demanda, ideologia e trajetória dos estados para servir enquanto controle na inferência sobre os gastos sociais. Em cada subseção são apresentadas as hipóteses e dados empíricos das variáveis escolhidas para o desenvolvimento do modelo testado neste trabalho.

2.1 – Competição política: uma dimensão eleitoral

A competição política é um fenômeno dinâmico. Na Ciência Política, é analisada enquanto mecanismo causal e objeto de estudo. Na administração pública, é observada como uma variável externa as relações das organizações. Segundo Couto (2005), a competição política tem sua origem na *polity* (instituições), tem suas consequências na *politics* (relações políticas) e culminam nas *policies* (políticas públicas). Ou seja, a competição política começa nas instituições que regem – como regras eleitorais e partidárias –, têm seus efeitos na relação entre os atores políticos e culminam nas decisões tomadas pelo Estado. Dessa forma, pode-se dizer que a competição política é inerte a qualquer ação política quando:

a política competitiva, concerne à atividade política que tem lugar no âmbito de certa conformação estatal. Política aqui é jogo, com suas diversas possibilidades: conflito, cooperação, alianças, vitórias, derrotas, empates, ganhos, perdas, etc. Pode-se dizer que, em certa medida, toda atividade política é, ao menos em certo grau, competitiva. (COUTO, 2005)

Para existir competição, faz-se necessário que exista mais de um ator político ou organização partidária em busca de um mesmo espaço de poder. Entretanto, não é possível concluir que dois contextos com a mesma quantidade de coalizões disputando pelo poder sejam igualmente competitivos. Existem variáveis que caracterizam essas coalizões que as ordenam na sua “vantagem” pela vitória.

Disputas menos e mais competitivas: contexto das eleições estaduais

Para Dahl (1971), o funcionamento ideal de um ordenamento democrático, a Poliarquia, acontece quando há instituições que garantem a disputa livre entre os grupos políticos dentro de um processo eleitoral idôneo, em que os cidadãos são livres para votar e têm acesso à informação por uma imprensa independente. Logo, a Poliarquia de Dahl é fundamentada, em sua essência, na competição política.

No caso brasileiro, a literatura publicada no período da redemocratização estimou qual seria o nível de competição política que poderia ser observado nas eleições seguintes. Power (1991) argumenta que a Constituição criada em 1988 preserva algumas das características institucionais que dificultam a *accountability* vertical. Ou seja, ela dificultaria que eleitores avaliem retrospectivamente a ação das governantes, e, assim, decidam por punir ou recompensá-las nas urnas.

O arranjo institucional que dificulta a *accountability* vertical e coloca as governadoras enquanto ponto focal da dinâmica política é chamado por Abrucio (1994) de "ultrapresidencialismo estadual", caracterizado da seguinte forma. Inicialmente, as governadoras estavam "invisíveis" na fiscalização política do eleitorado. O protagonismo dos atores políticos estaduais na retomada das eleições diretas no Brasil teve impacto significativo no redesenho do Estado brasileiro, principalmente na atribuição das responsabilidades nas políticas públicas e na distribuição de recursos para os estados (SAMUELS; ABRUCIO, 2000). Uma dessas benesses é a forma de tributação exercida pelos estados. A "invisibilidade" do ICMS - por ser um imposto indireto - é um dos argumentos que justificam o distanciamento do eleitor estadual das suas governadoras. Abrucio (1994) também destaca que a disposição recursos orçamentários e de cargos públicos eram abundantes à época. Isso facilitou a construção das alianças das governadoras nos estados por meio de práticas de patronagem e políticas distributivas. Esse arranjo dava às governadoras uma vantagem eleitoral considerável.

Nesse contexto, a frágil *accountability vertical* não é a única instituição que favorecia as governadoras no processo eleitoral. A permeabilidade política das organizações horizontais, as responsáveis por fiscalizar a ação dos estados, também exerce um papel importante na falta de freios e contrapesos para as governadoras (O'DONNELL, 1998). Segundo Abrucio (1994), o Conselho do principal organismo de controle estadual, o Tribunal de Contas do Estado, é permeado por indicações associadas a organizações políticas. Além disso, destaca que a imprensa local é pouco responsiva e as Assembleias Legislativas são, geralmente, formadas de amplas maiorias do governo.

Nos anos 1990, o cenário de falta de *accountability* configurou as corridas eleitorais onde os *checks and balances* começaram comprometidos (ABRUCIO, 1998). Isso

diverge das diretrizes de Dahl (1971) para um contexto institucional onde as eleições são, de fato, competitivas. Em resumo, a redemocratização entregou poucos incentivos à competição política nas eleições estaduais a partir do momento em que as incumbentes já começavam com uma ampla vantagem: a disponibilidade de recursos (ABRUCIO, 1998).

Há uma alteração nas regras do jogo eleitoral que impacta a força dos pleitos exercidos pelas governadoras. O impeachment do ex-presidente Fernando Collor em 1992 contribuiu para esse processo. Isso porque a necessidade de organizar forças políticas para retirar um Presidente do poder reorganizou a dinâmica dos partidos políticos no Brasil. Antes, a organização partidária era frágil e reproduzia os interesses centrífugos do “federalismo estadualista”, onde a agenda dos estados tem importância maior (ABRUCIO, 2005).

A condição das governadoras enquanto ordenadoras das preferências dos parlamentares foi desafiada com o fortalecimento das lideranças partidárias, que passaram a barganhar junto ao Presidente e atuar no legislativo por pautas de interesse nacional - o que contribuiu para diluir as bancadas estaduais (CHEIBUB; FIGUEIREDO; LIMONGI, 2009). Somado ao fortalecimento do caráter nacional dos partidos, em 1994 é colocada em prática a simultaneidade dos pleitos nacionais com os estaduais. Essa mudança institucional contribuiu para enfraquecer a influência das governadoras no Congresso por facilitar um alinhamento eleitoral entre os candidatos ao legislativo e o Presidente da República (ABRUCIO, 2005).

As Assembleias Legislativas também se tornaram mais competitivas com o fortalecimento dos partidos no Congresso, com deputadas estaduais optando por compor a oposição motivadas pela força dos seus partidos nos outros níveis, o que serviu para financiar a expansão de novas lideranças partidárias e criar oposições (INÁCIO, 2013). Nunes (2011) demonstra que os cargos de confiança dentro das secretarias estaduais passam a ser de líderes partidários, que permanecem neles até o fim do mandato. Isso é uma evidência da estabilização no comportamento dos partidos nas coalizões governistas estaduais. Além disso, Nunes (2011) mostra que deputadas aliadas às governadoras passam a ser responsivas nas Assembleias Legislativas, logo, votam de acordo com a agenda do governo.

Uma segunda evidência da dinâmica de barganha, típica de um governo de coalizão competitivo, é a demonstração de força na Assembleia Legislativa no uso dos vetos parciais em detrimento dos vetos totais. Segundo Ricci e Tomio (2012), vetos parciais dificultam a formação de consenso para as maiorias absolutas por colocarem para derrubada apenas uma parte do texto. Logo, deputadas passam a barganhar diretamente com o Executivo.

O fortalecimento do papel nacional dos partidos teve papel fundamental na dispersão da força das governadoras no Congresso e, conseqüentemente, na quebra da hegemonia nas Assembleias. A quebra na lógica particularista das governadoras importa para a competição política nos estados por criar ciclos eleitorais em que mais partidos têm chances de vitória, especialmente os de oposição (CASTRO; ANASTASIA; NUNES, 2009).

Hoje, é possível dizer que há uma estabilização do comportamento dos partidos no nível subnacional, e que o eleitor estadual tem preferências mais estáveis e gera resultados menos voláteis (BOHN; PAIVA, 2009). Um outro fator que explica a estabilização dos partidos no nível subnacional é o alinhamento da escolha realizada pelo eleitor quando vota no governo estadual e no governo federal, tornando a competição entre as candidatas à governadora dependente da disputa pela Presidência da República (AMARAL; TANAKA, 2016).

Apesar de uma evolução nos pesos e contrapesos que possibilitam disputas mais competitivas, ainda existem desafios no aspecto vertical. No caso particular das eleições estaduais, Arretche e Schlegel (2014) mostram que os eleitores têm dificuldade em responsabilizar as governadoras, principalmente ao observar em quais áreas da ação do Estado as governadoras têm menos ou mais responsabilidade.

A competição política não foi apenas alterada, como também alterou a lógica dos partidos. Como apresentado no capítulo I, existia uma relação fisiológica e predatória dos partidos com os recursos estaduais, entregando amplas ferramentas políticas às governadoras. Borges (2010b) argumenta que as clássicas elites estaduais viram as suas redes, que antes buscavam recursos nas governadoras, serem desafiadas com o aumento da competição nas eleições de 2002. O símbolo da falha do poder financeiro das governadoras foi o efeito da eleição nacional: a eleição de outras representações de esquerda nas Assembleias Legislativas (BORGES, 2010b). A

competição fragmentou a distribuição de poder político entre os partidos, dificultando que elites coordenassem as forças políticas locais.

Após as mudanças causadas pela eleição de 2002, a lógica da competição política nacional se alterou. Nicolau (2017) apresenta os quatro pilares da competição política brasileira – todos desafiados empiricamente hoje: a consolidação do PT como partido central do sistema partidário, a alta fragmentação partidária, a disputa presidencial politizada em duas legendas (PT e PSDB) e campanhas dependentes do financiamento de empresas privadas. Em sua análise, o autor argumenta que o PT perdeu força no ordenamento da política nacional, que os legislativos foram pulverizados após o impeachment em 2016, que *outsiders* ganharam força nas eleições e que os partidos passaram a controlar mais o acesso aos recursos. Assim, há um cenário ainda maior de incerteza para as elites políticas estaduais.

Dados os determinantes da competição política nos estados, concluem-se alguns pontos sobre o contexto das eleições majoritárias estaduais e, conseqüentemente, das dimensões que compõem a competição política estadual. Primeiro, há uma reorganização de forças entre os partidos nos estados. A partir do momento em que arranjos políticos tradicionais perdem espaço para *outsiders*, há uma redistribuição de poder. Logo, a primeira dimensão de competição política é a fragmentação do poder das elites na figura dos partidos. A segunda conclusão é que a probabilidade de existir uma oposição viável e forte se torna maior na medida em que o partido da incumbente não representa a maioria absoluta do eleitorado. Assim, a segunda dimensão de competição política é o percentual do apoio do eleitorado que a incumbente tem. Por fim, os legados políticos nos estados importam como *proxy* da rede que a incumbente tem a sua disposição nas eleições. Dessa forma, a última dimensão da competição política nos estados é o tempo que um grupo político permaneceu no poder. Abaixo, são detalhados os indicadores que sustentam as dimensões de competição política pactuadas neste parágrafo.

A multiplicidade de atores dificulta a barganha política. A Teoria da Ação Coletiva de Olson (1965) fornece um modelo claro para o problema de grupos numerosos e fragmentados se organizarem em prol de um bem comum e uma única escolha. Para construir um modelo teórico que exemplifica a formação de coalizões com múltiplos atores, será assumido o pressuposto de que os legisladores de cada partido compõem uma unidade com a mesma agenda política e que os partidos têm o mesmo número

de legisladores. Além disso, que esses legisladores concordam entre si ao ordenar as suas preferências por aprovar Deduções Fiscais (DF), Gastos Sociais (GS) e Gastos Mínimos (GM). Em um universo bipartidário, sendo o PA e o PB os únicos partidos dentro de uma casa legislativa e com preferências de acordo com a tabela 2, é fácil entender como eles convergiriam para aprovar o Gasto Mínimo.

Tabela 2 Preferências da simulação I

Ordem das preferências	PA	PB
1º preferência	DF	GM
2ª preferência	GM	GS
3ª preferência	GS	DF

Fonte: elaboração própria

Na medida em que se aumenta o número de partidos para cinco, aumenta a complexidade da barganha porque aumenta o número de combinações entre os partidos para, enfim, chegar na escolha próxima que gera maior utilidade para a maioria dos partidos. Na simulação da tabela 3, é possível entender como a existência do PC e do PE levariam as Deduções Fiscais a terem a maioria absoluta entre os partidos para a aprovação. As Deduções são a primeira preferência de dois partidos, mas o gasto mínimo também é. Porém, olhando para a segunda preferência dos partidos, as Deduções Fiscais são mais preferidas do que o Gasto Mínimo. Logo, forma-se a maioria.

Tabela 3 Preferências da simulação II

Ordem das preferências	PA	PB	PC	PD	PE
1º preferência	DF	GM	GS	GM	DF
2ª preferência	GM	GS	DF	DF	GS
3ª preferência	GS	DF	GM	GS	GM

Fonte: elaboração própria

Na simulação da tabela 2, apesar de mais complexa, o grupo é capaz de chegar em uma escolha que gera mais ganhos para mais membros. Isso só é possível porque partimos dos pressupostos (1) de que é possível ordenar essas preferências, (2) de que a unanimidade entre as pessoas do grupo é a unanimidade do grupo, (3) de que as alternativas não são relacionadas e (4) de que todos os membros do grupo exercem

o mesmo grau de influência. De acordo com o Teorema de Arrow (1951), as escolhas tomadas em grupo por indivíduos racionais não conseguem ser realizadas sem comprometer algum dos 4 pressupostos, e, quando ocorrem, são escolhas autoritárias ou incoerentes (SHEPSLE; BONCHEK, 1997, p. 67).

A combinação entre um sistema proporcional e a fragmentação política das Assembleias Legislativas torna a formação de maioria um processo de formação de coalizões (NORRIS, 1997). E por que essa relação é uma dimensão da competição política nos estados? Entendendo o diagnóstico de Abrucio (1994), de que as amplas bancadas dos partidos do governo favoreciam as governadoras nas Assembleias Legislativas, a fragmentação é entendida como uma forma de distribuir forças políticas em um processo de barganha para a formação de maiorias. Segundo Inácio (2013), a escolha por compor a oposição no legislativo estadual é influenciada pela força do partido em âmbito nacional e por diferenças ideológicas. Essa lógica é responsável por criar oposições programáticas que se distanciam das trocas políticas particularistas realizadas pelas governadoras.

Portanto, para compreender o nível de competitividade nos estados, é preciso entender o quão fortes são as alternativas no jogo político das governadoras. Logo, o quão dispersas são as composições das Assembleias Legislativas. Uma metodologia para isso é o Número Efetivo de Partidos, criado por Laakso e Taagapera (1979). O objetivo é usar a proporção de assentos de cada partido no legislativo para medir a quão fragmentada é a distribuição de poder no legislativo. No caso deste trabalho, espera-se que:

H1: quanto maior o NEP, maior a competição política. Logo, maior o gasto social

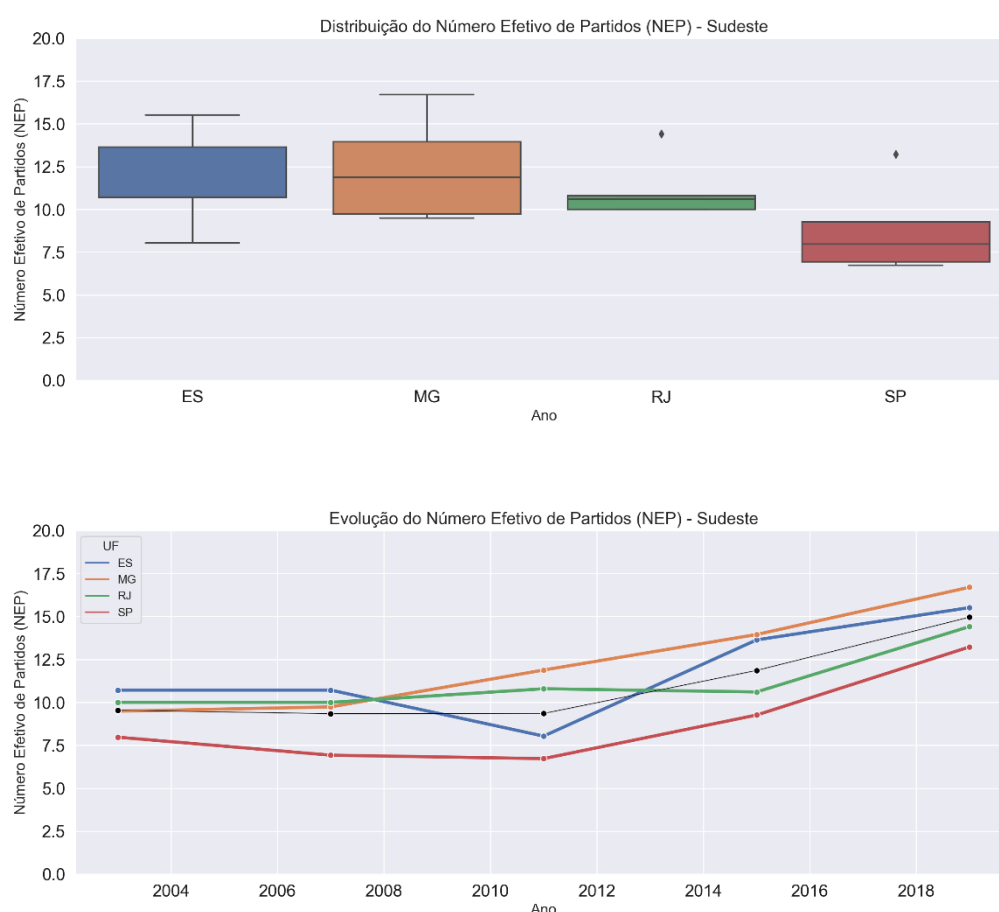
Tabela 4 Descritiva do Número Efetivo de Partidos

Região	Média	Desvio padrão	Mínimo	Mediana	Máximo
Centro-Oeste	9,09	3,01	6	8,14	16
Nordeste	8,63	2,41	4,31	8,33	18
Norte	10,82	2,34	5,53	11,07	14,4
Sudeste	11,01	2,79	6,72	10,66	16,70
Sul	7,91	2,25	5,19	7,73	13,62
Total	9,54	2,75	4,31	9,29	18

Fonte: formulação própria

Comparando as regiões do Brasil, é possível observar na tabela 4 que o Sudeste acumula a maior média na fragmentação das cadeiras nas Assembleias Legislativas. Na Figura 1, é possível observar que o estado de Minas Gerais é o que têm os maiores valores do NEP, e com mais duas legislaturas *outliers* de São Paulo e do Rio de Janeiro correspondentes ao mandato que teve início em 2019. No Sudeste, a média da fragmentação – representada pela linha preta – se mantém crescente a partir das legislaturas de 2007. Apenas o Espírito Santo teve uma maior concentração de cadeiras em 2007, mas segue a tendência dos outros estados nos anos seguintes.

Figura 1 Número Efetivo de Partidos (NEP) por região - Sudeste



Fonte: elaboração própria a partir dos dados do TSE

De acordo com a tabela 4, no Centro-Oeste há o maior desvio padrão entre as regiões, sendo uma legislatura outlier do Distrito Federal e os casos de Goiás as ocorrências de maior fragmentação legislativa, conforme mostra a figura 2. Os estados do centro-oeste também seguiram a tendência do Sudeste, aumentando a distribuição

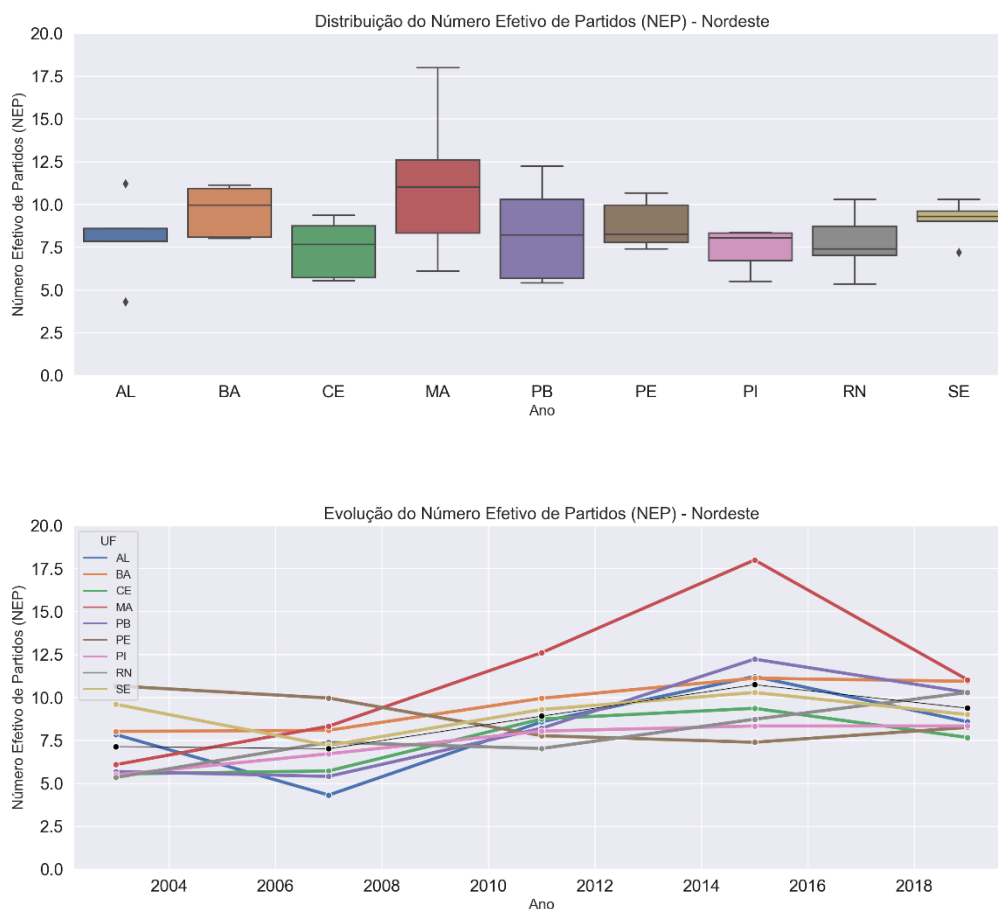
de cadeiras por partido após a legislatura que teve início em 2007. O movimento de fragmentação em ambas as regiões retoma as expectativas de Borges (2010a) na incorporação de novos centros de poder nos estados, que, nas suas análises, passa a se fortalecer após a eleição de 2006.

Figura 2 Número Efetivo de Partidos (NEP) por região – Centro-Oeste



Fonte: elaboração própria a partir dos dados do TSE

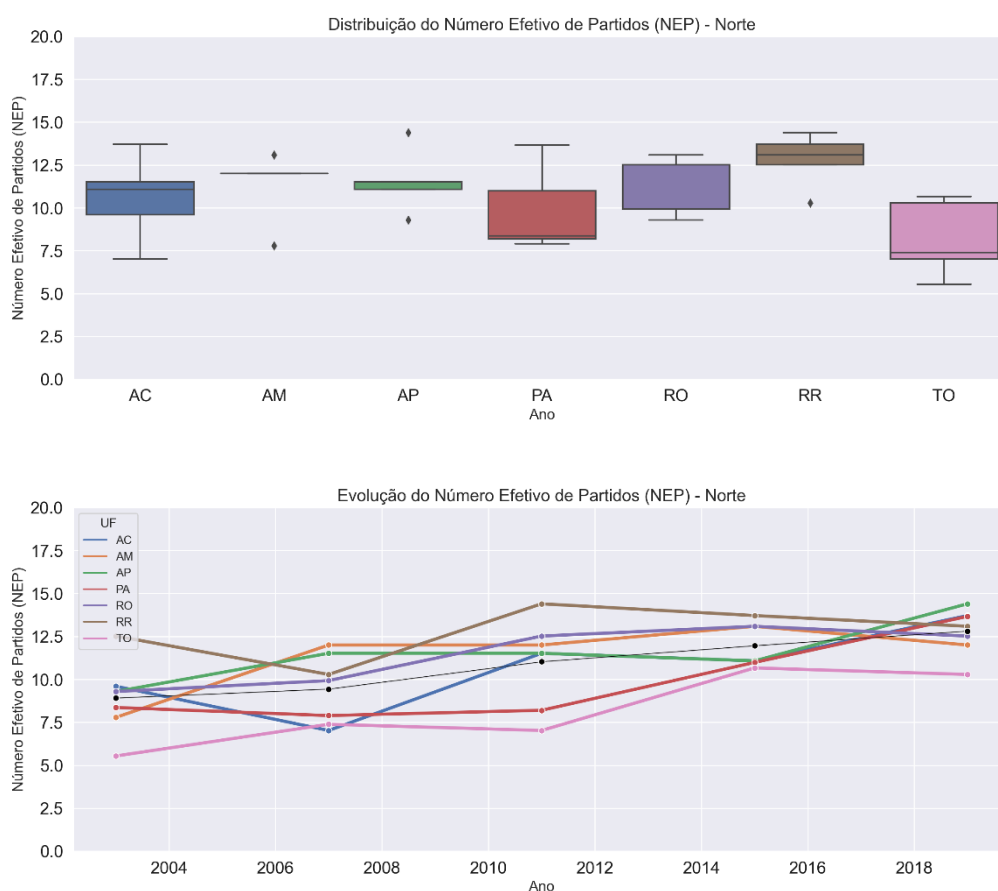
O aumento do NEP nas legislaturas após 2007 não é o caso do Nordeste. Além de Pernambuco, todos os estados aumentaram o Número de Efetivo de Partidos em 2007. A diferença do Centro-Oeste e do Sudeste é que a legislatura de 2011 representou a manutenção do NEP na maioria dos estados, e a legislatura de 2015 representou uma queda entre os estados da região. No Nordeste, a legislatura de 2015-2018 é a mais fragmentada entre os estados desde 2002, com destaque para o Maranhão – como é destacado na figura 3. Entretanto, o Maranhão também acompanhou a tendência de concentração de cadeiras na Assembleia Legislativa na legislatura de 2019.

Figura 3 Número Efetivo de Partidos (NEP) por região - Nordeste

Fonte: elaboração própria a partir dos dados do TSE

A tendência de redução do NEP observada no Nordeste também se observa na maioria dos estados sobre a região Norte, descritos na figura 4. Roraima, o estado mais fragmentado entre as legislaturas observadas, também reduziu o Número Efetivo de Partidos desde a 2007. O Amapá e o Pará seguiram em um caminho contrário, aumentando o NEP nas eleições de 2018 a ponto de manter a média do NEP ascendente mesmo com a maioria dos estados reduzindo a fragmentação.

Figura 4 Número Efetivo de Partidos (NEP) por região - Norte



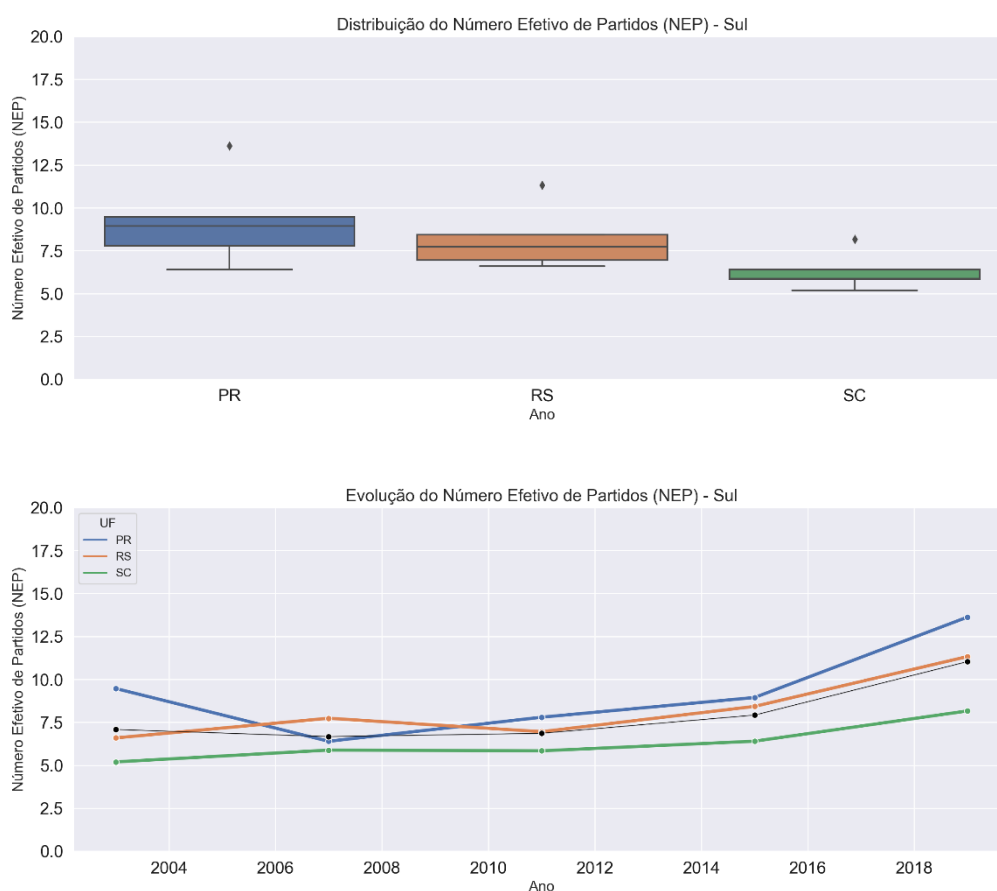
Fonte: elaboração própria a partir dos dados do TSE

A região Sul é a menos fragmentada, com a menor média entre as regiões. Porém, as eleições de 2018 também dividiram as forças nos estados no Sul, que aumentou o NEP em todos os estados. A legislatura de 2019 tem os valores que representam casos máximos em cada estado, como é possível ver na figura 5.

Comparando as regiões, Sul, Sudeste, Centro-Oeste e Norte seguem a tendência de aumentar Número Efetivo de Partidos na legislatura de 2019. Apenas o Nordeste diminui o indicador na legislatura eleita em 2019. Algumas hipóteses podem ser testadas posteriormente para justificar essa tendência, especialmente as que relacionam o vínculo das eleições estaduais com os pleitos nacionais¹⁹. A eleição nacional de 2018 traz uma descontinuidade entre os partidos tradicionalmente eleitos na presidência, o que pode ter refletido nos resultados eleitorais dos estados ao incorporar novos atores nas disputas estaduais.

Figura 5 Número Efetivo de Partidos (NEP) por região - Sul

¹⁹ Ver Amaral e Tanaka (2016) sobre o impacto das eleições nacionais sobre as eleições estaduais.



Fonte: elaboração própria a partir dos dados do TSE

Uma outra forma de observar a força das governadoras é no seu resultado eleitoral. Além dos cenários onde há mínimas coalizões vencedoras nas Assembleias Estaduais, espera-se que governadoras com amplo apoio do eleitorado disputem eleições com um nível menor de pressão advindo de outros atores. Logo, uma menor competição política. O percentual de votos obtidos no primeiro turno da eleição em que a governadora foi eleita – ou reeleita – é usado na literatura como medida de dispersão do eleitorado entre as opções de voto. Dessa forma, serve como *proxy* do apoio do eleitorado porque mensura a proporção dos votantes que colocaram a governadora enquanto a sua primeira preferência entre as escolhas possíveis (SÁTYRO, 2007). Dessa forma, espera-se que

H2: quanto menor o percentual de votos no primeiro turno, maior a competição política. Logo, maior o gasto social

Observando a tabela 5, é possível concluir que a região Sul acumula os casos em que governadoras não recebem amplas votações no primeiro turno, sendo a

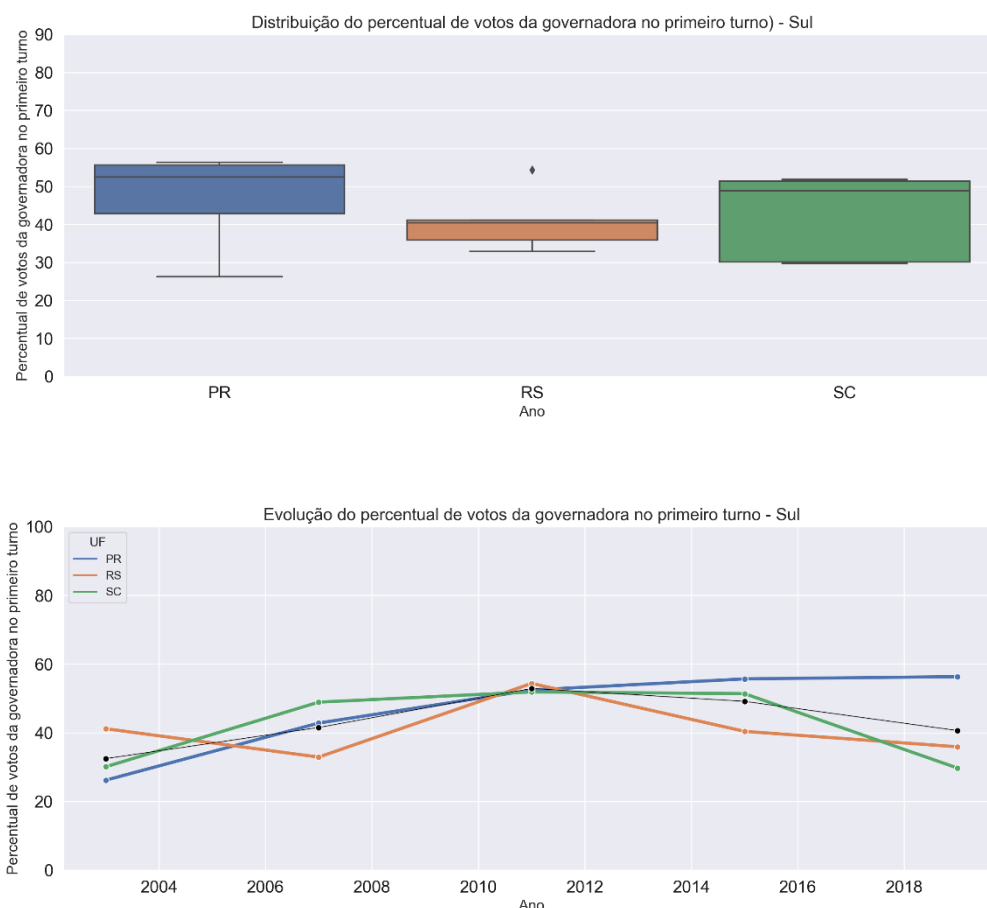
região com menor média, menor valor máximo e em queda desde as eleições de 2016, como é possível ver na figura 6. Apesar do Paraná manter uma tendência de vitórias em primeiro turno desde 2010, o Rio Grande do Sul e Santa Catarina contribuem para diminuir a média da região.

Tabela 5 Descritiva do percentual de votos da governadora no primeiro turno

Região	Média	Desvio padrão	Mínimo	Mediana	Máximo
Centro-Oeste	20%	50,5	7%	39%	65,3%
Nordeste	45%	53,9	11%	33,7%	82,7%
Norte	35%	46,1	10,3%	22,8%	63,8%
Sudeste	20%	54,5	13,6%	31,2%	82,3%
Sul	15%	43,3	10,4%	26,1%	56,3%
Total	50%	11,3	22,8%	50,5%	82,7%

Fonte: elaboração própria a partir dos dados do TSE

Figura 6 Percentual de votos da governadora no primeiro turno por região - Sul

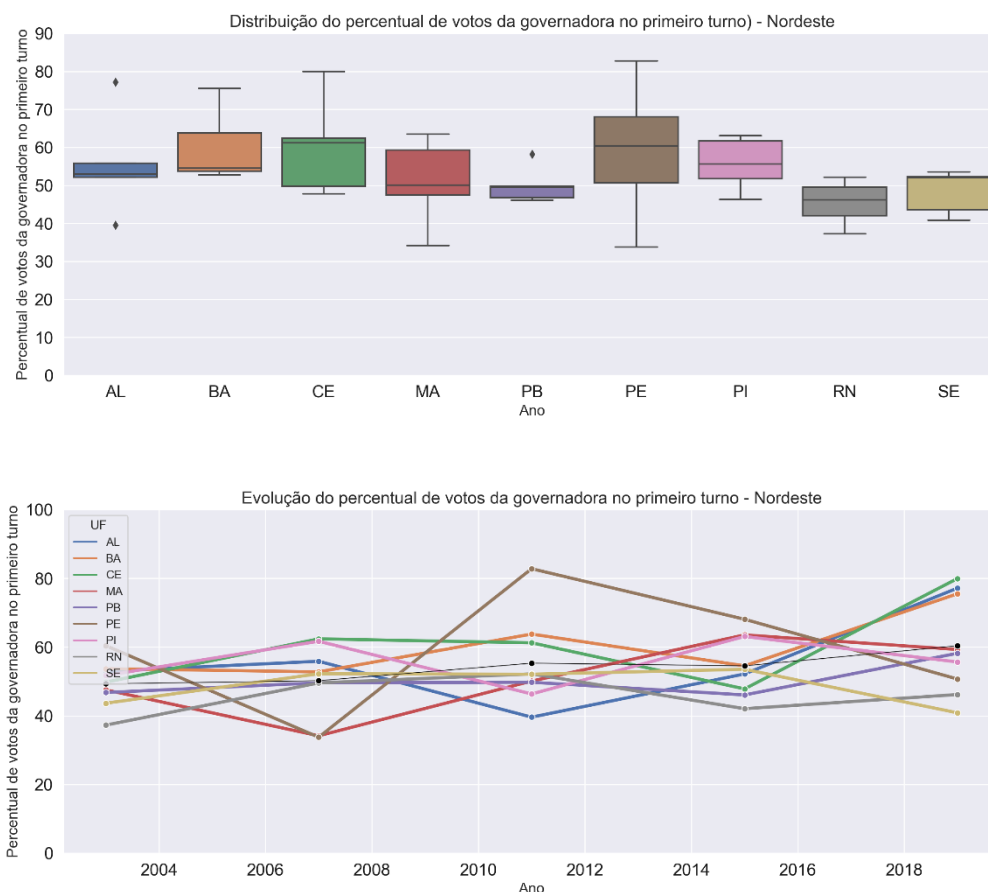


Fonte: elaboração própria a partir dos dados do TSE

Por outro lado, no Nordeste há a maior média de votação no primeiro turno. A eleição de 2018 acumulou os maiores percentuais de votação da região, como é

possível ver na figura 7, em que apenas em Pernambuco e Sergipe houve perda de força eleitoral das governadoras em comparação a 2014. Apesar disso, a média da região, registrada na linha preta, continua ascendente. Alagoas, Bahia e Ceará registraram altos percentuais de votação no primeiro turno. Os três casos foram de reeleição.

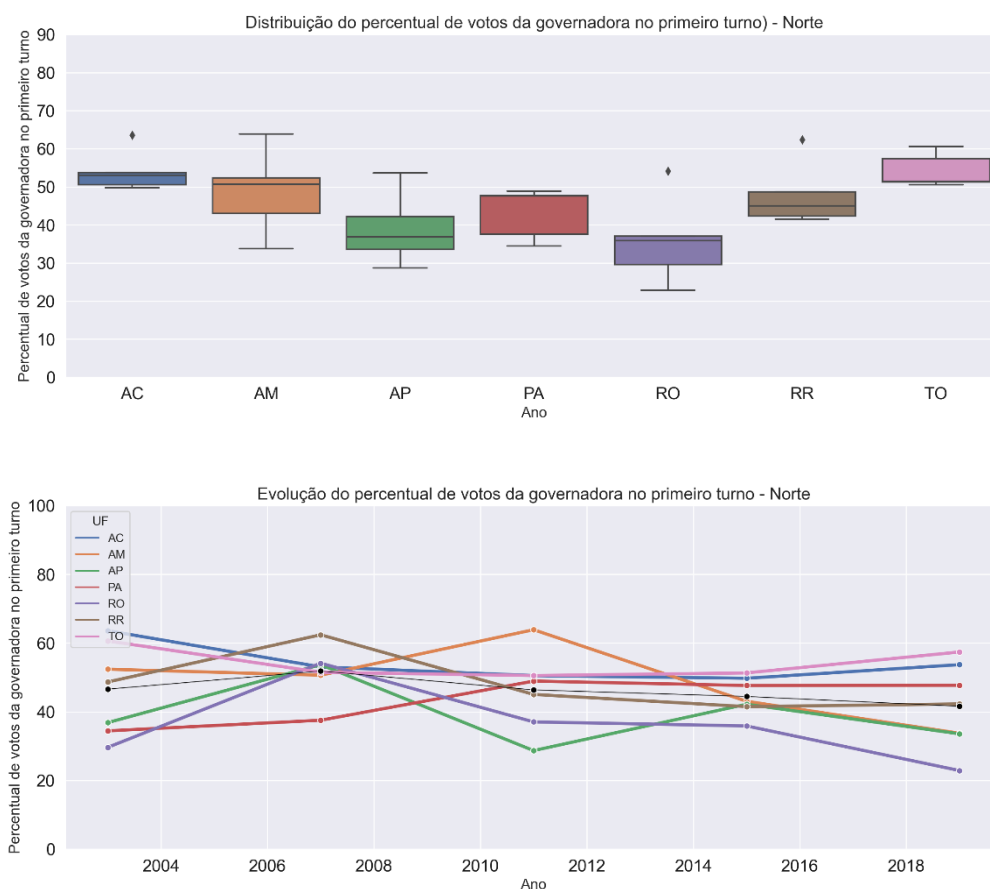
Figura 7 Percentual de votos da governadora no primeiro turno por região - Nordeste



Fonte: elaboração própria a partir dos dados do TSE

A região Norte segue a tendência de queda na média do percentual de votos no primeiro turno, tal qual a região Sul média da região. Conforme mostra a figura 8, Amazonas, Acre e Roraima acumulam as maiores votações em primeiro turno, sendo valores observados anteriormente as eleições de 2010, que foi seguida de uma queda no percentual de votação para os três estados.

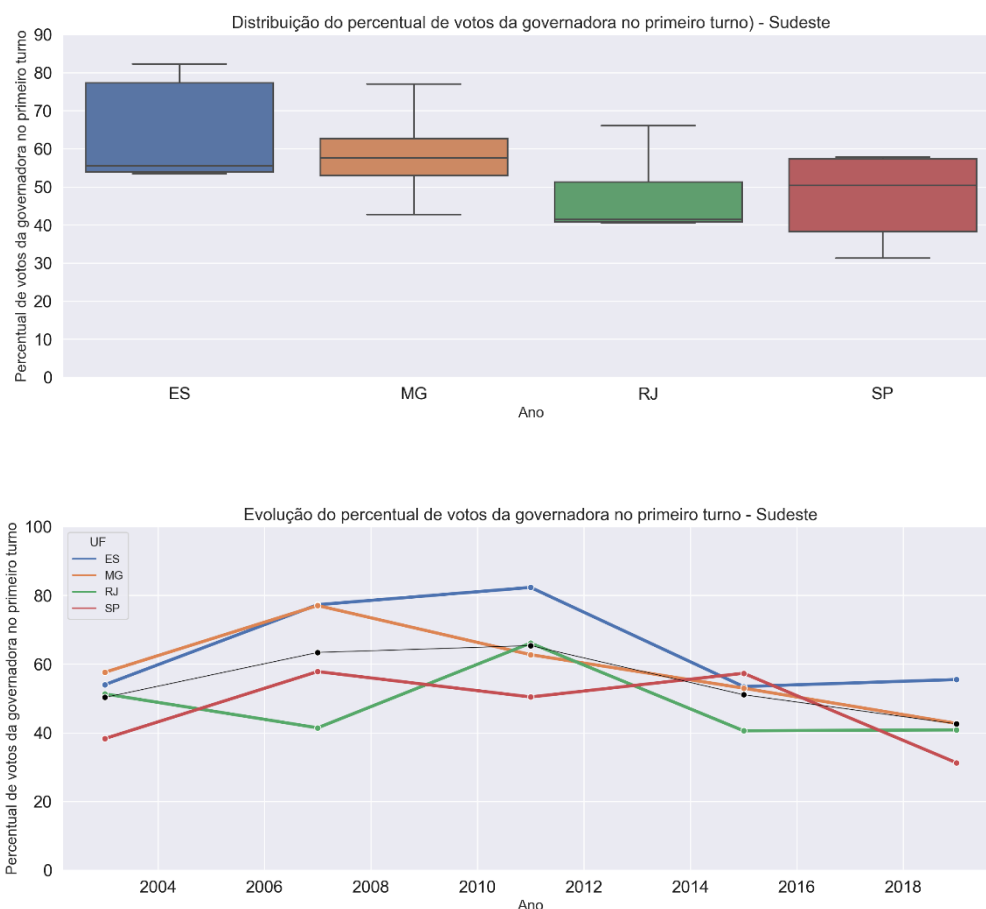
Figura 8 Percentual de votos da governadora no primeiro turno por região - Norte



Fonte: elaboração própria a partir dos dados do TSE

No caso do Sudeste, a média da região também segue a tendência do Sul e do Norte e tem queda desde 2010. Espírito Santo e Minas Gerais acumulam as maiores votações da região nas eleições desde 2002. O caso de Minas Gerais foi em 2006, e após isso o estado teve percentuais de primeiro turno cada vez menores. O caso de São Paulo se torna relevante na medida em que é o estado com o maior acúmulo de mandatos do país, onde o PSDB ganhou todas as eleições desde a redemocratização – ver mais a seguir. Mesmo assim, as eleições de 2018 tiveram o resultado mais desafiador para o Partido. Essa tendência também pode ser observada no NEP, apresentado acima, que variou em dois pontos. Portanto, mesmo em polos tradicionais de poder como São Paulo, há algum nível de competição política.

Figura 9 Percentual de votos da governadora no primeiro turno por região - Sudeste

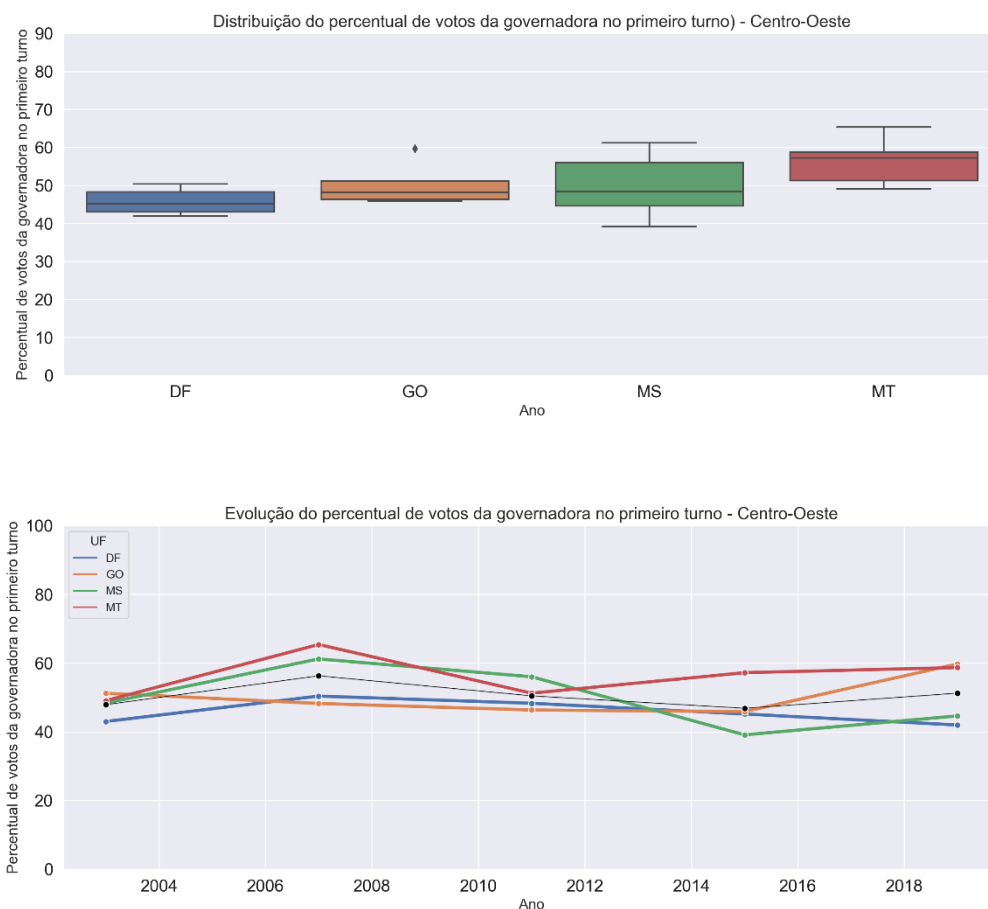


Fonte: elaboração própria a partir dos dados do TSE

No Centro-Oeste, não a média não tem uma tendência consistente entre eleições, como mostra a figura 10. Enquanto Mato Grosso e Goiás aumentaram os percentuais de voto no primeiro turno, o Distrito Federal e o Mato Grosso do Sul estiveram em queda. O caso de Goiás nas últimas eleições foi um outlier no caso do estado, que nas últimas eleições não elegia um candidato em primeiro turno.

É importante ponderar que as conclusões sobre o percentual de votos obtidos na primeira eleição precisam ser ponderadas por outros fatores, como a possibilidade de reeleição no pleito e as candidaturas postas no estado. Indo além das contribuições desse trabalho, a correlação entre o NEP e o percentual de votos obtido em primeiro turno é de $-0,06^{20}$, um valor baixo que indica uma não correlação. Portanto, para o caso dos estados, a distribuição de forças não é suficiente para explicar a distribuição de votos entre o eleitorado.

²⁰ Dado na tabela de multicolinearidade no capítulo 3.

Figura 10 Percentual de votos da governadora no primeiro turno por região – Centro-Oeste

Fonte: elaboração própria a partir dos dados do TSE

No caso dos estados brasileiros, operacionalizar a competição política é, também, falar da trajetória dos partidos políticos nos estados. A literatura apresentada sobre eleições estaduais conta a história dos partidos políticos enquanto a representação das forças das elites locais. Além disso, os achados entendem a manutenção desses partidos nos estados em mandatos seguintes como um demonstrativo da baixa alternância de poder. Por isso, espera-se que:

H3: quanto menor o número de mandatos o partido governista tem em cada estado, maior a competição política. Logo, maior o gasto social

Ao contrário do NEP e do percentual de votação no primeiro turno, o número de mandatos acumulados tem os valores mais altos no Sudeste, em razão do estado de São Paulo. É o estado em que o partido de um governador teve mais mandatos

prévios, sendo o sexto mandato do partido que saiu vitorioso em 2018. Nesse caso, o PSDB, partido que governa desde a redemocratização.

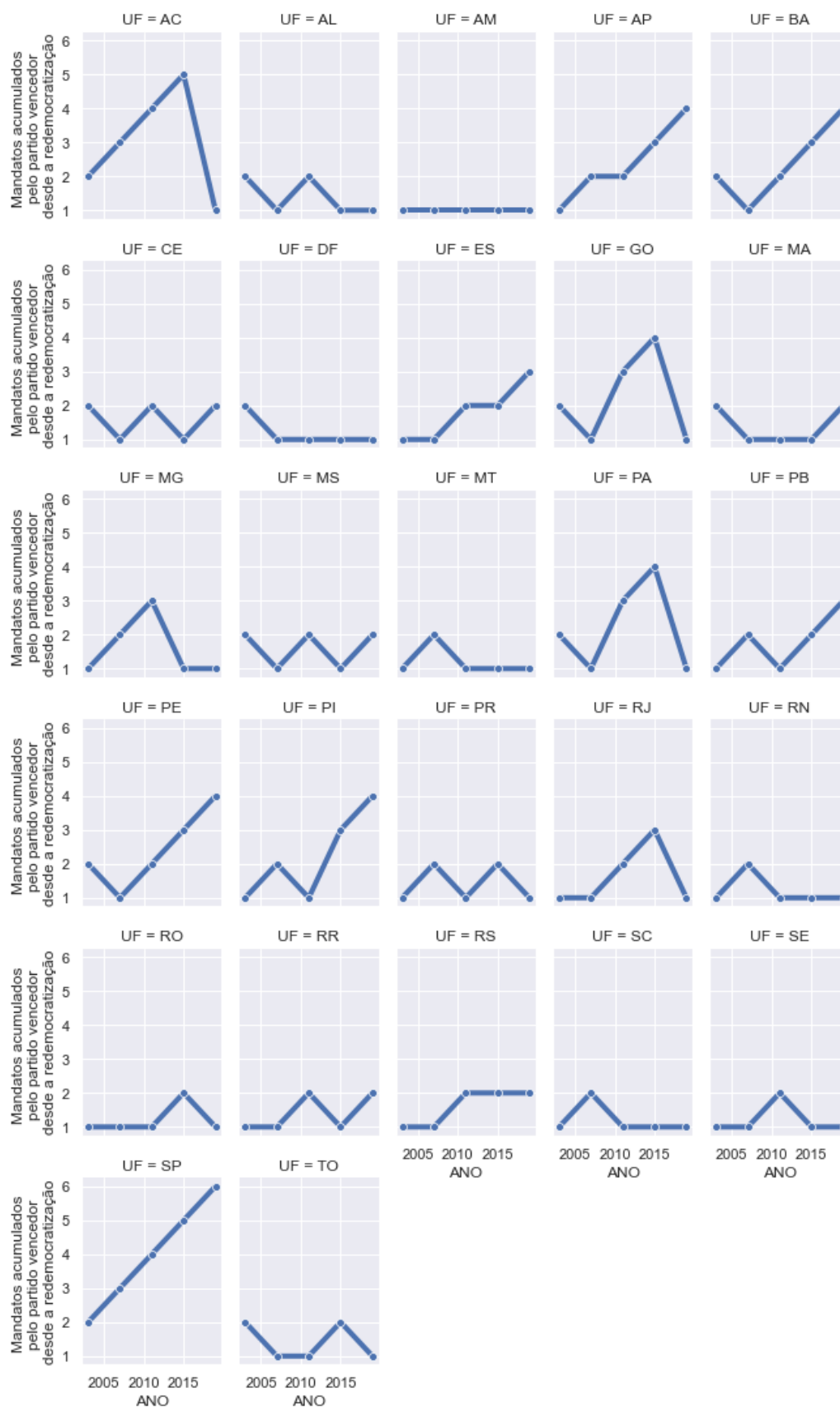
É importante notar na figura 11 que estados como Acre, Rio de Janeiro e Pará elegeram governadoras de partidos que nunca tinham ocupado o poder desde 1988, mostrando que as últimas eleições simbolizam a entrada de novos grupos no poder. Enquanto Bahia, Pernambuco, São Paulo e Amapá elegeram governadoras de partidos que se sucederam no governo nos últimos mandatos. Amazonas não manteve um idêntico partido no poder desde a redemocratização.

Tabela 6 Descritiva dos mandatos acumulados pelos partidos vencedores das eleições estaduais

Região	Média	Desvio padrão	Mínimo	Mediana	Máximo
Centro-Oeste	1,55	0,82	1	1	4
Nordeste	1,73	0,88	1	2	4
Norte	1,8	1,10	1	1	5
Sudeste	2,25	1,44	1	2	6
Sul	1,4	0,50	1	1	2
Total	1,76	1,02	1	1	6

Fonte: elaboração própria a partir dos dados do TSE

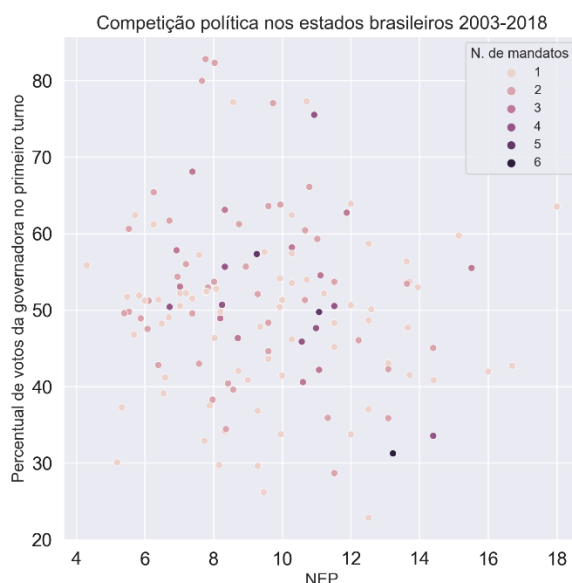
Comparando as três variáveis que operacionalizam a competição política nos estados, é possível notar na figura 12 que não existe correlação entre as 3 medidas propostas. Algumas coisas podem ser inferidas desse resultado. Primeiro, os achados de Inácio e Amaral (2013) sobre oposições viáveis nas Assembleias Legislativas nas Assembleias convivendo com políticos de trajetórias partidárias fortes se traduz em outros estados do Brasil. A correlação entre o NEP e o número de mandatos é de 0,05, quase inexistente. Portanto, fragmentação não significa alternância de poder nos estados. A segunda conclusão é que o percentual de vitórias também não está relacionado com a trajetória dos partidos. Apesar de ser uma relação esperada, especialmente pela literatura que mostra a manutenção das elites estaduais (ABRUCIO, 1998), essa relação não se verifica empiricamente, sendo a correlação de 0,12.

Figura 11 Mandatos acumulados pelos partidos vencedores das eleições estaduais por UF

Fonte: elaboração própria a partir dos dados do TSE

Espera-se que as três dimensões operem em lógicas distintas no que tange ao nível de competição política dos estados. Enquanto o número de mandatos traduz sobre a tradição nos estados, o NEP traz os desafios das relações executivo-legislativo e o percentual de votos em primeiro turno traz a visão do eleitorado. A relação entre essas variáveis nos estados é uma contribuição futura a partir deste trabalho.

Figura 12 Correlação entre NEP, percentual de votos no primeiro turno e o número de mandatos



Fonte: elaboração própria a partir dos dados do TSE

2.2 – Burocracia dos estados: capacidade técnica e cargos de confiança

A existência de incentivos políticos advindos de grupos de interesse, partidos políticos ou da sociedade civil organizada foi, por muito tempo, o principal mecanismo explicativo para as políticas criadas pelos Estados. Esse prisma pluralista coloca o Estado enquanto um agente passivo da disputa de visões de mundo, sendo o responsável, apenas, pela implementação do que é decidido nas arenas de poder.

Theda Skocpol (1985), em *Bringing The State Back In*, altera essa lógica e personifica a atuação do Estado no papel da burocracia, sendo um coletivo que direciona as ações estatais a partir da sua expertise e preferências. Nas palavras de Theda Skocpol: “Estados concebidos enquanto organizações que reivindicam controle sobre territórios e pessoas podem formular e buscar objetivos que não refletem

simplesmente as demandas e interesses de grupos sociais, classes ou da sociedade. Isso é o que se refere à autonomia do estado” (SKOCPOL, 1985, p. 9, tradução própria).

A contribuição de Skocpol dá início a uma série de trabalhos que buscam compreender a capacidade do Estado de formular e implementar ações. A agenda de pesquisa sobre capacidades estatais é multidimensional e heterogênea, e explora condições institucionais, relacionais, técnicas, políticas e administrativas que estão distribuídas em um corpo de funcionários públicos que buscam viabilizar a formulação e/ou a implementação de políticas públicas (GRIN, 2012). O objetivo desta seção é discutir o espaço da burocracia estadual no objetivo das governadoras de direcionar os recursos dos estados para maximizar votos.

Neste trabalho, o foco de estudo está em dois objetos da administração pública: a capacidade técnica e os cargos de confiança. Burocratas profissionais que acumulam formações acadêmicas de alto padrão estão associados a melhores resultados na formulação e na implementação de políticas públicas (EVANS; RAUCH, 1999; GRIN *et al.*, 2018). Porém, o direcionamento dessa capacidade para os fins almejados pela política ocorre por meio daqueles alocados nos cargos de confiança (PETERS, 2018; SOUZA; FONTANELLI, 2020). Quando a distribuição dos cargos segue pela partidarização da burocracia, os lotados nos cargos de confiança atuam para mobilizar informações junto às burocratas de carreira, facilitando a formulação de políticas públicas e o controle da implementação (BATISTA; LOPEZ, 2021; LOPEZ; PRAÇA, 2015).

Esta seção segue as recomendações feitas por Gomide, Pereira e Machado (2018) para pesquisas que buscam observar o efeito das capacidades em outros fenômenos. Primeiro, são delimitados os conceitos de capacidade e como eles se influenciam. Em seguida são apresentados os indicadores que podem mensurá-los. Na primeira subseção, são apresentados os argumentos e indicadores de capacidade técnica. Na segunda subseção, os argumentos e indicadores dos cargos de confiança. A última seção é um panorama empírico sobre os dois conceitos nos estados brasileiros.

Capacidade técnica: profissionalização da burocracia

A agenda inaugurada por Skocpol (1985) apresenta o conceito amplo e replicável de capacidades estatais. Enquanto um parâmetro mínimo, é a capacidade de um governo mobilizar recursos para formular e implantar suas políticas (GRIN, 2012). Por recursos, entende-se a definição de Mann (2012): é o que permite o Estado entrar na sociedade e exercer o seu poder. Logo, entendem-se por recursos: o poder orçamentário, a rede de informação, a qualidade da burocracia, a maioria legislativa para aprovar políticas, a conexão com movimentos sociais, entre outras dimensões (GEDDES, 1994; GOMIDE; PIRES, 2014; SOUZA, 2018b).

Os recursos que demonstram a capacidade de um Estado para agir criam múltiplas dimensões de capacidade. Em um dos esforços para delimitar essas dimensões, Grindle (1996, p. 8) apresentou quatro tipos de capacidades: (1) as institucionais, sendo regras claras que regulam as interações políticas e econômicas; (2) as técnicas, sendo um grupo de burocratas bem treinados e com papéis importantes na tomada de decisão enquanto responsáveis pelo *input* técnico; (3) as administrativas, sendo a provisão dos serviços básicos responsáveis por manter a funcionalidade normal do Estado; e (4) as políticas, sendo a existência de canais de participação da sociedade na tomada de decisão. As primeiras análises da literatura associam a capacidade técnica à capacidade burocrática, um conceito mais abrangente que parte do pressuposto de que as características das burocracias importam para inferir sobre os resultados que elas geram (EVANS; RAUCH, 1999; SKOCPOL; FINEGOLD, 1982).

Dois estudos marcam a definição do conceito de capacidade burocrática. Skocpol e Finegold (1982) analisam a consolidação de duas agências americanas, uma de desenvolvimento econômico, que foi descontinuada, e uma de agricultura, que se estabeleceu. Segundo as autoras, a agência de agricultura foi capaz de incorporar as aprendizagens políticas do que poderia ser feito pelos fazendeiros. Isso ocorreu porque o coletivo de burocratas era dotado de expertises oriundas de outras organizações públicas e com qualificações educacionais sociais e científicas de referência na área da pasta (SKOCPOL; FINEGOLD, 1982, p. 276). Evans e Rauch (1999) criaram uma “escala weberiana” para operacionalizar as contribuições de Weber (2004). Comparando os 35 países, os autores concluem que o Produto Interno

Bruto é impactado positivamente pela escala de weberianismo, composta, entre outras variáveis, pela percepção da propensão da elite intelectual adentrar no serviço público (EVANS; RAUCH, 1999, p. 762).

As características atribuídas a cada burocracia – como recrutamento meritocrático, formação e experiências profissionais – demonstram a força da burocracia na condução das atividades do Estado, especialmente no papel da burocracia nas etapas de formulação e implementação das políticas públicas (SOUZA, 2018). Como colocado por Grin *et al.* (2018, p. 316): “O Estado pode atingir suas metas se for dotado de fundamentos essenciais, como servidores qualificados e recursos financeiros, para expandir a eficácia da sua ação junto à sociedade”. Conforme citado nos trabalhos sobre capacidade burocrática, um dos recursos que viabilizam a ação do Estado é a formação, capacitação e profissionalização dos recursos humanos. Geddes (1994, p. 79) a define como a distribuição de “competência, expertise, eficiência, moral e honestidade” entre a burocracia. São capacidades analíticas individuais que permitem o desenho e a implementação de políticas públicas tecnicamente sólidas (WU; RAMESH; HOWLETT, 2015).

O objetivo desta seção é apresentar os trabalhos que usam o acúmulo de conhecimento da burocracia enquanto variável explicativa. Na literatura, esse mesmo fenômeno é associado aos conceitos de: capacidade técnica (FUKUYAMA, 2013; GRIN *et al.*, 2018; LOTTA; SANTIAGO, 2017), qualidade da burocracia (BATISTA, 2015; CARDOSO; MARENCO, 2019), expertise (BERSCH; PRAÇA; TAYLOR, 2017; GAILMARD; PATTY, 2007; GEDDES, 1994), profissionalização (MARENCO, 2017b; SOUZA, C., 2017) e formação/capacitação (CAVALCANTE; CARVALHO, 2017; CAVALCANTE; LOTTA; YAMADA, 2018).

O conceito de capacidade técnica nasce intrínseco à ideia de autonomia da burocracia. Para tomar decisões essencialmente técnicas e guiadas por princípios exclusivamente científicos, burocratas não podem sofrer influência do controle político dos governantes na burocracia (LOTTA; SANTIAGO, 2017). O princípio da autonomia para tomar decisões associado à qualidade do governo – entendida como conhecimento técnico – constitui o que Fukuyama (2013) chama de governança. Por meio dessas metodologias, Grin *et al.* (2018) concluem que a melhora no desempenho fiscal dos municípios se dá pelo aumento das capacidades técnicas e administrativas,

entendidas como “burocracias profissionais compostas por recrutados segundo critérios meritocráticos” (GRIN *et al.*, 2018, p. 316)

Já a qualidade da burocracia combina as dimensões de capacidade técnica das burocratas com o que o coletivo representa numericamente e em interferência política. Batista (2015) define qualidade da burocracia enquanto os resultados da “inadequação” da burocracia diante do padrão ideal, entendido como o quantitativo de burocratas por habitante, a formação (escolaridade) e o nível de partidarização dos cargos comissionados. No trabalho, encontra-se que a qualidade está associada a menores irregularidades na gestão de recursos federais. No âmbito local, Cardoso e Marengo (2019) encontram que melhoras na qualidade da burocracia, entendida como quantidade de servidores e capacitação, gerou menor desigualdade econômica entre os municípios.

O desenvolvimento de expertise, ou de burocratas *experts*, está ligado ao acúmulo de vivências das burocratas nas organizações públicas que criam o *know-how* sobre a atuação do Estado (GEDDES, 1994, p. 16). Segundo Gilmard e Patty (2007), a expertise da burocracia é um fenômeno endógeno, em que (1) a política induz as burocracias a inovarem, (2) o que gera mais ganhos de expertise e (3) possibilita futuras inovações – (4) gerando mais ganhos de expertise. Na medida em que a longevidade das burocratas aumenta, aumentam o acúmulo de expertise, a coerência corporativa entre as burocratas e a performance da burocracia em formular novas ações (BERSCH; PRAÇA; TAYLOR, 2017).

O movimento de modernização do Estado brasileiro passou por profissionalizar a atuação da burocracia. Segundo Souza (2017), foi necessário romper com tradições patrimonialistas e instituir carreiras na burocracia, que selecionam burocratas por critérios públicos e meritocráticos, além de regular a sua atuação por meio de procedimentos padronizados e lastreados em critérios científicos.

O processo de profissionalização brasileiro também foi composto por uma dimensão de qualificação dos que ocupam os cargos em comissão. No governo Lula, por exemplo, 97% tinham curso superior e 50% tinham pós-graduação (SOUZA, 2017, p. 36). Cavalcante, Lotta e Yamada (2018) observaram que, entre as burocratas de médio escalão no governo Dilma, 94% tinham nível superior e 61% tinham pós-graduação. Cavalcante e Carvalho (2017) também analisam a formação e capacitação

dos lotados em cargos comissionados federais enquanto o nível de escolaridade, e constatam que desde 1997 há uma crescente de nomeados com ensino superior e uma queda nos nomeados apenas com ensino médio e técnico. A profissionalização também é associada à melhora de performance. Marengo (2017) usa a proporção de servidores públicos com formação superior enquanto proxy para uma burocracia profissionalizada e encontra um efeito positivo na promoção de políticas urbanas.

Retomando o objetivo do trabalho de inferir o impacto da atuação da burocracia estadual na provisão de políticas públicas, entende-se que a distribuição de recursos humanos está não só entre os servidores públicos, mas entre aqueles lotados nos cargos comissionados que podem advir – ou não – das carreiras estatais. Os conceitos de qualidade da burocracia e expertise adicionam dimensões que vão além da formação e capacitação das burocratas, incorporando atributos de autonomia e recrutamento meritocrático. Entretanto, o conceito de profissionalização – também entendidos como formação e capacitação – são os mais próximos na literatura com os objetivos do trabalho. Dessa forma, neste trabalho, entende-se profissionalização como a formação, a instrução e a capacitação das burocratas dos estados. Espera-se que:

H4: quanto maior o percentual de burocratas com ensino superior, maior a variação do gasto social²¹.

Tabela 7 Descritiva do percentual de burocratas com ensino superior

Região	Média	Desvio padrão	Mínimo	Mediana	Máximo
Centro-Oeste	50,25%	15,59	13,84%	50,17%	79,28%
Nordeste	37,64%	14,62	4,04%	37,34%	92,59%
Norte	36,69%	17,84	5,09%	35,28%	91,21%
Sudeste	51,79%	11,48	6,77%	52,55%	74,58%
Sul	66,44%	16,53	42,33%	64,66%	96,82%
Total	44,56%	18,32	4,04%	45,26%	96,82%

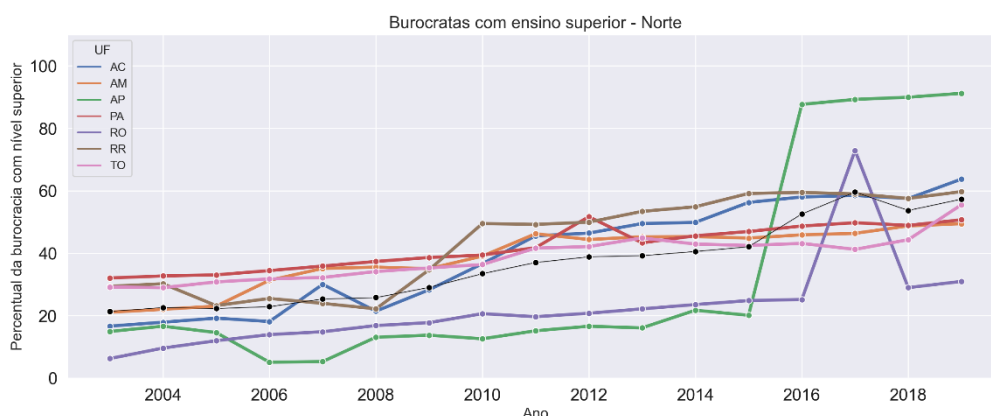
Fonte: elaboração própria a partir dos dados do Atlas do Serviço Público

²¹ Essa medida é uma *proxy* para operacionalizar um grupo de esforços que burocratas empenham para adquirir qualificações. Existem outras medidas que podem operacionalizar o conceito de capacidade técnica, como formações internas. A escolha pelo ensino superior se deu pela sua abrangência e pela facilidade na coleta de dados para todos os estados. Porém, é importante pontuar que a medida limita conclusões que se aproximem de uma causalidade sobre capacidade técnica por não se aproximar de atributos relacionados às funções dos burocratas nos estados.

A tabela 7 mostra uma diferença significativa entre as médias das regiões. Enquanto o Nordeste, o Norte, o Sudeste e o Sul têm mínimos entre 4% e 6%, o Centro-Oeste tem o seu pior registro em 13%. Por outro lado, a região Centro-Oeste tem a segunda pior máxima entre as regiões, sendo ultrapassada pelo Nordeste, que tem a mínima do país.

A região Norte tem a menor média e o maior desvio padrão. Isso se dá porque Rondônia e Amapá cresceram o percentual de burocratas do um nível alto entre 2015 e 2017, saindo dos estados com a menor proporção para os estados com a maior proporção. Tirando a variação dos dois estados, as outras unidades da região seguem uma trajetória semelhante, como mostra a média da região em preto. Os estados da região veem crescendo a composição das burocratas com nível superior de forma constante desde 2008, com destaque para Roraima, entre 2008 e 2010, e para Tocantins, entre 2018 e 2019.

Figura 13 Capacidade técnica por região - Norte

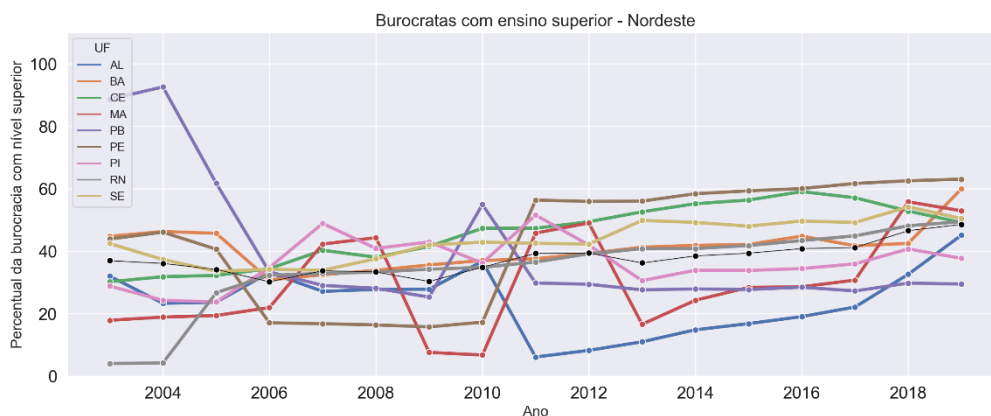


Fonte: elaboração própria a partir dos dados do Atlas do Serviço Público

O Nordeste é um caso distinto do Norte. Apesar da média igualmente baixa, o desvio padrão é menor do que na Região Norte. Entre 2003 e 2011, a figura 14 mostra que a média da região, em preto, se mantém estável até 2012. Apesar disso, os estados andam em trajetórias distintas. Enquanto o Piauí e a Bahia expandem a composição de burocratas com ensino superior durante o período, Pernambuco e Paraíba diminuem o percentual. A convergência entre os estados acontece após 2012, que passam crescer o percentual de burocratas com ensino superior em um mesmo ritmo. Maranhão e Alagoas são casos distintos no período 2012-2020, pois

aumentam a participação das burocratas com ensino superior com maior velocidade após 2017.

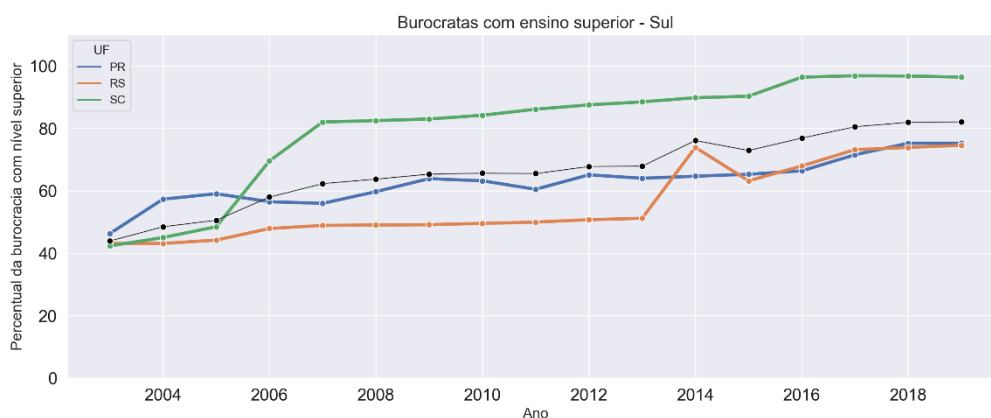
Figura 14 Capacidade técnica por região - Nordeste



Fonte: elaboração própria a partir dos dados do Atlas do Serviço Público

A região Sul tem a maior média do país no percentual de burocratas com ensino superior. Alguns movimentos são relevantes durante os anos. Santa Catarina dobra o percentual de burocratas com ensino superior entre 2005 e 2007, tornando-se o estado com o maior percentual no fim desse período. Além disso, o Rio Grande do Sul tem um aumento relevante no percentual em 2014. A média da região, em preto, permanece ascendente durante os anos, como mostra a figura 15.

Figura 15 Capacidade técnica por região - Sul

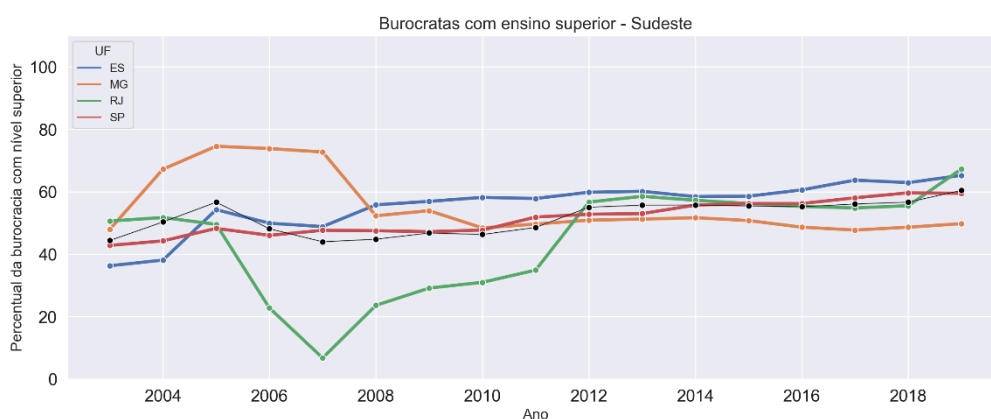


Fonte: elaboração própria a partir dos dados do Atlas do Serviço Público

O Sudeste tem a segunda maior média da proporção de burocratas com ensino superior, mas diferente do Sul, o estado conta com uma média constante com o passar dos anos. Enquanto o Espírito Santo e São Paulo se mantiveram próximos a média

durante toda a série temporal, entre 2003 e 2012 Minas Gerais e Rio de Janeiro se distanciaram da média da região. Minas Gerais tinha uma média maior que os outros estados, que a partir de 2006 caiu e convergiu com as outras unidades em 2010. Já o Rio de Janeiro, tinha um percentual menor do que a média da região, que começa a se recuperar em 2007 e chega à média em 2012. De 2012 até 2019, os estados se mantiveram próximos a média com percentuais entre 45% e 65%. Apenas o Rio, em 2020, acelera o crescimento do percentual de burocratas com ensino superior, ficando na primeira posição da região.

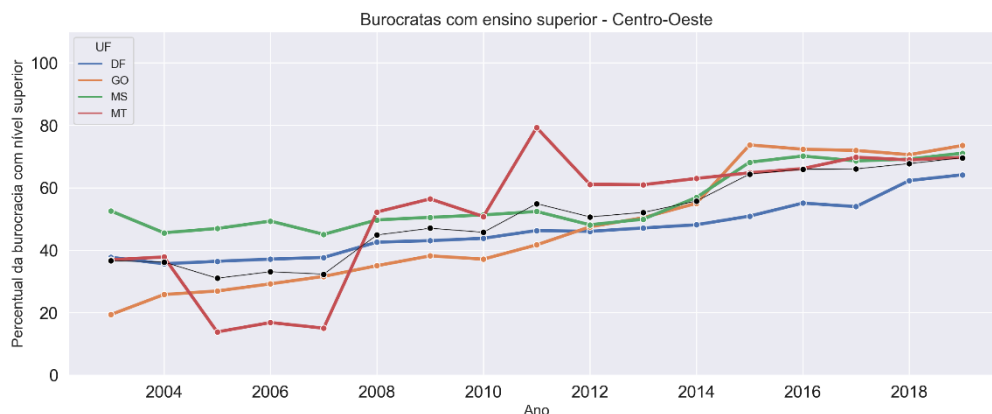
Figura 16 Capacidade técnica por região - Sudeste



Fonte: elaboração própria a partir dos dados do Atlas do Serviço Público

O Centro-Oeste tem evoluções semelhantes a elementos do Sul e do Sudeste. Tem a mesma média ascendente como a do Sul, documentada em preto na figura 17, mas tem estados em evoluções distintas, como no Sudeste. O caso desviante da média no Centro-Oeste é o Mato Grosso, que teve os menores percentuais da região entre 2005 e 2007 e passou para o maior percentual em 2011.

Comparando os estados analisados, é possível concluir que todos estão em aumentando os seus percentuais de burocratas com nível superior desde 2013, mesmo que em graus distintos. Esse movimento reflete o que é achado pela literatura citada sobre a incorporação de capacidade técnica na burocracia que é encontrada não só no nível estadual, mas no nível federal (CAVALCANTE; CARVALHO, 2017).

Figura 17 Capacidade técnica por região – Centro-Oeste

Fonte: elaboração própria a partir dos dados do Atlas do Serviço Público

Cargos de confiança: quantitativo e partidarização

Segundo Huber e Shipan (2011), a política e a burocracia entram em conflito quando políticos e burocratas discordam de qual resultado devem buscar. Políticos não têm expertise para limitar a discricionariedade das burocratas ou para criar mecanismos de punição para os desvios da burocracia. A fim de evitar que as burocratas “tomem as rédeas” das ações formuladas pelos governantes e criem desvios, uma das estratégias de controle é alocar apontados políticos para dentro do serviço público (LEWIS, 2004). O interesse desta seção está no processo de nomeação dos cargos na burocracia como a “substituição de critérios meritocráticos por critérios políticos na seleção, retenção, promoção, gratificação e regulação dos membros do serviço público” (PETERS; PIERRE, 2004, p. 2, tradução própria).

A literatura sobre a atuação dos cargos nomeados por políticos pode ser resumida em dois momentos: na entrega dos serviços públicos e na formulação das políticas públicas. Na entrega dos serviços públicos, o conceito de patronagem é mobilizado enquanto a mecânica de alocação de recursos estatais para contemplar grupos políticos em troca de uma recompensa ou garantia de apoio eleitoral futuro (ROBINSON; VERDIER, 2013). São trabalhos que observam, na maioria dos casos, a atuação de burocratas de nível de rua enquanto *brokers* responsáveis por engajar os beneficiários e por criar uma cultura patrimonialista, que vincula a distribuição de bens públicos a uma personalidade política (KITSCHOLT; WILKINSON, 2007).

Os cargos ocupados por esses indivíduos apontados são chamados pela literatura de “cargos de confiança”. Por definição, são funções vinculadas à direção

de departamentos, coordenação de programas públicos e assessoramento de políticos eleitos (LOPEZ, 2015). Indo além da perspectiva de desvios nas políticas públicas e da competição entre interesse público e privado, esses trabalhos trazem a perspectiva de Woodrow Wilson da complementação entre a burocracia e a política, observando o recrutamento de dirigentes na promoção e na viabilização dos programas partidários das governantes (ABRUCIO; LOUREIRO, 2018).

Em algum grau, todo serviço público é composto por cargos de nomeação livre das governantes (PETERS; PIERRE, 2004, p. 2). Políticos precisam de quadros com a habilidade de mobilizar informações, propor direcionamentos e articular o cálculo político com as ações do Estado (BORÄNG *et al.*, 2018). Uma outra forma de olhar os cargos é pela representação das forças políticas da sociedade. Hustedt e Salomonsen (2014) trabalham com o conceito de “responsividade política” enquanto a composição do governo por grupos e representantes de organizações que espelham as preferências políticas da sociedade. Para as autoras, esses cargos complementam a “expertise neutra” das burocratas de carreira – como serão chamadas as burocratas recrutadas por seleções públicas voltadas a critérios meritocráticos e que exercem a sua função com algum grau de autonomia dos interesses políticos (GEDDES, 1994).

A distribuição dos cargos de confiança segue critérios de nomeação discricionários e passíveis de rotatividade, relacionados, muitas vezes, às coalizões políticas das governantes, às redes políticas pessoais dos que ocupam os cargos e às questões ideológicas latentes a cada partido (LOPEZ; PRAÇA, 2015). Esses cargos são direcionados a funções de direção, coordenação e assessoria, e estão distribuídos nos dois escalões mais altos da burocracia: o alto e o médio escalão.

As burocratas do alto escalão são aqueles com cargos posicionados em ambientes de maior influência administrativa e com pontes nas arenas político-partidárias (LOPEZ, 2015, p. 11). Eles são diretores e assessores que compõem os comitês de formulação das políticas públicas, que estão expostos às decisões programáticas dos partidos e atuam para operacionalizar essas decisões nas funções dos outros níveis da burocracia (BATISTA; LOPEZ, 2021). Portanto, eles são os responsáveis por traduzir as decisões políticas para as burocratas do médio escalão. Esses, por sua vez, coordenam a ação dos burocratas de nível de rua e constroem o

elo informacional entre a implementação e o alto escalão (CAVALCANTE.; LOTTA; YAMADA, 2018; LOTTA; PIRES; OLIVEIRA, 2014).

No nível federal, por exemplo, os cargos de Direção e Assessoramento Superior (DAS) variam do nível 1 (mais baixo) até o nível 6 (mais alto) em hierarquia, e são ocupados, na sua maioria, por oriundos do serviço público (LOPEZ; BUGARIN, M.; BUGARIN, K., 2015). Entretanto, essa proporção diminui nos cargos de sensibilidade política das hierarquias mais altas, que rotacionam em maior frequência em razão das mudanças partidárias no comando dos ministérios e de mudanças de paradigmas ideológicos entre os ministros (DAHLSTRÖM; HOLMGREN, 2019; LOPEZ; BUGARIN, M.; BUGARIN, K., 2015, p. 64).

Os nomeados para cargos de confiança são contemplados em um cálculo estratégico das governantes para contemplar os partidos da coalizão e os seus grupos de apoio (GEDDES, 1994). Quando as nomeações são por critérios partidários, elas influenciam um sistema de compromisso e troca de apoio político que busca facilitar a aprovação da agenda governamental no Legislativo (LOPEZ; PRAÇA, 2015). O movimento de partidarizar os cargos de confiança do alto escalão visa contemplar os partidos da coalizão governante e operacionalizar as agendas das coalizões políticas, sendo importante, principalmente, nas pastas de interesse redistributivo e regulatório – onde há mais pressão para ganhos setoriais (BATISTA; LOPEZ, 2021).

Em uma conclusão *top-down*²², entende-se que os cargos de confiança no alto escalão atuam para desenhar políticas públicas que atendam às demandas partidárias, enquanto os cargos de confiança do médio escalão façam articulações para que elas sejam implementadas de acordo com os interesses políticos postos. Isso ocorre porque

Políticos querem ser capazes de controlar o que as organizações governamentais fazem; a maior queixa com a burocracia está nas decisões ministeriais que simplesmente desaparecem. Caso houvesse membros partidários leais que administrassem programas públicos, como argumentado, haveria menos desvios das direções das políticas públicas do que em um sistema dominado pelo serviço público de carreira (PETERS; PIERRE, 2002, p. 7)

²² Ver Hill (2006)

Além do controle do que é formulado nas hierarquias superiores, a literatura de cargos de confiança também estuda uma segunda motivação para a importância dos cargos de confiança: a assimetria de informação entre burocratas de carreira e políticos. Burocratas de carreira acumulam uma carga informacional sobre as suas agências, tornando-os capazes de antecipar custos de implementação e mobilizar os recursos corretos para atingir os fins almejados pela política (CARPENTER, 2010; SOUZA; FONTANELLI, 2020). Weingast (1984) usa a teoria do principal-agente para argumentar que a relação informacional entre a burocracia de carreira e política passa pelos mecanismos de controle postos para as agências cooperarem com a política.

As organizações públicas, na figura dos seus burocratas de carreira, tendem a entrar em conflito com a política, e exercem sua legitimidade por finalidades distintas do retorno político (LOTTA; SANTIAGO, 2017; WOOD; WATERMAN, 1991). Os burocratas de carreira detêm as suas próprias preferências sobre a ação das organizações em que estão lotados. Quando em conflito com a política, podem encampar ações de ativismo burocrático para barrar mudanças estruturais (ABERS, 2015). Isso porque

Organizações burocráticas frequentemente têm suas próprias - e bem desenvolvidas - ideias sobre o que o governo deveria fazer. Essas ideias não são posicionamentos gerais, como os encontrados em plataformas partidárias, mas são delimitadas às áreas de expertise da agência. (PETERS, 2018, p. 222. Tradução própria).

Assim, governar pela burocracia é um problema. A burocracia pode ser capaz de suprir os governos, mas diferente dos partidos políticos que entregam “não direcionamentos consensuais”, as burocracias podem suprir os governos com “direcionamentos não-consensuais” (PETERS, 2018, p. 234. Tradução própria).

Nessa perspectiva, Peters (2018, p. 221) argumenta que existe um equilíbrio entre o exercício do direito dado aos políticos e a “ideologia da agência”, como o autor chama o grupo de ideias dos burocratas de carreira sobre o que o governo deve fazer. Banks e Weingast (1992) argumentam que os políticos buscam se antecipar ao problema informacional ao redesenhar a organização administrativa das agências, programando-as para beneficiar o seu eleitorado.

Assim, o problema informacional passa não só por diminuir a assimetria de informação sobre os custos das ações públicas, mas também sobre mitigar vieses que podem reproduzir padrões da ideologia da agência. Krause e O’Connell (2016) mostram que presidentes americanos com baixo capital político, ou que passam por

cenários de incerteza eleitoral, investiram em nomeações mais próximas das suas redes pessoais e político-partidárias – nas palavras dos autores, mais leais – para aprender sobre as agências em que eles estão lotados, e, conseqüentemente, mitigar a assimetria de informação. Essa estratégia é aplicada mesmo quando ela pode gerar perdas de desempenho, especialmente em organizações importantes (LEWIS, 2004). As nomeações políticas para os cargos de confiança se tornam a principal ferramenta de controle da burocracia de carreira (BERTELLI; FELDMANN, 2007), porque

Controle político é possível, porque instituições eleitas criam burocracias. Elas desenham burocracias com estruturas de incentivo que facilitam o controle. Diretores políticos também monitoram atividades burocráticas para compensar desigualdades informacionais (WOOD; WATERMAN, 1991, p. 803).

O objetivo do trabalho é testar o papel dos cargos de confiança enquanto viabilizadores das diretrizes políticas. Para isso, faz-se necessária a presença de apontados para direcionar as decisões tomadas no serviço público à lógica política das governadoras, especialmente quando elas estão em conflito com os burocratas de carreira (GEDDES, 1994; LOTTA; SANTIAGO, 2017; WOOD; WATERMAN, 1991). Além disso, que se comprometa a mobilizar as políticas sensíveis politicamente para as diretrizes pactuadas no âmbito político-partidário (BATISTA; LOPEZ, 2021). Por isso, testa-se se:

H5: quanto maior o percentual de vínculos temporários na burocracia, maior será o gasto social²³

Vínculos temporários são entendidos como cargos comissionados, terceirizados, estagiários entre outros cargos públicos onde há possibilidade de nomeação do ocupante pela governante. Nos estados brasileiros há uma variação considerável no percentual das burocracias estaduais compostas por esses vínculos, sendo o Sudeste a região com o maior percentual e o Norte a região com o menor.

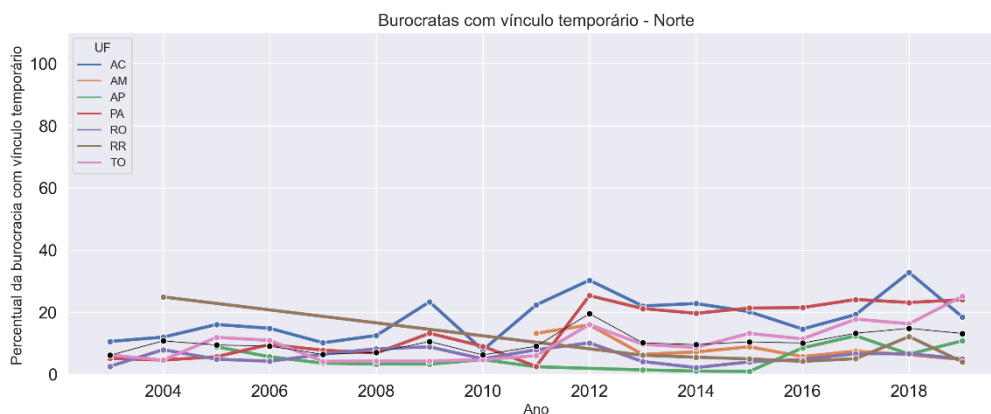
²³ A seleção desses achados parte da recomendação de Holt e Manning (2014): a operacionalização de indicadores mobilizados para testar os resultados da performance da burocracia devem se dar nas características internas da burocracia, e não nos resultados que elas geram. Por isso, serão utilizados dados sobre as características dos burocratas nos estados brasileiros.

Tabela 8 Descritiva do percentual de burocratas temporários

Região	Média	Desvio padrão	Mínimo	Mediana	Máximo
Centro-Oeste	26,03%	16,27	0,07%	20,76%	60,20%
Nordeste	13,24%	8,01	0,04%	12,95%	52,72%
Norte	10,56%	7,33	0,92%	7,93%	32,79%
Sudeste	28,23%	15,42	3,17%	26,07%	65,12%
Sul	25,89%	15,36	2,54%	31,35%	61,70%
Total	18,57%	13,97	0,04%	14,64%	65,12%

Fonte: elaboração própria a partir dos dados da RAIS

Os estados do Norte mantiveram uma trajetória constante diante da composição por vínculos temporários. A média se mantém constante na maioria da série temporal, como é possível ver na linha preta da figura 18. Apenas varia em 2012, quando Pará, Acre, Tocantins e Rondônia aumentaram o percentual de comissionados. Pará e Acre tem trajetórias distintas dos outros estados, com os maiores percentuais da região. Ambos os estados tiveram um crescimento significativo a partir de 2012, que se manteve nos anos seguintes

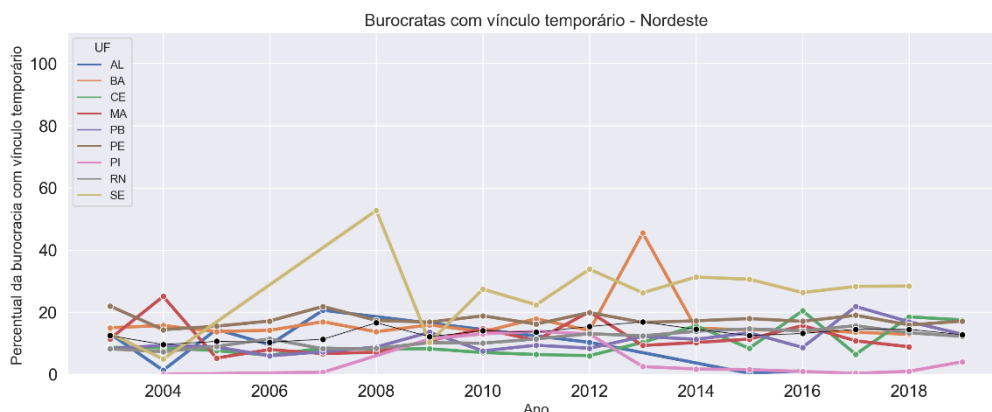
Figura 18 Cargos de confiança por região - Norte

Fonte: elaboração própria a partir dos dados da RAIS

O Nordeste tem a segunda menor média das regiões. O comportamento da média do percentual dos vínculos temporários é semelhante no Norte, com a média variando pouco, a maioria dos estados próximos a média e alguns estados desviantes. No caso do Nordeste, Sergipe e Bahia cresceram o percentual de vínculos temporários em dois momentos na série temporal, a Bahia em 2013 e Sergipe em 2008. Enquanto a Bahia retorna a média do percentual de vínculos temporários, Sergipe mantém um patamar distinto dos outros estados e fica com uma média

próxima a 30% entre 2012 e 2020, sendo uma diferença de pelo menos 16 pontos percentuais da média de 13%.

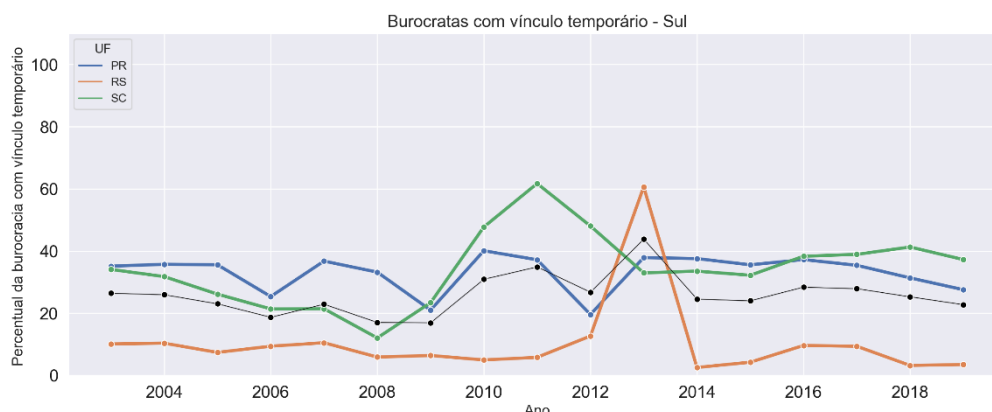
Figura 19 Cargos de confiança por região - Nordeste.²⁴



Fonte: elaboração própria a partir dos dados da RAIS

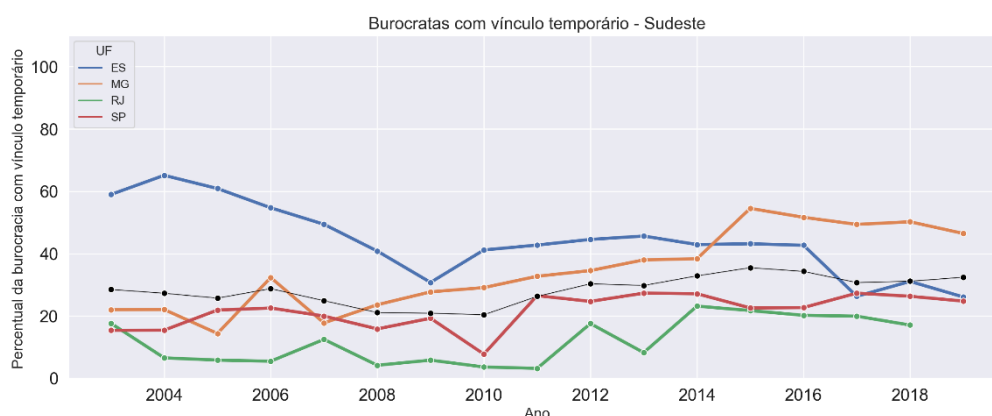
A região Sul tem a terceira maior média entre as regiões, e um comportamento distinto da média ao longo dos anos. Entre 2003 e 2010, Paraná e Santa Catarina variaram o percentual de temporários em uma trajetória semelhante, enquanto o Rio Grande do Sul se manteve constante próximo aos 10%. O quadro muda a partir de 2009, quando Paraná e Santa Catarina aumentam o percentual, sendo Santa Catarina em 2010 o maior nível atingido na região. Porém, diminuem o percentual até 2014, quando o Rio Grande do Sul aumenta o percentual em valores próximos aos registrados por Santa Catarina. Como é possível observar na figura 20, esse percentual não se mantém no Rio Grande do Sul, que volta a ficar abaixo do Paraná e de Santa Catarina.

²⁴ O caso do Piauí pode ser uma subnotificação na base divulgada pela RAIS, que contém todos os vínculos. O valor chega a zero em alguns anos, e as burocracias estaduais são compostas, em algum grau, por vínculos temporários.

Figura 20 Cargos de confiança por região - Sul

Fonte: elaboração própria a partir dos dados da RAIS

Divergindo do Norte, Nordeste e Sul, os estados do Sudeste não têm percentuais semelhantes de temporários. Entretanto, a região tem uma média sem muita variação, como o Norte e Nordeste. O Espírito Santo tem uma trajetória de queda no percentual desde 2003, que é estabilizada em 2010 e retoma em 2016. Ao contrário de Minas Gerais, que aumenta o percentual de temporários a partir de 2007, incrementando o aumento em 2015 e estabilizando o percentual em mais de 40%. Rio de Janeiro e São Paulo variam a composição de temporários de forma semelhante. Entre 2003 e 2014, São Paulo fica acima do Rio de Janeiro, que se encontram em 2014 e exibem percentuais semelhantes em 2019.

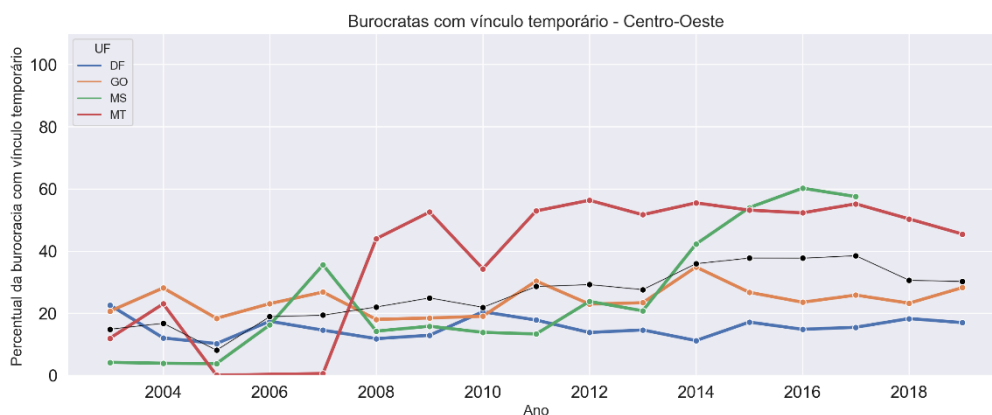
Figura 21 Cargos de confiança por região - Sudeste

Fonte: elaboração própria a partir dos dados da RAIS

O Centro-Oeste é a única região que tem uma média que cresce ao longo dos anos, como é mostrado na linha preta da figura 22. Da mesma forma que no Sudeste,

há estados que variam junto com a média e estados outliers. Entre os que variam junto com a média, Distrito Federal e Goiás se mantiveram próximos aos 20% e sem variações significantes com o passar dos anos. O que não é o caso do Mato Grosso do Sul, que descola da média da região em 2014 e exibe o maior percentual de cargos temporários em 2018.

Figura 22 Cargos de confiança por região – Centro-Oeste

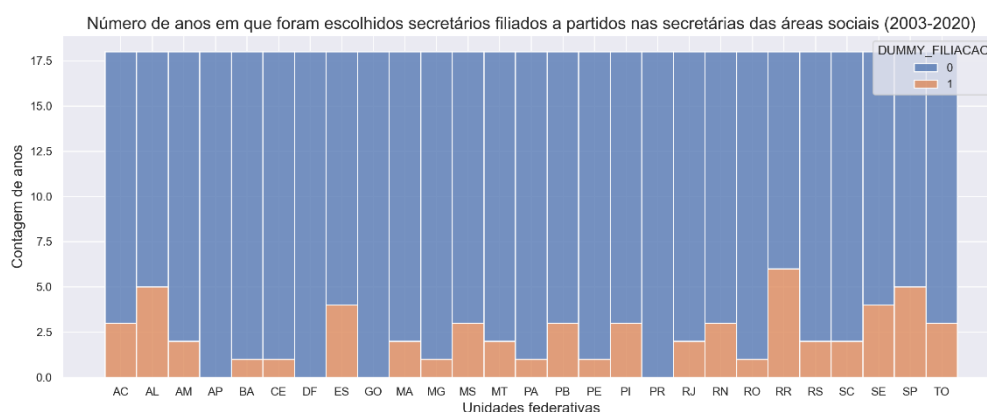


Fonte: Fonte: elaboração própria a partir dos dados da RAIS

Além disso, essa burocracia precisa estar imersa nos objetivos políticos e na vivência da lógica dos partidos para espelhar distribuição de forças que apoiam a governadora, especialmente na coordenação das decisões formuladas (PETERS; PIERRE, 2004; LOPEZ; PRAÇA, 2015). Por isso, espera-se que:

H6: nos anos em que os apontados nos cargos de Secretário da educação, da saúde ou da assistência social forem filiados a partidos políticos, maior será o gasto social

Figura 23 Evolução dos Secretários das áreas sociais filiados a partidos políticos por UF

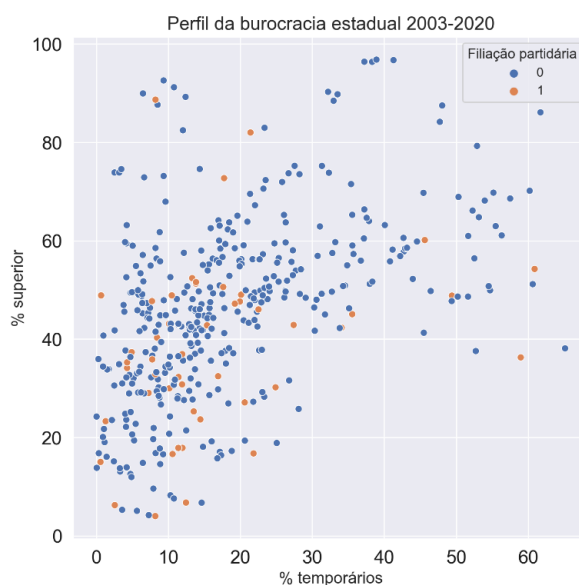


Fonte: Fonte: elaboração própria a partir dos dados do CEPESP DATA

A figura 23 exibe, em laranja, o total de nomeados no estado que estavam filiados a partidos políticos. Alagoas, Espírito Santo, Roraima, Sergipe e São Paulo são os estados onde há maior ocorrência de filiados que assumem cargos nas secretarias da saúde, da educação e da assistência. No Amapá, Goiás e Paraná não houve nomeados às pastas filiados a partidos. De acordo com a literatura apresentada, espera-se que a presença de cargos de confiança seja associada à filiação partidária para criar uma rede de apoio à governante na burocracia estadual. Entretanto, ao analisar o gráfico de correlação da figura 24, a correlação entre filiação e percentual de temporários é de -0,04, considerada inexistente.

Ensino superior e temporários tem uma correlação positiva e forte, de 0,46, exibindo alguma linearidade, como é possível ver no gráfico. Essa relação já era esperada, pois essas medidas exibem alguma intersecção e documentam fenômenos de um mesmo objeto. Mesmo assim, esse achado contrasta com a literatura sobre capacidades estatais, que associa nível técnico a composição da burocracia por vínculos públicos, não (GOMIDE; PEREIRA.; MACHADO, 2018). Segundo Geddes (1994), a construção de instituições fortes e de governos voltados pela eficiência associa ambas as dimensões, de autonomia e tecnicidade. Apesar do gráfico não dar insumos para falsear a hipótese de Geddes (1994), ele mostra que, nos estados, a capacidade técnica está associada a cargos de livre nomeação.

Figura 24 Evolução dos Secretários das áreas sociais filiados a partidos políticos por UF



Fonte: elaboração própria a partir dos dados do CEPESP DATA

2.3 – Contexto

Duas observações só podem ser comparadas com o intuito de inferir causalidade quando a única variante é a do seu interesse (SARTORI, 1975). Por isso, uma análise política comparada só é possível quando se estimam os controles dos fatores de confusão dos efeitos. Este trabalho mobiliza três conceitos como controles dos efeitos da competição política, da capacidade técnica e dos cargos de confiança: demanda, ideologia e trajetória. Na tabela 3, são resumidos todos os conceitos mobilizados no capítulo, as dimensões pelas quais eles são compostos, o efeito esperado na variação do gasto social e a referência na literatura.

Demanda

A demanda por serviços públicos aumenta na medida em que a pressão sistêmica por mais investimentos sociais aumenta, ou quando os estados ainda não atingiram um nível mínimo de cidadania. Partindo da ideia de “agenda sistêmica” de como o ordenamento dos problemas públicos prioritários para a sociedade (COBB; ELDER, 1983), Lupu e Pontusson (2011) observaram que o apoio da sociedade para aumentar o gasto social cresce quando a desigualdade entre ricos e a classe média é maior do que a desigualdade entre a classe média e os mais pobres. Esse efeito só ocorre porque existe uma aproximação do eleitor de classe média com o eleitor no polo mais pobre, o que cria a expectativa a longo prazo de que as ações governamentais vão contemplar a faixa de menor renda do eleitorado (ERIKSON, 2015).

A segunda forma de observar o conceito é pela lógica do Estado de bem-estar social brasileiro: atingir um nível mínimo de cidadania por meio do acesso à serviços sociais. Políticas como o Fundeb, o Programa Mais Médicos e o Programa Bolsa Família internalizam mecanismos para contemplar regiões onde há maior demanda, logo, onde há mais cidadãos contidos no público-alvo dessas políticas. Apesar das desigualdades interestaduais, o avanço nas capacidades dos estados com menor cobertura dos serviços públicos gerou um movimento de convergência por um padrão nacional de cidadania (SÁTYRO, 2014).

Dessa forma, a demanda por gasto social responde a uma lógica de distribuição de renda e de direito social. Entendendo que existe um patamar mínimo de cidadania a ser atingido, será utilizado o percentual de domicílios em que se vive

com menos de meio salário mínimo *per capita* para mensurar a demanda por gasto social. Neste trabalho, espera-se que

H7: quanto maior o percentual de domicílios com renda menor que meio salário mínimo por pessoa, maior o gasto social.

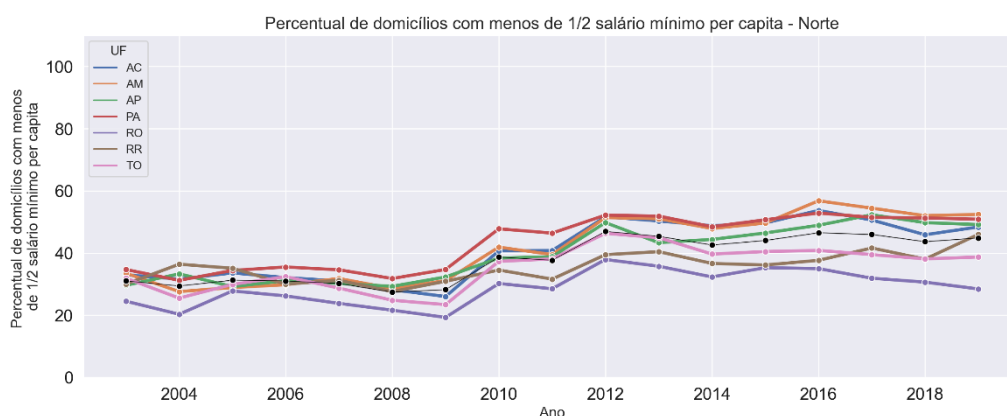
Tabela 9 Descritiva da proporção de burocratas temporários

Região	Média	Desvio padrão	Mínimo	Mediana	Máximo
Centro-Oeste	19,2281	3,206984	11,7	19,16502	25,00328
Nordeste	44,8632	6,870487	28,8	45,29153	61,41049
Norte	37,93664	9,191404	19,3	36,14449	56,79174
Sudeste	19,19504	5,587771	9,2	19,25	29,77092
Sul	13,13046	3,473192	6,6	12,9	19,53161
Total	31,94108	14,05208	6,6	31,9	61,41049

Fonte: elaboração própria a partir dos dados do IBGE

De acordo com a tabela 9, as regiões do Norte e Nordeste têm as maiores médias de domicílios com renda familiar abaixo de meio salário mínimo. O maior desvio padrão fica com a região Norte. A variação dos estados na série temporal é semelhante e a média cresce entre os anos, porém, a região tem casos como o Tocantins, que tem valores menores do que estados do Nordeste.

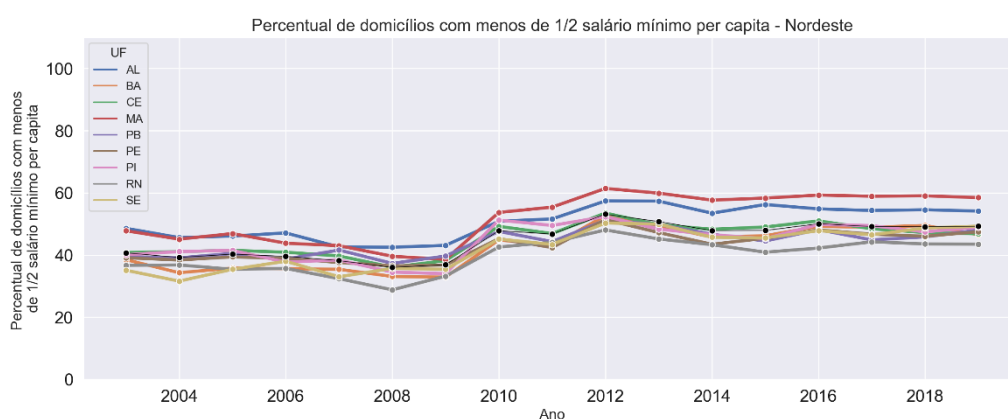
Figura 25 Demanda – Norte



Fonte: elaboração própria a partir dos dados do IBGE

O Nordeste tem a maior média entre as regiões e tem o caso máximo entre os estados, o caso do Maranhão. O percentual de domicílios vivendo com menos de um salário mínimo aumenta significativamente entre 2008 e 2010 em todos os estados, permanecendo estável de 2008 até 2019. Apesar das curvas terem trajetórias semelhantes com os estados do Norte, os valores do Nordeste são maiores e mais próximos da média, fazendo da região a que concentra os estados com a maior demanda por políticas sociais.

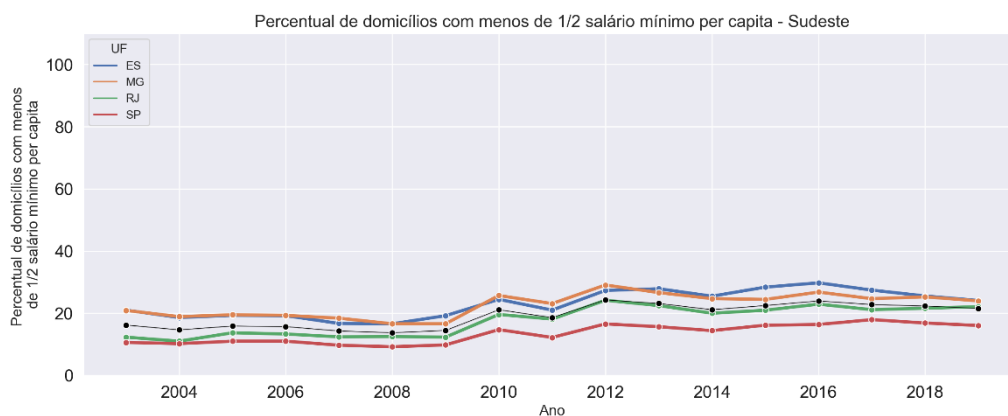
Figura 26 Demanda – Nordeste



Fonte: elaboração própria a partir dos dados do IBGE

O Sudeste tem a terceira maior média regional do percentual de domicílios com menos de meio salário mínimo *per capita*. São Paulo é o estado com os menores percentuais, e o Espírito Santo com os maiores, onde ocorre um aumento em 2016 que se encontra com a média da região em 2019. 2008-2010 também representou um aumento da média da demanda para os estados do Sudeste, que também mantiveram os percentuais alcançados e não recuaram desde 2010.

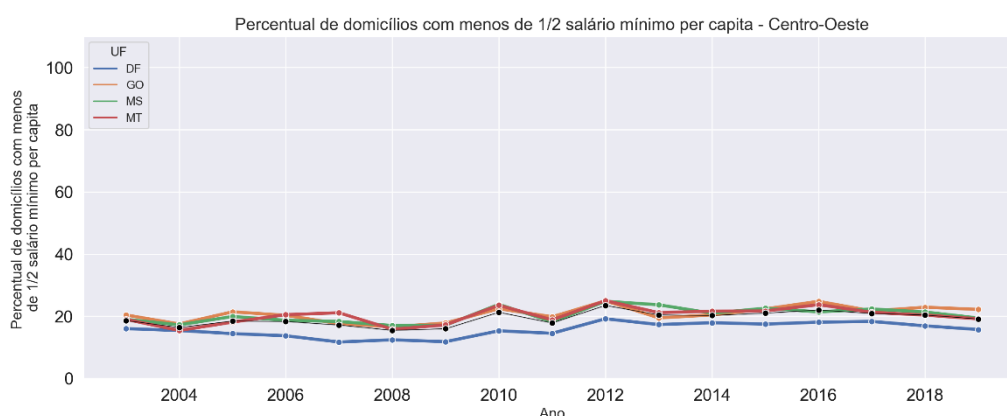
Figura 27 Demanda – Sudeste



Fonte: elaboração própria a partir dos dados do IBGE

O Sudeste tem a terceira maior média entre as regiões do percentual de domicílios com menos de meio salário mínimo *per capita*. São Paulo é o estado com os menores percentuais, e o Espírito Santo com os maiores, onde ocorre um aumento em 2016 que se encontra com a média da região em 2019. 2008-2010 também representou um aumento da média da demanda para os estados do Sudeste, que também mantiveram os percentuais alcançados e não recuaram desde 2010.

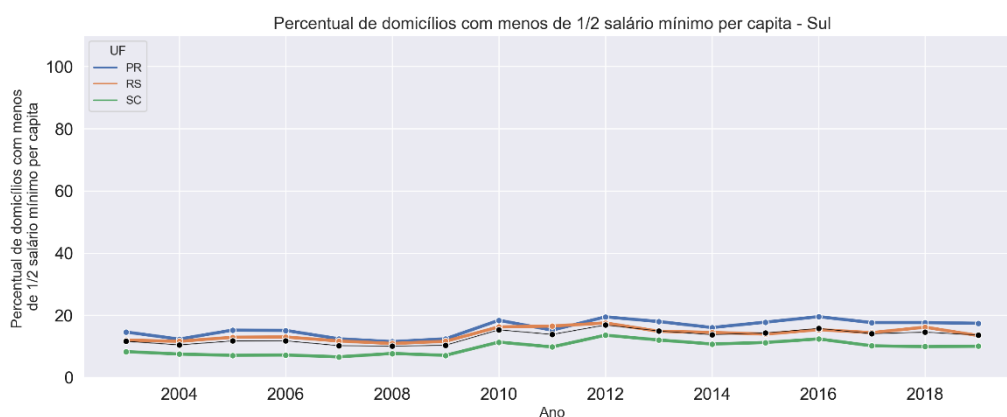
Figura 28 Demanda – Centro-Oeste



Fonte: elaboração própria a partir dos dados do IBGE

O Centro-Oeste e o Sul apresentam variações semelhantes. Em ambas as regiões, os valores são os menores do Brasil. Além disso, ambas têm um estado que se destaca em todos os anos da série como o menor percentual de domicílios abaixo de meio salário mínimo *per capita*. No caso Centro-Oeste, o Distrito federal, e o no caso do Sul, Santa Catarina. Como é possível observar nas imagens 40 e 41, a média da região, representada pela linha preta, se mantém estável entre os anos.

Figura 29 Demanda – Sul



Fonte: elaboração própria a partir dos dados do IBGE

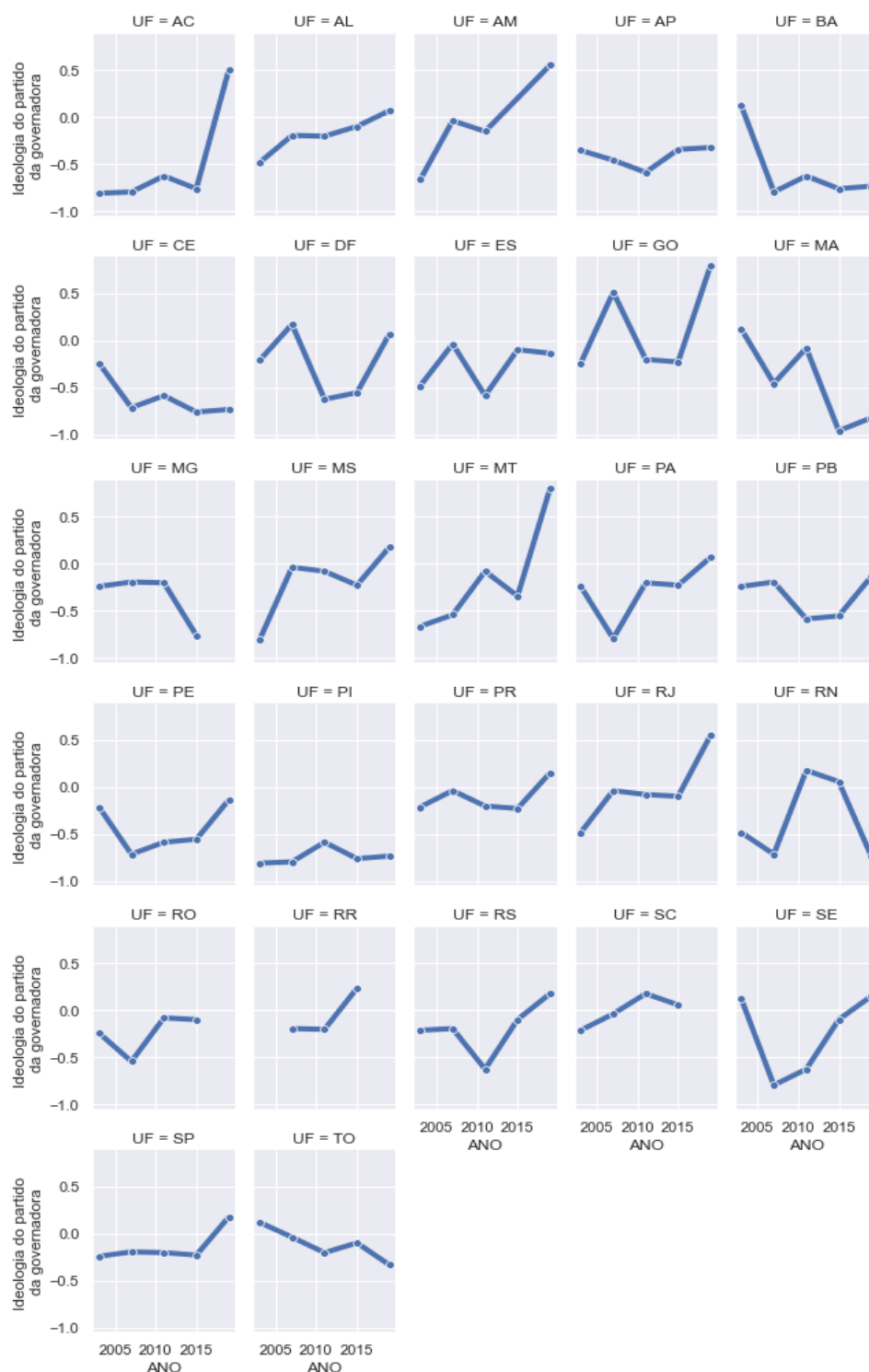
Ideologia

Governantes podem optar ou não por aumentar o gasto social a fim de maximizar seus ganhos eleitorais, pois, há outras formas de gerar bem-estar para o eleitorado que vão além do gasto social, como políticas fiscais e infraestrutura. Um dos fatores que influencia no tipo de gasto escolhido é a ideologia. Conforme argumentado por Hicks e Swank (1992), o alto comparecimento eleitoral²⁵ associado a governantes de partidos de esquerda impactam na ampliação dos estados de bem-estar social. Por isso, neste trabalho espera-se que

H8: quando a governadora for de um partido de esquerda, maior o gasto social.

Na figura 30, é plotado o índice de ideologia de Power e Zucco (2009), em que quanto mais próximo de -1, mais à esquerda o partido da governadora. Em alguns estados do Nordeste, como Piauí, Bahia, Maranhão e Ceará, mantiveram-se governados por partidos de esquerda. Porém, na maioria dos estados brasileiros, os partidos das governadoras se aproximaram do centro, como é o caso de Alagoas e Paraná. Também há casos de estados que foram mais à direita após 2018, como Rio de Janeiro, Acre e Amazonas, com incumbentes alinhadas às coalizões do Presidente Bolsonaro. A importância da variável de ideologia é inferir sobre outras formas de olhar a gestão do Estado. E a variação de momentos ideológicos entre os estados denota que múltiplas visões participaram das gestões, possibilitando testar o efeito da variável enquanto controle no gasto social.

²⁵ Medida comum na literatura da Ciência Política americana. O objetivo é observar o nível de tensão política que os incumbentes enfrentam.

Figura 30 Ideologia

Fonte: elaboração própria a partir dos dados de Power e Zucco (2019)

Trajetória na provisão de serviços públicos

Os estados brasileiros apresentam trajetórias distintas na provisão de serviços públicos. Sátyro (2014) argumenta que a construção heterogênea do Estado de bem-

estar brasileiro gerou padrões distintos de provisão de serviços públicos no país, impactando na dimensão de cidadania que é observada entre os estados. Essas discrepâncias são observadas nas diferentes capacidades institucionais na assistência social (SÁTYRO; CUNHA; CAMPOS, 2016; SILVA, 2015; SOUZA, 2018) e nos diferentes graus de cooperação entre estados e municípios na saúde (MENICUCCI; MARQUES, 2016).

Entendendo que existem uma série de dimensões que compõem a trajetória dos estados, como desempenho econômico e reformas institucionais, este trabalho vai usar como *proxy* da trajetória de investimento social dos estados a variável dependente da pesquisa em um período anterior à observação. Logo, a trajetória de um estado em t é a variação no gasto social em $t-1$. Dessa forma, espera-se que

H9: quanto maior a variação em $t-1$, maior a variação do gasto social em t .

CAPÍTULO 3 – DESENHO DE PESQUISA

O objetivo deste trabalho é testar se o gasto social é a preferência de investimento público das governadoras, em contextos em que há maior capacidade governativa. Isto é, contexto de maior competição política, maior capacidade técnica e maior presença e partidarização dos cargos de confiança. Assim, nossa hipótese principal é que:

Hipótese principal: *quanto maior a capacidade governativa, maior o gasto social*

Abaixo, será detalhado o desenho desta pesquisa. Primeiro, é apresentado o quadro de variáveis na tabela 4 e alguns referenciais teóricos para a validação da configuração do modelo. Na seção seguinte, é detalhada a metodologia de mensuração da variável dependente. Logo após, as especificações da amostra. Na quarta seção, é apresentada a metodologia de inferência e os modelos estimados. Na quinta subseção é detalhada a coleta dos dados empíricos. A última seção do capítulo apresenta os testes realizados para observar problemas no uso do estimador, como multicolinearidade e não-linearidade.

3.1 – Variáveis explicativas, variáveis de controle e hipóteses

Este trabalho pertence a uma agenda de pesquisa voltada a entender os meandros das relações administrativas nos estados brasileiros. Sobretudo, quais fatores impactam a produção de políticas públicas. Além das produções com enfoque nas relações intergovernamentais²⁶, alguns trabalhos propõem análises que incorporam fenômenos externos às relações da administração pública, em especial os fenômenos políticos.

No caso da pergunta deste trabalho – por que governadoras criam políticas sociais? –, o principal referencial no caso brasileiro é Sátyro (2007, 2013) no entendimento dos “determinantes políticos das políticas sociais”. Este trabalho usa enquanto referencial analítico as variáveis explicativas mobilizadas por Sátyro (2007, 2013) para operacionalizar o conceito de governabilidade. Esta análise contribui para a literatura adicionando uma nova forma de olhar para a manutenção de poder nos estados, por

²⁶ Ver Arretche (1998), Menicucci e Marques (2016), Silva (2020), Soares e Cunha (2016) e Souza (2018)

meio do número de mandatos, e ao incorporar variáveis da burocracia enquanto uma dimensão de capacidade de formulação das políticas. O incremento das variáveis da burocracia enquanto uma dimensão de governança parte das conclusões chegadas por Menicucci e Marques (2016), Silva (2015) e Souza (2018) da disposição do aparato administrativo nos estados para coordenar ações locais e nacionais nas políticas sociais. A tabela 10 resume as variáveis independentes e as hipóteses esperadas para cada uma delas.

Tabela 10 Variáveis independentes e sentido das hipóteses

Conceito chave	Variável	Referência	Expectativa da relação com o gasto social
Explicativas			
Competição política	Percentual de votos na governadora no primeiro turno	(SÁTYRO, 2007)	Quanto menor, maior o gasto social
	Número Efetivo de Partidos (NEP)	(LAAKSO; TAAGEPERA, 1979)	Quanto maior, maior o gasto social
	Número de mandatos prévios do partido do incumbente no estado	(ABRUCIO, 1994)	Quanto menor, maior o gasto social
Capacidade técnica e cargos de confiança	Percentual de burocratas com ensino superior na administração pública estadual	(EVANS; RAUCH, 1999; GRIN et al., 2018)	Quanto maior, maior o gasto social
	Percentual de vínculos temporários na administração pública estadual	(PETERS, 2018; SOUZA, C.; FONTANELLI, 2020)	Quanto maior, maior o gasto social
	Dummy para a posse de secretário filiado a um partido político ou na educação, ou na saúde ou na assistência social	(BATISTA; LOPEZ, 2021; LOPEZ; PRAÇA, 2015)	Quando sim, maior o gasto social
Controle			
Demanda	Percentual de domicílios vivendo com menos de meio salário-mínimo per capita	(LUPU; PONTUSSON, 2011)	Quanto maior, maior o gasto social
Trajetória	Taxa anual do gasto social estadual no $t-1$	(HICKS; SWANK, 1992)	Quanto maior, maior o gasto social
Ideologia	Medida que varia de -1 até 1, sendo -1 o máximo à esquerda e 1 o máximo à direita	(SÁTYRO, 2013, 2014)	Quanto menor, maior o gasto social

Fonte: elaboração própria

3.2 – Metodologia e mensuração da variável dependente

Este trabalho também se diferencia na literatura por observar o gasto social enquanto a taxa anual, e não no seu valor absoluto. Dado o objetivo de testar o impacto da configuração política e as diferenças nas trajetórias dos estados nas políticas sociais, a variável dependente precisa refletir o quanto foi *incremento* do gasto proporcionalmente ao que já é empenhado, e não no *quanto* se gasta. Por isso, o trabalho usa enquanto variável dependente a taxa anual do gasto social estadual.

Antes de calcular a taxa anual do gasto social estadual, o valor é ajustado por meio do pacote estatístico *deflate br*, que leva em conta a razão do IPCA entre os anos para transformar o valor nominal em valor real. Isso é feito para comparar uma capacidade semelhante de execução do gasto. O cálculo da taxa anual do gasto social estadual (v) se dá de acordo com a equação 1. Para cada estado (i), o cálculo da variação é o valor do gasto social (g) no ano t , menos o valor do gasto social no ano anterior, $t - 1$ e dividido pelo valor em $t - 1$. Para obter a taxa, o quociente é multiplicado por 100.

Equação 1. Taxa anual do gasto social

$$v_{it}(g) = \frac{g_{it} - g_{it-1}}{g_{it-1}} \times 100$$

Sendo o gasto social a soma do que é empenhado nas políticas de educação, saúde e assistência social, também é de interesse desta análise testar separadamente a taxa para as três políticas. A importância se dá em construir uma inferência para as variações específicas de cada política, que podem ser mascaradas na taxa agregada.

3.3 – Recorte temporal, amostra e número de observações

Dada a diversidade de acontecimentos nas políticas sociais e os diferentes ciclos eleitorais, a amostra vai incluir toda a série temporal disponível pela Secretaria do Tesouro Nacional, onde é possível segmentar as contas “Educação”, “Assistência social” e “Saúde”. Dessa forma, a variável dependente vai de 2002 até 2020. Sendo o nível de análise os estados, as 26 unidades da federação mais o distrito Federal, construindo um painel de 486 observações.

3.4 – Modelos de análise

Para uma variável contínua, a Regressão Linear de Mínimos Quadrados Ordinários (MQO) é o modelo mais recomendado (FIGUEIREDO *et al.*, 2011). E se tratando de um banco de dados em painel, sendo i os estados brasileiros, é preciso levar em conta na análise que existem características inerentes à trajetória de cada estados. Logo, o modelo de regressão linear precisa ter efeitos fixos para considerar pontos de partida distintos para cada unidade da federação, evitando um viés observado na amostra. O modelo está descrito na equação 2.

Equação 2: MQO com efeitos fixos

$$\begin{aligned} \gamma_{it} = & \beta_1 p_turno_{it} + \beta_2 NEP_{it} + \beta_3 n_mantados_{it} + \beta_4 p_superior_{it} \\ & + \beta_5 p_comissionados_{it} + \beta_6 d_sec_filiação_{it} + \beta_7 p_pobres_{it} \\ & + \beta_8 taxa_ant_{it} + \beta_9 ideologia_{it} + \alpha_i + u_{it} \end{aligned}$$

Cada parâmetro da equação significa:

- $\beta_1, \beta_2, (\dots), \beta_k$: coeficientes de regressão, que representam a variação observada na variável dependente quando a variável associada ao coeficiente varia em uma unidade.
- p_turno : percentual de votos na governadora no primeiro turno
- NEP : Número Efetivo de Partidos
- $n_mantados$: número de mandatos que partido teve no estado
- $p_superior$: percentual de burocratas com ensino superior na administração pública estadual
- $p_temporario$: percentual de burocratas em vínculos temporários na administração pública estadual
- $d_sec_filiação$: secretária da educação, da saúde, da assistência e da habitação filiadas aos partidos da coalizão da governadora
- $p_domicilio$: percentual de domicílios vivendo com menos de meio salário-mínimo *per capita*
- $taxa_ant$: taxa anual do gasto social estadual no t-1
- $ideologia$: Medida que varia de -1 até 1, sendo -1 o máximo à esquerda e 1 o máximo à direita
- α_i : efeitos fixos por unidade da federação
- u_{it} : erro padrão da regressão

Para dar robustez teórica aos resultados, as variáveis vão ser combinadas em quatro modelos distintos de acordo com o seu conceito chave, como mostra a tabela 5. Essa configuração se repete nas duas variáveis dependentes e nas desagregações de cada uma delas, conforme citado acima.

Tabela 11 Modelos

Conceito chave	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4
Competição política	X		X	X
Capacidade burocrática		X	X	X
Demanda				X
Trajetória				X
Ideologia				X

Fonte: formulação própria

3.5 – Coleta de dados

Todas as fontes de dados da pesquisa são secundárias. A construção dos indicadores e a execução dos modelos foi realizada em um *script* no *software* Python, linguagem aberta para análise de dados²⁷. Na tabela 6, resumo as variáveis independentes, a fonte do dado bruto para formular a variável e qual tipo de mensuração do dado.

Para coletar os dados que constroem a variável dependente, a taxa anual do gasto social, foi utilizada a API do Tesouro Nacional, que oferece a série temporal entre 2013 e 2020. Para os anos de 2002 até 2012 foi usado o Relatório de Execução Orçamentária dos estados disponibilizado pelo Tesouro Nacional²⁸.

As variáveis de interesse relacionadas às eleições foram elaboradas com dados do TSE coletados por meio do pacote *electionsBR*²⁹. As variáveis sobre a burocracia foram coletadas no Atlas do Serviço Público e no CEPESP Data. Dada a indisponibilidade dos dados de cargo comissionado para a série temporal deste trabalho – 2002 até 2020 – o dado foi sintetizado por meio de duas bases de dados, a

²⁷ Os dados para replicação podem ser obtidos no link abaixo. Qualquer erro de manipulação ou coleta é de completa responsabilidade do autor deste trabalho, disponível em <https://drive.google.com/drive/folders/1ddAAuxEZFI9G3AjoF8Y41fkx3uwFPH7O?usp=sharing>

²⁸ <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-de-execucao-orcamentaria/2013/26>

²⁹ <https://pypi.org/project/electionsBR/>

do Atlas do Serviço Público³⁰, que contém o total de estatutários e celetistas por estado para cada ano, e a RAIS³¹, que contém todos os vínculos públicos para órgãos do poder executivo estadual. A diferença entre os valores qualifica o que o Atlas do Serviço Público chama de “vínculos temporários”, constituído de cargos comissionados, estagiários e terceirizados.

Tabela 12 Variáveis independentes, fonte do dado bruto e mensuração

Conceito chave	Variável independente	Fonte do dado bruto	Mensuração
Interesse			
Competição política	Percentual de votos na governadora no primeiro turno	TSE - <i>ElectionsBR</i>	Quantitativa contínua
	Número efetivo de Partidos (NEP)	TSE - <i>ElectionsBR</i>	Quantitativa contínua
	Quantidade de mandatos que o partido já teve no estado	TSE - <i>ElectionsBR</i>	Quantitativa discreta
Capacidade técnica e cargos de confiança	Percentual de burocratas com ensino superior na administração direta	Atlas do Serviço Público	Quantitativa contínua
	Percentual de burocratas de vínculos temporários na administração pública	RAIS – Base dos Dados + Atlas do Serviço Público	Quantitativa contínua
	Dummy para a posse de secretário filiado a um partido político ou na educação, ou na saúde ou na assistência social	CEPESP Data ³²	Binária
Controle			
Demanda	Percentual de domicílios vivendo com menos de meio salário-mínimo <i>per capita</i>	Síntese de Indicadores Sociais do IBGE ³³	Quantitativa contínua
Trajetória	Taxa de variação do gasto social no <i>t-1</i>	Secretaria do Tesouro Nacional	Quantitativa contínua
Ideologia	Medida que varia de -1 até 1, sendo -1 o máximo à esquerda e 1 o máximo à direita	<i>Brazilian Legislative Survey</i>	Quantitativa contínua

Fonte: formulação própria

³⁰ <https://www.ipea.gov.br/atlasestado/filtros-series/21/totais-de-vinculos-de-trabalho>

³¹ <https://basedosdados.org/dataset/br-me-rais>

³² <https://cepespdata.io/consulta/secretarios>

³³ <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/saude/9221-sintese-de-indicadores-sociais.html?=&t=o-que-e>

3.6 – Testes para um MQO

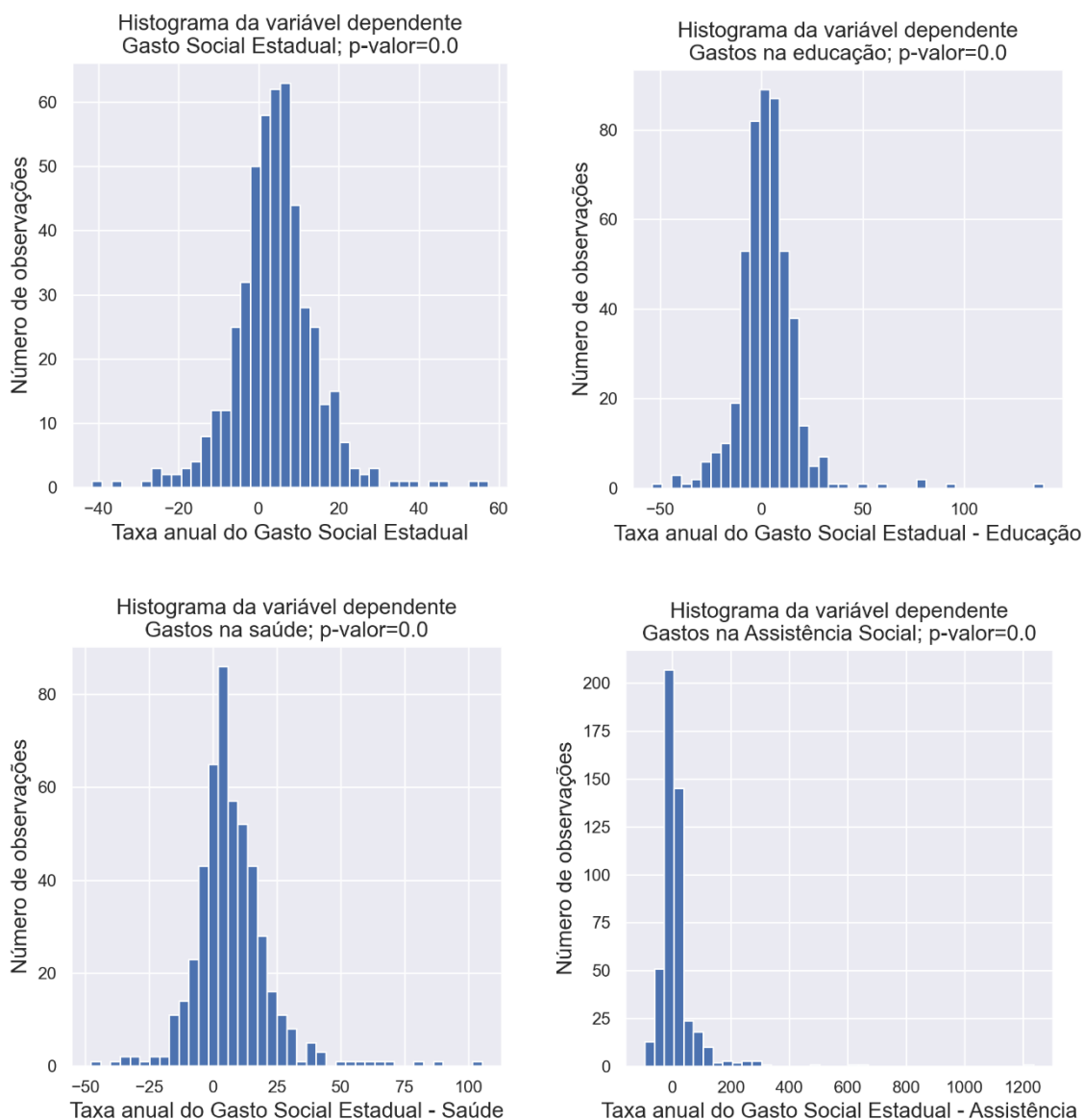
O teste de correlação entre as variáveis independentes deve ser feito para avaliar se a covariância dos preditores com o predito pode estar correlacionada, gerando um viés no resultado do modelo. Caso as variáveis sejam correlacionadas, o modelo é multicolinear, quebrando um dos pressupostos para um modelo de MQO. Na tabela 13, é possível observar que há apenas uma correlação moderada³⁴ entre as variáveis independentes, entre percentual de ensino superior e percentual de temporários. Entretanto, essa covariância é esperada porque há uma intersecção entre as duas medidas. Um segundo teste para a adequabilidade do MQO é a normalidade das variáveis dependentes, feito neste trabalho com histograma e Teste T. Todas as taxas tiveram p-valor<0.05, descartando a hipótese nula de que a distribuição não é normal, como plotado na figura 31.

Tabela 13 Correlação das variáveis independentes

	p_turno	n_mandatos	NEP	p_temporario	p_superior	d_sec_filiacao	p_domicilio	ideologia	taxa_ant
p_turno	1	0,12	-0,06	0,21	0,14	0,04	0,10	-0,17	0,00
n_mandatos		1	0,05	0,00	0,16	-0,11	0,08	-0,11	-0,05
NEP			1	-0,03	0,00	-0,18	0,23	0,10	-0,07
p_temporario				1	0,46	-0,04	-0,34	0,08	0,04
p_superior					1	-0,16	-0,31	0,26	-0,03
d_sec_filiacao						1	-0,06	-0,09	0,03
p_domicilio							1	-0,22	-0,04
ideologia								1	-0,03
taxa_ant									1

Fonte: formulação própria

³⁴ Entende-se correlação moderada entre 0,3 e 0,6, e correlação forte acima de 0,7.

Figura 31 Distribuição das variáveis dependentes + teste t**Fonte:** elaboração própria

CAPÍTULO 4 – CAPACIDADE GOVERNATIVA E GASTO SOCIAL

Por que governadoras criam políticas sociais estaduais? Para responder à pergunta da pesquisa, o capítulo de resultados se divide nas seguintes partes. A primeira subseção dialoga com o capítulo 1 do trabalho, trazendo a relação entre as mudanças institucionais observadas em cada política social e como elas alteram a dinâmica de expansão ou retração dos gastos sociais em cada estado. Para isso, são analisados os dados empíricos da evolução da taxa junto aos marcos institucionais. As conclusões reforçam a premissa do trabalho de que governadoras criam políticas sociais e que os estados seguem trajetórias distintas na expansão/retração da sua proteção social, mesmo com as diretrizes nacionais incidindo sobre as suas práticas.

A segunda subseção do capítulo de resultados dialoga com o capítulo 2 do trabalho, em que são apresentadas as hipóteses do capítulo para a relação entre capacidade governativa e gasto social. Os testes de hipótese foram feitos por meio de modelos de Mínimos Quadrados Ordinários com estimadores de Efeitos Fixos, sendo a variável dependente – e proxy para as políticas sociais – a taxa anual de gasto social estadual. O gasto social também é analisado desagregado, ou seja, nas taxas anuais dos gastos estaduais em saúde, educação e assistência social.

4.1 – Variação do gasto social dos estados

Neste trabalho, o gasto social é composto pelas despesas empenhadas em três funções do orçamento dos estados: assistência social, educação e saúde. As despesas empenhadas traduzem o que é desenhado no plano político dos estados. Entre o caminho para ser liquidado, esses valores passam por uma série de decisões administrativas que, por muitas vezes, não refletem as intenções políticas. Como o foco desse trabalho é a formulação, não a implementação, o empenho se torna a etapa apropriada para ser usada enquanto *proxy*.

Na série que começa em 2003 e termina em 2020, é possível observar que a maior parte dos recursos que compõem o gasto social são originados da saúde e da educação. Como é possível observar na tabela 14, entre 2003 até 2019, a educação corresponde a maior parcela dos recursos que serão tratados neste trabalho como gasto social. Até 2014, a diferença entre os percentuais das áreas superava 10 pontos percentuais. Essa diferença entre saúde e educação diminui, culminando em 2020 com a saúde ultrapassando a Educação. Entretanto, em 2020, o aumento da

participação da saúde no gasto social se deu, possivelmente, em razão da pandemia do COVID-19. Mas, é importante destacar que essa diferença já diminuía com o passar dos anos.

Tabela 14 Composição do gasto por política social

Ano	Assistência Social	Educação	Saúde
2003	3,55%	32,60%	32,60%
2004	2,65%	58,31%	39,04%
2005	3,07%	57,12%	39,81%
2006	3,03%	57,00%	39,97%
2007	2,76%	57,31%	39,93%
2008	2,52%	58,35%	39,14%
2009	2,87%	56,56%	40,56%
2010	2,94%	55,78%	41,28%
2011	3,03%	57,75%	39,22%
2012	2,94%	54,92%	42,14%
2013	3,19%	54,03%	42,78%
2014	3,22%	53,12%	43,66%
2015	2,89%	52,81%	44,29%
2016	2,52%	52,84%	44,63%
2017	2,67%	52,42%	44,91%
2018	2,51%	51,94%	45,56%
2019	2,34%	51,87%	45,79%
2020	2,75%	46,79%	50,46%

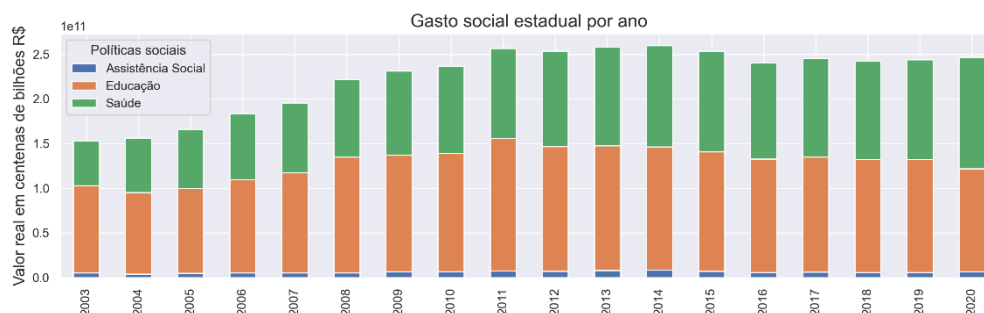
Fonte: formulação própria a partir dos dados do Tesouro Nacional

Entre 2003 e 2011 os estados passaram a empenhar cada vez mais despesas no gasto social, como mostrado na figura 32. O total das três áreas, que em 2003 correspondia a R\$ 153 bilhões, passa para R\$ 256 bilhões em 2011³⁵. A principal diferença se dá na saúde. Os recursos da saúde dobraram nesse período, foram de R\$ 49 bilhões em 2003 para R\$ 100 bilhões em 2011. Entre 2003 e 2011, uma série de explicações institucionais podem ser relacionadas a essas mudanças no valor agregado. Apenas para citar duas dessas medidas, a Emenda à Constituição nº 29 de 2000 passa a exigir um mínimo da receita estadual a ser aplicada na saúde. Além disso, em 2006, é divulgado o Pacto pela Saúde, que prevê aos estados responsabilidades práticas, como a elaboração e implementação do Plano de Regionalização.

³⁵ A tabela com os valores por ano é o apêndice 1 deste trabalho.

O período entre 2011 e 2014 representam os maiores valores do gasto social estadual. Em 2011, a educação aumenta sua participação no gasto social, e entre 2012 e 2014 a saúde aumenta sua participação. De 2014 em diante, o gasto social sai de R\$ 253 bilhões para R\$ 240 bilhões no ano seguinte. Essa diferença entre as políticas e entre os anos vai ser explorada mais à frente.

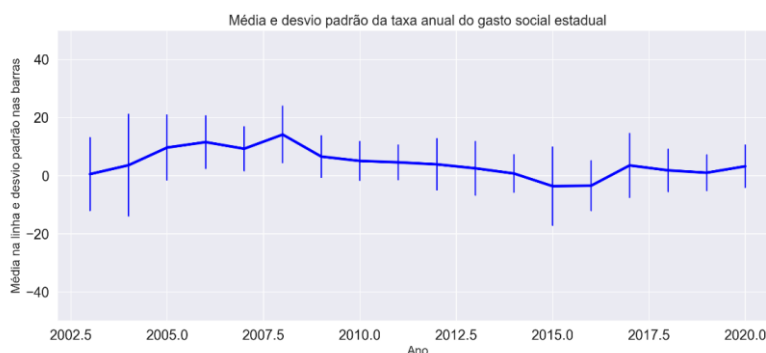
Figura 32 Composição do gasto social por ano



Fonte: formulação própria a partir dos dados do Tesouro Nacional

A explicação institucional para a evolução do gasto social foca nas mudanças das regras das políticas para justificar a variação do GSE. Para que essa hipótese seja válida para explicar a variação da taxa anual, espera-se que os estados venham a convergir durante os anos analisados ou na retração ou na ampliação da proteção social estadual. Ao direcionar a atenção para os momentos de crescimento, a taxa anual de gasto social estadual teve, em média, dois momentos de crescimento em variações positivas. O primeiro entre 2004 e 2008, o segundo entre 2016 e 2017. Comparando apenas as médias na figura 33 e levando em conta os desvios padrões, os momentos de crescimento não foram acompanhados por todas as unidades da federação, especialmente entre 2004 e 2005.

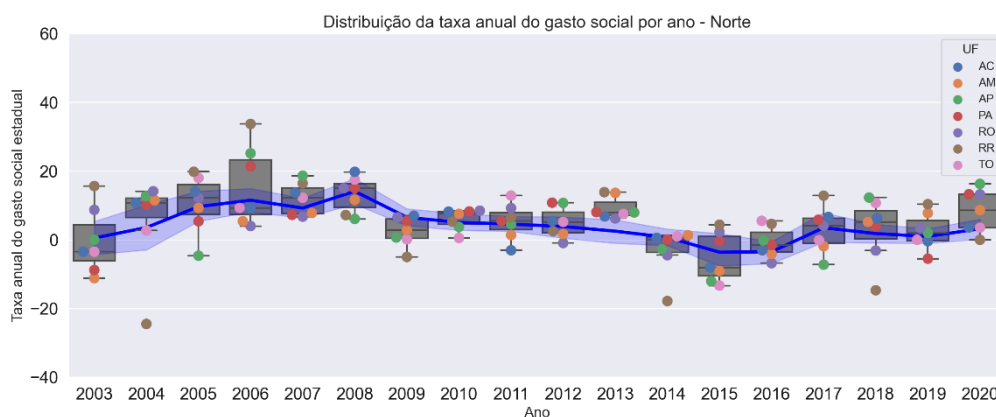
Figura 33 Evolução da taxa anual do gasto social estadual



Fonte: formulação própria a partir dos dados do Tesouro Nacional

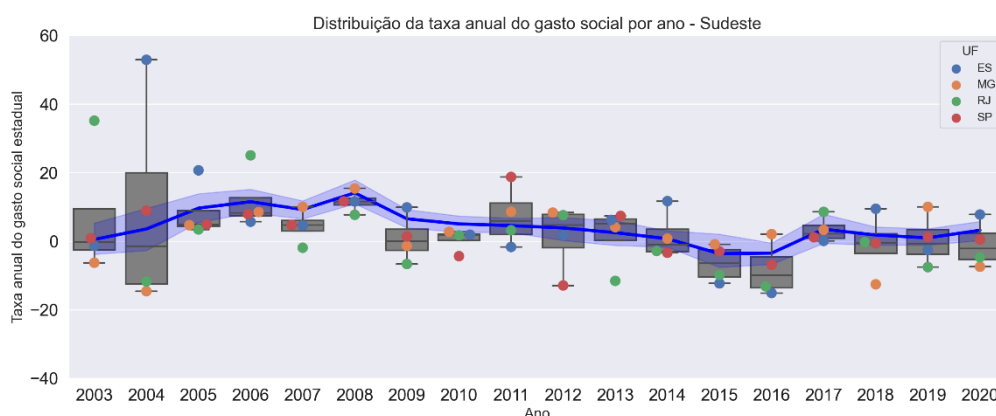
Nos gráficos analisados abaixo por região, as linhas azuis representam a média nacional da taxa do gasto social estadual e as sombras azul representam o desvio padrão. Na região Norte, a expansão nacional do gasto social estadual iniciada em 2004 foi impulsionada por quase todos os estados da região, sendo apenas Tocantins o estado que retraiu a proteção social no ano. Entretanto, o estado retoma nos anos seguintes e fica acima da média nacional em 2005 e 2006. Importante observar que no início da queda da taxa anual em 2009, todos os estados da região estiveram abaixo da média. Esse movimento convergente não é observado no crescimento da proteção social estadual em 2017, em que metade dos estados da região estiveram abaixo da média nacional – Tocantins, Amazonas e Amapá.

Figura 34 Distribuição da taxa anual do gasto social estadual - Norte



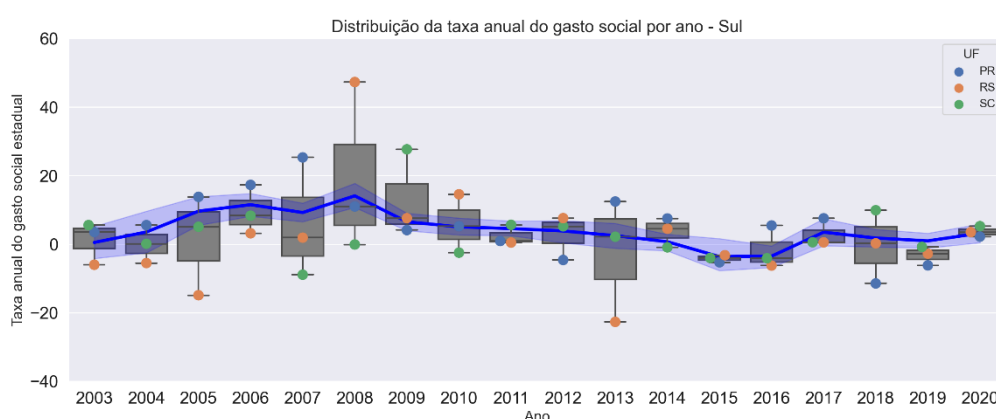
Fonte: formulação própria a partir dos dados do Tesouro Nacional

No Sudeste, o Espírito Santo e o Rio de Janeiro foram *outliers* positivos no primeiro momento de expansão do gasto entre 2004 e 2006, enquanto Minas se manteve constante na média nacional. Ao contrário do Norte, os estados do Sudeste não se mantiveram tão próximos a média nacional. O Rio de Janeiro, após 2006, ficou abaixo da média nacional até 2011, com retração da proteção social em 2009. O crescimento nacional da proteção estadual observado em 2017 foi acompanhado por todos os estados do Sudeste, que ficaram dentro de um desvio padrão da média, para mais ou menos ou acima de um desvio padrão positivo. Da mesma forma que Roraima é um caso extremo na série temporal entre os estados do Norte, o Espírito Santo é o caso extremo do Sudeste com movimentos distantes da média.

Figura 35 Distribuição da taxa anual do gasto social estadual - Sudeste

Fonte: formulação própria a partir dos dados do Tesouro Nacional

Ao contrário do Norte e do Sudeste, a expansão observada entre 2005-2008 não foi acompanhada por todos os estados em pelo menos algum dos anos. O Paraná liderou a expansão no gasto social a partir de 2005, enquanto o Rio Grande do Sul esteve abaixo da média nacional até 2007. Santa Catarina também esteve abaixo da média nacional no período, apenas expandindo o gasto social em 2009. Entretanto, a retomada da expansão nacional da taxa anual do gasto social estadual observada em 2017 foi feita pelos três estados em conjunto, que permaneceram próximos à média.

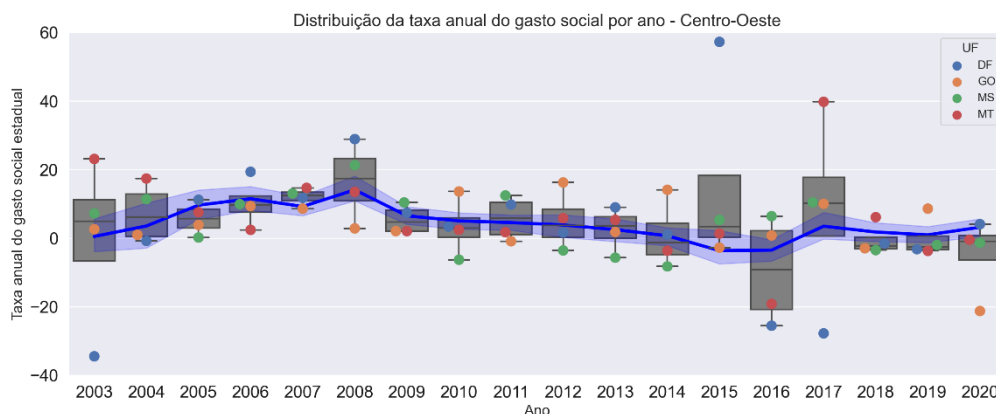
Figura 36 Distribuição da taxa anual do gasto social estadual - Sul

Fonte: formulação própria a partir dos dados do Tesouro Nacional

No Centro-Oeste, os estados convergiram e acompanharam o crescimento nacional entre 2005 e 2008. Mesmo assim, o Distrito Federal foi um outlier positivo na região e o estado que mais expande o gasto social estadual nesse período. Porém, a variação observada em 2017 não tem o mesmo comportamento de convergência,

sendo o Mato Grosso o outlier positivo e o Distrito Federal o outlier negativo. Os estados passam a convergir nos dois próximos anos.

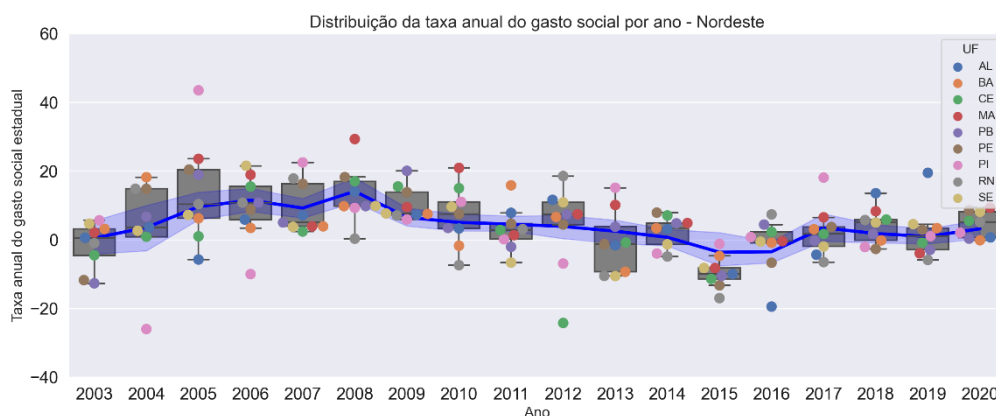
Figura 37 Distribuição da taxa anual do gasto social estadual – Centro-Oeste



Fonte: formulação própria a partir dos dados do Tesouro Nacional

Por fim, no Nordeste, Maranhão e Pernambuco lideraram a expansão do gasto entre 2005 e 2008. Apesar de alguns resultados que se distanciam da média nacional e do desvio padrão da região naquele ano, é possível observar que a maioria dos estados está próxima da média e dentro de dois desvios padrão do referido ano. Piauí é um caso divergente da tendência nacional, tendo a maior expansão da série temporal da região em 2005 e seguir com uma retração da proteção social em 2006.

Figura 38 Distribuição da taxa anual do gasto social estadual - Nordeste



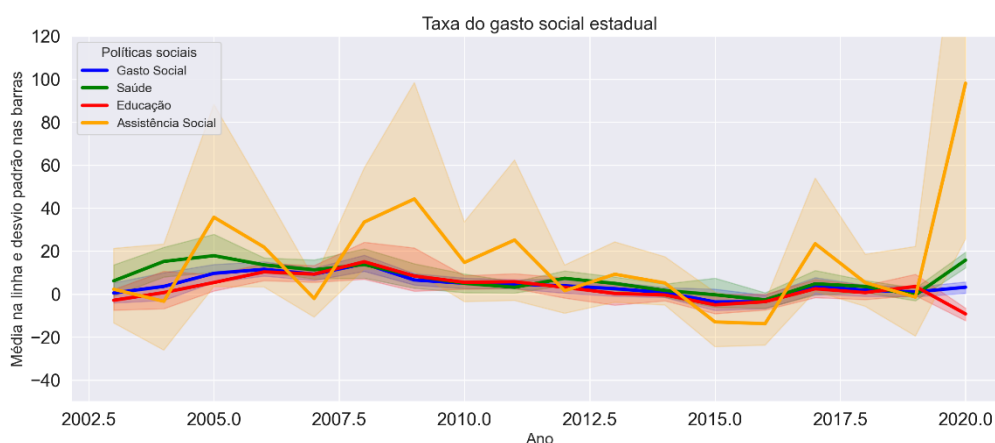
Fonte: formulação própria a partir dos dados do Tesouro Nacional

Comparando as regiões nos dois movimentos de expansão analisados, sendo 2005-2008 e 2016-2017, é possível observar que os dois momentos têm resultados distintos entre os estados. Enquanto no primeiro período há uma proximidade dos estados da média nacional, com poucos outliers, o segundo conta com um alto desvio

padrão e “puxada” apenas por alguns estados. Porém, o resultado para 2017 não pode ser interpretado diretamente enquanto um movimento independente dos estados diante da sua proteção social, visto que a taxa agrega políticas sociais com dilemas e marcos institucionais temporalmente distintos.

Diante da expectativa teórica de que mudanças institucionais possam motivar comportamentos convergentes dos estados na expansão ou retração do gasto social, o trabalho analisa as políticas sociais separadamente para inferir se existe relação entre a atribuição de papel aos estados na provisão de serviços sociais com o comportamento observado na taxa entre os estados. De acordo com a figura 39, é possível observar que a taxa anual do gasto social estadual evolui em semelhança as políticas de educação e saúde. A assistência nos estados diverge da evolução das outras políticas e do gasto social. Porém, a assistência corresponde entre os anos apenas entre 3% e 5% do montante total do gasto social entre os anos. Um comportamento distinto também acontece em 2020, em que a saúde aumenta a taxa e a educação diminui. Possivelmente em reflexo da pandemia. Abaixo, as políticas sociais são analisadas separadamente para verificar a relação das mudanças institucionais com a taxa de variação do total gasto em cada política.

Figura 39 Evolução da taxa anual do gasto social estadual e por política social



Fonte: formulação própria a partir dos dados do Tesouro Nacional

Educação

Quatro mudanças institucionais nas políticas de educação serão observadas entre os estados Brasileiros, descritas na tabela 15 e apresentas no capítulo 1. A primeira, a obrigação constitucional do gasto mínimo de 25% com educação. A

segunda e a terceira sendo o Fundef em 1996 e o Fundeb em 2006 e 2020, as principais fontes de recurso da educação. Por fim, a PEC de 2016 que congelou os gastos públicos por 20 anos.

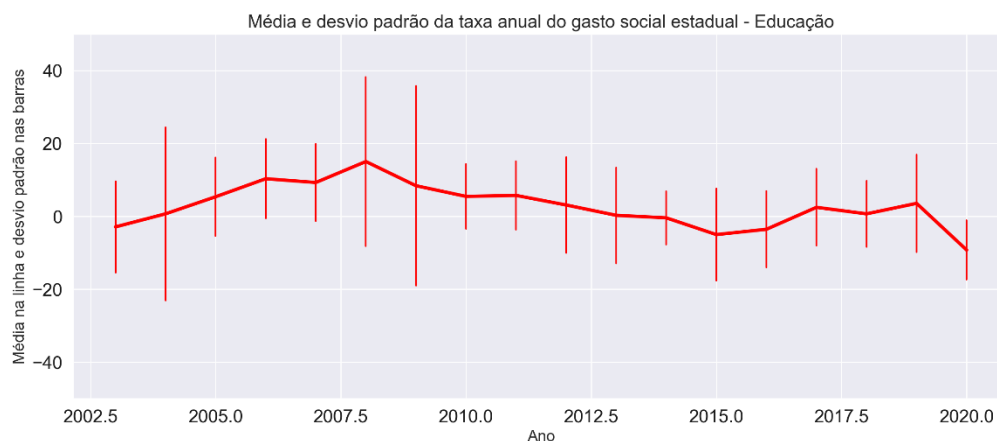
Tabela 15 Marcos institucionais da política de educação

Ano	Marco institucional	Papel dos estados
1988	Constituição	Gastar no mínimo 25% da receita em educação
1996	Fundef	Receber recursos quando não se atinge o mínimo por aluno
2006 e 2020	Fundeb	Receber as complementações da União na composição do Fundo
2016	PEC 241	Congela gastos da União ajustados pela inflação a partir de 2016

Fonte: formulação própria

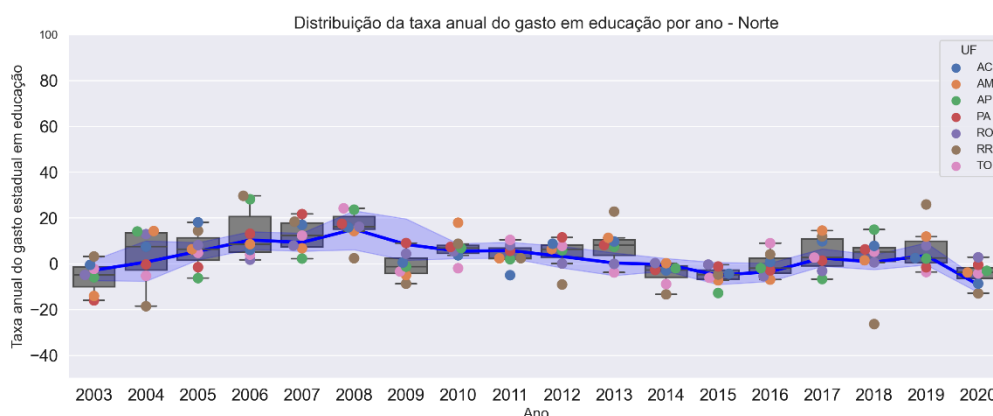
Partindo da média da taxa anual do gasto estadual em educação, a média se comporta de maneira semelhante a taxa anual do gasto social estadual, em que os anos de 2004 até 2008 apresentam um crescimento médio relevante, e 2016 até 2017 também representam uma expansão do gasto em educação. Comparando a figura 40 com a tabela acima, a série temporal só permite inferir sobre o Fundeb e a PEC 241. No caso do Fundeb, de 2006 até 2008 os estados ampliaram os gastos em educação na média. Porém, essa variação desacelera em 2008 até chegar próxima a seco em 2014.

A retração observada após 2014 quebra a expectativa empírica sobre o efeito do Fundeb, em que o gasto deveria ou ter taxas de variação positiva ou se aproximar de zero, visto que a regra para a transferência de recursos para os estados prevê um repasse por número de aluno, que precisaria variar de forma muito relevante para produzir um efeito na média da taxa anual do gasto. Dessa forma, entende-se que há uma terceira variável que motive os estados a retraírem os investimentos em educação. O mesmo pode ser observado para os efeitos esperados da PEC-241 para o orçamento da União, em que os estados ampliaram os gastos em educação a partir de 2017. Porém, essa relação da PEC com o gasto precisa ser ponderada pelo percentual do orçamento dos estados na educação compostos por transferências da União.

Figura 40 Média e desvio padrão da taxa do gasto estadual em educação

Fonte: formulação própria a partir dos dados do Tesouro Nacional

Analisando estado por estado, na região Norte, Roraima é o estado que mais se distancia da média na série temporal. Sobre os efeitos do Fundeb, é importante observar que, após 2006, continuaram existindo outliers entre os anos, como é o caso de Roraima em 2008 e Amazonas em 2010. Portanto, o Fundo não teve os resultados esperados em termos de convergência entre os estados. Da mesma forma que em 2017 a PEC não gerou uma retração do crescimento dos gastos em educação, com uma média nacional estável até 2019, sendo apenas Roraima um outlier negativo em 2018 e positivo em 2019.

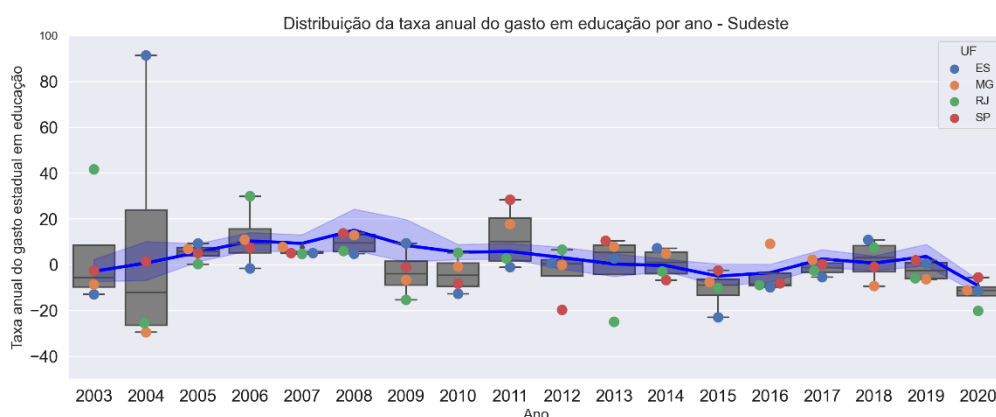
Figura 41 Média e desvio padrão da taxa do gasto estadual em educação - Norte

Fonte: formulação própria a partir dos dados do Tesouro Nacional

Analisando estado por estado, na região Sudeste, o Rio de Janeiro é o estado com mais *outliers* nos anos em que a taxa é observada. Ao contrário da região Norte,

as taxas observadas após 2006 são positivas, próximas da média e com todos os estados dentro de dois desvios-padrão. Entretanto, após 2008 os estados voltam a exibir taxas negativas no gasto em educação. Portanto, o Fundo também não teve os resultados esperados em termos de convergência entre os estados ao longo dos anos. Ao contrário da região Norte, as taxas observadas após a PEC de 2017 são de retração no gasto estadual em educação para todos os estados a partir de 2019.

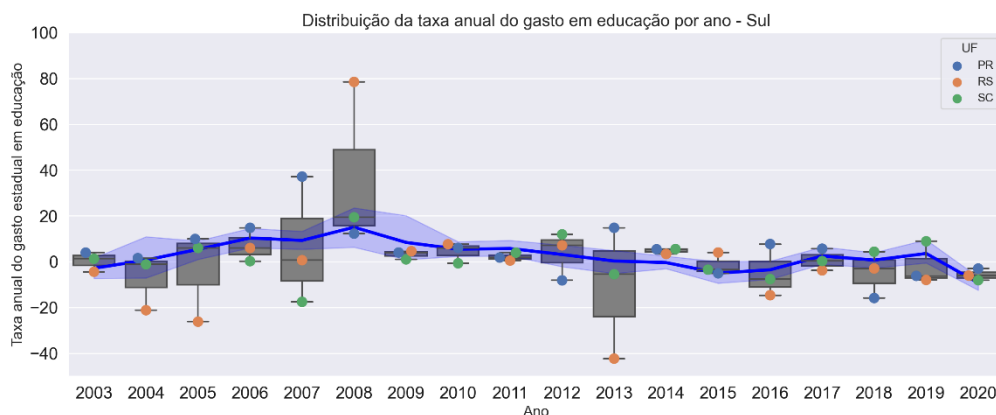
Figura 42 Média e desvio padrão da taxa do gasto estadual em educação - Sudeste



Fonte: formulação própria a partir dos dados do Tesouro Nacional

No Sul, a taxa anual dos gastos em educação tem um comportamento distinto da região Norte. Há uma divergência entre as trajetórias dos estados no gasto com educação. Paraná e Rio Grande do Sul expandem o gasto acima da média em 2006 e 2007, respectivamente. Ambos os estados se mantiveram na média entre 2007 e 2011, e retraíram o gasto em 2012 e 2013. Santa Catarina é um caso representativo da média nacional e se distancia em apenas dois anos, 2006 e 2007, conforme mostra a figura 43.

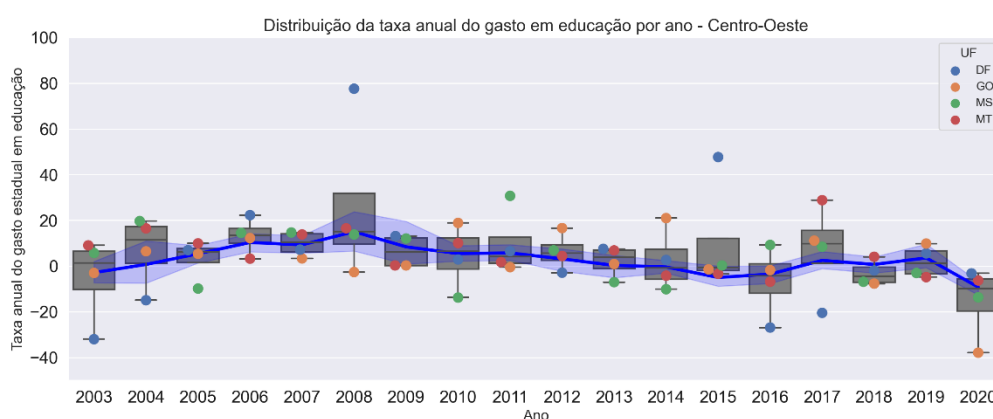
Figura 43 Média e desvio padrão da taxa do gasto estadual em educação - Sul



Fonte: formulação própria a partir dos dados do Tesouro Nacional

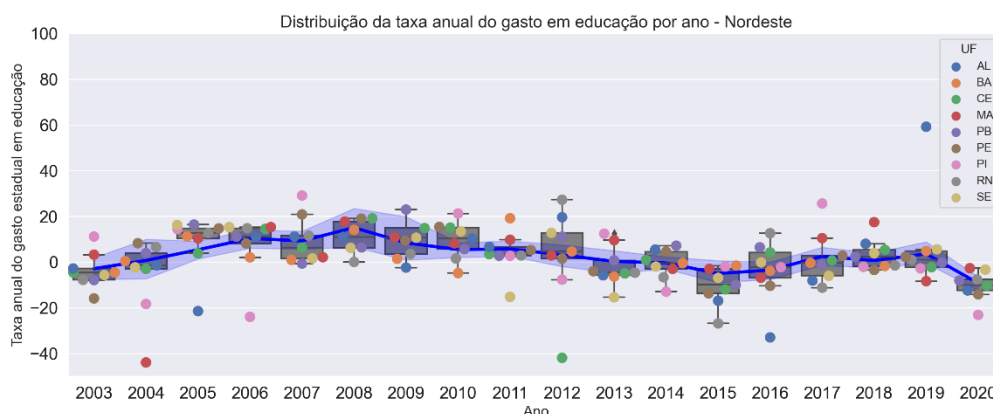
No Centro-Oeste, os resultados pós Fundeb também não são os mesmos entre os estados, com Goiás retraindo os gastos em educação em 2008 enquanto o Distrito Federal registrando a maior taxa anual do gasto em educação. O Mato Grosso do Sul também retraiu os gastos em educação em 2010, 2013 e 2014. Apenas o Mato Grosso se mantém na média nacional e tem uma taxa acima de zero até 2013. Em relação ao congelamento do orçamento da União, o Distrito Federal foi o único estado que retraiu a taxa anual do gasto em educação, enquanto o Mato Grosso teve sua maior taxa da série temporal naquele ano.

Figura 44 Média e desvio padrão da taxa do gasto estadual em educação – Centro-Oeste



Fonte: formulação própria a partir dos dados do Tesouro Nacional

No Nordeste, a maioria dos estados pós 2006 teve uma taxa anual positiva, o que se mantém até 2012. De 2013 até 2017 a maioria dos estados passa a retraindo os gastos em educação, que só volta a concentrar os estados do Nordeste acima de 0 em 2018 e 2019. O Nordeste se assemelha ao Norte com estados mais próximos da média nos anos posteriores ao Fundeb. Em relação a um possível efeito da PEC que congela os gastos da União, não é possível observar uma retração pós 2017. Inclusive, os anos de 2017, 2018 e 2019 tem os maiores outliers positivos da região na série temporal.

Figura 45 Média e desvio padrão da taxa do gasto estadual em educação – Nordeste

Fonte: formulação própria a partir dos dados do Tesouro Nacional

Ao comparar as regiões, é possível concluir que os anos após 2006 acumulam uma série de estados com taxas anuais positivas e dentro da média nacional. Esse efeito é teoricamente interessante para a literatura que aborda o exercício das instituições entre os estados, visto que o incremento no gasto ele acontece até um certo período após a aprovação do Fundeb. Depois, os estados voltam a exibir valores negativos na taxa dos gastos em educação, como é o caso do Nordeste em 2011 e do Sudeste em 2009.

Saúde

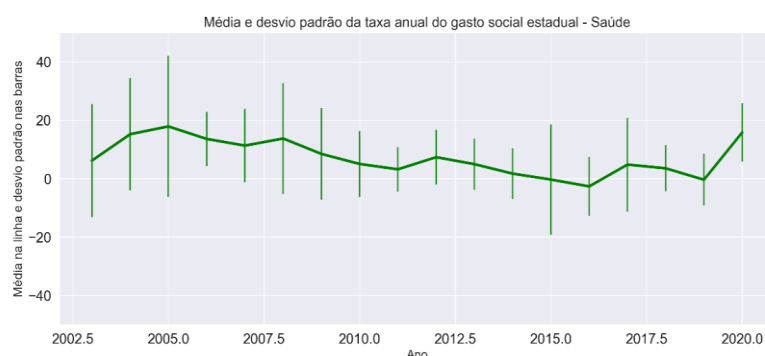
A construção do Sistema Único de Saúde transferiu atribuições aos estados que impactam na dinâmica de da entrega dos serviços de saúde, como consta na tabela 16 e foi apresentado no capítulo 1. Dado o recorte temporal do trabalho, o foco das análises abaixo se dará nos efeitos da NOAS SUS de 2006 na taxa anual do gasto na saúde. Além disso, é a NOAS onde se desenhou uma das atribuições centrais dadas aos estados na saúde, a regionalização.

Tabela 16 Marcos institucionais da política de saúde

Área	Ano	Marco institucional	Papel dos estados
Saúde	1990	Lei Orgânica de Saúde	Apoio técnico e financeiro aos municípios; gerir estabelecimentos hospitalares de alta complexidade; fazer ações suplementares na saúde
	1993	NOB SUS	Criar conselhos decisórios; enviar recursos do Fator de Apoio, um repasse dos estados para municípios
	1996	NOB SUS	Criar o Plano Estadual de Saúde com objetivo de descentralizar as atividades para os municípios
	2000	Emenda à Constituição nº 29	Gastar 12% da receita com saúde
	2001	NOAS SUS	Construir o Plano Diretor de Regionalização, que contém as unidades disponíveis nos estados, onde os investimentos devem ser direcionados e quais ações conjuntas serão tomadas pelas gestões municipais e estaduais
	2002	NOAS SUS	Participar dos fóruns de decisão bipartite e tripartite
	2006	NOAS SUS	Reforça o papel dos estados na regionalização da saúde
	2016	PEC 241	Congela gastos ajustados pela inflação a partir de 2016

Fonte: elaboração própria

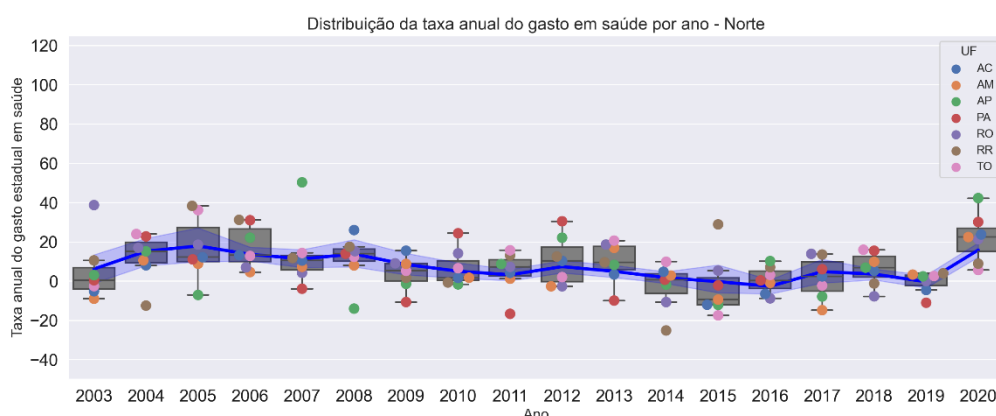
Espera-se que a estratégia de regionalização direcionada aos estados por meio da NOAS de 2006 aumente o gasto estadual na saúde. Entretanto, a figura 46 mostra uma tendência negativa na média da taxa de variação anual dos estados, que tem seu valor máximo no ano anterior a NOAS, em 2005. Apesar do valor na média da taxa anual estar em queda, isso não significa que não houve esforço na regionalização. Como apresentado no capítulo 1, os esforços para intensificar a regionalização na saúde foram distintos entre os estados (MENICUCCI; MARQUES, 2016). Além disso, a queda na taxa anual da saúde pode significar uma retração de maior impacto em razão de outros fatores que não a regionalização.

Figura 46 Média e desvio padrão da taxa do gasto estadual em saúde

Na região Norte, o ano de 2006 teve taxas anuais do gasto na saúde acima de zero em todos os estados da região, sendo o único ano da série temporal com esse resultado. Até 2009, a maioria dos estados expandiram os gastos em saúde, com exceção do Pará em 2007 e 2009 e do Amapá em 2008 e 2009. Após 2009, os estados do Norte se dividiram em torno da média nacional, que esteve próxima a zero até 2016. Logo, os houve uma divergência entre expandir ou retrain os gastos em saúde.

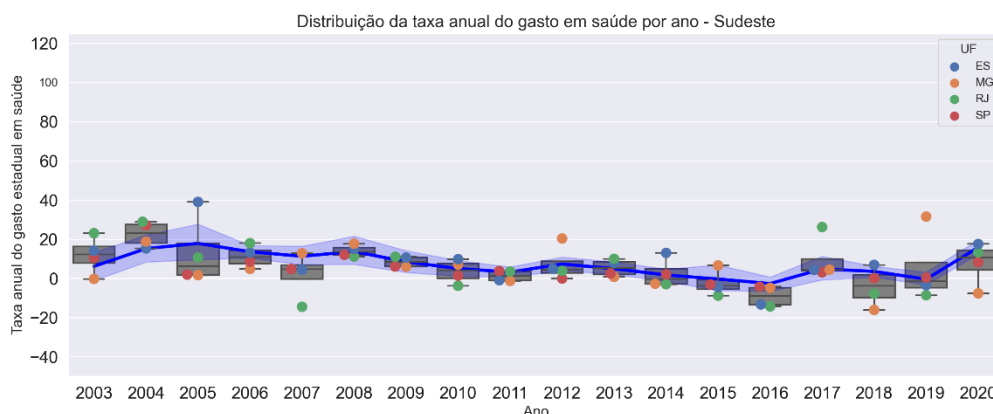
Em relação aos efeitos da NOAS que regulou a regionalização da saúde, não se espera que a regra tenha seu efeito imediato no ano em que foi promulgada, o que não valida aumento observado em 2006 enquanto um efeito da regra. Entretanto, olhando para os anos que seguem a NOAS, é possível observar que, diferente do crescimento com um desvio padrão maior observado em 2005, os estados se concentram em taxas anuais próximas até pelo menos em 2010.

Figura 47 Média e desvio padrão da taxa do gasto estadual em saúde - Norte



Fonte: formulação própria a partir dos dados do Tesouro Nacional

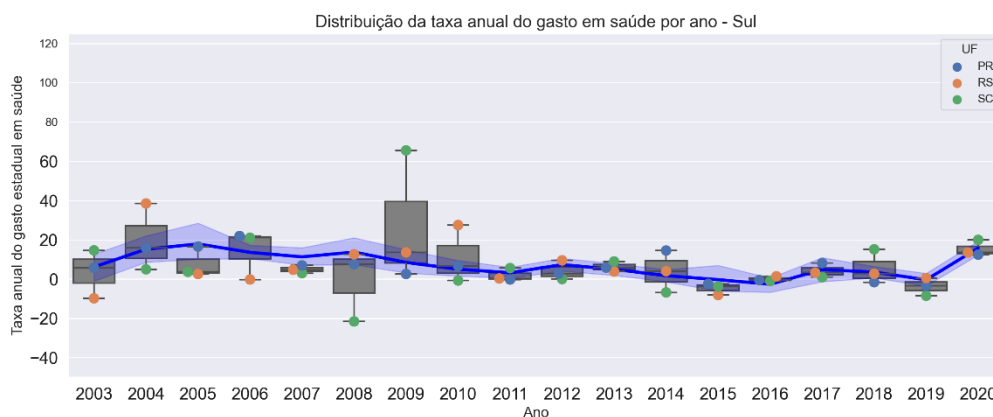
No Sudeste, a figura 48 mostra que a média observada no ano de 2005 também é acompanhada de um alto desvio padrão, em que Minas Gerais, Rio de Janeiro e São Paulo crescem os gastos em saúde abaixo média nacional enquanto o Espírito Santo fica acima da média nacional. Esse resultado também muda entre 2006 e 2010, com quase todos os quatro estados em taxas positivas e dentro de um desvio padrão da média nacional. A diferença se deu no Rio de Janeiro, que retraiu os gastos na saúde em 2007. As conclusões sobre a correlação com a criação da NOAS SUS se assemelham ao Norte, em que os anos após a criação da Norma apresentam taxas positivas e mais próximas da média nacional.

Figura 48 Média e desvio padrão da taxa do gasto estadual em saúde - Sudeste

Fonte: formulação própria a partir dos dados do Tesouro Nacional

No Sul, os resultados posteriores a 2006 também apresenta um *outlier* na mesma distribuição, como observada nas regiões Norte e Sudeste. O estado de Santa Catarina diverge das taxas observadas no Paraná e no Rio Grande do Sul e tem taxas anuais negativas em 2008, após o ano que marca a criação da Norma. Esse resultado não descarta a correlação entre a criação da Norma e o aumento na taxa anual dos gastos em saúde, visto que os efeitos da regionalização foram distintos entre os estados, como já apresentado anteriormente.

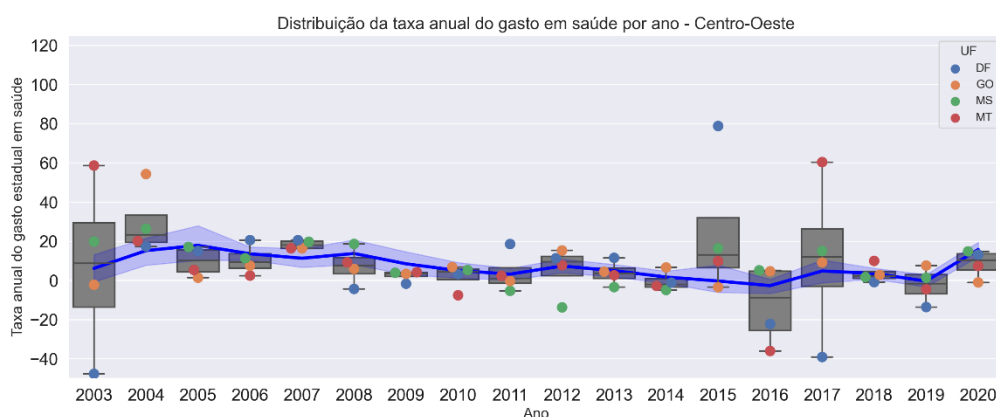
Uma diferença na região Sul para as demais regiões é que os estados se mantiveram dentro de até dois desvios padrão em todos os anos da série temporal, sendo a região com maior semelhança no comportamento estadual diante dos gastos na saúde.

Figura 49 Média e desvio padrão da taxa do gasto estadual em saúde - Sul

Fonte: formulação própria a partir dos dados do Tesouro Nacional

O mesmo ocorre no Centro-Oeste, como mostra a figura 50. As taxas de crescimento são positivas e convergentes em 2007, sendo o desvio padrão mais baixo da região na série temporal. Em 2008 e 2009 o Distrito Federal se comporta enquanto um outlier com uma taxa negativa, representando uma retração dos gastos em saúde no distrito.

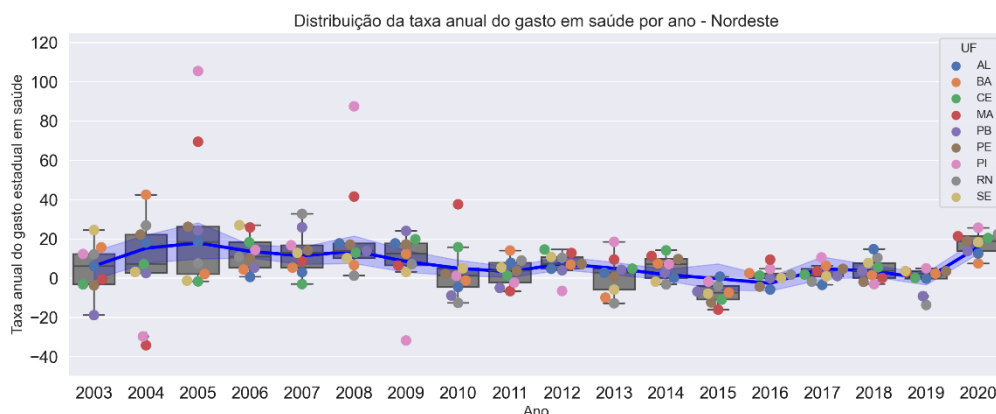
Figura 50 Média e desvio padrão da taxa do gasto estadual em saúde – Centro-Oeste



Fonte: formulação própria a partir dos dados do Tesouro Nacional

O Nordeste acompanha o mesmo desempenho observado nas outras regiões. Os estados obtiveram taxas anuais positivas nos gastos na saúde entre 2006 e 2008. Da mesma forma que nas regiões analisadas, também há um outlier, o estado do Ceará, que retraiu os esforços na saúde em 2007. Também ocorrem dois outliers positivos em 2008, sendo o Maranhão e Piauí.

Figura 51 Média e desvio padrão da taxa do gasto estadual em saúde – Nordeste



Fonte: formulação própria a partir dos dados do Tesouro Nacional

Para inferir se NOAS SUS gera efeito nos estados, faz-se necessário um teste observacional que vai além dos escopos desse trabalho. Isso porque seria importante incluir nesse teste variáveis de controle da natureza das práticas da saúde. Entretanto,

o que se pode observar nos gráficos acima, é que os anos que seguem a criação da NOAS SUS representam uma expansão da taxa anual dos gastos na saúde.

Assistência Social

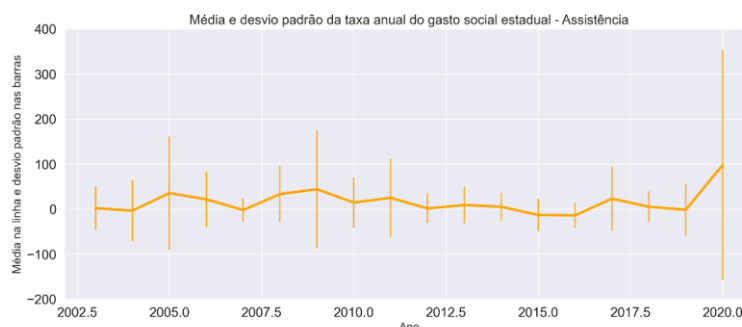
Apesar de ser a menor política social dessa análise (em termos orçamentários), a assistência social é o caso mais interessante em termos de variação por divergir dos movimentos de expansão das outras políticas sociais. Dos marcos institucionais apresentados no capítulo 1, as análises vão se direcionar para o ano de 2005, onde foi promulgada a NOB-SUAS. Na Norma, os estados passam a atuar enquanto indutores da política de assistência e a gerir as Unidades Regionais, que tem por objetivo auxiliar os Centros de Referência da Assistência Social em municípios onde não há capacidade estatal para gerir todos os benefícios da Assistência Social.

Tabela 17 Marcos institucionais da política de assistência social

Ano	Marco institucional	Papel dos estados
1993	LOAS	Criar o Plano de Assistência Social e um Fundo Estadual para receber recursos
2005	NOB-SUAS	Prover apoio técnico aos municípios e avaliar ações; gerir as Unidades de Referência Regional

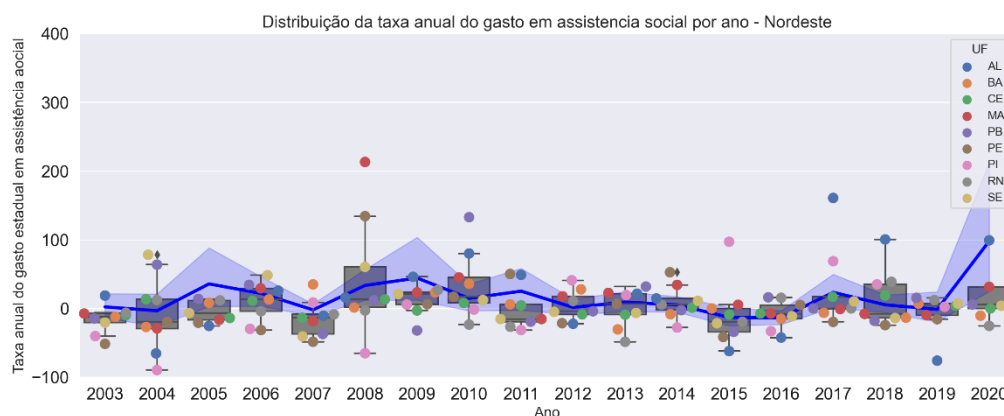
Fonte: formulação própria

Como é possível analisar na figura 52, a média da taxa anual dos gastos em assistência social tem um desvio padrão maior do que a saúde e a educação. Como foi discutido no capítulo 1, entre as três políticas, a assistência social é a mais municipalizada e com uma variação maior no papel exercido pelos estados (SOUZA, 2018a). Analisando a partir de 2005, a média da taxa anual do gasto estadual em assistência social cai até 2007 e retoma o crescimento até 2009. Além disso, a média da taxa se aproxima de zero em quase toda a série temporal. 2020 é o ano com a maior média da taxa anual dos gastos em assistência, possivelmente em razão dos auxílios entregues com a pandemia do COVID-19.

Figura 52 Média e desvio padrão da taxa do gasto estadual na assistência social

Fonte: formulação própria a partir dos dados do Tesouro Nacional

Analisando o recorte temporal de 2005-2009 no Nordeste, observa-se na figura 52 que a maioria dos estados permaneceram abaixo da média nacional e com taxas anuais negativas durante o período. Apenas o Maranhão e Sergipe ficaram acima da média nacional em mais de um ano no período analisado. Logo, além do Maranhão e de Sergipe, os estados do Nordeste não representam uma expansão do gasto em assistência social esperada com a NOB-SUAS de 2005. Um dado adicional a essa análise é que o Nordeste é a região com maior média de estados com domicílios abaixo de um salário meio mínimo *per capita*.

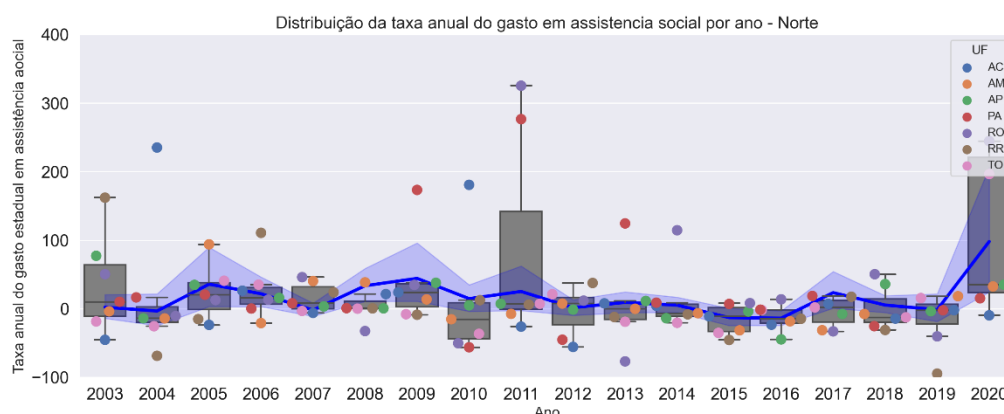
Figura 53 Média e desvio padrão da taxa do gasto estadual na assistência social - Nordeste

Fonte: formulação própria a partir dos dados do Tesouro Nacional

A região Norte tem desvios padrão maiores do que o Nordeste. Entretanto, os estados da região Norte se aproximam mais da média nacional do que os casos da região Nordeste. Apesar da região também concentrar a maioria dos estados abaixo da média nacional em cada ano, os *outliers* positivos obtiveram taxas maiores do que as do Nordeste. Amazonas e Roraima são casos interessantes no recorte 2005-2009, pois obtiveram taxas acima da média em mais de um ano durante o período.

Contribuições posteriores podem explorar uma causalidade entre as medidas da NOB-SUAS de 2005 com as taxas observadas nesses estados.

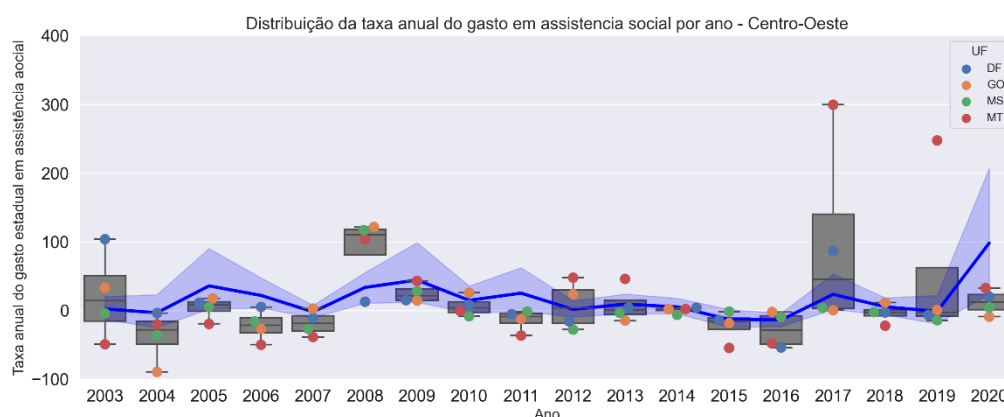
Figura 54 Média e desvio padrão da taxa do gasto estadual na assistência social - Norte



Fonte: formulação própria a partir dos dados do Tesouro Nacional

Os estados do Centro-Oeste também estiveram abaixo da média na maioria dos casos entre 2005 e 2009, não se comportando de acordo com o esperado dada a NOB-SUAS de 2005. Nessa série, a taxa anual do gasto na assistência social observada no ano de 2008 se destaca. Goiás, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul tiveram taxas positivas e acima da média nacional, dobrando o gasto nesse ano. Como esse fenômeno não é observado em nenhuma das outras regiões, uma contribuição futura poderia analisar o que ocorreu na região para o aumento do gasto em assistência nos três estados.

Figura 55 Média e desvio padrão da taxa do gasto estadual na assistência social – Centro-Oeste

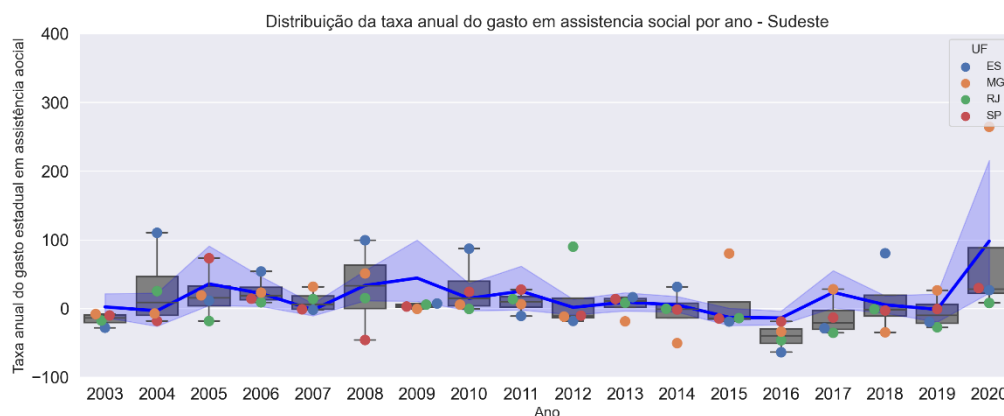


Fonte: formulação própria a partir dos dados do Tesouro Nacional

Divergindo do Norte, Nordeste e Centro-Oeste, os estados do Sudeste estiveram próximos ou acima da média nacional na maioria das observações entre

2005 e 2009. Apesar dos estados estarem próximos a média nacional, não são em todos que há taxas positivas do gasto em assistência social. Minas Gerais e Espírito Santo são os estados com mais movimentos de expansão da assistência social. É importante observar na figura 56 que os quatro estados da região obtiveram taxas semelhantes e próximas a zero em 2009.

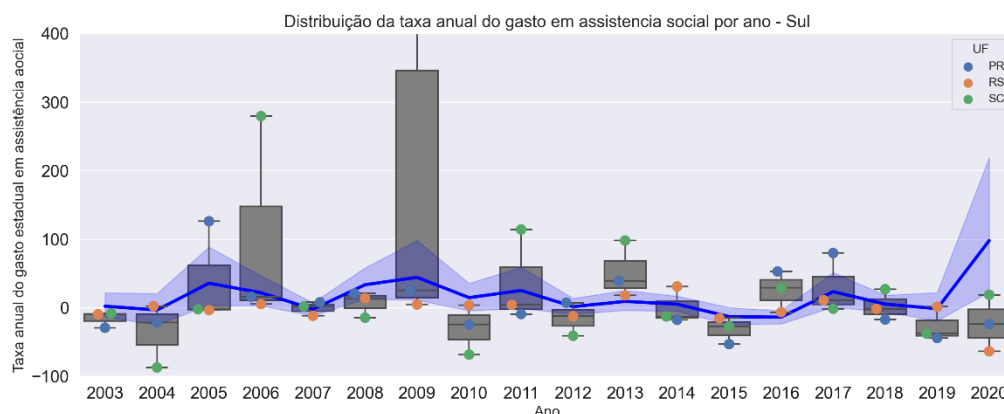
Figura 56 Média e desvio padrão da taxa do gasto estadual na assistência social - Sudeste



Fonte: formulação própria a partir dos dados do Tesouro Nacional

A região Sul também se mantém abaixo da média, com crescimento próximo a zero na maioria das observações. Alguns casos desviam do observado no restante do país. Santa Catarina tem taxas anuais do gasto social em quase 300% em 2006 e quase 400% em 2009. Comparando as 5 regiões, poucos são os estados que obtiveram taxas positivas entre 2005 e 2009. Porém, em todas as regiões há algum estado que é um desvio positivo da distribuição.

Apesar de não existir uma tendência nacional de mudança na taxa anual dos gastos em educação, saúde e assistência social, não é correto inferir que a falta de correlação se traduz em uma falta de efeito prático do Fundeb, da NOAS SUS de 2006 e da NOB-SUAS de 2005, respectivamente. A literatura já documenta que o a prática do papel dos estados é distinta nas políticas sociais. Além disso, há alguns casos de desvios positivos que podem ser compreendidos em análises futuras das medidas tomadas em cada um desses estados.

Figura 57 Média e desvio padrão da taxa do gasto estadual na assistência social - Sul

Fonte: formulação própria a partir dos dados do Tesouro Nacional

O objetivo dessa subseção é justificar a premissa por trás da pergunta do trabalho, de que estados se movimentam políticas sociais com alguma independência dos esforços nacionais de incentivo ou de retração. Por mais que as diretrizes do SUS, do SUAS e das políticas de educação formuladas nos fóruns de participação e nas organizações dos Ministérios, existe uma agenda local, problemas de capacidades estatais e outros fatores que incidem no comportamento dos estados. Abaixo, testase alguns desses determinantes.

4.2– Capacidade governativa e gasto social

Retomando as hipóteses apresentadas no capítulo 2 e descritas no capítulo 3, a tabela 18 resume as hipóteses esperadas pelo trabalho. Abaixo, quatro análises foram executadas usando uma regressão de Mínimos Quadrados Ordinários com Efeitos Fixos para os estados e anos. As estimativas foram feitas de acordo com as variáveis independentes apresentadas na tabela a seguir.

O primeiro modelo, na tabela 19, usa como variável dependente a taxa anual do gasto social estadual. O segundo, na tabela 20, usa a taxa anual do gasto estadual na saúde enquanto variável dependente. Na tabela 21, o terceiro modelo usa a taxa anual do gasto estadual na educação. O último modelo, na tabela 22, usa como variável dependente a taxa anual do gasto estadual em assistência social. Nas quatro análises foram estimadas quatro equações distintas para controlar o valor dos coeficientes e certificar que os efeitos observados não se dão de forma aleatória. A combinação das variáveis independentes para cada equação foi apresentada na tabela 11 do capítulo 3.

Tabela 18 Hipótese da relação entre capacidade governativa e a taxa anual do gasto social estadual

Conceito chave	Variável	Expectativa da relação com o gasto social
Interesse		
Competição política	Percentual de votos na governadora no primeiro turno	Quanto menor, maior o gasto social
	Número Efetivo de Partidos (NEP)	Quanto maior, maior o gasto social
	Número de mandatos prévios do partido do incumbente no estado	Quanto menor, maior o gasto social
Capacidade técnica e cargos de confiança	Percentual de burocratas com ensino superior na administração pública estadual	Quanto maior, maior o gasto social
	Percentual de vínculos temporários na administração pública estadual	Quanto maior, maior o gasto social
	Dummy dos em que os apontados nos cargos de Secretário da educação, da saúde ou da assistência social são filiados a partidos políticos	Quando sim, maior o gasto social
Controle		
Demanda	Percentual de domicílios vivendo com menos de meio salário-mínimo per capita	Quanto maior, maior o gasto social
Trajetória	Taxa anual do gasto social estadual no $t-1$	Quanto maior, maior o gasto social
Ideologia	Medida que varia de -1 até 1, sendo -1 o máximo à esquerda e 1 o máximo à direita	Quanto menor, maior o gasto social

Fonte: formulação própria

A primeira análise usa como variável dependente a taxa observada no agregado das três políticas: saúde, educação e assistência social. Os resultados das regressões são descritos na tabela 19. Em relação a configuração de governabilidade, é observado efeito apenas na dimensão de competição política. O Número Efetivo de Partidos mantém a significância estatística nos três modelos. Mesmo com o aumento do erro padrão, o preditor continua dentro do intervalo de confiança. Por isso, caso o Número Efetivo de Partidos (NEP) varie em 1 unidade, a taxa anual do gasto social estadual cai, em média, -0,6%. Entretanto, esse achado não confirma a hipótese do trabalho de que o aumento no NEP impactaria positivamente no gasto social. Ou seja, vai de encontro aos achados da literatura de que mais competição gera mais gasto social (HUBER; MUSTILLO; STEPHENS, 2008).

O percentual de votos obtidos pela governadora no primeiro turno tem o coeficiente no sinal esperado pela hipótese do trabalho, sendo o acúmulo de votos pela governadora negativo em relação ao gasto social. Porém, o coeficiente não tem significância estatística. O número de mandatos prévios obtém significância no primeiro modelo e no terceiro, quando controlado pelas variáveis relacionadas à burocracia. Porém, quando controlado pelas variáveis contextuais, o coeficiente perde a significância estatística e o erro padrão fica maior que o efeito observado. Portanto, não é possível inferir se existe uma relação entre o número de mandatos do partido que governa o estado e a taxa do gasto social estadual.

Tabela 19 Variável dependente: taxa anual do gasto social estadual

	MQO – EF para ano e estado			
	(1)	(2)	(3)	(4)
Percentual de votos na governadora no primeiro turno	-0,0817 (0,055)	-	-0,0783 (0,063)	-0,0927 (0,062)
Número Efetivo de Partidos (NEP)	-0,9561*** (0,241)	-	-0,8150*** (0,296)	-0,6710** (0,3198)
Número de mandatos prévios do partido da incumbente no estado	-1,5278** (0,649)	-	-1,4495* (0,766)	-0,6955 (0,773)
Percentual de burocratas com ensino superior na administração direta	-	-0,1049*** (0,039)	-0,0509 (0,042)	-0,0430 (0,045)
Percentual de burocratas temporários na administração direta	-	-0,0872 (0,062)	-0,0909 (0,061)	-0,0279 (0,062)
Posse de secretário filiado a um partido político ou na educação, ou na saúde ou na assistência social	-	1,9738 (1,729)	0,6989 (1,750)	1,3281 (1,933)
Percentual de domicílios com menos de meio salário mínimo per capita	-	-	-	-0,4220*** (0,128)
Taxa anual do gasto social estadual no t-1	-	-	-	-0,0804 (0,051)
Ideologia	-	-	-	-1,4359 (1,935)
Intercepto	19,764*** (3,7747)	10,034*** (2,0652)	21,733*** (4,439)	31,918*** (4,818)
N	486	416	416	386
Entidades	27	27	27	27
Períodos	18	17	17	16
R ²	0.0541	0.0355	0.0671	0.1285

Erro padrão em parênteses

***:p-valor<0,01; **:p-valor<0,05; *:p-valor<0,1

Fonte: formulação própria a partir dos modelos gerados

Analisando as variáveis sobre a burocracia, é possível concluir que nenhuma das variáveis obtém significância estatística no modelo final – modelo 4. O percentual de burocratas com ensino superior é estatisticamente significativo no modelo 2, mas perde a significância estatística quando controlado pelas variáveis contextuais. Além disso, o coeficiente esperado não tem a direção esperada pela hipótese do trabalho. O coeficiente observado no modelo 4, caso significativo estatisticamente, indicaria que um aumento do percentual de burocratas com ensino superior representaria uma diminuição da taxa anual do gasto social. O mesmo ocorre com o percentual de burocratas temporários e com a *dummy* para filiação partidária, em que os coeficientes não são estatisticamente significantes e estão na direção oposta da esperada pelo trabalho.

Ainda na tabela 19, analisando os resultados das variáveis de controle, apenas uma obtém significância estatística para a taxa agregada do gasto social. O percentual de domicílios com menos de um salário mínimo tem o seu coeficiente estatisticamente significativo no modelo. Porém, o sentido do coeficiente também falseia a hipótese esperada do trabalho, de que o aumento da demanda geraria um aumento no gasto social. Dessa forma, um aumento de 1% no percentual de domicílios com menos de meio salário mínimo per capita representa, em média, uma diminuição de, em média, 0,42% na taxa anual do gasto social. Um “não achado” pertinente é a não-significância da taxa anual do GSE no ano anterior, o que mostra a falta de covariância entre as taxas quando agregadas. Ideologia também não teve significância estatística, mas está na direção esperada pelo trabalho, em que políticos de direita diminuem os incrementos no gasto social.

Na tabela 20, as regressões estimam preditores para a taxa anual do gasto estadual em saúde como variável dependente. A capacidade governativa também só impacta o gasto social na competição política, mas em variáveis distintas. Em relação a competição política, o percentual de votos na governadora no primeiro turno tem significância estatística e corroborou a hipótese esperada no trabalho. É observado que, em média, quando o percentual da votação da governadora em primeiro turno aumenta em 1%, a taxa anual do gasto em saúde cai, em média, 0,13%. O coeficiente do número de mandatos obtidos pelo partido da governadora também corrobora a hipótese esperada pelo trabalho. É observado que, em média, quando se aumenta um mandato na trajetória do partido no estado, a taxa anual do gasto em saúde cai,

em média, 0,26%. O Número Efetivo de Partidos (NEP) tem o sinal do coeficiente conforme esperado na hipótese deste trabalho, tem significância estatística nos modelos 1, 3, e 4, quando controlado pelas variáveis contextuais. Entretanto, o erro padrão é maior do que o coeficiente, e o resultado não passa no teste de intervalo de confiança. Portanto, não é possível inferir que o NEP impacta na taxa anual do gasto com saúde.

Tabela 20 Variável dependente: taxa anual do gasto estadual na saúde

	MQO – EF para ano e estado			
	(1)	(2)	(3)	(4)
Percentual de votos na governadora no primeiro turno	-0,1537* (0,078)	-	-0,1454* (0,082)	-0,1336* (0,080)
Número Efetivo de Partidos (NEP)	-1,0557*** (0,344)	-	-1,1564*** (0,389)	-1,2862 (0,409)
Número de mandatos prévios do partido da incumbente no estado	-1,6198* (0,926)	-	-1,1130 (1,006)	-0,2643*** (0,989)
Percentual de burocratas com ensino superior na administração direta	-	-0,1418*** (0,052)	-0,0754 (0,055)	-0,0516 (0,058)
Percentual de burocratas temporários na administração direta	-	-0,1315 (0,082)	-0,1353* (0,081)	-0,0602 (0,080)
Posse de secretário filiado a um partido político ou na educação, ou na saúde ou na assistência social	-	3,8478* (1,6954)	2,3561 (2,296)	0,8424 (2,471)
Percentual de domicílios com menos de meio salário mínimo per capita	-	-	-	-0,5647*** (0,166)
Taxa anual do gasto social estadual no t-1	-	-	-	-0,2277*** (0,0479)
Ideologia	-	-	-	-2,4106 (2,4777)
Intercepto	27,529*** (5,3807)	14,524*** (2,7100)	31,590*** (5,826)	47,324*** (6,270)
N	486	416	416	386
Entidades	27	27	27	27
Períodos	18	17	17	16
R ²	0.0374	0.0450	0.0758	0.1622

Erro padrão em parênteses
 ***:p-valor<0,01; **:p-valor<0,05; *:p-valor<0,1

Fonte: formulação própria a partir dos modelos gerados

Ainda com relação a expansão e retração dos gastos com a saúde, as variáveis de capacidade técnica e cargos de confiança perdem significância estatística quando controladas pelas variáveis políticas e contextuais, conforme apresentado na tabela

20. O percentual de burocratas com ensino superior e de temporários estiveram na direção oposta a esperada pelo trabalho, em que um aumento percentual dessas variáveis significaria uma diminuição no gasto social. Já a *dummy* de secretários filiados tem o efeito esperado pelo trabalho, mas não tem significância estatística.

Diferente da taxa anual do GSE, que agrega saúde, educação e assistência, a taxa anual do gasto estadual em saúde observada no ano anterior tem significância estatística para explicar o gasto de saúde atual. Entretanto, a variável não corroborou a hipótese esperada pelo trabalho. O aumento de 1% no ano anterior gera uma diminuição de, em média, -0,22% no ano seguinte. Como, também, a variável de demanda, o percentual de domicílios com menos de meio salário mínimo *per capita*. O efeito do coeficiente tem significância estatística, mas tem uma direção distinta da esperada pelo trabalho. Caso o percentual dos domicílios aumente em 1%, o gasto social varia em -0,56%. A ideologia também está na direção esperada pelo trabalho, mas não obtém significância estatística.

No caso da educação, os resultados das regressões são apresentados na tabela 21, em que nenhuma das variáveis sobre capacidade governativa tem significância estatística. O percentual de votos obtidos pela governadora e o Número Efetivo de Partidos têm coeficientes em direções opostas às hipóteses propostas no trabalho. O número de mandatos prévios do partido da governadora tem o coeficiente com sinal de acordo com o proposto no teste do trabalho, mas não tem significância estatística.

O coeficiente do percentual de burocratas com ensino superior está na direção oposta da esperada pelo trabalho e não tem significância estatística. Já o percentual de temporários, apesar de estar na direção esperada pelo trabalho, não obtém significância estatística em nenhum dos modelos estimados. A *dummy* sobre filiação de secretários tem o coeficiente na direção esperada pela hipótese, mas também não obtém significância estatística.

Tabela 21 Variável dependente: taxa anual do gasto estadual em educação

	MQO – EF para ano e estado			
	(1)	(2)	(3)	(4)
Percentual de votos na governadora no primeiro turno	-0,0243 (0,0802)	-	-0,0425 (0,090)	-0,0687 (0,092)
Número Efetivo de Partidos (NEP)	-1,0454*** (0,3509)	-	-0,6409 (0,425)	-0,2064 (0,468)
Número de mandatos prévios do partido da incumbente no estado	-1,7757* (0,9440)	-	-1,4958 (1,098)	-0,5932 (1,134)
Percentual de burocratas com ensino superior na administração direta	-	-0,1036* (0,0563)	-0,0579 (0,060)	-0,0600 (0,067)
Percentual de burocratas temporários na administração direta	-	-0,0300 (0,0885)	-0,0332 (0,0884)	0,0529 (0,092)
Posse de secretário filiado a um partido político ou na educação, ou na saúde ou na assistência social	-	1,3560 (2,4502)	0,2319 (2,505)	1,3884 (2,8399)
Percentual de domicílios com menos de meio salário mínimo per capita	-	-	-	-0,6064*** (0,185)
Taxa anual do gasto social estadual no t-1	-	-	-	-0,1327*** (0,050)
Ideologia	-	-	-	-2,0486 (2,8295)
Intercepto	8,4933*** (2,925)	17,234*** (6,356)	17,234*** (6,356)	30,928*** (6,903)
N	486	416	416	386
Entidades	27	27	27	27
Períodos	18	17	17	16
R ²	0.0303	0.0123	0.0239	0.0869

Erro padrão em parênteses

***:p-valor<0,01; **:p-valor<0,05; *:p-valor<0,1

Fonte: formulação própria a partir dos modelos gerados

Ainda na tabela 21, duas das variáveis de controle têm significância estatística nos modelos para a taxa anual na educação, sendo o percentual de domicílios com meio salário mínimo e a taxa anual do gasto social no ano anterior. Os coeficientes também repetem o sinal encontrado na saúde, negando a hipótese proposta pelo trabalho para ambas as variáveis. No caso dos domicílios vivendo com menos de meio salário mínimo por pessoa, quando o percentual aumenta em 1%, a taxa do gasto em educação cai, em média, 0,6%. Na educação, a taxa do ano anterior também explica a taxa do ano seguinte, sendo um achado importante de que na saúde e na educação existe covariância entre o gasto anterior e o gasto futuro. Dessa forma, a variação de 1% no ano anterior gera uma queda de, em média, 1,37% no ano seguinte. O que vai

de encontro com a hipótese do trabalho. Entre as contextuais, apenas ideologia não teve significância estatística, mas o coeficiente está na direção proposta pelo trabalho.

Tabela 22 Variável dependente: taxa anual do gasto estadual em assistência social

	MQO – EF para ano e estado			
	(1)	(2)	(3)	(4)
Percentual de votos na governadora no primeiro turno	-0,4624 (0,475)		0,1803 (0,355)	0,1752 (0,366)
Número Efetivo de Partidos (NEP)	-1,5410 (2,080)		-2,5173 (1,673)	-0,6879 (1,863)
Número de mandatos prévios do partido da incumbente no estado	-0,9491 (5,597)		-7,763* (4,322)	-6,1711 (4,494)
Percentual de burocratas com ensino superior na administração direta		0,0004 (0,222)	0,1706 (0,237)	0,3287 (0,264)
Percentual de burocratas temporários na administração direta		-0,2988 (0,349)	-0,3030 (0,348)	-0,1747 (0,365)
Posse de secretário filiado a um partido político ou na educação, ou na saúde ou na assistência social		-11,746 (9,662)	-16,87* (9,864)	-12,181 (11,22)
Percentual de domicílios com menos de meio salário mínimo per capita				-1,8415** (0,736)
Taxa anual do gasto social estadual no t-1				-0,2495*** (0,0514)
Ideologia				5,1698 (11,231)
Intercepto	55,199* (32,516)	15,910 (11,538)	36,404 (25,022)	70,291** (27,294)
N	486	416	416	386
Entidades	27	27	27	27
Períodos	18	17	17	16
R ²	0.0033	0.0053	0.0206	0.0971
Erro padrão em parênteses				
***:p-valor<0,01; **:p-valor<0,05; *:p-valor<0,1				

Fonte: formulação própria a partir dos modelos gerados

Na tabela 22 são descritos os modelos estimados para a taxa anual do gasto estadual em assistência social. Os resultados observados são semelhantes à educação. Nenhuma das variáveis observadas para operacionalizar a capacidade governativa tem efeito na variação anual do gasto em assistência social. Na dimensão de competição política, a competição política e o percentual de votos em primeiro turno têm os coeficientes em uma direção distinta da hipótese do trabalho. O número de mandatos do partido da governadora tem o coeficiente significativo estatisticamente

no modelo 3, mas quando controlado pelas variáveis contextuais, o coeficiente perde a significância estatística.

No caso das variáveis sobre a burocracia, o percentual de burocratas com ensino superior tem o coeficiente na direção esperada pela hipótese, mas não obtém significância estatística nos modelos estimados. Em relação ao percentual de burocratas temporários na administração direta, o coeficiente não obtém significância estatística e é negativo, sentido não esperado pela hipótese do trabalho. A *dummy* de secretários filiados tem coeficiente no sentido contrário ao esperado pelo trabalho. Apesar de ter resultado significativo no modelo 3, quando controlada pelas variáveis contextuais perde a significância.

Nas variáveis contextuais, os valores observados têm o mesmo sentido e significância da saúde e da educação. Quando o coeficiente do percentual de domicílios com menos de meio salário mínimo por pessoa varia em 1%, a taxa anual do gasto estadual em assistência social cai, em média, 1,84%. E quando a taxa do gasto em assistência varia em 1% no ano anterior, o gasto no ano seguinte cai, em média, 0,24%.

Partindo dos achados resumidos na tabela 23, é possível concluir que o caso da saúde se aproximou mais da teoria proposta pelo trabalho, com significância em uma das variáveis de competição política. Um dos achados que divergem das hipóteses propostas, é que a fragmentação do legislativo – entendida como o Número Efetivo de Partidos – diminui o gasto social. Esse achado diverge das conclusões da literatura sobre a competição política, indicando que, para os estados, a competição retrai o gasto.

A medidas sobre capacidade técnica e cargos de confiança não obtém significância estatística nos testes. Mesmo assim, elas estão no sentido contrário ao esperado pelo trabalho. Mesmo que esse valor seja aleatório, é possível repensar sobre a escolha desses indicadores para o caso dos estados, mesmo que eles sejam amplamente testados em nível nacional. O mesmo pode ser dito sobre os controles. As variáveis para demanda e trajetória também podem ser repensadas a luz de uma literatura mais próxima dos estados, e não dos modelos testados para casos de países.

Tabela 23 Hipótese da relação entre capacidade governativa e a taxa anual do gasto social estadual

Variável	Expectativa da relação com o gasto social	Resumo dos achados
Interesse		
Percentual de votos na governadora no primeiro turno	Quanto menor, maior o gasto social	O modelo estimado para a saúde confirma a hipótese de que quanto menor a votação da governadora no primeiro turno, maior o gasto social
Número Efetivo de Partidos (NEP)	Quanto maior, maior o gasto social	O modelo estimado para o gasto social indica um sentido contrário ao estimado pela hipótese do trabalho, em que quanto maior o NEP menor o gasto social
Número de mandatos prévios do partido do incumbente no estado	Quanto menor, maior o gasto social	Apesar de ter significância estatística no modelo da saúde, o alto desvio padrão não permitiu verificar a hipótese. Porém, o sentido do coeficiente é de acordo com o esperado pelo trabalho
Percentual de burocratas com ensino superior na administração pública estadual	Quanto maior, maior o gasto social	A variável não obtém significância estatística em nenhum dos quatro modelos estimados. Apenas no caso da assistência o coeficiente está no sentido esperado pelo trabalho
Percentual de vínculos temporários na administração pública estadual	Quanto maior, maior o gasto social	A variável não obtém significância estatística em nenhum dos quatro modelos estimados. Em nenhum dos casos o coeficiente está no sentido esperado
Dummy dos em que os apontados nos cargos de Secretário da educação, da saúde ou da assistência social são filiados a partidos políticos	Quanto sim, maior o gasto social	A variável não obtém significância estatística em nenhum dos quatro modelos estimados. Na educação e na saúde o coeficiente está na direção esperada pelo trabalho
Controle		
Percentual de domicílios vivendo com menos de meio salário-mínimo per capita	Quanto maior, maior o gasto social	A medida de controle tem significância estatística em todos os modelos testados. Porém, em todos estão no sentido contrário a hipótese esperada
Taxa anual do gasto social estadual no $t-1$	Quanto maior, maior o gasto social	A medida de controle é significativa nos modelos para a educação, saúde e assistência. E está contrária a hipótese esperada pelo trabalho
Ideologia: medida que varia de -1 até 1, sendo -1 o máximo à esquerda e 1 o máximo à direita	Quanto menor, maior o gasto social	A medida de controle não obtém significância em nenhum dos modelos testados. Na assistência, o coeficiente tem sentido contrário ao esperado

Fonte: formulação própria

Conclusão

As políticas sociais no Brasil tornaram-se cada vez mais intergovernamentais, posicionando os estados em um papel de indutor de necessidades locais, coordenador de ações conjuntas e atuante em necessidades suplementares. Este trabalho buscou responder, dentro desse contexto, o porquê governadoras criam políticas sociais. A hipótese testada foi de *quanto mais capacidade governativa*, entendida enquanto alta competição política, burocracia técnica e cargos de confiança, *maior o gasto social*.

A capacidade governativa, entendida como configuração em que governantes tem condições políticas e administrativas para governar, é operacionalizada no trabalho em três dimensões: competição política, capacidade técnica e cargos de confiança. É observado que a competição política nos estados aumenta para a maioria dos estados, com legislativos mais fragmentados, governadoras em eleições mais apertadas e a trajetória dos partidos não sendo relevante para definir a votação das governadoras. Da mesma forma que a capacidade técnica também aumenta, com burocracias compostas por mais pessoas com nível superior. Em relação aos cargos de confiança, não existe uma tendência sobre o aumento ou diminuição.

Para inferir sobre o impacto da capacidade governativa na taxa anual do gasto social nos estados, o trabalho coletou dados de diversas fontes, como o Tribunal Superior Eleitoral, RAIS e IBGE, e empregou de análises descritivas, de correlação e de testes com modelos de Mínimos Quadrados Ordinários - Efeitos Fixos.

A composição do gasto social enquanto as despesas empenhadas na saúde, na educação e na assistência mostrou a disparidade de esforços orçamentários entre as três políticas, sendo a de assistência a menos favorecida. Além disso, mostrou que enquanto há alguma congruência na variação do gasto dos estados na saúde e na educação, as altas variações da assistência exibem o caráter “autônomo e complementar” das responsabilidades entregues aos estados no SUAS, conforme mostra Souza (2018). Das três políticas sociais analisadas, a assistência tem dinâmicas divergentes da saúde e da educação, que exibem movimentos de expansão e retração semelhantes. Além disso, foi possível observar a queda dos gastos estaduais com educação em 2020 e a expansão dos gastos estaduais com saúde. Acredita-se que essa variação seja em razão da pandemia de COVID-19.

O trabalho mostra que nas três políticas sociais a variação do que é gasto não é a mesma entre os estados nas políticas sociais, com outliers positivos e negativos dentro da série temporal das regiões. Além disso, é possível comparar ano a ano e concluir que marcos institucionais relevantes em cada uma das políticas não necessariamente levam os estados a exibirem movimentos semelhantes na expansão do gasto estadual. Logo, as diferenças entre os estados corroboraram a premissa do trabalho de que a variação do gasto social é tornou uma variável a ser explicada para além das instituições. Para isso, é analisado como variável dependente a taxa anual do gasto social, também desagregada por política pública. A escolha pela taxa, e não pelo montante gasto, tem por objetivo de mensurar o impacto da capacidade governativa na intenção de incrementar as ações, e não no quanto se gasta.

Na comparação do teste de hipótese das quatro análises realizadas acima, a tabela 24 resume os achados dos testes empíricos do impacto da capacidade governativa na taxa dos gastos em políticas sociais. Nos espaços em branco da tabela, não houve significância estatística no teste. Estão marcadas como “corroborar” as variáveis que se comportaram de acordo com as hipóteses e “falseia” as variáveis em que não foi possível descartar a hipótese nula.

Tabela 23 Resumo dos achados para cada hipótese testada

Variáveis independentes	Gasto social	Saúde	Educação	Assistência social
Percentual de votos na governadora no primeiro turno		Corroborar		
Número Efetivo de Partidos (NEP)	Falseia			
Número de mandatos prévios do partido da incumbente no estado				
Percentual de burocratas com ensino superior na administração direta				
Percentual de burocratas temporários na administração direta				
Posse de secretário filiado a um partido político ou na educação, ou na saúde ou na assistência social				
Percentual de domicílios com menos de meio salário mínimo per capita	Falseia	Falseia	Falseia	Falseia
Taxa anual do gasto social estadual no t-1		Falseia	Falseia	Falseia
Ideologia				

Fonte: formulação própria

Apenas no caso da saúde os coeficientes observados se comportam de acordo com o esperado pelo trabalho. Foi observado que, na saúde, o percentual de votos no primeiro turno e o número de partidos impactam negativamente na taxa anual do gasto em saúde dos estados. Esse achado dialoga com as teorias sobre as disputas oligárquicas das eleições estaduais, e reforça o achado de que a competição política induz o gasto em políticas sociais (ABRUCIO, 1994; BROWN; HUNTER, 1999; SAMUELS; ABRUCIO, 2000). No caso dos estados, no gasto em saúde.

Um outro achado importante é sobre a taxa anual do gasto social estadual enquanto variável dependente. É observado que não existe covariância entre a taxa observada no ano anterior e a taxa do ano seguinte. Esse resultado é uma evidência das diferenças de trajetórias entre as políticas sociais (FRANZESE; ABRUCIO, 2013a), tornando as análises agregadas da variação uma análise de uma medida aleatória. Conforme mostrado, a dinâmica de expansão e retração da proteção social dos estados tem movimentos particulares em cada política pública, e agregar essas dinâmicas em uma única medida “esconde” os eventos internos de cada política.

Sobre a demanda, conclui-se que a medida escolhida pode ser muito abrangente para o grupo de beneficiários das políticas sociais no Brasil. Assim, outros testes podem se beneficiar mais com dados administrativos de cada estado sobre o número de pessoas contempladas em cada pasta

Apesar do conceito de capacidade governativa não ter sido validado enquanto um mecanismo explicativo para o gasto social, o trabalho mostra como a variação do gasto por política pública é uma variável a disposição a ser testada e explicada, visto os poucos trabalhos que usam os executivos estaduais enquanto objeto de estudo da ponte entre política institucional e políticas públicas. Além disso, apresenta uma leitura sobre a configuração política e da burocracia dos estados, que pode ser replicada em outros casos da formulação de políticas públicas.

O caso da saúde, que foi o mais convergente com a teoria testada, precisa ser ponderado com outras variáveis sobre a força da governadora diante do eleitorado. Isso porque a medida da distribuição da votação expressa o resultado nas eleições, e não as avaliações durante o governo – que pode impactar na forma como governadoras alocam recursos. Portanto, mesmo no caso da saúde, os achados se

limitam a uma dimensão eleitoral do apoio no eleitorado, e não da visão dos eleitores sobre a governadora enquanto incumbente.

No geral, os modelos testados obtiveram uma capacidade de predição baixa. Isso pode-se dar por conta de algumas limitações das escolhas metodológicas. É importante considerar que o trabalho não controla os modelos a partir dos dados fiscais dos estados, como arrecadação e Produto Interno Bruto. Essa decisão analítica se deu porque entendeu-se que a taxa do gasto social no ano anterior já exibia a capacidade de investimento de cada Unidade da Federal. Um desdobramento futuro seria considerar indicadores fiscais próximos aos recursos disponíveis para as políticas sociais em cada estado.

Uma outra limitação é sobre as variáveis de capacidade da burocracia. Observar a capacidade técnica enquanto ensino superior reduz outras experiências de capacitação que podem ser úteis na formulação de políticas sociais estaduais, como formações internas de cada secretaria. Além disso, o número de temporários pode superestimar os cargos que de fato impactam na formulação de políticas por incluir lotados em posições como terceirizados e estagiários. Essas escolhas foram feitas neste trabalho para simplificar as análises.

Além disso, os desdobramentos deste trabalho podem testar variáveis que acompanhem o desempenho político das governadoras durante os anos de mandato, e não em dimensões eleitorais. Em relação aos controles, podem haver ganhos analíticos ao serem incluídas *dummies* de partidos específicos com mais força ou tradição em uma política social. Como, também, em indicadores de demanda separados e relacionados aos públicos-alvo da saúde, educação e da assistência.

ANEXO 1 – Total gasto por ano na Assistência, na Educação e na Saúde

Tabela 24 Valores reais para 2021 do total gasto em cada política social nos estados

Ano	Assistência Social	Educação	Saúde
2003	R\$ 5.426.836.577,33	R\$ 97.732.039.077,46	R\$ 49.896.844.567,24
2004	R\$ 4.150.768.502,78	R\$ 91.303.402.533,78	R\$ 61.129.754.273,19
2005	R\$ 5.087.997.850,56	R\$ 94.773.404.751,13	R\$ 66.044.460.406,58
2006	R\$ 5.555.613.040,36	R\$ 104.489.205.232,14	R\$ 73.283.941.192,78
2007	R\$ 5.395.879.207,83	R\$ 112.129.921.858,48	R\$ 78.123.485.201,48
2008	R\$ 5.586.791.891,37	R\$ 129.566.945.607,56	R\$ 86.901.790.983,59
2009	R\$ 6.650.730.489,60	R\$ 130.855.347.038,77	R\$ 93.844.863.030,29
2010	R\$ 6.964.645.258,97	R\$ 132.131.690.344,89	R\$ 97.777.780.611,96
2011	R\$ 7.769.401.442,91	R\$ 148.240.163.454,08	R\$ 100.689.711.364,48
2012	R\$ 7.452.681.187,90	R\$ 139.337.782.372,14	R\$ 106.917.467.777,38
2013	R\$ 8.228.534.749,56	R\$ 139.441.280.493,33	R\$ 110.402.005.157,17
2014	R\$ 8.364.887.431,07	R\$ 138.097.606.669,63	R\$ 113.513.744.898,05
2015	R\$ 7.333.130.995,76	R\$ 133.850.834.922,50	R\$ 112.260.895.175,72
2016	R\$ 6.064.994.743,54	R\$ 126.960.797.761,52	R\$ 107.226.998.298,33
2017	R\$ 6.544.297.738,96	R\$ 128.545.236.251,59	R\$ 110.122.831.386,07
2018	R\$ 6.084.882.683,44	R\$ 126.142.358.033,76	R\$ 110.657.593.382,18
2019	R\$ 5.709.738.554,70	R\$ 126.678.475.027,34	R\$ 111.836.922.073,05
2020	R\$ 6.769.628.215,04	R\$ 115.373.852.378,80	R\$ 124.432.676.470,84

Fonte: formulação própria

Tabela 25 Descritiva da taxa de gasto social estadual segmentada por política

Região	Média	Desvio padrão	Mínimo	Mediana	Máximo
Taxa anual do gasto social estadual	4,105361	10,53832	-41,5956	3,937974	57,26137
Taxa anual do gasto social estadual - Educação	2,728596	15,09869	-53,9797	2,219771	139,1393
Taxa anual do gasto social estadual - Saúde	7,151613	14,90121	-47,7607	5,258316	105,4049
Taxa anual do gasto social estadual - Assistência	15,90699	89,33201	-94,725	0,493066	1236,061

Fonte: formulação própria

Referências

- ABRUCIO, F. L. Os barões da federação. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, 1994.
- _____. **Os Barões da Federação os governadores e a redemocratização brasileira**. [S.l.]: [s.n.], 1998.
- _____. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista de Sociologia e Política**, 2005.
- _____. A Dinâmica Federativa da Educação Brasileira: Diagnóstico e Propostas de Aperfeiçoamento. **Educação e Federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. [S.l.]: [s.n.], 2010, p. 39–70.
- _____; LOUREIRO, M. R. Burocracia e ordem democrática : desafios contemporâneos e experiência brasileira. **Burocracia e Políticas Públicas no Brasil**, 2018. p. 23–57. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/180705_livro_burocracia_e_politicas_publicas_no_brasil_cap01.pdf%0Ahttp://www.ldaceliaoliveira.seed.pr.gov.br/redeescola/escolas/18/1380/184/arquivos/File/materiais/2014/sociologia/Ensaio_de>.
- AMARAL, O.; TANAKA, M. Como os brasileiros escolhem os governadores? Desvendando as razões do voto para os executivos estaduais no Brasil em 2014. **OPINIÃO PÚBLICA**, 2016. v. 22, n. 3, p. 675–701.
- ARRETCHE, M. **O processo de descentralização das políticas sociais no Brasil e seus determinantes. O processo de descentralização das políticas sociais**
- _____. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em Perspectiva**, 2004.
- _____. Quem taxa e quem gasta: a barganha federativa na federação brasileira. **Revista de Sociologia e Política**, 2005.
- _____; MARQUES, E. Municipalização da saúde no Brasil: diferenças regionais, poder do voto e estratégias de governo. **Ciência & Saúde Coletiva**, 2002.
- ARRETCHE, M. T. S.; SCHLEGEL, R. Os Estados nas Federações: tendências gerais e o caso brasileiro. 2014. p. 35.
- AVELINO, G.; BROWN, D. S.; HUNTER, W. The effects of capital mobility, trade openness, and democracy on social spending in Latin America, 1980-1999. **American Journal of Political Science**, 2005. v. 49, n. 3, p. 625–641.
- BATISTA, M. Burocracia local e qualidade da implementação de políticas descentralizadas: uma análise da gestão de recursos federais pelos municípios brasileiros. **Revista do Serviço Público**, 2015.
- _____; LOPEZ, F. Ministerial Typology and Political Appointments: Where and How Do Presidents Politicize the Bureaucracy? **Brazilian Political Science Review**, 2021. v. 15, n. 1, p. 1–34.
- BERSCH, K.; PRAÇA, S.; TAYLOR, M. M. State Capacity, Bureaucratic Politicization, and Corruption in the Brazilian State. **Governance**, 2017.
- BERTELLI, A.; FELDMANN, S. E. Strategic appointments. **Journal of Public Administration Research and Theory**, 2007. v. 17, n. 1, p. 19–38.
- BOHN, S. R.; PAIVA, D. A Volatilidade eleitoral nos estados sistema partidário e democracia no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, 2009. v. 17, n. 33, p. 187–208.

- BORÄNG, F. *et al.* Cooking the books: Bureaucratic politicization and policy knowledge. **Governance**, 2018.
- BORGES, A. Dinâmica político-eleitoral, burocracia e gasto social estadual. **Caderno CRH**, 2010a. v. 23, n. 58, p. 91–109.
- _____. Já não se fazem mais máquinas políticas como antigamente: Competição vertical e mudança eleitoral nos estados brasileiros. **Revista de Sociologia e Política**, 2010b. v. 18, n. 35, p. 167–188.
- _____. Já não se fazem mais máquinas políticas como antigamente: Competição vertical e mudança eleitoral nos estados brasileiros. **Revista de Sociologia e Política**, 2010c.
- _____. The political consequences of center-led redistribution in Brazilian federalism: The fall of subnational party machines. **Latin American Research Review**, 2011. v. 46, n. 3, p. 21–45.
- BOVO, J. M. Gastos sociais dos municípios e desequilíbrio financeiro. **Rev. adm. pública**, 2001. p. 93–117.
- BROWN, D. S.; HUNTER, W. Democracy and Social Spending in Latin America, 1980–92. **American Political Science Review**, 1999. v. 93, n. 4, p. 779–790.
- BURGESS, M. **Comparative federalism: Theory and practice**. [S.l.]: [s.n.], 2006.
- CAMPELLI, M. G. R.; CALVO, M. C. M. O cumprimento da Emenda Constitucional nº. 29 no Brasil. **Cadernos de Saúde Pública**, 2007. v. 23, n. 7, p. 1613–1623.
- CARDOSO, A. L. R.; MARENCO, A. Qualidade Burocrática e Performance Estatal: desvendando a caixa preta do município. **Administração Pública e Gestão Social**, 2019.
- CASTRO, J. A. *et al.* Análise da Evolução e Dinâmica do Gasto Social Federal: 1995-2001. 2003. p. 59.
- CASTRO, J. A. De *et al.* Gasto Social e Política Macroeconômica: Trajetórias e Tensões no Período 1995-2005. **Texto para Discussão**, 2008. n. 1324.
- _____. *et al.* **Gasto Social Federal: prioridade macroeconômica no período 1995-2010 TT - Nota Técnica n. 11 (Disoc) : Gasto social federal : prioridade macroeconômica no período 1995-2010. Nota Técnica / IPEA** Nota Técnica / IPEA. **Disoc**.
- CASTRO, M. M. M. DE; ANASTASIA, F.; NUNES, F. Determinantes do comportamento particularista de legisladores estaduais Brasileiros. **Dados**, 2009. v. 52, n. 4, p. 961–1001.
- CAVALCANTE, P.; CARVALHO, P. Profissionalização da burocracia federal brasileira (1995-2014): Avanços e dilemas. **Revista de Administracao Publica**, 2017. v. 51, n. 1, p. 1–26.
- CAVALCANTE, P. L.; LOTTA, G. S.; YAMADA, E. M. K. The mid-level bureaucrats' performance: determinants of their activities and work relationships. **Cadernos EBAPE.BR**, 2018.
- CHEIBUB, J. A.; FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. Political Parties and Governors as Determinants of Legislative Behavior in Brazil ' s Chamber Published by : Distributed by Wiley on behalf of the Center for Latin American Studies at the University of Miami Stable URL : <http://www.jstor.org/stable/301367>. **Latin American Politics and Society**, 2009. v. 51, n. 1, p. 1–30.
- COBB, R. W.; ELDER, C. D. **Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda-Building**. [S.l.]: [s.n.], 1983.
- COUTO, C. G. Constituição, competição e políticas públicas. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, 2005. n. 65, p. 95–135.
- COX, G. W.; MCCUBBINS, M. D. Electoral Politics as a Redistributive Game. **The**

Journal of Politics, 1986.

DAHLSTRÖM, C.; HOLMGREN, M. The Political Dynamics of Bureaucratic Turnover. **British Journal of Political Science**, 2019. v. 49, n. 3, p. 823–836.

DINIZ ELI. Governabilidade, governance e reforma do Estado: considerações sobre o novo paradigma. **Revista do Serviço Público**, 2015. v. 47, n. 2, p. 05–22.

Disponível em: <<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/693/533>>.

DOWNS, A. An Economic Theory of Political Action in a Democracy. **Journal of Political Economy**, 1957.

DWECK, E.; TEIXEIRA, R. A. A política fiscal do governo Dilma e a crise econômica. **Texto para Discussão. Unicamp. IE, Campinas**, 2017.

EVANS, P.; RAUCH, J. E. Bureaucracy and growth: A cross-national analysis of the effects of “weberian” state structures on economic growth. **American Sociological Review**, 1999. v. 64, n. 5, p. 748–765.

FENWICK, T. B. **Avoiding Governors**. [S.l.]: [s.n.], 2019.

FIGUEIREDO, D. *et al.* O Que Fazer e o Que Não Fazer Com a Regressão: pressupostos e aplicações do modelo linear de Mínimos Quadrados Ordinários (MQO). **Revista Política Hoje**, 2011.

FRANZESE, C. Federalismo cooperativo no Brasil: da Constituição de 1988 aos sistemas de políticas públicas. **Fundação Getúlio Vargas - FGV**, 2010.

_____; ABRUCIO, F. L. Efeitos Recíprocos entre Federalismo e Políticas Públicas no Brasil: os casos dos sistemas de saúde, de assistência social e de educação.

Federalismo e Políticas Públicas no Brasil, 2013a. n. 1999, p. 363–392.

_____; _____. Federalismo e políticas públicas no Brasil. *In*: HOCHMAN, G.;

FARIA, C. A. P. De (Org.). **Federalismo e políticas públicas no Brasil**. [S.l.]: [s.n.], 2013b, p. 363–388.

FUKUYAMA, F. **What is governance? Governance**.

GAILMARD, S.; PATTY, J. W. Slackers and zealots: Civil service, policy discretion, and bureaucratic expertise. **American Journal of Political Science**, 2007. v. 51, n. 4, p. 873–889.

GEDDES, B. **Politician’s Dilemma: Building State Capacity in Latin America**. Los Angeles, USA: University of California Press, 1994.

GOMIDE, A. De Á.; PIRES, Roberto R. C. **Capacidades Estatais e Democracia**. [S.l.]: [s.n.], 2014.

GOMIDE, A.; PEREIRA, A. K.; MACHADO, R. Burocracia e capacidade estatal na pesquisa brasileira. **Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas**, 2018. p. 85–104.

GRIN, E. J. Notas sobre a construção e a aplicação do conceito de capacidades estatais. **Teoria & Sociedade**, 2012.

_____. *et al.* Sobre desconexões e hiatos: uma análise de capacidades estatais e finanças públicas em municípios brasileiros (About disconnections and gaps: an analysis of state capacity and public finances in brazilian municipalities). **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, 2018. v. 23, n. 76, p. 312–336.

GRINDLE, M. S. **Challenging the state: crisis and innovation in Latin America and Africa**. [S.l.]: [s.n.], 1996.

GUY PETERS, B.; PIERRE, J. Multi-level Governance and Democracy: A Faustian Bargain? **Multi-level Governance**. [S.l.]: [s.n.], 2004.

HALL, P. A.; TAYLOR, R. C. R. Political Science and the Three New Institutionalisms. **Political Studies**, 1996.

HOLT, J.; MANNING, N. Fukuyama is right about measuring state quality: Now what? **Governance**, 2014.

- HUBER, J. D.; SHIPAN, C. R. Politics, Delegation, and Bureaucracy. **The Oxford Handbook of Political Science**. [S.l.]: [s.n.], 2011.
- HUNTER, W.; POWER, T. J. Rewarding Lula: Executive power, social policy, and the Brazilian elections of 2006. **Latin American Politics and Society**, 2007.
- HUSTEDT, T.; SALOMONSEN, H. H. Ensuring political responsiveness: politicization mechanisms in ministerial bureaucracies. **International Review of Administrative Sciences**, 2014.
- IMMERGUT, E. M. Institutions, Veto Points, and Policy Results: A Comparative Analysis of Health Care. **Journal of Public Policy**, 1990.
- INÁCIO, M.; LIMA AMARAL, E. F. DE. Government or Opposition? The Determinants of Legislative Support for Governors in Brazil. **SAGE**, 2013. v. 1, n. 11.
- KITSCHOLT, H.; WILKINSON, S. I. Patrons, Clients, and Policies. *In*: KITSCHOLT, H.; WILKINSON, S. I. (Org.). **Patrons, Clients, and Policies: Patterns of Democratic Accountability and Political Competition**. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.
- LA O, A. DE. **Crafting Policies to End Poverty in Latin America: The Quiet Transformation**. Cambridge: Cambridge University Press, 2013.
- LAAKSO, M.; TAAGEPERA, R. "Effective" number of parties: A Measure with Application to West Europe. **Comparative Political Studies**, 1979.
- LEWIS, D. E. **The Politics of Presidential Appointments**. [S.l.]: [s.n.], 2004.
- LIJPHART, A. **Patterns of democracy: Government forms and performance in thirty-six countries**. [S.l.]: [s.n.], 2012.
- LIMA, L. D. *et al.* Regionalização e acesso à saúde nos estados brasileiros: Condicionantes históricos e político-institucionais. **Ciencia e Saude Coletiva**, 2012. v. 17, n. 11, p. 2881–2892.
- LOPEZ, F. Introdução: Cargos de Confiança no Presidencialismo de Coalizão Brasileiro. **Cargos de confiança no presidencialismo de coalizão brasileiro**. [S.l.]: [s.n.], 2015, p. 20.
- _____; BUGARIN, M.; BUGARIN, K. MUDANÇAS POLÍTICO-PARTIDÁRIAS E ROTATIVIDADE DOS CARGOS DE CONFIANÇA (1999-2013). **Cargos de confiança no presidencialismo de coalizão brasileiro**. [S.l.]: [s.n.], 2015, p. 33–70.
- _____; PRAÇA, S. **Critérios e lógicas de nomeação para o alto escalão da burocracia federal brasileira**. [S.l.]: [s.n.], 2015.
- LOTTA, G. S.; PIRES, Roberto Rocha C.; OLIVEIRA, V. E. Burocratas de Médio Escalão: novos olhares sobre velhos atores da produção de políticas públicas. **Revista do Serviço Público**, 2014.
- LOTTA, G. S.; SANTIAGO, A. Autonomia e discricionariedade: matizando conceitos-chave para o estudo de burocracia. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais - BIB**, 2017. v. 83, n. 1, p. 21–42.
- LOWI, T. J. Four Systems of Policy, Politics, and Choice. **Public Administration Review**, 1972.
- LUPU, N.; PONTUSSON, J. The structure of inequality and the politics of redistribution. **American Political Science Review**, 2011.
- MANN, M. **The sources of social power**. [S.l.]: [s.n.], 2012.
- MARENCO, A. Les bureaucraties professionnelles amplifient-elles la capacité de l'état à mettre en œuvre des politiques? Gouvernements, bureaucrates et législations des communes Brésiliennes. **Dados**, 2017a. v. 60, n. 4, p. 1025–1058.
- _____. Burocracias Profissionais Ampliam Capacidade Estatal para Implementar Políticas? Governos, Burocratas e Legislação em Municípios Brasileiros. **Dados**,

2017b.

MELO, M. A. B. C. De. Crise federativa, guerra fiscal e “hobbesianismo municipal”: efeitos perversos da descentralização? **São Paulo perspect**, 1996.

MENICUCCI, T. M. G.; COSTA, L. A.; MACHADO, J. Â. Pacto pela saúde: Aproximações e colisões na arena federativa. **Ciencia e Saude Coletiva**, 2018. v. 23, n. 1, p. 29–40.

MENICUCCI, T.; MARQUES, A. M. De F. Cooperação e Coordenação na Implementação de Políticas Públicas: O Caso da Saúde. **Dados**, 2016.

NICOLAU, J. Os quatro fundamentos da competição política no Brasil (1994-2014). **Journal of Democracy**, 2017.

NORRIS, P. Choosing electoral systems: Proportional, majoritarian and mixed systems. **International Political Science Review**, 1997.

NOVAES, L.; MATTOS, E. O efeito da intenção de reeleição sobre gastos em saúde: uma análise com base no modelo de reputação política. **Revista de Economia Política**, 2010. v. 30, n. 1, p. 140–158.

NUNES, F. COALIZÕES LEGISLATIVAS ESTADUAIS: UMA ANÁLISE COMPARATIVA DOS GOVERNOS DE MINAS GERAIS E RIO GRANDE DO SUL ENTRE 1998-2006. **Teoria & Sociedade**, 2011. v. 19, n. 2, p. 40–79.

OLSON, M. **The logic of collective action** Cambridge. [S.l.]: [s.n.], 1965.

PETERS, B. G. The Politics of Bureaucracy. **The Politics of Bureaucracy**. Seventh Edition. | New York : Routledge, 2018.: Routledge, 2018, p. 163–192.

PIERSON, P. Fragmented Welfare States: Federal Institutions and the Development of Social Policy. **Governance**, 1995.

PINTO, J. M. R. Federalismo, descentralização e planejamento da educação: Desafios aos municípios. **Cadernos de Pesquisa**, 2014.

PIOLA, F.; MELLO, R. Os efeitos da Emenda Constitucional 29 na alocação regional dos gastos públicos no Sistema Único de Saúde no Brasil The effects of Constitutional Amendment 29 on the regional allocation of public funds for the National Health Service in Brazil. [s.d.]. p. 411–422.

POWER, T. J.; CESAR, Z. Estimating ideology of Brazilian legislative parties, 1990-2005: A research communication. **Latin American Research Review**, 2009.

REZENDE, F. D. C. Descentralização, Gastos Públicos e Preferências Alocativas dos Governos Locais no Brasil (1980-1994). **Dados**, 1997. v. 40, n. 3, p. 413–440.

RICCI, P.; TOMIO, F. O poder da caneta: A Medida Provisória no processo legislativo estadual. **Opinio Publica**, 2012.

ROBINSON, J. A.; VERDIER, T. The Political Economy of Clientelism*.

Scandinavian Journal of Economics, 2013.

ROSSI, P.; DWECK, E. Impactos do novo regime fiscal na saúde e educação. **Cadernos de Saude Publica**, 2016.

SAMUELS, D.; ABRUCIO, F. L. Federalism and democratic transitions: The “new” politics of the governors in Brazil. **Publius**, 2000.

SANTOS, C. H. M. Dos *et al.* A dinâmica dos gastos com saúde e educação públicas no Brasil (2006-2015) : impacto dos mínimos constitucionais e relação com a arrecadação tributária (Sumário Executivo). **Texto de Discussão IPEA**, 2017. p. 2289. Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/7729>>.

SANTOS, M. H. De C. Governabilidade, governança e capacidade governativa. Algumas notas. 1996. p. 20. Disponível em: <www.enap.gov.br>.

SARTORI, G. Problemas Metodológicos na Política Comparativa. **REVISTA DE CIENCIA POLÍTICA**, 1975. v. 18, n. 4, p. 29.

SÁTYRO, N. G. D. **Política e Instituições e a Dinâmica das Políticas Sociais nos**

Estados Brasileiros: Uma Análise após a Redemocratização. [S.l.]: [s.n.], 2007. ISBN 8571394849.

_____. Padrões distintos de bem-estar no Brasil: Uma análise temporal. **Opinio Publica**, 2014. v. 20, n. 2, p. 219–251.

SEGATTO, C. I.; ABRUCIO, F. L. Os múltiplos papéis dos governos estaduais na política educacional brasileira: os casos do Ceará, Mato Grosso do Sul, São Paulo e Pará. **Revista de Administração Pública**, 2018.

SHEPSLE, K. A.; WEINGAST, B. R. Structure-induced equilibrium and legislative choice. **Public Choice**, 1981.

SHEPSLE, K.; BONCHEK, M. S. Analyzing Politics. Rationality, Behavior, and Institutions. **Analyzing Politics. Rationality, Behavior, and Institutions.** [S.l.]: [s.n.], 1997, p. 47–81.

SILVA, A. L. N. Os estados no Suas: Uma análise da capacidade institucional dos governos estaduais na assistência social. **Revista de Administracao Publica**, 2015. v. 49, n. 5, p. 1167–1192.

SILVA, F. L. M. *et al.* Programa Bolsa Família e a Performance Eleitoral dos Incumbentes Municipais. 2006.

SKOCPOL, T. Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research. **Bringing the State Back In.** [S.l.]: Cambridge University Press, 1985, p. 3–38.

_____; FINEGOLD, K. State Capacity and Economic Intervention in the Early New Deal. **Political Science Quarterly**, 1982. v. 97, n. 2, p. 255–278.

SOUZA, C. **Constitutional Engineering in Brazil.** [S.l.]: [s.n.], 1997.

_____. **Federalismo e gasto social no Brasil: tensões e tendências.** Lua Nova: **Revista de Cultura e Política.**

_____. Governos locais e gestão de políticas sociais universais. **São Paulo em Perspectiva**, 2004. v. 18, n. 2, p. 27–41.

_____. Modernização do Estado e construção de capacidade burocrática para a implementação de políticas federalizadas. **Revista de Administracao Publica**, 2017.

_____. Federalismo e capacidades estatais: o papel do Estado - membro na política de assistência social. **Burocracia e políticas públicas no Brasil : interseções analíticas**, 2018a. p. 269–297. Disponível em:

<<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8607>>.

_____. Federalismo e capacidades estatais: o papel do Estado - membro na política de assistência social. **Burocracia e políticas públicas no Brasil : interseções analíticas.** [S.l.]: [s.n.], 2018b.

_____; FONTANELLI, F. Capacidade estatal e burocrática: sobre conceitos, dimensões e medidas. **Implementação de políticas e atuação de gestores públicos: experiências recentes das políticas das desigualdades**, 2020. p. 28.

SOUZA, R. R. De. Redução das desigualdades regionais na alocação dos recursos federais para a saúde. **Ciência & Saúde Coletiva**, 2003. v. 8, n. 2, p. 449–460.

STEPAN, A. Para uma nova análise comparativa do federalismo e da democracia: federações que restringem ou ampliam o poder do Demos. **Dados**, 1999.

TEIXEIRA, I. D. V.; COSTA, B. L. D. Desafios da coordenação federativa da Política de Assistência Social: o papel dos estados no financiamento. **Cadernos EBAPE.BR**, 2020. v. 18, n. 4, p. 1011–1025.

WEBER, M. Os Tipos de Dominação. **Economia e Sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva.** [S.l.]: Universidade de Brasília, 2003, p. 139–198.

WEINGAST, B. R. The Congressional-Bureaucratic System : A Principal Agent Perspective (with applications to the SEC). 1984. v. 44, n. 1, p. 147–191.

WOOD, D.; WATERMAN, R. The Dynamics of Political Control of the Bureaucracy. **The American Political Science Review**, 1991. v. 85, n. 3, p. 801–828.

ZUCCO, C. When Payouts Pay Off: Conditional Cash Transfers and Voting Behavior in Brazil 2002-10. **American Journal of Political Science**, 2013.