

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
INSTITUTO DE CIÊNCIA POLÍTICA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

**MARCELO ARAÚJO MATIAS PIMENTEL**

**OS DETERMINANTES DOS GASTOS SOCIAIS DAS PREFEITURAS:  
O PAPEL DO FINANCIAMENTO ELEITORAL**

**BRASÍLIA  
2014**

**MARCELO ARAÚJO MATIAS PIMENTEL**

**OS DETERMINANTES DOS GASTOS SOCIAIS DAS PREFEITURAS:  
O PAPEL DO FINANCIAMENTO ELEITORAL**

Dissertação apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília, como pré-requisito para a obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Orientador: Prof. Ph.D. Mathieu Turgeon

**BRASÍLIA**  
**2014**

654d Pimentel, Marcelo Araújo Matias

Os determinantes dos gastos sociais das prefeituras: o papel do financiamento eleitoral / Marcelo Araújo Matias Pimentel. Brasília:UnB, 2014.  
77f.

Orientador: Prof. Dr. Mathieu Turgeon

Dissertação (mestrado) – Universidade de Brasília. Instituto de Ciência Política.  
Programa de Pós-Graduação em Ciência Política.

1. Gasto social. 2. Prefeituras. 3. Financiamento eleitoral. 4. Investimento público. I. Pimentel, Marcelo Araújo Matias. II. Turgeon, Mathieu, III. Título

CDU: 352

MARCELO ARAÚJO MATIAS PIMENTEL

**OS DETERMINANTES DOS GASTOS SOCIAIS DAS PREFEITURAS:  
O PAPEL DO FINANCIAMENTO ELEITORAL**

Dissertação apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília, como pré-requisito para a obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

**Aprovada em:**

\_\_\_/\_\_\_/\_\_\_

**Banca Examinadora**

---

Prof. Ph.D Mathieu Turgeon

---

Prof. Ph.D Maurício Soares Bugarin

---

Prof. Ph.D Lucio Remuzat Rennó Júnior

## **Agradecimentos**

Sou grato, em primeiro lugar, à Universidade de Brasília (UnB) e ao Instituto de Ciência Política (IPOL), pela oportunidade que tive de cursar o mestrado no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. Em meio ao seu corpo docente, gostaria de agradecer especialmente ao meu orientador, Mathieu Turgeon, pelas horas dedicadas ao meu trabalho e pelas enriquecedoras contribuições, críticas e sugestões. Gostaria de agradecer também aos professores do IPOL, Lúcio Rennó e Denílson Coelho, pelo apoio que me deram durante o processo de elaboração do projeto e qualificação dele.

Um muito obrigado, ainda, ao Instituto FSB Pesquisa por me permitir conciliar o cotidiano do trabalho com o dos estudos. Nominalmente, a Wladimir Gramacho, a Rachel Mello, a Max Stabile, a Carlos Nepomuceno, a Karina Dualibe e a Patrícia Santiago. Agradeço, ainda, a todos os amigos que me acompanharam nesse período. A distância e o foco nos compromissos acadêmicos não foram capazes de interferir na amizade e na consideração que tenho por todos.

Quero registrar, de forma especial, a minha gratidão a toda a minha família, cujo apoio, suporte e respeito foram fundamentais para que eu conseguisse encerrar mais essa etapa da minha vida. Muito obrigado à minha mãe, Dilma Laura, ao meu pai, Vane Pimentel, à minha irmã Cristina, aos meus tios Kelson e Dione e aos meus primos Fabio, Gustavo, Ana Clara e Luciana. Gostaria de registrar, também, o meu reconhecimento pelo apoio que me foi dado pela querida Júlia Rios, cuja companhia cheia de carinho, de amor e de confiança foram primordiais para o sucesso em mais esse desafio.

## Resumo

O presente trabalho procurou compreender quais são os fatores relacionados ao gasto social das prefeituras municipais brasileiras. Para tanto, foram elencados os principais aspectos utilizados pelos estudiosos do comportamento político para compreender os resultados de políticas públicas, da alocação de recursos governamentais e do desempenho de governos. Em seguida, foram utilizados alguns desses elementos e o perfil de financiamento eleitoral dos prefeitos brasileiros, para dimensionar o impacto de cada variável sobre a proporção das despesas das prefeituras executada em áreas sociais. A amostra contemplou 4.195 municípios, o equivalente a 75% das cidades brasileiras. Os dados envolveram oito anos orçamentários e duas eleições municipais. As informações foram levantadas e sistematizadas junto à Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda e ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Com base nesses dados, constatou-se que o perfil de financiamento de campanhas, o IDH, a posição ideológica, o mandato e o grau de escolaridade dos prefeitos têm relação com as suas execuções orçamentárias nos setores sociais.

**Palavras-chave:** Gasto social. Investimento público. Prefeituras. Municípios. Financiamento eleitoral.

## **Abstract**

This paper examines the determinants of social spending at the municipal level in Brazil from 1994 to 2002. There is growing empirical evidence that social spending is both defined by political and economical factors. Among the political factors, not much attention has been given to campaign finance as a potential and consequential determinant of social spending. In Brazil, both individuals and corporations are allowed to donate money to political candidates and parties. Thus mayoral candidates generally receive a mix of individual and corporation donations, with some candidates receiving more from one source and others more from the other source. Looking at how mayors allocate their revenues, we find that mayors that have received a larger share of their donations from individuals tend to spend more on social items like education, health and housing. The data come from the examination of 4.195 municipalities over two mandates. The findings also indicate that the municipality's level of economic development and the mayor's party, for example, also has an influence on how mayors expend their resources.

**Keywords:** Social spending. Campaign finance. Mayoral politics.

## Lista de gráficos

Gráfico 1 - Percentual das despesas municipais gasto pelos municípios brasileiros em diferentes áreas entre 2005 e 2012	14
Gráfico 2 - Percentual da despesa municipal investida em saúde entre 2005 e 2012	46
Gráfico 3 - Percentual do orçamento municipal investido em áreas sociais no período entre 2005 e 2012	51
Gráfico 4 - Percentual da receita de campanha dos prefeitos oriundo de pessoas físicas	53

## Lista de tabelas

Tabela 1 - Arrecadação de campanha por cargo e por ano	40
Tabela 2 - Arrecadação total dos candidatos a prefeito por ano	41
Tabela 3 - Fontes das receitas de campanha dos candidatos a prefeito em 2004, em 2008 e em 2012	42
Tabela 4 - Relação entre o percentual da receita de campanha oriundo de pessoas físicas e o percentual médio da despesa total do município nas funções consideradas sociais	54
Tabela 5 - Regressão linear entre o percentual da despesa municipal gasto em áreas sociais e o percentual da receita de campanha do prefeito oriundo de pessoas físicas	54
Tabela 6 - Gêneros dos prefeitos, por mandato	56
Tabela 7 - Graus de escolaridade dos prefeitos, por mandato	56
Tabela 8 - Partidos dos prefeitos, por mandato	57
Tabela 9 - Situação dos prefeitos entre eleitos e reeleitos, por mandato	58
Tabela 10 - Ocupação profissional dos prefeitos por mandato	58
Tabela 11 - Regressão multivariada do percentual gasto em áreas sociais pela receita de campanha de pessoas físicas, IDH municipal, gênero, escolaridade, ocupação profissional, posição ideológica e situação entre eleito e reeleito	60

## Lista de siglas

BEM	Bolsa Escola Municipal
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
DF	Distrito Federal
EBRD	<i>European Bank for Reconstruction and Development</i>
EUA	Estados Unidos da América
FINBRA	Finanças do Brasil – Dados Contábeis dos Municípios
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
MF	Ministério da Fazenda
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PCdoB	Partido Comunista do Brasil
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PE	Pernambuco
PGRM	Programa de Garantia de Renda Mínima
PIB	Produto Interno Bruto
PPS	Partido Popular Socialista
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
SINASC	Sistema de Informação sobre Nascidos Vivos

SP	São Paulo
SRF	Secretaria da Receita Federal do Brasil
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
TSE	Tribunal Superior Eleitoral

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>Introdução.....</b>	<b>13</b>
<b>2</b>	<b>Quais fatores têm contribuído para se explicar o gasto público municipal? .....</b>	<b>17</b>
2.1	Partidos políticos .....	18
2.2	Alinhamento partidário com o governador ou com o presidente da república.....	24
2.3	Grau de concorrência da eleição .....	28
2.4	Fragmentação do sistema partidário.....	34
2.5	Mandato do prefeito .....	36
2.6	Perfil do prefeito.....	39
<b>3</b>	<b>O financiamento eleitoral e os gastos públicos .....</b>	<b>40</b>
3.1	O cenário de financiamento eleitoral no Brasil .....	40
3.2	Hipóteses .....	45
3.3	Dados.....	47
3.4	Resultados .....	51
<b>4</b>	<b>Considerações finais .....</b>	<b>63</b>
	<b>Apêndice.....</b>	<b>67</b>
	<b>Referências.....</b>	<b>74</b>

## 1 Introdução

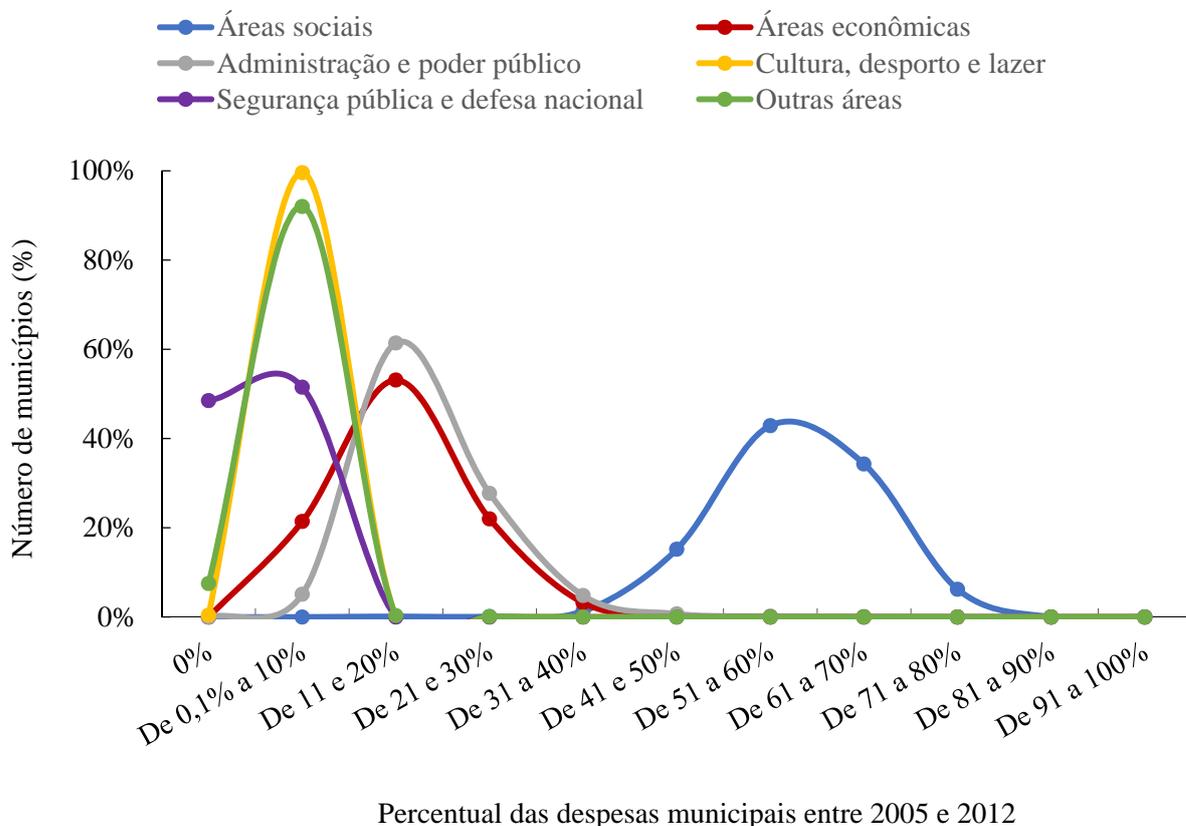
A autonomia dada aos municípios brasileiros pelo modelo federativo instituído no Brasil a partir da Constituição de 1988, é alvo de interpretações controversas. Por um lado, argumenta-se que os municípios desfrutam de liberdade para arrecadar suas receitas e para realizar seus investimentos. De outro, é enfatiza-se o poder da União de centralizar a arrecadação de tributos e de regulamentar os investimentos dos demais entes federativos.

Arretche (2010), por exemplo, afirma que a descentralização das transferências orçamentárias instituída pela Constituição Federal não significou a concessão de autonomia aos governos estaduais e aos municipais sobre as decisões de gastos. Na opinião da autora, a legislação federal delimitou, de forma detalhada, as áreas de investimento dos governos dos demais entes da União.

Segundo Souza (2005), essa definição das áreas de investimento dos governos subnacionais pode ter se originado das incertezas decorrentes da transição do regime militar para o democrático. No contexto de transformação do país, de acordo com ela, inaugurou-se uma constituição federal bastante detalhista que regula princípios, regras, direitos e também um leque de políticas públicas, sobretudo nas áreas sociais.

Com base no ponto de vista das autoras, infere-se que a autonomia concedida aos municípios é relativa, pelo fato de haver liberdade para investimentos dentro de um contexto regulatório bem delimitado. Ainda assim, há variação na proporção das despesas das cidades brasileiras que são executadas em áreas sociais, econômicas e no próprio funcionamento da administração pública. Estas informações podem ser constatadas por meio do seguinte gráfico:

**Gráfico 1 - Percentual das despesas municipais gasto pelos municípios brasileiros em diferentes áreas entre 2005 e 2012**



Fonte: Gráfico elaborado pelo autor, com base em informações do sistema Finbra (STN/MF)

Como se pôde ver, as despesas nas áreas sociais consomem a maior parte dos recursos que compõem o orçamento das prefeituras brasileiras. Entretanto, até mesmo nessa área há variação na proporção dos investimentos. Dessa forma, questiona-se: Quais fatores podem influenciar a escolha dos prefeitos sobre os setores prioritários para os gastos públicos? Quais razões levam os prefeitos a investirem mais ou menos recursos financeiros de suas prefeituras em áreas sociais?

A intensa variação nas proporções gastas demonstradas no gráfico, a configuração geográfica do Brasil, sua extensão territorial, seu grande número de habitantes e a quantidade de municípios existentes são apenas alguns elementos que reforçam a relevância dessas indagações. Após décadas de estudos, fica claro que as diferenças constatadas nos investimentos públicos e nos resultados de políticas públicas estão relacionadas tanto a

variáveis de cunho socioeconômico, quanto às de natureza política (SHARKANSKY e HOFFERBERT, 1969; CASTLES e MCKINLAY, 1979; FEIOCK e WEST, 1993; ALSTON et. al., 2008; CAVALCANTE, 2012).

No entanto, qual é o peso da política nos investimentos sociais realizados pelas prefeituras no Brasil? São as variáveis políticas ou as socioeconômicas que tem maior capacidade de explicar os gastos públicos municipais nos setores sociais? O presente trabalho teve como objetivo apresentar quais foram os fatores relacionados à escolha dos prefeitos brasileiros sobre os montantes investidos em áreas sociais.

Para tanto, foram apresentadas, em sua primeira seção, as variáveis mais frequentes nos estudos que visam compreender os resultados de políticas públicas, a alocação de recursos governamentais e o desempenho de governos. Em seguida, expõe-se o cenário de financiamento eleitoral nas três últimas eleições municipais, para demonstrar que o perfil de arrecadação de campanhas dos atores políticos pode ser um elemento importante para a compreensão do comportamento desse público.

Nas seções posteriores, expõem-se detalhes sobre as hipóteses testadas, a origem dos dados utilizados e quais foram os resultados obtidos. Foram respondidas as indagações que questionam se o partido político de um prefeito é um atalho para se compreenderem as suas prioridades de investimento social; se o fato de o prefeito poder concorrer à reeleição pode influenciar as suas escolhas sobre as áreas que necessitam de apoio financeiro; e se o grau de desenvolvimento dos municípios foi um fator com possibilidade de explicar a lógica dos gastos públicos municipais nas áreas sociais.

Os resultados demonstraram a importância de elementos socioeconômicos e políticos para o entendimento da proporção das despesas das prefeituras alocada em áreas sociais. Constatou-se a significância estatística na relação do IDH, do perfil de financiamento de campanhas, do grau de escolaridade dos prefeitos e do aspecto ideológico do partido à frente da prefeitura, para explicar as variações nos investimentos sociais realizados nas esferas municipais, de 2005 a 2012.

Cabe ressaltar que a constatação do impacto do financiamento eleitoral sobre a escolha dos prefeitos a respeito da proporção gasta nas áreas sociais foi uma abordagem inovadora. Os estudos que procuraram apontar quais fatores estão relacionados aos gastos dos atores políticos

e de seus governos não costumam utilizar variáveis sobre o financiamento eleitoral de forma preponderante em suas obras. Acredita-se que a utilização de variáveis dessa natureza sejam de suma importância para os estudos sobre comportamento político.

A cada eleição, o montante total investido por meio do financiamento das campanhas políticas cresce vertiginosamente, e o número de contribuintes que participam das doações a partidos e a candidatos se amplia. Essas são algumas das razões para se acreditar que o financiamento eleitoral influencia o comportamento dos políticos eleitos. Inseridos em um mercado cada vez mais capitalizado e sujeito à pressão de um número crescente de atores, é provável que políticos procurem se posicionar de forma estratégica e eficiente, a fim de beneficiarem os seus doadores, com vistas a assegurarem um possível apoio futuro. Nesse sentido, o direcionamento de investimentos do orçamento público das prefeituras para as áreas dos seus financiadores pode ser uma das estratégias de que atores políticos se utilizam para assegurarem retornos indiretos para aqueles que os apoiam financeiramente nas corridas eleitorais. Caso essa premissa fosse verdadeira, esperava-se que as proporções das despesas municipais gastas em áreas sociais estivessem relacionadas com a quantidade da receita de campanha oriunda de pessoas físicas arrecada pelos candidatos.

Explorar a relação entre o perfil de financiamento de campanhas oriundo de doações de pessoas físicas ainda é relevante, uma vez que os estudos sobre financiamento eleitoral que visavam constatar os benefícios conseguidos pelos doadores de campanha mantiveram os seus focos sobre as doações de pessoas jurídicas. Essa foi a tônica de Gonçalves (2011); Claessens, Feijen e Laeven (2008); Lazzarini, et.al. (2011); e Boas, Hidalgo e Richardson (2014), dentre outros.

Além de dedicar maior atenção em explorar os benefícios obtidos pelas pessoas jurídicas que contribuem nas campanhas eleitorais, os estudos sobre financiamento de campanha têm mantido o foco nas eleições para o Congresso Nacional e para a Presidência da República. Há trabalhos sobre as assembleias estaduais (MEZZARANA, 2011), mas a maior parte analisa as contribuições corporativas aos eleitos para deputado federal e para presidente da república. Nesse sentido, pretendeu-se ao longo das próximas seções, colaborar com as discussões da Ciência Política sobre comportamento político e financiamento eleitoral ao se analisarem as doações de campanhas para prefeitos dos municípios brasileiros.

Para tanto, foram investigadas as características do perfil de financiamento eleitoral dos prefeitos eleitos em 4.195 municípios brasileiros, o que corresponde a 75,3% dos prefeitos eleitos no Brasil. Dentre os dados das cidades avaliadas, são guardadas de maneira satisfatória as proporções da distribuição dos municípios brasileiros por unidade da federação, região e porte populacional. Além disso, foram analisadas as disputas municipais em dois pleitos eleitorais, em 2004 e em 2008.

As investigações e achados apresentados ao longo das próximas seções mostram-se importantes, uma vez que contribuem para se compreender a formulação e o desenvolvimento das políticas públicas brasileiras. Partiu-se do pressuposto de que compreender os componentes socioeconômicos e políticos relacionados às escolhas dos investimentos públicos sociais realizados no país é um passo fundamental para se compreenderem as próprias políticas públicas.

Outro elemento que reforça a importância deste estudo é a sua singularidade. A constatação de que os gastos públicos municipais estão relacionados ao perfil de financiamento eleitoral dos prefeitos não é uma perspectiva observada nos estudos internacionais nem nacionais que visavam dimensionar o peso da política sobre a destinação do orçamento público municipal, em áreas sociais.

O presente trabalho procurou, portanto, contribuir para a compreensão do processo de elaboração e de continuidade das políticas públicas brasileiras, para o debate sobre os alicerces da representação política no executivo municipal e, também, para aperfeiçoar o entendimento da relação entre o perfil político dos prefeitos e a alocação de recursos sociais no âmbito dos municípios.

## **2 Quais fatores têm contribuído para se explicar o gasto público municipal?**

Como se expôs anteriormente, os estudos que discutem as razões pelas quais políticas públicas não são constantes em um mesmo país, em um mesmo estado ou em um mesmo município, atribuíram ao longo das últimas décadas, os resultados identificados, ora a variáveis de cunho socioeconômico, ora a variáveis de natureza política. Dessa forma, as atuações governamentais vêm sendo explicadas, por exemplo, em função tanto do grau de

desenvolvimento urbano, de renda ou de industrialização de uma região específica, quanto do grau de concorrência de eleições, dos partidos no poder e da composição de suas casas legislativas.

Assim, um grande número de fatores vêm sendo analisados, na tentativa de compreender quais fatores políticos têm impacto sobre os gastos públicos municipais, quais variáveis contribuem para se explicarem as diferenças entre governos e por que políticas públicas não são idênticas em todas as ocasiões. Dentre esses fatores, constam: os partidos políticos dos prefeitos, o alinhamento partidário com o governador do estado e/ou com o presidente da república, o grau de concorrência das eleições, a fragmentação do sistema partidário, o mandato em que o prefeito se encontra (se, no primeiro ou no segundo mandato) e as suas características pessoais.

## **2.1 Partidos políticos**

O partido político, como demonstração de ideologia por parte do governante, foi o fator mais frequentemente envolvido nos estudos que investigam quais são os determinantes da atuação de políticos e de suas escolhas de políticas públicas. Esse fator está presente tanto em estudos internacionais, quanto nacionais, e a sua importância e poder de explicação tem variado a depender do enquadramento dado em cada obra.

Nesse sentido, cabe lembrar que nem todos os sistemas partidários são iguais e a configuração das siglas, as suas identificações ideológicas e a fidelidade partidária dos políticos variam consideravelmente, por exemplo, quando comparados o Brasil e os Estados Unidos da América (EUA), ou o Brasil e as nações da Europa Oriental. Dessa forma, as diferenças ideológicas dos partidos podem apresentar implicações na forma como agem os seus integrantes à frente dos governos.

A observação do papel das ideologias partidárias sobre as ações políticas das siglas ganhou força na literatura norte-americana a partir da década de 70. Um exemplo típico disso é o trabalho de Hibbs Júnior (1977), focado na comparação dos resultados de políticas econômicas concebidas e executadas por partidos trabalhistas e socialistas, em contraposição

àquelas implementadas por siglas de centro e conservadoras. Foram investigadas por ele doze democracias capitalistas entre 1960 e 1969.

De acordo com a percepção do autor, a orientação trabalhista, com a noção de organização de classe, tipicamente dá mais importância ao pleno emprego que à inflação. Por outro lado, centristas e conservadores, baseados em uma lógica de mercado, priorizam a estabilidade nos preços. Conforme observou Hibbs Júnior, baixas taxas de inflação prevaleceram em países de governos de centro e de direita, enquanto baixas médias de desemprego estavam associadas à participação de socialistas e de trabalhistas no poder. Para ele, resultados macroeconômicos não são endógenos à economia; são influenciados por escolhas políticas de curto e de médio prazo.

A importância de variáveis políticas e da ideologia partidária é o foco também do trabalho de Cameron (1978). Nele, foram considerados dados de 18 países, entre 1960 e 1975, visando entender o crescimento da atividade de governos em sociedades capitalistas. Nesse caso, testou-se o impacto da competição política, da composição partidária dos governos e da estrutura federativa em relação à expansão dos investimentos governamentais.

Segundo Cameron (1978), a composição partidária dos governos gera reflexos sobre a expansão da economia pública. Nesse sentido, partidos de esquerda tendem a ser mais favoráveis à intervenção governamental na economia e, além disso, apresentam taxas mais altas de expansão da economia pública. Nesse estudo, seis variáveis possibilitaram explicar 75% da variação nos índices de expansão da economia pública entre os países. Dentre essas variáveis, destacam-se o partido no governo e o grau de abertura econômica.

Atualmente, a questão partidária continua em voga, uma vez que é alvo de observação de diversos estudos. Ferreira e Gyourko (2007), por exemplo, investigaram a relação de variáveis políticas tais como ideologia partidária sobre a alocação de recursos públicos em 400 cidades dos Estados Unidos, com mais de 25 mil habitantes, entre 1950 e 2005. Para tanto, foram examinados resultados de 4.543 eleições. Esses autores se ativeram a explorar as diferenças entre as atuações de prefeitos democratas e republicanos sobre o número de empregados nos governos municipais, a lógica dos gastos públicos e os índices de violência.

Essas investigações apontaram diferenças de desempenho entre democratas e republicanos quando estes estão à frente de governos municipais. No entanto, essas diferenças

não mostraram-se com significância estatística, quando controladas pelas demais variáveis utilizadas no estudo. Segundo os autores, variáveis políticas são menos decisivas para a política local do que variáveis institucionais.

A ideologia partidária e a sua relação com o desempenho de governos e de políticas na área econômica constam também de trabalhos que analisam a intervenção do poder público no setor privado, a exemplo de Potrafke (2010), Bjornskov e Potrafke (2011), e Belloc e Nicita (2011). Potrafke (2010) analisou indicadores de regulação dos mercados de energia, de transporte e de comunicação em 21 países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), com base em dados referentes ao período de 1980 a 2003.

Utilizando-se duas diferentes escalas de classificação ideológica dos partidos, Potrafke observou que há relação entre a ideologia partidária e atuação de governos na regulação do setor privado. Nessa linha, governos com orientação pró-mercado intervêm menos como reguladores e dão mais liberdade aos atores da área privada.

Bjornskov e Potrafke (2011), em trabalho posterior a esse mencionado acima, analisaram o papel da ideologia partidária no processo de privatização de indústrias na Europa central e no leste europeu. Nesse estudo, foram observados 19 países que viveram processos de transição político-econômica após a falência do modelo socialista, em 1989. Os dados cobrem o período de 1990 a 2007, os quais foram sistematizados pelo *European Bank for Reconstruction and Development* (EBRD).

Os autores constataram que a ideologia dos governos nos primeiros anos da transição da Europa central e do leste europeu foi determinante para os seus esforços de privatização. Para os autores, as diferenças entre administrações de direita e de esquerda no que tange à concepção dos papéis do governo na economia trouxeram implicações para o processo de transição e de democratização dos países analisados.

Belloc e Nicita (2011), assim como Potrafke (2010), utilizaram uma base de dados sobre políticas de desregulamentação que abrangeu países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Nesse caso, reuniram-se informações de processos de privatização e de liberalização de empresas de seis áreas: transportes aéreos, telecomunicações,

eletricidade, gás, correios e ferrovias. Foram consideradas informações de 30 países, entre os anos de 1975 e 2007.

Para esses autores os processos de liberalização e de privatização são analisados pela literatura como fenômenos distintos, relacionados às posições ideológicas de governos, mas que devem ser avaliados de maneira conjunta. Para eles, a clivagem ideológica de governos afeta a maneira pela qual a liberalização e a privatização são combinadas. Dessa maneira, a orientação política de governos é um pré-requisito para se entender como serão desenvolvidas reformas de abertura econômica.

A utilização dos partidos políticos para o entendimento de políticas e de governos consta também na literatura brasileira de forma recorrente. Sakurai (2009), por exemplo, desenvolve análise para buscar compreender o comportamento dos prefeitos, quanto a despesas nas seguintes áreas: agricultura; saúde e saneamento; transporte; assistência e previdência; comunicações; habitação e urbanismo; legislativo; educação e cultura.

Para essa análise, o autor utilizou dados de 5.506 municípios brasileiros, entre 1990 e 2005. De acordo com o autor, tanto as siglas de esquerda quanto as de direita realizaram maiores gastos nas áreas de saúde e de saneamento e despenderam menos recursos com habitação e urbanismo e educação e cultura. Ainda assim, para o autor, são nítidos os diferentes padrões de gastos dos partidos políticos e as diferenças existentes nas despesas nos anos em que há eleições.

Cossio (2001) apresentou uma abordagem um pouco diferente: ele observou a disciplina fiscal de governos estaduais entre 1985 e 1997, com o objetivo de, dentre outros, explicar as posturas fiscais, a partir do sistema político de cada estado. Para tanto, foram utilizadas como variáveis políticas a participação social, o grau de competitividade eleitoral, a fragmentação partidária, a ideologia partidária e a identificação político-partidária dos governadores com o governo federal.

Dessa forma, o autor confirmou a existência de ciclos eleitorais nos gastos públicos, marcados por um aumento dos gastos em anos eleitorais. De acordo com essa abordagem, as variáveis que representaram o posicionamento ideológico não tiveram significância estatística. O pertencimento a partidos de esquerda mostrou-se relevante em um dos modelos construídos,

mas perdeu poder de explicação quando foi controlado pelo fato de o prefeito ter correligionários nos âmbitos estadual e federal.

A constatação da influência de variáveis políticas no desempenho de prefeitos em áreas específicas foi também o foco de Arretche e Marques (2002) e Coelho (2010). No caso de Arretche e Marques (2002), variáveis como competição eleitoral, posição ideológica dos partidos, relação entre os poderes executivo e legislativo municipais e o apoio partidário do governador do estado foram observadas na tentativa de se compreender o processo de municipalização da saúde no Brasil.

No estudo desses autores, não se encontrou impacto relevante desses aspectos políticos sobre a oferta de serviços de saúde nos municípios. Para se entender a expansão da área da saúde no âmbito municipal, foram mais relevantes a disponibilidade de recursos fiscais e o pertencimento a determinados estados. Nesse estudo, Arretche e Marques (2002) avaliaram dados de 1.643 municípios pertencentes aos seguintes estados: Ceará, Bahia, São Paulo, Goiás e Rio Grande do Sul.

Coelho (2010), por sua vez, ateu-se a compreender a relação entre competição política, partidos políticos, alinhamento político aos governos estaduais e federal e a expansão da implementação de programas de transferência de renda. Para esse fim, foram analisadas as propagações dos programas Bolsa Escola Municipal (BEM) e Programa de Garantia de Renda Mínima (PGRM), em 645 municípios do Estado de São Paulo.

Assim, o autor constatou que a disputa entre o Partido dos Trabalhadores (PT) e o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) foi relevante para a adoção desse tipo de política em um grande número de municípios. As hipóteses confirmadas testavam se municípios governados por prefeitos do PT e do PSDB tinham maior probabilidade de adotar o BEM e o PGRM, em relação àqueles governados pelos demais partidos. No que tange aos partidos, os resultados foram mais significativos para o caso do BEM, uma vez que a disseminação do PGRM estava atrelada a critérios técnicos dos municípios, que foram seguidos de acordo com o requisitos estabelecidos pelo governo federal.

As diferenças entre os governos com base no partido que os desenvolvem são a tônica também do trabalho de Cavalcante (2011). Conforme esse estudo, a capacidade de arrecadação e a execução orçamentária em áreas sociais, são investigadas com foco, principalmente, em

distinguir a *performance* das siglas que ocupam o poder. Os dados utilizados para a análise foram retirados do sistema Finanças do Brasil (Finbra), sistematizados pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) do Ministério da Fazenda (MF). A base de dados abrangeu 5.530 municípios, de 2005 a 2008.

No que tange à arrecadação, o fato de os prefeitos serem representantes do PT e do PSDB e as suas ideologias não apresentaram significância estatística. Em síntese, não foi possível afirmar que houve relação entre o perfil ideológico do prefeito e o seu padrão de arrecadação. Com base nos resultados relativos às despesas das prefeituras nas áreas sociais, por sua vez, foram consideradas as despesas com educação, com saúde, com habitação e com assistência social e o fato de o prefeito ser do PT não demonstrou nenhum efeito sobre o gasto social. Quanto ao PSDB, constatou-se que prefeitos filiados a essa sigla investem mais em educação e em assistência social.

Em estudo posterior, Cavalcante (2012) amplia a sua abordagem e se atém a observar, além dos partidos políticos que ocupam as prefeituras, a competição eleitoral do município, a fragmentação das câmaras de vereadores, a dimensão das bases de apoio municipais dos prefeitos e os partidos que as compõem. Essas variáveis são analisadas em relação aos gastos públicos nas seguintes áreas: saúde, educação, assistência social, saneamento e habitação.

Quanto ao desempenho fiscal dos municípios brasileiros, a ideologia convergiu para as expectativas teóricas de Cavalcante (2012), nas quais prefeituras dirigidas por integrantes de partidos mais de direita apresentaram menor coleta de impostos e uma postura menos intervencionista ou estatista. Na implementação de políticas sociais, os piores desempenhos estiveram relacionados aos próprios partidos de direita, mas a variável partidária apresentou efeitos diversos quando consideradas as áreas de saúde, de educação e de habitação. Por fim, quanto às medidas de eficiência política municipal, observou-se um melhor desempenho de partidos de esquerda, apesar de os resultados serem piores quanto mais tempo um mesmo partido permanece no poder.

Segundo Cavalcante, de uma forma geral, os aspectos políticos são importantes para se compreender a dinâmica e o desempenho dos governos municipais, mas ele afirma que os aspectos estruturais possuem importância equivalente. Para ele, não faz sentido procurar

explicar qual aspecto é mais relevante, considera-se mais sensato compreender os efeitos da política condicionados pela estrutura.

Como se pôde ver, em diferentes momentos no tempo e no espaço, a ideologia partidária tem sido utilizada como uma das variáveis explicativas para se compreender o desempenho de governantes e de governos, as suas escolhas de políticas públicas e as suas lógicas de investimentos. A importância dos partidos políticos para a compreensão desses fenômenos tem variado. Em alguns momentos, as siglas são relevantes, conforme afirmam Hibbs Júnior (1977), Cameron (1978), Potrafke (2010), Bjornskov e Potrafke (2011), Belloc e Nicita (2011), Sakurai (2009), Coelho (2010). Em outras ocasiões, não apresentam poder explicativo significativo, como em Ferreira e Gyourko (2007), Cossio (2001), Arretche e Marques (2002).

Apesar de haver, na literatura sobre partidos políticos, alguns questionamentos quanto à força política dos partidos brasileiros, uma das hipóteses do presente trabalho é que as posições ideológicas das siglas políticas podem ser relevantes para se entenderem os investimentos sociais dos governos municipais brasileiros. Essa questão será abordada de forma mais clara e profunda nas seções de descrição e de análise dos dados. Antes disso, é importante compreender quais são as outras variáveis mais recorrentes na literatura, para se compreender como agem os administradores públicos eleitos.

## **2.2 Alinhamento partidário com o governador ou com o presidente da república**

O alinhamento partidário dos governantes é outra variável que vem sendo utilizada em estudos que visam compreender quais fatores influenciam as ações de atores políticos e o desenvolvimento de políticas públicas. Nesse caso, o pertencimento de um prefeito ao mesmo partido do governador do seu estado ou do presidente da república é interpretado como um fator que pode afetar as escolhas sobre quais políticas públicas devem ser priorizadas e qual será a quantia orçamentária destinada a cada área.

Cossio (2001), por exemplo, considera que a afinidade política entre as administrações dos distintos níveis de governo podem fazer com que os níveis mais baixos desfrutem de maior disponibilidade de recursos para a expansão do gasto público. Esse fenômeno é chamado pelo autor de “solidariedade ideológica” ou partidária. Outra possibilidade, em sua concepção, é de

o governo federal favorecer os demais entes da federação em que possui correligionários por meio de operações de resgate de dívida.

Segundo o autor, essas seriam ações do governo federal que determinariam um maior espaço para posturas fiscais expansivas dos governos subnacionais. Um contraponto a esse comportamento poderia surgir através de limitações oriundas de marcos legais que conteriam a liberdade do executivo de realizar os repasses, desfrutando de vantagens políticas. Uma participação ativa do legislativo na formulação do orçamento seria uma segunda opção para conter o beneficiamento, pela União, de estados e municípios com bandeira partidária coincidente.

Com base nesses argumentos, Cossio (2001) procurou estimar o impacto da coincidência partidária de governadores com o governo federal, sobre a despesa primária *per capita* de cada estado. Considerando-se o Produto Interno Bruto (PIB) *per capita*, o tempo, o ano eleitoral, a participação eleitoral, a competitividade e a fragmentação e a ideologia partidária, o autor observou que governadores que pertenciam ao mesmo partido do governo federal tiveram uma postura fiscal mais controlada, com ajustes fiscais mais significativos.

Arretche e Marques (2002), por sua vez, exploram o impacto da coincidência partidária entre o executivo municipal e o estadual sobre o processo de municipalização da saúde no Brasil. Esse é um dos componentes político-institucionais que a autora utiliza para testar a importância de fatores institucionais do cenário político local, sobre a forma como os governos atuam.

Quanto à oferta de serviços ambulatoriais municipais, observou-se que o alinhamento partidário entre o prefeito e o governador do estado culminou com uma provisão menor de serviços ambulatoriais. Na visão de Arretche e Marques (2002), a oferta de serviços dessa natureza ocorre, em alguma medida, desenvolvido de forma competitiva entre o município e o estado. Para a autora, quando os gestores municipais e os estaduais são de um mesmo partido não há o mesmo vigor competitivo na oferta, o que resulta em uma menor disponibilização desses serviços para a população.

Outra dimensão observada por Arretche e Marques (2002) são os esforços empreendidos pelos municípios para se habilitarem para gerir a rede hospitalar. Nesse caso, a correlação de forças eleitorais do prefeito teve uma influência moderada em relação à expansão da autoridade

municipal sobre os provedores hospitalares. A relação entre as variáveis se mostrou, mais uma vez, com sinal negativo. Nesse sentido, quando há coincidência partidária, diminuiu a propensão do município em se preparar para a gestão da rede hospitalar.

Com base na observação das variáveis político-institucionais do estudo e no fato de o efeito do alinhamento partidário se manter o mesmo, tanto para partidos de direita quanto para os de esquerda, as autoras concluíram que as siglas partidárias não são a variável mais importante para o entendimento dos blocos de situação e de oposição nos municípios.

O alinhamento partidário também é contemplado por Coelho (2010), uma vez que esse autor procura entender a origem e a difusão de políticas. Em seu trabalho, questiona-se o motivo pelo qual governantes municipais copiam políticas ou aderem àquelas implementadas por outros entes da federação, além de serem indagadas as razões pelas quais alguns programas têm mais sucesso em se difundir pelo país do que outros.

O alinhamento partidário é concebido como uma forma de difusão vertical de políticas do governo central para governos estaduais e municipais. Nessa perspectiva, a semelhança de partidos entre o prefeito e o presidente da república é um diferencial do primeiro em relação aos seus pares na competição por recursos orçamentários federais. Ao mesmo tempo, funciona como um incentivo para a adesão às políticas nacionais.

Amparado nessa lógica, Coelho (2010) utiliza o alinhamento político na tentativa de perceber a probabilidade de adesão de municípios ao PGRM. Em sua análise, o alinhamento político, primeiramente, considera os partidos aliados ao governo federal. Em segundo plano, considera-se a coincidência entre o partido do prefeito e o do presidente da república. Sua hipótese é de que o alinhamento partidário, bem como a coincidência com o partido do presidente, favorecem a adesão ao PGRM, independentemente de suas regras de adesão.

Dessa forma, Coelho (2010) chegou à conclusão de que a configuração partidária entre a administração nacional da política de renda mínima e as administrações municipais não compõem o leque de explicações da expansão do PGRM pelo país. O município estar alinhado com o governo federal e, até mesmo o fato de ser governado pelo mesmo partido do presidente, não está relacionado à sua adesão ao Programa. O autor constatou que critérios técnicos foram cruciais para adesão de municípios à política de renda, em detrimento a fatores políticos.

Apesar de Coelho (2010) afirmar, em seu estudo, que a difusão do PGRM seguiu critérios técnicos e não políticos, o alinhamento partidário mostrou-se relevante em Cavalcante (2012) na tentativa de entender os gastos sociais das prefeituras brasileiras. O fato de um prefeito ser filiado a um partido da base de apoio do governo federal resultou no aumento médio de R\$ 16 *per capita* em sua execução orçamentária em áreas sociais.

Ao observar a implementação de políticas sociais, Cavalcante (2012) constatou que o alinhamento partidário do prefeito com o presidente da república foi relevante para compreender a expansão dos serviços nas áreas de educação e de assistência social. Para a saúde, um fator relevante foi o alinhamento político com o governador do estado. Entretanto, nenhum alinhamento se mostrou consistente para explicar o desempenho na área de habitação.

O alinhamento partidário é utilizado por Cavalcante (2012) ainda na tentativa de compreender a eficiência política dos municípios. Nesse caso, para as políticas da área de educação, percebeu-se que o alinhamento ao governo federal repercute em piores índices de eficiência nessa área. Apesar de ter sido encontrado que o alinhamento gera maior facilidade na captação de recursos para a área, constatou-se que o desempenho final é ainda insuficiente.

A eficiência na área de saúde tem resultados contrários àqueles que se referem à área educacional. Assim sendo, fazer parte da base do presidente tende a beneficiar o desempenho das prefeituras. Quanto aos setores de habitação e de saneamento, ser do mesmo partido do governador do estado é benéfico para a eficiência das políticas dessas áreas, mas compor a base do executivo federal é irrelevante para os seus resultados.

Portanto, o alinhamento político dos prefeitos com os governadores de seus estados e com o executivo federal vem sendo interpretado como um fator capaz de influenciar as suas escolhas, as suas prioridades e as suas formas de governar. Dessa forma, os prefeitos aliados a políticos que governam unidades da federação ou a própria União têm maior facilidade em angariar recursos para as áreas prioritárias dos seus correligionários, para a renegociação de suas dívidas e para a adoção de programas e de políticas dos demais entes da federação.

### 2.3 Grau de concorrência da eleição

Além da ideologia partidária e do alinhamento político, consta, na literatura dessa área de estudo, a observação de como o grau de concorrência das eleições pode afetar o comportamento dos atores políticos eleitos. Nesse caso, acredita-se, por exemplo, que a dificuldade de um candidato em se eleger, em virtude da existência de um concorrente forte eleitoralmente, é capaz de alterar a forma como um ator político governará.

Besley e Case (2003), por exemplo, defendem que há boas razões para se acreditar que o comportamento de um partido político está relacionado com a força que outro partido possui em seu estado. Esses autores afirmam que o efeito da competição sobre a ação dos partidos é importante, mas que é um desafio mensurar o grau de concorrência entre partidos políticos, em uma eleição.

Com base em diferentes medidas, tal como a proporção de assentos no Congresso Nacional e o número de governos estaduais obtidos por um partido, os autores utilizam a concorrência em uma eleição na tentativa de compreenderem os repasses do orçamento gastos em transferências assistenciais. Os resultados apontaram para um crescimento *per capita* dos repasses quanto mais acirrada for a disputa entre os partidos. No entanto, os índices de significância estatística das diferenças apresentaram valores baixos.

Para compreender a implementação de políticas de reciclagem seletiva em cerca de 500 municípios norte-americanos, Feiock e West (1993) também utilizaram o grau de concorrência eleitoral como variável independente. Esses autores concluíram que a competição partidária estadual importa para explicar a difusão dos programas de tratamento de lixo, e que existe uma forte influência desse fator sobre a probabilidade de adoção de programas de reciclagem. Os autores observaram, ainda, que a renda das cidades é relevante nessa análise, bem como a demanda delas a atuação de grupos de pressão.

O trabalho de Cossio (2001), mencionado, utilizou a competição eleitoral na tentativa de entender as despesas estaduais. Em sua opinião, o aumento da competitividade do sistema partidário tem como efeito a melhoria das opções eleitorais apresentadas aos eleitores. Outros efeitos seriam a ampliação do grau de informação da sociedade e do nível de transparência dos

atores políticos. Complementarmente, o acirramento da competitividade seria capaz de quebrar hegemonias políticas ou o monopólio da representação por determinados grupos.

Nesse cenário, Cossio (2001) tem como hipótese o fato de que o aumento da competitividade pode ser um fator disciplinador da política fiscal. Logo, quanto maior for o grau de competitividade, menores serão as despesas públicas dos estados. O autor, ao testar três diferentes modelos que envolveram a competitividade e a despesa primária *per capita*, não encontrou resultados significativamente diferentes de zero. Dessa forma, ele percebeu que a competição política não exerceu influência sobre os gastos estaduais.

O foco sobre as unidades da federação no Brasil e a competição política estão contemplados ainda em Alston et. al. (2008). Esses autores observaram a realidade de governos estaduais, amparados no pressuposto de que variáveis que expressam competição política e freios e contrapesos são relevantes para entender as ações de governadores, já que dão a esses a noção do seu horizonte de poder, como podem agir e qual o custo de cada ação.

Na obra deles, a competição política é mensurada através da operacionalização de diferentes variáveis. O grau de fragmentação política é novamente constado pelo número efetivo de partidos com representação na assembleia legislativa. Além disso, utiliza-se o número de partidos que compõem a coalizão governista, a margem de vitória do candidato eleito na disputa do primeiro turno, a quantidade de recursos de financiamento eleitoral envolvido na disputa de que cada candidato dispôs, dentre outros.

Dessa forma, Alston et. al. (2008) chegou à conclusão, por exemplo, de que estados com altos índices de competição eleitoral têm menores taxas de emprego público. Essa constatação é interpretada por eles como indício de menor utilização de contratações casuísticas, amparadas em práticas de “patronagem”. Além disso, observaram que onde há maior competição política, tanto estadual, quanto federal, despendem-se maiores quantias em saúde pública. De acordo com esses autores, o grau de competição das eleições e o controle da sociedade são determinantes para as decisões de políticas públicas dos chefes dos executivos estaduais.

A realidade política dos estados brasileiros se mantém como foco no trabalho de Motta e Moreira (2007). No entanto, a competição política é investigada para se compreender a provisão e a eficiência com que os serviços municipais são prestados. Por meio de dados de 1989 a 2000, oriundos do Ministério da Fazenda, do Instituto Brasileiro de Geografia e

Estatística (IBGE) e do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), testa-se a hipótese de que a gestão pública será mais eficiente de acordo com o grau de competição política nos processos eleitorais.

Com base nos resultados desses autores, as variáveis que indicam o grau de competição na eleição para prefeito não foram significativas e apontaram para o fato de a competição eleitoral não criar incentivos para uma gestão municipal mais eficiente. De acordo com os autores, a insignificância estatística da maioria das variáveis políticas utilizadas por eles explicitou a assimetria de informação no processo eleitoral local.

Se a competição política não demonstrou significância estatística para a criação de incentivos para a eficiência na gestão municipal no Brasil, tal como sugerido por Motta e Moreira (2007), mostrou-se amplamente relacionada à criação de condições favoráveis ao desenvolvimento econômico dos estados norte-americanos. Isso é o que defendem Besley, Persson e Sturm (2005).

Esses autores procuraram relacionar a competição política ao desenvolvimento de políticas favoráveis ao crescimento econômico. Isso ocorreria, segundo os autores, por induzir nos partidos o propósito de desenvolverem políticas de promoção do crescimento como forma de superar os seus concorrentes. Por consequência, maiores taxas de competição política foram associadas a maiores índices de crescimento da renda pessoal *per capita* estadual.

Além disso, a competição política demonstrou estar associada, de forma proporcional, à menor receita fiscal dos estados, ao maior nível de gastos em infraestrutura e a existência de leis trabalhistas. Os resultados mais sensíveis foram constatados em estados onde o nível de competição política foi intermediário. Nos casos de competição muito alta ou muito baixa, os impactos econômicos não foram nitidamente percebidos.

Em síntese, Besley, Persson e Sturm (2005) acreditam que a competição política modifica as diretrizes que definem como os recursos serão alocados. Para eles, há efeitos substanciais da competição sobre as escolhas das políticas capazes de promover avanços no crescimento econômico.

Coelho (2010) utiliza as variáveis de ideologia e de alinhamento partidário, conforme foi mencionado anteriormente, mas considera a competição política como variável central em

sua obra. Para ele, a competição é um fator de difusão horizontal de políticas entre os municípios, em que a criação de uma nova política, por exemplo, é um fator de que o governante pode se utilizar para tentar viabilizar a sua reeleição.

Na tentativa de compreender a difusão do programa BEM, Coelho (2010) utiliza a competição política como a principal variável independente e formula a hipótese de que em sistemas políticos municipais quanto maior a competição política, maior será a propensão de criação do programa em nível municipal. A relação esperada por Coelho é confirmada em seu estudo e a competição política se mostra com relevância estatística em quatro diferentes modelos. Utilizando-se variáveis estruturais e políticas a relação sempre se mantém positiva e significativa.

No que tange à difusão do PGRM, a competição política é colocada como uma covariável e o efeito esperado é que quanto maior a competição, maior a difusão do programa. Mediante o uso de dois diferentes modelos, Coelho observa que a competição política está relacionada à difusão do PGRM, mas o efeito observado é contrário à hipótese formulada.

Nesse caso, municípios com maior competição tiveram menor adesão ao programa. A interpretação dada pelo autor para o resultado encontrado está amparada na liberdade dada pelos eleitores, nos municípios de baixa competição eleitoral, para que o prefeito possa manobrar a oferta de políticas e de serviços. Além disso, o autor ressalta a existência de critérios técnicos específicos para os municípios aderirem ao PGRM, os quais estão relacionados ao número de famílias pobres, com crianças.

Por sua vez, no trabalho de Arretche e Marques (2002), a intensidade da competição política nas eleições majoritárias, tanto para prefeito e para governador, quanto para presidente, não obteve significância estatística para a compreensão da oferta de serviços ambulatoriais municipais. Para se entender os esforços desenvolvidos pelos municípios para se habilitarem para gerir a rede hospitalar, a competição política também apresentou influência pouco decisiva.

A intenção de entender a lógica dos gastos sociais no Brasil também motivou Ribeiro (2005) a utilizar a competição como variável independente. Constatou-se como medida de competição política o número efetivo de partidos políticos nas eleições de 1996 e de 2000. Como gastos sociais, foram utilizados os investimentos realizados pelas prefeituras municipais nas áreas de educação e cultura; saúde e saneamento; de habitação e urbanismo; e de assistência

social e previdência. Os dados orçamentários foram oriundos do sistema Finbra da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda.

A hipótese formulada por Ribeiro (2005) defendia a ideia de que a competição política não teria um efeito significativo sobre a provisão de políticas sociais nos municípios brasileiros. Para esse autor, essa hipótese estava configurada de maneira contrária à prevista pela literatura. No entanto, esse efeito era esperado já que não foram observadas configurações claras de competição nos municípios, uma vez que a média de partidos efetivos envolvidos nas disputas se manteve constante e houve baixa correlação desse número, de uma eleição para outra.

A respeito do gasto municipal com educação e cultura, Ribeiro (2005) observou impacto positivo e significativo da competição política em um primeiro modelo, mas houve perda de significância ao serem acrescentados indicadores de contexto socioeconômico em um segundo modelo. O mesmo ocorreu quando foram observadas as despesas com habitação e urbanismo, que tiveram um efeito positivo, inicialmente, mas perderam completamente o poder de explicação quando se considerou o contexto socioeconômico.

No que tange aos investimentos feitos com saúde e saneamento, a competição política não teve efeito significativo para explicar esses gastos. A assistência social e previdência foi a única área em que o poder explicativo se manteve nos dois modelos testados, mas as variáveis políticas como um todo possuíram pouca capacidade de explicar o baixo percentual da variação existente nas despesas dessa área.

Com base em seus testes, Ribeiro (2005) defendeu a ideia de que variáveis políticas tais como competição eleitoral, indicadores de pontos de veto e a configuração da coligação eleitoral do prefeito eleito possuem pouca capacidade de explicar como os prefeitos executam os seus recursos nas áreas sociais. O autor sugere, ainda, que as análises de como as prefeituras alocam os seus orçamentos estejam conectadas com os resultados sociais desses gastos. Para ele, análises dessa natureza poderiam delimitar melhor como a política afeta a provisão de políticas públicas.

Com o foco sobre os gastos municipais das prefeituras, Cavalcante (2011) é outro estudioso do assunto que examina a competição eleitoral como fator explicativo da alocação orçamentária de prefeitos. No que tange aos gastos municipais, o autor concluiu que é insignificante estatisticamente a relação entre competição política e despesa. A sua medida de

competição é semelhante à de Ribeiro, ou seja, o número efetivo de partidos, embora o período observado seja diferente: de 2005 a 2008, como se expôs anteriormente.

Quanto à capacidade de arrecadação, Cavalcante (2011) chegou à conclusão de que a competição política é significativa para entender as receitas municipais. De acordo com o seu estudo, níveis mais altos de competição implicam em aumentos na arrecadação de tributos. Esse fenômeno é atribuído à crença de que a competição atua como uma ameaça aos políticos locais e os estimula a controlar os seus desempenhos à frente das prefeituras municipais.

Em estudo posterior, Cavalcante (2012) utiliza a competição política para entender a capacidade arrecadatória e os gastos sociais das prefeituras. Na ocasião, identificou-se a relevância da competição política para se explicar a segunda variável, ao passo que os resultados não sustentaram a sua relação com a primeira. Ao observar a implementação de políticas sociais, Cavalcante (2012) chegou à conclusão de que a competição política possui significância para se explicar a capacidade institucional e a provisão de serviços, em educação. Nestes casos, a relação entre as variáveis é positiva, ou seja, quando há maior competição, há melhor desempenho de capacidade institucional e provisão de serviços.

Também houve significância da competição política para a compreensão da provisão de serviços de assistência social. No entanto, nesse caso, a relação foi negativa. Logo, maiores índices de competição política culminaram com piores desempenhos na área. Não houve significância estatística da competição política para se compreender essa questão, nem a capacidade institucional, nem a provisão de serviços nas áreas de saúde e habitação.

Cavalcante (2012) também utilizou a competição política para entender a eficiência política dos municípios. A hipótese testada previu que os melhores índices de desempenho local estão relacionados aos municípios onde a competição política é mais acirrada. A esse respeito, não se verificou efeito significativo em nenhum modelo.

Como se pôde ver, a competição eleitoral é bastante recorrente nos estudos que visam entender quais são os fatores que influenciam as ações dos atores políticos. Além disso, a sua mensuração ocorre de diferentes maneiras, seja pelo número efetivo de partidos, o número de cadeiras conquistadas por um partido no legislativo ou pela quantidade de governos estaduais eleitos por uma sigla.

As hipóteses elaboradas com base na competição política são distintas, mas partem do pressuposto de que prefeitos eleitos em pleitos mais disputados podem adotar um comportamento, com os gastos públicos, diferente daqueles eleitos em pleitos menos disputados. A crença, em todos os casos, é de que os comportamentos dos atores políticos à frente dos governos variam, já que a maior dificuldade para serem eleitos associada a um mau desempenho em seus postos pode inviabilizar as suas pretensões na carreira política.

## **2.4 Fragmentação do sistema partidário**

As dificuldades enfrentadas por representantes do poder executivo para negociar seus projetos de interesses nas instâncias legislativas, para aprovar os orçamentos que pretendem executar durante os seus mandatos e para regulamentar as áreas que compõem as prioridades em seus mandatos têm explicitado a importância de se construir bases de apoio consistentes e disciplinadas, no poder legislativo. Dessa maneira, diversos autores têm considerado a dimensão da base de apoio que representantes do poder executivo possuem no legislativo local, como uma variável capaz de influenciar o seu desempenho.

O fato de se utilizar a dimensão da base de apoio no legislativo nos estudos que visam identificar quais variáveis impactam o desempenho de governantes tem sido, em alguns estudos, a forma com que os autores operacionalizam a variável referente à fragmentação do sistema partidário. Em outros casos, por exemplo, utiliza-se como medida o número efetivo de partidos. Como defendeu Cossio (2001), a competição política e a fragmentação do sistema partidário estão intimamente relacionadas.

Para ele, tanto a fragmentação do sistema partidário quanto a competitividade política culminam com a ausência de hegemonia e a dispersão de poder. Ciente desses fatores, o autor parte do pressuposto de que quanto maior a fragmentação partidária em uma casa legislativa, por exemplo, mais acirrada será a disputa para se conquistar as cadeiras dessa casa. Assim sendo, serão maiores as dificuldades de negociação política com o legislativo e de formação de maiorias sólidas.

Diante desse cenário, Cossio (2001) chegou à conclusão de que, em casos de fragmentação eleitoral, o executivo terá dificuldade de construir bases coesas de sustentação e

poderá haver um aumento nas despesas, como forma de atender a uma base de apoio instável. Assim, Cossio (2001) comprovou a sua hipótese. Em três diferentes modelos o sinal e a significância dos testes confirmaram que a maior fragmentação do sistema partidário tem efeito expansivo sobre as despesas estaduais.

Para ele, a relação direta entre a fragmentação e o gasto fiscal é um indício das dificuldades encontradas por governos de coalizão para exercer políticas de restrição fiscal. Nessa linha, estruturas partidárias heterogêneas implicariam custo expressivo para se manterem como uma coalizão governista, e o uso de alocação financeira seria uma ferramenta para manter a fidelidade da base.

As dificuldades de negociação com uma casa legislativa fragmentada constam também do estudo de Ribeiro (2005). Amparado na concepção de que um número maior de partidos nas casas legislativas atuam como um ponto de veto para os prefeitos, o autor relaciona essa variável às despesas municipais das prefeituras. Para ele, os poderes de vetos das câmaras legislativas merecem ser analisados, uma vez que podem orientar e restringir a margem de ação dos partidos no governo municipal.

Nesse sentido, a hipótese elaborada por Ribeiro (2005) prevê que a fragmentação e a existência de coligações apresentam uma relação inversa à provisão de políticas sociais. Em síntese, quanto mais pulverizado for o poder, mais irregulares serão os serviços prestados à população. A dispersão política nas casas legislativas, nesse caso, faria com que os partidos envolvidos no governo pleiteassem a execução das suas políticas com os seus pares, concorrendo entre si.

Dessa forma, Ribeiro (2005) chegou à conclusão de que a fragmentação política não foi significativa em nenhum dos três modelos relativos aos gastos com educação e cultura. Nas despesas com saúde, os resultados foram positivos e significativos, embora o poder de explicação das variáveis políticas como um todo tenha sido muito sutil. Nos valores investidos em habitação e urbanismo, houve impacto positivo em um primeiro modelo, mas esse efeito desapareceu quando foram consideradas as variáveis que denotavam o contexto socioeconômico. Por último, a fragmentação teve efeito negativo e reduzido sobre os gastos com assistência social e previdência, que constaram em dois dos três modelos testados.

A capacidade do legislativo de atuar como ponto de veto e impactar sobre a governabilidade do poder executivo é também a justificativa apresentada por Cavalcante (2011) para a utilizar uma variável que remonta à base do prefeito na câmara de vereadores dentre os fatores relacionados à arrecadação e aos gastos sociais dos prefeitos. No que tange à arrecadação, constatou-se que o aumento do número de vereadores da base de apoio do executivo impacta positivamente a tributação local.

Quanto aos gastos sociais das prefeituras, a variável que expressa o tamanho da base do prefeito na câmara de vereadores apresentou resultados contraditórios. O seu efeito foi positivo para as áreas de saúde, de assistência social e de habitação, e foi negativo para o setor de educação. No entanto, em todos esses casos os seus impactos foram muito pequenos para explicar a íntegra da variação nos gastos sociais.

## **2.5 Mandato do prefeito**

Em situações em que haja a possibilidade de reeleição, o mandato em que o governante se encontra passa a ser também uma variável utilizada por estudiosos para entender as ações desenvolvidas ao longo do seu mandato. A lógica, nesse caso, é que atores políticos no exercício de seu primeiro mandato possuem o incentivo de buscar a reeleição, assim, pode ser que desenvolvam ações de forma diferente daqueles que já estão a mais tempo no cargo e que estão impossibilitados de disputar um novo pleito.

Esse comportamento diferente que existe na forma de governar com base na ambição de ser reeleito é um tema bastante recorrente nos trabalhos sobre ciclos eleitorais. Mendes e Rocha (2004), por exemplo, procuraram identificar quais foram os fatores que influenciaram o sucesso ou insucesso dos prefeitos envolvidos no pleito de 2000, em suas tentativas de serem reeleitos. Esse autores constataram que a probabilidade de um candidato ser reeleito está diretamente ligada ao aumento do gasto público. Assim sendo, os autores acreditam que o modelo federativo brasileiro incentiva a indisciplina fiscal.

Ao analisar o modelo federativo brasileiro, Mendes (2004) constatou que a reeleição de prefeitos, ocorre com maior frequência, àqueles que conseguem expandir as despesas

municipais e obter maior volume de recursos. Além disso, o autor constatou que a estratégia de criação de novos municípios é uma boa ferramenta para o êxito eleitoral, pelo fato de incentivar o aumento do número de cidades brasileiras.

Os trabalhos e as conclusões de Mendes (2004) foram revisitados por Costa (2006), a qual acrescentou, em suas análises, informações sobre o pleito municipal de 2004. Ela chegou a conclusões muito próximas às de Mendes (2004), dentre as quais, a constatação de que a expansão das despesas e as transferências correntes beneficiam eleitoralmente os prefeitos.

Dessa forma, constatou-se que o aumento das despesas em todos os anos do mandato está associada a maiores chances de candidatura de eleição. O impulso de despesas no último ano do mandato não está mais associado ao aumento das chances eleitorais que o impulso contínuo de investimentos ao longo dos demais anos da legislatura.

Em contraposição às considerações de Mendes (2004) e de Costa (2006), estão os resultados de Meneguim, Bugarin e Carvalho (2005). A partir da análise de dados das eleições municipais de 2000, e considerando-se como reeleição a manutenção de um mesmo partido à frente das prefeituras, esses autores observam, por exemplo, que o aumento das chances de reeleição acarreta um maior controle dos gastos públicos dos gestores municipais.

Para eles, o aumento da receita também favorece os governantes em suas tentativas de se manterem em seus cargos, tal como afirmaram alguns estudiosos, mencionados neste trabalho. No entanto, no que tange à despesa, são favorecidos os prefeitos que despendem mais recursos em investimentos do que aqueles que gastam, por exemplo, com o custeio da máquina pública.

Acredita-se que o principal mérito de Meneguim, Bugarin e Carvalho (2005) é conceber que a relação entre política e economia ocorre de duas formas distintas. Nesse sentido, há méritos desses autores em constatar que a política fiscal é desenvolvida de modo a afetar a probabilidade de reeleição e que a própria probabilidade de reeleição afeta o desenvolvimento da política fiscal de um governo.

Nakaguma (2006) é outro autor interessado na dinâmica dos ciclos eleitorais e nas causas do surgimento desses ciclos. Para a compreensão desse fenômeno, o autor se focou nos determinantes políticos e eleitorais do comportamento fiscal das unidades da federação, entre

1986 e 2004. Com base nas informações referentes a esse período, o autor constatou que os eleitores recompensam a parcela oportunista dos ciclos, considerando-se tanto as receitas quanto as despesas orçamentárias.

Segundo o autor, a falta de um controle político por parte dos eleitores é uma das razões para a existência dos ciclos. No entanto, Nakaguma (2006) reforça o argumento de que a magnitude dos ciclos vem decaindo de forma expressiva ao longo dos anos, o que pode sinalizar que os eleitores têm aprendido e acumulado experiência a cada pleito eleitoral.

Como já foi descrito anteriormente, Sakurai (2009) possui um foco mais específico que visa compreender as despesas dos prefeitos nas seguintes áreas: agricultura, saúde e saneamento, transporte, assistência e previdência, comunicações, habitação e urbanismo, legislativo e educação e cultura. Os resultados indicam que há maior quantidade de investimentos em saúde e saneamento e em assistência e previdência nos anos eleitorais. Segundo o autor, esse fenômeno pode estar relacionado ao apelo eleitoral imediato dessas duas áreas.

Arretche e Rodden (2004) procuraram estimar a influência das políticas eleitoral e legislativa na distribuição de transferências intergovernamentais. Mais especificamente, ambicionaram entender os critérios de alocação orçamentária do executivo federal, considerando-se variáveis como ano eleitoral, tamanho da bancada estadual no Congresso, apoio do governador, população, PIB e número de votos no estado.

Considerando-se as transferências constitucionais, percebeu-se que a variável ano eleitoral não teve qualquer impacto sobre os repasses dessa natureza. Por outro lado, identificou-se que as transferências não constitucionais foram bem mais elevadas nesses em anos eleitorais. Os resultados mais marcantes foram identificados ao se analisarem as transferências voluntárias. Nesse caso, o ano eleitoral teve um coeficiente altamente significativo, de sinal positivo e magnitude elevada. Para as autoras, esses resultados indicam que as transferências voluntárias foram empregadas como uma ferramenta de estratégia eleitoral.

## 2.6 Perfil do prefeito

Além das variáveis de caráter político mencionadas, pode haver diferença nas áreas prioritárias para investimentos dos atores políticos, por exemplo, a partir de variáveis que denotam os seus perfis, tais como, gênero, idade e grau de escolaridade. Acredita-se, que prefeitos, de diferentes faixas etárias, podem perceber de maneiras diversas as demandas de seus municípios e, por consequência, alocar recursos de forma diferente.

A percepção da diferença na forma de governar e dos resultados políticos da gestão amparada na diferença de gênero dos prefeitos, é o foco do estudo de Brollo e Troiano (2013). Para esse estudo, foram utilizadas informações do TSE, do Sistema de Informação sobre Nascidos Vivos (Sinasc) e do sistema Finbra, de 2001 a 2008, dos municípios com menos de 200 mil eleitores.

Os resultados mais marcantes indicam que a presença de mulheres à frente dos governos municipais culminam com uma maior capacidade em angariar recursos de transferências discricionárias do governo federal. Ao mesmo tempo, são capazes de gerar melhores desempenhos na área de saúde. Em prefeituras administradas por mulheres, o percentual de nascidos sem o exame pré-natal foi menor. Por consequência, decresceu também a probabilidade de partos pré-maturos.

No que diz respeito à mensuração de resultados relacionados à corrupção, constatou-se que os governos femininos estiveram, em média, menos envolvidos em situações em que auditorias apontaram irregularidades. Dessa forma, os governos geridos por mulheres apresentaram entre 28% e 33% menos chance de se envolverem em episódios dessa natureza.

Diferenças entre os governos de homens e de mulheres foram constatadas também no que tange à contratação de funcionários. As diferenças na contratação de funcionários permanentes não foram estatisticamente significativas. No entanto, as administrações de mulheres admitiram 50% menos trabalhadores temporários. As autoras enfatizaram a possibilidade de as contratações temporárias poderem ser utilizadas de forma casuística, como um elemento de “patronagem”.

Uma última análise realizada por Brollo e Troiano (2013) diz respeito à relação entre gênero e a probabilidade de concorrer à reeleição e ser reeleito. Nesse caso, a decisão de

concorrer a um novo mandato não se relacionou ao gênero do prefeito. No entanto, identificou-se menor probabilidade de as prefeitas serem reeleitas, ainda que os seus desempenhos tenham sido melhores nos critérios expostos anteriormente.

Como se pôde ver, elementos relativos ao perfil dos atores políticos podem impactar como esses gestores percebem as demandas e como realizam esforços para supri-las. A utilização de variáveis dessa natureza podem ser relevantes nos estudos sobre a *performance* de governos e de governantes, como também podem ser importantes para controlar o efeito dos demais fatores envolvidos nos estudos.

### 3 O financiamento eleitoral e os gastos públicos

#### 3.1 O cenário de financiamento eleitoral no Brasil

A cada eleição no Brasil cresce, de forma considerável, a quantidade de recursos financeiros originados de doações de campanha. Os valores totais arrecadados e registrados no TSE pelos candidatos à presidência da república, ao Congresso Nacional, aos governos estaduais e às assembleias estaduais nas últimas três eleições mais que dobraram a cada disputa.

**Tabela 1 - Arrecadação de campanha por cargo e por ano**

ANO	2002	2006	2010
Deputado distrital	R\$ 5.524.798,98	R\$ 16.545.488,58	R\$ 23.604.798,15
Deputado estadual	R\$ 208.247.753,93	R\$ 436.491.807,91	R\$ 903.976.053,03
Deputado federal	R\$ 188.947.500,43	R\$ 422.734.816,98	R\$ 912.577.683,20
Governador	R\$ 165.827.165,03	R\$ 375.346.242,43	R\$ 718.268.841,52
Presidente da república	R\$ 21.080.688,52	R\$ 162.752.268,91	R\$ 266.819.366,53
Senador da república	R\$ 70.776.135,13	R\$ 91.341.373,88	R\$ 341.003.327,56
Total geral	R\$ 660.404.042,02	R\$ 1.505.211.998,69	R\$ 3.166.250.069,99

Fonte: Tabela elaborada pelo autor, com base em informações do TSE

Os altos valores e o ritmo de crescimento do montante total gasto em cada eleição corroboram com a visão de Samuels (2006) de que o Brasil possui eleições tão caras quanto às norte-americanas. Observando-se os pleitos vencidos por Fernando Henrique, em 1994 e em 1998, em relação às despesas da eleição presidencial que sagrou Bill Clinton para presidente dos EUA, em 1996, Samuels (2006) defende a ideia de que os custos das eleições brasileiras podem superar os custos das norte-americanas, se forem consideradas as isenções fiscais concedidas aos meios de comunicação brasileiros pela exibição da propaganda eleitoral.

Nas eleições para as prefeituras municipais, o que se observa é que os montantes financeiros que se destinam a esse fim também apresentaram ritmo de crescimento acentuado nos três últimos pleitos. Considerando-se exclusivamente os recursos mobilizados pelos candidatos a prefeito, nas eleições de 2004, chega-se a mais de R\$ 686 milhões de reais. Esse valor representou somente 55% da arrecadação total dos candidatos às prefeituras nas eleições realizadas quatro anos mais tarde. Para o pleito de 2012, o financiamento das campanhas superou a marca de R\$ 2,2 bilhões, valor 1,8 vez maior que o arrecadado na eleição anterior.

**Tabela 2 - Arrecadação total dos candidatos a prefeito por ano**

ANO	ARRECADAÇÃO TOTAL
2004	R\$ 686.534.561,95
2008	R\$ 1.242.583.421,14
2012	R\$ 2.282.032.287,03

Fonte: Tabela elaborada pelo autor, com base em informações do TSE

Acredita-se que esse fenômeno de capitalização das eleições no Brasil esteja relacionado, dentre outros fatores, à participação de um número crescente de contribuintes. Nas eleições para prefeito de 2004, estiveram envolvidos como doadores de campanha mais de 103 mil atores. Quatro anos mais tarde, atingiu-se a marca de 229 mil participantes como doadores eleitorais. Em 2012, superou-se o número de 247 mil contribuintes.

Os valores doados têm procedências diversas. Além dos próprios recursos dos candidatos, existem repasses dos partidos políticos, de contribuições de pessoas físicas, de doações de pessoas jurídicas, dentre outras. A análise das origens dos recursos que financiam

as campanhas no Brasil tem apontado a predominância da participação de pessoas jurídicas como doadoras. Segundo Mancuso (2012), nas eleições gerais de 2010, as contribuições de pessoas jurídicas corresponderam a 75% do total envolvido nas eleições de todos os candidatos.

Essa realidade mostra-se diferente ao se considerar as eleições para as prefeituras municipais já que o peso das contribuições do setor privado reduziu drasticamente. No pleito de 2012, o mundo corporativo foi o responsável por doar o equivalente a 22,8% dos recursos financeiros. Na ocasião, suas contribuições foram superadas pelos repasses realizados pelos próprios partidos aos seus candidatos.

Pessoas físicas, por sua vez, fizeram doações equivalentes a 20,8% dos recursos financeiros empregados nas eleições, para as prefeituras municipais de 2012. Essa foi a segunda principal fonte de recursos dos candidatos se consideradas as três últimas campanhas para a gestão das prefeituras municipais. Como sugerido por Peixoto (2010), os cargos onde os candidatos encontram-se no início de suas carreiras políticas, que ficam mais próximos à população, tendem a contar com maior participação de pessoas físicas e com a utilização de recursos próprios.

**Tabela 3 - Fonte das receitas de campanha dos candidatos a prefeito em 2004, em 2008 e em 2012**

ORIGEM DOS RECURSOS	2004	2008	2012
Recursos de pessoas jurídicas	37,6%	29,0%	22,8%
Recursos de pessoas físicas	25,8%	21,4%	20,8%
Recursos próprios	21,6%	17,4%	18,8%
Recursos de partido político	0,0%	11,7%	23,9%
Recursos de outros candidatos/comitês	11,6%	19,2%	13,6%
Comercialização de bens e/ou realização de eventos	1,1%	1,2%	0,0%
Receitas diversas a especificar	1,4%	0,0%	0,0%
Recursos do Fundo Partidário	0,8%	0,0%	0,0%
Recursos de origens não identificadas	0,1%	0,0%	0,0%

ORIGEM DOS RECURSOS	2004	2008	2012
Recursos de doações pela internet	0,0%	0,0%	0,0%
Rendimentos de aplicações financeiras	0,0%	0,0%	0,0%
Total geral	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: Tabela elaborada pelo autor, com base em informações do TSE

São diversas as razões pelas quais empresas e indivíduos podem optar por colaborar nas campanhas dos atores políticos. Esses motivos variam desde o aspecto ideológico ao interesse na obtenção de benefícios posteriores. A questão da afinidade ideológica é objeto de estudo dos trabalhos de Samuels (2001a); Lemos, Marcelino e Pederiva (2010); Marcelino (2010); e Speck (2011). Em todas estas obras, os autores afirmam que o apoio financeiro do mundo empresarial varia conforme a orientação ideológica dos partidos.

A crença na obtenção de benefícios, por parte dos doadores, está amparada na convicção de que a quantidade de recursos financeiros arrecadada pelos candidatos está relacionada aos seus sucessos eleitorais. Essa ligação entre recursos e votos é comprovada nos trabalhos de Samuels (2001a), Figueiredo Filho (2009), Marcelino (2010), Cervi (2010), Peixoto (2010) e Mancuso e Speck (2012), dentre outros.

Dessa forma, acredita-se que as arrecadações de campanha são concebidas como de suma importância pelos candidatos, para atingir os seus objetivos de serem eleitos. Por consequência, os seus contribuintes podem condicionar as suas participações a compensações posteriores que os atores políticos são capazes de desenvolver, tais como favores políticos e informações e acesso privilegiados.

Os benefícios obtidos por aqueles que fazem doações eleitorais são explorados nos trabalhos de Gonçalves (2011); Claessens, Feijen e Laeven (2008); Lazzarini et. al. (2011); e Boas, Hidalgo e Richardson (2014), dentre outros. Essas obras tratam exclusivamente das doações eleitorais de pessoas jurídicas, as quais visam comprovar que as empresas doadoras de campanha obtêm vantagens estratégicas, em relação àquelas que não participam como financiadoras de candidatos e de partidos.

Gonçalves (2011), relacionou a participação como financiador de campanhas à obtenção de benefícios de ordem fiscal. Claessens, Feijen e Laeven (2008) investigaram se as ações das empresas que fizeram doações de campanha nas eleições para deputado federal foram valorizadas, e se tais empresas contraíram mais financiamentos de bancos públicos nos anos posteriores às suas contribuições.

Lazzarini et. al. (2011) investigaram se os empréstimos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) estão relacionados às conexões políticas das empresas, expressas pela participação como doadoras eleitorais. Boas, Hidalgo e Richardson (2014), por fim, averiguaram se os contratos públicos com o governo federal estavam relacionados à participação das empresas como doadoras de campanhas.

Além do objetivo semelhante de explicitar a relação entre financiar campanhas eleitorais e obter vantagens posteriores, esses autores têm em comum o fato de investigarem o beneficiamento dos doadores, observando-se a realidade desses próprios atores. Nessas obras, não são estudados os comportamentos dos agentes políticos que receberam as doações, e sim, a situação dos contribuintes de campanha nos anos posteriores aos seus apoios financeiros.

O presente estudo se propõe a inverter essa lógica de observação, focando-se no comportamento dos atores políticos financiados. A escolha dessa abordagem está amparada na concepção de que o aumento expressivo do total de recursos doados para as campanhas eleitorais, o número crescente de contribuintes e a participação significativa de pessoas físicas e jurídicas têm impacto sobre o comportamento dos políticos eleitos.

Considerando-se que pessoas físicas estão mais engajadas como contribuintes financeiras nas eleições para prefeito que nas campanhas para os demais cargos políticos, outra inovação proposta é o uso das doações desse público como variável independente para se explicarem as ações dos atores políticos financiados. Pretendeu-se analisar os benefícios para a sociedade civil, oriundos de sua maior participação como contribuinte de campanha dos prefeitos eleitos.

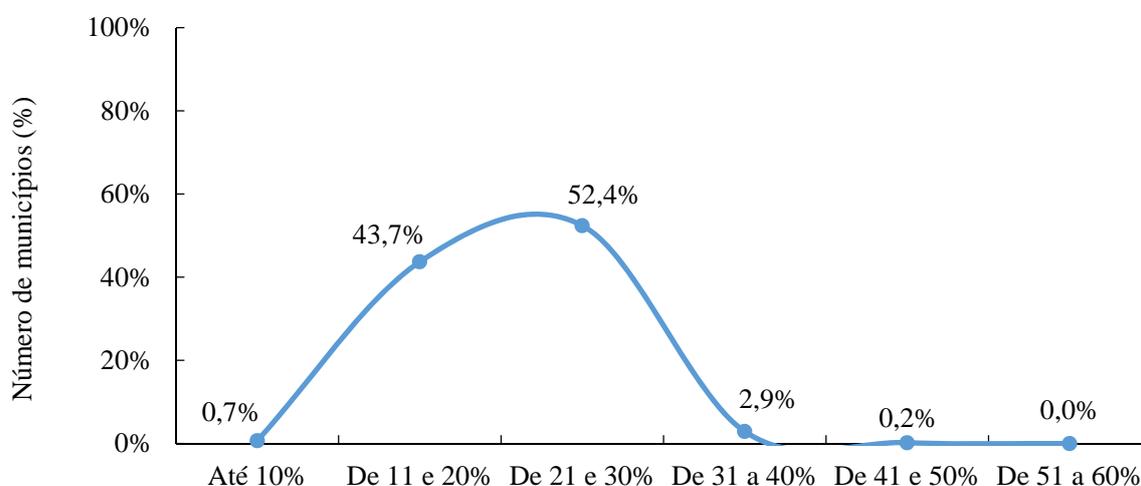
### **3.2 Hipóteses**

Dadas as características do cenário de financiamento eleitoral no Brasil descritas anteriormente, é plausível acreditar na formação de um mercado de financiamento de campanhas e de troca de favores entre os atores políticos, sociais e econômicos. Dessa forma, o presente trabalho pretendeu investigar se o perfil de arrecadação de campanhas dos prefeitos municipais está relacionado com as execuções orçamentárias das prefeituras.

Esses comportamentos são esperados, uma vez que os prefeitos municipais têm condições de priorizar investimentos nas áreas que interessam àqueles que apoiam financeiramente as suas campanhas, a fim de recompensá-los indiretamente pelas colaborações às suas candidaturas. A capacidade de manejar o orçamento das prefeituras torna-se mais nítida ao se observar a proporção do orçamento municipal gasta pelas prefeituras municipais na área da saúde.

Para esse setor, a Constituição Federal e a Emenda 29/2000 estabelecem os montantes mínimos que os municípios devem investir. De acordo com a legislação federal, 15% do total da receita de impostos e de transferências constitucionais e legais, direcionados aos municípios pelos demais entes da federação precisam ser alocados nessa área. Ainda que o aparato institucional brasileiro defina esse limite mínimo de gasto para as prefeituras na área da saúde, os gastos nessa área entre 2005 e 2012 representaram entre 1,5% e 52,1% das despesas dos municípios.

**Gráfico 2 - Percentual da despesa municipal investida em saúde entre 2005 e 2012**



Percentual da despesa municipal investida em saúde entre 2005 e 2012

Fonte: Gráfico elaborado pelo autor com base em informações da STN

Diante da relativa liberdade dos prefeitos brasileiros para investir nas áreas concebidas como prioritárias em sua gestão, pretendeu-se investigar se prefeitos eleitos que contaram com um percentual maior de recursos oriundos de pessoas físicas investiram mais recursos em áreas sociais. O desenvolvimento dessa investigação se deu por meio do teste da seguinte hipótese:

*Hipótese: Quanto maior a proporção da receita de campanha de um prefeito oriundo de pessoas físicas, maior o seu investimento público em áreas sociais.*

Para tanto, o perfil de financiamento do prefeito é representado pelo percentual de sua receita total arrecadado de pessoas físicas. Dessa forma, procurou-se investigar a exata dimensão do auxílio dos financiadores dessa natureza, em relação às demais fontes, tais como partidos e pessoas jurídicas. Além disso, utilizou-se nas análises algumas variáveis de natureza eleitoral, geográfica e sobre os perfis dos prefeitos.

Quanto ao aspecto eleitoral, utilizou-se, para as análises, a ideologia dos partidos dos prefeitos. Esperava-se que os integrantes de partidos de esquerda investissem mais em áreas sociais. Para o posicionamento das siglas no espectro ideológico, utilizou-se a classificação de Power e Zucco (2009). Para tanto, foram considerados partidos de esquerda: o PT, o Partido

Socialista Brasileiro (PSB), o Partido Comunista do Brasil (PCdoB), o Partido Popular Socialista (PPS) e Partido Democrático Trabalhista (PDT).

Com relação à arena eleitoral, foi considerado também o mandato do prefeito. Esperava-se que prefeitos com a possibilidade de concorrer à reeleição investissem mais nas áreas de seus financiadores. Esse raciocínio mostrou-se sensato, uma vez que aqueles que podem concorrer novamente aos seus cargos têm incentivos para investirem mais nas áreas de seus financiadores, com o intuito de garantir um possível apoio futuro dos indivíduos que já contribuíram com as suas campanhas.

Para denotar as realidades dos municípios optou-se por envolver nas análises o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), como uma medida de desenvolvimento das cidades brasileiras. A relação esperada era que, em municípios com menores índices de desenvolvimento, os prefeitos investissem mais em áreas sociais.

A respeito do perfil dos prefeitos eleitos, foram consideradas variáveis que levassem em conta o gênero, o grau de escolaridade e a ocupação profissional desses atores. Esperava-se que os chefes do poder executivo municipal do sexo feminino investissem mais em áreas sociais, tal como sugeriram Brollo e Troiano (2013). Ao mesmo tempo, esperava-se que os prefeitos com curso superior completo destinassem mais verbas para os setores sociais do que aqueles com menores índices de escolaridade.

Por fim, acreditava-se que prefeitos com profissões de caráter social direcionassem mais recursos para áreas dessa natureza. Assim, considerou-se como prefeitos com profissões de caráter social aqueles que se declararam médicos, odontólogos, enfermeiros, assistentes sociais e professores, dentre outros.

### **3.3 Dados**

Os dados orçamentários utilizados são oriundos do sistema Finbra da STN do MF. A STN é responsável, dentre outras atribuições, por “consolidar as contas públicas nacionais, mediante a agregação dos dados dos balanços da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos

Municípios” (BRASIL, 2008). Trata-se do principal órgão do Sistema de Administração Financeira Federal e de Contabilidade Federal.

As informações sobre as despesas das prefeituras municipais são disponibilizadas anualmente. Todos os gastos estão classificados em uma das 28 áreas previstas na Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999, do então Ministério do Orçamento e Gestão, que discriminou as funções nas quais todas as despesas municipais estão alocadas. Nos termos desse ato normativo, são consideradas áreas dos gastos públicos dos municípios: segurança pública, assistência social, habitação, gestão ambiental e comércio e serviços.

Para efeitos deste estudo, foram consolidadas as contas públicas dos oito anos orçamentários referentes aos mandatos dos prefeitos pesquisados. Para esse fim, consideraram-se os gastos das prefeituras, de 2005 a 2012. É importante ressaltar que a disponibilização dos dados orçamentários dos municípios pela STN não se referiu à íntegra das cidades brasileiras em todos os anos. No período pesquisado, foram disponibilizados pela Secretaria dados das finanças municipais, em média, de 95% dos municípios do país.

Portanto, a cada ano, em média, 5% dos municípios não tiveram os seus dados contábeis sistematizados pela STN. Com base nesse cenário, a presença de um município na relação da STN podia não existir em nenhum ano orçamentário. No entanto, dado o alto percentual disponibilizado, o mais provável é que cada município constasse na relação entre uma e oito vezes. Para o desenvolver este estudo, optou-se por inserir, na base de dados, somente os municípios dos quais estavam disponibilizadas informações de três ou de quatro anos orçamentários, por mandato.

Quando as despesas de um município haviam sido divulgadas em três dos quatro anos possíveis, os valores atribuídos para o ano ausente corresponderam à média dos anos disponíveis do respectivo mandato.

Para este trabalho, foram classificados como gastos sociais os valores destinados aos seguintes setores: assistência social, previdência social, habitação, saneamento, saúde, educação, direitos da cidadania e organização agrária.

Os dados eleitorais utilizados para o teste das hipóteses prévias, por sua vez, referem-se aos pleitos de 2004 e 2008. Todas as informações relativas aos prefeitos eleitos são oriundas do

repositório de dados eleitorais do TSE. No que tange aos perfis dos prefeitos, foram avaliados os seguintes dados: nomes, idades, gêneros, estados civis, ocupações profissionais e graus de instrução.

Quanto às características das candidaturas, foram sistematizadas informações sobre os partidos, mandatos, número de votos, turnos das eleições disputadas, quantidade de concorrentes, dentre outras. Com relação à questão do financiamento eleitoral, foram considerados dados sobre a receita total de campanha dos candidatos de cada município, o número de contribuintes das eleições, os valores doados por cada tipo de doador, dentre outros.

A intenção inicial era trabalhar com dados de todos os municípios brasileiros. No entanto, foi necessário desconsiderar parte deles, por variados motivos. Primeiramente, foram excluídas das análises algumas cidades, tais como Brasília, Distrito Federal (DF), e Fernando de Noronha, Pernambuco (PE), por não haver nelas eleições municipais. Além disso, o estudo não contemplou municípios criados no país a partir de 2004, pelo fato de não constar informações deles sobre todas as variáveis previstas para este estudo.

Além disso, optou-se por excluir também da base de dados municípios cujas eleições ordinárias foram canceladas e sucedidas por pleitos suplementares organizados pelo TSE, em momentos diferentes dos primeiros e segundos turnos de 2004 e de 2008. As disputas suplementares foram desconsideradas por ocorrerem em condições excepcionais em relação às demais. Esse fato ocorreu em 55 municípios, em 2004, o que equivale a 1% das cidades do país. Em 2008, houve eleições suplementares em 146 cidades brasileiras, o que representou 2,6% do total de municípios.

Há casos, nas bases de dados do TSE, em que os candidatos eleitos não prestaram contas de suas receitas de campanha. Se o fizeram, declararam ter realizado campanhas sem arrecadações nem custos, e por isso não constam nas bases de dados do Tribunal Eleitoral. Isso ocorreu com 643 prefeitos eleitos em 2004, o que representou 11,6% dos eleitos. Em 2008, dentre os prefeitos eleitos, 215 não declaram as suas despesas de campanha, o que equivale a 3,9% deles. Quando esse fenômeno ocorreu, o município não foi considerado na análise desenvolvida, uma vez que as informações sobre o financiamento eleitoral compõem variáveis-chaves dos modelos formulados.

Quanto aos dados disponibilizados pelo TSE sobre o financiamento eleitoral dos prefeitos não há diferenciação das contas de campanha das eleições de primeiro turno em relação às de segundo. Sendo assim, nos municípios onde a eleição foi realizada em dois turnos, considerou-se a contabilidade publicada pelo Tribunal Eleitoral. A exclusão desses municípios implicaria a eliminação de representantes dos maiores eleitorados do país. Nos pleitos, em 2004 e em 2008, houve eleições em dois turnos em 42 e em 30 cidades, respectivamente.

Por fim, se um município deixou de constar na relação de cidades estudadas em qualquer um dos mandatos, independentemente dos motivos anteriores que os tenham levado a não constar na listagem, optou-se por excluí-lo do outro mandato constante da base de dados. A justificativa para isso levou em conta a proposta do trabalho de estudar os gastos públicos municipais e a sua relação com o financiamento eleitoral em dois períodos no tempo, notadamente, os mandatos dos prefeitos de 2005 a 2008 e de 2009 a 2012.

Como se pôde observar, a maior parte dos critérios para que os municípios fizessem parte da base de dados do presente estudo está relacionada à disponibilidade de informações dos órgãos oficiais responsáveis. Atendidos todos os requisitos explicitados, foram avaliadas as realidades de 4.195 municípios brasileiros, o que equivale a 75,3% das cidades do país.

A distribuição dos municípios constantes da amostra, por unidade da federação, por região e por porte populacional foi bastante fiel à realidade das cidades brasileiras. No caso das unidades da federação, a maior diferença constatada foi uma sub-representação de 1,4% de municípios do Pará, bem como a sobrerrepresentação equivalente a 2% de cidades do estado de São Paulo.

Ao se agregar a distribuição das cidades nas regiões do país, constatou-se uma sub-representação máxima de 2,2% de municípios do norte, acompanhada de uma sobrerrepresentação de 2,2% de cidades do sudeste. O centro-oeste foi a região mais bem representada, na qual a distribuição dos municípios, na amostra, em relação ao universo, apresentou uma diferença positiva de 0,3% nesta região.

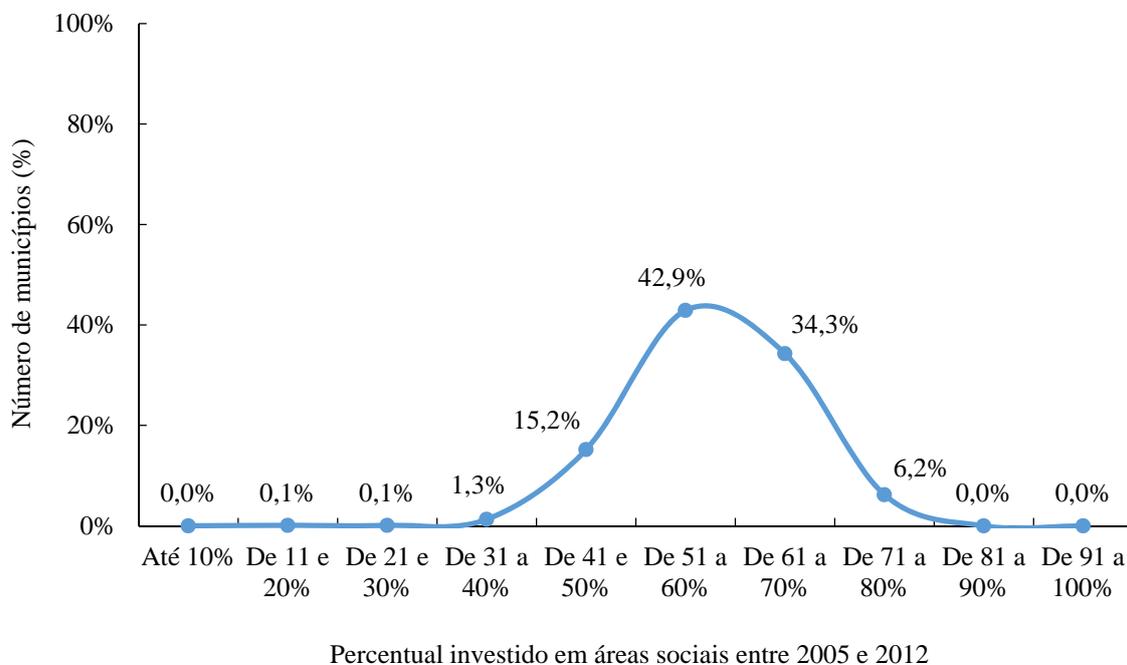
Quanto ao porte populacional, a maior diferença observada no primeiro mandato estudado foi equivalente a uma sobrerrepresentação de 0,8% em municípios com população de até 5 mil habitantes. Para o segundo mandato, essa mesma categoria populacional foi excedida

na amostra em 0,7%. A comparação completa dos municípios pertencentes à amostra utilizada com o universo das cidades brasileiras consta no apêndice do trabalho.

### 3.4 Resultados

A maior parte dos investimentos das prefeituras brasileiras entre 2005 e 2012 ocorreu em áreas sociais. Em média, 58,8% do total de recursos dos municípios teve como destino as seguintes áreas: educação, saúde, saneamento básico, assistência social, previdência social, habitação e organização agrária. No entanto, a proporção de investimentos nos setores sociais variou de forma expressiva. Houve prefeitos cujos gastos sociais representaram 9,6% de suas despesas, como também gestores municipais que concentraram 83,8% de seus investimentos nestas áreas.

**Gráfico 3 - Percentual do orçamento municipal investido em áreas sociais entre 2005 e 2012**



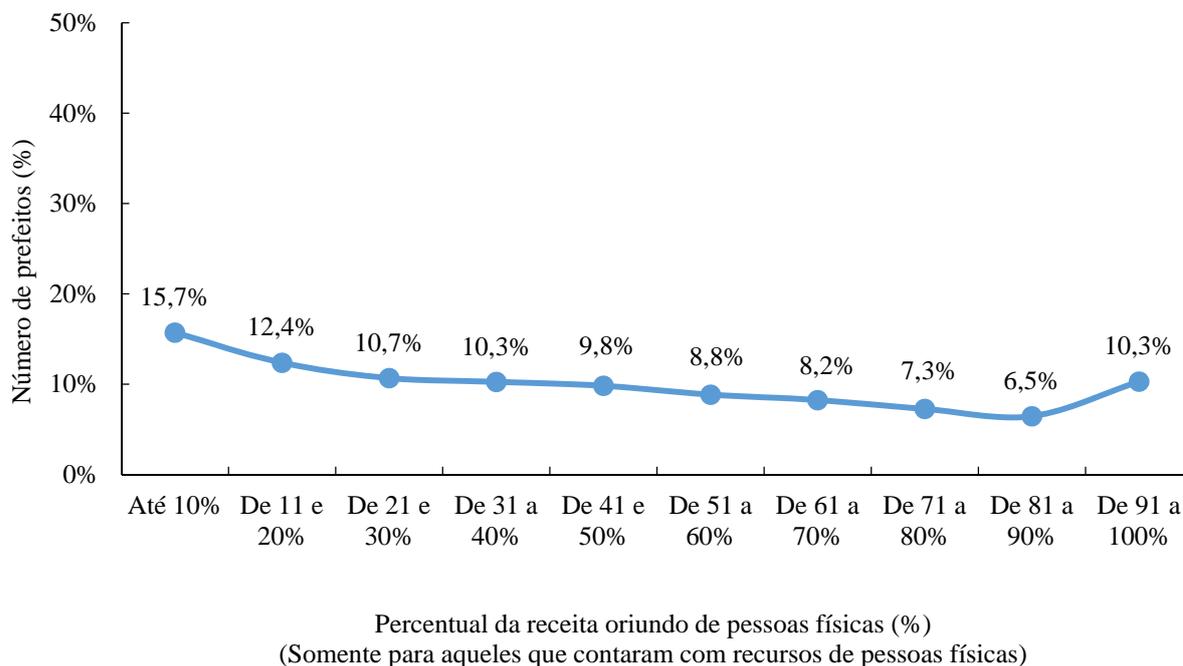
Fonte: Gráfico elaborado pelo autor com base em informações da STN

Assim como se constata variação no percentual do orçamento executado em áreas sociais, identifica-se também oscilação na proporção das receitas de campanha dos prefeitos arrecadadas junto a pessoas físicas. Conforme se expôs anteriormente, uma inovação do presente trabalho foi investigar se há relação entre essas duas variáveis. Assim sendo, o percentual da receita de campanha oriundo de doações de pessoas físicas foi a variável independente principal, na tentativa de se explicar quais fatores tiveram impacto sobre os gastos sociais dos municípios do país.

Antes de se explorar a relação entre esses dois fatores, vale ressaltar a forma como se comportou a arrecadação dos prefeitos, referente a pessoas físicas. Dentre os prefeitos eleitos, em média, 32,4% das receitas de campanha deles partiram de doações dos cidadãos. Essa foi a segunda principal fonte de renda para as campanhas dos prefeitos eleitos, superada somente pelos recursos próprios que os candidatos empregaram nas corridas eleitorais.

Considerando-se o perfil de arrecadação de campanhas dos prefeitos eleitos nos dois mandatos estudados, 71,5% deles receberam algum apoio financeiro de pessoas físicas. O restante desenvolveu as suas campanhas com recursos oriundos de outras fontes. Dentre os prefeitos que contaram com apoio monetário de pessoas físicas constatou-se expressiva variação na proporção da receita advinda dos cidadãos, conforme o gráfico a seguir:

**Gráfico 4 - Percentual da receita de campanha dos prefeitos oriundo de pessoas físicas**



Fonte: Gráfico elaborado pelo autor com base em informações do TSE

Observou-se, por exemplo, que dentre os prefeitos que contaram com contribuições de cidadãos, 58,9% arrecadaram até a metade de suas receitas de pessoas físicas. De forma complementar, 41,1% obteve a maior parte de seus recursos provida por este público. Há 4,3% dos prefeitos que declarou que esta foi a única fonte de arrecadação monetária de suas campanhas.

Tendo como base as variações nos percentuais gastos em áreas sociais e no apoio de pessoas físicas às campanhas dos prefeitos, objetivou-se investigar se houve relação entre estes dois fenômenos e qual teria sido a sua intensidade. Inicialmente, constatou-se que maiores proporções de arrecadação de pessoas físicas implicam maior percentual das despesas efetuado em setores sociais.

**Tabela 4 - Relação entre o percentual da receita de campanha oriundo de pessoas físicas e o percentual médio da despesa total do município nas funções consideradas sociais**

Percentual da receita oriundo de pessoas físicas (PF)	Percentual médio da despesa total do município nas áreas sociais
Não houve arrecadação de pessoas físicas	57,53%
Até 20%	59,04%
De 21 a 40%	59,19%
De 41 a 60%	59,30%
De 61 a 80%	59,92%
De 81 a 100%	59,68%

Fonte: Tabela elaborada pelo autor, com base em informações da STN e do TSE

No entanto, as diferenças observadas nas médias foram bastante sutis, explicitadas somente nas casas decimais. Como sugeriram os dados, a correlação de Pearson entre os dois fatores é baixa, equivalente a  $r=0,08$ . Apesar da pouca intensidade, o sinal positivo corresponde à relação esperada. Isso sugeriu a existência de valores mais altos nos gastos sociais quando há maiores percentuais de receitas de campanha oriundos de pessoas físicas. Dado que o teste de correlação não se propõe a apontar relações de causa e efeito, foi sensato utilizar outros mecanismos para explorar a relação existente entre as duas variáveis.

**Tabela 5 - Regressão linear entre o percentual da despesa municipal gasto em áreas sociais e o percentual da receita de campanha do prefeito oriundo de pessoas físicas**

Variável dependente: Percentual da despesa social do município		
Percentual da receita de campanha oriundo de pessoas físicas	Coeficiente	0,021*
	Erro Padrão	0,002
Observações	8390	
R-quadrado	0,007	

\* Significativo estatisticamente a 1%

Fonte: Tabela elaborada pelo autor, com base em informações da STN e do TSE

O desenvolvimento de regressão linear bivariada apresentou relação significativa e positiva. Os resultados sugeriram que o aumento de 1% na arrecadação de pessoas físicas implica acréscimo de 0,02% nas despesas sociais. Nesse contexto, um prefeito com 60% de receitas de campanha oriundas de pessoas físicas gastou 0,4% a mais do montante total de suas despesas em áreas sociais, quando comparado a um prefeito que arrecadou de pessoas físicas 40% das doações que recebeu.

Essa relação, bem como a sua intensidade, pode se mostrar diferente quando são utilizados outros fatores em conjunto para se explicar as diferenças de comportamento dos prefeitos brasileiros na escolha da quantidade de investimentos a ser realizada nas áreas sociais. Com essa premissa em mente, optou-se por considerar em uma regressão multivariada, além do percentual arrecadado de pessoas físicas pelos prefeitos, o IDH municipal, o gênero do prefeito, o seu grau de escolaridade, a posição ideológica de seu partido, o mandato em que ele se encontra e o caráter social de sua ocupação profissional.

Dado que os valores do IDH municipal são disponibilizados pelo IBGE somente nos censos realizados a cada dez anos, para chegarmos aos valores do índice de cada cidade correspondente ao período de 2005 a 2008, utilizou-se a média dos valores apontados pelo órgão estatístico nos levantamentos de 2000 e de 2010. Para o período de 2009 a 2012, foram considerados os valores disponibilizados para 2010. Como já foi exposto, a expectativa era de que municípios com menor IDH investissem mais recursos em áreas sociais.

O gênero do prefeito foi considerado na análise multivariada por meio de uma variável binária que assumiu valor 1 quando o prefeito era do sexo feminino e 0 nos casos de prefeitos do sexo masculino. Assim, constatou-se que, ao longo dos dois mandatos estudados, os homens estiveram enormemente sobrerrepresentados à frente das prefeituras brasileiras, se consideradas as proporções de gênero na população brasileira. Esperava-se que as mulheres investissem maior percentual de suas despesas em áreas sociais.

**Tabela 6 - Gênero dos prefeitos por mandato**

Gênero	Mandato 2005-2008	Mandato 2009-2012
Feminino	7,7%	8,5%
Masculino	92,3%	91,5%

Fonte: Tabela elaborada pelo autor com base em informações do TSE

Quanto ao grau de escolaridade, implementou-se uma variável binária com valor 1 quando o prefeito possuía grau superior completo e 0 quando o prefeito apresentou grau de escolaridade diferente desse. Percentual expressivo dos prefeitos brasileiros nos dois períodos possuía nível superior completo. Acreditava-se que prefeitos com maior grau de escolaridade investiriam de forma diferente dos demais, destinando maiores fatias de seus investimentos para as áreas consideradas sociais.

**Tabela 7 - Grau de escolaridade dos prefeitos por mandato**

Escolaridade	Mandato 2005-2008	Mandato 2009-2012
Analfabeto	0,0%	0,0%
Lê e escreve	1,5%	0,8%
Fundamental incompleto	11,8%	9,2%
Fundamental completo	7,4%	7,1%
Médio incompleto	4,2%	3,6%
Médio completo	25,3%	26,3%
Superior incompleto	6,7%	6,8%
Superior completo	42,6%	46,2%
Não informado	0,6%	0,0%

Fonte: Tabela elaborada pelo autor, com base em informações do TSE

A posição ideológica do partido foi expressa pela diferenciação dos prefeitos de partidos de esquerda, em relação aos pertencentes às demais siglas com outras posições ideológicas. Nesse caso, a variável binária apresentou valor 1 para membros de partidos de esquerda e 0 para partidos de centro e de direita. Nos termos da classificação de Power e Zucco (2009), os prefeitos de esquerda foram minoria nos dois mandatos analisados; representaram 22,1% dos

prefeitos no primeiro mandato analisado e, 24,6% no segundo. Pretendia-se investigar se prefeitos de esquerda investiram uma maior parcela de seus recursos em áreas sociais, se comparados àqueles pertencentes a partidos com outra posição ideológica.

**Tabela 8 - Partidos dos prefeitos por mandato**

Partido	Posição Ideológica (Power e Zucco, 2009)	Mandato 2005-2008	Mandato 2009-2012
PMDB	Centro	19,6%	21,8%
PSDB	Centro	15,5%	14,6%
PP	Direita	10,0%	10,1%
PT	Esquerda	7,7%	10,1%
DEM (PFL)	Direita	13,7%	8,9%
PTB	Direita	7,9%	7,2%
PR (PL)	Direita	6,6%	7,1%
PDT	Esquerda	5,3%	6,3%
PSB	Esquerda	3,3%	5,2%
PPS	Esquerda	5,7%	2,4%
PV	- <sup>1</sup>	1,0%	1,5%
PRB	-	0,0%	1,0%
PSC	-	0,4%	1,0%
PCdoB	Esquerda	0,1%	0,6%
PMN	-	0,5%	0,6%
PSL	-	0,5%	0,3%
PTN	-	0,1%	0,3%
PHS	-	0,4%	0,2%
PRP	-	0,6%	0,2%
PRTB	-	0,2%	0,2%
PTC	-	0,2%	0,2%
PSDC	-	0,3%	0,1%
PTdoB	-	0,3%	0,1%
PAN	-	0,0%	0,0%
PRONA	-	0,1%	0,0%

<sup>1</sup> Não se aplica. Não foi definida posição ideológica por Power e Zucco (2009).

Fonte: Tabela elaborada pelo autor, com base em informações do TSE

O mandato do prefeito apresentou valor 1 quando o prefeito se encontrava em segundo mandato, ou seja, não podia concorrer à reeleição, e valor 0 quando ele se encontrava em

primeiro mandato e podia permanecer à frente da prefeitura, caso conseguisse se reeleger ao término de sua primeira gestão. Candidatos em primeiro mandato foram maioria nos dois períodos analisados. A hipótese referente a esse tópico previa que prefeitos em segundo mandato tenderiam a investir uma maior parcela de recursos em áreas sociais do que aqueles em primeiro mandato.

**Tabela 9 - Situação dos prefeitos entre eleito e reeleito por mandato**

Situação	Mandato 2005-2008	Mandato 2009-2012
Primeiro mandato	75,1%	60,0%
Reeleito	24,9%	40,0%

Fonte: Tabela elaborada pelo autor, com base em informações do TSE

No que tange à ocupação profissional, foram classificadas as profissões declaradas pelos prefeitos ao TSE, atribuindo-se valor 1 aos candidatos que declararam possuir ocupações profissionais de caráter social; e 0 para aqueles que declararam ocupar outras profissões. Considerou-se como ocupações de caráter social aquelas enquadradas nas categorias profissionais da saúde, da educação, de militares e policiais e de religiosos. Além dessas, foram incluídas as profissões de assistente social, de cientista social e de dona de casa, englobadas pela categoria outros. Como já se mencionou acima, esperava-se que prefeitos com ocupações profissionais classificadas como sociais investissem maiores fatias de seus orçamentos em áreas dessa natureza.

**Tabela 10 - Ocupação profissional dos prefeitos por mandato**

Profissão Categorizada	Classificação da profissão	Mandato 2005-2008	Mandato 2009-2012
Empresário / Administrador / Comerciante / Contador	Econômica	24,7%	22,6%
Agricultor / Agrônomo / Agropecuário / Pecuarista	Econômica	19,4%	14,4%
Político (Prefeito, vereador, deputado, ministro, etc.)	Política	7,4%	27,7%
Profissional da saúde (Médico, odontólogo, enfermeiro, etc.)	Social	9,5%	7,9%
Servidor Público (Federal, estadual, municipal, etc.)	Pública	9,4%	6,0%

Profissão Categorizada	Classificação da profissão	Mandato 2005-2008	Mandato 2009-2012
Profissional da educação (Professor, diretor, pedagogo, etc.)	Social	5,4%	4,4%
Advogado / Profissionais da Justiça	Judiciária	5,0%	4,3%
Engenheiro	Econômica	3,5%	2,2%
Não informado	Não se aplica	2,1%	0,0%
Aposentado	Não se aplica	1,1%	1,4%
Militar / Policial	Social	0,5%	0,5%
Religioso	Social	0,5%	0,3%
Outros <sup>1</sup>	Outros	11,4%	8,4%

<sup>1</sup> Dentre as profissões classificadas como “Outros”, houve casos de ocupações consideradas “Sociais”, tais como “dona de casa”.

Fonte: Tabela elaborada pelo autor, com base em informações do TSE

Consideradas as estatísticas descritivas das variáveis independentes constantes do modelo, são apresentados, a partir de agora, os resultados da análise multivariada. Nesse teste a relação entre os gastos sociais e a arrecadação de campanha de pessoas físicas foi controlada pelos demais fatores que podiam afetar a escolha dos prefeitos sobre as áreas que demandam mais investimentos.

Os dados foram estruturados em dados de painel com 4.195 municípios, em dois momentos no tempo, correspondentes aos mandatos que foram objetos deste estudo. São apresentadas estimativas dos coeficientes e seus respectivos erros padrões robustos, a partir de um modelo de efeitos aleatórios.

Ressalta-se que dados de séries painel podem ser examinados usando uma grande variedade de modelos (Wooldridge, 2010). Entre eles, são mais comuns os modelos fixo e de efeitos aleatórios. Optou-se pela utilização do modelo de efeitos aleatórios para se concentrar nas diferenças entre as unidades consideradas, ou seja, os municípios (Beck, 2006). O teste de Hausman recomendou o uso do modelo com efeitos fixos, porém há questionamentos quanto à validade desse teste (Clark e Linzer, 2013).

Os resultados são bastante interessantes, em diversos aspectos, e corroboram, em sua maioria, com as expectativas apontadas anteriormente.

**Tabela 11 - Regressão multivariada do percentual gasto em áreas sociais pela receita de campanha de pessoas físicas, IDH municipal, gênero, escolaridade, ocupação profissional, posição ideológica e situação entre eleito e reeleito**

Variável dependente: Percentual da despesa social do município		
Variáveis independentes	Coefficiente	Erro Padrão
Percentual da receita de campanha oriundo de pessoas físicas	0,006*	0,001
Índice de Desenvolvimento Humano Municipal	- 0,075*	0,009
Gênero: Mulher	0,497	0,286
Escolaridade: Grau superior completo	0,556*	0,161
Ocupação: Profissão social	0,259	0,200
Posição ideológica: Esquerda	0,476*	0,166
Mandato: Prefeito reeleito	0,514*	0,109
Observações	8390	
R-quadrado geral	0,135	

\* Significativo estatisticamente a 1%

Fonte: Tabela elaborada pelo autor, com base em informações da STN e do TSE

A hipótese principal de que quanto maior a arrecadação do prefeito oriunda de pessoas físicas, maior o seu gasto à frente da prefeitura em áreas sociais, pode ser comprovada. O coeficiente estimado foi positivo e estatisticamente significativo. No entanto, a intensidade dessa relação não se mostrou, mais uma vez, alta. Constatou-se que o aumento de 10% na arrecadação oriunda de pessoas físicas implicou aumento nos gastos sociais de 0,06%.

Quando considerada a dispersão da arrecadação de pessoas físicas e os altos valores dos seus desvios padrão, constata-se que o perfil de arrecadação de campanhas pode atingir impacto sobre o percentual gasto nas áreas sociais equivalente ao de outras variáveis. Um prefeito que obteve 80% de arrecadação oriunda de pessoas físicas, por exemplo, efetuou gastos sociais 0,36% maiores do que um prefeito que contou com 20% desse mesmo tipo de receita.

Cabe ressaltar que, por mais que pareçam pequenos, esses valores representam quantidades significativas de recursos financeiros, uma vez que foi considerada a principal área de investimento das prefeituras (área social), e o montante total gasto pelos prefeitos ao longo de dois mandatos. Para se ter uma ideia, nos municípios de até 20 mil habitantes, foram gastos,

em média, R\$ 29,2 milhões de reais nos setores sociais ao longo do período estudado. Para os municípios de médio porte, entre 20 e 50 mil habitantes, foram despendidos, em média, R\$ 94,7 milhões de reais em áreas sociais nas duas gestões estudadas.

Vale destacar, ainda, que a interpretação dos coeficientes do modelo de efeitos aleatórios é um pouco capciosa porque inclui tanto efeitos intraunidades quanto entre as unidades. Acredita-se que, neste caso, não há de se preocupar com o efeito da receita intraunidades porque a dimensão temporal é muito curta. Não há razões para se acreditar em alterações profundas nas dinâmicas entre as receitas de pessoas físicas e o gasto social no curto período de tempo considerado. Dessa forma, podemos considerar somente o efeito do coeficiente como sendo o efeito entre as unidades, ou seja, os municípios. Em outras palavras, o coeficiente indica as diferenças no gasto social entre perfis diferentes de arrecadação de prefeitos.

A relação esperada, no caso do IDH, pôde ser confirmada e o impacto mostrou-se significativo e mais expressivo do que o indicador das doações de pessoas físicas. Municípios com menores índices de desenvolvimento humano apresentaram maiores investimentos em áreas sociais. Levando-se em consideração que os valores do IDH oscilam entre 0 e 1, a diferença de 0,01 no IDH implicou investimentos 0,07% maiores nas áreas sociais. Nesse contexto, um município com IDH de 0,580 efetuou despesas 0,7% maiores em áreas sociais do que uma cidade com IDH igual a 0,680.

Os resultados apurados para o IDH mostraram-se ainda mais expressivos, se for considerada a grande variação desse índice entre os municípios brasileiros. No caso do primeiro mandato estudado, houve cidades com IDH que variava entre 0,339 e 0,841. No segundo período avaliado, os índices municipais variaram do mínimo de 0,418 ao máximo equivalente a 0,862.

A leitura dos dados referentes ao IDH deve considerar também a possibilidade de existência de endogeneidade entre essa variável explicativa e a variável explicada, ou seja, deve-se considerar que o grau de desenvolvimento dos municípios influencia os percentual das despesas realizadas nas áreas sociais, ao mesmo tempo em que a quantidade de recursos investidos nos setores sociais influenciou o índice de desenvolvimento municipal.

De acordo com esse raciocínio, é importante considerar ainda, que é possível que, à medida que os municípios investirem mais recursos nas áreas sociais, os seus índices de

desenvolvimento humano se ampliem. Como consequência, pode ser que as melhorias decorridas da ampliação de investimentos impliquem a redução da necessidade de novos investimentos de mesma magnitude.

O fato de um prefeito ter nível superior completo também apresentou impacto positivo para as suas despesas sociais. Prefeitos que completaram o grau superior investiram maiores montantes em áreas como educação, saúde, assistência social e saneamento. Os gestores municipais que completaram seus cursos em faculdades foram responsáveis por gastar 0,55% a mais de suas despesas nas áreas classificadas como sociais.

Com relação ao aspecto ideológico, o fato de um prefeito pertencer a partidos de esquerda significou que maiores montantes foram direcionados para áreas sociais. Representantes do PT, PSB, PCdoB, PPS e PDT investiram 0,47% mais recursos de seus mandatos em áreas sociais. Esses resultados estão em consonância com o que propuseram Sakurai (2009) e Coelho (2010), os quais reforçaram o papel das ideologias no comportamento dos atores políticos.

A importância do pertencimento a partidos de esquerda se mostrou bastante próxima ao impacto do mandato que o prefeito se encontra sobre os seus gastos sociais. Constatou-se que prefeitos reeleitos investiram mais em áreas sociais. Esse comportamento de aumento proporcional das despesas sociais no segundo mandato contribuiu para a argumentação de Meneguín, Bugarin e Carvalho (2005), de que prefeitos com possibilidade de reeleição possuem maior controle sobre os gastos públicos de suas prefeituras.

A ocupação profissional dos prefeitos anterior à sua inserção no universo político não se mostrou significativa para se explicar o percentual das despesas direcionado às áreas sociais. O fato de um prefeito ter trabalhado em áreas como saúde e educação, por exemplo, não se mostrou suficiente para a compreensão de seus investimentos nessas e nem em outras áreas sociais.

O aspecto de gênero, por sua vez, apresentou significância estatística somente se considerarmos uma distribuição monocaudal a 5%. Nesse caso, as mulheres revelaram-se mais suscetíveis a realizar maiores investimentos em áreas sociais. Em uma distribuição bicaudal, o sexo do prefeito mostrou-se incapaz de explicar os investimentos sociais.

#### **4 Considerações finais**

Conforme sugeriu Arretche (2010), a Constituição Federal brasileira de 1988 promoveu uma descentralização das receitas dos municípios brasileiros, acompanhada por uma centralização da arrecadação tributária no âmbito da União. Além disso, modificações na legislação federal ocorridas principalmente ao longo da década de 90 culminaram com a limitação da liberdade dos municípios de direcionar as receitas provenientes dos repasses dos demais entes da federação, de maneira irrestrita.

Assim sendo, os prefeitos dos municípios brasileiros foram obrigados, por exemplo, a cumprir investimentos mínimos em áreas como educação e saúde e a estar atentos aos limites máximos que podem ser gastos com o poder público. No entanto, por mais que esses atores estejam sujeitos a um aparato institucional que cerceie as suas liberdades de investimento, observam-se variações nas proporções das despesas orçamentárias investidas por eles nas principais áreas de competência das gestões municipais.

Ao se observar os percentuais investidos pelas prefeituras brasileiras de 2005 a 2012, em áreas econômicas, sociais, de administração pública, de cultura e lazer e de segurança e defesa nacional, dentre outras, constatou-se que os princípios constitucionais de garantia do desenvolvimento nacional e de combate à desigualdade social têm funcionado. Em média, 58% das despesas das prefeituras municipais estiveram concentradas nas áreas sociais.

Não obstante, constatou-se variação na proporção das despesas referentes às áreas sociais. Houve oscilações nos montantes direcionados para essas áreas, ainda que a União procure diminuir a margem do orçamento passível de gasto autônomo pelos prefeitos. Por mais que a prioridade controlada de investimentos dos órgãos de administração municipal tenha sido as áreas sociais, houve variação no montante destinado a elas pelas prefeituras.

Dessa forma, a variação no percentual das despesas municipais foi o alvo do presente trabalho. Cumpriu-se o objetivo de se investigar alguns dos fatores relacionados à escolha dos prefeitos brasileiros sobre os montantes investidos em áreas sociais. Para tanto, inicialmente foram apresentados os principais aspectos que estudiosos nacionais e internacionais levam em conta para se compreenderem o desempenho de governos, os resultados de políticas públicas e os investimentos realizados pelos atores políticos.

As posições ideológicas e partidárias, os mandatos que os governantes estão cumprindo e o perfil dos prefeitos foram alguns dos elementos considerados no momento de se investigar quais fatores tiveram impacto sobre o montante orçamentário investido em áreas sociais. A principal novidade foi o acréscimo do perfil de financiamento eleitoral dos prefeitos dentre o leque de elementos que permitem explicar o comportamento dos atores políticos.

Assim sendo, comprovou-se que tanto fatores socioeconômicos quanto políticos são relevantes para se explicar as proporções dos orçamentos das prefeituras brasileiras direcionadas às áreas sociais. Além disso, confirmou-se a hipótese principal do estudo de que a quantidade das despesas municipais aplicadas em áreas sociais está relacionada à proporção da receita das campanhas dos prefeitos que são oriundas de doações de pessoas físicas.

Apesar da comprovação da hipótese principal algumas proposições secundárias mostraram-se até mais pertinentes que o perfil de arrecadação de campanhas dos prefeitos para se explicarem os gastos sociais municipais no Brasil. O IDH foi a variável de maior impacto sobre a proporção investida em áreas sociais. Municípios com menores índices de desenvolvimento despontaram-se como aqueles onde foram realizadas as maiores proporções de investimentos em educação, em saúde, em assistência social, em saneamento e em habitação, por exemplo.

Por outro lado, demonstrou-se, também, a relevância do aspecto ideológico para se entender os montantes direcionados para as áreas sociais. Prefeitos de partidos de esquerda mostraram-se mais propensos a investir recursos de seus mandatos nessas áreas. Outro aspecto político relevante para a execução de despesas sociais foi o mandato do. Constatou-se que prefeitos reeleitos investem mais em áreas sociais.

Com relação ao perfil dos prefeitos, constatou-se que aqueles que possuem o nível superior completo investiram montantes mais expressivos nas áreas sociais. Em contrapartida, não se identificou relação entre a ocupação profissional dos prefeitos e os percentuais das despesas direcionadas às áreas sociais. Prefeitos com atuação profissional em áreas sociais não se mostraram mais suscetíveis a investir nessas áreas.

Quanto ao gênero do prefeito, constatou-se significância estatística somente se considerada uma distribuição monocaudal a 5%. Quando se considerou essa ressalva,

constatou-se que as mulheres investiram significativamente de maneira diferente dos homens, por realizarem mais investimentos nas áreas sociais.

Esses resultados apresentados contribuem de maneira preliminar com os trabalhos engajados na compreensão dos determinantes dos gastos sociais das prefeituras brasileiras. Acredita-se que o modelo descrito pode ser aperfeiçoado de diversas maneiras. No aspecto temporal, por exemplo, poderia ser utilizada uma série temporal maior. No entanto, a disponibilização de dados sobre financiamento eleitoral dos prefeitos por parte do TSE encontra-se sistematizada e disponível publicamente em versão digital somente a partir das eleições de 2004.

Para o enriquecimento do estudo proposto, poderiam ser acrescentados ao modelo ainda algumas das variáveis que vêm sendo utilizadas nos estudos sobre comportamento político, mas que não foram contempladas no presente trabalho. A fragmentação do poder legislativo municipal pode ser um dos fatores adicionados em trabalhos futuros. Nesse caso, o desafio para os pesquisadores será construir bons indicadores desse fenômeno, de forma que possam conseguir captar com precisão a dimensão das bases de apoio dos prefeitos nas câmaras de vereadores.

Considerando-se a disponibilização do IDH dos municípios brasileiros somente a cada dez anos, bem como a relevância encontrada desse indicador para explicar o montante investido em áreas sociais nos municípios, pode ser interessante que futuros pesquisadores substituam esse índice por algum outro que consiga captar anualmente, e com mais precisão, as realidades das cidades brasileiras.

Independentemente das melhorias que poderiam ser feitas no modelo construído, acredita-se que os resultados obtidos contribuem para agendas futuras de pesquisa na área de Ciência Política. Estudiosos interessados em compreender o comportamento de atores políticos ou a lógica dos gastos públicos brasileiros, bem como aqueles obstinados a investigar os benefícios concedidos aos financiadores de campanha, podem continuar a explorar a relação entre as despesas municipais e as arrecadações de campanha.

Assim, trabalhos posteriores podem, por exemplo, investigar se os percentuais das receitas de campanha dos prefeitos oriundos de pessoas jurídicas estão relacionados aos percentuais das despesas municipais destinados às áreas econômicas. Para cumprir esse

objetivo, devem levar em consideração as características institucionais que definem prioridades sociais para os municípios e observar que os gastos econômicos compõem menor proporção das despesas das prefeituras brasileiras.

Além desses desafios, os pesquisadores precisam estar atentos para o fato de as alocações orçamentárias nas áreas dos doadores privados não serem os únicos meios de que os atores políticos podem se utilizar para beneficiarem os seus contribuintes corporativos. Ao mesmo tempo, devem encontrar meios para compreenderem como os fenômenos do caixadois e das doações ocultas podem dificultar a constatação de quem são os reais doadores privados das campanhas eleitorais, e qual é a real participação deles nas contribuições financeiras.

Como se expôs anteriormente, os perfis de financiamento de campanha necessitam ser incorporados aos estudos sobre comportamento político. Além disso, os trabalhos sobre financiamento eleitoral que investigam os benefícios concedidos pelos atores políticos aos seus financiadores têm muito a avançar. Acredita-se que esta dissertação tenha contribuído de forma incipiente e objetiva para o desenvolvimento dessas duas áreas. Primeiramente, ao comprovar a relevância do perfil de financiamento de campanhas dentre o leque de fatores que permitem explicar as ações dos atores políticos. Em segundo lugar, ao analisar o comportamento de prefeitos e as doações de pessoas físicas, abordagem singular em meio às publicações que tratam das vantagens concedidas pelos governantes àqueles que doaram para as suas campanhas.

## Apêndice

Dados sobre as eleições municipais e os gastos públicos

**Tabela 1 - Número de municípios com eleições suplementares por ano**

ANO DA ELEIÇÃO	NÚMERO DE MUNICÍPIOS	PERCENTUAL
2004	55	1,0%
2008	146	2,6%

Fonte: Tabela elaborada pelo autor, com base em informações do TSE

**Tabela 2 - Número de prefeitos eleitos que não declaram receitas de campanha por ano**

ANO DA ELEIÇÃO	NÚMERO DE MUNICÍPIOS	PERCENTUAL
2004	643	11,6%
2008	215	3,9%

Fonte: Tabela elaborada pelo autor, com base em informações do TSE

**Tabela 3 - Número de municípios com segundo turno por ano**

ANO DA ELEIÇÃO	NÚMERO DE MUNICÍPIOS	PERCENTUAL
2004	42	0,8%
2008	30	0,5%

Fonte: Tabela elaborada pelo autor, com base em informações do TSE

**Tabela 4 - Número de municípios com despesas públicas disponibilizadas pela STN por ano**

ANO	NÚMERO DE MUNICÍPIOS DISPONÍVEIS	PERCENTUAL
2005	5245	94,2%
2006	5424	97,5%
2007	5295	95,1%
2008	5050	90,7%
2009	5493	98,7%
2010	5422	97,4%
2011	5194	93,3%
2012	5175	93,0%

Fonte: Tabela elaborada pelo autor, com base em informações da STN

**Tabela 5 - Classificação das áreas e subáreas dos gastos públicos municipais**

ÁREAS	SUBÁREAS	CLASSIFICAÇÃO
Assistência Social	Assistência ao idoso; assistência ao portador de deficiência; assistência à criança e ao adolescente; assistência comunitária; demais subfunções - assistência social	Gasto social
Previdência Social	Previdência básica; previdência do regime estatutário; previdência complementar; previdência especial; demais subfunções - previdência social	Gasto social
Saúde	Atenção básica; assistência hospitalar e ambulatorial; suporte profilático e terapêutico; vigilância sanitária; vigilância epidemiológica; alimentação e nutrição; demais subfunções - saúde	Gasto social
Educação	Ensino fundamental; ensino médio; ensino profissional; ensino superior; educação infantil; educação de jovens e adultos; educação especial; demais subfunções - educação	Gasto social

ÁREAS	SUBÁREAS	CLASSIFICAÇÃO
Direitos da Cidadania	Custódia e reintegração social; direitos individuais, coletivos e difusos; assistência aos povos indígenas; demais subfunções - direitos da cidadania	Gasto social
Habitação	Habitação rural; habitação urbana; demais subfunções - habitação	Gasto social
Saneamento	Saneamento básico rural; saneamento básico urbano; demais subfunções - saneamento	Gasto social
Organização Agrária	Reforma agrária; colonização; demais subfunções - organização agrária	Gasto social
Ciência e Tecnologia	Desenvolvimento científico; desenvolvimento tecnológico e engenharia; difusão do conhecimento científico e tecnológico; demais subfunções - ciência e tecnologia	Econômico
Agricultura	Promoção da produção vegetal; promoção da produção animal; defesa sanitária vegetal; defesa sanitária animal; abastecimento; extensão rural; irrigação; demais subfunções - agricultura	Econômico
Indústria	Promoção industrial; produção industrial; mineração; propriedade industrial; normalização e qualidade; demais subfunções - indústria	Econômico
Comércio e serviços	Promoção comercial; comercialização; comércio exterior; serviços financeiros; turismo; demais subfunções - comércio e serviços	Econômico
Comunicações	Comunicações postais; telecomunicações; demais subfunções - comunicações	Econômico
Energia	Conservação de energia; energia elétrica; petróleo; álcool; demais subfunções - energia	Econômico
Transporte	Transporte aéreo; transporte rodoviário; transporte ferroviário; transporte hidroviário; transportes especiais; demais subfunções - transporte	Econômico

ÁREAS	SUBÁREAS	CLASSIFICAÇÃO
Trabalho	Proteção e benefício ao trabalhador; relações de trabalho; empregabilidade; fomento ao trabalho; demais subfunções - trabalho	Econômico
Urbanismo	Infraestrutura urbana; serviços urbanos; transportes coletivos urbanos; demais subfunções - urbanismo	Econômico
Defesa nacional	Defesa aérea; defesa naval; defesa terrestre; demais subfunções - defesa nacional	Segurança e defesa nacional
Segurança pública	Policciamento; defesa civil; informação e inteligência; demais subfunções - segurança pública	Segurança e defesa nacional
Legislativa	Ação legislativa; controle externo; demais subfunções - legislativa	Administração e poder público
Judiciária	Ação judiciária; defesa do interesse público no processo judiciário; demais subfunções - judiciária	Administração e poder público
Essencial à justiça	Defesa da ordem jurídica; representação judicial e extrajudicial; demais subfunções - essencial à justiça	Administração e poder público
Administração	Planejamento e orçamento; administração geral; administração financeira; controle interno; normatização e fiscalização; tecnologia da informação; ordenamento territorial; formação de recursos humanos; administração de receitas; administração de concessões; comunicação social; demais subfunções - administração	Administração e poder público
Cultura	Patrimônio histórico, artístico e arqueológico; difusão cultural; demais subfunções - cultura	Cultura e lazer
Desporto e lazer	Desporto de rendimento; desporto comunitário; lazer; demais subfunções - desporto e lazer	Cultura e lazer
Relações exteriores	Relações diplomáticas; cooperação internacional; demais subfunções - relações exteriores	Outros

ÁREAS	SUBÁREAS	CLASSIFICAÇÃO
Gestão ambiental	Preservação e conservação ambiental; controle ambiental; recuperação de áreas degradadas; recursos hídricos; meteorologia; demais subfunções - gestão ambiental	Outros
Encargos especiais	Refinanciamento da dívida interna; refinanciamento da dívida externa; serviço da dívida interna; serviço da dívida externa; transferências; outros encargos especiais; demais subfunções - encargos especiais	Outros

**Tabela 6 - Representação das unidades da federação em perspectiva comparada entre o universo e a amostra**

UF	Universo	Amostra	Diferença
AC	0,4%	0,5%	0,1%
AL	1,8%	1,8%	0,0%
AM	1,1%	0,8%	-0,3%
AP	0,3%	0,2%	-0,1%
BA	7,5%	6,2%	-1,3%
CE	3,3%	3,7%	0,4%
DF	0,0%	0,0%	0,0%
ES	1,4%	1,6%	0,2%
GO	4,4%	4,5%	0,1%
MA	3,9%	3,2%	-0,7%
MG	15,3%	15,2%	-0,1%
MS	1,4%	1,6%	0,2%
MT	2,5%	2,6%	0,1%
PA	2,6%	1,2%	-1,4%
PB	4,0%	4,0%	0,0%
PE	3,3%	3,4%	0,1%
PI	4,0%	3,4%	-0,6%
PR	7,2%	7,0%	-0,2%
RJ	1,7%	1,7%	0,0%
RN	3,0%	3,1%	0,1%
RO	0,9%	1,0%	0,1%
RR	0,3%	0,3%	0,0%
RS	8,9%	9,5%	0,6%
SC	5,3%	6,0%	0,7%

UF	Universo	Amostra	Diferença
SE	1,3%	1,4%	0,1%
SP	11,6%	13,6%	2,0%
TO	2,5%	2,5%	0,0%

Fonte: Tabela elaborada pelo autor, com base em informações da STN

**Tabela 7 - Representação das regiões do país em perspectiva comparada entre o universo e a amostra**

Região	Universo	Amostra	Diferença
Centro-Oeste	8,4%	8,7%	0,3%
Nordeste	28,3%	26,9%	-1,4%
Norte	12,0%	9,8%	-2,2%
Sudeste	30,0%	32,2%	2,2%
Sul	21,4%	22,5%	1,1%

Fonte: Tabela elaborada pelo autor, com base em informações da STN

**Tabela 8: Representação do porte populacional dos municípios em perspectiva comparada entre o universo e a amostra – Mandato 2005-2008**

Porte populacional	Universo	Amostra	Diferença
Até 5.000	24,0%	24,8%	0,8%
De 5.001 a 10.000	22,8%	22,1%	-0,7%
De 10.001 a 20.000	25,2%	24,6%	-0,6%
De 20.001 a 50.000	17,8%	17,8%	0,0%
De 50.001 a 100.000	5,6%	5,9%	0,3%
De 100.001 a 500.000	3,9%	4,1%	0,2%
Mais de 500.000	0,6%	0,8%	0,2%

Fonte: Tabela elaborada pelo autor, com base em informações da STN

**Tabela 9 - Representação do porte populacional dos municípios em perspectiva comparada entre o universo e a amostra – Mandato 2009-2012**

Porte populacional	Universo	Amostra	Diferença
Até 5.000	22,8%	23,5%	0,7%
De 5.001 a 10.000	23,2%	22,7%	-0,5%
De 10.001 a 20.000	24,9%	24,2%	-0,7%
De 20.001 a 50.000	18,6%	18,4%	-0,2%
De 50.001 a 100.000	5,7%	6,0%	0,3%
De 100.001 a 500.000	4,1%	4,4%	0,3%
Mais de 500.000	0,7%	0,8%	0,1%

Fonte: Tabela elaborada pelo autor, com base em informações da STN

## Referências

- ALSTON, Lee et al. The choices governors make: the roles of checks and balances and political competition. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 36., 2008, Salvador. **Anais...** Niterói: Anpec, 2008, p. 1 - 15.
- ARRETCHE, Marta and RODDEN, Jonathan. Política distributiva na Federação: estratégias eleitorais, barganhas legislativas e coalizões de governo. **Dados**. Rio de Janeiro, v. 47, n.3, pp. 549-576, 2004.
- ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo. Municipalização da saúde no Brasil: diferenças regionais, poder do voto e estratégias de governo. **Ciênc. saúde coletiva** [online]. 2002, v.7, n.3, p. 455-479.
- ARRETCHE, Marta. Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos?. **Dados**. Rio de Janeiro, v.53, n.3, pp. 587-620, 2010.
- BECK, Nathanie. **Time-Series–Cross-Section Methods**. New York: New York University. Department of Politics. 2006. Working paper.
- BELLOC, Filippo; NICITA, Antonio. **Liberalization-privatization paths**: policies and politics. Milano: Università degli Studi di Milano. Department of Economics, Business and Statistics, 2011. (Departemental Working Papers 32).
- BESLEY, Timothy; CASE, Anne. Political Institutions and Policy Choices: evidence from the United States. **Journal of Economic Literature**, v. 41, n. 1, p.7-69, mar. 2003.
- BESLEY, Timothy; PERSSON, Torsten; STURN, Daniel M. **Political competition, policy and growth**: theory and evidence from the United States. London: CEPR, 2005 (Discussion Papers, 5138).
- BJORNSKOV, Christian.; POTRAFKE, Niklas. Politics and privatization in Central and Eastern Europe: a panel data analysis. **Economics of Transition**, v. 19, n. 2 p. 201–230, abr. 2011.
- BOAS, Taylor C.; HIDALGO, F. Daniel; RICHARDSON, Neil P. The spoils of victory: campaign donations and government contracts in Brazil. **The Journal of Politics**, v.76, v. 2, p.415-429, abr. 2014.
- BRASIL. Ministério da Fazenda. **Portaria nº 141, 10 de julho de 2008**. Aprova o Regimento Interno da Secretaria do Tesouro Nacional. Brasília. 2008.
- BROLLO, Fernanda; TROIANO, Ugo. **What happens when a woman wins an election?** evidence from close races in Brazil. Reino Unido:University of Warwick, Centre for Competitive Advantage in the Global Economy, 2013 , 20p.(Working paper, 161).
- CAMERON, David R. The expansion of the public economy: a comparative analysis. **The American Political Science Review**, v. 72, n. 4, p. 1243-1261, dez. 1978.

CASTLES, Frank.; MCKINLAY, Robert D. Does politics matter: an analysis of public welfare commitment in advanced democratic states. **European Journal of Political Research**, v. 7, n. 2, p. 169-186, jun.1979.

CAVALCANTE, Pedro Luiz Costa. **A política faz a diferença?** Uma análise comparada dos determinantes políticos do desempenho dos governos municipais no Brasil. 2012. xvi, 230 f., il. Tese (Doutorado em Ciência Política)-Universidade de Brasília, Brasília, 2012, p. 17-24; 52-68.

CAVALCANTE, Pedro Luiz Costa. Os partidos políticos de fato fazem diferença? Uma análise comparada do desempenho fiscal dos municípios brasileiros. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS. 35., 2011, Caxambu. **Anais...** . Caxambu: Anpocs, 2011. p. 1 – 30 (Grupo de Trabalho 25).

CERVI, Emerson Urizzi. Financiamento de campanhas e desempenho eleitoral no Brasil: análise das contribuições de pessoas físicas e partidos políticos às eleições de 2008 nas capitais de Estado. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, v. 4, n. 1, p.135-167, jul./dez. 2010.

CLAESSENS, Stijn; FEIJEN, Erik; LAEVEN, Luc. Political connections and preferential access to finance: The role of campaign contributions. **Journal of Financial Economics**, v. 88, n. 3, p.554-580, 2008.

CLARK, Tom S.; LINZER, Drew A. **Should I use fixed or random effects?** Disponível em: <http://polmeth.wustl.edu/media/Paper/ClarkLinzerREFEMar2012.pdf>. Acesso em: 02 jul. 2014

COELHO, D. **Competição política e a nova agenda social:** por que os partidos políticos de esquerda e direita difundiram programas de transferência de renda no Brasil? In: Congresso Internacional da BIEN, 13. São Paulo: FEA/USP, 2010.

COSSIO, Fernando Andrés Blanco. O comportamento fiscal dos estados brasileiros e seus determinantes políticos. **Economia**, v. 2, n. 1, p. 207-258, 2001.

COSTA, Mylena Moreira de Alencastro. **Reeleição e política fiscal:** um estudo dos efeitos da reeleição nos gastos públicos. 2006. 37 f. Dissertação (Mestrado em Economia)-Universidade de Brasília, Brasília, 2006.

FEIOCK, Richard C.; WEST, Jonathan P. Testing competing explanations for policy adoption: municipal solid waste recycling. **Political Research Quarterly**, v. 46, n. 2, p. 399-419, jun. 1993.

FERREIRA, Fernando; GYOURKO, Joseph. **Do political parties matter?** Evidence from U.S. cities. Massachusetts: National Bureau of Economic Research, 2007 (NBER Working Papers 13535).

FIGUEIREDO FILHO, Dalson Britto. Estimando o impacto dos gastos de campanha sobre os resultados eleitorais: uma análise da Câmara nacional em 2006. In: \_\_\_\_\_. **O elo corporativo?** Grupos de interesse, financiamento de campanha e regulação eleitoral. Dissertação (Mestrado em Ciência Política), Universidade Federal de Pernambuco, Centro de Filosofia e Ciências, 2009.

GONÇALVES, Maetê Pedroso. Financiamento político e benefícios tributários: uma análise da atuação de setores contemplados com benefícios tributários no financiamento de campanhas eleitorais (2003-2010). In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 35., 2011, Caxambu. **Anais...** . Caxambu: Anpocs, 2011. p. 1 – 30 (Grupo de Trabalho 13).

HIBBS JÚNIOR, Douglas A. Political parties and macroeconomic policy. **The American Political Science Review**, v. 71, n. 4, p. 1467-1487, dez. 1977.

LAZZARINI, Sergio G. et al. **What do development banks do? evidence form Brazil, 2002-2009**. Boston: Harvard Business School, 2011. 30 p. (Working Paper, 12-047).

LEMOS, Leany Barreiro; MARCELINO, Daniel; PEDERIVA; João Henrique. Porque dinheiro importa: a dinâmica das contribuições eleitorais para o Congresso Nacional em 2002 e 2006. **Opinião Pública**, Campinas, v. 16, n. 2, p. 366-393, nov. 2010.

MANCUSO, Wagner Pralon. Financiamento eleitoral no Brasil: balanço da literatura e agenda de pesquisa. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA, 8., 2012, Gramado (rs). **Anais...** . São Paulo: ABCP, 2012. v. 1, p. 1 – 35 (AT 3 - Eleições e representação política).

MANCUSO, Wagner Pralon; SPECK, Bruno Wilhelm. Financiamento empresarial e desempenho eleitoral no Brasil: um estudo das eleições para deputado federal em 2010. In: Workshop Empresa, Empresários e Sociedade, 8. Curitiba/PR. **Anais...** Curitiba: Universidade Federal do Paraná, 2012, p. 1-23.

MARCELINO, Daniel. Candidatos, partidos e distritos: o aspecto multinível das eleições. In: \_\_\_\_\_. **Sobre dinheiro e eleições: um estudo de gastos de campanha para o Congresso Nacional em 2002 e 2006**. 2010. 133 f. Dissertação (Mestrado) - Instituto de Ciências Sociais, Universidade de Brasília, Brasília, 2010.

MENDES, Marcos José. **Eleições para prefeitos: como são escolhidos os gestores das políticas sociais descentralizadas?** Brasília: IPEA, 2005. 44p.

MENDES, Mendes; ROCHA, C. Alexandre A. **O que reelege um prefeito?** Brasília: Senado Federal.Consultoria Legislativa, 2004 (Texto para Discussão n.7). 55p.

MENEGUIN, Fernando B.; BUGARIN, Maurício S.; CARVALHO, Alexandre X. de. **O que leva um governante à reeleição?** Brasília: IPEA, 2005 (Texto para discussão n. 1.135). 27p.

MEZZARANA, Flávia Spinelli. **Poder econômico na política: a influência dos financiadores de campanha na atuação parlamentar**. 2011. TCC (Graduação) - Curso de Gestão de Políticas Públicas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

MOTTA, Ronaldo Seroa da; MOREIRA, Ajax. **Eficiência na gestão municipal no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, 2007. 21p. (Texto para Discussão, 1301).

NAKAGUMA, Marcos Yamada. **Ciclos políticos e resultados eleitorais: um estudo sobre o comportamento do eleitor brasileiro**. 2006. 78 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Economia, Departamento de Economia. Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

PEIXOTO, Vitor de Moraes. **Eleições e financiamentos de campanhas no Brasil**. 2010. 175f. Tese (Doutorado) - Curso de Ciência Política, Instituto Universitário de Pesquisas, Rio de Janeiro, 2010.

POTRAFKE, Niklas. Does government ideology influence deregulation of product markets? Empirical evidence from OECD countries. **Public Choice**, v.143 n. 1, p.135–155, 2010.

POWER, Timothy J.; ZUCCO JR., Cesar. Estimating ideology of Brazilian Legislative Parties, 1990-2005: a research communication. **Latin American Research Review**, Baltimore, v. 44, n. 1, p. 218-246, 2009.

Ribeiro, Leandro Molhano. **Partidos e políticas sociais nos municípios brasileiros (1996-2003)**. 2005. 172f. Tese (Doutorado) – Curso de Ciência Política, IUPERJ, Rio de Janeiro, 2005.

SAKURAI, Sergio Naruhiko. Ciclos políticos nas funções orçamentárias dos municípios brasileiros: uma análise para o período 1990 – 2005. **Estudos Econômicos**. São Paulo: FIPE, v.39, n.1, pp. 39-58, jan./mar. 2009.

SAMUELS, David. Does money matter? Credible commitments and campaign finance in new democracies: theory and evidence from Brazil. **Comparative Politics**, v. 34, n. 1, out. 2001.

SAMUELS, David. Financiamento de campanhas no Brasil e propostas de reforma. In: SOARES, Gláucio Ary Dillon; RENNÓ, Lúcio R. (orgs.). **Reforma política: lições da história recente**. Rio de Janeiro: FGV, 2006. p. 133-153.

SAMUELS, David. Money, Elections, and Democracy in Brazil. *Latin American Politics and Society*. **Latin American Politics and Society**, v. 43, n. 2, p.27-48, jul.2001.

SHARKANSKY, Ira.; HOFFERBERT, Richard I. Dimensions of state politics, economics, and public policy. **The American Political Science Review**, v. 63, n. 3, p. 867-879, set. 1969.

SOUZA, Celina. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 24, n. 1, p.105-121, jun. 2005.

SPECK, Bruno Wilhelm. **Objetivos e estratégias do setor privado no financiamento das campanhas eleitorais**: um modelo de análise baseado em dados da campanha eleitoral no Brasil em 2010. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2011. (Conferência IPSA-ECPR: Whatever Happened to North-South?).

WOOLDRIDGE, Jeffrey M. **Econometric analysis of cross section and panel data**. 2.ed. Cambridge: MIT Press. 2010.