

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

**PEDRO LUIZ COSTA CAVALCANTE**

**A Política faz a diferença? Uma análise comparada dos determinantes políticos do desempenho dos governos municipais no Brasil**

Tese apresentada como requisito parcial para a obtenção do Título de Doutor em Ciência Política pelo Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade de Brasília.

**Orientador: Prof. Ph.D. Mathieu Turgeon**

**BRASÍLIA, 2012**

**PEDRO LUIZ COSTA CAVALCANTE**

**A Política faz a diferença? Uma análise comparada dos determinantes políticos do desempenho dos governos municipais no Brasil**

Tese apresentada como requisito parcial para a obtenção do Título de Doutor em Ciência Política pelo Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade de Brasília.

Orientador:

Prof. Ph.D. Mathieu Turgeon  
Universidade de Brasília

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Denílson Bandeira Coêlho  
Universidade de Brasília

Prof. Ph.D. Lúcio Remuzat Rennó Júnior  
Universidade de Brasília

Prof. Ph.D. Bernardo Mueller  
Universidade de Brasília

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Marta Teresa da Silva Arretche  
Universidade de São Paulo

## **Dedicatória**

A Ana Paula, minha companheira de vida  
e inspiradora desta aventura.

## **Agradecimentos**

Primeiro, gostaria de agradecer ao Estado brasileiro que me proporcionou a oportunidade de aperfeiçoar minha formação. Tenho a certeza que retribuirei todo esse investimento no decorrer da minha carreira.

A CAPES pelo financiamento da bolsa-sanduiche realizada na Universidade da Califórnia, San Diego. Esta excelente experiência só foi possível também graças ao departamento de ciência política da UCSD e, principalmente, ao apoio e orientação do Professor Scott Desposato a quem serei sempre grato.

Gostaria de agradecer aos colegas da pós-graduação, funcionários e professores do IPOL, em especial, ao Professor Paulo Calmon e à Professora Rebecca Abers que me ajudaram muito neste período. É importante agradecer Ronaldo Nogueira, Rafael Silveira, Beatriz Ribeiro e Cecília Lariu que no decorrer do doutorado foram meus parceiros em pesquisas e artigos.

Aos professores Marta Arretche, Bernardo Mueller, Denílson Coêlho, Lúcio Rennó e André Borges pela gentileza de participarem da minha banca e, conseqüentemente, contribuírem para o aperfeiçoamento deste trabalho.

Finalmente, um agradecimento especial ao meu orientador Mathieu Turgeon que foi fundamental para meu crescimento acadêmico. Acredito que fui beneficiado duplamente, tanto pela conduta brilhante e criteriosa na orientação da tese, como também por ter ganho um novo amigo.

No lado pessoal, agradeço a meus amigos e família, especialmente, meu pai e meus irmãos pelo apoio incondicional durante esses quatro anos. Uma menção especial a minha querida mãe, Vilma Costa, que me ajudou muito nesse processo, inclusive com revisões e comentários construtivos. As minhas filhotas Isabela e Fernanda que nasceram no decorrer do doutorado e me deram ainda mais motivação para me tornar um melhor profissional. E, logicamente, tenho que agradecer muito a minha amada Ana Paula pelo constante apoio e incondicional incentivo.

## Epígrafe

*“The goal of science is not to prove a theory, but to disconfirm  
alternative hypotheses”*

Karl Popper (1968, apud Coppedge, 1999, pp. 465)

## Resumo

A presente pesquisa tem como finalidade principal analisar os determinantes das políticas públicas no Brasil. Mais especificamente, o objetivo da tese envolve a análise do impacto de variáveis relativas ao sistema político sobre o desempenho dos governos locais no recente período democrático. Apesar da uniformidade institucional e dos processos de descentralização fiscal e administrativa pós Constituição de 1988 que introduziram regras impessoais e claras acerca da implementação das mais importantes políticas públicas, os desempenhos das prefeituras brasileiras continuam marcados por uma enorme disparidade. Após mais de duas décadas de regime democrático no país, seriam apenas as variáveis estruturais relativas aos aspectos socioeconômicos e demográficos que explicariam os resultados das prefeituras? Ou fatores de natureza política também fazem diferença? Para responder estas questões, a tese se apoia na vertente da literatura internacional (*politics matters*) que, embora não negue a influência de fatores estruturais, preconiza a existência de correlação entre variáveis relativas à dinâmica política e resultados das políticas públicas. A partir daí, deriva-se um conjunto de hipóteses que, em termos gerais, almejam testar se as eleições, o relacionamento institucional entre os Poderes e as regras partidárias, bem como a participação política da sociedade exercem estímulo e controle democrático para que os políticos desempenhem melhor suas atividades. O estudo comparado dos governos municipais no Brasil é apropriado não somente devido às suas vantagens metodológicas, como também pelo fato das prefeituras terem se tornado protagonistas na gestão financeira e na implementação das políticas sociais nos últimos vinte anos. O foco da pesquisa se direciona, portanto, à análise de importantes dimensões do desempenho das prefeituras que englobam a qualidade da gestão fiscal, eficácia e eficiência na gestão das políticas de educação, saúde, assistência social, saneamento e habitação. Para formular tais variáveis, o estudo empregou técnicas multivariadas – análise de componentes principais, multicritério e análise envoltória de dados, de modo a retratar de forma abrangente o desempenho das prefeituras. Além de regressão múltipla de dados longitudinais, a tese inova ao introduzir duas outras estratégias metodológicas: os modelos de interação multiplicativa e econometria espacial, nas análises dos determinantes das políticas públicas no país. No que tange aos resultados, as evidências empíricas, baseadas em um amplo período de análise, número expressivo de observações e visão abrangente do sistema político e do desempenho governamental, corroboram para a confirmação do postulado principal desta tese, ou seja, as eleições e o funcionamento das instituições democráticas influenciam o comportamento e desempenho dos políticos locais. Assim, a política faz sim diferença na explicação dos resultados das prefeituras. Em síntese, a política importa, mas de forma diferente segundo o foco da atuação governamental, bem como em função do tipo de política pública observada. Observam-se ainda variações da influência da dinâmica política nas áreas de política social de acordo com os diferentes níveis de institucionalização do seu financiamento e da sua implementação.

**Palavras-chave:** democracia; políticas públicas; desempenho municipal; política comparada; Brasil.

## **Abstract**

This dissertation aims to analyze the policies outputs determinants in Brazil. More specifically, the main goal consists in analyzing the political system's impact on local governments performance, during country's new democratic period. Despite local governments institutional homogeneity and fiscal and administrative decentralization processes after 1988 Federal Constitution - which introduced impersonal and transparent rules to the most relevant social policy making - Brazilian municipalities performances are still well known by a great disparity. After more than two decades of democratic regime, would only structural variables related to socioeconomic and demographic factors explain municipality's policies outputs? Or political factors also make a difference? To answer these questions, the dissertation is theoretically grounded on the politics matters perspective. Even though this perspective does not deny the influence of structural factors it primarily argues the existence of correlation between political dynamics variables and public policies outputs and outcomes. Based on that, the inquiry presents a set of hypotheses that, generally, aims to test whether elections, intergovernmental relationship, partisan rules as well as citizens political participation exerts incentives and constraints on politicians performance. Comparative study of local governments in Brazil is appropriate not only because of its methodological advantages, but also due to the fact that municipalities have become key actors in financial/budget management and social policies implementation over the last twenty years. The research is focused, therefore, on the analysis of municipality's important dimensions that encompass the quality of fiscal management, efficiency and effectiveness on education, health, welfare, water/sewer and housing policies. To formulate these variables, multivariate techniques, such as principal component analysis, multiple criteria and data envelopment analysis were employed in order to depict comprehensively local government performances. Besides longitudinal data multiple regressions, the dissertation introduces two other methodological strategies to this subfield of study in Brazil: multiplicative interaction models and spatial econometrics. Regarding the results, empirical evidence, based on extensive period of analysis, significant number of observations and comprehensive view of the political system and government performance, confirm the assumption of this research, in other words, election and democratic institutional framework exert influence on local politicians behavior and, consequently, on their performances. Thus, politics certainly make a difference in explaining policies outputs. In sum, the dissertation provides empirical evidence that politics matters; however, they do diversely according to the focus of governmental action, as well as the type of public policy analyzed. Moreover, the political variables impacts on social policies are also different depending on the level of institutionalization of their budgeting and policymaking processes.

**Keywords:** democracy; public policies; local government performance; comparative politics; Brazil.

## LISTA DE FIGURAS

Gráfico 3.1. Etapas do Ciclo de Pesquisa.....	53
Gráfico(s) 3.2. Média da Competição Eleitoral nos municípios (1996-2008), por região e porte populacional.....	69
Gráfico(s) 3.3. Média da Fragmentação nas Câmaras de Vereadores (1996-2008), por região e porte populacional.....	70
Gráfico(s) 3.4. Média da Base do Executivo nas Câmaras dos Vereadores (1996-2008), por região e porte populacional.....	71
Gráfico(s) 3.5. Evolução das Prefeituras governadas pelo PT (1996-2008), por região e porte populacional.....	73
Gráfico(s) 3.6. Média do Percentual de Comparecimento Eleitoral nas Eleições Majoritárias Municipais (1996-2008), por região e porte populacional.....	74
Gráfico 3.7. Índices de Grau de Abertura à Participação Social, por região.....	75
Gráfico 4.1. Participação dos Municípios na Arrecadação Tributária Nacional.....	87
Gráfico 4.2. Evolução do Gasto Público Social por esfera de governo.....	91
Gráfico(s) 4.3. Arrecadação Própria <i>per capita</i> , por região e porte populacional.....	94
Gráfico(s) 4.4. Gasto Municipal na Educação <i>per capita</i> , por região e porte populacional.....	97
Gráfico(s) 4.5. Gasto Municipal na Saúde <i>per capita</i> , por região e porte populacional.....	99
Gráfico(s) 4.6. Gasto Municipal na Assistência Social <i>per capita</i> , por região e porte populacional.....	100
Gráfico(s) 4.7. Gasto Municipal no Saneamento <i>per capita</i> , por região e porte populacional.....	102
Gráfico(s) 4.8. Gasto Municipal na Habitação <i>per capita</i> , por região e porte populacional.....	103
Gráfico (s) 4.9. Efeitos das variáveis interativas sobre Arrecadação Própria.....	114
Gráfico 4.10. Efeitos da Participação Política sobre Gastos em Saúde, por população.....	119
Gráfico(s) 4.11. Efeitos da Participação Política e Ideologia sobre Gastos em Assistência Social, por população.....	120
Gráfico 4.12. Efeitos de Prefeituras do PT sobre Gastos em Saneamento, por renda municipal.....	121
Gráfico 4.13. Efeitos de Prefeituras do PT sobre Gastos em Habitação, por população.....	122
Gráfico(s) 5.1. Capacidade Institucional e Provisão de Serviços na Educação, por região.....	139
Gráfico(s) 5.2. Capacidade Institucional e Provisão de Serviços na Saúde, por região.....	141
Gráfico(s) 5.3. Capacidade Institucional e Provisão de Serviços na Assistência Social, por região.....	143
Gráfico 5.3. Capacidade Institucional e Provisão de Serviços na Habitação, por região.....	145
Mapas 5.1 – Autocorrelação Espacial Local (LISA) das Variáveis Dependentes.....	149
Gráfico(s) 5.5. Efeitos de variáveis interativas sobre a implementação da Educação.....	158



Gráfico 5.6. Efeitos da Ideologia sobre a Prestação de Serviços na Saúde, por urbanização .....	162
Gráfico(s) 5.7. Efeitos de Ideologia e Participação Política sobre a implementação da AS, por população.....	163
Gráfico(s) 5.8. Efeitos de variáveis interativas sobre a implementação da Habitação.....	165
Gráfico 6.1. Evolução Social no Brasil (2000-2010).....	180
Gráfico(s) 6.2. Eficiência Municipal na Educação, Saúde e Habitação/Saneamento, por região.....	182
Mapa(s) 6.1. Autocorrelação Espacial Local (LISA) dos Índices de Eficiência Municipal .....	184
Gráfico(s) 6.3. Efeito interativo sobre a Eficiência Municipal na Educação.....	192
Gráfico 6.4. Efeitos da Competição Eleitoral sobre a Eficiência Municipal na Saúde, por urbanização.....	193
Gráfico(s) 6.5. Efeito interativo sobre a Eficiência Municipal na Habitação/Saneamento....	194
Figura A.1. Esquema Básico da Análise Envoltória de Dados.....	198

## LISTA DE TABELAS

Tabela 3.1. Relação das Variáveis de Desempenho das Prefeituras.....	67
Tabela 3.2. Relação das Variáveis Independentes.....	77
Tabela A.1. Indicadores, Forma de Cálculo e Coeficientes de Determinação.....	80
Tabela A.2. Relação do % de variação e cargas do 1º Componente.....	81
Tabela A.3. Estimativas de Ideologia.....	82
Tabela 4.1. Componentes da Arrecadação Municipal.....	92
Tabela 4.2. Relação das variáveis independentes políticas e efeitos esperados sobre o Desempenho Fiscal.....	106
Tabela 4.3. Determinantes da Arrecadação Própria das Prefeituras.....	112
Tabela 4.4. Determinantes dos Gastos Sociais das Prefeituras.....	114
Tabela 4.5. Síntese dos efeitos das Variáveis Políticas sobre o Desempenho Fiscal.....	124
Tabela A.1. Média e Desvio-Padrão das Variáveis de Desempenho Fiscal, por região.....	128
Tabela A.2. Média e Desvio-Padrão das Variáveis de Desempenho Fiscal, por porte.....	128
Tabela A.3. Relação de Variáveis de Controle.....	128
Tabela A.4. Resultados dos Testes de Wald.....	129
Tabela 5.1. Estatísticas do Índice de Moran Global.....	147
Tabela 5.2. Relação das variáveis independentes políticas e efeitos esperados sobre a eficácia das prefeituras.....	152
Tabela 5.3. Dados gerais dos modelos estatísticos empregados.....	155
Tabela 5.4. Determinantes do Desempenho Municipal na Implementação de Políticas Sociais.....	159-60
Tabela 5.5. Síntese dos efeitos das Variáveis Políticas.....	167
Tabela A.1. Coeficientes de determinação das regressões, segundo o método de aglutinação.....	169
Tabela A.2. Relação do % de variação e cargas do 1º componente.....	170
Tabela A.3. Capacidade Institucional na Educação.....	172
Tabela A.4. Provisão de Serviços na Educação.....	172
Tabela A.5. Capacidade Institucional na Saúde.....	173
Tabela A.6. Provisão de Serviços na Saúde.....	173
Tabela A.7. Capacidade Institucional na Assistência Social.....	174
Tabela A.8. Provisão de Serviços na Assistência Social.....	174
Tabela A.9. Capacidade Institucional na Habitação.....	175

Tabela A.10. Provisão de Serviços na Habitação.....	175
Tabela B.1. Média e Desvio-Padrão das Variáveis de Eficácia das Prefeituras, por região...	176
Tabela B.2. Relação de Variáveis de Controle .....	176
Tabela B.3. Resultados dos Testes de Wald.....	177
Tabela 6.1. Estatísticas do Índice de Moran.....	183
Tabela 6.2. Relação das variáveis políticas e efeitos esperados sobre a eficiência das prefeituras.....	186
Tabela 6.3. Dados gerais dos modelos estatísticos empregados.....	188
Tabela 6.4. Determinantes do Desempenho Eficiente das Prefeituras.....	190
Tabela 6.5. Síntese dos efeitos das Variáveis Políticas.....	195
Tabela A.1. Indicadores Sociais dos Municípios (2000-2010).....	200
Tabela B.1. Média e Desvio-Padrão das Variáveis de Eficiência das Prefeituras, por região .....	202
Tabela B.2. Relação de Variáveis de Controle.....	202
Tabela B.3. Resultados dos Testes de Wald.....	202

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

ACP - Análise de Componentes Principais

AED - Análise exploratória de Dados

AEDE - Análise exploratória de Dados Espaciais

AIC - Akaike Information Criterion

AM - Análise multicritério

AS - Assistência Social

BNH - Banco Nacional de Habitação

BPC - Benefício de Prestação Continuada

CF - Constituição Federal

CI - Capacidade Institucional

CIB - Comissões Intergestores Bipartite

CIT - Comissões Intergestores Tripartite

COHAB - Companhia de Habitação

CONASEMS - Conselho Nacional de Secretários Municipais de Saúde

CNAS - Conselho Nacional de Assistência Social

CONASS - Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Saúde

CV - Câmara dos Vereadores

DATASUS - Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde

DEA - Data Envelopment Analysis

DEM - Democratas

DMU - Decision Making Units

DOU - Diário Oficial da União

EC - Emendas Constitucionais

EUA - Estados Unidos da América

FEAR - Frontier Efficiency Analysis

FGTS - Fundo de Garantia do Tempo de Serviço

FINBRA - Relatório de Dados Contábeis dos Municípios

FUNASA - Fundação Nacional de Saúde

FUNDEB - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação

FUNDEF - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério

GPS - Gasto Público Social

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
ICMS - Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços  
INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira  
IPCA - Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo  
IPTU - Imposto Predial e Territorial Urbano  
IRRF - Imposto de Renda Retido na Fonte  
ISS - Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza  
ITBI - Imposto sobre Transmissão Inter-vivos  
LDB - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional  
LISA - Índice local de Moran  
LOA - Lei Orçamentária Anual  
LOAS - Lei Orgânica da Assistência Social  
LRF - Lei de Responsabilidade Fiscal  
MDS - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome  
MDU - Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente  
MEC - Ministério da Educação  
MF - Ministério da Fazenda  
MPOG - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão  
MQO - Mínimos Quadrados Ordinários  
MQG - Mínimos Quadrados Generalizados  
MUNIC - Pesquisa de Informações Básicas Municipais  
NEP - Número Efetivo de Partidos  
NOAS - Norma Operacional da Assistência à Saúde  
NOB - Normas Operacional Básica  
OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico  
OLS - Ordinary Least Squares  
PBF - Programa Bolsa Família  
PC do B - Partido Comunista Brasileiro  
PDT - Partido Democrático Trabalhista  
PIB - Produto Interno Bruto  
PL - Partido Liberal  
PNAS - Plano Nacional da Assistência Social  
PR - Partido da República  
PRI - Partido Revolucionário Institucional  
PS - Provisão de Serviços

PSB - Partido Socialista Brasileiro  
PSB - Proteção Social Básica  
PSE - Proteção Social Especial  
PSDB - Partido da Social Democracia Brasileira  
PT - Partido dos Trabalhadores  
PTB - Partido Trabalhista Brasileiro  
QCA - Análise Comparativa Qualitativa  
RMV - Renda Mensal Vitalícia  
RTM - Receitas Tributárias Municipais  
SAR - Spatial Autorregressive Model  
SEM - Spatial Error model  
STN - Secretaria do Tesouro Nacional  
SUAS - Sistema Único da Assistência Social  
SUS - Sistema Único de Saúde  
TSE - Tribunal Superior Eleitoral

## SUMÁRIO

CAPÍTULO 1 - INTRODUÇÃO.....	17
1.1. Problema e Objetivo da Pesquisa.....	17
1.2. Estratégia Analítica.....	20
1.3. Organização da Tese.....	24
CAPÍTULO 2 - REFERENCIAL TEÓRICO.....	27
2.1. Introdução.....	27
2.2. Contextualização.....	28
2.2.1. <i>Determinantes das Políticas Públicas</i> .....	28
2.2.2. <i>Características e Diálogo com outras abordagens de políticas públicas</i> ...35	
2.2.3. <i>A Linha de Pesquisa no Brasil</i> .....	38
2.3. Teoria e Hipóteses da Pesquisa.....	40
CAPÍTULO 3 - METODOLOGIA.....	52
3.1. Introdução.....	52
3.2. Pesquisa Comparada.....	52
3.3. Comparação entre Municípios no Brasil.....	57
3.4. Método e Variáveis da Pesquisa.....	60
3.4.1. <i>Um Estudo Quantitativo</i> .....	60
3.4.2. <i>Variáveis da Pesquisa</i> .....	62
3.4.2.1. <i>Variáveis Dependentes</i> .....	62
3.4.2.2. <i>Variáveis Independentes</i> .....	68
APÊNDICE A - GRAU DE ABERTURA À PARTICIPAÇÃO SOCIAL.....	78
ANEXO A - ESTIMATIVAS DE IDEOLOGIA.....	82
CAPÍTULO 4 - DETERMINANTES DO DESEMPENHO FISCAL DAS PREFEITURAS NO BRASIL.....	84
4.1. Introdução.....	84
4.2. Constituição de 1988 e a Descentralização Fiscal.....	85
4.3. Desempenho Fiscal dos Municípios Brasileiros: análise descritiva.....	92
4.4. Desempenho Fiscal dos Municípios Brasileiros: determinantes.....	105
4.4.1. <i>Variáveis e Modelos</i> .....	105
4.4.2. <i>Resultados</i> .....	107
4.4.2.1. <i>Arrecadação Própria</i> .....	110
4.4.2.2. <i>Gasto Social</i> .....	114
4.4.3. <i>Discussão</i> .....	124

APÊNDICE A.....	128
CAPÍTULO 5 - DETERMINANTES DA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS.....	130
5.1. Introdução.....	130
5.2. Descentralização de Políticas Sociais no Brasil.....	132
5.3. Implementação de Políticas Sociais no Brasil.....	137
5.3.1. Educação.....	137
5.3.2. Saúde.....	139
5.3.3. Assistência Social.....	141
5.3.4. Habitação.....	143
5.4. Desempenho municipal na implementação das políticas sociais.....	145
5.4.1. Análise Exploratória de Dados Espaciais.....	145
5.4.2. Variáveis e Modelos.....	150
5.4.3. Resultados.....	156
5.4.3.1 Educação.....	156
5.4.3.2. Saúde.....	161
5.4.3.3. Assistência Social.....	162
5.4.3.4. Habitação.....	164
5.4.4. Discussão.....	165
APÊNDICE A - INDICADORES DE CAPACIDADE INSTITUCIONAL E PROVISÃO DE SERVIÇOS.....	169
APÊNDICE B.....	177
CAPÍTULO 6 - DETERMINANTES DA EFICIÊNCIA DAS PREFEITURAS BRASILEIRAS.....	178
6.1. Introdução.....	178
6.2. Eficiência Relativa das Prefeituras Brasileiras.....	179
6.2.1. Análise Descritiva.....	179
6.2.2. Análise Exploratória de Dados Espaciais.....	183
6.3. Determinantes da Eficiência Municipal.....	184
6.3.1. Variáveis e Modelos.....	184
6.3.2. Resultados.....	188
6.3.3. Discussão.....	195
APÊNDICE A - ÍNDICES DE EFICIÊNCIA RELATIVA DAS PREFEITURAS BRASILEIRA.....	197
APÊNDICE B.....	202
CAPÍTULO 7 - CONCLUSÃO.....	203
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	214



## CAPÍTULO 1 - INTRODUÇÃO

### 1.1. Problema e Objetivo da Pesquisa

A presente pesquisa tem como finalidade principal analisar os determinantes das políticas públicas no Brasil. Mais especificamente, o objetivo da tese envolve a análise do impacto de variáveis relativas ao sistema político sobre o desempenho dos governos locais no recente período democrático.

O tema em si não é novo nas ciências sociais, uma vez que nos últimos cinquenta anos, cientistas sociais de diversas perspectivas teóricas vêm se preocupando em abordar de forma sistemática e comparada os resultados das ações governamentais. No Brasil, todavia, essa abordagem pouco avançou, o que reduz nossa capacidade de compreender os efeitos da dinâmica política sobre o funcionamento da administração pública. Os estudos empíricos acerca da questão são escassos, seja em função do curto período democrático do país ou devido à predominância das abordagens mais focadas em políticas específicas dentro do contexto de descentralização. Esse tipo de estudo se torna ainda mais apropriado na ciência política brasileira haja vista às deliberações da Assembleia Constituinte de 1986 e ao fato do país viver seu período democrático mais extenso.

A Constituição Federal (CF) de 1988 introduziu novos arcabouços institucionais no funcionamento do setor público brasileiro. Tais modificações foram essenciais na reconfiguração das relações intergovernamentais que resultaram em transformações nos processos de financiamento, formulação, implementação e controle das políticas públicas no país, com destaque para os processos de descentralização fiscal e das políticas sociais. Considerando a descentralização como um instrumento para alcançar eficiência alocativa e ampliar *accountability* das administrações locais, dentre outros objetivos (Cheema; Rondinelli, 2007; Faguet, 1997), os constituintes estruturaram um modelo de responsabilidades concorrentes e de gestão compartilhada entre os níveis de governo da Federação, com foco na estratégia de municipalização dos serviços públicos básicos. De modo geral, o texto constitucional promoveu o padrão cooperativo do federalismo, no qual os municípios se tornaram principal lócus da implementação das políticas públicas no Estado brasileiro, sobretudo, das políticas sociais (Arretche, 2004; Souza, 2005; Franzese; Abrúcio, 2009). Em termos fiscais, as prefeituras passaram a exercer competência legal para arrecadar uma série de impostos e taxas específicas que são suscetíveis à deliberação do Legislativo

local, além de terem sido beneficiadas com reordenamento das transferências federais e estaduais. O consequente incremento da receita dos municípios e sua capacidade de arrecadação influenciam não apenas na governança local, como também na provisão das políticas públicas universais (Afonso; Araújo, 2000; Souza, 2004).

Tudo isto traz condições ímpares para investigações científicas sistemáticas e considerável relevância para a pesquisa acerca do relacionamento entre política e desempenho governamental. Entretanto, a despeito da uniformidade legislativa e da estrutura política/administrativa, homogeneidade cultural e étnica, bem como das estratégias de implementação das mais importantes políticas públicas serem pautadas em critérios formalmente técnicos e impessoais, é notória a variabilidade entre os municípios nas suas atuações e nos seus resultados de políticas públicas. Diante deste problema de pesquisa, isto é, a disparidade dos desempenhos das prefeituras brasileiras, a pergunta que norteia esta tese é: *qual o impacto de fatores de natureza política sobre o desempenho dos governos locais?*

Após mais de duas décadas de regime democrático no país, seriam apenas as variáveis estruturais relativas aos aspectos socioeconômicos e demográficos que explicam os resultados das prefeituras? Ou fatores de natureza política também fazem diferença?

São esses questionamentos que a literatura comparada dos determinantes das políticas públicas tem procurado responder e que são aplicados ao caso brasileiro. A justificativa para um novo olhar dessas relações se baseia no fato de que o elemento intencional é um pré-requisito de qualquer definição de políticas públicas, uma vez que não envolvem apenas contexto. As políticas públicas são consequências de um processo de tomadas de decisões por um ou grupo de indivíduos que, em algum momento, podem se tornar ações governamentais. Logo, a omissão de fatores de ordem política pode produzir resultados irrealistas e não capturam com precisão às complexidades do comportamento humano.

O postulado basilar é que quem decide sobre as políticas públicas, sejam eles legisladores ou governadores, respondem a incentivos e constrangimentos, como as regras eleitorais ou o nível de participação política da sociedade (Hoffebert, 1974, 1990; Hwang; Gray, 1991; Immergut, 2006; Putnam, 1999). No Brasil, os incentivos e constrangimentos dos atores políticos locais foram recentemente modificados tanto pelo amadurecimento da democracia quanto pelas suas novas responsabilidades e atribuições pós-88. Além disso, a maior proximidade com os cidadãos em relação às demais esferas de governo tende a melhor informá-los e facilitar a avaliação e o monitoramento da gestão local. Em outras palavras,

diante do arcabouço institucional brasileiro, o prefeito é o agente público que tem o seu desempenho melhor observado pelo eleitor, tendo em vista, por exemplo, que diferente da figura do Presidente da República, normalmente responsável por questões mais complexas como inflação e relações internacionais, a prefeitura é avaliada pela gestão em temas mais concretos e imediatos, como a qualidade do hospital municipal ou da escola fundamental. Consequentemente, é razoável supor que a dinâmica política local afete o comportamento dos prefeitos.

Mais especificamente, o que se coloca em questão são aspectos cruciais na compreensão dos determinantes políticos das políticas públicas. Em um cenário democrático com eleições transparentes e regulares, o grau de competitividade do processo eleitoral tende a influenciar o comportamento dos atores políticos e, por conseguinte, das políticas públicas (Hwang; Gray, 1991; Besley; Persson; Sturm, 2010)? A ideologia importa na explicação das ações governamentais, ou seja, partidos políticos de esquerda são mais propensos a arrecadar mais impostos e elevar o investimento na área social (Castles, 1978; Pettersson-Lidbom, 2008)? O alinhamento partidário entre chefes do Executivo induz favorecimento nas relações intergovernamentais (Cox; McCubbins, 1986)? Sociedades mais participativas refletem em governos com melhores desempenhos (Putnam, 1999)?

Obviamente, esse cenário só é possível com a provisão de condições mínimas de um regime democrático que, de acordo com Przeworski et al. (2000) envolve: o chefe do Poder Executivo ser eleito; a legislatura ser eleita; existirem mais de um partido; possibilidade de alternância de poder. Embora o processo de democratização no Brasil tenha sido iniciado em 1982, com o restabelecimento de eleições para governadores e do multipartidarismo, apenas após a Constituição de 1988 essas condições passaram a vigorar plenamente. Isto é, há mais de vinte anos o país usufrui de processos democráticos no preenchimento dos gestores responsáveis pela condução da máquina pública.

Do ponto de vista analítico, a pesquisa se enquadra no subcampo de estudo comparativo (*comparative policy analysis*) que se direciona, acima de tudo, em testar postulados clássicos da teoria da democracia, mediante uma postura positivista na explicação da política pública e de seus resultados. Nesse contexto, prevalecem duas vertentes: ‘escola da convergência’ e os adeptos da perspectiva de que ‘a política importa’ (Imbeau; Pétry; Lamari, 2001). Os primeiros argumentam que as sociedades industrializadas do século vinte se tornaram cada vez mais similares, encarando os mesmos tipos de problemas e aplicando os mesmos tipos de soluções. Logo, as diferenças políticas, culturais e institucionais pouco

servem para explicar as variações das políticas públicas (Dawson; Robinson, 1963; Peterson, 1981; Jackman, 1987;1989; Ferreira; Gyourko, 2007). Em contrapartida, a segunda vertente, embora não negue a influência de fatores socioeconômicos, preconiza a existência de correlação entre variáveis relativas à dinâmica política e resultados das políticas públicas (Hibbs, 1977; Castles; McKinlay; 1979; Besley; Case, 2003; Potratke, 2010).

De acordo com essa segunda perspectiva, acadêmicos de diferentes áreas das ciências sociais demonstram em suas pesquisas a importância da política (*politics*) na explicação das decisões governamentais. No caso brasileiro, apesar da literatura se encontrar ainda em uma etapa embrionária, as características políticas e administrativas são propícias ao desenvolvimento desse tipo de estudo comparado. No sentido de avançar nessa linha de pesquisa, a presente tese se propõe a analisar esse debate de forma compreensiva no caso nacional. Para tanto, as hipóteses testadas se separam em três eixos principais: eleitoral/institucional, partidário e de participação social. A divisão se fundamenta na visão multidimensional da democracia - procedimental, institucional e cultural que, segundo Munck e Verkuilen (2002), amplia a validade das medidas dos componentes da democracia. As hipóteses não apenas se ajustam às discussões da linha de pesquisa em âmbito internacional, como também fazem parte do debate acadêmico acerca do impacto da dinâmica política sobre os desempenhos ou resultados governamentais no Brasil. A expectativa é que os resultados eleitorais, o relacionamento institucional entre os Poderes e as regras partidárias, mesmo as informais, bem como a participação política da sociedade atuem como estímulo e controle democrático para que os políticos desempenhem melhor suas atividades.

## **1.2. Estratégia Analítica**

Apresentado o problema e o objetivo da pesquisa, outro ponto relevante é como medir o desempenho governamental. Em termos objetivos, as medidas de desempenho procuram refletir de forma abrangente aspectos relativos aos resultados das prefeituras, atores centrais na política fiscal e social pós CF/88 de modo a ampliar as condições de se testar hipóteses e pressupostos teóricos. Assim, a tese não se restringe somente a uma política ou dimensão específica, mas sim em análises multidimensionais desse fenômeno incluindo variáveis dependentes que retratam de maneira inovadora e mais compreensiva possível o papel de destaque dos governos locais na gestão das políticas públicas. Para fins desta pesquisa, foram selecionados três focos de análise que refletem importantes dimensões do

desempenho, englobando qualidade da gestão fiscal, eficácia e eficiência dos resultados da gestão municipal.

A opção pelas áreas de política social (educação, saúde, assistência social, saneamento e habitação) se justifica na medida em que englobam competências constitucionais de todas as prefeituras brasileiras, representam cerca de 60% do orçamento dos governos municipais e, por conseguinte, são os setores de políticas públicas que mais disponibilizam informações acerca das respectivas gestões financeira e administrativa.

Além de possibilitar a comparação com ampla capacidade de generalização, os fenômenos selecionados propiciam também condições para se verificar o postulado de que os efeitos da dinâmica política sobre o desempenho governamental variam de acordo com o tipo de política pública analisada. A estratégia segue as recomendações da literatura (Sharkansky; Hofferbert, 1969; Hwang; Gray, 1991) que há décadas reconhece impactos distintos do sistema político sobre os diferentes setores.

Ao incluir políticas sociais que possuam níveis de institucionalização distintos, a pesquisa cria subsídios para avançar na discussão sobre os efeitos mútuos do relacionamento entre política e políticas públicas, ou seja, o impacto do sistema político também pode se modificar em função das características subjacentes aos processos de formulação e implementação de setores específicos. A expectativa é de que em áreas com maior nível de regulação, o conjunto de procedimentos legais, técnicos e impessoais que pautam sua estrutura de financiamento e seus processos de implementação tenda a reduzir o espaço para influência política. Consequentemente, supõe-se que a educação, a saúde e, em menor medida a assistência social (Draibe, 2004, Franzese; Abrúcio, 2009) sejam menos suscetíveis aos efeitos da política, enquanto que setores menos institucionalizados como habitação e saneamento (Arretche, 2000; 2009) sofram mais com o impacto desses fatores.

No âmbito do desempenho fiscal, com o processo de descentralização, as prefeituras passaram a exercer competência legal para arrecadar uma série de impostos e taxas, bem como disponibilidade de receitas, sobretudo, das transferências constitucionais para realizar gastos públicos, o que possibilita utilizarmos duas variáveis. Do lado da receita, a variável a ser explicada ou dependente é a *arrecadação própria per capita* da prefeitura que mede a capacidade do político local em exercer seu poder tributário, de modo a angariar recursos em seu território para a implementação dos programas governamentais. Enquanto do lado da despesa, a variável é o *gasto social per capita*, mais especificamente, nas funções orçamentárias de educação, saúde, assistência social, saneamento e habitação. Em suma, as

variáveis não correspondem de fato à provisão dos serviços públicos, mas sim à qualidade das prefeituras na gestão orçamentário-financeira. Ou seja, diante da homogeneidade das atribuições constitucionais, em que medida o político local consegue desempenhar o exercício da coleta de impostos como também a priorização do gasto social.

Quanto à eficácia dos governos locais, isto é, o desenvolvimento de fato das atividades de suas competências, as variáveis são representadas por indicadores sintéticos de *capacidade institucional* e *provisão de serviços* nas áreas de educação, saúde, assistência social e habitação. Enquanto a capacidade institucional envolve aspectos relativos às capacidades disponíveis no plano local para a implementação das políticas públicas, a provisão de serviços se fundamenta na noção de produtos (*outputs*), isto é, ações e serviços prestados que competem às atribuições constitucionais das prefeituras.

A terceira e última dimensão analisada envolve a questão da eficiência, isto é, a competência das prefeituras na tradução dos gastos sociais e seus impactos de longo prazo na qualidade de vida da população. Para tanto, a tese emprega análise envoltória de dados para mensurar os índices de *eficiência relativa* dos governos locais que refletem a produtividade dos recursos (gastos sociais) em relação aos resultados alcançados – evolução relativa de indicadores sociais de educação, saúde e habitação/saneamento entre os anos 2000 e 2010.

Para contornar problemas inerentes às comparações entre unidades extremamente diferentes são utilizadas medidas *per capita* ou elaboradas a partir de recortes, principalmente, por porte populacional. Com isso, as variáveis de desempenho municipal são na verdade medidas relativas, ou seja, a atuação da prefeitura é mensurada em comparação aos seus pares.

Quanto aos métodos, o objeto de estudo converge com a utilização de técnicas quantitativas de análise. Para subsidiar inferências causais, em todos os modelos da presente pesquisa, a estratégia adotada é a utilização de regressão múltipla. Contudo, de acordo com as características das bases de dados, a pesquisa utiliza tanto análise de dados longitudinais no caso do desempenho fiscal, como também de corte transversal (*cross section*), aplicado nas abordagens de eficácia e eficiência municipal.

É importante ressaltar ainda que tanto os fenômenos a serem explicados quanto as variáveis explicativas da pesquisa procuram incorporar a perspectiva incremental do processo de políticas públicas (Lindblom, 1981; Wildavsky, 1964; Fenno, 1966, apud Jones, 2001). Em outras palavras, os modelos da tese, inclusive os de corte transversal, pressupõem que a

explicação do impacto da política sobre os resultados das ações governamentais deve envolver análises de períodos mais longos e não apenas focados em um único mandato.

A tese também introduz duas outras estratégias metodológicas: os modelos de interação multiplicativa (Brambor et al., 2006; Franzese, 2002) e de análise espacial. A primeira se fundamenta no fato de que a utilização de hipóteses condicionais nos estudos comparados cada vez mais tem reconhecido que o relacionamento entre as políticas públicas, aspectos políticos e estruturais são complexos e interconectados. Por isso, os modelos desta pesquisa enfatizam não somente a influência da política no desempenho dos governos locais, mas também se baseiam em hipóteses condicionais, em particular, na interação entre alguns fatores do sistema político e aspectos ambientais da municipalidade, de modo a se verificar em que medida fatores estruturais condicionam os incentivos e constrangimentos ao comportamento dos políticos. Ademais, para testar as hipóteses desta tese, a pesquisa incorpora a dimensão espacial, inédito na análise dos determinantes das políticas públicas no Brasil, na observância de eventuais efeitos da dependência espacial entre os municípios. O método visa agregar mais precisão às estimativas, evitando problemas comuns em estudos comparados que analisam um número grande de unidades governamentais sem atentar para a existência de correlação e/ou heterogeneidade espacial (Anselin; Rey, 1991).

Antes da aplicação destes modelos, a investigação desenvolve análises descritivas das variáveis da pesquisa e também análise exploratória de dados espaciais, tendo em vista as características do estudo comparado com um grande número de observações. A estratégia converge com as recomendações de que consistentes hipóteses causais devem ser acompanhadas de boa descrição (King; Keohane; Verba, 1994; Trochim; Donnelly, 2008). Com efeito, a partir da utilização de recursos gráficos que facilitam a visualização, acredita-se ser possível verificar com maior nível de detalhes a magnitude da variabilidade dos resultados ou desempenhos das prefeituras brasileiras em todas as dimensões analisadas.

No que tange aos resultados, as evidências empíricas, baseadas em um amplo período de análise, número expressivo de observações e visão abrangente do sistema político e do desempenho governamental, corroboram para a confirmação do postulado principal desta tese, ou seja, *as eleições e o funcionamento das instituições democráticas influenciam o comportamento e desempenho dos políticos locais*. Assim, a política faz sim diferença na explicação do desempenho dos governos locais. A constatação vai ao encontro de boa parte da literatura dos determinantes das políticas públicas. Aspectos centrais dos estudos dessa linha de pesquisa apresentaram impactos sobre do desempenho das prefeituras, tais como a

ideologia partidária e as variáveis que refletem o relacionamento entre o Poderes, entretanto, algumas premissas relativas aos efeitos positivos da dinâmica democrática como a competição eleitoral, por exemplo, não se comprovam na aplicação do caso brasileiro.

*Em síntese, a política importa, mas de forma diferente segundo o foco da atuação governamental, bem como em função do tipo de política pública observada, haja vista que o sentido e a significância das variáveis se modificam de acordo com as análises e modelos. O mesmo ocorre nas variações da influência da dinâmica política entre áreas com níveis de institucionalização do financiamento e da implementação diferentes.*

As estimativas dos modelos demonstram ainda que os efeitos de fatores estruturais das municipalidades são importantes e que também variam de acordo com as dimensões e os tipos de políticas públicas. A recorrência das estimativas significativas das variáveis políticas quando condicionadas por aspectos ambientais corrobora com a percepção de que a explicação dos determinantes das políticas públicas pressupõe a interação entre esses dois tipos de fatores e não o restrito embate entre eles.

### **1.3. Organização da Tese**

No que tange à organização deste trabalho, após essa introdução, o capítulo 2 desenvolve uma discussão teórica acerca da literatura comparada dos determinantes das políticas públicas, enfatizando suas questões centrais, avanços e limitações do ponto de vista teórico e metodológico, bem como o seu diálogo com outras abordagens de análise de políticas públicas. Em seguida, é debatido o estado da arte da literatura no Brasil. Por fim, apresentam-se os postulados teóricos e hipóteses subjacentes, formulados à luz da discussão da literatura internacional e do contexto brasileiro, que serão testados nesta investigação.

No capítulo 3, a parte metodológica é discernida. Primeiro, realiza-se um breve debate acerca do método comparado e das razões que levaram à escolha dos governos municipais no Brasil como unidade de análise desta tese. Em seguida, de forma objetiva são apresentadas as diretrizes desta pesquisa quantitativa e as variáveis que compõem os modelos estatísticos. Entretanto, como esses modelos variam de forma considerável de acordo com as dimensões selecionadas, os modelos completos e as técnicas estatísticas empregadas são detalhadas nos capítulos empíricos.

O capítulo 4, *determinantes do desempenho fiscal das prefeituras no Brasil*, inicia com a contextualização das mudanças instituídas pela Constituição de 1988 e seus efeitos



sobre a descentralização fiscal no Brasil, com foco na evolução do papel dos governos municipais. A metodologia utilizada na elaboração das variáveis de desempenho fiscal é discernida e depois são apresentadas análises descritivas com vistas a expor a variabilidade dos resultados fiscais dos municípios brasileiros. A composição dos modelos analíticos são discutidas com ênfase, sobretudo, nas variáveis independentes de caráter político. A estratégia metodológica é demonstrada e, posteriormente, discutem-se os resultados das análises empíricas.

O capítulo 5, *determinantes da implementação de políticas sociais*, também discorre sobre as modificações introduzidas pela Assembleia Constituinte de 1986, mas com ênfase na descentralização administrativa e na conseqüente evolução da implementação das políticas de educação, saúde, assistência social e habitação. Nestas áreas são elaborados indicadores compostos ou sintéticos de capacidade institucional e provisão de serviços para cada município, formulados a partir da análise de componentes principais. Como se trata de um processo de aglutinação de dados multivariados relativamente complexo, o capítulo inclui um apêndice específico com os procedimentos utilizados na formulação destas medidas. Além da análise descritiva destes índices, é realizada ainda a análise exploratória de dados espaciais, mais especificamente, verificações de autocorrelação global e local para identificar padrões de concentração espacial das variáveis de eficácia governamental. Na parte seguinte, os resultados dos modelos das regressões clássica (Mínimos Quadrados Ordinários) e espaciais (Modelo Autorregressivo Espacial e Modelo de Erros Espaciais) são comparados e o mais adequado é escolhido. Finalmente, as estimativas dos modelos são apresentadas e discutidas.

O último capítulo empírico, *determinantes da eficiência das prefeituras brasileiras*, é desenvolvida uma breve apresentação do método aplicado na elaboração dos índices de eficiência relativa das prefeituras, um vez que o detalhamento da análise envoltória de dados e das escolhas realizadas são discutidos no apêndice deste capítulo. Em seguida, a análise descritiva é exposta de modo a demonstrar o grau de heterogeneidade do desempenho dos governos locais nesta dimensão e, também, uma análise exploratória de dados espaciais (AEDE) com foco nas verificações de autocorrelação global e local das variáveis de eficiência governamental. Na parte final, os modelos das regressões clássica e espaciais são comparados, seguindo os mesmos critérios do capítulo 5, e os resultados do modelo mais ajustado são debatidos.

Na conclusão da tese, cada um dos postulados e hipóteses testados são discutidos em face da literatura dos determinantes das políticas públicas. O capítulo discorre sobre outros resultados relevantes das análises empíricas, as limitações e potencialidades do estudo, bem como os possíveis temas e recomendações para agenda futura de pesquisas.

## CAPÍTULO 2 – REFERENCIAL TEÓRICO

### 2.1. Introdução

O que, afinal, determinam as políticas públicas? Para responder esta intrigante questão, acadêmicos da administração pública, ciência política e economia vêm nos últimos cinquenta anos se empenhando na análise da influência de aspectos ambientais (socioeconômicos e demográficos) e, principalmente, políticos na explicação das variações dos resultados governamentais.

Não se trata de uma temática tão contemporânea, uma vez que autores clássicos como Aristóteles, Tocqueville, Marx, dentre outros, já discutiam o relacionamento entre fatores econômicos e processos de políticas públicas sob diferentes enfoques e níveis de verificação empírica (Dawson; Robinson, 1963). Todavia, a partir dos anos 50 o tema se transforma em uma linha de pesquisa própria, fortemente influenciada pela revolução behaviorista que alterou o enfoque do campo de política comparada tradicionalmente baseado em descrições detalhadas (*thick descriptions*) para a abordagem de múltiplas unidades de análise (*large N*) de sistemas políticos, seus funcionamentos e efeitos.

Esse subcampo de estudo comparado (*comparative policy analysis*), num primeiro momento, foi dominado pelas análises dos estados norte-americanos, muito em função da quantidade e qualidade dos dados disponíveis sobre os resultados das políticas, o funcionamento do sistema político e as variáveis econômicas, sociais e culturais. Não obstante, as pesquisas avançaram também para abordagens comparadas de diversas áreas de políticas públicas, bem como entre os países desenvolvidos, governos locais nos EUA e na América Latina, mais especificamente, México e Brasil.

A finalidade principal dos pesquisadores dos determinantes das políticas públicas é identificar e mensurar o papel que a política, em seus aspectos diversos, desempenha. Tais estudos utilizam um conjunto vasto de variáveis que se ajustam de acordo com os objetivos das investigações e disponibilidade de dados empíricos. Entretanto, de modo geral, seu eixo conceitual visa testar pressupostos clássicos da teoria da democracia mediante estratégias analíticas variadas. O compromisso é nitidamente positivista voltado à explicação da adoção de uma política pública e de seus resultados, ao invés de propor alternativas e recomendações para os problemas públicos, conforme perspectivas normativas e prescritivas.

Os estudos dos determinantes das políticas públicas no Brasil apesar de multidisciplinar ainda é bastante incipiente. Sem dúvida, isso é justificado pela nossa recente fase democrática como também pela predominância nas ciências sociais brasileira da metodologia qualitativa em análises de políticas públicas. Nesse contexto, a presente pesquisa procura se ajustar nesse debate e, assim, contribuir para o avanço na compreensão do impacto do sistema político democrático sobre as políticas públicas, tanto em termos teóricos quanto metodológicos. Para tanto, as hipóteses desta tese englobam um conjunto amplo de variáveis fundamentados em importantes pressupostos da ciência política. Quanto aos métodos, a pesquisa emprega modelos de regressão múltipla tanto com dados longitudinais quanto transversais. Além disso, outras técnicas estatísticas multivariadas são utilizadas para formular as variáveis dos modelos, sobretudo, as medidas que refletem de forma precisa e abrangente os resultados das políticas públicas. Nesse caso, tais medidas serão denominadas de dimensões do desempenho dos governos municipais e constituem uma forma de analisar e comparar como as prefeituras atingem os resultados na gestão das políticas públicas. As dimensões englobam diferentes áreas de atuação do governo municipal, incluindo os seus resultados fiscais, de implementação das políticas sociais e de eficiência na transformação dos gastos em melhorias das condições de vida da comunidade, como veremos com mais detalhes no decorrer do trabalho.

O objetivo desse capítulo, portanto, é apresentar o desenvolvimento dessa relevante e fértil linha de pesquisa, enfatizando suas questões centrais, avanços e limitações do ponto de vista teórico e metodológico, bem como o diálogo com outras abordagens das políticas públicas. Em seguida, é discutido o estado da arte desse campo de estudo no Brasil de modo a contextualizar a presente tese e demonstrar a sua contribuição. Por fim, são apresentados os postulados teóricos e hipóteses subjacentes que serão testados nesta investigação.

## **2.2. Contextualização**

### ***2.2.1. Determinantes das Políticas Públicas***

A formação desse subcampo de estudo das políticas públicas se inicia a partir de um conjunto restrito de artigos e livros no decorrer da década de 60 motivados pelas descobertas das pesquisas de V.O. Key Jr. (1951) e Duane Lockard (1959). Em síntese, estas duas pesquisas demonstraram a influência do processo político, mais especificamente da

competição eleitoral, sobre os gastos de políticas sociais nos estados do Sul e do Nordeste dos EUA. Diante da deficiência destes estudos com poucas unidades de observações (*small N*) em prover generalizações, os trabalhos nos anos 60 se propuseram a testar as descobertas de Key e Lockard, com base em modelos fortemente influenciados pela teoria de sistemas de David Easton (1957)<sup>1</sup>.

Nesse sentido, Dawson e Robinson (1963), em análise de 46 estados, apresenta conclusões surpreendentes para o período, pois constatou que as variáveis estruturais exercem forte influência sobre o grau de competição interpartidária, porém este último é bem menos significativo para explicar os programas assistenciais nos estados norte-americanos. Os resultados destes programas seriam mais condicionados a fatores socioeconômicos, em especial, a renda per capita.

Seguindo os mesmos questionamentos, Thomas Dye inicia uma série de trabalhos acerca do tema. No artigo *Malapportionment and Public Policy in the State* de 1965, o autor investiga a relação entre desproporcionalidade dos legislativos estaduais e o grau de competição interna entre partidos, bem como entre competição partidária e gastos com políticas assistenciais, em todos os cinquenta estados dos EUA. Assim como Dawson e Robinson (1963), o autor credita a explicação dos resultados das políticas públicas como uma consequência das diferenças socioeconômicas dos estados e também não verifica efeito significativo das variáveis de caráter político. No ano seguinte Dye (1966) elabora um modelo, também influenciado pela teoria sistêmica de Easton (1957), que interpreta o sistema político como um grupo de estruturas e processos inter-relacionados com funções de alocar, autoritariamente, valores dentro da sociedade. Com base nas premissas do modelo e aplicando análises de correlação simples, parcial e múltipla, o autor constata que as variáveis socioeconômicas como renda, industrialização e urbanização continuam sendo mais importantes na variação entre os estados, em diversas áreas de políticas públicas.

Do mesmo modo, Richard Hofferbert (1966) investiga o relacionamento entre proporcionalidade do legislativo estadual, competitividade partidária e controle do legislativo sobre o conteúdo das políticas adotadas nos estados norte-americanos. Como resultado, o autor afirma: "a natureza do sistema político e sua operacionalização não parecem avançar na

---

<sup>1</sup> Em termos gerais, a teoria eastoniana pressupõe que os sistemas políticos são grupos de variáveis que funcionam de forma inter-relacionadas com a finalidade de prover a alocação autoritária de valores para uma determinada sociedade, ou seja, as políticas públicas ou *outputs*. Os processos são as atividades que interagem dentro do sistema (instituições e estruturas) que influenciadas pelas condições ambientais se iniciam a partir dos insumos (*inputs*) recebidos dentro do sistema político em forma de demandas e suporte.

direção da explicação do tipo de políticas produzidas nos estado [...] contudo, uma clara indicação de que há um relacionamento entre variáveis ambientais e políticas públicas” (Hofferbert, 1966, p. 82).

A literatura, assim, dava sinais de desânimo nas análises dos determinantes das políticas públicas pautadas nos efeitos de circunstâncias eleitorais e institucionais, contrariando alguns pressupostos basilares da teoria da democracia. A agenda de pesquisa caminhava mais na direção do aprofundamento das abordagens do impacto de fatores socioeconômicos sobre os resultados das ações governamentais do que na ênfase do sistema político. Entretanto, no fim dos anos 60, surgem trabalhos fundamentados em técnicas estatísticas mais sofisticadas que resgatam a importância das variáveis políticas.

O diagnóstico acerca das baixas correlações entre política e as variações nas políticas públicas indicavam a presença de problemas na conceituação e mensuração das variáveis. Diante disso, Sharkansky e Hofferbert (1969) sofisticam as variáveis dos modelos e constatam que não existe uma resposta única sobre o grau de relevância política ou econômica nos resultados das políticas. Mais importante é a descoberta que as condições socioeconômicas distintas influenciam de forma variada as áreas das políticas públicas e, principalmente, que a dinâmica política estadual impacta em certas políticas, mesmo quando aspectos socioeconômicos são controlados. Por exemplo, nas análises de educação/assistência social, observa-se correlação mais forte com a competição política, participação eleitoral e riqueza, enquanto que as áreas de rodovias e recursos naturais possui relação mais próxima com industrialização.

Cnudde e McCrone (1969) também apresentam críticas às opções metodológicas dos trabalhos pioneiros e propõem a análise com base em um modelo de desenvolvimento sequencial. Seguindo essa mesma lógica sequencial, acadêmicos como Tompkins (1975), Lewis-Beck (1977) e Uslaner e Weber (1975) passaram a utilizar análise da trajetória (*path analysis*) nos estudos comparados, enfatizando o caráter interativo, bem como os efeitos parciais das variáveis políticas e socioeconômicas nas análises. De acordo com essa abordagem, os problemas da literatura poderiam ser solucionados mediante a utilização de procedimentos estatísticos que fossem aplicados num contexto específico de sequência causal. Isto porque a negligência dos relacionamentos diretos e indiretos entre as variáveis independentes tendem a produzir resultados irrealistas e não capturam com precisão às complexidades do comportamento humano. Foram introduzidos, assim, pressupostos para a

análise de efeitos condicionais ou interativos entre as variáveis explicativas dos determinantes das políticas públicas.

O dinamismo ou mudanças nas políticas públicas que nos remete a outro aspecto pouco valorizado até então pelo subcampo de estudo, a questão temporal. As investigações restritas ao corte transversal (*cross section*) possibilitam inferências sobre processos que, normalmente, ocorrem no decorrer do tempo? Diante deste questionamento, Virginia Gray (1976) utiliza tanto dados transversais quanto longitudinais para testar o impacto da competição política. A partir da comparação da proporção de variação explicadas pelos modelos e seus os efeito estimados, Gray demonstra que as análises de série temporal são mais robustas na explicação da variância. A pesquisa indica, ainda, a importância de se separar as áreas das políticas públicas, conforme já recomendava Sharkansky e Hofferbert (1969), devido aos efeitos distintos que a competição partidária e o comparecimento eleitoral exercem sobre os resultados das diferentes políticas públicas.

Após um período de hegemonia dos estudos focados nos estados norte-americanos, em meados da década de 70, a linha de pesquisa ultrapassa essa fronteira e se direciona também à comparação entre países e governos locais, bem como amplia o leque de políticas públicas analisadas.

A questão ideológica passa, então, a ser o foco das análises que culminaram abordagem dos ciclos políticos (*partisan cycle*). Nesse sentido, o trabalho de Douglas Hibbs (1977) examina os padrões das políticas e seus resultados associados a governos de partidos de esquerda e direita em democracias capitalistas. A conclusão geral é que as políticas macroeconômicas perseguidas pelos governos de esquerda e de direita são amplamente acordadas com os interesses do objetivo econômico e com as preferências subjetivas da base eleitoral que apoia o partido. Na mesma linha, Castles e McKinlay (1979), avançam na pesquisa anterior (Castles, 1978) utilizam uma amostra de dezoito nações da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) para examinar aspectos como renda *per capita*, tipo de estrutura política (unitária ou federalismo) e ideologia partidária do governo, em relação à variação dos gastos assistenciais. Os resultados indicam que os partidos importam, juntamente com fatores socioeconômicos e a variedade de outros aspectos políticos como, por exemplo, a estrutura política descentralizada.

Outra abordagem teórica formulada neste período é a dos ciclos políticos (*political business cycles*), fundamentada no paradigma da escolha racional (Nordhaus, 1975). A premissa é que o ciclo de negócios (macroeconomia do setor público) seja influenciado

pela agenda do ciclo eleitoral. O detentor de um cargo se comporta de maneira oportunista, em anos eleitorais, utilizando-se de política expansionista para estimular a economia, seja com crescimento do PIB real ou redução do desemprego, de modo a potencializar suas chances de reeleição. No início do governo, em contrapartida, a tendência é oposta, os políticos adotam políticas restritivas, aumentando o desemprego e reduzindo a inflação.

Ambas as abordagens (ciclos políticos e partidários) são testadas por David Cameron (1978) na investigação das causas da expansão do papel do governo. Seus achados reiteram a importância da política sobre a configuração da economia do setor público, em especial, da variável ideologia do partido de governo que apresenta impacto mais expressivo do que o processo eleitoral em si.

Com efeito, é notória a avaliação positiva do desenvolvimento do subcampo de estudo no decorrer dos anos 70. Apesar do fato de persistir a falta de consenso na literatura, desde então a questão central do debate não gira mais em torno do embate entre fatores socioeconômicos e políticos. Os problemas das pesquisas se voltaram para a análise da interação entre essas dimensões e seus graus de influência. Nessa perspectiva de efeitos interativos, uma série de trabalhos das décadas de 80 e 90, denominados de debate neocorporativista, pois analisam os efeitos das características dos movimentos sindicais e ideologia dos governos democráticos ocidentais sobre o desempenho macroeconômico. Alguns acadêmicos (Garrett; Lange, 1989; 1991; Hicks, 1988) defendiam que a influência sobre a política econômica de fatores políticos e estruturas organizacionais sindicais são mutuamente contingentes, isto é, governo de esquerda e movimento sindical forte ou governo de direita e sindicatos frágeis. Em contraposição, Robert Jackman (1987;1989) argumentava que tais hipóteses não se sustentavam na medida em que as evidências não eram robustas, mas sim dependentes de observações extremas, mais especificamente do caso da Noruega.

Cabe destacar ainda que os estudos da esfera local também contribuem na discussão dos determinantes das políticas públicas. Apesar das dificuldades de se analisar de forma sistemática e comparada os governos locais, principalmente nos Estados Unidos<sup>2</sup>, alguns estudos merecem destaque. Se por um lado, o trabalho de Paul Peterson (1981), *City*

---

<sup>2</sup> De modo geral, estas pesquisas são residuais, pois a comparação entre um número vasto de cidades nos EUA é comprometida por uma série de fatores relativos à heterogeneidade institucional e de competência. As estruturas políticas e administrativas variam desde executivo eleito a indicado pelo conselho municipal, podendo ser apenas cerimonial ou administrativo, com eleições formalmente partidarizadas ou não. Além disso, enquanto algumas cidades são responsáveis por certas atribuições, como transporte público, por exemplo, outras não são (Blomquist, 1999). Por conseguinte, tais diferenças prejudicam as investigações científicas focadas nos efeitos de variáveis políticas similares sobre os resultados ou desempenho das políticas públicas.



*Limits*, referência na análise de governos locais, apresenta uma explicação puramente econômica da existência de políticas redistributivas nos municípios. Em sentido oposto, Feiock e West (1993), em pesquisa sobre a adoção de programas de reciclagem seletiva pelos municípios norte-americanos, encontram evidências empíricas para a afirmação de que a capacidade fiscal importa, todavia, as variáveis relativas à necessidade, competição partidária, organização dos grupos de interesses e riqueza também exercem influência sobre a adoção desta política.

Em face do debate acerca relevância da dinâmica política sobre as políticas públicas, Imbeau, Pétry e Lamari (2001) elaboram uma pesquisa bibliográfica com os principais trabalhos e classificam a literatura em duas vertentes: ‘escola da convergência’ e os adeptos da perspectiva de que ‘a política importa’. Os primeiros argumentam que as sociedades industrializadas do século vinte se tornaram cada vez mais similares, encarando os mesmos tipos de problemas e aplicando os mesmos tipos de soluções. Logo, as diferenças políticas, culturais e institucionais pouco servem para explicar as variações das políticas públicas. Por outro lado, a segunda vertente, embora não negue a influência de fatores socioeconômicos, preconiza a existência de correlação entre variáveis políticas, sobretudo, partidárias e os resultados das políticas públicas.

Com base nestas perspectivas, a linha de pesquisa, nos últimos dez anos, vem ampliando esse debate mediante a incorporação de novas estratégias metodológicas como também de uma maior variedade de temas nas análises dos determinantes das políticas públicas.

Do ponto de vista do método, vale menção aos trabalhos que aplicam o desenho de regressão descontínua (*regression discontinuity design* - RD) nos estudos sobre os efeitos dos partidos políticos sobre os resultados. Apesar da similaridade metodológica, nem sempre os resultados são convergentes. Por exemplo, na abordagem dos governos locais, Ferreira e Gyourko (2007) utilizam RD na análise dos efeitos da ideologia partidária em mais de quatrocentas cidades dos Estados Unidos entre 1950 e 2005 sobre o tamanho do governo, a alocação de recursos e índices de violência. As evidências sugerem que a política tem pouco impacto sobre o desempenho dos governos locais neste caso. Em contrapartida, Per Pettersson-Lidbom (2008) também com base na técnica de regressão descontínua aplicada a dados longitudinais de prefeituras suecas num período de vinte anos, comprova a tese de que governos de esquerda gastam mais do que de direita.

Nos estudos de nível estadual, a questão econômica também domina a literatura. De acordo com Besley e Case (2003), os estados com maior percentual de democratas nas assembleias tendem a apresentar maiores gastos *per capita*, sobretudo, nas transferências assistenciais às famílias. Em análise comparada entre os estados do Sul e das demais regiões nos EUA, Besley, Persson e Sturm (2010) encontram evidências empíricas de efeitos negativos da queda de competição eleitoral na política sulista sobre o crescimento econômico de longo prazo.

Nas abordagens comparadas entre nações, nos últimos anos, observa-se uma grande variedade de temas sendo analisados que não se restringe somente aos efeitos da política sobre o crescimento econômico (Bjornskov, 2005). Enquanto Potratke (2010) verifica forte influência de partidos de direita no processo de desregulamentação do mercado em diversos setores como energia, telecomunicações, dentre outros, nos países da OCDE. O trabalho de Bjornskov e Potratke (2011) reconhecem o impacto da ideologia no início dos processos de implementação das políticas de privatização no leste e centro da Europa, mas com o passar do tempo, tais efeitos que diferenciam os governos de esquerda e direita na condução destas políticas são imperceptíveis. Na mesma direção, Belloc e Nicita (2011, p. 123) também em análise longitudinal de mais de trinta anos concluem que “ao contrário do conhecimento convencional, as políticas de liberalização industrial nos países da OCDE não são determinadas pelos partidos...são independentes da cor dos partidos no governo”.

Em suma, inegavelmente, a linha de pesquisa continuou aprimorando a fundamentação teórica e o rigor metodológico de suas análises. Embora as comparações entre governos estaduais e países desenvolvidos, bem como a atenção às políticas sociais e econômicas sejam dominantes, o subcampo de estudo ampliou de forma significativa os seus objetos de análise. Ademais, continua vivo também a relevância do questionamento sobre a importância da política, haja vista que a sua confirmação está longe de ser pacífica.

### ***2.2.2. Características e Diálogo com outras abordagens de políticas públicas***

O tópico anterior teve como finalidade demonstrar o quanto esse subcampo de pesquisa comparada expandiu e diversificou a análise empírica e sistemática dos resultados das ações governamentais. Depois dos trabalhos pioneiros nos anos 60, o número de pesquisas teve um aumento exponencial na década seguinte, sobretudo, no âmbito da ciência política e administração pública norte-americanas. De acordo com Uslaner (1978), tal

crescimento se deve à disponibilidade de novas tecnologias computacionais - softwares estatísticos, a uma maior preocupação com o estudo das políticas públicas, bem como a propagação dos estudos comparados nas ciências sociais de modo geral. Apesar da sua evolução, a linha de pesquisa apresenta limitações e críticas que serão sintetizadas neste tópico. Além disso, são discutidas suas principais características, bem como o relacionamento com importantes abordagens e modelos de análises políticas públicas.

Dentre as críticas à abordagem comparada, Blomquist (1999) avalia que o sistema político unitário com um só tomador de decisão, seja legislativo ou executivo, dos modelos pioneiros de Dawson-Robinson, Dye e Hofferbert, tende a remover elementos vitais na análise das políticas públicas. Ademais, tais modelos e suas adaptações na sua maioria visam explicar os resultados das políticas públicas mediante variáveis de níveis de gastos. A premissa é que o aumento da despesa numa jurisdição indicaria a natureza dos serviços prestados, porém essa relação causal não é necessariamente válida, na medida em que outros fatores como eficiência da burocracia, por exemplo, podem exercer mais influência sobre a qualidade ou quantidade dos serviços públicos (Sharkansky, 1967). Do mesmo modo, o uso do gasto como resultado das políticas públicas esbarra ainda no problema do bolo de mármore (*marble cake*), uma vez que a maioria das ações governamentais não é produto de um único nível governamental. Nesse sentido, a analogia ao bolo de mármore se deve ao fato de ser impossível separar, examinar e medir os resultados provenientes de um nível de governo particular com total precisão. Logicamente, como ficou demonstrado no tópico anterior, as análises nas últimas décadas procuraram diversificar suas variáveis dependentes como forma de contornar tais limitações.

Hofferbert (1990) acrescenta que a maioria da literatura enfatiza os resultados ou adoção da política e pouca atenção é direcionada às fases de formulação, implementação e avaliação, o que restringiria as abordagens de atuarem como ferramentas para construção teórica do processo de políticas públicas. Por outro lado, as políticas públicas, sem dúvida, constituem um fenômeno de estudo complexo e abrangente, logo, é natural que envolva uma ampla gama de abordagens. Os modelos que investigam os determinantes das políticas públicas analisam um aspecto específico do tema, seus resultados, enquanto outras estratégias analíticas procuram ocupar os demais espaços, sobretudo, por meio de estudos de casos, como

por exemplo, as obras clássicas de Pressman e Wildavsky, *Implementation* (1973)<sup>3</sup> e de Eugene Bardach *The Implementation Game: What Happens after a Bill becomes a Law* (1977). E mais recentemente, os estudos específicos sobre as etapas de formulação e implementação ganharam ferramentas analíticas mais sofisticadas como o modelo de *Advocacy Coalition Framework* desenvolvida por Jenkins-Smith e Sabatier (1999) e a Teoria do Modelo de Equilíbrio Pontuado (*Punctuated Equilibrium Theory*), de Baumgartner, True e Jones (1999).

A questão do dinamismo também é objeto de crítica aos modelos comparados, tanto porque tratam o conflito político como fixo ou por que, de modo geral, não captura as mudanças nas políticas no decorrer do tempo. No primeiro caso, o grau de envolvimento da elite e das massas, a configuração dos grupos de interesse e outras medidas são tiradas em um momento no tempo e não permitem variação, exceto entre jurisdições. Além disso, a análise dos níveis de gastos em um determinado ano ignora as características do ciclo orçamentário que se difere dos ciclos administrativos e políticos (Tucker, 1982). O processo é raramente resultado de uma decisão binária ou até mesmo de uma cadeia de decisão, normalmente, desenvolve-se no tempo, envolvendo um número grande de pontos de decisão. Porém, a opção quando possível por dados longitudinais em abordagens comparadas desde a década de setenta, em boa medida, ameniza esse problema.

Finalmente, a análise de políticas públicas também requer a observância de um processo pautado por múltiplos participantes com interesses, crenças e ideias diversas e ambíguas. Os modelos pioneiros se restringem à abordagem dos interesses políticos dos participantes ao passo que negligenciam a importância das crenças, ideias e informações do processo das políticas públicas. E, assim, não acomodam as etapas intermediárias entre certas condições socioeconômicas e as demandas feitas ou apoios providos do sistema político e nos quais o sistema responde. Quanto às ideias, uma vasta literatura preconiza sua importância na análise dos resultados das políticas, considerando que eles não poderiam ser explicados somente por meio da combinação de interesses e poder. Estes devem ser abordados de maneira conjunta às ideias devido as suas naturezas interdependentes (Yee, 1996). O mesmo raciocínio é seguido pelo modelo de Fluxos Múltiplos de John Kingdon (1984) utilizado, particularmente, na análise das fases de formação da agenda e de formulação, bem como

---

<sup>3</sup> O título completo do livro é extenso e auto-explicativo: *Implementation: How Great Expectations In Washington Are Dashed In Oakland; Or, Why It's Amazing That- Federal Programs Work At All, This Being A Saga Of The Economic Development Administration As Told By Two Sympathetic Observers Who Seek To Build Morals On A Foundation Of Ruined Hopes.*

pelos trabalhos de difusão ou emulação de políticas que, de forma sucinta, examinam, comparativamente, os processos de adoção de novas políticas (Walker, 1969).

Além delas, o neoinstitucionalismo<sup>4</sup> é outra perspectiva teórica que possui interface com os estudos dos determinantes das políticas públicas na medida em que transformou este tipo de estudo comparado ao valorizar a importância de variáveis institucionais formais ou informais nas análises, tais como a existência de judiciário independente, estrutura federativa, regras eleitorais, dentre outras. Concomitantemente, os fatores institucionais também contribuem para ampliar o rigor metodológico, uma vez que propiciam condições para se identificar similaridades entre as unidades de análise, delimitando o foco dos modelos apenas nas variações de outras características desejadas como, por exemplo, ideologia, competição eleitoral e condições socioeconômicas.

Em resumo, a complexidade do estudo das políticas públicas impôs a necessidade de se criar uma variedade de modelos e teorias para investigar cientificamente seus processos e resultados, conforme ficou claro nas discussões desse tópico. Essas estratégias analíticas, em diferentes medidas, se complementam e, ao mesmo tempo, corroboram para o desenvolvimento conjunto e abrangente desse campo de estudo. Assim, é oportuna a analogia utilizada por Willian Blomquist (1999) entre o epidemiologista e o patologista, para diferenciar os estudos dos determinantes das políticas públicas e os analistas do seu processo (*policymaking*):

Interessam-se pelo mesmo objeto de estudo, a doença. Porém, enquanto o último [patologista] está interessado em prover explicação narrativa do processo da doença, o primeiro [epidemiologista] está interessado em prover a probabilidade do cenário da doença aparecer e prevalecer em uma população de tamanho N. Embora o assunto seja o mesmo, eles estão preocupados em responder questões diferentes, assim como os estudos comparados da tradição de Dye, Sharkanky e Hofferbert e as novas abordagens do processo das políticas públicas. (Blomquist, 1999, p. 283)

---

<sup>4</sup> Após um período à margem na ciência política, o neoinstitucionalismo, nasce a partir das críticas aos movimentos behaviorista e da escolha racional (Rhodes, 2002). De acordo com Immegurt (2006) foram justamente as análises de políticas públicas que ajudaram a ressuscitar o interesse pelas instituições em meados dos anos 80. Assim, proliferaram pesquisas de caráter comparativo com vistas a verificar em que medida as instituições, as regras formais e informais do jogo político, importam na explicação da ação, processos e produtos (Weir, Orloff; Skocpol, 1988; Weaver; Rockman, 1993; Immergut, 1996; Stein, Talvi; Grisanti, 1998).

### ***2.2.3. A Linha de Pesquisa no Brasil***

No Brasil, embora esse tipo de estudo comparativo disponha de um terreno fértil devido às particularidades da estrutura federativa e do papel de destaque das prefeituras na gestão das principais políticas públicas, a produção acadêmica é bastante recente e limitada. Isto pode ser explicado pela predominância da tradição qualitativa nas ciências sociais brasileira, pela relativa carência de dados confiáveis sobre os resultados políticas públicas, bem como pelo nosso curto período democrático.

De modo geral, os trabalhos podem ser divididos em dois blocos. O primeiro composto de abordagens voltadas a explicar os resultados econômicos dos governos subnacionais, principalmente, interessados em testar os pressupostos das abordagens dos ciclos políticos e partidários, o que necessariamente demanda análises de regressão com dados longitudinais. O segundo bloco de pesquisas procura explicar o desempenho dos governos subnacionais na gestão de um conjunto mais diversificado de políticas. Suas hipóteses se baseiam em outros fatores subjacentes à dinâmica política, como competição eleitoral e relações entre Poderes e, em sua maioria, apoiam-se em análises de dados transversais (*cross section*).

No primeiro bloco, o trabalho de Cossio (2001), com dados de painel sobre o comportamento dos governos estaduais entre os anos de 1985 a 1997, utiliza como variável dependente a disciplina fiscal. Embora não indiquem influência do fator partidário, seus modelos demonstram que em anos eleitorais os governadores tendem a ser mais expansionistas e também que a maior participação eleitoral da sociedade leva a uma maior disciplina. Ainda em nível estadual, Botelho (2002) analisa os determinantes do déficit público entre 1986 e 2000 e, novamente, encontra indícios de prevalência de ciclos políticos-eleitorais, contudo, as variáveis de caráter partidário se apresentaram insignificantes. No que tange às despesas, a pesquisa de Nakaguma (2006) confirma a teoria na medida em que verificam-se aumento da despesa orçamentária em ano eleitoral, bem como a tendência de redução nos anos seguintes. Não obstante, diferente dos trabalhos anteriores, as evidências demonstraram que os governadores de esquerda apresentam mais propensão a intervir na economia, seja por meio de maior arrecadação de tributos seja pelo aumento dos gastos.

No que se refere ao nível municipal, Sérgio Sakurai (2007; 2009) se dedica a investigar os determinantes do desempenho orçamentário, inicialmente nos municípios paulistas e, depois, na totalidade das prefeituras do Brasil. Na primeira abordagem, o autor também identifica impacto eleitoral no comportamento fiscal dos prefeitos de SP, bem como

condutas distintas entre os partidos nas diferentes funções orçamentárias. Na pesquisa seguinte, Sakurai (2009) amplia o escopo para explicar o comportamento dos prefeitos com base nos gastos destinados a uma gama de despesas na área social, revelando que algumas sofrem expansões e outras retrações em anos eleitorais. Além de constatar efeitos diferentes das variáveis socioeconômicas e demográficas, os resultados revelam que a influência dos partidos varia mais em razão das características das funções do que propriamente devido as diferenças ideológicas entre as legendas.

No segundo bloco de pesquisas, o foco não envolve a influência do ano eleitoral sobre o comportamento do governo subnacional em si, mas outros fatores políticos mais relacionados à competição eleitoral, partidos e relações entre os Poderes. As variáveis dependentes dos modelos enfatizam o desempenho governamental, todavia, além dos aspectos fiscais incluem ainda a implementação e adoção de políticas públicas específicas.

Nesse sentido, em análise sobre a interferência político-ideológica na destinação de gastos públicos nos municípios do estado de Santa Catarina, Gilmar Rodrigues (2007) conclui que a ideologia não é fator determinante. Com enfoque semelhante, mas resultados divergentes, Leandro Ribeiro (2005) investiga, principalmente, o impacto dos partidos políticos sobre o desempenho das prefeituras, representados pelos gastos em um conjunto de funções orçamentárias social. Assim como Sakurai (2009), suas evidências demonstram efeitos distintos dependendo da área da política pública. Contudo, de modo geral, verifica-se um poder explicativo relativamente baixo das variáveis políticas, sobretudo, da competição política e dos indicadores de pontos de veto (fragmentação na Câmara dos Vereadores e ocorrência de coligações). Por outro lado, a questão partidária obteve correlação estatisticamente significativa, apesar de efeitos reduzidos, os governos do Partido dos Trabalhadores apresentam gastos maiores do que os demais partidos.

Na análise do processo de municipalização da saúde no Brasil, Arretche e Marques (2002) não encontram impacto relevante de variáveis políticas centrais, como competição eleitoral e relação Executivo-Legislativo. Em resumo, os fatores relativos à dinâmica política pouco explicam as políticas de saúde no âmbito local que, por sua vez, são mais dependentes da estratégia de descentralização do governo federal e da capacidade de investimento da prefeitura.

Quanto à adoção de uma política, vale mencionar a investigação de Denílson Coêlho (2010) sobre o impacto da competição eleitoral sobre a difusão de programas de transferência condicionada de renda. Tendo como unidades de observação os municípios de

São Paulo, o autor analisa os determinantes da criação de programas próprios como também a adesão à política do governo federal. Enquanto no primeiro caso, são encontrados efeitos significativos das variáveis de competição política e de governos do PT e do PSDB, no que tange à adesão, os fatores políticos não demonstraram importância, o que segundo o autor indica que os critérios pessoais da política federal parecem terem sido respeitados de modo a priorizar municípios menos desenvolvidos economicamente.

Finalmente, Alston et al. (2008) analisam os determinantes de desempenho dos governadores, representados por medidas de gastos públicos, evolução do patrimônio dos políticos e gastos de campanha. A inovação da pesquisa é justamente o uso de modelos de interação multiplicativa e não de regressão aditiva linear. Com foco em aspectos subjacentes ao funcionamento do sistema político e de suas instituições, os autores comprovam que em quase todos os casos a competição eleitoral e o controle social - funcionamento dos mecanismos institucionais de *checks & balances* - são os principais determinantes das decisões de políticas públicas dos governadores. Contudo, o que é mais relevante são os resultados da interação entre essas duas variáveis, uma vez que o impacto da competição eleitoral sobre o desempenho varia de acordo com o grau de controle social do estado.

Apesar da diversificação nas unidades de análise, no emprego das variáveis dependentes e explicativas, bem como nas técnicas estatísticas adotadas, percebe-se que esse conjunto restrito de pesquisas reproduz o mesmo dilema dos trabalhos da linha de pesquisa internacional, ou seja, a ausência de consenso dos estudos comparados acerca do impacto da política sobre os resultados das políticas públicas. Consequentemente, a partir desta literatura não é possível afirmar de forma definitiva e nem prover generalizações de que a dinâmica política determina os desempenhos dos governos subnacionais no país.

### **2.3. Teoria e Hipóteses da Pesquisa**

Diante das limitações e controvérsias da literatura nacional e da relevância da temática, a presente tese almeja avançar nessa linha de pesquisa. Para tanto, a investigação se propõe a contribuir com um enfoque mais abrangente acerca do impacto do funcionamento do sistema político democrático sobre as políticas públicas.

A justificativa para a ênfase nessas relações se baseia no fato de que o elemento intencional é um pré-requisito de qualquer definição de políticas públicas, pressupondo que elas não envolvem apenas contexto. As políticas públicas são consequências de um processo



de tomadas de decisões por um indivíduo ou por um grupo que, em algum momento, podem se tornar ações governamentais. Dessa forma, é razoável supor que quem decide sobre as políticas públicas, sejam eles legisladores ou prefeitos, respondam a incentivos e constrangimentos, inclusive políticos, que em última instância tendem a moldar as alternativas de tomada de decisão.

Nesse sentido, o principal objetivo desta tese é verificar se a premissa que fundamenta os estudos deste subcampo de pesquisa desde a década de 50 se aplica efetivamente ao caso brasileiro. Em outras palavras, a tese visa testar o seguinte postulado: *a política importa na explicação dos resultados das políticas públicas*. O presente estudo se fundamenta em análises multidimensionais deste fenômeno de modo a prover inferências causais consistentes que corroboram para a confirmação e generalização deste postulado. Por essa razão, optou-se pela utilização de um conjunto variado de medidas que reflitam o desempenho governamental ou os resultados alcançados pelas prefeituras na gestão das políticas públicas. A investigação não se restringe somente a uma política ou dimensão específica, mas sim à abordagem compreensiva que captura aspectos cruciais e distintos da atuação dos governos locais. O desempenho pressupõe a comparação das prefeituras em relação aos seus pares com base na i) *qualidade* da gestão fiscal, ii) *eficácia* da implementação das políticas sociais e, iii) *eficiência* da transformação dos recursos financeiros disponíveis em melhoria das condições de vida da população.

Na dimensão fiscal, as análises se dividem tanto na ótica das receitas quanto dos gastos. Em ambos os casos, os desempenhos refletem a qualidade com que as prefeituras conseguem exercer suas atividades de gestão orçamentária-financeira, ou seja, a coleta de impostos em nível local e a priorização das despesas na área social. Como veremos com mais detalhes nos capítulos seguintes, a tese inova na abordagem dos determinantes tanto da capacidade arrecadatória municipal, como também das despesas nas principais políticas sociais. Nesse último ponto, as análises dos gastos, além de mais atualizadas, enfatizam áreas específicas, diferentemente dos trabalhos que abordam essa temática na literatura nacional (Ribeiro, 2005; Rodrigues, 2007; Sakurai, 2007;2009). Como a metodologia do governo federal vigente até 2002 obrigou estes autores a analisar despesas diferentes agregadas em uma mesma função orçamentária. Isso, sem dúvida, compromete as abordagens do comportamento dos governos na medida em que certas áreas que tinham despesas agregadas, na verdade, possuem características bastantes distintas como, por exemplo, a previdência social – composta predominantemente de gastos obrigatórios, e a assistência social.

No que tange à eficácia governamental, ou seja, a capacidade das prefeituras em atingir seus objetivos (UNICEF, 1990), o desempenho não se restringe apenas a um único programa governamental. A análise engloba, de um lado, a dimensão da capacidade institucional, mais especificamente, as condições legais de gestão e etc, criadas pelos governos para implementar um conjunto de políticas sociais e, de outro, a dimensão dos serviços e ações prestados à comunidade. Acredita-se que tais fatores são, em boa medida, resultantes das decisões dos políticos locais e, assim, contribuem para a compreensão do seus comportamentos.

Do mesmo modo, em relação à eficiência, isto é, a menor relação custo-benefício para o alcance dos objetivos (UNICEF, 1990), o desempenho é mensurado pela a capacidade dos governos locais em reverter os investimentos sociais em prol da melhoria das condições de vida da sua população. Em outras palavras, a variável reflete a competência dos políticos municipais em melhorar a produtividade dos recursos disponíveis.

Nota-se, portanto, que todas estas dimensões do desempenho das prefeituras envolvem um olhar abrangente das suas responsabilidades e ações, o que propicia ampliar as condições de se testar hipóteses e pressupostos teóricos (King; Keohane; Verba, 1994). Ao incorporar essa perspectiva mais compreensiva, a tese supera as limitações de generalização de análises focadas em uma ação governamental particular, por exemplo. Ademais, outro pressuposto incorporado nas variáveis e nos modelos da pesquisa é o incrementalismo. A fundamentação conceitual é que a implementação e os resultados das políticas públicas não são consequências de um único mandato, mas sim de um processo incremental de construção (Lindblom, 1981; Wildavsky, 1964; Fenno, 1966, apud Jones, 2001). As análises desta tese, portanto, avançam na explicação do impacto da política sobre os resultados das ações governamentais em períodos mais extensos e não apenas em um único mandato.

O desempenho das prefeituras também não se restringem a uma única área de política pública. Logo, o segundo postulado a ser testado é que *os efeitos da dinâmica política sobre o desempenho governamental variam de acordo com o tipo de política pública analisada*. A finalidade é verificar se o caso brasileiro converge com os resultados de trabalhos clássicos da linha de pesquisa que indicavam influência distintas nos diferentes setores da política pública (Cnudde; McCrone, 1969; Sharkansky; Hofferbert, 1969; Gray, 1976).

A escolha das áreas, predominantemente, de políticas sociais (educação, saúde, assistência social, saneamento e habitação) se deve a três motivos principais. O primeiro está

no fato de corresponderem às principais responsabilidades dos governos municipais no Brasil, tanto do ponto de vista formal - competências constitucionais - quanto prático, uma vez que representam aproximadamente 60% do orçamento das prefeituras, em média. Tais setores também estão presentes no rol de atribuições de todas as prefeituras brasileiras, o que propicia condições para a comparação entre a totalidade dos municípios brasileiros. O mesmo não poderia ser realizado em políticas menos disseminadas pelo país como políticas limitadas às cidades médias e grandes (infraestrutura de transporte) ou mais recentes (meio-ambiente). Esses dois motivos estão intimamente relacionados à disponibilidade de dados. Não por acaso que as políticas selecionadas são justamente as que mais possuem informações públicas, seja das suas respectivas despesas, de dados detalhados acerca de aspectos essenciais dos processos de implementação, como também da evolução dos indicadores sociais.

Ademais, é notória a disparidade do grau de institucionalização entre estas políticas sociais no Brasil pós Constituição de 1988 (Arretche, 2000; 2004; 2009; Draibe, 2004; Franzese; Abrúcio, 2009). A partir daí surge o terceiro postulado a ser testado pela tese: *os fatores relativos ao sistema político impactam de maneira mais efetiva nas políticas públicas menos institucionalizadas*. Apesar da complexidade e fluidez do conceito de institucionalização (Ostrom, 1999), para fins desta pesquisa, entende-se esse termo como um processo pautado por um conjunto de regras (instituições) formais ou informais que moldam a interação entre indivíduos e/ou organizações e definem suas estruturas de incentivos do jogo político (March; Olsen, 1989; North, 1990)

É razoável supor que em políticas reguladas por uma série de procedimentos legais, técnicos e impessoais como a educação, saúde e, em menor medida a assistência social, haja menos espaço para a discricionariedade dos gestores e, por conseguinte, elas sejam menos suscetíveis à influência da dinâmica política. Enquanto que em setores menos institucionalizados como habitação e saneamento esses fatores impactem de forma mais intensa.

Com vistas a analisar esses postulados, a pesquisa se fundamenta em um conjunto de hipóteses sobre impacto de aspectos de natureza política sobre o desempenho dos governos locais. Nessa direção, as hipóteses da tese são divididas em três eixos principais: eleitoral/institucional, partidário e de participação social. A divisão se fundamenta na visão multidimensional da democracia que, segundo Munck e Verkuilen (2002), amplia a validade das medidas dos componentes da democracia. Enquanto os dois primeiros eixos e suas respectivas variáveis se aproximam teoricamente das perspectivas institucional e

procedimental da democracia, o último bebe na fonte da vertente cultural ou participativa. A expectativa é que os resultados eleitorais, o relacionamento entre os Poderes, e o funcionamento das instituições partidárias, inclusive as informais, bem como a participação política da sociedade atuem como estímulo e controle democrático para que os políticos desempenhem melhor suas atividades.

No primeiro eixo, o pressuposto conceitual é que os resultados eleitorais e consequentes configurações da relação Executivo-Legislativo influenciem o comportamento dos políticos locais e, por conseguinte, o desempenho das políticas públicas. Na perspectiva de *accountability*, a democracia supostamente tende a produzir governos controlados e responsivos à população cujos partidos políticos atuam como atores centrais dentro de processo eleitoral livre, justo e frequente. As eleições, assim, possuem como função central propiciar aos cidadãos um momento para realizarem a avaliação dos governantes (Powell, 2000; Manin; Przeworski; Stokes, 1999). O processo eleitoral é o principal mecanismo da *accountability*, utilizado pelos eleitores não apenas para punir os atuais ocupantes dos cargos, visão padrão do voto retrospectivo (Fiorina, 1981; Key Jr, 1966), mas também para escolher os melhores governantes, sob a ótica do voto prospectivo (Ferejohn, 1999; Maravall, 2009). Tais interpretações ficam claras nas palavras de Fearon (1999, p. 82):

Existem dois principais mecanismos no qual as eleições podem trazer as políticas públicas que os eleitores desejam – punição e seleção. Políticos eleitos podem ser motivados a escolher políticas que a população deseja seja porque o ajudará a ser reeleito (punição) ou porque o eleitorado é capaz de selecionar ‘tipos bons’ que são competentes, íntegros e compartilham as metas do eleitorado, independente dos incentivos da reeleição.

Vale salientar, todavia, que os governos apenas são passíveis de *accountability* se os cidadãos conseguem discernir governos representativos ou não e podem punir eles apropriadamente, mantendo ou retirando dos cargos os mandatários. É claro que na prática muitas vezes esse mecanismo apresenta limitações que impedem os eleitores de fazer julgamentos precisos acerca da viabilidade das propostas e competência dos candidatos. Tais obstáculos num ambiente institucional democrático, normalmente, são provenientes da estrutura das regras eleitorais, da discrepância temporal entre ações e responsabilidade eleitoral dos governantes, como também da assimetria informacional dos políticos sobre os cidadãos (Ferejohn, 1999; Maravall, 2009). Em suma, embora não seja suficiente para

garantir que governos maximizem o bem estar dos cidadãos, o mecanismo da eleição é um fator necessário nesse sentido (Manin; Przeworski; Stokes, 1999).

Diante dessas premissas, a revisão de literatura demonstrou que a competição eleitoral é um dos fatores mais utilizados em análises dos determinantes das políticas públicas. Mesmo longe do consenso, os estudos são bem variados incluindo a análise dos efeitos do histórico de disputas por cargos públicos sobre gastos assistenciais nos trabalhos clássicos (Key Jr, 1951; Dawson; Robinson, 1963), política econômica (Cameron, 1978), educação e rodovias (Hwang; Gray, 1991), direitos humanos (Beer; Mitchell, 2004), gestão municipal de saneamento (Cleary, 2007), dentre outros. Espera-se, assim, que o grau de competição nas eleições atue como ameaça aos políticos locais de modo a estimular e controlar o desempenho das suas atividades, servindo como um fator gerador de *accountability*. A partir daí surge a primeira hipótese da pesquisa:

*Hipótese 1: Quanto maior (menor) o grau de competição eleitoral, melhor (pior) o desempenho das prefeituras nas políticas públicas.*

Ainda no eixo eleitoral/institucional, um aspecto essencial na análise das políticas públicas é o papel do Legislativo. Os estudos, embora predominantemente focados na esfera nacional, e influenciados pela teoria neoinstitucionalista demonstram que as legislaturas como também o conjunto das regras formais e informais que pautam a dinâmica do relacionamento Legislativo-Executivo importam no processo decisório (Figueiredo; Limongi, 2006; Pereira; Mueller, 2002) e, por consequência, nos resultados das políticas governamentais (Stein et al., 2006; Spiller; Tommasi, 2007).

Apesar das regras políticas e o arcabouço institucional serem uniformes, a configuração da legislatura em um sistema com separação de poderes como o brasileiro, em suas três esferas de governo, podem influenciar a governabilidade, isto é, a capacidade efetiva de governar (Santos, 1997). Nesse contexto, o conceito de pontos de veto (*veto player*) de George Tsebelis (2002), ou seja, a existência de uma estrutura na qual um ator político tem a habilidade de bloquear ou recusar uma escolha já tomada, apresenta-se adequada na abordagem dos determinantes das políticas públicas em nível municipal. A relação entre o Executivo e Legislativo pode apresentar negociação com custos transacionais distintos que modelam e restringem a margem de decisão em questões essenciais, tais como alocação de

recursos, priorização de certos programas, nomeação de cargos para o alto escalão, dentre outros.

De acordo com Tsebelis (2002), os *veto players* podem englobar tanto a forma institucional (composição da Câmara dos Vereadores) quanto individual (presidência do legislativo ou partido dominante). Assim, a pesquisa incorpora dois aspectos relativos aos pontos de veto. O primeiro, institucional, consiste no grau de fragmentação do poder nas Câmaras de Vereadores remete ao argumento de que a elevação no número de *veto players* tende a aumentar o grau de estabilidade das decisões e, logo, reduzir a margem do Executivo em mudar o *status quo*. Já o segundo envolve a perspectiva de ponto de veto individual e refere-se à posição de *agenda setter*, ou seja, o ator político que controla a sequência na qual as alternativas são consideradas (Tsebelis, 2002). No sistema político local, a relação entre *agenda setter* legislativo e o Executivo pode condicionar o grau de barganha e, consequente, a governabilidade. Em uma análise ideal, esse ator poderia ser representado pelo presidente da Câmara dos Vereadores, entretanto, como essa informação para todos os municípios do país não está disponível, a variável que mais se aproxima dessa lógica seria a percentual da base aliada do prefeito. Em caso de ser maioria, ela tende a eleger o presidente da casa legislativa e contribuir para um processo de convergência de interesses, caso contrário, o processo se inverte, gerando maior distanciamento das preferências e, assim, mais dificuldades à gestão das políticas públicas, como é defendido no trecho de Stein et al. (2005, p. 35-36):

A parcela de cadeiras controladas pelo partido governista, o grau de fragmentação do sistema partidário e a coesão dos partidos governistas têm um importante impacto sobre a capacidade do Poder Executivo de levar a cabo seu programa de governo [...] maiorias governamentais consistentes e partidos disciplinados tendem a promover a adaptabilidade das políticas [...] Por outro lado, a fragmentação do sistema partidário, sobretudo quando muito elevada e combinada à polarização, pode complicar as relações entre os poderes Executivo e Legislativo, dificultando assim a obtenção de apoio estável para a agenda do Poder Executivo.

A partir desses princípios sobre o relacionamento institucional entre os Poderes advêm as seguintes hipóteses:

*Hipótese 2: Quanto menor (maior) o grau de fragmentação dos partidos no Legislativo, melhor (pior) o desempenho do governo.*

*Hipótese 3: Quanto maior (menor) a base aliada no Legislativo melhor (pior) o desempenho do Executivo.*

No que tange à dimensão partidária, a literatura ao mesmo tempo é compreensiva e contraditória acerca do efetivo impacto dos partidos nas políticas públicas, como demonstraram Imbeau, Pétry e Lamari (2001). Cabe destacar que devido as suas particularidades, o caso brasileiro requer algumas considerações. A primeira delas é a convergência da percepção de fragilidade, baixa institucionalização e descontinuidade do sistema partidário ao longo do tempo (Kinzo, 2004; Mainwaring, 1999; Rodrigues, 2002). Como afirma Scott Mainwaring (1995, p. 354 apud Rodrigues, 2002): “O Brasil pode ser um caso único de subdesenvolvimento partidário no mundo”. Não obstante, quase três décadas em um sistema partidário livre<sup>5</sup>, ele é marcado por ‘multipartidarismo exacerbado’ (Sartori, 1994; Mainwaring, 2001), altos níveis de volatilidade e baixo grau de nacionalização. Tais características podem gerar consequências negativas nas decisões das políticas públicas, tais como iniquidades nos repasses às unidades subnacionais, dificuldade no consenso para aprovação de reformas e etc. (Jones; Mainwaring, 2003; Kinzo, 2005). Não obstante, a análise da influência partidária continua central nos estudos dos determinantes das políticas públicas, conforme é nítido na afirmação de Stein et al. (2005, p. 32):

Os partidos políticos são atores-chave tanto do processo de formulação de políticas como das engrenagens do sistema democrático em termos mais gerais [...] são importantes atores na definição e articulação de amplos programas de políticas e podem ter participação efetiva em debates sobre políticas públicas.

Se por um lado, a ‘escola da convergência’ preconiza o declínio da ideologia na medida em que sociedades industrializadas do século vinte se tornaram cada vez mais similares, encarando os mesmos tipos de problemas e aplicando os mesmos tipos de soluções (Imbeau, Pétry; Lamari, 2001). Por outro, boa parte da literatura defende a importância da variável partidária na explicação dos resultados das políticas públicas (Hibbs, 1977; Castles; McKinlay, 1979; Schmidt, 1996; Blom-Hansen et al., 2006).

Dessa forma, a análise do caso brasileiro pode ser realizada a partir de três óticas distintas. A primeira delas envolve a questão ideológica que mesmo com uma série de delimitações (Bobbio, 2001) e críticas acerca da efetiva relevância de sua classificação (Miguel, 2010), a temática domina esta linha de pesquisa, principalmente, nas comparações entre países.

---

<sup>5</sup> O multipartidarismo foi permitido no Brasil a partir de 1982.

Mas sob que perspectiva a diferenciação ideológica entre os partidos é relevante na análise das políticas públicas? Esta pesquisa se baseia na escala de posicionamento de Anthony Downs (1957) que ordena a esquerda e a direita de acordo com a visão sobre a intervenção estatal na economia. Na mesma direção, Przeworski (1985, p. 205) defende que “a ideologia que orienta a direita é antiestatismo [...] baseado na crença de racionalidade do mercado [...] enquanto a esquerda pós-segunda guerra mundial preconiza o programa Keynesiano de pleno emprego e equidade”. Seguindo esse raciocínio, o critério básico da diferenciação remete ao papel do estado e do mercado, no qual os partidos de esquerda apresentariam uma postura mais intervencionista e um desempenho mais ativo, isto é, mais favoráveis, por exemplo, ao aumento da tributação e de políticas sociais redistributivas. De acordo com essa leitura da dicotomia, formula-se a hipótese a seguir:

*Hipótese 4: Os partidos de esquerda (direita) possuem um melhor (pior) desempenho na gestão das políticas públicas.*

Quanto à questão do alinhamento partidário, a finalidade é investigar se a identificação política entre os chefes do Executivo de diferentes níveis de governo facilitam a cooperação em torno das políticas públicas. Embora a maioria dos repasses governamentais e estratégias de implementação dos programas governamentais sejam formalmente pautados por critérios impessoais e técnico (Arretche, 2004; Draibe, 2004), não é possível negligenciar a relativa discricionariedade dos governadores e do Presidente da República no que tange às alocações orçamentárias (Calmon, 2007). Nesse sentido, as pesquisas, em sua maioria, abordam os efeitos dessa questão nas estruturas federativas, ou seja, se as decisões acerca das transferências do governo central aos estados e municípios seriam um canal de “solidariedade” partidária ou se fundamentariam em critérios imparciais previstos no ordenamento constitucional.

Cox e McCubbins (1986), em análise do sistema político americano, demonstram que o alinhamento partidário entre políticos de níveis de governo diferentes influenciam na distribuição de recursos orçamentários. No caso brasileiro, Arretche e Rodden (2004) comprovam a existência de correlação entre maior destinação de verbas para estados cuja maioria dos parlamentares compõe a base governista, embora, não encontrem evidências de favorecimento aos governadores da coalizão. Por conseguinte, as duas próximas hipóteses visam testar essas hipóteses:



*Hipótese 5: Governo de partidos da base política de sustentação do Executivo federal apresenta melhor desempenho.*

*Hipótese 6: Governo do partido do governador possui melhor desempenho nas políticas públicas.*

A institucionalização do sistema partidário também é uma característica que tende a promover mais estabilidade das políticas e um maior potencial de acordos de longo prazo (Jones; Mainwaring, 2003; Stein et al., 2005). Do mesmo modo, a existência de partidos políticos programáticos, ao contrário de partidos clientelistas e fisiológicos, permite aos eleitores controlarem as suas atuações em relação a estas políticas, logo, Keefer (2005, p. 29) argumenta que “partidos políticos programáticos tem um efeito significativo nas políticas governamentais e esse efeito é relacionado à habilidade dos atores políticos em fazer promessas pré-eleitorais críveis”. Ademais, o grau de nacionalização também pode ter consequências sobre as políticas públicas, haja vista que num sistema partidário nacionalizado, os programas governamentais tenderiam a ser mais orientados ao bem comum nacional (Stein et al., 2005). Por exemplo, quando um partido é bem distribuído nas unidades geográficas, há mais chances de que todas as unidades recebam tratamento igualitário com respeito a decisões relativas às transferências de recursos, competências tributárias, investimentos e subsídios.

Em resumo, sistemas político com partidos institucionalizados, nacionais e programáticos costumam melhorar a prestação de contas democrática ao aumentar a capacidade dos cidadãos de selecionar os candidatos que mais coincidam com suas preferências em matéria de políticas públicas.

Apesar de o sistema partidário brasileiro ser marcado por personalismo, volatilidade e de caráter pouco programático e ideológico, isso não significa que haja uniformidade entre todos os partidos no país. Maria D’Alva Kinzo (2004; 2005) e David Samuels (2006) defendem que o Partido dos Trabalhadores (PT) possui uma singularidade, tendo em vista o fato de ser um partido típico de massa que diferente dos demais conseguiu criar uma identificação própria com o eleitorado. Além disso, os resultados eleitorais, sobretudo, a partir de 2002 quando ganhou a sua primeira eleição presidencial, tornaram o partido ainda mais nacionalizado, com o quadro de governadores, prefeitos, senadores e deputados bem distribuído em todas as regiões do país. Não por acaso as pesquisas de Coêlho (2010) e Ribeiro (2005) identificam diferenças nas gestões comandadas pelo PT em relação às demais. Conseqüentemente, a hipótese seguinte procura testar tal premissa:

*Hipótese 7: Governos do Partido dos Trabalhadores apresentam um desempenho melhor do que os demais partidos.*

Finalmente, não apenas eleições e partidos políticos podem produzir governos responsivos. Diante desse argumento, o último eixo de análise almeja medir o impacto da participação da sociedade civil, componente central da dimensão cultural da democracia, sobre os resultados dos governos locais. Diversos autores preconizam que a participação política tem como funções produzir o desenvolvimento humano, aumentar o senso de eficácia política, reduzir o distanciamento entre os centros de poder e possibilitar a educação política (Almond; Verba, 1963; Pateman, 1992). Macpherson (1978) defende que a participação pode gerar um círculo vicioso pautado nas relações entre participação cidadã, mudança da consciência política e redução das desigualdades sociais, enquanto Margaret Weir (1990) demonstra que a participação da sociedade civil inibe políticas clientelistas (*patronage*) na distribuição dos recursos federais. Na mesma direção, Crampton (1972) afirma a participação limita a discricionariedade administrativa, facilita a resolução de conflitos em cada área política e, mediante a resolução célere destes embates, resulta em uma gestão mais eficaz e eficiente.

Uma forma de analisar essa questão é a abordagem de capital social ou engajamento cívico de Robert Putnam (1999) que, em estudo sobre o associativismo na Itália, procura explicar as diferenças de desempenho de governos descentralizados. O autor defende a existência de forte correlação entre a atuação das associações cívicas e instituições públicas eficazes. O capital social, corporificado em sistemas horizontais de participação, favorece o desempenho do governo e da economia, e não o oposto. Em outras palavras, a sociedade civil participativa indica a existência de um Estado forte. Rice e Sumberg (1997), em análise nos EUA, também reportam forte relacionamento entre cultura cívica e desempenho governamental, isto é, estados mais engajados civicamente tendem a possuir governos mais efetivos que implementam políticas públicas mais liberais e inovadoras. Portanto, em face do princípio de que a participação cidadã tende a afetar positivamente os resultados das políticas públicas, segue a última hipótese da pesquisa:

*Hipótese 8: Quanto maior (menor) a participação política da sociedade, melhor (pior) o desempenho do governo.*

Esse conjunto de hipóteses abrangente e diversificado tem como vantagem incluir princípios teóricos centrais da teoria da democracia. Com efeito, as hipóteses não apenas se ajustam às discussões da linha de pesquisa em âmbito internacional, conforme ficou evidente na revisão da literatura, mas, principalmente, apresentam subsídios para verificar os três postulados teóricos desta tese, quais sejam: a política importa nos desempenhos das prefeituras, seus efeitos variam de acordo com a área de política pública analisada e os impactos da dinâmica política tendem a ser mais intensos em setores menos institucionalizados.

## **CAPÍTULO 3 - METODOLOGIA**

### **3.1. Introdução**

Este capítulo tem como finalidade introduzir aspectos metodológicos centrais da tese. Primeiro, é apresentada uma discussão acerca da pesquisa comparada, suas características e vantagens no âmbito das ciências sociais. O tópico seguinte demonstra como a abordagem comparativa entre os governos locais no Brasil propicia condições para o desenvolvimento de investigações científicas com ampla capacidade de generalização. Para tanto, são ressaltados os benefícios destas unidades de observação, sobretudo, nas análises de políticas públicas, tais como, o grande número de casos, nítidas variações nos fenômenos de estudo, controles por variáveis institucionais e culturais, dentre outros.

O último tópico se divide em duas partes. Na primeira, a adequação desta pesquisa ao estudo quantitativo é discutida, com ênfase tanto nas escolhas dos tipos de modelos econométricos empregados quanto na preocupação em desenvolver análises descritivas em função das características dos dados deste estudo, com um grande número de unidades de análise. É importante ressaltar, porém, que o detalhamento dos modelos são realizados na parte empírica da tese, capítulos 4 a 6. Em seguida, as variáveis que compõem os modelos são discernidas, primeiro, aquelas que retratam as dimensões do desempenho das prefeituras e, posteriormente, as variáveis explicativas ou independentes. Estas últimas são acompanhadas por uma breve análise exploratória de dados. Por fim, discorre-se no apêndice sobre a metodologia aplicada na elaboração do indicador sintético de grau de abertura à participação social, enquanto o anexo expõe as estimativas de ideologia utilizadas pela pesquisa.

### **3.2. Pesquisa Comparada**

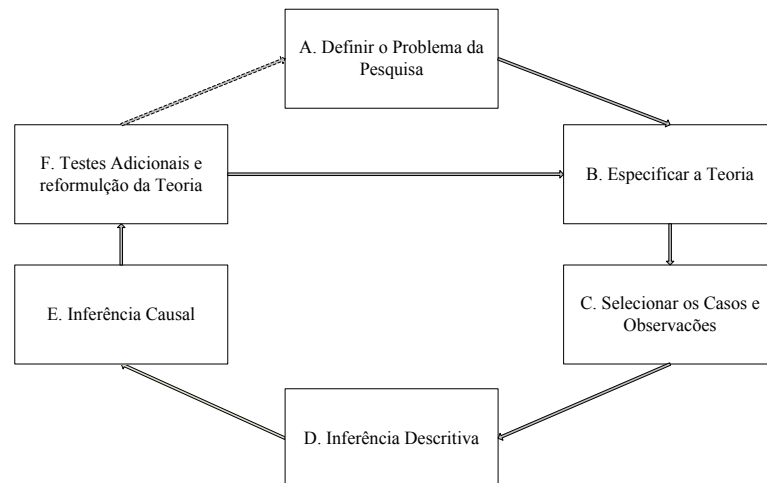
As pesquisas nas ciências sociais têm como finalidades identificar, avaliar e eliminar explicações rivais. A maioria desses estudos possui caráter observacional, devido à ausência, de modo geral, de oportunidades para manipular variáveis exploratórias como nas pesquisas experimentais. Com efeito, por mais cuidadoso que o pesquisador seja, é impossível ter certeza absoluta da inferência causal, isto é, determinar os efeitos ou causas de uma série de variáveis explicativas sobre uma variável dependente, uma vez que as ligações causais

fogem do controle total do pesquisador (Yin, 2005). Segundo Miles e Shevlin (2001), a comprovação de causalidade deve obedecer três critérios: associação entre as duas variáveis; direção da causalidade a partir da prioridade temporal e; isolamento. Contudo, em estudos observacionais, as variáveis explicativas não podem ser completamente isoladas.

Além disso, nas ciências sociais, a maioria dos fenômenos investigados possui complexos e múltiplos determinantes ao invés de uma única variável independente, assim, as estratégias encontram sérias restrições. Prevalece a situação denominada de ‘equifinalidade’ ou ‘multicausalidade’, isto é, num fenômeno, um mesmo tipo de resultado pode surgir em casos diferentes via conjuntos distintos de variáveis independentes.

Não obstante, de acordo com King, Keohane e Verba (1994), a inferência, seja ela descritiva ou causal, é o fundamento das ciências sociais. Ambas, todavia, não são necessariamente excludentes, ao contrário, é natural que sejam utilizadas de forma cumulativa (Trochim; Donnelly, 2008). Robustas hipóteses causais são complementadas com boa descrição. O gráfico abaixo organiza as etapas do ciclo de pesquisa:

**Gráfico 3.1. Etapas do Ciclo de Pesquisa**



Fonte: Adaptado de Brady e Collier (2004).

Similarmente, o debate entre as escolas qualitativa e quantitativa sobre as estratégias metodológicas mais adequadas nas ciências sociais não devem ser vistas como rivais, mas sim complementares, conforme postura conciliadora de Collier, Brady e Seawright (2004, p. 266) no trecho a seguir:

Acadêmicos devem reconhecer que as ferramentas analíticas podem às vezes contribuir mais para o alcance de padrões compartilhados de inferências descritivas e causais válidas e o refinamento teórico. Nós acreditamos que a maior promessa para o progresso das ciências sociais se baseia na visão eclética de metodologia que reconhece que contribuições potenciais de diversas ferramentas convergem com esses padrões compartilhados.

Por conseguinte, segundo Przeworski e Teune (1970) nem todos os objetivos de uma investigação podem ser atingidos ao mesmo tempo, prevalecem *trade-offs* entre precisão, generalidade, parcimônia e causalidade. Nem analistas quantitativos nem qualitativos têm uma fórmula pronta para produzir uma pesquisa de qualidade. Entretanto, o pesquisador social deve considerar as condições empíricas e o arcabouço teórico referentes ao objeto de estudo no momento de decidir o desenho de pesquisa e a estratégia metodológica apropriada.

Dentre as possibilidades de desenho de pesquisa que se ajusta a uma abordagem compreensiva com condições de prover inferências, a presente pesquisa opta pelo método comparativo. No campo das políticas públicas, a abordagem comparada engloba uma vasta relação de estudos, tais como políticas sociais, econômicas, reformas administrativas, dentre outras. De acordo com David Collier (1993, p. 5), “a comparação é um instrumento fundamental de análise, pois amplia nosso poder de descrição e desempenha um papel central na formação conceitual, trazendo o foco nas similaridades sugeridas e em contrastes entre casos”.

O método remonta à obra de John Stuart Mill (1984), *Sistema de Lógica Dedutiva e Indutiva* de 1843, uma das bases para o raciocínio lógico e científico. Voltado para os métodos de pesquisa experimental, Mill (1984, p. 196) afirma:

Os métodos mais simples e familiares de escolher entre as circunstâncias que precedem ou seguem um fenômeno, aquelas às quais esse fenômeno está realmente ligado por uma lei invariável são dois: um consiste em comparar os diferentes casos em que o fenômeno ocorre; o outro, em comparar casos em que o fenômeno não ocorre. Esses dois métodos podem ser respectivamente denominados o método de concordância e o método de diferença.

Embora Mill argumentasse que suas aplicações, assim como o terceiro método das variações concomitantes, fossem inviáveis nas ciências sociais, eles vêm sendo muito utilizados para fundamentar os estudos comparados. Em termos gerais, no método da diferença, os casos são similares em todas as condições de fundo que podem ser relevantes ao

resultado de interesse, como  $X_1$ , mas eles diferem, contudo, em uma dimensão –  $X_2$  – e no resultado,  $Y$ , o que possibilita presumir a partir do padrão de covariação entre os casos que a presença ou ausência de  $X_1$  é o que causa variação em  $Y$  (Gerring, 2006; Seawright; Gerring, 2008). Enquanto, o método da concordância ou de casos mais diferentes é o oposto, isto é, o foco é nos casos mais distintos, mas apenas uma variável independente tem correlação com a variável dependente.

A partir dessas premissas, Przeworski e Teune (1970) formularam duas estratégias comparativas: desenhos de sistemas mais similares (*most similar systems*) e sistemas mais diferentes (*most different systems*). Embora os autores ressaltem que esses desenhos raramente são formulados rigorosamente, suas lógicas são bem simples. A primeira, baseada no princípio das variações concomitantes, compara casos mais semelhantes possíveis sob o pressuposto de que quanto mais similares os casos que estão sendo comparados, maiores as chances de isolar os fatores responsáveis por diferenças entre eles. As características sistêmicas comuns são consideradas como controles, enquanto as diferenças intersistêmicas são vistas como variáveis explicativas. O número de características comuns é máximo e o número de características diferentes mínimas. Em sentido oposto, o segundo desenho propõe a comparação de casos com características sistêmicas mais contrastantes possíveis a fim de demonstrar a solidez de uma relação entre as variáveis dependentes e independentes.

Outra tentativa de ajuste do método de Mill é a denominada Análise Comparativa Qualitativa (QCA) formulada por Charles Ragin (1987). Em síntese, objetiva-se lidar com o problema de  $N$  pequeno, possibilitando fazer inferências a partir de um número máximo de comparações realizáveis nos casos em análise. Ao maximizar a quantidade de comparações entre casos, bem como o uso de informação intervalar por meio da adição de categorias nominais para representar valores intervalares, o QCA complementa o método de Mill, uma vez que permite a análise das causas múltiplas e efeitos de interação numa investigação de inferência causal (Ragin, 1987).

Dentro desse debate, Theda Skocpol e Margaret Somers (1980) argumentam que os estudos comparativos devem ser entendidos em termos de três distintos e conectados objetivos: i) exame sistemático de covariação entre casos para o propósito de análise causal; ii) investigação de um número de casos com vistas a mostrar que um modelo particular ou um conjunto de conceitos úteis para elucidar esses casos; iii) verificação de dois ou mais casos de modo a ressaltar como eles são diferentes e, assim, estabelecer uma estrutura para interpretar como processos paralelos de mudança ocorrem em formas diferentes dentro de cada contexto.

Surge, assim, nos estudos comparados o *trade off* entre as quantidades de casos e de variáveis a serem analisados. Em geral, quanto maior os números de casos comparáveis, menos variáveis estão disponíveis e vice versa. Tal dilema exerce impacto na validade da investigação científica. Enquanto a validade interna remete à ligação causal, a externa envolve a capacidade de a descoberta ser generalizável, ser aplicada em outros casos do tipo similar. Se por um lado os estudos quantitativos são criticados por seus conceitos e teorias espessas, por outro, é o melhor método disponível para testar generalizações, em especial, para relações causais complexas (Coppedge, 1999).

Esse é o principal dilema dos estudos de política comparada que, na sua maioria, abordam um número pequeno de casos (*small N*), sobretudo, de países. Nesse contexto, a crítica se direciona predominantemente às abordagens qualitativas que fundamentam inferências causais a partir de comparações de número pequeno de casos. No sentido de amenizar essa problemática, King, Keohane e Verba (1994) recomendam a definição de desenhos de pesquisa que tenham suficiente número de observações em relação ao número de parâmetros exploratórios sendo estimados. Para tanto, uma alternativa é focar em subunidades, por exemplo, ao invés de países, os governos subnacionais. Essa estratégia analítica tem se intensificado nas ciências sociais e, de acordo com Peter Mair (1996), gerou a complexificação das abordagens:

Com a disponibilidade maior de dados, a tendência foi de testar o maior número de casos possíveis. As explicações alcançadas são resultantes da expansão de base de dados, por meio do refinamento das variáveis explicativas ou por meio de melhor precisão do que necessita ser explicado [...] O objetivo se mantém único de explicar fenômenos relevantes mais gerais possíveis, enquanto procura-se melhorar a capacidade de explicar por meio de uma constante modificação de ferramentas de medidas (Mair, 1996, p. 32).

Nessa direção, a presente tese tem como objeto de análise os governos municipais no Brasil que propicia um amplo número de observações. Ainda seguindo as recomendações de King, Keohane e Verba (1994), a investigação procura testar as suas hipóteses não apenas em uma variável dependente, mas sim em um conjunto diversificado de variáveis para captar de forma compreensiva os efeitos das variáveis independentes sobre fenômeno estudado, ou seja, o desempenho governamental.



Finalmente, cabe salientar que a retomada da importância do papel das instituições na explicação das políticas públicas – neoinstitucionalismo - possibilitou delimitar melhor os dois métodos comparativos disponíveis. De um lado, os desenhos de pesquisa de sistemas mais diferentes que procuram identificar o impacto de instituições formais semelhantes dentro de sistemas políticos distintos. Por outro, os desenhos de sistemas mais similares que analisam casos com o arcabouço institucional formal semelhante, mas com o foco na explicação da política pública mediante a análise de um conjunto distinto de variáveis, tais como regras informais do jogo político, os resultados eleitorais e as condições socioeconômicas. Esta última converge com o desenho da presente pesquisa.

### **3.3. Comparação entre Municípios no Brasil**

A comparação entre governos locais consiste em um excelente laboratório para testar hipóteses sobre os determinantes das políticas públicas, devido a uma série de fatores: número amplo de casos (*Large N*); variação nos fenômenos a serem explicados; controles por variáveis institucionais, históricas e culturais e; acesso e uniformidade das informações oficiais. Tais fatores propiciam vantagens para estratégia de pesquisa comparada orientada por variáveis (*variable-oriented*) com maior capacidade de generalização dos resultados empíricos em relação à tradição orientada por casos (*case-oriented*), dominante na ciência política (Imbeu et al., 2000; Snyder, 2001), em especial no Brasil.

Boa parte dessas vantagens analíticas é oriunda da estrutura federativa ímpar do Brasil, sobretudo, após a promulgação da Constituição Federal de 1988 que estabeleceu o sistema federativo como cláusula pétrea e introduziu a figura dos municípios como entes autônomos, fato inédito nos sistemas federalistas do mundo. Os níveis de governo - União, estados e municípios e o distrito federal, que acumula competências estaduais e municipais - possuem eleições para cargos executivos e legislativos, significativa autonomia administrativa, atribuições em distintas políticas públicas, bem como capacidade de arrecadação tributária e despesas próprias. Em função desse amplo processo de descentralização política, fiscal e administrativa, intensificado a partir das deliberações da Constituição, o país é muitas vezes considerado o mais descentralizado do mundo (Samuels, 2004; Arretche, 2009; Abrúcio, 2005).

Com efeito, com a restauração da democracia no país, surgiram incentivos institucionais<sup>6</sup> para um amplo processo de emancipação político-administrativa de municípios no país. Embora esse movimento tenha se iniciado ainda nos anos 30, a proliferação de novas municipalidades ocorreram com mais intensidade justamente em períodos democráticos, entre 1945-1964 e nos primeiros anos da Nova República (Magalhães, 2007), como ilustração, entre 1984 a 2000 foram criados 1.405 novas municipalidades, isto é, um aumento de aproximadamente 35%. Entretanto, com a edição da Emenda Constitucional nº 15, de 12 de setembro de 1996<sup>7</sup> esse processo intenso de emancipações foi interrompido (Gomes; MacDowell, 2000). Por conseguinte, a análise dos determinantes das políticas públicas no âmbito dos governos locais no Brasil dispõe de um número de casos expressivo, cerca de 5.500 municípios<sup>8</sup>.

Ademais, a abordagem dos governos locais se revela uma interessante unidade de análise haja vista que seus desempenhos (variáveis dependentes) tendem a apresentar significativa variação. No Brasil, a Constituição de 1988 e as consequentes implementações das políticas públicas, especialmente na área social, geraram uma tendência de enfatizar os municípios como principais provedores de serviços públicos e não os estados. A proximidade maior para obter informações sobre as preferências e necessidades da população local, bem como a magnitude do território nacional são considerados fatores centrais na opção da execução das políticas públicas via municípios.

Contudo, a academia e os relatórios governamentais demonstram que a despeito da uniformidade nas atribuições, os desempenhos dos governos locais, sobretudo no campo das políticas sociais, são bastante dispares (Abrúcio, 2005; Arretche, 2003; Resende; Camargo; Mata, 2007). No âmbito fiscal, essa variabilidade também se repete. Embora, parte do desempenho possa ser atrelado à riqueza e ao porte do município (Gomes; MacDowell, 2000; Magalhães, 2007), muitas prefeituras mesmo com alto potencial de arrecadação, praticam a denominada negligência tributária (Arretche et al., 2007), o que afeta negativamente os resultados tanto do lado da receita quanto do gasto público local. Ambos os casos serão aprofundados nos capítulos empíricos deste trabalho.

---

<sup>6</sup> Além das vantagens para os políticos locais como, por exemplo, a formação de grupos locais formarem núcleos de poder, Magalhães (2007), em revisão de literatura sobre o tema, expõe que os principais motivos da emancipação municipal envolvem: existência de condições econômicas favoráveis, descaso por parte da administração do município de origem e a grande extensão territorial do município de origem.

<sup>7</sup> A emenda modificou o artigo 18 da Constituição Federal definindo o Congresso Nacional como arena decisória de criação de municípios e não mais as Assembleias Legislativas estaduais.

<sup>8</sup> Fernando de Noronha não pode ser incluída na pesquisa, pois não possui eleições municipais.

O terceiro aspecto que favorece a abordagem comparada de governos subnacionais no país remete ao fato de dispormos de um arcabouço institucional homogêneo. Distintamente das comparações entre países, os municípios possuem a mesma estrutura formal de organização política e jurídica, sistema eleitoral e partidário, bem como competências administrativas. Além disso, prevalece um cenário de relativa uniformidade no que tange as dimensões histórica, cultural e religiosa. Logo, é possível manter constantes essas dimensões (*match*) e, ao mesmo tempo, focar na variação de outras características desejadas - variáveis relativas à dinâmica política municipal e aspectos socioeconômicos e demográficos de maneira secundária. Em outras palavras, o foco é na variabilidade dos aspectos explicativos centrais às questões da pesquisa.

Vale salientar que, se por um lado, a estratégia comparada de um único país (*within-nation*) é a melhor maneira de controlar variáveis não importantes para a pesquisa, por outro, ela possui menos capacidade de generalização e de independência entre as observações, devido, principalmente, a possibilidade de ocorrência de difusão entre os governos locais. De acordo com Richard Snyder (2001), uma forma de mitigar esses *trade-offs* seria a combinação de comparações intranacional (*within-nation*) e comparação entre nações com foco nas unidades subnacionais de diferentes países. Entretanto, é notória, principalmente, em países emergentes, a existência de sérias restrições operacionais para execução desse tipo de pesquisa. Outra alternativa para contornar o problema da independência entre as observações é a aplicação de modelos econométricos espaciais, que veremos com mais detalhes nos capítulos 5 e 6 desta tese.

Finalmente, em relação aos dados utilizados em estudos comparados, as análises de governos subnacionais propiciam mais condições de precisar os códigos (variáveis) dos casos, além de lidar melhor com a natureza espacialmente desigual de grandes processos, tais como transformações políticas e econômicas. Na primeira situação, a análise comparativa baseada em médias nacionais pode encobrir eventuais níveis de heterogeneidade interna e, assim, enviesar os dados do país. Quanto à dimensão espacial, alguns processos, como democratização por exemplo, podem variar entre as subunidades dentro de um mesmo sistema político. Por outro lado, a análise de governos locais possibilita superar essas limitações mediante o uso de informações mais precisas sobre o caso analisado, como também a descrição mais completa de processos de mudanças complexos.

Do ponto de vista operacional, as fontes que compõem as variáveis de uma comparação intranacional são, em sua maioria, oriundas das mesmas organizações, o que

facilita não apenas a uniformidade dos dados como também reduz os custos de acesso e tratamento da informação, pois não requer nem mobilização e nem traduções, por exemplo.

Em resumo, apesar da abordagem de um único país ser muitas vezes criticada por se assemelhar a um estudo de caso, o que limitaria sua capacidade de prover generalizações, as características e o funcionamento das prefeituras municipais no Brasil apresentam condições propícias ao estudo de política comparada. Desse modo, as múltiplas observações, variações no fenômeno de interesse, a uniformidade e disponibilidade dos dados empíricos apresentam vantagens cruciais a testes de hipóteses e novas construções teóricas.

### **3.4. Método e Variáveis da Pesquisa**

#### ***3.4.1. Um Estudo Quantitativo***

Diante das características dos governos locais no Brasil e dos objetivos desta tese, é evidente que o desenho de pesquisa se encaixa na aplicação de técnicas quantitativas de análise. Segundo Jackman (1985), esse método pode ser visto com uma aproximação do experimento na medida em que possibilita ganho de controle mediante a introdução de variáveis externas (*confounding factors*) diretamente na análise para checar a robustez e validade do relacionamento causal em questão.

Conforme discutido no capítulo dois, no decorrer das últimas décadas os trabalhos da linha de pesquisa focados em comparações de um número grande observações (*Large N*) apresentaram evolução e diversificação na aplicação de métodos estatísticos. Desde regressões simples utilizadas ainda na década de 50, passando por análises de trajetória a uma variedade de modelos sofisticados de regressões múltiplas de corte transversal e séries temporais com vistas a se aproximar da compreensão causal dos determinantes das políticas públicas. Seguindo essa perspectiva, em todos os modelos da presente pesquisa, a estratégia adotada será a utilização de regressão múltipla<sup>9</sup>. O universo da pesquisa se aproxima da totalidade das cidades brasileiras, o que apresenta um número amplo de observações disponíveis, conseqüentemente eleva-se os graus de liberdade reduz a colinearidade entre as variáveis explicativas.

---

<sup>9</sup> Tabachnick e Fidell (1996) definem regressão múltipla como um conjunto de técnicas estatísticas que analisa a dependência de uma variável, a variável explicada, em relação a outras variáveis, denominadas de explicativas, preditoras ou independentes, controlando os demais fatores considerados relevantes.

King, Keohane e Verba (1994) salientam que nesse tipo de análise três pressupostos centrais devem ser respeitados. O primeiro é a homogeneidade causal, todas as unidades que possuem o mesmo valor nas variáveis explicativas devem possuir o mesmo valor esperado na variável dependente. O segundo é a independência das observações, ou seja, para cada observação, o valor de determinada variável não é influenciado pelos valores em outras observações e, assim, dispõe nova informação sobre o fenômeno. Por fim, a independência condicional que em um estudo observacional só pode ser estabelecida com controles estatísticos apropriados, removendo o efeito de um processo de designação que não possui o padrão de independência.

Com relação a esse último pressuposto, a revisão de literatura demonstrou que no Brasil os estudos não incorporam em suas análises os impactos da interação entre os fatores políticos e estruturais na explicação das políticas públicas, restringindo somente aos efeitos diretos das variáveis explicativas. A utilização de hipóteses condicionais nos estudos comparados cada vez mais tem reconhecido que o relacionamento entre as políticas públicas, aspectos políticos e estruturais são complexos e interconectados. Por isso, os modelos desta pesquisa enfatizam não somente na influência da política no desempenho dos governos locais, mas também se baseiam em hipóteses condicionais, em particular, na interação entre fatores do sistema político e aspectos ambientais da municipalidade, de modo a se verificar em que medida fatores estruturais condicionam os incentivos e constrangimentos ao comportamento dos políticos.

Em termos objetivos, os modelos de interação multiplicativa diferem dos modelos de regressão aditiva linear na medida em que este último pressupõe um efeito constante das variáveis independentes (X) sobre as dependentes (Y) enquanto no primeiro, a premissa é que o efeito da mudança X em Y depende do valor condicionado de uma terceira variável Z (Brambor et al., 2006; Franzese, 2002). Como aspecto negativo, nas análises condicionais o aumento do número de interações aumentam o problema da multicolinearidade que embora não seja muito bem definido, é possível ser mitigado através do aumento no número das observações como também pelo esforço de suprimir algumas variáveis independentes menos importantes (Wooldridge, 2006).

Além da opção por modelos condicionais, a pesquisa utilizará análises estatísticas distintas que variam de acordo com os dados disponíveis e as características das variáveis dependentes, o que não necessariamente reflete superioridade entre essas opções dentro do estudo de política comparada (Jackman, 1985). No caso do desempenho fiscal, é necessária

uma abordagem temporal mais extensa e dinâmica que inclua mais fatores explicativos com efeitos variáveis no decorrer do tempo, enquanto que nas análises de eficácia e eficiência do desempenho municipal, o objeto de análise pressupõe um processo de longo prazo e incremental mais próximo do recorte de dados transversal. Nestas últimas, de forma inovadora nos estudos dos determinantes das políticas públicas no Brasil, são empregados modelos econométricos espaciais que propiciam estimativas mais precisas mediante a redução dos efeitos da dependência espacial entre os municípios (Anselin; Rey, 1991). Infelizmente, não foi possível aplicar análise espacial na abordagem do desempenho fiscal, pois os softwares estatísticos disponíveis (*OpenGeoda* e *IpeaGeo*) não disponibilizam modelos de regressão com dados longitudinais.

Por fim, é importante frisar que diante da premissa de que as inferências causais podem ser melhor complementadas por boa análise descritiva (King; Keohane; Verba, 1994; Brady; Collier, 2004; Trochim; Donnelly, 2008) e devido as características dos dados deste estudo comparado que envolvem um enorme quantitativo de unidades de observação, a tese desenvolve detalhadas análises exploratória de dados (AED) no presente capítulo e também nos capítulos empíricos subsequentes. Seguindo as recomendações de Kastlelec e Leoni (2007), são priorizados os recursos gráficos na medida em que possibilitam descrever as distribuições das variáveis de forma objetiva e clara, além de facilitar as comparações das variáveis seja por períodos, macroregiões ou outras características estruturais como, por exemplo, porte populacional. Portanto, as variáveis relevantes deste trabalho serão descritas por meio de gráficos, sobretudo, do tipo *boxplot* que, em termos gerais, é um método eficiente que sintetiza a posição central dos dados (mediana), sua dispersão, como também a presença de valores discrepantes. Por isso, é considerado como a forma mais prática de comparação entre dois ou mais conjuntos de dados (Reis; Reis, 2001).

Nesta tese, o uso deste método tem como finalidade principal a exposição do grau de heterogeneidade dos municípios brasileiros. De modo a otimizar as análises descritivas, a maioria dos dados, tanto das variáveis explicativas quanto dependentes, são sintetizados em gráficos *boxplot* bivariados que separam os grupos de municípios por porte populacional ou por grandes regiões. A estratégia se justifica, haja vista que são notórias as diferenças entre as cidades de grande porte em relação às menores, como também entre as prefeituras do Norte e Nordeste e das demais regiões. Além disso, essas análises bivariadas tendem a subsidiar as discussões acerca da pertinência e dos efeitos estimados destas variáveis nos modelos explicativos da tese.

### **3.4.2. Variáveis da Pesquisa**

#### **3.4.2.1. Variáveis Dependentes**

O desempenho governamental envolve muitas dimensões e, por isso, pode ser mensurado de inúmeras formas (Weiss, 1998). Nesse sentido, o recorte dessa pesquisa procura incluir variáveis dependentes que possibilitam retratar de maneira inovadora e mais compreensiva possível o papel protagonista das prefeituras municipais na gestão das políticas públicas. Além disso, a escolha de mais de uma dimensão do fenômeno de interesse converge com a percepção de que essa estratégia propicia mais validade aos testes das hipóteses e teorias da investigação (King, Keohane e Verba, 1994).

A tese utiliza diferentes eixos de análise dos resultados da atuação governamental que refletem em um conjunto abrangente de variáveis dependentes. A partir do conceito amplo de gestão de desempenho (*performance management*) que de acordo Aubrey Daniels (2004) inclui um conjunto de atividades para assegurar que os objetivos estabelecidos sejam atingidos. Isto é, as medidas utilizadas visam possibilitar a análise e comparação de como uma determinada instituição, nesse caso as prefeituras, está atingindo os resultados na gestão das políticas públicas. Este conceito se torna ainda mais complexo de se mensurar no Brasil, pois as principais políticas não são de responsabilidade exclusiva de um único ente, mas sim competências comuns entre os três níveis de governo. Entretanto, conforme mencionado, com as mudanças institucionais recentes, os governos locais passaram a cumprir um papel protagonista no setor público brasileiro, sobretudo, na política fiscal e na gestão das principais políticas sociais.

Com efeito, a pesquisa analisa o desempenho através de três eixos de análise que refletem importantes dimensões do desempenho, englobando a qualidade da gestão fiscal, a eficácia e eficiência dos resultados da gestão municipal. Em todas as dimensões supracitadas, foi necessário criar medidas relativas no sentido de evitar comparações entre unidades extremamente diferentes como, por exemplo, São Paulo e uma cidade com menos de cinco mil habitantes. Assim, tais variáveis consistem em medidas relativas que retratam o desempenho da prefeitura em comparação aos seus pares.

Sob a ótica da qualidade da gestão financeira-orçamentária, o enfoque é o desempenho fiscal - arrecadação própria *per capita* e gasto social *per capita*; no âmbito da eficácia governamental, ou seja, a prestação de fato das suas competências, é representada pela capacidade institucional e pela provisão de serviços sociais; além da abordagem da

eficiência das prefeituras, isto é, a relação entre as despesas sociais e seus impactos de médio/longo prazo na qualidade de vida da população. Cada uma destas variáveis serão melhor detalhadas nos capítulos empíricos, porém, cabe aqui mencionar seus aspectos centrais.

No âmbito fiscal, a análise do desempenho do governo não é uma tarefa trivial, haja vista a diversidade de questões subjacentes, sobretudo, em um contexto de relações intergovernamentais complexas como no Brasil. Não obstante, é uma dimensão central retrata a forma com que as políticas são conduzidas, como bem pondera Peters (1991, p. 3): “embora possa parecer muito técnico e difícil de entender, a política fiscal em várias maneiras é apenas um tipo de política pública”.

A abordagem do desempenho da gestão financeira-orçamentária é dividida em duas óticas. Do lado da receita, a variável *arrecadação própria per capita* mensura a qualidade do gestor local na coleta de tributos, ou seja, diante das competências subjacentes a esse processo, como a prefeitura desempenha esta função. A medida consiste no total de recursos das receitas tributárias municipais dividido pelo número de habitantes. O cálculo é realizado com base nos valores declarados entre os anos de 1997 e 2010, incluindo assim três mandatos completos de prefeitos municipais e a metade do atual. No que tange às despesas, as variáveis dependentes - *gastos sociais per capita* - envolvem as execuções declaradas nas seguintes funções orçamentárias<sup>10</sup>: educação, saúde, assistência social, saneamento e habitação, bem como no somatório de todas elas. Distintamente da taxaço que dentre os tipos de políticas públicas é um das mais impopulares e pode incorrer em perdas eleitorais, o esforço alocativo de recursos na área social não apenas é um indicativo de qualidade da gestão dos recursos, como também tende a ser um tipo de gasto positivo em termos de dividendos políticos. Vale ressaltar, todavia, que os indicadores não correspondem de fato à provisão dos serviços públicos, mas sim ao esforço financeiro que a prefeitura despendeu no desenvolvimento da área social, o que possibilita mensurar a competência e o comprometimento do orçamento da prefeitura nessa dimensão em comparação às demais despesas governamentais, como custeio e pessoal, por exemplo. O recorte temporal, nesse caso, incluiu os gastos entre 2002 e 2010, uma vez que antes de 2002 a metodologia do governo aglomerava diferentes áreas em uma mesma função, o que distorce a percepção do grau de investimento num setor específico.

---

<sup>10</sup> Por função orçamentária entende-se o maior nível de agregação das diversas áreas de despesa que competem ao setor público (Portaria MPOG nº 42, de 14 de abril de 1999).



Em ambos os casos, são utilizadas informações provenientes do relatório Finanças do Brasil (Finbra – Dados Contábeis dos Municípios) da Secretaria do Tesouro Nacional (STN)<sup>11</sup> que traz os dados autodeclarados das despesas e receitas de cada município brasileiro. É importante salientar que a forma como as informações são organizadas pela STN impede a combinação dos dados organizados por categoria econômica com as informações de despesas por função. Assim, não é possível, por exemplo, conhecer os dispêndios com pessoal ou investimentos dentro de uma função. Além disso, as informações apresentam um nível de agregação elevado, impedindo a observar de gastos com programas específicos em cada uma das funções.

Em relação à eficácia das prefeituras, como se trata de aspectos multivariados, a agregação desses indicadores é ainda mais complexa. Como alternativa para lidar com a abrangência das características e atividades governamentais, opta-se pelo uso de indicadores compostos ou sintéticos, isto é, índices que agregam várias dimensões empíricas da realidade social em uma única medida (Jannuzzi, 2005). Nesse sentido, o desempenho local será retratado por meio de índices compostos de capacidade institucional e de provisão de serviços. A primeira envolve aspectos relativos às capacidades disponíveis no plano local como a estruturação dos órgãos, legislação, articulação institucional, instrumentos e recursos de gestão, dentre outros aspectos. Enquanto a segunda medida se fundamenta na noção de produtos em função das atribuições constitucionais das prefeituras. Em outras palavras, refere-se mais diretamente às ações e serviços sociais prestados à população.

Assim, foram elaborados os índices sintéticos ou compostos em nível municipal para as seguintes áreas da política social: educação, saúde, assistência social e habitação. O método de agregação foi análise de componentes principais (ACP) que, de forma geral, aplica-se à identificação de fatores que apontem objetivamente para a agregação e redução de um conjunto de medidas. As informações primárias são provenientes da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC/IBGE)<sup>12</sup>, do Censo Educacional (INEP)<sup>13</sup> e de

---

<sup>11</sup> O Relatório Finbra é elaborado anualmente em atendimento à Lei 4.320, de 17 de março de 1964 e do artigo 51 da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF (Lei Complementar nº 101 de 04 de maio de 2000). A extração foi realizada em setembro de 2011.

<sup>12</sup> A Pesquisa de Informações Básicas Municipais - MUNIC possui âmbito nacional e é realizada na totalidade dos municípios do país. Define-se como uma pesquisa institucional e de registros administrativos da gestão pública municipal, porém também investiga vários aspectos da realidade local como equipamentos culturais, de segurança pública, meios de comunicação existentes, dentre outros. Desde a primeira edição da MUNIC, em 1999, tem-se ampliado os diagnósticos para variados campos das políticas públicas que, inclusive, contam com suplementos especiais como Suplemento de Assistência Social em 2009. A unidade de análise da pesquisa é a prefeitura que junto com seus órgãos vinculados respondem aos questionários aplicados *in loco* pelos técnicos do IBGE. Os resultados são disseminados via portal do IBGE na internet (IBGE, 2010).

dados do DATASUS<sup>14</sup> e SENARC/MDS<sup>15</sup>. Tais medidas ordenam as prefeituras de acordo com um conjunto de indicadores atribuindo valores entre 0 a 100. De modo expor como as variáveis foram elaboradas, o capítulo 5 dedica um apêndice que apresenta a seleção de indicadores primários, transformação das variáveis e, principalmente, a escolha do método de aglutinação mais apropriado.

No que tange ao terceiro eixo de análise, as variáveis dependentes almejam captar a dimensão da eficiência, ou seja, a capacidade dos governos locais em reverter os investimentos sociais em prol da melhoria das condições de vida da sua comunidade. Dessa forma, a avaliação não é focada apenas na evolução dos indicadores sociais da população, haja vista que essas medidas de longo prazo normalmente são fortemente afetadas por uma gama de variáveis fora da competência das prefeituras, como o nível de desemprego, inflação, processo migratório e etc. (Weiss, 1988; Jannuzzi, 2005). O objetivo, contudo, é mensurar a competência dos políticos municipais em melhorar a produtividade diante dos recursos disponíveis.

Para tanto, a tese opta pela metodologia não paramétrica denominada Análise Envoltória de Dados (*Data Envelopment Analysis - DEA*) que, em síntese, permite analisar a eficiência relativa de insumos (*inputs*) e resultados (*outputs*) de unidades produtivas (Cooper; Rohdes, 1981), nesse caso das prefeituras. Devido a complexidade deste método, o detalhamento da aplicação e os resultados estão expostos no apêndice do capítulo. Cabe mencionar, porém, que a finalidade não é analisar o grau de eficiência absoluta das

---

<sup>13</sup> O censo escolar consiste num levantamento detalhado de dados da educação realizado anualmente pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP/MEC) em parceria com os governos municipais e estaduais. O objetivo é fornecer informações e estatísticas para a realização de diagnósticos e análises sobre a realidade do Sistema Educacional Brasileiro, subsidiando o planejamento para a definição e a implementação de políticas orientadas para a promoção da equidade, efetividade e qualidade do ensino. Ademais, os dados relativos ao número de alunos matriculados no ano anterior servem como critério para os repasses de recursos do Governo Federal aos estados e municípios. Desde 2007, o INEP também disponibiliza uma série de indicadores sobre, por exemplo, rendimento escolar.

<sup>14</sup> Datasus é o Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde (SUS) que disponibiliza informações da situação sanitária do país. O sítio eletrônico da instituição fornece dados sobre assistência à saúde da população, os cadastros das redes hospitalares e ambulatoriais, além do cadastro dos estabelecimentos de saúde que são coletados anualmente em cooperação com as secretarias de saúde estaduais e municipais.

<sup>15</sup> Os dados da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) referem-se aos Índices de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família (PBF). Trata-se de um indicador que, em termos gerais, avalia o desempenho da execução local do programa que varia entre 0 a 1, sendo composto pela média aritmética de três índices: i) do cadastro único; ii) de educação (crianças com informações de frequência escolar) e; iii) de saúde (famílias com acompanhamento das condicionalidades de saúde). Tais medidas retratam a capacidade da execução local em identificar as famílias em situação de pobreza e monitorar o atendimento de tais serviços de forma articulada com as respectivas secretarias responsáveis (MDS, 2007).

prefeituras, mas sim a eficiência relativa - posicionamento entre elas. Logo, as variáveis dependentes desta dimensão são os *percentuais de eficiência relativa* prefeitura nas seguintes áreas: educação, saúde e habitação/saneamento. Para tanto, do lado do insumo, são utilizados os percentuais médios de gastos municipais em relação à despesa total nas três áreas supracitadas, entre 2000 e 2010<sup>16</sup>.

Observa-se que a política de assistência social não foi incluída, tendo em vista a ausência de dados específicos dessa área, especialmente nos Censos Demográficos<sup>17</sup>, ao passo que, os recursos de saneamento foram adicionados à função habitação, pois os indicadores sociais (*outputs*) selecionados são altamente vinculados, como por exemplo, o percentual de domicílios sem água canalizada. Pelo lado dos resultados, os indicadores são subdivididos também nessas mesmas áreas temáticas de políticas públicas e consistem na evolução das medidas sociais entre os anos de 2000 e 2010.

Em cada capítulo empírico, as variáveis dependentes da pesquisa são discutidas e descritas de maneira mais aprofundada. A tabela 3.1 sintetiza seus cálculos, fontes e recorte temporal.

**Tabela 3.1. Relação das Variáveis de Desempenho das Prefeituras**

Desempenho	Variável	Cálculo	Fonte	Período
Fiscal	Arrecadação <i>per capita</i>	Razão do total de recursos das receitas tributárias municipais sobre o número de habitantes	Finbra (STN)	1997-2010
	Gasto <i>per capita</i> na Educação	Razão da execução orçamentária na educação sobre o número de habitantes		
	Gasto <i>per capita</i> na Saúde	Razão da execução orçamentária na saúde sobre o número de habitantes		
	Gasto <i>per capita</i> na Assistência Social	Razão da execução orçamentária na assistência social sobre o número de habitantes	Finbra (STN)	2002-2010
	Gasto <i>per capita</i> em Saneamento	Razão da execução orçamentária em saneamento sobre o número de habitantes		
	Gasto <i>per capita</i> na Habitação	Razão da execução orçamentária na habitação sobre o número de habitantes		
	Gasto Social <i>per capita</i>	Soma dos gastos <i>per capita</i> na educação, saúde, assistência social, saneamento e habitação		
Eficácia	Capacidade Institucional (Educação, Saúde, Assistência Social e Habitação), Provisão de Serviços (Educação, Saúde, Assistência Social e Habitação)	Índice Sintético elaborado a partir da aplicação do método de análise de componentes principais	MUNIC (IBGE), Censo Educacional/INEP, DATASUS e SENARC/MDS	2008 e 2009
Eficiência	Eficiência Relativa Municipal Educação			
	Eficiência Relativa Municipal Saúde	Percentual de Eficiência Relativa elaborada com base no método de Análise Envoltória de Dados	Finbra (STN) e Censo Demográfico (IBGE)	2000-2010
	Eficiência Relativa Municipal Habitação			

<sup>16</sup> Os dados também são provenientes relatório Finanças do Brasil (Finbra – Dados Contábeis dos Municípios) da Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

<sup>17</sup> O Censo Demográfico é um conjunto de dados estatísticos sobre as características e condições de vida da população. No Brasil, o levantamento é realizado de dez em dez anos pelo IBGE e consiste na coleta de dados a partir de visitas a todos os domicílios, em 2010, cerca de 67,6 milhões de domicílios nos 5.565 municípios do país.

### 3.4.2.2. Variáveis Independentes

A inclusão das variáveis independentes nos modelos estatísticos vai variar de acordo com cada dimensão de desempenho governamental analisada e suas aplicações nos modelos serão discutidas nos capítulos empíricos. A seleção e tratamento dessas variáveis tiveram não apenas a atenção com o rigor e precisão metodológica, como também uma forte preocupação com as suas capacidades de testar importantes princípios teóricos. Por isso, as variáveis independentes mais relevantes procuram representar de forma mais crível e fidedigna as teorias que são testadas pelas hipóteses da pesquisa. Este tópico demonstra como elas foram mensuradas e como estão distribuídas. Assim, faz-se uso de ferramentas visuais para facilitar a exposição destas medidas.

A primeira variável é *competição eleitoral*, isto é, o quanto as disputas por cargos majoritários são acirradas nos municípios brasileiros<sup>18</sup>. Existem diversas formas de se calcular esse indicador (Cleary, 2007), mas o método mais utilizado é o Número Efetivo de Partidos (NEP), elaborado por Laakso e Taagepera em 1979<sup>19</sup>. Em termos simples, o NEP corresponde ao número de partidos viáveis ou importantes dentro do processo eleitoral, incluindo partidos com votações menos expressivas. Recentemente, Grigorii Golosov (2010) desenvolveu uma versão mais sofisticada do índice que corrigiu alguns problemas matemáticos. Segue a fórmula atual:

$$N_p = \sum_{i=1}^x \frac{1}{1 + \left(\frac{s_1^2}{s_i}\right) - s_i}$$

Onde,

$N_p$  = número efetivo de partidos

$S_1$  = tamanho do maior componente (votação)

$S_i$  = tamanho do n componentes (cada votação do processo eleitoral)

Para facilitar a compreensão, numa situação hipotética na qual um único candidato receba todos os votos válidos, o NEP seria de 1, ou seja, não há competição. Em

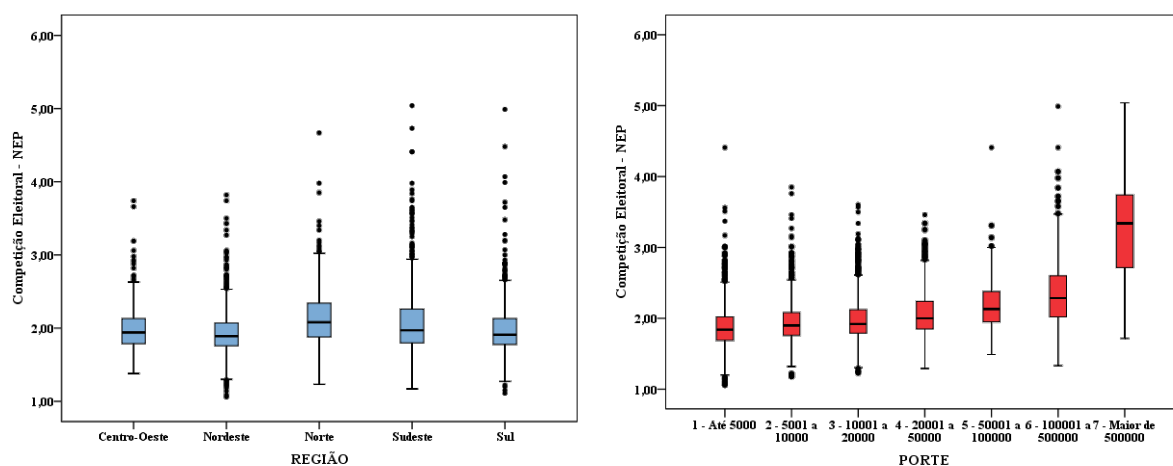
<sup>18</sup> Como o foco são os determinantes do desempenho do governo local, mais especificamente o prefeito municipal, a pesquisa não utiliza o grau de competição nos cargos legislativos. Aspectos relativos a esse Poder serão analisados sobe a ótica do seu relacionamento com o Executivo.

<sup>19</sup> O indicador foi formulado com base no índice de fracionalização de Douglas Rae que propôs uma adaptação do índice de Herfindahl–Hirschman (H-H), medida padrão de dispersão-concentração de indústrias e mercados nas estatísticas econômicas (Laakso; Taagepera, 1979).

uma situação mais competitiva na qual sete candidatos obtivessem 10% dos votos e quinze alcançassem 1%, o índice seria 10,64.

A média da competição entre prefeitos nas últimas quatro eleições municipais não é acentuada, gira em torno de dois (2), todavia, é possível identificar uma ampla variedade entre as municipalidades no Brasil. Se por um lado, observa-se uma relativa uniformidade das médias e desvio-padrão entre os NEPs quando distribuídos por região, por outro, a partir do gráfico 3.2 é possível verificar que ao serem separados por porte populacional o cenário é distinto. Nesse caso, quanto maior a população mais acirradas tendem a ser as eleições. Tal fenômeno pode ser explicado tanto em função do dinamismo e diversidade dos grandes centros urbanos quanto pela regra eleitoral de dois turnos em cidades com mais de 200 mil eleitores, o que tende a incentivar um número maior de candidaturas.

**Gráfico(s) 3.2. Média da Competição Eleitoral nos municípios (1996-2008), por região e porte populacional**



Fonte: TSE.

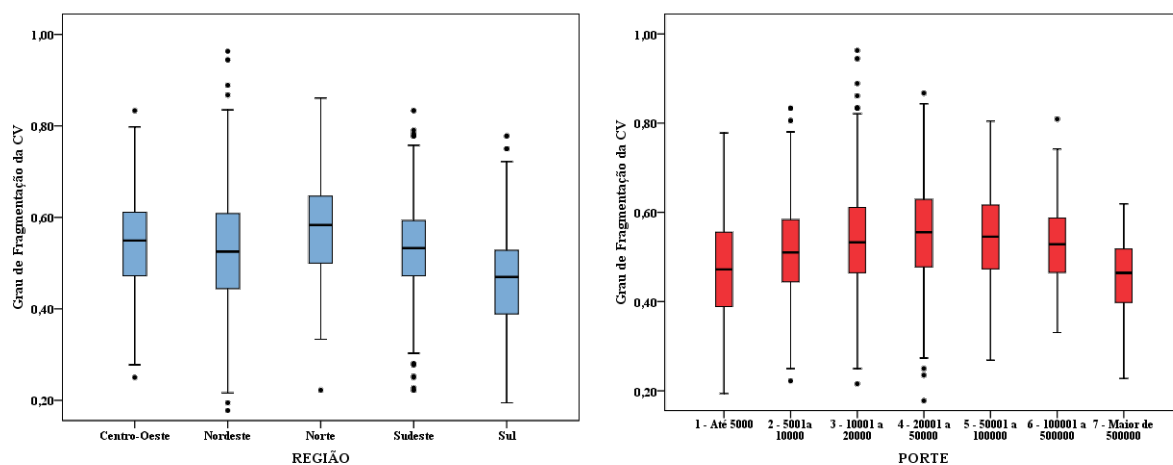
Elaboração Própria.

É importante mencionar, contudo, que na série histórica da competição eleitoral nos municípios, observa-se a não existência de um padrão consolidado de competição para o Executivo municipal. No período de 1996 a 2008, o coeficiente médio de correlação do número efetivo de partidos entre as eleições é menor que 10%.

As variáveis que envolvem o Poder Legislativo municipal são *fragmentação do Legislativo e base do Executivo na Câmara dos Vereadores (CV)*. A primeira é um índice de dispersão da participação de cada partido na Câmara Municipal e corresponde à razão entre

número de partidos com representação e o total de cadeiras. Assim a relação é inversa - quanto mais fragmentado, menor o valor da medida. Em um caso extremo, o índice 1 (um) indicaria a existência de apenas um partido no Legislativo, ou seja, ausência de fragmentação no Legislativo, enquanto numa situação hipotética oposta, o município de São Paulo que possui o maior número de vereadores, a fragmentação pode chegar a 0,018 caso cada partido tenha somente um vereador. Conforme discutido no capítulo anterior, o pressuposto é que quanto maior a fragmentação, mais difícil tende a ser a governabilidade. Com base no gráfico a seguir, nota-se que as distribuições são de modo geral simétricas. No recorte regional, prevalecem Câmaras dos Vereadores menos fragmentadas nas regiões Centro-Oeste e Norte. Quanto ao porte, os resultados indicam que os grupos de municípios de porte mediano são os que possuem menos fragmentação, porém distintamente do caso da competição eleitoral, não se identifica a relação direta entre aumento da população e níveis de fragmentação legislativa.

**Gráfico(s) 3.3. Média da Fragmentação nas Câmaras de Vereadores (1996-2008), por região e porte populacional**



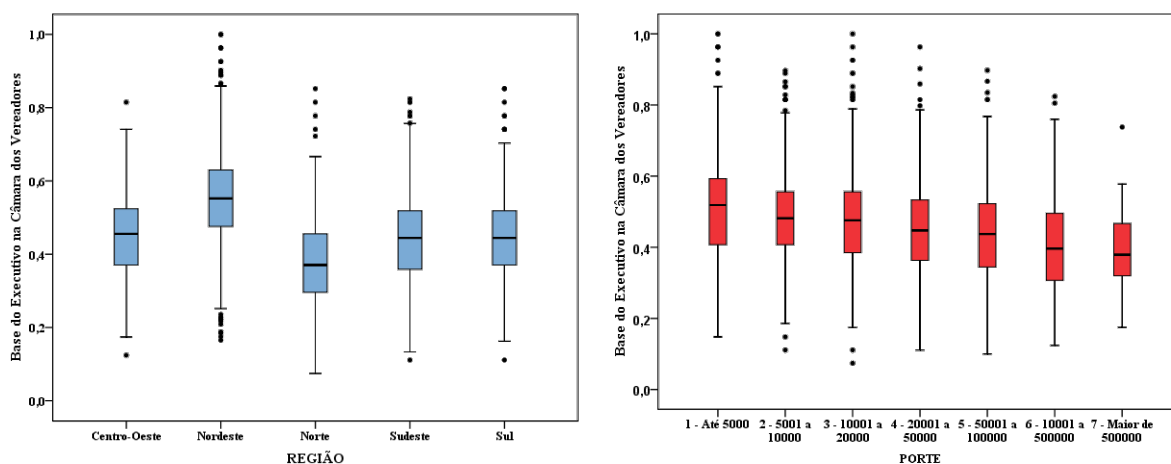
Fonte: TSE;

Elaboração Própria.

Em relação ao tamanho da base governista, a variável é calculada por meio do percentual de vereadores eleitos que são do partido ou coligação vencedora das eleições majoritárias. Nesse caso, quanto mais próximo a cem por cento (100%) maior o apoio que o prefeito teoricamente disporia na Câmara. Assim como na variável anterior, o gráfico 3.4 demonstra diferenças nítidas entre as regiões do país, porém o destaque são as prefeituras do Nordeste com as maior número de prefeituras acima da média nacional. Na análise por porte,

nota-se o inverso da competição eleitoral, isto é, quanto maior a população, menores as bases governistas, ao menos do ponto de vista formal.

**Gráfico(s) 3.4. Média da Base do Executivo nas Câmaras dos Vereadores (1996-2008), por região e porte populacional**



Fonte: TSE;

Elaboração Própria.

No que tange ao eixo partidário, a primeira variável é *ideologia do partido do prefeito* que é calculada pelas estimativas de posicionamento ideológico de Power e Zucco Jr. (2008)<sup>20</sup> e adaptações de Aline Machado (2011)<sup>21</sup>, ambas sumarizadas no Anexo A. Apesar das críticas e limitações da metodologia de análise da questão da ideologia partidária, em especial, no Brasil, essas estimativas são a forma mais objetiva e consistente dessa medida na literatura nacional. Com base na premissa de que todos os partidos possuem uma posição ideológica clara, as estimativas foram elaboradas com base em *surveys* realizados com congressistas que se posicionam numa escala de 1 (esquerda) e 10 (direita) e também posicionam os demais partidos usando a mesma escala. Outra alternativa seria o uso de uma variável dicotômica (0 ou 1) com base na autodeclaração dos partidos, no entanto, além da metodologia de Power e Zucco Jr. ser bem mais robusta, suas estimativas, captam mais

<sup>20</sup> As pesquisas são conduzidas desde 1990, mas para fins desta tese, serão utilizadas as estimativas referentes aos anos de 1990, 1993, 1997, 2001 e 2005.

<sup>21</sup> Como as estimativas de Power e Zucco Jr. incluem dezessete (17) partidos, muitos partidos pequenos ou nanicos foram excluídos dos resultados das pesquisas. Por isso, foram utilizadas também as estimativas de Aline Machado (2011) que os classifica como partidos pequenos de esquerda e direita e, posteriormente, calcula suas estimativas de posicionamento ideológico de acordo com média de dois partidos moderados de esquerda (Partido Democrático Trabalhista - PDT e Partido Socialista Brasileiro - PSB) e dois pragmáticos de direita (Partido Trabalhista Brasileiro - PTB e Partido Liberal - PL, atual Partido da República - PR), respectivamente.

variação entre as siglas e acompanham as mudanças no decorrer do tempo, como por exemplo, a tendência de partidos ao se tornarem governo (federal), como PT e PC do B, caminharem mais na escala para a direita e, no sentido contrário, os partidos que estão na oposição, PSDB e DEM, se posicionarem mais a esquerda (Power; Zucco Jr, 2008).

Cabe salientar que apesar dessas estimativas terem sido elaboradas a partir da percepção ideológica dos parlamentares em nível federal, isso não necessariamente é um aspecto limitante da aplicação na esfera local, principalmente, porque no Brasil o trânsito dos políticos entre cargos de diferentes esferas de governo é prática comum. Muitos deputados e senadores são ex-prefeitos e mesmo durante seus mandatos costumam participar de pleitos municipais. Por exemplo, em 2008, aproximadamente 20% dos integrantes da Câmara dos Deputados foram candidatos a prefeito<sup>22</sup>.

Com relação ao alinhamento partidário entre chefes de governo de diferentes níveis, as medidas visam captar a sua influência sobre as políticas públicas. Considerando que as eleições municipais ocorrem no intervalo do mandato dos governadores e do presidente da República, as variáveis *prefeito do partido do governador* e *prefeito de partidos da base do Executivo federal* serão mensuradas por anos de alinhamento quanto pelos valores de 1 para caso de alinhamento e 0 para o oposto, dependendo recorte de dados do modelo estatístico. Na primeira variável, em uma situação ilustrativa na qual o prefeito do DEM foi eleito em 1996 num estado com governador do mesmo partido, mas que perdeu a eleição seguinte do estado, são atribuídos dois anos de alinhamento ou o valor 1 para os anos de 1997 e 1998. Essa variável será elaborada mediante análise de convergência entre partidos e não entre coligações.

No que tange ao governo federal, a variável se refere à participação ou não do partido do prefeito na coalizão de sustentação do presidente e também serão medidas por anos de alinhamento e pelos valores de 1 para afirmativo e 0 para o oposto. São considerados partidos da base aqueles que no primeiro ano de mandato possuem ao menos um ministro de Estado filiado ao seu quadro.

A última variável desse eixo é *prefeituras governadas pelo Partido dos Trabalhadores* que assim como as anteriores também serão medidas por anos e também como

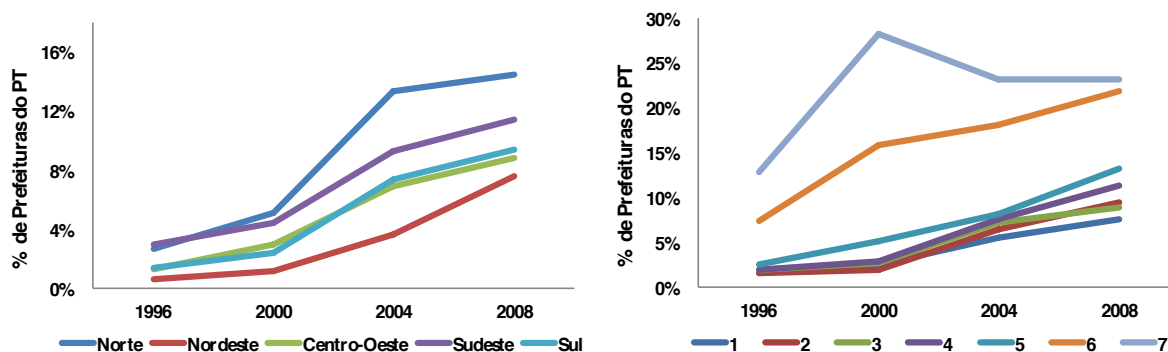
---

<sup>22</sup> Levantamento realizado pelo sítio eletrônico [www.congressoemfoco.com.br](http://www.congressoemfoco.com.br), acessado em 12/09/2011.



uma variável dicotômica<sup>23</sup>. Numa situação hipotética na qual o PT tenha ganhado as eleições de 2000 e de 2004, mas perdeu em 2008, a variável do município seria oito anos ou 1 entre os anos de 2001 a 2008. O gráfico(s) 3.5 traz a evolução das prefeituras governadas pelo PT nas últimas quatro eleições, demonstrando que a legenda cresceu significativamente em todas as regiões, o que corrobora com a perspectiva de um partido nacionalmente institucionalizado. Do mesmo modo, o partido também passou por um processo de reposicionamento dentro dos grupos de municípios na medida em que deixou de ser restrito às metrópoles e, principalmente, depois de 2004 se distribuiu de forma mais homogênea nas pequenas e médias cidades.

**Gráfico(s) 3.5. Evolução das Prefeituras governadas pelo PT (1996-2008), por região e porte populacional**



Fonte: TSE;

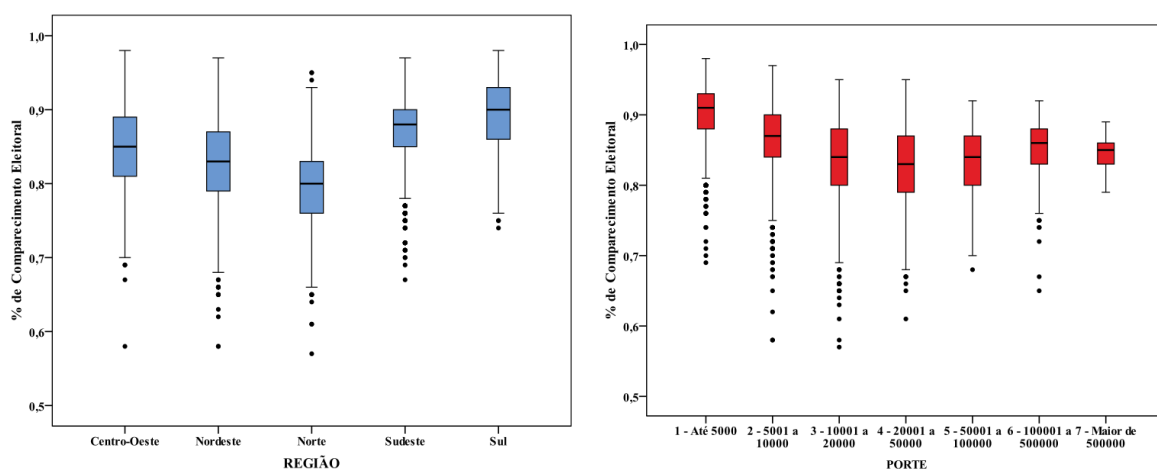
Elaboração Própria.

No eixo de participação social, a disponibilidade de dados em nível local no Brasil é relativamente escassa. A única informação que possui regularidade é o *comparecimento nas eleições (turnout)*, uma *proxy* de mobilização política (Biderman; Avelino, 2007; Arretche; Rodden, 2004), muito utilizada, principalmente, em países de votos facultativos. Outra alternativa seria utilizar percentual de votos válidos, entretanto, esta variável não demonstrou nos modelos estimativas diferentes em relação ao comparecimento eleitoral, o que pode ser explicado pelo alto grau de correlação entre estas duas variáveis que chega a quase 90%

<sup>23</sup> Nessas três variáveis não são captadas eventuais mudanças durante os mandatos decorrentes de processos de impeachment, renúncia, falecimento, dentre outras, uma vez que o Tribunal Superior Eleitoral somente fornece os resultados das eleições e não faz o monitoramento sistemático dos mandatos.

A análise das médias do comparecimento eleitoral, gráfico(s) 3.6, indica que as regiões Sul e Sudeste possuem percentuais maiores enquanto o Norte e Nordeste estão no outro extremo. Uma explicação para essa situação é a histórica prevalência da migração de cidadãos dessas últimas para as regiões mais ricas do país, o que refletiria em maiores taxas de abstenção eleitoral. Quanto ao porte, a análise descritiva também indica diferenças, com destaque para os maiores percentuais estarem nas cidades com populações menores.

**Gráfico(s) 3.6. Média do Percentual de Comparecimento Eleitoral nas Eleições Majoritárias Municipais (1996-2008), por região e porte populacional**



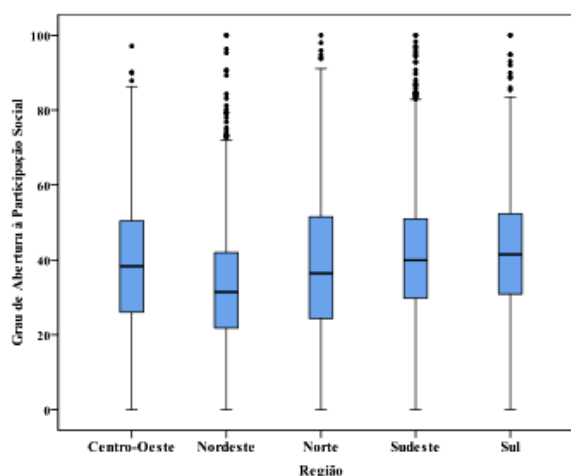
Fonte: TSE;

Elaboração Própria.

Ademais, a participação não se resume às eleições, uma vez que engloba um conjunto mais amplo de atividades com vistas a externar demandas e pressionar os políticos como protestos, passeatas, contatos diretos, via organizações da sociedade civil, dentre outras. No caso brasileiro, a Constituição de 1988 e as suas regulamentações fomentaram a propagação de instituições participativas dentro do processo de políticas públicas em todas as esferas de governo e, sobretudo, na gestão das principais políticas sociais. A despeito da ampla literatura acerca da dinâmica da participação social no Brasil (Avritzer, 2010), Pires e Vaz (2010) afirmam que ainda são escassos os trabalhos que abordam o impacto dessas instâncias de controle social sobre a atuação dos governos, dado as limitações metodológicas e de disponibilidade de dados.

Entretanto, devido às restrições de dados de todas as municipalidades<sup>24</sup>, não é possível mensurar com mais detalhes a participação efetiva. Não obstante, diante das informações da MUNIC/IBGE (2009), foi possível elaborar a variável *Grau de Abertura à Participação Social* que mede o quanto estão estruturadas e como funcionam as instâncias de deliberação, fiscalização e controle social em nível local. O apêndice A deste capítulo apresenta como foi formulada os índices sintéticos. Como os municípios foram divididos por porte populacional durante a elaboração dos indicadores, a análise descritiva expõe suas distribuições por região. O gráfico 3.7 indica que a abertura à participação tende a ser maior nas regiões mais desenvolvidas, muito embora as diferenças não sejam tão grandes.

**Gráfico 3.7. Índices de Grau de Abertura à Participação Social, por região**



Fonte: TSE;

Elaboração Própria.

Finalmente, outras variáveis que mesmo sem estarem relacionadas com as hipóteses da pesquisa serão utilizadas por terem caráter político. A primeira é a variável *partido reeleito* que é mensurada tanto por anos quanto pelos valores de 1 para caso de alinhamento e 0 para o oposto e visa testar a premissa de que a continuidade de um partido no governo tende a significar mais experiência na gestão e, logo, gerar melhores resultados nas políticas públicas. As variáveis *ano eleitoral no município* e *estadual/nacional* fundamentam-

<sup>24</sup> Vale menção à medida de Pires e Vaz (2010), Índice Municipal de Institucionalização da Participação (IMIP), um indicador sintético que agrega quatro dimensões (densidade, diversidade, durabilidade e potencial deliberativo). Para tanto, os autores aplicaram a técnica de análise de componentes principais (ACP) na base de dados do Projeto Democracia Participativa (DCP-UFMG). Apesar da sofisticação metodológica e detalhamento de aspectos importantes da temática, a amostra é bem restrita, composta por apenas 36 municípios com mais de 100 mil habitantes, o que minimiza as possibilidades de generalização e replicação dos métodos utilizados na elaboração do indicador.

se na teoria do ciclo de negócios (*political business cycle*) e almeja medir os efeitos da agenda do ciclo eleitoral sobre o desempenho do município. Na tese, elas serão utilizadas nas análises do comportamento fiscal, ou seja, se ocorre aumento da despesa na área social ou adiamento da cobrança de impostos em períodos de eleições municipais para melhorar a imagem da gestão perante os eleitores (Nordhaus, 1975; Tabellini; Persson, 1999).

Com relação aos controles, o debate teórico dos determinantes das políticas públicas reconhece que a margem de manobra dos partidos e governantes é influenciada, em diferentes graus, por fatores de diversas ordens e pelo legado de políticas previamente implementadas (Arretche, 2000). Por isso, um conjunto de aspectos de natureza socioeconômica, demográfica e administrativa será utilizado como variáveis de controle, todavia, como elas variam consideravelmente de acordo com os modelos econométricos, para facilitar a compreensão elas serão discutidas em cada capítulo empírico.

Não obstante, a renda municipal, taxa de urbanização e população também serão utilizados em todos os modelos da pesquisa de forma interativa com as seguintes variáveis políticas: prefeituras do PT, ideologia, competição eleitoral e participação política. O objetivo é avançar nas análises do impacto destes aspectos políticos, incluindo também seus efeitos quando condicionados a fatores estruturais. A premissa a ser testada é que a influência política também varia de acordo com o contexto na qual está inserida.

De forma a sintetizar as variáveis independentes, a tabela 3.2 as apresenta com suas fontes e recortes temporais:

**Tabela 3.2. Relação das Variáveis Independentes**

<b>Variável</b>	<b>Fonte</b>	<b>Período</b>
Competição Eleitoral		
Fragmentação do Legislativo		
Prefeituras governadas pelo PT	TSE	Eleições Municipais (1996 a 2008)
Ano Eleitoral no Município		
Percentual de Comparecimento Eleitoral		
Base do Executivo na Câmara dos Vereadores	TSE	Eleições Municipais (2000 a 2008)
Partido Reeleito		
Prefeito do Partido do Governador	TSE	Eleições majoritárias (1994 a 2008)
Prefeito da base do Executivo federal		
Ideologia do Partido do Prefeito	Estimativas em Power e Zucco Jr (2008) e Machado (2010)	1993, 1997, 2001 e 2005
Grau de Abertura Participação Social	MUNIC/IBGE	2009
Ano Eleitoral Estadual e Nacional	TSE	Eleições majoritárias (1998 a 2010)

É importante destacar ainda que a despeito da relativa carência de informações sobre os governos locais no Brasil, especialmente, comparando-se aos sistemas estatísticos oficiais de países desenvolvidos, as variáveis da pesquisa incluem um conjunto bem diversificado e capaz de capturar aspectos essenciais na explicação de um fenômeno complexo como o desempenho governamental. Além disso, as bases de dados da pesquisa são oriundas de instituições reconhecidas pela legitimidade e credibilidade das suas informações, haja vista que tais organizações possuem um forte perfil profissional e técnico, adotam procedimentos e metodologias consistentes e estáveis de coleta e tratamento dos dados, bem como divulgam as informações com periodicidade e transparência (Schwartzman, 2004).

## APÊNDICE A - GRAU DE ABERTURA À PARTICIPAÇÃO SOCIAL

Nesse apêndice são apresentadas a metodologia e as escolhas realizadas na elaboração do indicador sintético de *grau de abertura à participação social*. Antes de mais nada, é importante discutir de forma sucinta como podem ser construídas essas medidas.

Primeiro, o termo indicador sintético é oriundo do inglês, *synthetic index*, sendo utilizado para sumarizar questões complexas ou multidimensionais, para facilitar interpretações como também para classificar e ordenar unidades de análise de modo a auxiliar avaliações e/ou tomada de decisões (Scandar Neto, 2006). Entretanto, o processo de construção não é simples, envolve estágios nos quais julgamentos devem ser feitos (Scandar Neto; Jannuzzi; Silva, 2008).

Inicialmente, deve-se escolher o marco ordenador, isto é, quais os fatores que melhor representam o fenômeno analisado, neste caso, devido às particularidades da participação da sociedade civil nos processos de formação das políticas públicas (*polycymaking*) municipais, foram selecionados aspectos relativos à estrutura e ao funcionamento das instâncias de controle social no município.

A segunda etapa envolve a seleção dos dados primários que devem ser transformados na mesma escala para possibilitar comparações. Os indicadores primários, apresentados na tabela a seguir, são provenientes das respostas sintetizadas pela MUNIC (2009) que embora restritos propiciam condições de mensurar o quanto estão estruturadas e como funcionam as instâncias de controle social em nível local. Os municípios foram divididos em sete portes populacionais<sup>25</sup>, haja vista que a comparação sem esse recorte poderia trazer prejuízos à medida. Em outras palavras, municípios de porte médio e pequeno, mesmo que possuam instâncias participativas estruturadas, apresentariam índices baixos quando comparados às grandes cidades que tendem a possuir maior número de conselhos temáticos.

A etapa seguinte é a escolha do método de aglutinação, neste caso, entre Análise de Componentes Principais (ACP) e Análise Multicritério (AM).

---

<sup>25</sup> A classificação de porte populacional é a mesma utilizada pelo IBGE, caracterizada por sete portes: até 5.000 habitantes; de 5.001 até 10.000; de 10.001 até 20.000 habitantes; de 20.001 até 50.000; de 50.001 até 100.000 habitantes; 100.001 até 500.000 e; acima de 500.000 habitantes.

A análise de componentes principais<sup>26</sup> é um tipo de análise fatorial que, em suma, aplica-se à identificação de fatores que apontem objetivamente para a agregação e redução de um conjunto de medidas. O seu emprego é defendido, pois propicia menor perda de poder explicativo dos dados originais e menor grau de subjetividade do pesquisador. A principal finalidade é formar novas variáveis que são combinações lineares das variáveis primárias. Assim, diferentemente da definição arbitrária de pesos, a metodologia aproveita o grau de correlação medido entre as variáveis e cria um índice correspondente a uma média ponderada dessas variáveis.

A segunda opção de aglutinação de dados é a análise multicritério<sup>27</sup>, uma técnica mais recente, sobretudo, no campo das políticas públicas. Sua aplicação tem como objetivo principal ordenar as unidades de análise a partir da consideração do posto que cada uma delas ocupa no indicador original e não o seu respectivo valor em si. Nesse caso, a tese empregou a técnica de pesquisa operacional intitulada Promethée (*Preference Ranking Organization Method for Enrichment Evaluation*) que compara pares de unidades (municípios) para cada critério, gerando uma classificação que resulta no respectivo índice ou *score* síntese para o município, baseado em todas as suas características comparadas.

Elaborados os indicadores com base nas duas técnicas de aglutinação, a última etapa é a comparação e escolha do método com base nos seus resultados. Para tanto, seguindo Scandar Neto (2006), faz-se uso da regressão linear simples no sentido de medir a associação entre os índices sintéticos e suas variáveis originais. A partir da tabela A.1, é possível perceber que o método de análise de componentes principais apresenta uma média de quase o dobro, portanto, seus índices foram utilizados pela pesquisa.

---

<sup>26</sup> Para aprofundar-se no método de análise de componentes principais, ver Hair et al. (2005).

<sup>27</sup> Para aprofundar-se no método de análise multicritério para tomada de decisão, ver Neto, Jannuzzi e Silva (2008).

**Tabela A.1. Indicadores, Forma de Cálculo e Coeficientes de Determinação**

Indicador Original	Cálculo	R <sup>2</sup> segundo o método de aglutinação	
		AM	ACP
Quantitativo de Conselhos	0 a 18	0.269	0.774
Composição (paritários)	Percentual (%)	0.122	0.037
Caráter (consultivo, deliberativo, normativo e fiscalizador)	0,25 para cada atribuição	0.377	0.77
Frequência de Reuniões	% de conselhos com reuniões nos doze meses	0.12	0.091
<b>Média R<sup>2</sup></b>		<b>0.222</b>	<b>0.418</b>

Cabe mencionar que também foram rodadas regressões entre os indicadores originais e os índices provenientes de AM e ACP para cada porte, contudo, as médias dos coeficientes em todos os casos se mantiveram bem próximos aos expostos acima. Para facilitar as análises, os índices foram transformados visando à normalização de seus valores, dentro de uma escala de 0 a 100. Assim, utilizou-se a fórmula a seguir:

$$IS_i^X = \left[ \frac{X_i - X_{min}}{X_{max} - X_{min}} \right] * 100 = 0...100$$

Onde,

IS = Índice Sintético

X<sub>i</sub> = Índice observado

X<sub>min</sub> = Valor mínimo

X<sub>max</sub> = Valor máximo

Por fim, a tabela A.2 traz os percentuais de variação do primeiro componente e as respectivas cargas fatoriais, utilizado para o cálculo dos índices, separada por porte populacional:



**Tabela A.2. Relação do % de variação e cargas do 1º Componente**

Variável	Carga Fatorial (por porte)						
	1	2	3	4	5	6	7
Quantitativo de Conselhos Municipais	0.936	0.934	0.926	0.944	0.943	0.941	0.877
Composição dos Conselhos	-0.148	-0.128	-0.260	-0.104	-0.353	-0.217	-0.239
Caracter dos Conselhos	0.912	0.909	0.887	0.930	0.915	0.916	0.820
Reuniões nos últimos doze meses	-0.315	-0.386	-0.426	-0.250	-0.131	0.207	0.133
<b>% de Variação Explicada*</b>	<b>46%</b>	<b>47%</b>	<b>47%</b>	<b>46%</b>	<b>47%</b>	<b>45%</b>	<b>38%</b>

\* Medida pelos Initial Eigenvalues ou raiz latente

## ANEXO A

Tabela A.3. Estimativas de Ideologia

<b>Legenda*</b>	<b>1993</b>	<b>1997</b>	<b>2001</b>	<b>2005</b>
PMDB	5.16	5.75	6.18	6.12
PRN	8.27			
PSDB	4.39	6.21	6.29	6.26
PT	2.02	1.89	2.27	3.83
PSB	2.34	2.81	2.84	3.55
PDT	3.50	3.23	3.46	4.02
PDS	7.90			
PTB	6.67	7.33	6.96	6.80
PFL	7.72	8.48	8.58	8.02
PDC	7.90			
PP (antigo)	6.12			
PP (novo)				7.89
PPR	7.90			
PPS	2.90	3.04	3.65	3.84
PPB		8.37	8.64	7.89
PL	7.36	7.50	6.94	6.69
PC do B	1.48	1.60	1.66	2.73
PTR				
PST	7.02	7.41	6.95	
PSC	7.02	7.41	6.95	6.74
PMN	1.48	1.60	1.66	2.73
PRS				
PCN				
PD				
PRP	7.02	7.41	6.95	6.74
PSD	7.02	7.41	6.95	
PT do B	7.02	7.41	6.95	6.74
PSU				
PNT				
PSL	7.04	7.41	6.95	6.74
PRONA	7.02	7.41	6.95	6.74
PS				
PBM				
PEB				
PV	2.92	3.02	3.15	3.78
PSTU	1.48	1.60	1.66	2.73
PCB	1.48	1.60	1.66	2.73
PTRB	7.02			
PSN		7.41		
PTN		7.41	6.95	6.74
PAN		7.41	6.95	6.74
PSDC		7.41	6.95	6.74
PRTB		7.41	6.95	6.74
PGT		7.41	6.95	
PCO		1.60	1.66	2.73
PHS			3.15	3.78
PTC			6.95	6.74
PRB				6.12
PSOL				2.73

\* Nos casos que os partidos o poss am estimativas no ano da foi utilizada a estimativa do ano mais mo.

## **CAPÍTULO 4 – DETERMINANTES DO DESEMPENHO FISCAL DAS PREFEITURAS NO BRASIL**

### **4.1. Introdução**

O Brasil passou por um intenso processo de descentralização fiscal pós Constituinte de 1988 que culminou numa reconfiguração do papel dos municípios. Conseqüentemente, esses entes aumentaram sensivelmente suas receitas e responsabilidades, o que os torna um excelente laboratório para estudos comparados acerca do comportamento dos gestores locais. Ademais, a temática é central na medida em que a partir da análise de aspectos relativos à política fiscal, tais como a capacidade de gerar recursos próprios e a priorização dos gastos na área social, é possível mensurar como os atores políticos lidam com o conjunto de incentivos e constrangimentos provenientes do arcabouço institucional brasileiro.

Entretanto, os estudos empíricos e sistemáticos focados na influência direta do processo eleitoral e dos partidos nos resultados orçamentários dos governos subnacionais são restritos, especialmente, se comparados à linha de pesquisa nos EUA, por exemplo. Logo, a proposta desse capítulo é contribuir nessa direção. Do ponto de vista teórico, os modelos da pesquisa incluem um conjunto compreensivo de variáveis independentes que visa captar com mais precisão a dinâmica do sistema político. No aspecto metodológico, a opção é por modelos interativos que procuram medir os efeitos de algumas variáveis políticas que podem estar condicionadas por fatores ambientais (socioeconômico e demográfico). Quanto ao recorte temporal, a escolha de análise de dados longitudinais tem como finalidade propiciar a análise da dinâmica da gestão financeira municipal em um período relativamente abrangente, considerando a disponibilidade de dados no contexto brasileiro.

Cabe reiterar que as escolhas de diferentes lados da política fiscal – receita e despesa, como também as funções orçamentárias de políticas sociais distintas ampliam as condições para se testar como as variáveis independentes, sobretudo, de natureza política impactam o comportamento das prefeituras. Em outras palavras, o objetivo deste capítulo não se restringe apenas em medir a influência do sistema político sobre o desempenho fiscal como um todo, mas também investigar se seus efeitos variam de acordo com características inerentes tanto aos processos de arrecadação própria quanto de gastos nas áreas de educação, saúde, assistência social, saneamento e habitação.

A estratégia consiste na avaliação da qualidade da gestão fiscal das prefeituras, uma vez que possibilita verificar como o governo local desempenha suas atividades essenciais de coleta de impostos e priorização orçamentária nas políticas sociais. Para tanto, as variáveis dependentes envolvem tanto a arrecadação própria *per capita* quanto os gastos também por habitantes nas cinco áreas supracitadas e no somatório de todas elas. Nessa última dimensão, a inclusão dessas despesas das prefeituras possibilita testes acerca de eventuais variações nos efeitos da dinâmica política sobre setores com níveis de institucionalização diferentes.

Após essa introdução, o capítulo contextualiza as mudanças institucionais estabelecidas pela Constituição de 1988, seus impactos sobre a descentralização fiscal no Brasil, com ênfase no papel dos governos municipais. Em seguida, as medidas de desempenho fiscal são explicadas e é desenvolvida uma breve análise descritiva das mesmas. Por fim, os modelos são apresentados e seus resultados discutidos.

#### **4.2. Constituição de 1988 e a Descentralização Fiscal**

Com a transição de organização unitária durante a monarquia para um federalismo do tipo dual a partir da primeira Constituição republicana, o Brasil passou a adotar o regime de separação das fontes tributárias entre os níveis de governo na qual os estados gozavam de significativa autonomia fiscal (Varsano, 1998). Com exceção da delegação de competência privativa aos municípios para estabelecer determinados impostos instituído pela Constituição de 34, a estrutura tributária nacional, sobretudo, em relação à repartição de competências tributárias, não vivenciou grandes transformações até a reforma no início do regime militar (Arretche, 2004).

A principal questão a ser enfrentada pelo federalismo fiscal brasileiro, desde então, gira em torno da busca do equilíbrio entre a garantia da autonomia financeira e política dos entes federados e, ao mesmo tempo, a efetiva coordenação da política fiscal dentro de objetivos macroeconômicos nacionais. Com efeito, esse *trade-off* marca o histórico recente das relações federativas no Brasil, o que possui efeito direto sobre o dualismo entre centralização durante o período militar e descentralização pós-Constituinte de 1988.

O primeiro processo é consequência da reforma tributária implementada entre 1965 e 1968 que procurava restaurar o equilíbrio fiscal e preparar as contas públicas para uma política econômica de caráter expansionista. Dentro de um período de restrições às liberdades políticas, os governos subnacionais também tiveram seus poderes diminuídos, tanto na

capacidade de cobrança de impostos e taxas quanto na apropriação de transferências de receitas que teve um corte de cerca de 50% e predominava a negociação política para efetivação dos repasses. Ademais, o governo federal passou a concentrar as principais decisões de investimentos público e privado, reservando aos governos subnacionais apenas a execução dos investimentos em setores e determinados serviços públicos, definidos pelo governo central (Mora; Varsano, 2001).

Com a abertura política no início da década de 80, as pressões dos governos estaduais e municipais por maior participação e autonomia se intensificaram. O cenário era agravado pelos desequilíbrios fiscais do setor público em todas as suas esferas. Tais fatores influenciaram as discussões da reforma tributária na Assembleia Constituinte de 1986, que de acordo com Luís Gustavo Martins (2000) se balizam por três princípios: i) descentralização tributária e financeira, que fosse capaz de contemplar o fortalecimento da federação e a atenuação dos desequilíbrios regionais; ii) aumento da justiça fiscal e proteção ao contribuinte; iii) modernização do sistema tributário, mediante simplificação e uniformização das normas e minimização dos efeitos de distorção sobre o sistema econômico.

No que tange ao primeiro princípio, é notória a ênfase no fortalecimento da federação, o que ficou evidente no estabelecimento da estrutura federativa como cláusula pétrea e no status de ente da federação adquiridos pelos municípios na Constituição de 1988. Com efeito, observa-se o incremento da participação dos estados e municípios tanto na esfera fiscal quanto na ampliação de responsabilidades na provisão de políticas públicas. Celina Souza (2004) adiciona a esses efeitos, o foco no empoderamento (*empowerment*) das comunidades locais no processo decisório das políticas públicas, que foram formulados por uma coalizão na constituinte com fortes vínculos municipalistas, indicando que o componente político também possui sua parcela de importância junto à justificativa técnica-administrativa.

Do ponto de vista tributário, a reforma da Constituição de 1988 transformou o quadro de centralização dos recursos em mãos da União, ao modificar a distribuição de competências tributárias e elevar a autonomia e participação dos governos subnacionais na receita tributária global, além de instituir mecanismos redistributivos nas transferências intergovernamentais (Martins, 2000; Ipea, 2009). Não obstante, o texto constitucional ainda manteve a preocupação macroeconômica, concentrando no nível federal a responsabilidade central pelo desequilíbrio fiscal (Mora; Varsano, 2001).

A adoção de novas sistemáticas de financiamento, a partir da ênfase dada pela Carta Magna nas competências concorrentes ou comuns entre os três níveis de governo,

contribuiu para a inauguração de desenhos institucionais que se configuraram em forte incentivo à ampliação da atuação dos municípios na gestão e provisão de políticas sociais, em especial. O estabelecimento de regras claras e universais para as transferências de recursos corroborou para o aumento dos recursos financeiros para os governos municipais e para a elevação progressiva das transferências federais.

A figura do município, de fato, foi a que mais se beneficiou desse processo, tanto na descentralização fiscal como também na administrativa (Afonso; Araújo, 2000; Souza, 2004), na medida em que passou a possuir novas responsabilidades e recursos, particularmente, nas políticas sociais. Assim, o nível local ganha novas fontes de financiamento e altera seu padrão de atuação. As receitas foram elevadas pelo aumento da capacidade de tributação própria, da participação na arrecadação de impostos federais e estaduais e da parcela das transferências constitucionais. Do lado da receita, a autonomia no gasto foi fortalecida mediante a diminuição das transferências negociadas ou condicionadas, a redução das transferências vinculadas a gastos específicos, bem como pela extinção das isenções dos governos federais e estaduais sobre tributos municipais (Martins, 2000). Por outro lado, a Carta de 88 e a Lei de Responsabilidade Fiscal<sup>28</sup> obrigam os estados e os municípios a aplicar no mínimo 25% do seu orçamento, incluindo as receitas de transferência de impostos federais e estaduais, na educação, além de impor limitações nas despesas com pessoal, como também restrições ao endividamento público.

No âmbito da receita, a Constituição manteve nas prefeituras a competência da arrecadação do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS), Imposto sobre Transmissão Inter-vivos (ITBI), além de cobrança das taxas municipais já usuais e de contribuição de melhoria, sociais e econômicas. Enquanto o primeiro incide sobre a propriedade, o ISS é cobrado com base em serviço de qualquer natureza, desde que não esteja compreendido na competência tributária da União ou do estado, ambos correspondem a 65% da arrecadação municipal total ou 1,2% do PIB no exercício financeiro de em 2009.

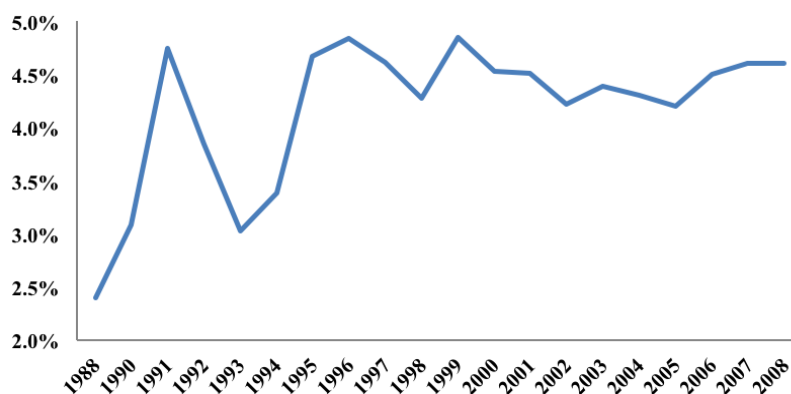
De fato, a promulgação da Constituição de 88 criou condições essenciais para a descentralização, sobretudo, para o processo de municipalização. Tal afirmação é facilmente comprovada na análise da arrecadação própria das prefeituras ao se comparar os períodos antes e depois da constituinte, uma vez houve uma variação de 100% na parcela municipal da

---

<sup>28</sup> Lei Complementar nº 101 de 04 de maio de 2000.

arrecadação em relação ao PIB (Varsano, 1998). Nos anos seguintes, o grau de descentralização fiscal, medido pela participação dos governos subnacionais na receita, também apresentou incremento. A título de exemplo, o gráfico a seguir retrata o percentual da arrecadação das prefeituras em relação ao total de tributos arrecadado no Brasil pós-88:

**Gráfico 4.1. Participação dos Municípios na Arrecadação Tributária Nacional**



Fonte: Secretaria da Receita Federal/MF.

Elaboração Própria.

No entanto, após um período de aumento da importância relativa do município nas finanças públicas nacionais em comparação aos demais entes federados, após 1996, observa-se um processo de estagnação na arrecadação a cargo das municipalidades que se manteve próximo de 4,5%. O cenário se agrava se compararmos internacionalmente, segundo Afonso et al. (2002), o desempenho arrecadatório dos governos locais brasileiros ainda é bastante incipiente, seja quando comparado a países com rendas mais baixas como a Bolívia (11%) ou nações que possuem uma extensão territorial menor, mas que apresentam uma desconcentração da arrecadação tributária bem maior como a Polônia (20%).

A despeito dos avanços institucionais do período democrático, o panorama atual demonstra que a arrecadação municipal possui sérias restrições que envolvem desde as características do tributo de competência local a questões socioeconômicas, como fica explícito no trecho de Celina Souza (2004, p. 33) a seguir:

Primeiro, o sistema tributário nacional é concentrado em impostos que incidem sobre a produção, vendas e consumo, os quais não estão sob a jurisdição municipal. Segundo, os impostos locais, principalmente o ISS e o IPTU, requerem a existência de bancos de dados, cadastros e atualizações dispendiosos e complexos, além de incidirem sobre um grande universo de contribuintes, em particular de pequenos negócios, como é o caso do ISS.

Terceiro, os impostos locais apresentam limitações em países como o Brasil, onde os níveis de pobreza são altos e os serviços passíveis de cobrança de ISS ou não existem em pequenas localidades ou são de pequeno porte e instáveis.

Com efeito, é evidente que arrecadação de tributos é extremamente desigual no plano horizontal, ou seja, entre governos subnacionais tanto inter quanto intra-estados (Prado, 2001; Arretche, 2004; Souza, 2004). Além dos fatores de renda e porte dos municípios que possuem reconhecidas influência sobre o desempenho fiscal local, as prefeituras muitas vezes adotam o comportamento denominado de “preguiça” ou “negligência” tributária. Em outros termos, prefeituras que mesmo com alto potencial de arrecadação possuem baixa coleta de impostos de sua competência (Arretche et al., 2007). Tal fenômeno ainda não possui explicação na literatura brasileira.

Quanto às transferências constitucionais, historicamente elas tendem a compensar as dificuldades dos governos locais em arrecadar impostos, ampliando consideravelmente a receita municipal. Como exemplo, em 2001, as prefeituras administraram aproximadamente 12,5% dos recursos públicos nacionais, incluindo recursos próprios e as principais transferências constitucionais (Arretche, 2004). Entretanto, as distribuições desses recursos também ocorrem de forma desigual. Se por um lado, as transferências da União favorecem municípios de pequeno porte, amenizando suas limitações de arrecadação própria, por outro, as transferências estaduais, sobretudo, o ICMS, penaliza os municípios menores e mais pobres na medida em que os repasses são calculadas de acordo com o volume arrecadado em cada município (Arretche, 2004; Souza, 2004).

Do lado da despesa, o texto constitucional trouxe também significativas transformações nas relações federativas, reforçando o caráter distributivo e a responsabilização do setor público na regulação, na produção e na operação das políticas sociais (IPEA, 2009). A diretriz foi pelo federalismo cooperativo, isto é, a repartição de competência entre os entes, com vistas a atuarem conjuntamente na formulação e implementação da política pública (Franzese; Abrúcio, 2009). Logo, o artigo 23 do texto constitucional define competências comuns para União, estados e municípios a implementação de importantes áreas como da saúde, assistência social, educação, habitação, dentre outras.

Apesar de o governo federal ter mantido papel de destaque no processo de coordenação federativa, em função da sua posição estratégica em relação aos governos



subnacionais e dos papéis normatizador e financiador (Almeida, 1996; Affonso; Silva, 1996), a partir dos anos 90, predomina a tendência de enfatizar os municípios como principais provedores de serviços públicos e, não os estados, o que é tanto uma inovação como uma consequência do federalismo brasileiro. A proximidade maior para obter informações sobre as preferências e necessidades da população local, bem como a magnitude do território nacional são considerados fatores centrais na opção da execução das políticas públicas via municípios. O resultado dessa convergência é destacado por Franzese e Abrúcio (2009, p. 41):

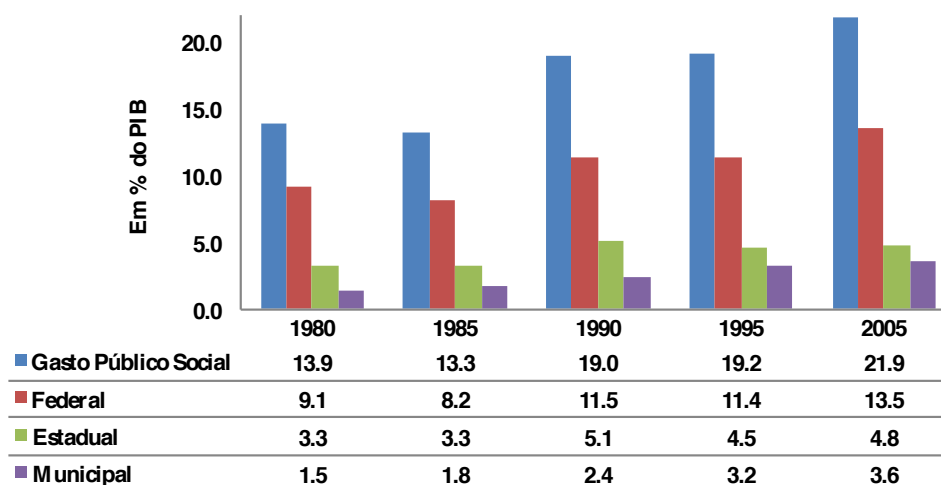
O resultado desse panorama foi a transferência não apenas de recursos vinculados a programas, mas de grande parte da gestão das políticas sociais para o nível municipal. Esse processo produz uma nova burocracia local e novas clientelas de serviços que, ao longo do tempo, fortalecem o município no contexto federativo.

Quanto ao financiamento, além das transferências supracitadas, as prefeituras recebem verbas, principalmente, federais para a implementação de algumas políticas sociais, tendo essa modalidade de repasses se ampliado a partir dos anos 90. No orçamento da Seguridade encontram-se a maioria das contribuições sociais que vinculam recursos para o custeio das ações de saúde, previdência e assistência. Com efeito, parte significativa das transferências negociadas foi reduzida e passaram a predominar as transferências realizadas de forma automática, fundo a fundo, de acordo com critérios pré-definidos, tais como valores per capita ou metas acordados entre as esferas (IPEA, 2009).

Embora considerável parcela dos recursos esteja vinculada a determinadas políticas, a atuação dos municípios não apenas se expandiu na implementação e gestão dos programas sociais, como também as prefeituras têm ampliado a participação no financiamento, como demonstra a evolução do Gasto Público Social (GPS)<sup>29</sup> ilustrado a seguir:

---

<sup>29</sup> O conceito de GPS de acordo com IPEA (2009, p.42) compreende “os recursos financeiros brutos empregados pelo setor público no atendimento de demandas sociais e corresponde ao custo de bens e serviços. A consolidação do gasto social das três esferas de governo tem como principal objetivo medir quantitativamente a participação total do setor público no financiamento dos programas e das ações em áreas sociais, verificando a participação relativa de cada esfera de governo”.

**Gráfico 4.2. Evolução do Gasto Público Social por esfera de governo**

Fonte: IPEA (2009).

Elaboração Própria.

Nota-se que a despeito da diminuição do percentual do PIB destinado a políticas sociais no início da década de 80, produto da crise econômica do período, a trajetória do gasto social obteve um incremento nítido na segunda metade da década de 80 e desde então se posicionou de forma irreversível<sup>30</sup>. Segundo Ipea (2009), o GPS no Brasil, que corresponde ao total investido pelas três esferas de governo na área social, continua vinculado ao ciclo econômico, todavia, em menor proporção do que no período anterior à CF 88. Ademais, o aspecto que mais chama a atenção é o fato do grau de descentralização fiscal ter se intensificado com o processo de democratização, haja vista que a participação dos governos subnacionais no gasto público social se elevou. O destaque, sem dúvida, é a participação da esfera municipal que obteve um salto de 240% entre 1980 e 2005, enquanto os governos federal e estadual aumentaram 48% e 45%, respectivamente.

Esses dados agregados, contudo, escondem grandes disparidades entre as áreas das políticas sociais e, principalmente, entre os governos municipais. As diferenças entre os setores das políticas sociais são consequências do processo heterogêneo de descentralização no qual o grau de desenvolvimento de cada uma delas é influenciado pelo legado histórico, importância da temática na agenda governamental, bem como pela distribuição prévia de competências e do controle sobre os recursos entre as esferas de governo (Arretche, 2000; 2009). Enquanto que a variabilidade dos gastos sociais entre as prefeituras é, normalmente, vinculada ao porte e condições socioeconômicas das municipalidades. Porém, assim como no

<sup>30</sup> Cabe salientar que o gasto social do governo federal continuou sua sequência de crescimento atingindo quase 16% do Produto Interno Bruto (PIB) em 2009 (IPEA, 2011).

caso da arrecadação própria, tais fatores explicam em parte os desempenhos das prefeituras, mas não tudo. Além desses fatores ambientais ou estruturais, os governos locais no Brasil gozam de certa discricionariedade na alocação orçamentária, o que abre espaço para a investigação científica sobre o impacto da dinâmica política sobre comportamento dos tomadores de decisão.

### **4.3. Desempenho Fiscal dos Municípios Brasileiros: análise descritiva**

Neste tópico, são apresentadas as variáveis dependentes de desempenho fiscal como também sua análise descritiva. As tabelas A.1 e A.2 do apêndice deste capítulo apresentam as médias e desvios-padrões destas variáveis, segmentados por região e porte populacional. Em síntese, esta análise tem como finalidade expor a variabilidade prevista do desempenho das prefeituras, conforme indicava a literatura (Arretche et al., 2007; Prado, 2001; Souza, 2004; Orair; Alencar, 2010).

As abordagens do tema utilizam formas variadas para mensurar resultados dos governos subnacionais que podem englobar, no lado da receita, em análises de déficit fiscal dos estados (Cossio, 2000; Botelho, 2002), efeitos das transferências intergovernamentais (Moreno, 2003; Prado, 2001) e arrecadação própria de governos locais (Cleary, 2007), no lado da despesa, o foco envolve os níveis de gastos sociais (Dye, 1966; Sharkansky; Hofferbert, 1969; Sakurai, 2009; Ribeiro, 2005). De acordo com os objetivos dessa tese e a disponibilidade de dados, a presente pesquisa utiliza como *proxies* de desempenho ou esforço fiscal essas duas últimas variáveis: arrecadação própria e gasto social das prefeituras. Acredita-se que assim é possível avaliar a qualidade da gestão das prefeituras nessa questão, ou seja, diante da homogeneidade das atribuições constitucionais em que medida o político local consegue desempenhar a coleta de impostos como também a priorização do gasto social. Em ambos os casos, são utilizados dados das despesas e receitas de cada município brasileiro autodeclarados pelas prefeituras que compõem relatório Finanças do Brasil (Finbra – Dados Contábeis dos Municípios) da Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

Do lado da receita, a variável *arrecadação própria per capita* possibilita medir o quão efetivo o gestor municipal exerce seu poder tributário de modo a gerar mais recursos em seu território para a implementação e gestão das políticas públicas. O indicador consiste no

total de recursos das receitas tributárias municipais<sup>31</sup> (RTM) dividido pelo número de habitantes. A tabela 4.1 apresenta os tributos que compõem a RTM:

**Tabela 4.1. Componentes da Arrecadação Municipal**

<b>Componentes</b>	
Receita Tributária Municipal	Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS)
	Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU)
	Imposto sobre Transmissão Inter-vivos (ITBI)
	Taxas Municipais
	Contribuição de Melhoria
	Contribuições Sociais
	Contribuições Especiais

O cálculo é realizado com base nos valores declarados entre os anos de 1997 e 2010, o que engloba três mandatos completos de prefeitos municipais e a metade do atual. Com vistas a facilitar as análises e comparações, foram aplicadas correções nos valores de acordo com a inflação do período. Assim, foi utilizado o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA/IBGE), índice oficial do Governo Federal, correspondentes à data de 31 de junho de 2011. Segue a fórmula da medida:

$$\text{Arrecadação Própria per capita} = \frac{\text{Total da Receita Tributária Municipal}}{\text{Total de Habitantes no Município}}$$

No que tange às despesas, as variáveis dependentes são os *gastos sociais* nas seguintes funções orçamentárias: educação, saúde, assistência social, saneamento e habitação<sup>32</sup>. A análise mais compreensiva dos gastos propicia condições de testar as hipóteses da pesquisa na gestão orçamentária de cinco áreas distintas que possuem regras de

<sup>31</sup> Exclui-se nesse caso a retenção de todo o Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF) referente a rendimentos pagos pela administração direta e indireta municipal, uma vez que tem apenas efeitos contábeis e, portanto, não se encaixa no objetivo de análise desta pesquisa.

<sup>32</sup> A exclusão da função orçamentária relativa à política previdenciária se justifica na medida em que neste setor, embora represente grande parcela do orçamento municipal, a implementação envolve predominantemente em pagamentos de aposentadorias e pensões. Tais benefícios constituem direitos e, por conseguinte, as respectivas despesas não são de fato resultados das decisões dos gestores locais, o que reduz a importância da análise dos determinantes políticos nesta área social.

financiamento e padrões de despesa e de consolidação, bem como o total despendido nestas áreas sociais e de saúde. O cálculo do indicador de acordo com o enunciado das variáveis:

*Gasto na Função específica / Recursos disponíveis na função específica  
x 100 = Índice de Gasto na Função específica em relação aos Recursos disponíveis na Função específica em relação aos Habitantes no Município*

Os dados se referem à execução e não à dotação orçamentária, o que possibilita captar com maior precisão a qualidade dos gastos da prefeitura durante o exercício financeiro<sup>33</sup>. Infelizmente, não é possível restringir as análises somente nas despesas dos recursos próprios municipais, pois os dados disponíveis não distinguem entre o que é proveniente de verba municipal e o que é proveniente de recursos federais - estados e União. Isso não impede, no entanto, a abordagem da questão da alocação dos recursos na área social, uma vez que os municípios possuem relativa autonomia e flexibilidade na gestão orçamentária. Este aspecto é de grande importância dada a maior relevância diante da proliferação de municípios e a medida em meados da década de 90, culminando em mudanças estruturais e políticas e administrativas, isto é, pagamento de salários de prefeitos, câmaras de vereadores e administrações municipais. Como resultado, reduziu-se, em termos relativos, o montante disponível para o gasto social *per capita* podem ser comprometidas as prioridades sociais em detrimento às despesas correntes.

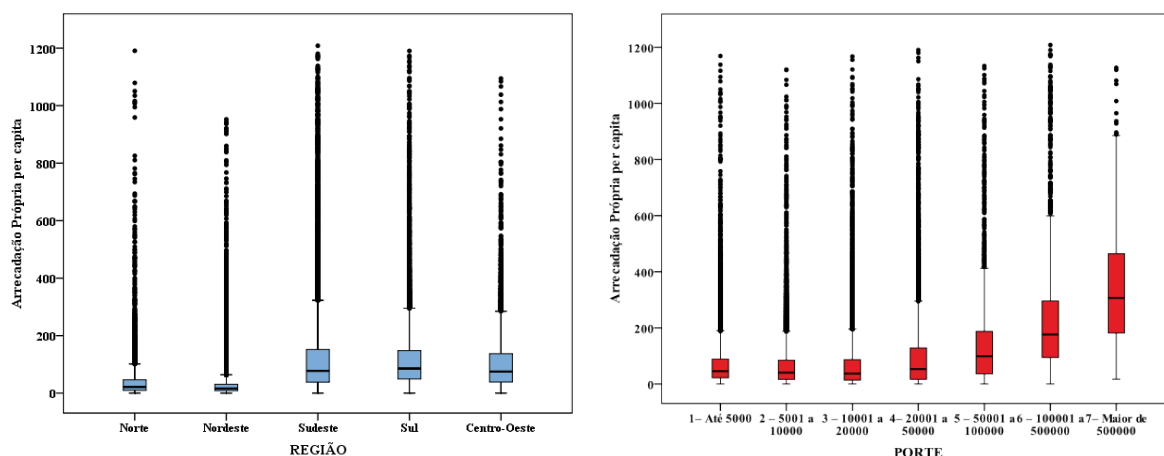
Um exemplo de corte temporário ocorreu entre 2002 e 2003. Em 2002 a metodologia utilizada para o cálculo do indicador aglomerava diferentes municípios em uma mesma categoria, o que comprometia o investimento num setor específico. O orçamento da assistência social em 2002 era comprometido com o pagamento de aposentadorias e pensões de servidores públicos. É importante verificar que o componente da assistência é o maior dos gastos representados.

<sup>33</sup> Essa opção é a mais adequada em função do caráter autônomo do Poder Executivo em suas três esferas de governo não é possível executar as despesas estabelecidas no Plano Orçamentária anual (LOA). Logo, a dotação orçamentária não representa o montante de gastos de fato executados.

analisar de fato o comprometimento dos gestores locais com esta política social. Assim como na arrecadação própria foram empregadas correções nos valores a partir da inflação do período, sendo os valores corrigidos pelo IPCA correspondente à data de 31 de junho de 2011.

Conforme ressaltado no capítulo metodológico, opta-se pelo emprego de recursos gráficos para retratar de forma objetiva e clara as distribuições das variáveis dependentes da pesquisa. O uso de gráficos do tipo *box plot*, assim, visa expor o grau de dispersão do desempenho fiscal das prefeituras e, neste capítulo, os dados são separados por regiões e porte populacional. A escolha desses recortes tem com objetivo verificar a validade de premissas da literatura, como por exemplo, de que os municípios com baixa arrecadação própria são de menor porte e se localizam predominantemente nas regiões Norte e Nordeste (Arretche et al., 2007). Com base no período de 1997 a 2010 e recortando por macroregião e porte populacional, o gráfico a seguir apresenta a distribuição da arrecadação tributária das prefeituras em reais:

**Gráfico(s) 4.3. Arrecadação Própria *per capita*, por região e porte populacional (em R\$ 1,00)**



Fonte: Finbra/STN.

Elaboração Própria.

Os dados confirmam a percepção de que o esforço arrecadatório dos municípios varia significativamente. Em ambos os gráficos, observam-se que as distribuições são assimétricas e forte presença de valores extremos (*outliers*), o que reforça a perspectiva de disparidade nos desempenhos das prefeituras nessa dimensão. Enquanto a média nacional gira em torno de R\$ 92,00, as prefeituras do Norte e Nordeste, regiões historicamente menos

desenvolvidas do país, apresentam os piores resultados, com média R\$ 50,00 e R\$ 32,00, respectivamente. As caixas destas duas regiões também mostram um grau menor de variabilidade, constatado também nos seus desvios-padrões que são os menores. Na distribuição por porte, os resultados vão ao encontro à tese de que quanto maior o município, melhor a atuação tributária dos governos. A título de exemplo, as médias de municípios acima de 500 mil habitantes (R\$ 350,00) correspondem a cinco vezes mais que cidades pequenas de até 5 mil habitantes (R\$ 77,00). Este fato, normalmente, é explicado pelo maior dinamismo econômico das cidades médias e grandes. Logo, tais variáveis ressaltam a importância em avançarmos na análise multivariada para a explicação dos determinantes da atuação fiscal dos governos locais, incluindo não apenas fatores estruturais e políticos, bem como aspectos políticos condicionados por fatores estruturais.

No que tange aos gastos, prevalece na literatura um relativo consenso de que as cinco áreas analisadas apresentam fases de desenvolvimento diferentes que variam de acordo com as respectivas estruturas normativas, legado histórico, arranjos operacionais e de relacionamento intergovernamental (Arretche, 2000; 2004; 2009; Franzese; Abrúcio, 2009). Conseqüentemente, esse conjunto de instituições formais e informais reflete diretamente sobre o financiamento das políticas.

De um lado, as áreas de educação e saúde possuem padrões de governança e financiamento bem definidos e historicamente instituídos. Isso se reflete na parcela desses setores no total dessas despesas no orçamento municipal, em média 50% na educação e 38% na saúde durante o período em tela. Por outro lado, as políticas habitacional e de saneamento ainda se encontram em etapa embrionária tanto na sua estrutura de implementação quanto no comprometimento de recursos financeiros, uma vez que suas fatias giram em torno 1% e 3%, respectivamente. Na faixa intermediária, o orçamento destinado à assistência social, que avançou significativamente do ponto de vista de uma política pública institucionalizada no decorrer da década passada (Franzese; Abrúcio, 2009), em média é de aproximadamente 7% do dispêndio total das prefeituras nesses cinco setores. Tal disparidade entre políticas também se repete quando analisamos a distribuição dos gastos entre municipalidades em cada função, entretanto, são nítidos padrões de gastos bastante variados de acordo com a área.

A política de educação, até então a CF/88 se caracterizava pela centralização administrativa e financeira no âmbito do governo federal, o que foi drasticamente alterado. Ocorreram mudanças significativas na organização dos sistemas municipais de ensino com vinculação de 25% das receitas das esferas subnacionais para a área, de acordo com a nova

Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB)<sup>34</sup>. A gestão da educação básica (ensinos infantil, fundamental e médio) atualmente é regida pelos compromissos estabelecidos no Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) que substituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) com objetivos de aumentar o investimento em educação em relação ao PIB, reduzir as desigualdades regionais e melhorar a qualidade dos sistemas públicos de ensino<sup>35</sup>. Os dois fundos foram aprovados pelas Emendas Constitucionais (EC) 14 de 1996 e 53 de 2006 que vincularam recursos federais, estaduais e municipais à educação. Como exemplo, desde 2010, as prefeituras deveriam destinar 20% da cesta de impostos que compunha o Fundef e a União complementa 10% da sua parcela sobre essa tributação para Fundeb.

De maneira diferente da variável arrecadação própria, o gráfico(s) 4.4. retrata padrões de gastos mais homogêneos que podem ser constatados pela maior proximidade de distribuições simétricas em cada caso, ou seja, as duas linhas que complementam as caixas são bem mais próximas uma da outra nos gráficos da educação. Isto, sem dúvida, é reflexo das regras da implementação deste setor, discutidas acima. No que tange ao aspecto regional, embora não sejam percebidas diferenças evidentes entre as regiões, as médias do Norte e Nordeste também se encontram abaixo da nacional de R\$ 425,00. Todavia, no recorte populacional, as distribuições se diferenciam bastante e de maneira inversa à verificada na arrecadação, haja vista que os gastos por habitante na educação são mais altos em municípios de pequeno porte. Enquanto no primeiro porte – cidades até 5 mil habitantes, o gasto médio *per capita* é de R\$ 565,00, nas cidades com população acima de 500 mil a média não ultrapassa os R\$ 285,00. Uma possível explicação para este fato pode estar na maior presença da rede privada de ensino ou de escolas administradas pelo governo estadual nas cidades médias e grandes.

---

<sup>34</sup> Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

<sup>35</sup> Balanço da Gestão da Educação 2003-2010, extraído do sítio eletrônico <http://gestao2010.mec.gov.br>.



**Gráfico(s) 4.4. Gasto na Educação *per capita*, por região e porte populacional (em R\$ 1,00)**



Fonte: Finbra/STN.

Elaboração Própria.

Ainda em 1988, foi criado o Sistema Único de Saúde (SUS) e, dois anos mais tarde, o Congresso Nacional aprovou a Lei Orgânica de Saúde, que detalhou o seu funcionamento. O SUS é um sistema público que abrange desde o simples atendimento ambulatorial até o transplante de órgãos, e tem como objetivo garantir acesso integral, universal e gratuito de saúde para toda a população do país. Ao longo da década de 90, Normas Operacionais Básicas (NOBs) foram editadas pelo Ministério da Saúde, incentivando a adesão dos municípios e desenhando o modelo de atendimento ao Sistema<sup>36</sup> que, em linhas gerais, regulamenta repasses de recursos para a implementação de programas em abrangência nacional, de forma hierarquizada e regionalizada, além de instituir fóruns inéditos de negociação intergovernamental com a participação de gestores municipais, estaduais e federais<sup>37</sup>. Seu financiamento é de responsabilidade das três esferas de governo, sendo cada uma responsável por assegurar o aporte regular de recursos ao respectivo fundo de saúde. Nas esferas estadual e municipal, além dos recursos oriundos dos seus orçamentos, o financiamento do SUS conta com recursos transferidos pela União aos estados e pelos estados aos Municípios.

<sup>36</sup> Duas NOBs são particularmente importantes para a compreensão das regras formais de operação do SUS: a NOB 01/93 definiu as regras de habilitação estadual e municipal ao SUS e suas condições de inserção no Sistema e a NOB 01/96, em vigor, redefiniu e complementou a NOB 01/93, ampliando as responsabilidades dos municípios (Arretche, 2002).

<sup>37</sup> Exemplo dessas instâncias são as Comissões Intergestores Tripartite e Bipartite (CIT e CIB), que estão ancoradas no Conselho Nacional de Secretários Municipais de Saúde (Conasems) e no Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Saúde (Conass), fóruns de coordenação federativa horizontal.

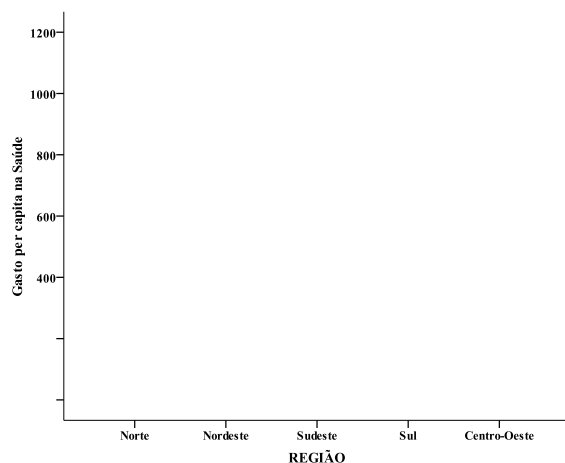
As transferências, regulares ou eventuais, da União para estados, municípios e Distrito Federal estão condicionadas à contrapartida destes níveis de governo, em conformidade com as normas legais vigentes<sup>38</sup>. Com a aprovação da EC 29 de 2000 foram alteradas as bases de cálculo e os percentuais mínimos de recursos orçamentários que a União, os Estados, Distrito Federal e municípios são obrigados a aplicar em ações e serviços públicos de saúde. Com efeito, desde 2004 prefeituras devem gastar o percentual mínimo de 15% dos impostos arrecadados em seu território e dos recursos provenientes das transferências da União e dos estados no setor.

Com base nas despesas anuais do setor saúde, o gráfico 4.5 apresenta, assim como na educação, formatos dos dados bastante simétricos, embora com diferenças tanto na distribuição por região quanto por porte. Na primeira, o posicionamento das caixas indica que os padrões de gastos nas regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste são maiores em relação às outras duas regiões mais pobres do país, algo bem menos acentuado na educação. Algo que também é refletido tanto nas médias quanto nos desvios-padrões destas regiões em relação às regiões Norte e Nordeste. Quanto ao porte, nota-se que os maiores gastos são justamente menores cidades com população até 5 mil habitantes (R\$ 471,00) e nos grandes municípios de mais de 500 mil habitantes (R\$ 368,90), acima da média nacional de R\$ 320,00. Neste caso, a razão para a redução dos gastos nas cidades de porte intermediárias pode estar relacionada ao ganho de escala na medida em que aumenta o público-alvo. Enquanto, em cidades médias e grandes, os gastos podem se elevar tanto devido aos custos maiores dos procedimentos de média e alta complexidade, como também em razão do atendimento a pacientes de outras municipalidades menores.

---

<sup>38</sup> Norma Operacional Básica do Sistema Único de Saúde - SUS (Publicada no D.O.U. de 6/11/1996).

**Gráfico(s) 4.5. Gasto na Saúde *per capita*, por região e porte populacional (em R\$ 1,00)**



Fonte: Finbra/STN.

Elaboração Própria.

No que concerne à política de assistência social, a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS)<sup>39</sup> regulamentou a Constituição cinco anos depois da sua promulgação, estabelecendo de fato o caráter não-contributivo da política<sup>40</sup>. Em 2004, com a edição da Política Nacional de Assistência Social e com a aprovação pelo Conselho Nacional de Assistência Social, em 2005, da Norma Operacional Básica (NOB), que regulamenta o Sistema Único da Assistência Social (SUAS), inaugurou-se no país um novo modelo de organização da gestão e da oferta de serviços socioassistenciais. O SUAS institucionalizou a AS como política pública de Estado, reforçando os princípios da universalização do acesso, municipalização e participação da sociedade civil na formulação e controle. O financiamento da gestão da política de AS pressupõe a instituição dos fundos como unidades orçamentárias, com alocação de recursos próprios dos municípios para subsídio às ações programáticas e cofinanciamento dos entes federados (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome [MDS], 2005). Embora a questão ainda não tenha sido regulamentada, a Norma Operacional Básica (NOB) de 2005 define os municípios como protagonistas no financiamento dos serviços de proteção básica e especial, independente do porte populacional. Na prática, o monitoramento do orçamento da área (MDS, 2009) demonstra que o processo de municipalização do financiamento vem ocorrendo, embora de forma mais lenta do que preconizado pelo arcabouço normativo da política.

<sup>39</sup> Lei nº 8.742 de 7 de dezembro de 1993.

<sup>40</sup> Cabe ressaltar a existência da Renda Mensal Vitalícia - RMV, criado em 1974, no entanto, o programa não possui natureza não-contributiva, pois sua concessão exigia uma contribuição mínima à Previdência Social.

O gráfico a seguir ilustra como se distribui as despesas da assistência social. De modo geral, é possível perceber que as distribuições dos dados não se apresentam de maneira tão simétrica em torno dos valores medianos, como nas duas políticas sociais anteriores. Entretanto, se por um lado, no recorte regional os resultados se assemelham aos gastos da saúde, tendo em vista que regiões Sudeste e Centro-Oeste possuem gastos maiores e mais dispersos (caixas mais largas), por outro, quanto ao porte, o padrão de gastos parece ao identificados na educação, uma vez que quanto maior a população menor tende a ser a despesa per capita investida na AS. Neste último recorte, a diferença é considerável. As médias das cidades pequenas – até 5 mil habitantes (R\$ 96,00) é aproximadamente três vezes maior do que os gastos médios nos grandes municípios com população acima de 500 mil (R\$ 33,00).

**Gráfico(s) 4.6. Gasto na Assistência Social *per capita*, por região e porte populacional (em R\$ 1,00)**



Fonte: Finbra/STN.

Elaboração Própria.

A política de desenvolvimento urbano que inclui saneamento básico e habitação, com certeza, é a que na prática menos se fundamenta na lógica da descentralização ou de gestão compartilhada dentre os setores analisados. Não por acaso que a Constituição de 1988, apesar de estabelecer a competência dos Entes federados na implementação destas políticas nos artigos 21, é bem genérica na definição da operacionalização das atividades.

A questão da municipalização do saneamento também fez parte da agenda de debate na Assembleia Constituinte e também nos últimos anos. Entretanto, a implantação desta perspectiva foi bastante heterogênea e em boa medida fracassada. Em contrapartida,

foram as companhias estaduais que mantiveram como protagonistas do setor em razão e suas capacidades instaladas e medidas de preservação de seus mercados (Arretche, 2000).

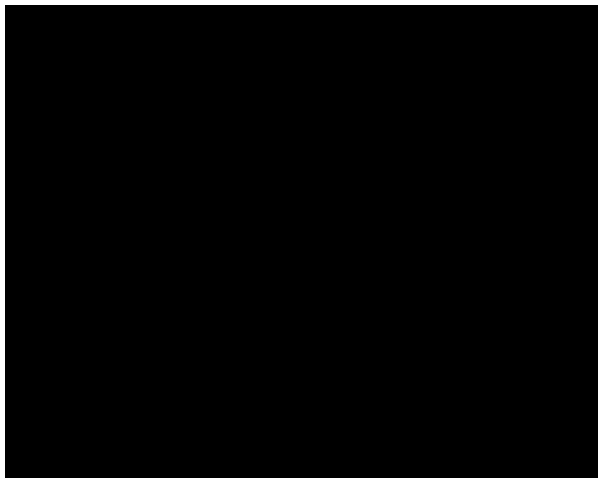
Após muito debate, o novo marco regulatório<sup>41</sup> do setor define um conjunto de responsabilidades aos municípios, tais como a prestação, planejamento e regulação da política local de saneamento básico, o estabelecimento de política tarifária e de subsídios locais e etc. No que concerne ao financiamento, a Caixa Econômica Federal, por meio de recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), desempenha um papel relevante na concessão de crédito para a execução de investimentos no setor (Leoneti et al., 2011). Para pequenas cidades e áreas rurais, além dos recursos próprios, a principal fonte de financiamento advém dos recursos do orçamento da União gerenciados pela Fundação Nacional de Saúde (Funasa).

Entretanto, esse arranjo historicamente menos regulado, particularmente, do ponto de vista da divisão de atribuições entre níveis de governo, reflete diretamente na dimensão financeira, seja nas menores destinações orçamentárias ao setor, como também pelo padrão mais heterogêneo no comportamento dos gastos. Por conseguinte, tais características são nítidas nos gráficos a seguir. Em primeiro lugar, nenhuma das caixas apresenta distribuição simétrica, os valores das medianas em quase todos os casos se aproximam de zero e o quantitativo de valores extremos é bastante representativo. Do ponto de vista regional, destacam-se os municípios do Sudeste com média de R\$ 41,00, embora persista superioridade das despesas *per capita* do Sul e Centro-Oeste em relação ao Norte e Nordeste, é bem menos acentuada. Enquanto que no recorte populacional, apesar do primeiro porte apresentar valores acima da média nacional (R\$ 27,10), os investimentos se incrementam de fato nas cidades com população entre 100 a 500 mil e acima de 500 mil habitantes, com médias de R\$ 54,00 e R\$ 51,00, respectivamente.

---

<sup>41</sup> Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007 que estabelece a Política Federal de Saneamento Básico.

**Gráfico(s) 4.7. Gasto no Saneamento *per capita*, por região e porte populacional (em R\$ 1,00)**



Fonte: Finbra/STN.

Elaboração Própria.

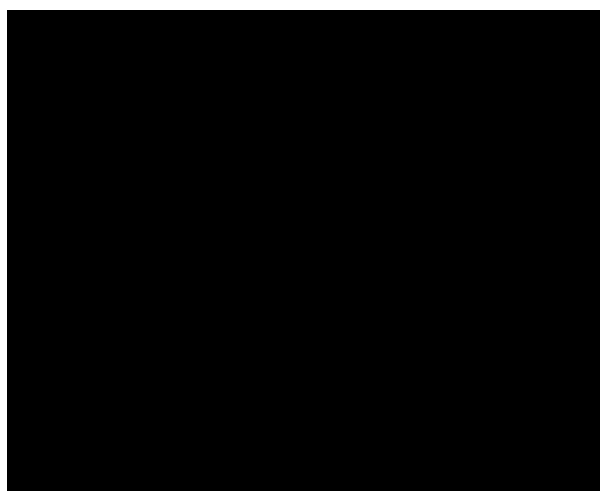
O processo descrito acima se aproxima da política habitacional no País. O modelo de implementação também possuía centralização em nível federal desde a criação do Banco Nacional de Habitação (BNH) em 1964 que detinha no Fundo de Garantia de Tempo de Serviço (FGTS) sua principal fonte de financiamento (Arretche, 2000). Com a extinção do banco, o processo de descentralização da política foi iniciado pela desarticulação institucional, reforçado pelo texto constitucional de 88 que foi omissivo em relação à hierarquização de competências de gestão e de financiamento entre os níveis de governo.

Somente em 2004, foi aprovada a Política Nacional de Habitação que constitui no principal instrumento de orientação das estratégias e das ações a serem implementadas pelo Governo Federal. Embora os resultados da integração formal das esferas de governo sejam positivos (Ministério das Cidades, 2009), pouco se sabe acerca da efetiva coordenação financeira das ações intergovernamentais.

Esse cenário de descentralização por omissão repercute de maneira direta nos baixos valores *per capita* destinados ao setor, o menor dentre os cinco analisados por esta pesquisa. Além disso, como no saneamento, o gráfico 4.8 demonstra a prevalência do padrão altamente assimétrico das distribuições com a grande maioria das medianas em torno de zero e presença de muitos valores extremos. Na divisão por regiões, assim como as demais políticas, os gastos também são menores nas regiões Norte e Nordeste. Chama a atenção os gastos na habitação da região Centro-Oeste (R\$ 19,00), praticamente o dobro da média nacional (R\$ 9,50). No que se refere ao porte, o comportamento dos gastos deste setor se

assemelha ao do saneamento na medida em que as médias dos portes intermediários são abaixo da média nacional ao passo que está só superada pelos municípios do primeiro e último porte.

**Gráfico(s) 4.8. Gasto na Habitação *per capita*, por região e porte populacional  
(em R\$ 1,00)**



Fonte: Finbra/STN.

Elaboração Própria.

Os resultados das análises descritivas confirmaram certas expectativas. Do lado da receita, o aspecto populacional como também o regional de fato influenciam no nível de arrecadação das prefeituras. Nas despesas, por outro lado, os municípios do Norte e Nordeste na maioria das funções orçamentárias analisadas tendem a gastar menos, contudo, a desagregação dos dados por porte não demonstrou diferenças tão relevantes, somente na educação e assistência social os efeitos do aumento populacional tendem a ser inversamente proporcional ao gasto *per capita*. Quanto à somatória dos gastos sociais, como é possível visualizar nas tabelas do apêndice, os mesmos padrões são observados, isto é, gastos maiores nas regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste, e ausência de relação direta com o porte populacional. Além disso, constata-se não somente a conexão já esperada entre os níveis de institucionalização e os recursos investidos na política, mas principalmente, as relações do grau de consolidação do setor e os padrões diversificados de gastos. Conforme já mencionado, os valores *per capita* das políticas de assistência social, saneamento e habitação são bem mais baixos, porém, os níveis de disparidade entre os municípios nestes setores são bem mais acentuados do que na educação e saúde. A título de exemplo, no saneamento e habitação, os desvios-padrões superam em três vezes as médias de gastos nestas funções.

#### 4.4. Desempenho Fiscal dos Municípios Brasileiros: determinantes

##### 4.4.1. Variáveis e Modelos

Diante do exposto, o que esta tese se propõe a analisar é quais os efeitos da dinâmica política sobre esses desempenhos e se os impactos variam também de acordo com os padrões identificados na análise exploratória.

A abordagem dos determinantes do desempenho fiscal em grande medida depende de uma análise mais dinâmica que capture o impacto de diversos fatores sobre as variações na gestão financeira municipal. Dessa forma, assim como as variáveis dependentes, boa parte das variáveis explicativas também possui um bom grau de variabilidade, embora variem em períodos distintos. Nesse capítulo, as medidas das variáveis políticas utilizadas são resultantes do processo eleitoral anterior, por exemplo, para mensurar os efeitos da competição eleitoral sobre a arrecadação própria de 1997, utiliza-se o número efetivo de partidos relativo ao pleito anterior (1996) e, assim sucessivamente.

Embora os três eixos das hipóteses da pesquisa (eleitoral/institucional, partidário e de participação social) estejam representados na análise dos determinantes da arrecadação própria, nem todas as respectivas variáveis estão contidas no modelo. Os fatores relativos ao relacionamento intergovernamental não foram incluídos, pois não se acredita que eles possam interferir no comportamento das prefeituras. A exclusão da variável *base do executivo na CV* foi motivada por razão metodológica, uma vez que o TSE não disponibiliza dados sobre as coligações municipais antes das eleições de 2000<sup>42</sup>. Por outro lado, na explicação do comportamento dos gastos sociais, todas as hipóteses da pesquisa serão testadas.

As variáveis *partido reeleito*, *ano eleitoral estadual e nacional* e *ano eleitoral no município* não fazem parte das hipóteses da pesquisa, mas suas aplicações na análise dos determinantes do desempenho fiscal é de suma importância. Todas são dicotomizadas, com valores de 0 ou 1. A variável *partido reeleito* visa testar a premissa de que a continuidade de um partido no governo tende a significar mais experiência, e logo, gerar melhores resultados na gestão das políticas públicas. Todavia, esses efeitos só serão testados na análise dos gastos, pois o TSE não disponibiliza dados sistemáticos acerca das eleições de 1992. Com isso, só é possível medir a variável a partir de 2000.

---

<sup>42</sup> Essa alternativa se mostrou mais adequada, pois assim não se exclui quatro anos (1997 a 2000) da série temporal.



Em relação as variáveis *ano eleitoral estadual e nacional e ano eleitoral no município* fundamentam-se na teoria do ciclo político de negócios (*political business cycle*) e almeja medir os efeitos da agenda do ciclo eleitoral sobre a arrecadação e despesas do governo. Isto é, se ocorre aumento da despesa na área social ou adiamento da cobrança de impostos em períodos de eleições municipais para melhorar a imagem da gestão perante os eleitores (Nordhaus, 1975; Tabellini; Persson, 1999). Nesse sentido, são esperados efeitos diferentes da variável de ano eleitoral nos municípios de acordo com o fenômeno a ser explicado. Em outras palavras, a expectativa é de uma relação positiva nos gastos em política social, no sentido contrário, na arrecadação própria espera-se um efeito negativo, uma vez que a literatura defende a prevalência da redução de impostos em períodos eleitorais, haja vista impopularidade da tributação entre os cidadãos. Tal abordagem serve tanto como teste da influência do sistema político sobre o comportamento fiscal como estratégia de controle do problema da sazonalidade (Wooldridge, 2006).

Em consonância com as hipóteses da pesquisa, em ambos os modelos, espera-se que em municípios com maior competição eleitoral e participação política (comparecimento às urnas) e governadas pelo PT apresentem melhores desempenhos na gestão orçamentária. Ademais, no modelo de gastos sociais, a expectativa é que o alinhamento partidário, seja com governadores ou com o Executivo federal, influencie no aumento das despesas *per capita*.

Quanto à variável *fragmentação do legislativo local*, o pressuposto é que quanto menor o número de partidos com representação na Câmara dos Vereadores (menor fragmentação) menores tendem a ser os obstáculos à governabilidade e, por conseguinte, melhor o desempenho da prefeitura. Entretanto, conforme descrito no capítulo metodológico, quanto menor a fragmentação maior a sua medida, ou seja, uma CV com um único partido tem valor máximo de um, portanto, o efeito esperado sobre o desempenho é positivo – maior a medida melhor o desempenho. Por outro lado, a relação da *ideologia do prefeito* é inversa, quanto mais a esquerda é o partido do prefeito (valores menores da medida de ideologia), teoricamente, melhor desempenho - maior propensão a arrecadar e gastar.

Em convergência com os postulados e hipóteses da pesquisa, a tabela 4.2 apresenta o conjunto de variáveis independentes de ordem política com seus respectivos períodos e efeitos esperados para cada dimensão da política fiscal analisada.

**Tabela 4.2. Relação das variáveis independentes políticas e efeitos esperados sobre o desempenho fiscal**

Variável	Período	Arrecadação Própria	Gastos Sociais
Competição Eleitoral		(+)	(+)
Fragmentação do Legislativo	Eleições Municipais (1996 a 2008)	(+)	(+)
Base do Executivo na Câmara dos Vereadores			(+)
Prefeito do Partido do Governador	Eleições majoritárias entre 1994 a 2008		(+)
Prefeito de Partido da Base do Executivo Federal			(+)
Ideologia do Partido do Prefeito	1993, 1997, 2001 e 2005	(-)	(-)
Participação Política		(+)	(+)
Prefeituras do PT		(+)	(+)
Partido Reeleito	Eleições Municipais (1996 a 2008)		(+)
Ano Eleitoral Estadual e Nacional			(+)
Ano Eleitoral no Município		(-)	(+)

No que tange às variáveis de controle<sup>43</sup>, diante da premissa de que a existência de um padrão de comportamento anterior é um fator explicativo do desempenho vigente e, assim, tende a contribuir na determinação dos resultados (Arrectche, 2000), utilizam-se as variáveis de *arrecadação própria per capita* e *gasto social per capita* defasadas, do ano anterior. O fundamento teórico é a perspectiva incremental do funcionamento da administração pública, ou seja, as decisões e ações são provenientes de uma base histórica que se reproduz de maneira linearmente estável (Lindblom, 1981; Wildavsky, 1964; Fenno, 1966 apud Jones, 2001).

É notório ainda a importância de características socioeconômicas e demográfica nos resultados das políticas públicas. Fatores como urbanização, tamanho populacional e riqueza ou renda da sociedade são considerados insumos (*inputs*) que tendem a moldar as características do sistema político, influenciar o comportamento dos tomadores de decisão e, assim, os tipos de políticas e resultados que são produzidos (Dye, 1965; Hofferbert, 1966, 1974). Por exemplo, em sociedades ricas prevalecem mais condições de tributação,

<sup>43</sup> A relação das variáveis de controle, com seus cálculos, fontes e períodos se encontram no apêndice deste capítulo.

consequente ampliação dos gastos públicos, bem como de investimentos na estrutura administrativa e na qualidade dos serviços prestados à população. É razoável supor que, assim como nos estudos dos estados norte-americanos, tais variáveis podem exercer não apenas influência direta como também condicionar os efeitos da dinâmica política sobre a atuação das prefeituras. Por isso, as medidas de *renda municipal per capita*, *taxa de urbanização*<sup>44</sup> e *população*<sup>45</sup>, serão utilizadas tanto para captar seus efeitos diretos quanto condicionando as seguintes variáveis políticas da pesquisa: *prefeitura do PT*, *ideologia*, *competição eleitoral* e *participação política*.

A expectativa é que em cidades maiores, urbanizadas e ricas seja detectado maior impacto sobre o desempenho fiscal de variáveis como a competição eleitoral, devido ao maior nível de dinamismo político e econômico; de partidos de esquerda e do PT, principalmente, porque até meados da década passada os governos de esquerda e desta legenda eram mais presentes nestas localidades. Da mesma forma, espera-se que nestas localidades os efeitos da participação política sejam mais perceptíveis sobre os resultados da gestão financeira-orçamentária municipal.

Ainda na esfera demográfica, são utilizados percentuais (%) da *População até 17 anos* e percentuais (%) da *População de 65 anos ou mais*, haja vista o fato desses segmentos demandarem mais investimentos do poder público. Em termos gerais, o primeiro tende a exigir mais esforços na educação enquanto o segundo no setor da saúde.

A variável que representa o nível educacional da população é medida pelos *anos de estudo*, contudo, na análise do gasto social e na educação ela não é incluída de modo a minimizar o problema de endogeneidade, isto é, a situação na qual a variável explicativa é afetada pela variável dependente. Outra variável de caráter social é a *desigualdade de renda*, mensurada pelo Índice de Theil<sup>46</sup>. A variável *dummy município do Norte e Nordeste* procura

---

<sup>44</sup> O pressuposto é que urbanização é um componente importante do desenvolvimento econômico que tende a expandir as responsabilidades governamentais gerando mais gastos com educação, saúde, transporte e etc., como também necessidade de aumento de impostos para financiar um governo mais atuante.

<sup>45</sup> Como ficou evidente na análise descritiva, o porte do município apresenta influência sobre a arrecadação e o gasto. Assim, a opção pela população visa propiciar condições de medir seus efeitos estimados, mas com medida que captura as mudanças demográficas dos municípios. E, por isso, essa variável também pode ser utilizada como condicionante de algumas variáveis políticas.

<sup>46</sup> O índice de Theil é a medida estatística da distribuição de renda calculada pelo logaritmo neperiano da razão entre as médias aritméticas e geométricas da renda familiar per capita média. Se a razão entre as médias for igual a 1, Theil tende a zero, indicando distribuição perfeita. Por outro lado, quanto maior a razão entre as médias, maior será o valor para o índice, e pior a distribuição de renda. A preferência por essa medida em detrimento ao coeficiente de Gini, indicador mais conhecido de desigualdade, deve-se ao fato dos dados relativos ao índice de Theil se ajustarem melhor ao corte temporal da pesquisa.

verificar se o fato do município pertencer a essas regiões, historicamente menos desenvolvidas, tem influência sobre as variáveis dependentes da pesquisa.

Finalmente, as variáveis *Lei de responsabilidade fiscal (LRF)*<sup>47</sup> e *variação do PIB nacional* no orçamento da prefeitura visam controlar os efeitos de ordem econômica. A primeira tem como finalidade testar o impacto dessa legislação no comportamento das prefeituras, considerando o seu papel disciplinador das finanças públicas no Brasil (Fioravante; Pinheiro; Vieira, 2007). Para captar os efeitos da LRF, as estimações incluem uma *dummy* de valor 0 entre os anos de 1997 a 2000, antes da lei e 1 para os anos seguintes até 2010. Já a segunda variável visa medir os efeitos do crescimento econômico sobre a gestão financeira do governo local, como por exemplo: em momentos de expansão da economia, as prefeituras procuram ampliar sua arrecadação própria ou destinar mais recursos à política social?

O universo dessa investigação compreende quase a totalidade dos municípios brasileiros, porém o número não é idêntico, uma vez que o quantitativo de declarações financeiras dos municípios no relatório Finbra/STN não é uniforme todo ano e ao longo do período alguns municípios foram criados. Logo, trata-se de uma análise de dados longitudinais ou de painel não-balanceado. Infelizmente, não foi possível aplicar análise espacial na abordagem do desempenho fiscal devido à ausência da opção de regressões com dados de painel nos softwares estatísticos disponíveis (*OpenGeoda* e *IpeaGeo*).

O estudo longitudinal<sup>48</sup> se assemelha à denominada série temporal de corte transversal (*time series cross section*), embora de acordo com Beck e Katz (2004), o primeiro é mais apropriado na análise de número vasto de observações (*large N*) e pouco momentos (*small T*), justamente o caso dos modelos deste capítulo. Os focos são nas heterogeneidades dos indivíduos e temporal, respectivamente. Em ambos, a estrutura dos dados é retangular, ou seja, para cada unidade de *N* são observados os mesmos períodos de tempo *T*, conforme é descrito na equação genérica descrita a seguir:

---

<sup>47</sup> Lei Complementar nº 101 de 4 de maio de 2000 estabelece normas de finanças públicas voltadas para o controle e transparência na gestão fiscal incluindo os estados e municípios brasileiros.

<sup>48</sup> A análise de dados longitudinais ou de painel traz vantagens na inferência causal, pois possibilita estudar relacionamentos dinâmicos e contextos histórico por meio de mais de uma observação por período, permite ainda analisar a importância das defasagens do comportamento, por exemplo, bem como aumenta significativamente o número de observações (Frees, 2004). Para tanto, é preciso obedecer três requisitos mínimos: i) relação estatisticamente significativa; ii) associação entre as duas variáveis não deve ser devida a outra variável omitida; iii) a variação causal deve preceder a outra variação no tempo (Wooldridge, 2006).

$$y_{it} = X_{it} \beta + \varepsilon_{it}, \quad i = 1, \dots, N; t = 1, \dots, T.$$

Onde,

$y_{it}$  = arrecadação própria *per capita*/gastos sociais *per capita*;

$X_{it}$  = matriz K das variáveis independentes;

$\varepsilon$  = vetor de erros (resíduos);

As observações são indexadas tanto para município ( $i$ ) quanto para ano ( $t$ ).

#### 4.4.2. Resultados

No sentido de estimar os efeitos dos determinantes do desempenho fiscal das prefeituras no Brasil, foram aplicadas as técnicas tradicionais de regressão econométrica para dados em painel: efeitos fixos e efeitos aleatórios. Ambos os tipos de modelos para análises com dados de painel possuem vantagens e desvantagens. No primeiro, a estimação é feita assumindo que a heterogeneidade dos indivíduos se capta na parte constante, que é diferente de município para município e os declives apresentam homogeneidade (Gujarati, 2003). Enquanto nos modelos com efeitos aleatórios, a estimação é realizada introduzindo a heterogeneidade dos municípios no termo do erro. A constante não é um parâmetro fixo, mas sim um parâmetro aleatório não observável. De acordo com Wooldridge (2006), o estimador de efeitos fixos é eficiente quando os erros idiossincráticos são serialmente não-correlacionados e homoscedásticos. Já os modelos de efeitos aleatórios são mais apropriados em situações que o efeito não observado é não correlacionado com todas as variáveis explicativas. Em todos os casos, contudo, os resultados dos testes de Hausman<sup>49</sup> apontam para a consistência das estimativas obtidas através do método de efeitos fixos.

As próximas tabelas apresentam os parâmetros estimados de regressão das variáveis independentes, seus respectivos erros-padrões entre parênteses, como também os coeficientes de determinação dos modelos ( $R^2$ ) e as estatísticas do teste de Hausman. De forma a facilitar a compreensão das interações mais relevantes, a pesquisa recorre a

---

<sup>49</sup> Para decidir qual o melhor modelo, a pesquisa utiliza o teste de Hausman que se apresenta da seguinte forma:

$$H_0 : \text{Cov}(a_i, X_{it}) = 0$$

$$H_a : \text{Cov}(a_i, X_{it}) > 0$$

Na primeira situação – hipótese nula, os estimadores do modelo com efeitos aleatórios (MQG) são consistentes e eficientes. Por outro lado, se os resultados da estatística de Hausman indicarem que prevalece a hipótese alternativa na qual tais estimadores (MQG) não são consistentes, opta-se pelos efeitos fixos (Gujarati, 2003).

gráficos<sup>50</sup>, com base nos valores preditos das regressões, que ilustram os efeitos estimados sobre as variáveis dependentes. Ressalta-se que apesar de algumas situações as diferenças nos valores em reais da arrecadação e gastos sociais parecerem muito pequenas, na verdade, quando comparadas às médias das variáveis dependentes, tais variações podem sim ser consideradas indicativos de mudança no padrão do desempenho dos governos locais.

#### 4.4.2.1. Arrecadação Própria

Os resultados da primeira regressão, expostos na tabela 4.3, demonstram que o modelo explica cerca de 40% da arrecadação própria do município, uma boa capacidade de explicação, haja vista a complexidade da questão. Quanto aos parâmetros de estimação, a metade do conjunto das variáveis políticas apresenta impacto direto significativo.

A ideologia converge com as expectativas teóricas, ou seja, o efeito negativo do coeficiente estimado sugere que quanto maiores os valores do posicionamento ideológico, prefeituras mais de direita, menor a coleta de impostos. Uma redução de um ponto na medida de ideologia do partido no poder tende a refletir em média um incremento de cerca de R\$ 5,00 *per capita* na arrecadação. Em outras palavras, prefeituras mais de esquerda no Brasil apresentam uma postura mais intervencionista ou estatista, conforme preconiza a literatura (Downs, 1957; Przeworski, 1985).

A estimativa da variável fragmentação da Câmara dos Vereadores se apresenta significativa e positiva, convergindo com os efeitos esperados pela pesquisa. Logo, a estimativa indica que a maior dispersão dos partidos tende a prejudicar a postura arrecadatória das prefeituras.

Quanto ao impacto do processo eleitoral, as evidências empíricas não possibilitam confirmar a teoria dos ciclos políticos de negócio neste caso, pois em anos de eleição nos municípios estima-se um aumento em média de quase R\$ 4,00 *per capita* e não uma redução dos impostos. O resultado indica que os políticos locais não evitam a coleta de tributos em anos eleitorais, a despeito da notória aversão do cidadão aos impostos. O comportamento das prefeituras é justamente o contrário do defendido pela teoria. Ou seja, em anos eleitorais prevalece a postura de ampliar a arrecadação. Isto, provavelmente, pode indicar a

---

<sup>50</sup> O valores das variáveis utilizados como base para a formulação dos gráficos foram calculados a partir das suas médias e respectivos desvios-padrões.

predominância de uma estratégia com vistas a financiar programas e/ou obras que, na visão dos políticos locais, tendem a render dividendos eleitorais.

Não é possível inferir, contudo, que a competição eleitoral seja um fator relevante na determinação do desempenho arrecadatório dos governos locais, assim como a variável prefeitura do PT e participação política culminem em melhores resultados na tributação em nível local.

No que tange aos fatores ambientais ou estruturais, a sua maioria possui significância estatística, embora seus efeitos sejam variados. A variável dependente defasada é significativa e converge com a perspectiva incremental na condução da política fiscal, embora seu impacto não seja tão expressivo. Confirmam-se também as expectativas de que quanto mais educada a população e menos desigual maior a arrecadação e de que o aumento no PIB nacional bem como a introdução da LRF exercem efeitos positivos sobre a tributação local. Neste último caso, estima-se que em média após a aprovação desta legislação as prefeituras passaram a arrecadar mais de R\$ 10,00 por habitante.

Tabela 4.3. Determinantes da Arrecadação Própria das Prefeituras, 1997-2010

	Arrecadação Própria
Competição Eleitoral	-6.26 (5.44)
Fragmentação do Legislativo	0.24*** (3.20)
Ideologia do Partido do Prefeito	-4.42** (2.21)
Prefeituras do PT	-23.49 (16.11)
Participação Política	-22.00 (88.18)
Ano Eleitoral no Município	3.80*** (1.00)
Arrecadação Prévia Defasada	0.12*** (0.00)
Renda municipal per capita	30.40*** (1.04)
Taxa de Urbanização	-1.87*** (33.82)
População	-23.73** (9.85)
Anos de Estudo	6.95** (2.90)
Desigualdade de Renda	-0.01* (9.10)
População at 17 anos	2.26*** (52.33)
População de 65 anos ou mais	0.77 (112.86)
Lei de Responsabilidade Fiscal	10.40*** (1.64)
Variação do PIB Nacional	2.83*** (0.17)
Prefeitura PT * Renda municipal	-0.42* (0.22)
Prefeitura PT * Urbanização	3.10 (10.70)
Prefeitura PT * População	2.86 (1.95)
Ideologia * Renda municipal	0.60*** (0.03)
Ideologia * Urbanização	1.22 (1.28)
Ideologia * População	0.80*** (0.25)
Competição Eleitoral * Renda municipal	-0.78*** (0.08)
Competição Eleitoral * Urbanização	-1.17 (4.40)
Competição Eleitoral * População	0.80 (0.65)
Participação Política * Renda municipal	-22.72*** (1.10)
Participação Política * Urbanização	220.188*** (38.13)
Participação Política * População	0.33 (9.80)
<i>Constante</i>	<i>118.94</i> <i>-93.51</i>
$R^2$	0.36
$N$	62350
<i>Teste de Hausman</i>	$\chi^2 = 716.72$ <i>Prob = 0.000</i>

Significância estatística: \* significa valor-P &lt; 0.1; \*\* valor-P &lt; 0.05; \*\*\* valor-P &lt; 0.01.

A variável Municípios do Norte e Nordeste foi omitida no modelo de efeitos fixos.

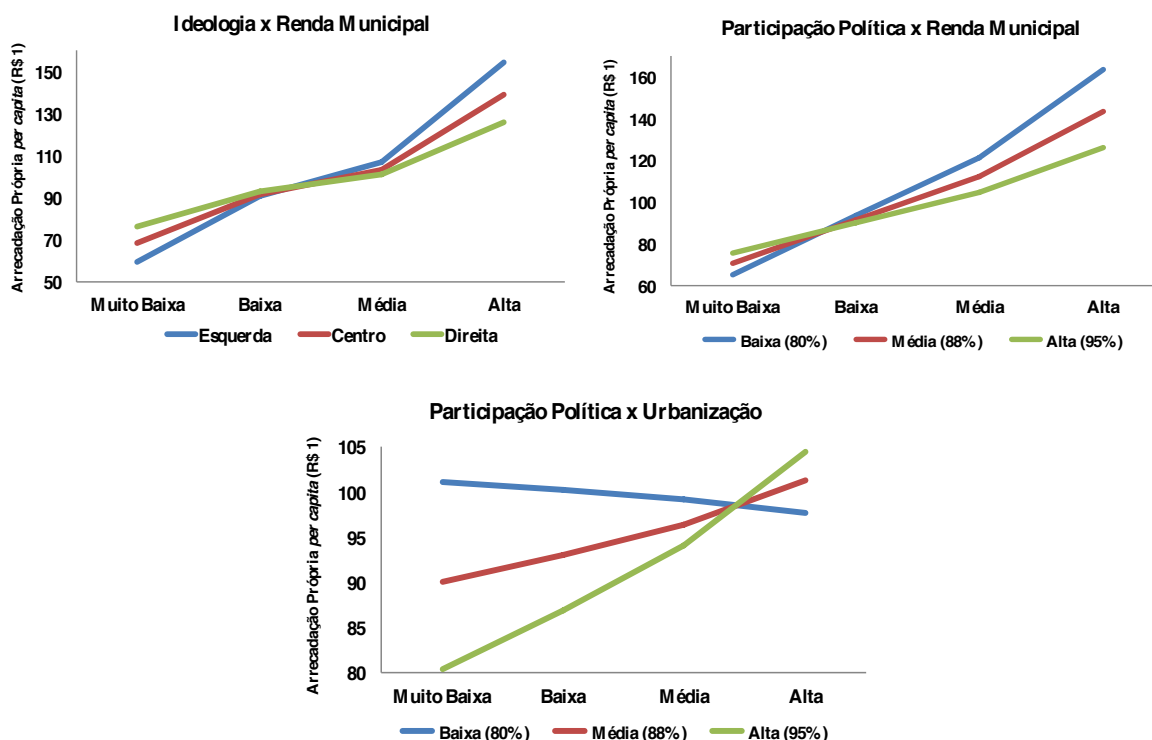


A urbanização e a população apresentaram efeitos negativos. Nesta última, uma análise superficial coloca em cheque a tese de que quanto maior a cidade, mais a prefeitura arrecada, confirmada também na análise descritiva deste capítulo que retratou os municípios de médio e grande porte coletando mais impostos por habitantes. A explicação, provavelmente, está no fato de que a composição das cidades brasileiras é predominantemente dominada por municípios pequenos, cerca de 90% encontram-se nos quatro primeiros portes, o que por consequência tem um peso maior e influencia negativamente a estimativa da variável população.

Ademais, destaca-se o coeficiente alto e positivo da renda municipal, o que coloca em questão a tese de negligência tributária dos municípios brasileiros (Gasparini; Miranda, 2006), tendo em vista que na análise da totalidade das prefeituras num período de 14 anos o fator riqueza exerce impacto no aumento da arrecadação.

Em relação aos efeitos da dinâmica interagindo com as variáveis ambientais, as evidências reforçam a importância da variável de riqueza municipal na medida em que ela condiciona os efeitos das quatro variáveis políticas selecionadas. Do total de seis casos significativos, três exercem efeitos marginais interessantes na arrecadação municipal, ilustrados nos gráficos a seguir. Nos dois primeiros, observa-se não apenas incrementos consideráveis na arrecadação *per capita* devido o aumento da renda, mas também mudanças nos padrões de impacto político. Conforme esperado, os efeitos de partidos de esquerda tendem a ser mais intensos na proporção em que se eleva a renda municipal, ao passo que na interação entre a participação política e a riqueza municipal, o resultado é controverso, pois quanto mais se eleva a renda das cidades os efeitos do maior comparecimento às urnas sobre o desempenho fiscal são menores. No último gráfico, de acordo com a expectativa, os impactos da participação política são invertidos quando condicionados à urbanização, isto é, quanto mais urbanizado o município maiores são os efeitos do alto comparecimento eleitoral.

### Gráfico(s) 4.9. Efeitos das variáveis interativas sobre Arrecadação Própria



De modo geral, a análise dos determinantes do desempenho fiscal, representado pela arrecadação da prefeitura, demonstra um bom grau de explicação do modelo proposto, mas principalmente, que os efeitos das variáveis de caráter político exercem impacto direto sobre o desempenho fiscal, independente dos fatores ambientais. Os resultados dos testes  $F^{51}$ , utilizado para testar se um conjunto de VIs tem relacionamento estatisticamente significativo com a variável dependente (Wooldridge, 2006), indicaram valores do F maiores que os valores críticos. Isto é, os fatores políticos ( $p\text{-value} = 0.000$ ) isoladamente e em conjunto com as variáveis interativas ( $p\text{-value} = 0.000$ ) possuem efeitos altamente significativos, corroborando assim para a confirmação do postulado de que a política faz a diferença na explicação do desempenho dos governos locais no Brasil.

#### 4.4.2.2. Gasto Social

Na dimensão dos gastos sociais municipal, a tabela 4.4, os resultados também confirmam os postulados desta tese, os padrões de impacto das variáveis do sistema político sejam um pouco mais diversificados em relação ao modelo anterior. Na função educação, o

<sup>51</sup> Foi aplicado o teste de Wald e seus resultados estão expostos no apêndice deste capítulo.

modelo também possui um coeficiente de determinação ( $R^2$ ) razoável de aproximadamente 0,35.

Chama atenção a estimativa da variável prefeito de partido da base do Executivo federal. Em termos práticos, essa convergência partidária resulta em um incremento de R\$ 16,00 *per capita* na execução orçamentária da função. O resultado é interessante haja vista que, como foi discernido anteriormente, esta política pública é caracterizada pelo alto grau de institucionalização da sua estrutura de financiamento cuja a maioria das transferências intergovernamentais é supostamente pautada por critérios impessoais e técnicos.

A reeleição do partido também indica efeito positivo, mais especificamente, uma elevação em média de R\$ 2,50 deste orçamento. No que se refere ao relacionamento entre os Poderes, as duas variáveis apresentaram coeficientes significativos e positivos, ou seja, o tamanho da base do prefeito no Legislativo local e a fragmentação da CV confirmam os esperados sobre os gastos no setor.

Quanto às variáveis relativas à teoria dos ciclos políticos, em anos de eleições municipais prevalece uma retração média de R\$ 4,00 por habitante, ao passo que nos períodos de pleitos estaduais e federais estima-se que os aumentos no orçamento do setor se elevem em aproximadamente R\$ 16,00. Este último resultado, portanto, comprova as premissas desta teoria, contudo, novamente, os efeitos dos pleitos municipais são contrários à expectativa teórica. Cabe salientar que não apenas o coeficiente estimado é relativamente baixo, aproximadamente 1% do orçamento médio anual do setor, mas também que boa parte dos recursos é originária das transferências intergovernamentais, o que pode justificar a retração nestes períodos.

As variáveis de competição eleitoral, ideologia partidária, PT e a participação política mesmo sem exercer efeitos diretos, ao interagirem com variáveis estruturais apresentam efeitos estatisticamente significativos na explicação das despesas educacionais em nível local.

Tabela 4.4. Determinantes dos Gastos Sociais das Prefeituras, 2002-2010

	Educação	Saúde	Assistência Social	Saneamento	Habitação	Gasto Social
Competição Eleitoral	-4.96 (6.98)	-6.30 (5.90)	-4.62* (2.46)	1.83 (3.79)	-4.96** (2.25)	-8.47** (12.73)
Fragmentação do Legislativo	0.92*** (0.04)	0.78*** (0.04)	0.17*** (0.01)	0.04** (0.02)	-0.03** (0.01)	1.80** (0.08)
Base do Executivo na CV	0.40*** (0.02)	0.45*** (0.02)	0.08*** (0.01)	0.06*** (0.14)	-0.00 (0.00)	0.93*** (0.05)
Prefeito do Partido do Governador	0.04 (1.30)	0.42 (1.10)	-0.22 (0.46)	-0.04 (0.70)	-0.48 (0.42)	0.15 (2.37)
Prefeito de Partido da Base do Executivo Federal	16.18*** (1.16)	12.41*** (0.98)	3.33*** (0.40)	0.58 (0.62)	-0.17 (0.37)	29.27*** (2.11)
Ideologia do Partido do Prefeito	-3.90 (3.10)	-8.61*** (2.61)	-3.60*** (1.09)	-1.70 (1.67)	-3.00*** (1.00)	-20.81*** (5.62)
Prefeituras do PT	-0.45 (20.67)	-0.35 (17.44)	14.57** (7.30)	-10.34 (11.21)	-21.74*** (6.66)	-21.62 (37.60)
Participação Política	0.75 (1.54)	9.06*** (1.30)	1.96*** (0.54)	0.93 (0.83)	0.40 (0.49)	12.00*** (2.80)
Partido Reeleito	2.54** (1.03)	2.35*** (0.88)	1.10*** (0.36)	-0.30 (0.56)	-0.11 (0.33)	5.17*** (1.88)
Ano Eleitoral Estadual e Nacional	15.90*** (1.20)	19.95*** (1.02)	5.62*** (0.42)	4.36*** (0.65)	1.99*** (0.38)	48.04*** (2.20)
Ano Eleitoral no Município	-4.30*** (1.20)	6.25*** (1.00)	0.95** (0.42)	1.04 (0.64)	1.70*** (0.38)	6.70*** (2.17)
Gasto na Fiação Defasado	0.52*** (0.00)	0.53*** (0.00)	0.33*** (0.00)	0.23*** (0.00)	0.10*** (0.00)	0.55*** (0.00)
Arrecadação Per Capita	0.18*** (0.00)	0.14*** (0.00)	0.03*** (0.00)	0.02*** (0.00)	0.00 (0.00)	0.35*** (0.01)
Renda municipal per capita	16.72*** (1.54)	9.10*** (1.30)	0.40 (0.54)	2.50*** (0.83)	0.00 (0.50)	8.31*** (2.80)
Taxa de Urbanização	-0.21 (0.56)	0.24 (0.46)	-0.02 (0.19)	0.38 (0.29)	0.24 (0.18)	0.35 (1.02)
População	58.40*** (17.00)	103.60*** (6.27)	12.85** (6.00)	-8.80 (9.20)	-7.56 (5.46)	176.11*** (30.88)
Variação do PIB Nacional	5.51*** (0.20)	2.27*** (0.17)	0.74*** (0.07)	0.30*** (0.11)	-0.05 (0.06)	9.11*** (0.37)
Prefeitura do PT * Renda Municipal	-0.08 (2.64)	-0.07 (0.22)	-0.00 (0.09)	0.45*** (0.14)	0.00 (0.08)	0.15 (0.48)
Prefeitura do PT * Urbanização	-0.00 (0.13)	-0.07 (0.13)	-0.00 (0.05)	0.01 (0.07)	0.01 (0.04)	-0.10 (0.24)
Prefeitura do PT * População	0.32 (2.44)	0.93 (2.06)	-1.32 (0.86)	0.47 (1.35)	2.22*** (0.78)	3.22 (4.44)
Ideologia * Renda Municipal	-0.06 (0.04)	-0.00 (0.03)	-0.00 (0.01)	0.09*** (0.02)	0.02 (-0.01)	0.03 (0.09)
Ideologia * Urbanização	0.07*** (0.02)	0.07 (0.02)	-0.01** (0.00)	0.00 (0.00)	-0.00 (0.00)	0.03 (0.03)
Ideologia * População	-0.23 (0.35)	0.90*** (0.29)	0.44*** (0.12)	0.09 (0.19)	0.31** (0.11)	1.55** (0.65)
Competição Eleitoral * Renda Municipal	0.20** (0.10)	0.12 (0.08)	-0.19*** (0.03)	0.04 (0.05)	-0.10*** (0.03)	0.06 (0.18)
Competição Eleitoral * Urbanização	-0.14** (0.05)	-0.12*** (0.05)	0.00 (0.02)	0.00 (0.03)	0.00 (0.01)	-0.25** (0.10)
Competição Eleitoral * População	1.27 (0.83)	1.60** (0.70)	0.59* (0.29)	-0.01 (0.45)	0.50* (0.26)	2.88* (1.51)
Participação Política * Renda Municipal	-0.14*** (0.01)	-0.07*** (0.05)	0.01*** (0.00)	-0.03*** (0.08)	0.00 (0.00)	-0.22*** (-0.02)
Participação Política * Urbanização	0.00 (0.00)	0.00* (0.00)	0.00 (0.00)	-0.00 (0.00)	-0.00 (0.00)	0.16 (0.01)
Participação Política * População	0.12 (0.17)	-0.90*** (0.14)	-0.22*** (0.06)	-0.05 (0.09)	-0.03 (0.05)	-1.00** (-0.31)
<i>Constante</i>	-667.15*** (152.53)	-1059.28*** (128.72)	-116.57 (53.90)	56.95*** (82.75)	68.12 (49.18)	-1890.47*** (277.66)
<i>F<sup>2</sup></i>	0.34	0.55	0.55	0.18	0.06	0.50
<i>N</i>	40125	40125	40125	40125	40125	40125
<i>Teste de Hausman</i>	$\chi^2 = 7701.29$	$\chi^2 = 8569.95$	$\chi^2 = 13178.81$	$\chi^2 = 13659.33$	$\chi^2 = 9903.04$	$\chi^2 = 913.82$
	<i>Prob = 0.000</i>	<i>Prob = 0.000</i>	<i>Prob = 0.000</i>	<i>Prob = 0.000</i>	<i>Prob = 0.000</i>	<i>Prob = 0.000</i>

Significância estatística: \* significa valor-P &lt; 0.1; \*\* valor-P &lt; 0.05; \*\*\* valor-P &lt; 0.001.

Anos de Estudo, Desigualdade, População até 17 anos e com 65 ou mais e Municípios do Norte e Nordeste foram omitidas no modelo de efeitos fixos.

Os gastos em educação também são influenciados pela estrutura socioeconômica e demográfica das municipalidades. Nesse sentido, as variáveis de nível desta despesa no exercício anterior e arrecadação própria impactam de maneira positiva, assim como a variação do PIB nacional. Nesta última, o crescimento de um por cento repercute na elevação de mais de R\$ 5,00 na educação. A riqueza do município e o tamanho populacional também apontam para uma relação positiva e expressiva com os gastos da área. Contudo, mais um vez, o coeficiente da variável população diverge da análise do tópico descritivo, tendo em vista que foi verificado que os gastos *per capita* na educação tendem a se reduzir na medida em que aumenta o porte populacional. Neste caso, como também na saúde e na assistência social, ocorre justamente o que foi identificado na arrecadação própria *per capita*: a estimativa é influenciada pela predominância das municipalidades dos quatro primeiros portes que representam 90% do total. Assim, no caso destes gastos sociais, o menor quantitativo de casos de cidades médias e grandes que, mesmo por porte, tenham apresentados gastos médios menores, ao serem estimados dentro do modelo geral, pouco influem nos efeitos da variável populacional.

Quanto às interações entre variáveis políticas e ambientais, o conjunto das estimativas significativas estatisticamente incluem a participação e a competição condicionadas pela renda municipal, bem como a urbanização interagindo com ideologia e competição. Todavia, nenhuma destas variáveis mostraram alterações relevantes no padrão de comportamento dos gastos educacionais.

Nas despesas da saúde, a capacidade explicativa do modelo é ainda mais ampla se comparada à educação, uma vez que gira em torno de 55%. Os determinantes políticos também são bastante presentes nessa política pública.

As variáveis de relação Executivo-Legislativo convergem com a expectativa, indicando que quanto maior a base do prefeito e menor a fragmentação melhor tende a ser o desempenho na saúde. Também de forma similar à educação, as evidências confirmam o impacto positivo da reeleição do partido.

Quanto à participação política, os resultados são bastante expressivos, uma vez que um aumento em um ponto percentual do comparecimento às urnas tende a refletir em um incremento de R\$ 9,00 *per capita* nas despesas da prefeitura no setor. Na questão ideológica, como na arrecadação própria, o sinal negativo do coeficiente sugere que governos de esquerda tendem a gastar mais na saúde. Estima-se que um ponto a menos na variável ideologia do prefeito aumenta em média quase R\$ 9,00 na execução desta função orçamentária.

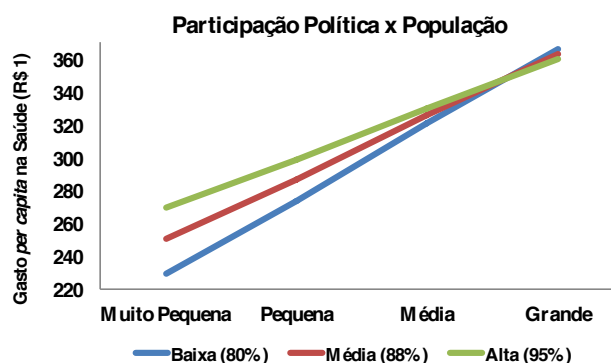
Vale destacar o fato do alinhamento com o governo federal indicar aumento nos gastos da prefeitura. O resultado converge com a hipótese desta tese de que a proximidade partidária tende a gerar benefícios aos políticos alinhados. Em contrapartida, como na educação, o financiamento da saúde é altamente institucionalizado, o que teoricamente seria menos suscetível a esse tipo de influência. As *dummies* eleições em nível estadual e federal e também em nível municipal apresentam significância estatística e sinal positivo, o que confirma a premissa teórica de comportamento oportunista dos políticos nesses períodos.

Distintamente das descobertas dos trabalhos anteriores de Ribeiro (2005) e Sakurai (2009), a estimativa partidária (PT) não se mostrou impacto significativo, assim como a competição eleitoral.

Quanto à influência dos aspectos estruturais, os resultados também se assemelham às despesas educacionais. As variáveis gasto na saúde defasada, variação do PIB e arrecadação própria se mostraram importantes e com coeficientes positivos. Nesta última, de cada um real arrecadado pelo município se reverte, em média, cerca de R\$ 0,14 e R\$ 0,18 centavos para as funções da saúde e educação, respectivamente. Enquanto a urbanização não apresenta impacto significativo, o tamanho populacional e a riqueza municipal indicam efeitos expressivos. Nesta última, um aumento de R\$ 1 mil na renda *per capita* municipal reflete em aproximadamente mais R\$ 10,00 investidos na saúde por habitante.

No que concerne às variáveis interativas, seis casos possuem coeficientes significativos do ponto de vista estatístico. A participação política condicionada pela população que apresenta modificações mais interessantes nos padrões de impacto sobre os gastos. Como se pode visualizar no gráfico 4.10, os efeitos distintos do percentual de comparecimento eleitoral sobre os gastos municipais da saúde são mais visíveis em cidades com populações menores, onde a diferença gira em torno de R\$ 20,00 entre os parâmetros utilizados (baixa, média e alta), na medida em que cresce o número de habitantes esse impacto diferente é mitigado, chegando em algo próximo de R\$ 3,00.

**Gráfico 4.10. Efeitos da Participação Política sobre Gastos em Saúde, por população**



Nos gastos com assistência social, o modelo também apresenta um grau de explicação alto, 55% dos gastos no setor. Além disso, nota-se a influência de quase a totalidade das variáveis políticas, a exceção do alinhamento entre o partido do prefeito e do governador do estado. A variável competição eleitoral apresenta significância estatística, porém, ao contrário do esperado, o coeficiente sugere que quanto mais acirrada as eleições locais menos se investe no setor. As variáveis de fragmentação legislativa e base do Executivo na CV repetem o impacto positivo identificado nas políticas anteriores.

Destacam-se nesta despesa orçamentária, a influência do fator partidário. Em relação ao Partido dos Trabalhadores, estima-se que em média as prefeituras desta legenda executem aproximadamente R\$ 15,00 *per capita* a mais do que os demais partidos, valor considerável tendo em vista que representa 25% da média dos gastos do setor. A ideologia novamente apresenta efeito significativo e também representativo, ou seja, quanto mais à esquerda a prefeitura maiores os gastos assistenciais.

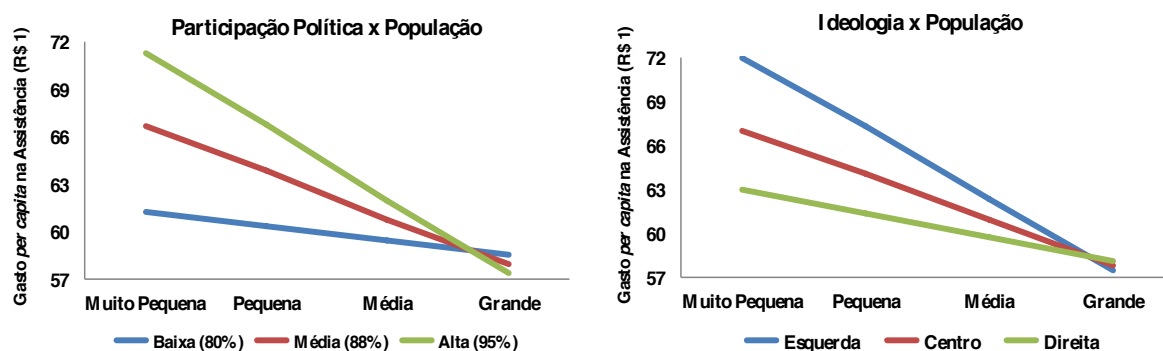
Com um coeficiente estimado próximo da variável ideologia, o alinhamento com o governo federal também vai ao encontro da expectativa teórica da pesquisa e exerce influência positiva sobre os gastos na área. Relembrando que a assistência social, embora menos que saúde e educação, possui um nível razoável de institucionalização do seu financiamento. As despesas nessa função também se elevam quando o partido é reeleito e devido ao maior comparecimento às urnas. O mesmo se nota nos anos eleitorais, tanto para governador e presidente quanto nos pleitos municipais. Todavia, no primeiro caso, os gastos se incrementam de maneira mais intensa.

No rol de variáveis de controle, urbanização e renda municipal não exercem impacto significativo direto sobre os gastos assistenciais. Por outro lado, a perspectiva incremental também se confirma com os efeitos positivos das despesas do ano anterior. Além

disso, estima-se que de cada real coletado pela prefeitura, R\$ 0,03 sejam destinados ao orçamento da AS, que também tende a se elevar em razão do crescimento do PIB nacional. Por fim, a estimativa da variável populacional impacta positivamente o montante de gastos nesta política de modo geral.

Não por acaso que a população é a que mais apresenta significância estatística quando condiciona os fatores políticos. Dentre as quatro interações significativas, a metade delas efetivamente modifica os efeitos marginais sobre o comportamento fiscal das prefeituras. Em ambas, expostas nos gráfico(s) a seguir, observam-se que o aumento populacional tende a reduzir o impacto da política sobre os gastos na AS, tanto da participação política quanto do posicionamento ideológico do governo local. Em termos substantivos, em cidades com população pequena a diferença entre os efeitos da baixa e da alta participação política é de aproximadamente R\$ 10,00, o mesmo impacto entre partidos de esquerda e de direita nessas municipalidades. Já nas cidades grandes, essa diferença se reduz para cerca de R\$ 1,00.

**Gráfico(s) 4.11. Efeitos da Participação Política e Ideologia sobre Gastos em Assistência Social, por população**



Na análise do gasto municipal com saneamento, o modelo apresenta um  $R^2$  mais modesto, em torno de 0,18. De modo geral, o que se percebe é uma influência bem menos nítida da dinâmica política sobre o setor. Entretanto, os padrões de impacto das variáveis que envolvem a questão dos atores de veto (*veto players*), assim como nas três políticas analisadas, mostraram significativas e com influência positiva sobre o desempenho das prefeituras.

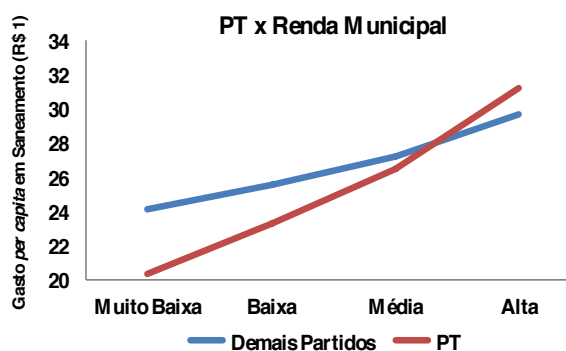
No que concerne ao comportamento dos políticos em anos eleitorais, no saneamento, se por um lado, o pleito nas municipalidades não parece importar nas despesas



desta política pública, o oposto ocorre nas eleições estaduais e federais. Nesta última, os efeitos são expressivos, uma vez que nesses períodos os gastos se elevam em média de R\$ 4,50 *per capita*, algo em torno de 17% da média desta função orçamentária (R\$ 27,00).

Quanto aos aspectos estruturais, assim como nas demais áreas, o gasto defasado, a arrecadação própria e a variação do PIB impactam positivamente na execução dos recursos orçamentários no saneamento. Enquanto a urbanização e a população não demonstram coeficientes significativos, a renda municipal exerce influência relativamente considerável. Em termos objetivos, estima-se que um incremento de mil reais no PIB *per capita* gere um acréscimo de R\$ 2,50 ou cerca de 10% da média deste gasto. Esta variável condiciona ainda os efeitos da participação política, ideologia e prefeitura do PT. Nesta última, conforme exposto no gráfico seguinte, o impacto desta legenda é menor nas cidades com renda baixas e médias, em compensação, nas cidades mais ricas, as prefeituras do PT tendem a investir mais em saneamento do que os demais partidos.

**Gráfico 4.12. Efeitos de Prefeituras do PT sobre Gastos em Saneamento, por renda municipal**



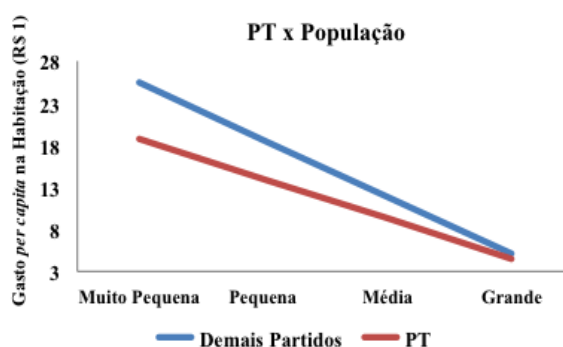
A política habitacional é, notoriamente, a menos descentralizada e institucionalizada dentre as cinco selecionadas. Embora o modelo tenha a menor capacidade explicativa, com um coeficiente de determinação de cerca de 6,5%, é possível observar influências relevantes do sistema político sobre os gastos no setor.

Nenhuma das duas variáveis de alinhamento partidário impactam no desempenho das prefeituras, aspecto também identificado nas estimativas da política anterior. Por outro lado, a variável fragmentação da CV apresentou sinal negativo, apesar de impacto bem baixo. O coeficiente da competição eleitoral, como na assistência social, indica que o aumento da competição gera menos gastos. Novamente, o fator ideológico converge com a expectativa de

que quanto mais a esquerda o partido do prefeito maiores as despesas na política habitacional. Em outras palavras, as evidências indicam que um ponto a menos na medida de ideologia resulte em cerca de R\$ 3,00 a mais, aproximadamente 30% da média dos gastos municipais na área (R\$ 9,00). Contudo, de maneira oposta ao estimado na AS, o fato do prefeito ser do PT reflete em forte redução na execução do saneamento. Por fim, as *dummies* de ano eleitoral importam na análise do desempenho fiscal, pois os gastos em média são incrementados em cerca de dois reais tanto nos pleitos locais quanto nos estaduais/federais.

No que concerne às variáveis ambientais, o gasto habitacional defasado e a variação do PIB nacional possuem impactos positivos sobre o desempenho do setor. Nem a renda municipal e nem a taxa de urbanização exercem efeitos significativos, o mesmo ocorre com o coeficiente da variável populacional, porém, a relação é negativa. Isto é, quanto maior o número de habitantes menor a despesa *per capita* nesta função orçamentária. Por conseguinte, é justamente a variável populacional que interagindo com ideologia, participação política e prefeitura do PT apresentam estimativas significativas, porém, somente esta última merece destaque. No gráfico a seguir, os efeitos de governos do PT são mais fracos em municípios menores, todavia, tal diferença em relação aos demais partidos é praticamente eliminada nas grandes cidades.

**Gráfico 4.13. Efeitos de Prefeituras do PT sobre Gastos em Habitação, por população**



Finalmente, em relação ao gasto social total, incluindo as cinco despesas analisadas, o modelo possui uma capacidade explicativa muito boa de cerca de 50%. Em síntese, os resultados reforçam as evidências e os padrões de influência verificados nas análises anteriores. Nesse sentido, as variáveis de relacionamento Legislativo-Executivo repetem os efeitos significativos e com sinais positivos. Do mesmo modo, o coeficiente estimado da ideologia exerce influência negativa, ou seja, no somatório total da área social,

também se percebe que quanto mais à esquerda o partido do prefeito, maiores os investimentos *per capita* no setor. Do ponto de vista substantivo, uma redução de um ponto na medida de ideologia do prefeito culmina em um aumento de mais de R\$ 20,00 nos gastos sociais.

A reeleição e a participação política também apresentam efeitos positivos e significativos, bem como o alinhamento federal mantêm a influência sobre os gastos. Enquanto o aumento de 1% no comparecimento eleitoral gera incremento de R\$ 12,00 nas despesas *per capita*, fazer parte da coalizão presidencial reflete em média um aumento dos gastos sociais de aproximadamente R\$ 30,00 por habitante. Sem dúvida, valores bastante expressivos quando se multiplica pelos milhares ou milhões de habitantes dos municípios.

Os coeficientes relativos aos anos eleitorais resumem os seus padrões identificados anteriormente, isto é, de modo geral, os gastos se elevam nestes períodos, entretanto, as despesas são incrementadas de maneira bem mais intensa em anos de pleitos estaduais/nacionais. Em termos práticos, nesses períodos o incremento nos gastos sociais *per capita* são aproximadamente oito vezes os estimados nos anos eleitorais nos municípios.

Quanto à dimensão estrutural, mais uma vez, a arrecadação própria, os gastos sociais defasados, bem como a variação do PIB impactam positivamente o desempenho das prefeituras. Enquanto a urbanização não demonstra efeito significativo, a população e a renda municipal exercem efeitos positivos e expressivos. No caso da variável populacional, ocorre a mesma situação verificada na educação, saúde e assistência social, ou seja, apesar do aumento do porte gerar redução dos gastos sociais, no modelo, o efeito é contrário, em razão da influência da composição majoritária dos municípios pequenos na estimativa.

Nas variáveis interativas, os coeficientes significativos são bastante diversificados, incluindo todas as três variáveis estruturais, todavia, nenhuma delas resultou em efeitos marginais diferenciados das variáveis políticas.

Em resumo, as análises do desempenho das prefeituras no que tange à qualidade dos gastos proporcionaram condições amplas para o teste de hipóteses e as verificações dos postulados desta tese. Essa discussão será apresentada no tópico seguinte, entretanto, é importante reiterar que além dos padrões estáveis de influência de algumas variáveis políticas, acima de tudo, o que se constata nas análises empíricas é o impacto considerável da política sobre a gestão financeiro-orçamentária das prefeituras. Tais resultados ficam evidentes não apenas nos coeficientes de determinação ( $R^2$ ) dos modelos, mas também nos testes F, que

comprovam que a dinâmica política exerce tanto impacto direto isoladamente sobre o desempenho fiscal, quanto marginal nas situações em que os fatores políticos interagem com os estruturais. Em todos os casos, os níveis de significância destes testes são bem expressivos ( $p\text{-value} = 0.000$ ).

#### 4.4.3. Discussão

Esse último tópico visa sintetizar os resultados empíricos mais relevantes, relacioná-los com os postulados e hipóteses desta pesquisa, bem como contextualizá-los no debate da literatura de determinantes de políticas públicas. Nesse sentido, o foco central é no impacto das variáveis de caráter político que como pôde-se perceber de fato exerce influência sobre o desempenho fiscal das prefeituras brasileiras. Para auxiliar a discussão, a tabela 4.5 resume os efeitos destas variáveis

**Tabela 4.5. Síntese dos Efeitos das Política sobre o Desempenho Fiscal**

	Arrecadação Própria	Gastos Educação	Gastos Saúde	Gastos AS	Gastos Saneamento	Gastos Habitação	Gasto Social
Competição Eleitoral				(-)		(-)	
Fragmentação do Legislativo	(+)	(+)	(+)	(+)	(+)	(-)	(+)
Base do Executivo na CV		(+)	(+)	(+)	(+)		(+)
Prefeito do Partido do Governador							
Prefeito de Partido da Base do Executivo Federal		(+)	(+)	(+)			(+)
Ideologia do Partido do Prefeito	(-)		(-)	(-)		(-)	(-)
Prefeituras do PT				(+)		(-)	
Participação Política			(+)	(+)			(+)
Partido Reeleito		(+)	(+)	(+)			(+)
Ano Eleitoral no Município	(+)	(-)	(+)	(+)		(+)	(+)
Ano Eleitoral Estadual e Nacional		(+)	(+)	(+)	(+)	(+)	(+)

O primeiro eixo conceitual da pesquisa inclui as hipóteses relativas aos resultados eleitorais e consequentes configurações da relação Executivo-Legislativo e visa analisar suas influências sobre o comportamento dos políticos locais e, por conseguinte, o desempenho das políticas públicas. Na abordagem da dimensão fiscal, a influência positiva da base do Executivo na CV sobre o desempenho das prefeituras apresenta condições de se confirmar, haja vista que manteve os efeitos esperados em cinco dos seis gastos analisados. Seus resultados corroboram com a premissa de que quanto maior a base aliada no Legislativo local,

menos obstáculos à governabilidade o prefeito parece dispor. Na mesma direção, a recorrência dos coeficientes positivos da variável fragmentação do Legislativo municipal, exceto nos gastos de habitação, sugere que quanto mais fragmentado melhor o desempenho fiscal, confirmando a hipótese 3 desta tese.

A hipótese relativa ao impacto positivo da competição eleitoral sobre o desempenho, ao menos no âmbito da gestão financeira-orçamentária das prefeituras, é rejeitada. As evidências sugerem que os efeitos desta variável na maioria das vezes é insignificante e também apresenta relação inversa com os gastos da AS e habitação. Uma possível explicação pode estar na inexistência de um padrão consolidado de competição para o Executivo municipal, tendo em vista que a correlação média do número efetivo de partidos entre as eleições do período de 1996 a 2008 é menor que 10%. O fato da disputa pelo cargo majoritário ter sido acirrada no pleito anterior não significa que o mesmo ocorrerá no próximo e, portanto, os atuais ocupantes do cargo não se sentiriam ameaçados com eventuais punições dos eleitores, divergindo assim da perspectiva de *accountability* na política municipal no Brasil.

No eixo partidário, a hipótese de influência da ideologia também possui fortes evidências para sua confirmação, uma vez que converge com à expectativa de um desempenho melhor de partidos de esquerda dentro dos parâmetros estabelecidos, isto é, mais intervenção na economia por meio da arrecadação de tributos, o que já fora anteriormente identificado no trabalho de Nakaguma (2006) e, priorização dos gastos nas áreas sociais. Nesta última dimensão, os efeitos da ideologia são percebidos em quatro dos seis casos analisados. No que concerne à hipótese de atuação diferenciada do Partido dos Trabalhadores, os resultados são ambíguos, impacto direto positivo nos gastos da assistência social e negativo na habitação. Quando condicionada por aspectos estruturais, a legenda demonstra ter influência mais efetiva em cidades grandes e mais ricas, justamente onde predominavam as prefeituras do PT até meados da década passada.

Ainda nesse eixo, chamam a atenção os resultados das variáveis de alinhamento partidário entre esferas de governos diferentes. Se por um lado, as hipóteses da tese prevêm que o alinhamento entre o partido do prefeito e do governador, como também entre o prefeito e a coalizão do Presidente da República exerçam influência positiva sobre o desempenho municipal. Por outro, conforme apresentado neste capítulo, o desenvolvimento das políticas sociais desde a Constituição de 1988 indica padrões de financiamentos distintos que variam de acordo com o grau de institucionalização do setor. Por conseguinte, supostamente nas

áreas mais consolidadas cuja a implementação tende a ser pautada em regras claras e impessoais não haveria espaço para favorecimento partidário. Entretanto, embora não tenha sido detectado nenhum impacto do relacionamento entre o prefeito com o governador do mesmo partido, os resultados da segunda variável sugerem que esse alinhamento tende a elevar os gastos justamente nas políticas mais reguladas: educação, saúde e assistência social. Logo, é possível confirmar a respectiva hipótese desta pesquisa. Contudo, de forma contrária à expectativa, os efeitos dessa variável política são inócuos nos setores menos institucionalizados como saneamento e habitação.

Na hipótese da dimensão cultural, a participação política, medida pelo comparecimento eleitoral, demonstrou impacto significativo e expressivo nos gastos da assistência e da saúde. Quanto ao papel dos ciclos eleitorais, a premissa teórica anteriormente confirmada na literatura brasileira (Cossio, 2001; Sakurai, 2009) pressupõe uma postura expansionista dos governos no tocante aos gastos e mais restrita no âmbito da arrecadação. Nesse último, o resultado é divergente, uma vez que em anos eleitorais observou-se uma tendência de maior coleta de recursos pelas prefeituras e não retração. Todavia, o impacto das eleições nos gastos sociais, em grande medida, demonstra convergência com a teoria, sobretudo, em anos de pleitos estaduais e federais onde se verifica incrementos expressivos em todas as execuções orçamentárias abordadas nesta tese. Finalmente, a variável partido reeleito, baseada no pressuposto de que a experiência do partido pode culminar em mais qualidade na gestão, também se mostrou fator importante na explicação de boa parte das despesas sociais no município.

Cabe reiterar a validade de se analisar não apenas uma dimensão do comportamento fiscal, bem como diferentes funções orçamentárias. Assim, foi possível constatar que os impactos do sistema político como também de fatores de ordem ambiental ou estrutural variam de forma significativa. A opção por variáveis interativas apesar de possibilitar mensurar com mais precisão os efeitos da política quando condicionadas por aspectos ambientais nem sempre apresentaram os efeitos lógicos esperados, isto é, em cidades maiores, urbanizadas e ricas maior seria o impacto da política sobre o desempenho fiscal.

Em suma, os resultados empíricos na análise da qualidade da gestão financeira-orçamentária apresentam subsídios suficientes para comprovar a maioria das hipóteses da tese e, sobretudo, afirmar a validade de dois postulados teóricos desta tese. Primeiro, a política faz sim diferença sobre o comportamento das prefeituras brasileiras e, segundo os efeitos da dinâmica política democrática variam de acordo com as características das dimensões e das

políticas públicas analisadas. Entretanto, as evidências rechaçam o terceiro postulado, pois indicam que os fatores relativos ao sistema político impactam de maneira menos efetiva as políticas públicas menos institucionalizadas e não o contrário.

## APÊNDICE A

Tabela A.1. Média e Desvio-Padrão das Variáveis de Desempenho Fiscal, por região

Região	Arrecadação Própria		Educação		Saúde		Assistência Social		Saneamento		Habitação		Gasto Social	
	Média	DP	Média	DP	Média	DP	Média	DP	Média	DP	Média	DP	Média	DP
Norte	50.5	125.4	414.0	199.1	264.2	148.9	56.7	56.8	18.6	64.0	7.4	26.1	761.0	359.0
Nordeste	32.4	91.9	397.9	161.3	251.5	125.1	52.8	49.7	18.8	59.4	7.9	27.2	729.0	306.1
Sudeste	134.1	217.8	437.9	234.2	366.5	205.7	63.6	63.4	41.1	68.2	10.1	35.5	919.2	482.4
Sul	119.7	129.6	438.3	186.6	354.7	173.1	58.3	44.8	22.3	44.6	8.2	21.9	881.8	373.6
Centro-Oeste	112.3	142.1	453.4	228.0	376.0	192.6	92.5	74.5	27.2	71.5	18.9	54.3	967.7	465.3
<b>Brasil</b>	<b>91.9</b>	<b>161.2</b>	<b>425.0</b>	<b>201.0</b>	<b>320.9</b>	<b>180.0</b>	<b>61.0</b>	<b>57.1</b>	<b>27.1</b>	<b>61.6</b>	<b>9.5</b>	<b>32.1</b>	<b>843.5</b>	<b>409.0</b>

Tabela A.2. Média e Desvio-Padrão das Variáveis de Desempenho Fiscal, por porte

Porte Populacional	Arrecadação Própria		Educação		Saúde		Assistência Social		Saneamento		Habitação		Gasto Social	
	Média	DP	Média	DP	Média	DP	Média	DP	Média	DP	Média	DP	Média	DP
1 - At 5000 habitantes	77.5	140.6	565.8	223.9	471.1	203.9	95.9	81.1	31.8	67.3	16.7	49.5	1181.3	450.4
2 - 5001 at 10000	68.6	106.8	417.6	168.8	308.3	136.0	61.8	48.9	23.4	48.9	9.3	28.8	820.3	316.6
3 - 10001 at 20000	73.1	156.7	384.2	163.3	264.0	139.0	49.6	44.5	21.3	64.0	7.0	25.5	726.1	327.3
4 - 20001 at 50000	99.9	156.4	367.3	169.9	247.3	133.6	44.6	33.1	24.4	46.3	5.5	17.5	689.1	312.9
5 - 50001 at 100000	146.1	228.4	341.5	204.4	268.4	174.2	42.0	35.6	33.6	81.3	5.8	19.7	691.2	416.7
6 - 100001 at 500000	244.9	259.7	339.7	186.2	302.9	169.1	37.6	29.5	54.2	84.5	9.0	22.7	743.4	396.4
7 - Acima de 500000	349.1	219.0	285.2	120.0	368.8	154.0	33.5	20.8	51.1	94.7	16.4	23.3	755.0	323.5
<b>Brasil</b>	<b>91.9</b>	<b>161.2</b>	<b>425.0</b>	<b>201.0</b>	<b>320.9</b>	<b>180.0</b>	<b>61.0</b>	<b>57.1</b>	<b>27.1</b>	<b>61.6</b>	<b>9.5</b>	<b>32.1</b>	<b>843.5</b>	<b>409.0</b>

Tabela A.3. Relação de Variáveis de Controle

Variável	Descrição	Fonte/Período
Arrecadação <i>per capita</i> Defasada	%	Finbra/STN (1997 a 2009)
Gasto <i>per capita</i> na Defasado	%	Finbra/STN (2002 a 2009)
Renda Municipal <i>per capita</i>	PIB municipal <i>per capita</i> (em R\$ mil)	IBGE (1996, 1999 a 2008)
Taxa de Urbanização	% da população residente na zona urbana	IBGE (1996, 2000, 2007 e 2010)
População	Logaritmo da população residente	IBGE (1996 a 2060, 2008 e 2009)
Anos de Estudo	Anos de Estudo da população com 25 anos ou mais	
População at 17 anos	%	Censo Demográfico/IBGE (1991 e 2000)
População de 65 anos ou mais	%	
Desigualdade de Renda	Índice de Theil	
Município do Norte e Nordeste	<i>dummy</i> (0 ou 1)	IBGE
Lei de Responsabilidade Fiscal	<i>dummy</i> (0 ou 1)	1997 a 2010
Variável do PIB nacional	%	IBGE (1997 a 2010)



**Tabela A.4. Resultados dos Testes de Wald**

<b>Variáveis</b>	<b>Arrecadação Própria</b>		<b>Educação</b>		<b>Saúde</b>		<b>Assistência Social</b>		<b>Saneamento</b>		<b>Habitação</b>		<b>Gasto Social</b>	
	<i>F</i>	<i>Prob &gt; F</i>	<i>F</i>	<i>Prob &gt; F</i>	<i>F</i>	<i>Prob &gt; F</i>	<i>F</i>	<i>Prob &gt; F</i>	<i>F</i>	<i>Prob &gt; F</i>	<i>F</i>	<i>Prob &gt; F</i>	<i>F</i>	<i>Prob &gt; F</i>
Pol ticas	14.67	0.000	153.02	0.000	162.96	0.000	63.50	0.000	8.91	0.000	5.55	0.000	196.13	0.000
Estruturais	521.67	0.000	2455.75	0.000	2598.21	0.000	811.53	0.000	326.94	0.000	68.07	0.000	2975.78	0.000
Pol ticas + Interativas	57.56	0.000	91.59	0.000	86.89	0.000	36.39	0.000	5.95	0.000	3.94	0.000	109.61	0.000

## CAPÍTULO 5 – DETERMINANTES DA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS

### 5.1. Introdução

A Constituição de 1988 introduziu um novo arcabouço institucional no qual a descentralização se tornou a principal diretriz da implementação das principais políticas sociais no país. A ênfase dada pela Carta Magna nas competências concorrentes ou comuns entre os três níveis de governo contribuiu para a inauguração de estruturas operacionais com forte incentivo à ampliação da atuação dos municípios como executores dos serviços públicos de educação, saúde, assistência social e habitação

De modo geral, o sistema de política social se transformou com novas estruturas de governança, formalmente baseadas em regras claras e universais para as transferências de responsabilidades e recursos que corroboraram para a elevação progressiva papel das prefeituras, como nos casos dos modelos do Sistema Único de Saúde (SUS), do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb) e do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Entretanto, a despeito das relações entre os governos federal e subnacionais serem supostamente pautados por critérios técnicos e homogêneos, é notória a persistente disparidade entre os governos municipais no que tange a implementação dessas políticas públicas. Se por um lado, a literatura nacional aprofundou a compreensão dos motivos das diferenças entre os processos de descentralização entre os setores das políticas sociais (Arretche, 2000; 2004), pouco se avançou nas análises dos determinantes das diferenças entre municípios.

Nesse sentido, esse capítulo aborda os determinantes do desempenho dos governos locais brasileiros, representados por variáveis relativas à dimensão da eficácia, ou seja, indicadores de capacidade institucional e de provisão de serviços que refletem de forma compreensiva a implementação das políticas sociais. A capacidade institucional das prefeituras refere-se ao conceito de capacidades estatais que, em termos gerais, corresponde às condições criadas pelo setor público com vistas em moldar e transformar a realidade social mediante o uso de atributos centrais na formulação e implementação de políticas públicas (Skocpol, 1985; Pierson, 1995). Enquanto a dimensão de provisão de serviços se fundamenta na noção de produtos ou *outputs* - ações empreendidas em função de decisões tomadas (Weiss, 1998), no caso em tela, nas atribuições constitucionais das prefeituras. Acredita-se que tais fatores são, em boa medida, resultantes das decisões dos políticos locais e, assim,

contribuem para a compreensão do comportamento dos mesmos. Cabe ressaltar que a área de saneamento não foi incluída neste capítulo em razão da ausência de dados suficientes para a análise da sua implementação na totalidade dos municípios brasileiros.

Como envolvem aspectos multivariados, opta-se pelo uso de indicadores compostos ou sintéticos, isto é, índices que agregam várias dimensões empíricas da realidade social em uma única medida (Jannuzzi, 2005). Na primeira dimensão inclui aspectos relativos às capacidades disponíveis no plano local, tais como a estruturação dos órgãos, legislação, articulação institucional, instrumentos e recursos de gestão, dentre outros, enquanto a segunda envolve variáveis relativas às ações e serviços sociais prestados à população.

Assim, foram elaborados os índices sintéticos em nível municipal para as seguintes áreas da política social: educação, saúde, assistência social e habitação. O método utilizado foi a análise de componentes principais (ACP) que, em síntese, é um tipo de análise fatorial que se aplica à identificação de fatores que apontem objetivamente para a agregação e redução de um conjunto de medidas. Tais medidas ordenam as prefeituras de acordo com um conjunto de indicadores atribuindo valores entre 0 a 100. O processo de construção desses índices não é simples, uma vez que demandam seleção de indicadores primários, transformação das variáveis e, principalmente, a escolha do método de aglutinação mais apropriado. Por isso, o apêndice A deste capítulo detalha as estratégias operacionais adotadas. No sentido de evitar comparações entre unidades extremamente diferentes, como por exemplo, São Paulo e uma cidade com menos de cinco mil habitantes, os municípios foram separados por porte populacional para a criação dos índices sintéticos<sup>52</sup>.

Além disso, estratégia de analisar políticas distintas se torna necessário diante da expectativa de que o comportamento dos governos locais e, por conseguinte, seus resultados variem de acordo com os graus de institucionalização da política. Em termos objetivos, espera-se que os efeitos das variáveis políticas sejam menos intensos em setores mais desenvolvidos, isto é, com estruturas normativas, arranjos operacionais e relacionamento intergovernamental consolidados. Como veremos com mais detalhes no próximo tópico, de um lado a educação e saúde podem ser consideradas as áreas mais estruturadas, a habitação no lado oposto e a assistência social na situação intermediária (Franzese; Abrúcio, 2009).

---

<sup>52</sup> A classificação de porte populacional é a mesma utilizada pelo IBGE, caracterizada por sete portes: até 5.000 habitantes; de 5.001 até 10.000; de 10.001 até 20.000 habitantes; de 20.001 até 50.000; de 50.001 até 100.000 habitantes; 100.001 até 500.000 e; acima de 500.000 habitantes.

Como no capítulo 4, os testes das hipóteses envolvem os três eixos da dinâmica política - eleitoral/institucional, partidário e de participação social. Para testá-las, o capítulo incorpora o fator espacial com vistas a introduzir nos estudos dos determinantes das políticas públicas no Brasil<sup>53</sup> a observância de efeitos da dependência espacial entre os municípios. Assim, a pesquisa procura evitar a ocorrência de modelos mal especificados, coeficientes ineficientes e inferências estatísticas errôneas, resultados comuns em estudos comparados que analisam um número grande de unidades governamentais sem atentar para a existência de correlação e/ou heterogeneidade espacial (Anselin; Rey, 1991).

Após essa introdução, o capítulo contextualiza as mudanças institucionais estabelecidas pela Constituição de 1988, seus impactos sobre a tendência de descentralização no Brasil, bem como a evolução da implementação das quatro políticas analisadas. Nessa última parte, as distribuições dos índices sintéticos de capacidade institucional e provisão de serviços são apresentados de modo a expor as disparidades entre os desempenhos dos municípios dentro de cada dimensão analisada. Para tanto, utilizam-se gráficos do tipo *boxplot* separando os índices por grandes regiões com vistas a possibilitar à análise das desigualdades territoriais no país. O objetivo não é traçar comparação entre as áreas, somente entre os municípios, uma vez que as medidas utilizadas na formulação dos indicadores não foram as mesmas.

É realizada ainda análise exploratória de dados espacial (AEDE), mais especificamente, verificações de autocorrelação global e local para identificar o grau e padrões de concentração espacial das variáveis de eficácia governamental. Os modelos e resultados das regressões clássica (Mínimos Quadrados Ordinários) e espaciais (Autorregressivo Espacial e de Erros Espaciais) são comparados e os mais adequados são discutidos na última sessão do capítulo.

## **5.2. Descentralização de Políticas Sociais no Brasil**

A literatura converge para a percepção de que o desenho do Estado de Bem-Estar Social brasileiro até 1988 era marcado pelo caráter meritocrático-particularista e centralizado política e financeiramente em nível federal (Draibe, 1990; Medeiros, 2001; IPEA, 2009). O sistema era ainda bastante seletivo e fragmentado, ou seja, possuía um número reduzido de

---

<sup>53</sup> Cabe ressaltar que a aplicação de modelos econométricos espaciais não é novidade na ciência política brasileira, todavia, a maioria dos trabalhos tem focado na questão da geografia do voto, como os trabalhos de Soares e Terron (2008) e Braga e Rodrigues-Silveira (2011).

beneficiários, composto especialmente por categorias profissionais urbanas, e os benefícios e serviços eram prestados por um conjunto difuso de organizações.

Durante a discussão da nova Constituição, todavia, ficaram explícitas as demandas pela ação estatal mais efetiva na área social, bem como por uma repartição de recursos e responsabilidades. Nesse sentido, as principais demandas envolviam: ampliação da cobertura de segmentos populacionais desprotegidos; mecanismos claros e permanentes de financiamento; mais igualdade no tratamento de trabalhadores rurais e urbanos; instituição de mecanismo de participação da sociedade civil e, sobretudo, descentralização da gestão (IPEA, 2009).

Do ponto de vista substantivo, as deliberações da Assembleia Constituinte foram um importante marco para as políticas sociais no Brasil, uma vez que determinou como direito de todos e dever do Estado garantir saúde, educação, habitação, como também assistência social a quem delas necessitar. As decisões caminharam para a universalidade da cobertura nas áreas da saúde e educação, com vinculação de recursos nas três esferas de governo, progressos nos direitos trabalhistas e previdenciários, tais como: o salário mínimo, fixado em lei, nacionalmente unificado e a equiparação dos direitos dos trabalhadores rurais aos urbanos, além do acesso à assistência social independentemente de contribuição. Com efeito, foram criadas regras no âmbito de cada uma dessas políticas com o objetivo de viabilizar o acesso universal e igualitário, aproximando-o ao menos do ponto de vista formal do modelo de bem-estar social redistributivista<sup>54</sup> e rompendo com a perspectiva de cidadania regulada<sup>55</sup>.

Outra consequência importante foi a transformação no modelo de implementação e gestão das políticas públicas, principalmente, na área social. As mudanças foram consequências de uma ampla coalizão composta por políticos vinculados às demandas municipais em prol de bandeiras como reestruturação das relações federativas, empoderamento (*empowerment*) das comunidades locais no processo decisório, ampliação da eficiência e eficácia administrativa, bem como mais espaço para participação da sociedade civil (Souza, 2004).

---

<sup>54</sup> Para uma discussão atualizada sobre os modelos de Estado de Bem-Estar Social, ver Draibe (2007).

<sup>55</sup> De acordo com Wanderley Guilherme dos Santos (1979, p.75) “são cidadãos todos aqueles membros da comunidade que se encontram localizados em qualquer uma das ocupações reconhecidas e definidas em lei [...] A cidadania está embutida na profissão e os direitos do cidadão restringem-se aos direitos do lugar que ocupa no processo produtivo, tal como reconhecido por lei [...] A implicação imediata deste ponto é clara: seriam pré-cidadãos todos os trabalhadores da área rural; assim como os urbanos, cujas ocupações não são reconhecidas por lei”.

Intensifica-se, assim, o processo de descentralização política, fiscal e administrativa no país. A descentralização, em suma, significa um processo de transferência de autoridade e responsabilidades acerca das funções públicas do governo central para organizações subnacionais ou do setor privado (World Bank, 2010; Cheema; Rondinelli, 1983; 2007). Trata-se de uma estratégia para atingir maior democracia e eficiência governamental, por meio da promoção de transparência e *accountability*, fomento de parcerias, participação decisória e preservação de identidades locais (Arretche, 2000; Tendler, 1998; Tobar, 1991).

Nessa conjuntura, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu o sistema federativo como cláusula pétrea e introduziu a figura dos municípios como entes autônomos, fato inédito nos sistemas federalistas do mundo. Os níveis de governo - União, estados e municípios e o Distrito Federal, que acumula competências estaduais e municipais - possuem eleições para cargos executivos e legislativos, significativa autonomia administrativa, atribuições em distintas políticas públicas, bem como capacidade de arrecadação tributária e despesas próprias.

Com efeito, o Brasil é muitas vezes considerado o país mais descentralizado do mundo (Arretche, 2009; Abrúcio, 2005), o que possui forte relação com a sua estrutura federativa particular. Em termos objetivos, o federalismo pode ser dividido em dois tipos: competitivo e cooperativo. O primeiro consiste na distribuição de competências entre as esferas de governo de modo a preservar a autonomia e a competição nas atribuições de determinada área da política pública (Franzese; Abrúcio, 2009). No sentido oposto, o padrão cooperativo envolve a repartição de atribuições entre os entes, com vistas a atuarem conjuntamente na formulação e implementação da política (Almeida, 1996; Souza, 2005; Franzese; Abrúcio, 2009). Esse modelo se aproxima do proposto para a gestão das políticas sociais no texto constitucional que define em seu artigo 23 competências comuns para União, estados e municípios em importantes áreas como da saúde, assistência social, habitação, educação e combate à pobreza, dentre outras.

A despeito da postura na direção do modelo ideal de federalismo cooperativo nas principais áreas das políticas públicas, na prática, ainda prevalecem dificuldades para sua plena realização. A Constituição apresenta lacunas no que tange a operacionalização de ações de coordenação e cooperação intergovernamental, especialmente porque nem todas as áreas foram regulamentadas pelas leis complementares previstas. Observa-se, portanto, um processo heterogêneo de gestão compartilhada, influenciado pela importância da temática na

agenda governamental, desenho de cada política específica, a distribuição prévia de competências e do controle sobre os recursos pelas esferas de governo. Em certas áreas, optou-se pela transferência aos entes subnacionais da prerrogativa de decidir o conteúdo e o formato dos programas, enquanto em outras, os governos estaduais e municipais tornaram-se responsáveis pela implementação de políticas definidas em nível federal (Arretche, 2004).

Ademais, outras questões também demonstram convergências na literatura de descentralização do país: primeiro, a priorização da municipalização dos serviços; segundo, o governo federal com papéis de coordenação e financiamento e; por fim, o sucesso das experiências está vinculado à criação de uma estrutura de incentivos aos governos subnacionais.

A tendência de enfatizar os municípios como principais provedores de serviços públicos e, não os estados, é tanto uma inovação como uma consequência do federalismo brasileiro. A proximidade maior para obter informações sobre as preferências e necessidades da população local, bem como a magnitude do território nacional são considerados fatores centrais na opção da execução das políticas públicas via municípios. O resultado dessa convergência é destacado por Franzese e Abrúcio (2009, p. 41):

O resultado desse panorama foi a transferência não apenas de recursos vinculados a programas, mas de grande parte da gestão das políticas sociais para o nível municipal. Esse processo produz uma nova burocracia local e novas clientelas de serviços que, ao longo do tempo, fortalecem o município no contexto federativo.

Quanto ao governo federal, este tem sido o protagonista da coordenação federativa, em função da sua posição estratégica em relação aos governos subnacionais e do papel de financiador e normatizador. Segundo Arretche (2009), os poderes regulatórios e de definição de gastos são bem concentrados no nível central, o que culmina no monitoramento dos governos subnacionais, no que tange às finanças e à execução dos programas federais. Entretanto, o grau de importância do governo federal varia, significativamente, haja vista que pode atuar desde facilitador do diálogo entre os governos subnacionais a responsável exclusivo de algumas áreas da ação estatal.

Finalmente, o terceiro aspecto de convergência é a percepção de que a viabilidade das iniciativas de descentralização no Brasil se deve, principalmente, à construção de um arranjo institucional que reflita incentivos à participação efetiva, fluxo contínuo de

informação e capacidade de controle e *accountability*. E, conseqüentemente, resulte no alinhamento dos interesses dos governos federal e subnacionais. O trabalho pioneiro de Marta Arretche (2000) traça uma análise compreensiva dos fatores que influenciam o grau de descentralização de determinadas políticas sociais em cinco estados brasileiros. Como resultado, Arretche retrata que a descentralização no Brasil não foi espontânea e nem homogênea. Trata-se de um processo com diferentes resultados, mas que é possível compreender sua lógica, como fica evidente no trecho a seguir:

Em estados federativos, a assunção de atribuições de gestão em políticas públicas depende da decisão soberana dos governos locais – salvo expressas imposições constitucionais e dado que esta decisão é resultado de um cálculo destas administrações quanto aos custos e benefícios nela implicados, a extensão da descentralização depende, em grande parte, da estrutura de incentivos associada à política particular. Essa estrutura associada a requisitos postos pela engenharia operacional de cada política, pelas regras constitucionais que normatizam sua oferta e pelo legado das políticas prévias – que varia de acordo com a área – constituem elementos importantes da decisão local pela assunção de competências de gestão de políticas públicas. (Arretche, 2000, p. 57)

Na mesma direção, os resultados de experiências de implementação descentralizada em países da América Latina indicam que os atores políticos locais, diante de um arranjo pautado em apoio técnico e financeiro por parte dos governos centrais, optam em participar ou aderir à política na medida em que percebem mais benefícios do que custos (Arretche, 2000; 2004; Draibe, 2004; Kaufman; Nelson, 2004).

Assim, há certo consenso de que as regras formais que pautam a implementação das políticas de assistência social, educação e saúde, embora distintas entre si, são uniformes para todos os municípios. As engenharias operacionais dos principais programas do governo federal nessas áreas são fundamentadas em critérios técnicos e impessoais, como nos casos do SUS, Fundeb e SUAS. Entretanto, isso não explica tudo, uma vez que prevalece a variabilidade nos resultados das políticas públicas nos municípios brasileiros. Isto torna necessário a análise de fatores de outras naturezas para explicar o comportamento dos gestores locais.

Antes disso, para contextualizar a natureza dos objetos de análise deste capítulo, para cada política considerada (educação, saúde, assistência social e habitação) são discernidos, em linhas gerais, o arcabouço institucional e seu funcionamento com ênfase no papel dos governos municipais, bem como a distribuição dos índices sintéticos de capacidade



institucional e de provisão de serviços das prefeituras. No apêndice, a tabela B.1 sintetiza as médias e desvios-padrões destes indicadores.

### **5.3. Implementação de Políticas Sociais no Brasil**

#### ***5.3.1. Educação***

Até a Carta de 1988, a educação brasileira caracterizava-se pela centralização administrativa e financeira no âmbito do governo federal. Durante as discussões da Assembleia Constituinte, ficaram evidentes as divergências entre os defensores da escola pública e os representantes do ensino privado. Em síntese, polarizavam entre a destinação exclusiva dos recursos estatais para o ensino público e a transferência, em parte, desses recursos para as escolas privadas (IPEA, 2009).

Como resultado, o texto final da Constituição incluiu um conjunto de artigos acerca da educação básica (educação infantil, ensino fundamental e ensino médio) que consagrou a descentralização às instâncias subnacionais, introduziu mecanismos de gestão democrática e reiterou a vinculação constitucional de recursos para a educação. Quanto à educação superior, não houve muitas alterações. As mudanças foram mais significativas a partir dos anos 90, com a ampliação das vagas nas redes privadas e, mais recentemente, nas universidades públicas estaduais e federais.

Em relação ao aspecto federativo, tratou-se pela primeira vez da organização dos sistemas municipais de ensino ao lado dos sistemas federal e estadual já existentes, com destaque para a vinculação de 25% das receitas das esferas subnacionais para a área. Em 1996, a nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB)<sup>56</sup>, que vinha sendo debatida desde a Assembleia Constituinte, regulamentou também os termos do Regime de Colaboração. No mesmo ano, foi aprovada a Emenda Constitucional (EC) nº 14/1996, que criou o Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef). Isto modificou, consideravelmente, o papel do Estado na educação, haja vista que alterou os dois primeiros incisos do Art. 208, garantindo ensino fundamental obrigatório e gratuito e a progressiva universalização do ensino médio gratuito.

Mais recentemente, a aprovação da EC nº 53/2006 criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento de Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação

---

<sup>56</sup> Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

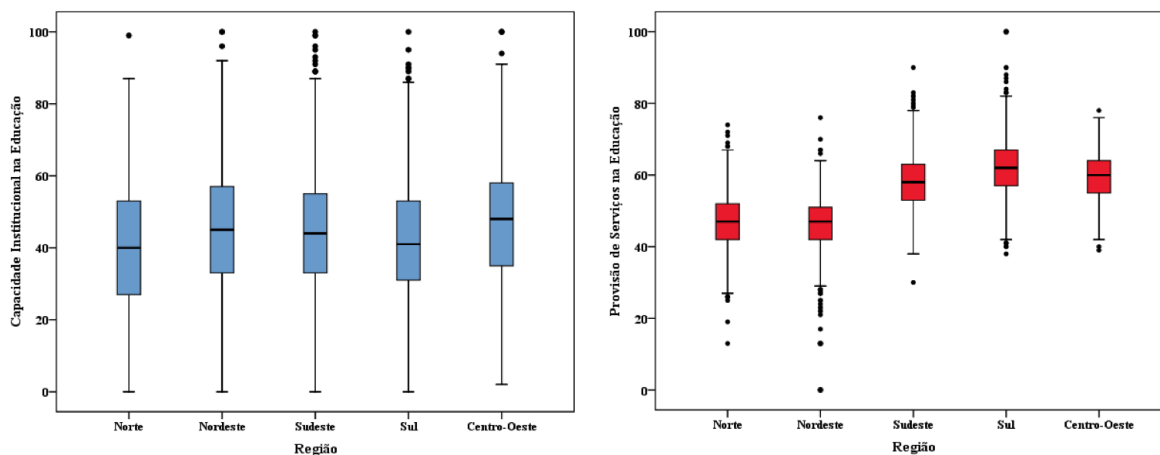
(Fundeb)<sup>57</sup>, em substituição ao Fundef, que procurou atender às reivindicações ao incluir o financiamento da educação infantil, da Educação de Jovens e Adultos e do ensino médio. Além disso, estabeleceu exigências de elaboração e desenvolvimento de planos de carreira do magistério e de constituição de conselhos fiscalizadores da aplicação dos recursos, como condições aos repasses de valores.

A permanente reivindicação por aumento do investimento em educação em relação ao PIB visava, especialmente, a redução das desigualdades regionais e a melhoria da qualidade dos sistemas públicos de ensino (Ministério da Educação, 2010). Ao vincular o repasse de recursos à efetiva prestação de serviços – nesse caso, ao número de matrículas oferecidas por unidade federativa, o Fundef e, posteriormente o Fundeb, incentivaram a municipalização do ensino fundamental em todo o país, praticamente universalizando o acesso a esse nível de ensino (Franzese; Abrúcio, 2009).

Embora com acesso universalizado, os municípios também apresentam diferenças consideráveis na gestão educacional. Lembrando que os indicadores sintéticos de capacidade institucional e provisão de serviços variam entre 0 e 100. Os gráfico(s) 5.1 que retratam estas variáveis por região, demonstram em ambas as dimensões prevalecem simetrias das distribuições em torno do valor mediano (linha mais escura da caixa). Os índices de capacidade institucional da educação apresentam um padrão mais heterogêneo com desvio-padrão em torno de 16,5, em praticamente todas as regiões. O destaque fica por conta do Centro-Oeste que possui a maior média (48,2) e o maior desvio-padrão (17,3). Ao passo que nos serviços, embora não se verifique diferenças claras no grau de dispersão dos índices, o que reflete em caixas de tamanhos mais similares. Entretanto, observa-se que as regiões mais pobres do país Norte (47,5) e Nordeste (46,8) possuem médias mais baixas do que o nível nacional (54,9).

---

<sup>57</sup> Regulamentado pela Lei no 11.494, de 20 de junho de 2007.

**Gráfico(s) 5.1. Capacidade Institucional e Provisão de Serviços na Educação, por região**

É importante reiterar que a análise descritiva dos índices de desempenho das prefeituras por meio destes gráficos tem como objetivo principal apresentar os níveis de disparidades entre os municípios e não esboçar comparações entre os setores de políticas públicas, haja vista que os indicadores utilizados para a elaboração dos índices são diferentes.

### 5.3.2. Saúde

A política de saúde no Brasil foi a área que mais passou por transformações nos últimos vinte anos (IPEA, 2009). Antes da Constituição, o sistema era segmentado, marcado pela exclusão e forte hegemonia privada na oferta, como também pelo foco nas iniciativas curativas e pouca atenção às ações preventivas. Tal como na assistência e previdência social, o público alvo era predominantemente composto por trabalhadores inseridos formalmente no mercado de trabalho. Logo, boa parte da população tinha que recorrer à caridade de entidades filantrópicas de saúde para ter acesso à assistência médica. Do ponto de vista de gestão, o sistema era altamente centralizado na esfera federal com ações fragmentadas e com frágeis bases de financiamento.

Nesse contexto, a Constituição de 1988 foi uma mudança importante na medida em que reconheceu a saúde como direito universal e igualitário, sem distinção entre empregados e desempregados e populações urbana ou rural. Dentre as diretrizes da política no texto constitucional, cabe destacar a ênfase na organização, financiamento e competências descentralizadas, incluindo todos os três níveis de governo. Ainda nesse ano, foi criado o Sistema Único de Saúde (SUS), um sistema público que abrange desde o simples atendimento ambulatorial até o transplante de órgãos, e tem como objetivo garantir acesso integral,

universal e gratuito de saúde para toda a população do país. Em 1990, o Congresso Nacional aprovou a Lei Orgânica de Saúde, que detalhou o funcionamento do Sistema e, ao longo dessa década, um conjunto de Normas Operacionais Básicas (NOBs) foram editadas pelo Ministério da Saúde, incentivando a adesão dos municípios e desenhando o modelo de atendimento ao Sistema (Franzese; Abrúcio, 2009). A NOB 01/93 e a NOB 01/96 são particularmente importantes para a compreensão das regras formais de operação do SUS. Enquanto a primeira definiu as regras de habilitação estadual e municipal ao SUS e suas condições de inserção no Sistema, a segunda redefine e complementa a NOB 01/93, ampliando as responsabilidades dos municípios (Arretche, 2002).

O SUS regulamenta repasses de recursos para a implementação de programas em abrangência nacional, de forma hierarquizada e regionalizada, além de instituir fóruns de negociação intergovernamental com a participação de gestores municipais, estaduais e federais<sup>58</sup>. Seu financiamento é de competência das três esferas de governo, sendo cada uma responsável por assegurar o aporte regular de recursos ao seu próprio fundo de saúde. Nas esferas estadual e municipal, além dos recursos oriundos dos respectivos orçamentos, o financiamento do SUS conta com recursos transferidos pela União aos Estados e pela União e Estados aos Municípios. As transferências, regulares ou eventuais, da União para estados, municípios e Distrito Federal estão condicionadas à contrapartida destes níveis de governo, em conformidade com as normas legais vigentes<sup>59</sup>. Ademais, as Normas Operacionais da Assistência à Saúde (Noas/SUS) de 2001 e 2002 ampliaram as responsabilidades dos municípios na atenção básica e estabeleceram o processo de regionalização como estratégia de hierarquização dos serviços e de busca de maior equidade, como também atualizaram os critérios de habilitação de estados e municípios.

Mesmo longe do ideal, são notórios os avanços da política de saúde em comparação às décadas passadas. O SUS incluiu uma parcela significativa da população ao sistema público, ampliou o leque de atuação das ações e serviços ofertados e, ainda, transformou o modelo centralizado ao instituir a coordenação e descentralização entre os três níveis de governo na gestão da saúde pública do país. Como consequência, observou-se um crescimento considerável da rede de estabelecimentos de saúde que passou de cerca de 29 mil estabelecimentos em 1985 para 77 mil em 2005, na sua maioria, em nível municipal (IPEA,

---

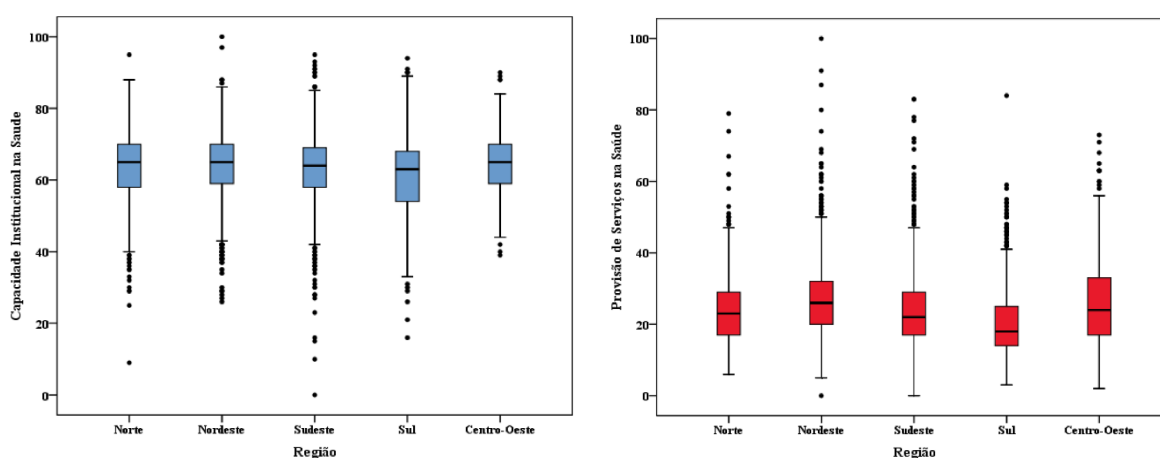
<sup>58</sup> Exemplo dessas instâncias são as Comissões Intergestores Tripartite e Bipartite (CIT e CIB), que estão ancoradas no Conselho Nacional de Secretários Municipais de Saúde (Conasems) e no Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Saúde (Conass), fóruns de coordenação federativa horizontal.

<sup>59</sup> Norma Operacional Básica do Sistema Único de Saúde - SUS de 6 de novembro de 1996.

2009). Tal ampliação da rede de atendimento refletiu também no aumento do número de profissionais da saúde, bem como de recursos legais e orçamentários para acompanhar o processo de universalização dessa política pública.

Todavia, o processo está longe de ser uniforme entre os governos locais. As distribuições dos índices expostas nos gráfico(s) 5.2 confirmam a heterogeneidade, tanto na capacidade institucional quanto na de provisão de serviços, embora a primeira dimensão apresente distribuição mais equânime das cidades entre macrorregiões. Contudo, na política de saúde não são perceptíveis as diferenças esperadas entre as regiões Norte e Nordeste e as demais. Em ambos os casos, as maiores médias foram justamente do Nordeste (63,8 e 27,6) e Centro-Oeste (64,9 e 27,1), enquanto a região Sul (61,8 e 20,6) possui o pior desempenho. Uma possível explicação pode ser a maior demanda pela rede pública de saúde nas regiões mais pobres do país, em detrimento às municipalidades do Sul e Sudeste onde a rede privada possui uma representatividade maior no segmento.

**Gráfico(s) 5.2. Capacidade Institucional e Provisão de Serviços na Saúde, por região**



### 5.3.3. Assistência Social

A Constituição de 1988 introduziu uma nova perspectiva em relação ao foco, objetivos e formas de implementação da política de assistência social (AS) no país. Como na saúde, a área passou a ter status de direito do cidadão e responsabilidade do Estado em relação à provisão dos serviços e benefícios. Cinco anos depois, a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) regulamenta a Constituição<sup>60</sup>, estabelecendo de fato o caráter não-contributivo

<sup>60</sup> Lei nº 8.742 aprovada em 7 de dezembro de 1993.

da política<sup>61</sup> por intermédio da instituição do Benefício de Prestação Continuada (BPC). Embora a AS constituísse um direito e, formalmente, fosse parte da estrutura da Seguridade Social brasileira, a sua implementação era precariamente organizada, sem coordenação efetiva com os entes federados e com as entidades privadas que ofertavam os serviços.

Entretanto, com a aprovação do Plano Nacional da Assistência Social (PNAS)<sup>62</sup> em 2004 a área procurou introduzir um novo modelo da política mediante a instituição do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Desse modo, dezesseis anos depois, o sistema cria as bases do processo de descentralização, determinado constitucionalmente na medida em que define com mais clareza os princípios e as finalidades da AS, como também estabelece as responsabilidades da gestão compartilhada.

Em consonância com o PNAS, foi elaborada a Norma Operacional Básica - NOB/SUAS em 2005 que disciplina as relações federativas, não apenas detalhando as competências de gestão e financiamento, como também consolidando a integração da rede de serviços e instituindo instrumentos para a sua articulação. A prestação dos serviços de assistência social passa então a ser dividida em dois níveis de acordo com as referências estabelecidas no PNAS: Proteção Social Básica (PSB) e Proteção Social Especial (PSE).

Ademais, cabe destacar a predominância de regulação estatal (NOB, portarias, resoluções), organização dos serviços não mais com base em segmentos (crianças, idosos e portadores de deficiência), perspectiva de integração com outras políticas sociais e; principalmente, foco na distribuição de macro-responsabilidades entre as esferas de governo.

No tocante à descentralização, a reorganização proposta pelo PNAS e disciplinada pela NOB propõe mudanças significativas dentro do SUAS. Dentre elas, cabe destacar a questão do financiamento da gestão da política de assistência social que passou a pressupor percentual de participação de cada ente federado. Embora a questão ainda não tenha sido regulamentada, a NOB define os municípios como protagonistas no financiamento dos serviços de proteção básica e especial, independente do porte populacional. Na prática, o monitoramento do orçamento da área (MDS, 2009) demonstra que o processo de municipalização do financiamento vem ocorrendo, embora de forma mais lenta do que preconizado pelo arcabouço normativo da política.

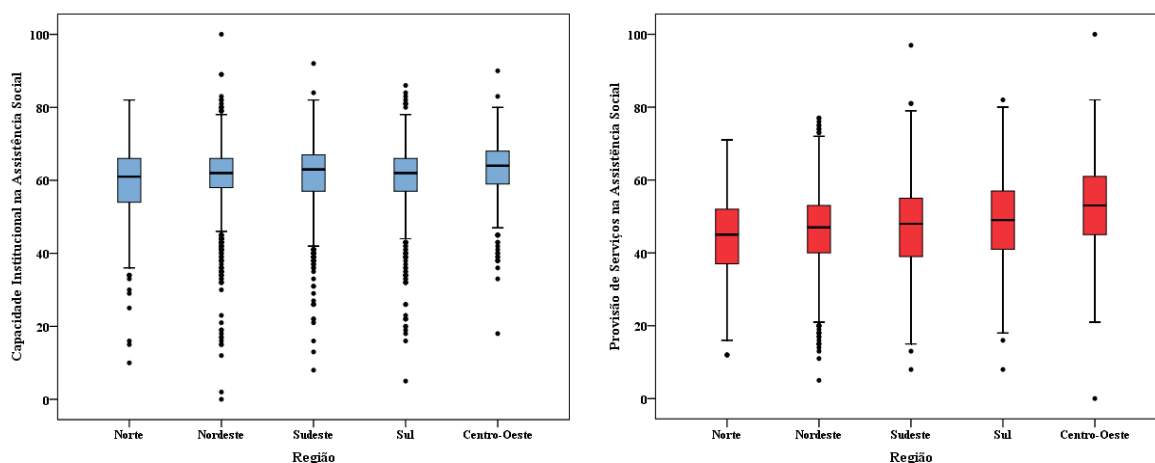
---

<sup>61</sup> Vale ressaltar a existência da Renda Mensal Vitalícia - RMV, criado em 1974, no entanto, o programa não possui natureza não-contributiva, pois sua concessão exigia uma contribuição mínima à Previdência Social.

<sup>62</sup> O PNAS regulamenta os artigos 18 e 19 da LOAS e foi aprovado pelo Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS por meio da Resolução nº 145, de 15 de outubro de 2004.

A análise da eficácia do desempenho local na implementação da assistência social confirma a percepção de disparidade entre as prefeituras. Do ponto de vista regional, chama a atenção a diferença mais nítida das distribuições dos índices sintéticos na provisão dos serviços de AS, enquanto que na capacidade institucional as diferenças entre as regiões são menores. Em ambas as dimensões, os municípios da região Norte possui os piores desempenhos (60,0 e 45,3) e as cidades do Centro-Oeste se destacam positivamente (63,2 e 53,2).

**Gráfico(s) 5.3. Capacidade Institucional e Provisão de Serviços na Assistência Social, por região**



#### 5.3.4. Habitação

Distintamente das demais políticas sociais, a política habitacional no país não apresentou tantos avanços, sobretudo, na questão da moradia de segmentos populacionais de baixa renda. O modelo de implementação historicamente é marcado pela centralização da política em nível federal, mediante o controle sobre as linhas de crédito. Com a criação em 1964 do Banco Nacional de Habitação (BNH), foi estabelecida uma série de mecanismos financeiros e institucionais para fomentar a produção de unidades residenciais para a população de baixa renda, sendo o Fundo de Garantia de Tempo de Serviço (FGTS) a principal fonte de financiamento (Arretche, 2000).

Embora centralizadas pelo governo federal, a criação e operacionalização de um conjunto de programas, as diretrizes gerais eram seguidas, de forma descentralizada, pelas Companhias de Habitação (COHABs) estaduais e municipais que dependiam totalmente dos empréstimos concedidos pelo BNH para a implementação da política habitacional. Em

meados da década de 80, o Banco foi extinto e as atribuições foram transferidas para a Caixa Econômica Federal, apesar da área de habitação continuar vinculada ao Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (MDU). Aliado à redução das fontes de financiamento, a política passou por desarticulação institucional, ausência de estratégia nacional e fragmentação das ações dos municípios e estados.

Esse processo de descentralização iniciado pela desarticulação institucional foi reforçado pelo viés municipalista da Constituição de 1988 que defendia a potencialidade da gestão municipal, pois esse nível de governo permitiria uma maior integração entre as políticas de provisão de moradias e as políticas fundiária e de controle do uso e ocupação do solo. Isto ampliaria mais suas possibilidades de eficácia e eficiência. Entretanto, diferente da educação e saúde, na política habitacional, o texto constitucional é genérico e não estabeleceu hierarquização preferencial de competências de gestão entre os níveis de governo, uma vez que os programas desta área passaram a ser de responsabilidade de qualquer um dos níveis da federação, embora submetidos a diretrizes gerais pela União. Em outras palavras, sem a repartição clara de competências e responsabilidades, o processo é visto como uma descentralização por ausência.

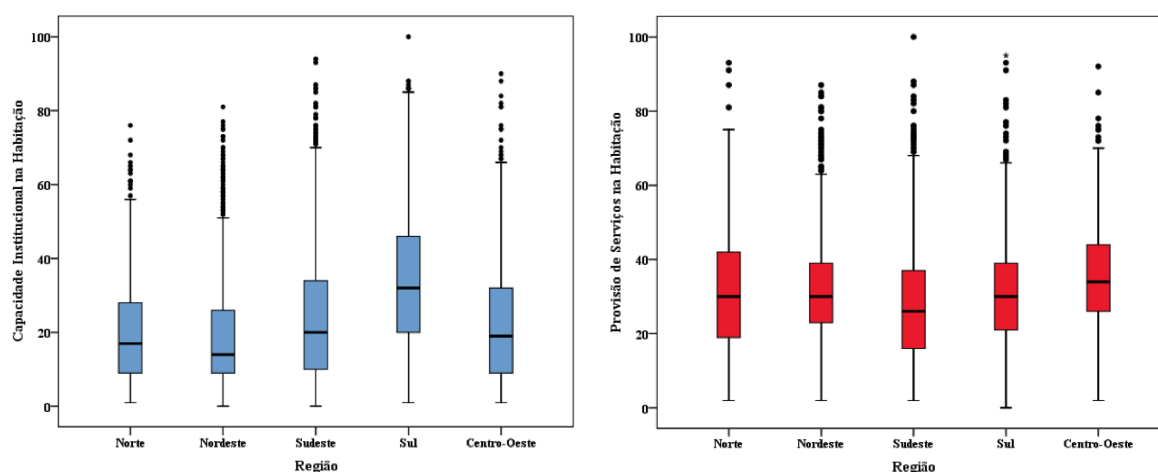
Somente em 1995, a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano estabeleceu de fato a modalidade descentralizada da gestão da política federal fundamentada na alocação dos recursos do FGTS. Em 2004, foi aprovada a Política Nacional de Habitação que constitui no principal instrumento de orientação das estratégias e das ações a serem implementadas pelo Governo Federal. Nesse contexto, dentre seus princípios, cabe destacar a forma de articulação dos recursos dos três níveis de governo na implementação dos programas e projetos habitacionais, a partir da atuação dos agentes que aderirem ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social. Os resultados, ao menos do ponto de vista da integração das esferas de governo, é positivo na medida em que todos os estados e mais de 90% dos municípios do país (5.068 municípios) aderiram ao sistema até novembro de 2008 (Ministério das Cidades, 2010).

Diante do baixo nível de regulamentação e do conseqüente fenômeno de descentralização por ausência, é natural que esse cenário se reflita numa maior disparidade entre os municípios, no que tange ao desempenho das prefeituras nessa política. Por conseguinte, os desvios-padrões dos índices de habitação são de fato os maiores dentre as áreas analisadas, aproximadamente 17,8 em capacidade institucional e 14,3 na provisão de serviços, bastante alto se comparado as suas médias, 24,9 e 30,9 respectivamente. Tal fato



fica evidente também no gráfico(s) 5.4, no qual é possível perceber variação maior nos tamanhos das caixas, em especial na primeira dimensão. É possível observar ainda que, diferente dos demais setores, a variabilidade na habitação também é refletida por meio da assimetria dos dados, isto é, as linhas mediana dentro da caixa não são equidistante dos extremos, o que pode ser relacionado ao baixo grau de institucionalização dessa política. Quanto às médias, destaque para o desempenho dos municípios do Sul do país (34,9) na primeira dimensão e para as cidades, novamente, do Centro-Oeste (35,7) na prestação de serviços assistenciais.

**Gráfico 5.4. Capacidade Institucional e Provisão de Serviços na Habitação, por região**



## 5.4. Desempenho municipal na implementação das políticas sociais

### 5.4.1. Análise Exploratória de Dados Espaciais

Antes de entrarmos na especificação dos modelos estatísticos para explicar a capacidade institucional e a provisão de serviços nas áreas acima discutidas, aqui se analisa o padrão espacial da distribuição desses indicadores<sup>63</sup>. O propósito da verificação da dependência espacial entre as unidades de observação como o município se fundamenta na premissa na primeira lei da geografia: todas as coisas são parecidas, mas coisas mais próximas se parecem mais que coisas mais distantes (Tobler, 1979). O processo de interação entre unidades vizinhas, seja indivíduos ou governos, pode vir a influenciar as ações e resultados. Esse relacionamento tende a provocar o efeito contágio (*spillover effect*), isto é, os

<sup>63</sup> Os indicadores de auto-correlação foram elaborados a partir do programa computacional *Open GeoDa*, disponibilizado no sítio eletrônico <http://geodacenter.asu.edu/ogeoda>.

resultados de uma relação causal podem ultrapassar as fronteiras de uma localidade (Johnston; Pattie, 2004). É importante salientar que uma ampla gama de estudos vem analisando efeitos da vizinhança sobre os resultados, em áreas distintas, como comportamento eleitoral (Terron, 2009; Terron; Soares, 2010), em estudos sobre violência (Carvalho et al., 2005; Sánchez; Formisano, 2003) ou de política sanitária (DePietri; Rico, 2008; Santamaría-Ulloa, 2003).

Nesse sentido, é necessário verificar a existência e o padrão de dependência espacial entre os municípios brasileiros. Para tanto, é importante primeiro definir a estrutura de vizinhança ou matriz de proximidade espacial utilizada. Em função do tamanho da base de dados (mais de 5500 municípios), as restrições operacionais de softwares estatísticos tornam necessário optar pela contiguidade binária simples. Como os testes de autocorrelação espacial não apresentaram diferenças significativas entre as matrizes *queen* e *rook*, utilizaremos a primeira que é mais abrangente<sup>64</sup>.

Para estimar a autocorrelação espacial, ou seja, como as variáveis dependentes estão correlacionados no espaço, utiliza-se o I de Moran<sup>65</sup> global, normalmente a medida mais aplicada neste tipo de abordagem (Anselin; Florax, 1995). A medida é similar ao índice de correlação de Pearson, pois também varia de -1 a 1. Os valores próximos de zero são indicativos de inexistência de autocorrelação espacial significativa entre os valores dos objetos e seus vizinhos. Se o índice for positivo, é sinal de que o valor do atributo de um objeto tende a ser semelhante aos valores dos seus vizinhos, enquanto os valores negativos indicam autocorrelação negativas. A tabela 5.1 apresenta os valores dos indicadores globais com um valor único de associação para todo o conjunto de dados dos índices sintéticos de desempenho municipal da pesquisa, bem como os respectivos níveis de significância.

Nota-se, portanto, que todos os testes são significativos estatisticamente a partir da abordagem de 999 permutações, o que nos leva a rejeitar a hipótese nula de aleatoriedade espacial. Observa-se, todavia, que a exceção da provisão de serviços em educação que possui

---

<sup>64</sup> Na identificação dos polígonos (municípios) vizinhos, a contiguidade binária do tipo *queen* é menos restrita, uma vez que a matriz reconhece vizinhança não apenas quando existe fronteira comum entre os polígonos, tipo *rook*, mas também inclui as vértices em comum (Anselin, 1988).

<sup>65</sup> A fórmula do índice I de Moran é a seguinte (Anselin; Florax, 1995):

$$I_g = \sum_i \frac{I_i^2}{N}$$

Onde,

$I_i^2$  é o valor ao quadrado do índice de autocorrelação espacial local (LISA) para o caso  $i$ ;  
 $N$  é o número total de observações.

um *I* de Moran razoável, nos demais casos, embora positivos, os graus de autocorrelação espacial são relativamente baixos entre as variáveis dependentes da pesquisa.

**Tabela 5.1. Estatísticas do Índice de Moran Global**

<b>Variável</b>	<b><i>I</i> de Moran</b>	<b><i>p</i>-valor</b>
Capacidade Institucional na Educação	0.03	0.001
Capacidade Institucional na Saúde	0.037	0.001
Capacidade Institucional na Assistência Social	0.017	0.009
Capacidade Institucional na Habitação	0.119	0.001
Provisão de Serviços na Educação	0.476	0.001
Provisão de Serviços na Saúde	0.057	0.001
Provisão de Serviços na Assistência Social	0.042	0.001
Provisão de Serviços na Habitação	0.042	0.001

Uma segunda alternativa para se analisar a dependência espacial entre as variáveis de desempenho das prefeituras é o índice local de Moran (LISA)<sup>66</sup> que apresenta para cada polígono (município) uma medida de autocorrelação. Segundo Anselin (1995), com o LISA é possível identificar aglomerações espaciais de valores semelhantes que quando significativas estatisticamente, com base em permutações aleatórias dos vizinhos de cada unidade espacial, resultam em quatro tipologias espaciais: Alto-Alto (valores altos vizinhos de valores altos), Baixo-Baixo (valores baixos vizinhos de valores baixos); Baixo-Alto (valores baixos vizinhos de valores altos) e Alto-Baixo (valores altos vizinhos de valores baixos). Os mapas seguintes apresentam essas relações, quando coloridos possuem significância estatística ao nível de 0,05.

<sup>66</sup> A soma do LISA é proporcional ao índice global de dependência espacial. Em outras palavras, ele é a decomposição do índice global de Moran e pode ser descrito da seguinte fórmula:

$$I_i = Z_i \sum_j W_{ij} Z_j$$

Onde,

$Z_i$  é o valor padronizado da variável X em desvios padrões para o caso i.

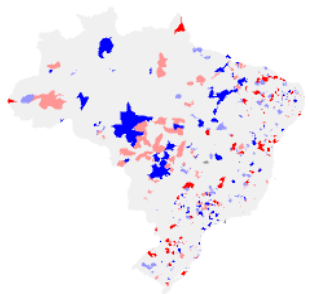
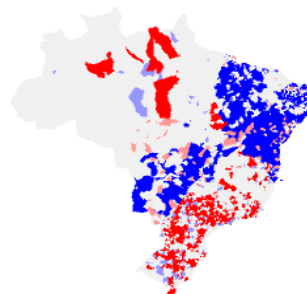
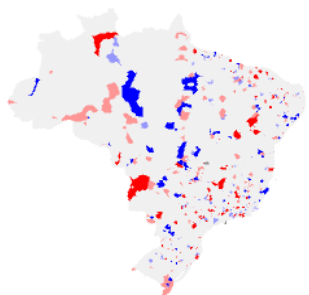
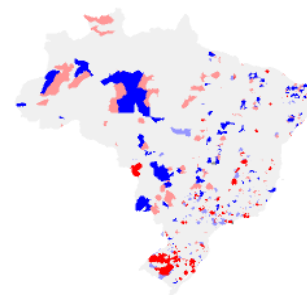
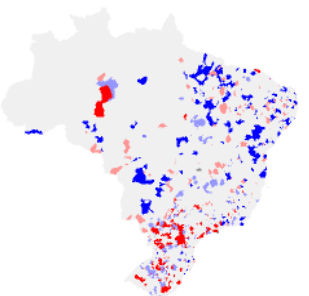
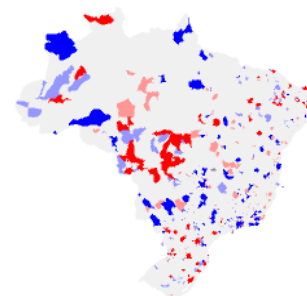
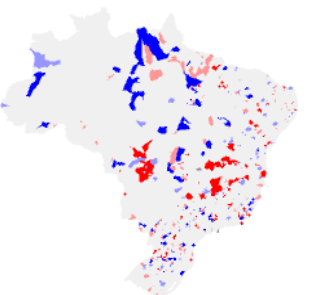
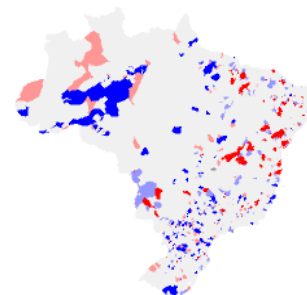
$W_{ij}$  é a matriz de vizinhança padronizada [ $\sum w_j = 1$ ].

$Z_j$  é o valor padronizado da variável X em desvios padrões para o vizinho j do caso i.

Em todas as políticas, os mapas retratam, com exceção da provisão de serviços educacionais, a predominância da não-correlação local estatisticamente significativa. Contudo, esse fenômeno de maneira alguma é residual. Outro aspecto que chama a atenção é o fato das dependências serem também bem diversificadas, não necessariamente seguindo os tipos mais lógicos de alto-alto e baixo-baixo.

Na saúde não são perceptíveis aglomerados regionais e nem mesmo padrões uniformes de dependência local, como é evidente no caso dos serviços de educação. Enquanto que na Assistência Social, nota-se que as relações são bem dispersas no território nacional e com grande incidência de situações alto-baixo em ambas dimensões. Em outras palavras, um índice alto da política no município reflete em índice baixo no vizinho. Na educação, enquanto a capacidade institucional retrata relações mais fracas de dependência local, na provisão de serviços esse processo é mais intenso. Com exceção da região Norte, os índices são bastante influenciados pela dependência local. Entretanto, os padrões são divergentes na medida em que no Sul e Sudeste prevalece alto-alto e no Nordeste e Centro-Oeste o valor baixo do desempenho municipal tende a refletir negativamente no município vizinho.

No que tange à política habitacional, se na dimensão de capacidade institucional os padrões de dependência são mais intensos no Sul e Nordeste, nos serviços eles se apresentam de forma mais espalhada no mapa. Em ambos os casos, porém, nenhum dos tipos de relacionamento são dominantes.

**Mapas 5.1 – Autocorrelação Espacial Local (LISA) das Variáveis Dependentes****(a) Capacidade Institucional - Educação****(b) Provisão de Serviços - Educação****(c) Capacidade Institucional – Assistência Social****(d) Provisão de Serviços – Assistência Social****(e) Capacidade Institucional - Habitação****(f) Provisão de Serviços - Habitação****(g) Capacidade Institucional – Saúde****(h) Provisão de Serviços – Saúde**

### 5.4.2. Variáveis e Modelos

Neste tópico, as variáveis explicativas tanto de caráter político quanto estrutural e os efeitos esperados das suas relações com os índices de desempenho municipal são apresentados. Em seguida, os resultados de três modelos econométricos (Mínimos Quadrados Ordinários, Autoregressivos Espaciais e de Erros Espaciais) são comparados de modo a subsidiar a escolha daquele que possui o melhor ajuste.

Como neste capítulo a abordagem da eficácia da implementação das políticas sociais se refere a medidas de um momento único, isto é, de corte transversal, as variáveis explicativas também não possuem variação temporal, embora correspondam a períodos diferentes. Por exemplo, as medidas das variáveis políticas não são resultantes apenas do processo eleitoral anterior, como no capítulo 4. Conforme já exposto na metodologia, tais variáveis, em sua maioria, incluem dados de três eleições municipais anteriores a 2008<sup>67</sup>, prevalecendo a interpretação de que a de implementação das políticas públicas não é consequência apenas de um único mandato, mas sim de um processo incremental de construção da política (Lindblom, 1981; Wildavsky, 1964; Fenno, 1966, apud Jones, 2001). Por essa razão, algumas variáveis foram mensuradas pela sua média, como competição eleitoral e ideologia, enquanto outras por anos, por exemplo, prefeituras governadas pelo PT e as variáveis de alinhamento partidário.

O objetivo do capítulo é analisar o impacto da dinâmica política sobre a eficácia dos governos municipais. Para tanto, todas as oito hipóteses da pesquisa, incluindo os eixos eleitoral/institucional, partidário e de participação social, são testadas em cada uma das dimensões das políticas de educação, saúde, assistência social e habitação. A expectativa não é apenas que esses efeitos sejam distintos em função da área de política pública abordada, conforme preconiza a literatura (Cnudde; McCrone, 1969; Sharkansky; Hofferbert, 1969; Gray, 1976), mas também que a influência política varie de acordo com o grau de institucionalização da política. Isto é, impactos mais intensos na habitação, em menor medida na assistência social e mais residuais na educação e saúde.

Assim, esperam-se efeitos positivos da competição eleitoral, *base do executivo na CV*, prefeituras do PT, prefeito do partido do governador e da coalizão do governo federal e participação política, mensurada neste capítulo pelo *grau de abertura à participação social*. Quanto maiores estas medidas, melhores tendem a ser o desempenho das prefeituras - os

---

<sup>67</sup> Os indicadores primários, expostos no apêndice A, referem-se em sua maioria ao ano de 2009.

índices sintéticos das quatro políticas analisadas. O mesmo ocorre com a *fragmentação da Câmara dos Vereadores*, quanto menor a fragmentação maior sua medida e, conseqüentemente, melhor o desempenho governamental.

A variável *ideologia* apresenta expectativa de efeito oposto, ou seja, quanto mais alto as medidas de ideologia partidária – prefeito mais de direita, pior tende a ser o desempenho na implementação das políticas sociais. A variável *partido reeleito*<sup>68</sup>, embora não faça parte das hipóteses da tese, serve como teste da premissa de que a continuidade de um partido no governo significa mais experiência e, conseqüentemente, melhores resultados da gestão. A tabela 5.2 apresenta o conjunto de variáveis independentes de natureza política com seus respectivos períodos e expectativas.

**Tabela 5.2. Relação das variáveis políticas e efeitos esperados sobre a eficácia das prefeituras**

Variável	Período	Efeitos Esperados
Competição Eleitoral		(+)
Grau de Abertura Participação Social		(+)
Prefeituras do PT	Eleições Municipais (1996 a 2004)	(+)
Ideologia do Partido do Prefeito		(-)
Fragmentação do Legislativo		(+)
Base do Executivo na Câmara dos Vereadores	Eleições Municipais (2000 e 2004)	(+)
Partido Reeleito		(+)
Prefeito do Partido do Governador	Eleições majoritárias (1994 a 2006)	(+)
Prefeito de Partido da Base do Executivo Federal		(+)

Quanto às variáveis de controle, novamente as medidas de *renda municipal*, *taxa de urbanização e população*<sup>69</sup>, serão utilizadas tanto para captar seus efeitos diretos quanto condicionando as seguintes variáveis: *prefeitura do PT*, *ideologia*, *competição eleitoral* e

<sup>68</sup> Essa última variável assim como base do Executivo na CV foram calculadas com dados de apenas duas eleições, em função da disponibilidade de informações do TSE.

<sup>69</sup> Embora os índices sintéticos de desempenho municipal tenham sido elaborado separando por porte, acredita-se que a variável populacional, transformada por log, ajude a explicar o objeto de análise, haja vista que dentro dos portes ainda prevalecem diferenças entre os tamanhos da população dos municípios.

*participação política*. Acredita-se que esses fatores políticos possam influenciar os resultados das políticas públicas de maneira distinta ao interagirem com estas três medidas de ordem estrutural. Em outras palavras, a expectativa é que em cidades maiores, urbanizadas e ricas tais variáveis políticas impactem de maneira mais expressiva a implementação das políticas sociais, em função de características inerentes a estas municipalidades, tais como maior dinamismo político e da economia.

São utilizados ainda as variáveis *percentuais (%) da população até 17 anos* e da *população de 65 anos ou mais*, haja vista que esses segmentos tendem a ser alvo prioritário das políticas sociais, como educação e saúde respectivamente. A variável que representa o nível educacional da população é medida pelos *anos de estudo*, contudo, na análise da política de educação ela não é incluída de modo a minimizar o problema de endogeneidade. Outra variável de caráter social é a *desigualdade de renda*, mensurada pelo Índice de Theil. Do ponto de vista administrativo, a variável *quadro administrativo* reflete o tamanho do funcionalismo público da prefeitura. Finalmente, a variável *dummy município do Norte e Nordeste* procura verificar se o fato do município pertencer a essas regiões, historicamente menos desenvolvidas, tem influência sobre as variáveis dependentes da pesquisa. A tabela B.2 do apêndice apresenta todas as variáveis de controle com suas descrições, fontes e períodos.

A partir destas variáveis, foram empregados três tipos de modelos de regressão linear para testar as hipóteses da pesquisa: um modelo MQO<sup>70</sup> clássico e outros dois que incorporam a influência do fator espacial: modelo autorregressivo espacial (*Spatial Autorregressive model* - SAR) e modelo de erros espaciais (*Spatial Error model* - SEM). A aplicação do primeiro se faz necessário para confirmar a existência de dependência espacial tanto na variável dependente como nos resíduos. Diferentemente do MQO, os modelos espaciais não supõem independência entre as observações no cálculo de estatísticas usadas na inferência sobre os parâmetros. Seus pressupostos são que as observações não são

---

<sup>70</sup> O Modelo de Mínimos Quadrados Ordinários (MQO) ou em inglês *Ordinary Least Squares* (OLS) é método de estimação que, de forma objetiva, minimiza a soma dos quadrados dos resíduos da regressão de modo a maximizar o grau de ajuste do modelo (Wooldridge, 2006). Sua fórmula é a seguinte:

$$Y = \beta_0 + \beta X + \varepsilon$$

Onde,

Y = variável dependente;

$\beta_0$  = intercepto do Y;

$\beta$  = parâmetros estimados das variáveis explicativas;

X = matriz de variáveis independentes;

$\varepsilon$  = vetor dos erros (resíduos).



independentes, sobretudo em dados regionais, porque existe alguma correlação entre áreas vizinhas.

O modelo autorregressivo espacial (SAR)<sup>71</sup> é o mais utilizado para modelagem de correlação espacial que utiliza a mesma concepção dos modelos AR (autoregressivos) em séries temporais mediante a incorporação de um termo de *lag* entre os regressores da equação. O termo é a média ponderada da variável dependente dos vizinhos, permitindo assim que se controle os efeitos das demais variáveis do modelo pelo contexto no qual o município está inserido (Ward; Gleditsch, 2008). Normalmente, o SAR é mais aplicado nos casos em que a variável dependente é correlacionada espacialmente, o fator espacial influencia diretamente a explicação da variável dependente, como também globalmente (Anselin; Rey, 2002).

O SEM ou modelo de erro espacial<sup>72</sup>, por sua vez, pondera o termo de erro – ou resíduos – pela matriz de vizinhança, ou seja, procura mensurar em que medida a variância não explicada da variável dependente está vinculada a aspectos contextuais (Messner; Anselin, 2004). Diferente do modelo anterior, a autocorrelação espacial não é função do *lag* das variáveis dependentes, mas sim dos termos de erro. Geralmente, utiliza-se em situações em que os erros são correlacionados espacialmente, o fator espacial influencia indiretamente a explicação da variável dependente e também localmente.

---

<sup>71</sup> O modelo SAR é expresso da seguinte forma:

$$Y = pWY + \beta X + \varepsilon$$

Onde,

Y = variável dependente;

p = coeficiente escalar que corresponde ao parâmetro autorregressivo;

WY = média ponderada dos vizinhos para a variável dependente;

$\beta$  = parâmetros estimados das variáveis explicativas;

X = matriz de variáveis independentes;

$\varepsilon$  = vetor dos erros (resíduos).

<sup>72</sup> O modelo SEM tem a seguinte especificação:

$$Y = \beta X + e$$

X é a matriz de delineamento e o vetor  $\varepsilon$  é igual a

$$\varepsilon = \lambda W\varepsilon + e$$

Onde,

$\lambda$  = coeficiente escalar que corresponde a correlação espacial entre os resíduos;

W $\varepsilon$  = matriz de erro autorregressivo ponderados espacialmente;

e = normal multivariada padrão.

As evidências provenientes do modelo MQO confirmaram os indícios de dependência espacial tanto na variável dependente como dos resíduos<sup>73</sup> em todas as quatro políticas analisadas. Diante disso, qual é o modelo mais adequado para estimar os determinantes da eficácia das prefeituras na implementação das políticas sociais? Seguindo a estratégia de Braga e Rodrigues-Silveira (2011), três critérios são utilizados na escolha do modelo: i) coeficiente de determinação ( $R^2$ ); (ii) *Akaike Information Criterion* (AIC) e (iii) a remanescente autocorrelação espacial de Moran aplicado aos resíduos.

A tabela seguinte apresenta os resultados da comparação desses critérios, sendo os valores mais apropriados em negrito. O modelo é selecionado quando possui dois ou mais resultados superiores<sup>74</sup>.

No primeiro critério, é possível perceber que os modelos espaciais apresentam  $R^2$  bem acima do MQO em todos os casos. Em outras palavras, o emprego do SAR e SEM refletem uma capacidade maior de explicação do desempenho das prefeituras na implementação das políticas sociais, apesar da diferença entre esses dois ser bem residual. Em relação ao AIC que, em síntese, avalia a capacidade do modelo em reduzir o termo de erro, assim, quanto menor o valor de AIC melhor o modelo. Por fim, o uso do I Moran dos resíduos visa verificar quanto cada modelo conseguiu reduzir a autocorrelação espacial. Logo, quanto menor o índice, menor a dependência residual e melhor o ajuste do modelo. Em todas as variáveis dependentes, os métodos econométricos espaciais foram superiores e, portanto, serão aplicados nesta pesquisa.

---

<sup>73</sup> As hipóteses nulas de correlação espacial foram rejeitadas com base nos testes estatísticos de Lagrange Multiplier tanto para *lag* (LM-Lag) quanto para erros (LM-Error). Ambas as estatísticas foram altamente significativas em todos os casos.

<sup>74</sup> Os três modelos também foram produzidos a partir do programa computacional *Open GeoDa*, disponibilizado no sítio eletrônico <http://geodacenter.asu.edu/ogeoda>.

Tabela 5.3. Dados gerais dos modelos estatísticos empregados

	Capacidade Institucional				Provisão de Serviços			
	Educação	Saúde	Assistência Social	Habitação	Educação	Saúde	Assistência Social	Habitação
<i>Variância explicada</i>								
R <sup>2</sup> Ajustado (MQO)	0.079	0.018	0.027	0.057	0.562	0.066	0.045	0.012
R <sup>2</sup> Ajustado (SAR)	<b>0.082</b>	<b>0.022</b>	0.0335	<b>0.083</b>	0.567	<b>0.0688</b>	0.0542	<b>0.018</b>
R <sup>2</sup> Ajustado (SEM)	0.081	0.021	<b>0.0336</b>	0.08	<b>0.568</b>	0.0685	<b>0.0546</b>	0.017
<i>Ajuste do modelo</i>								
AIC (MQO)	46680	40893	40066	47401	36937	41537	42586	45774
AIC (SAR)	<b>46671</b>	<b>40879</b>	40063	<b>47299</b>	36892	41531	42573	45969
AIC (SEM)	46674	40880	<b>40059</b>	47308	<b>36885</b>	<b>41530</b>	<b>42570</b>	<b>45749</b>
<i>Grau de autocorrelação espacial dos resíduos</i>								
I dos res duos (MQO)	0.025	0.029	0.017	0.047	0.06	0.022	0.033	0.034
I dos res duos (SAR)	0.001	0.002	0.003	0.01	0.0045	0.003	<b>0.000</b>	0.003
I dos res duos (SEM)	<b>0.000</b>	<b>0.000</b>	<b>0.000</b>	<b>0.002</b>	<b>0.0043</b>	<b>0.000</b>	0.001	<b>0.000</b>
<i>Método mais Adequado</i>								
	SAR	SAR	SEM	SAR	SEM	SEM	SEM	SEM

Nota: MQO - Mínimo Quadrados; SAR - Spatial Lagged Model; SEM - Spatial Error Model.

### 5.4.3. Resultados

Quanto aos modelos espaciais selecionados, eles abrangem a totalidade dos municípios do país (5564) e os resultados para todas as estimativas dos modelos foram baseados na matriz rainha (*queen*), uma vez que como vimos na análise exploratória, não havia diferença significativa em relação à matriz vizinhança do tipo *rook*. A tabela 5.4 apresenta os coeficientes estimados de regressão das variáveis independentes e seus respectivos erros-padrões entre parênteses.

Antes de discutirmos cada política, é importante ressaltar que a opção pelos modelos espaciais se mostrou apropriada na medida em que as estimativas tanto do Lambda ( $\lambda$ ) quanto dos parâmetros autoregressivos (*Spatial-Lag* -  $\rho$ ) conseguiram controlar a autocorrelação espacial, o que reflete em coeficientes mais precisos em relação às estimativas do método clássico MQO. Em outras palavras, esses parâmetros indicam que, em média, cerca de 7,5% da variação do modelo é resultante da dependência espacial, seja ela proveniente dos erros ou da própria variável dependente, o que, sem dúvida, culmina em maior grau de precisão das estimativas.

Ademais, para retratar como as variáveis políticas condicionadas por fatores ambientais impactam o desempenho municipal, a pesquisa faz uso de gráficos<sup>75</sup>, com base nos valores preditos das regressões.

#### 5.4.3.1. Educação

Em ambas as dimensões analisadas, a competição eleitoral e a abertura a participação têm efeitos significantes e positivos, porém na capacidade institucional a influência é bastante expressiva. Estima-se que o incremento de um ponto no número efetivo de partidos (NEP), medida de competitividade, gere uma elevação de quase cinco pontos no desempenho da prefeitura. Esse mesmo aumento no índice de capacidade institucional do município também pode ser resultante de uma elevação de 10 pontos na variável de participação política da sociedade. Considerando que os valores dos índices sintéticos variam de 0 a 100 e o desvio-padrão na educação gira em torno de 16, tais resultados são bastante representativos.

No eixo partidário, a influência das prefeituras governadas pelo Partido dos Trabalhadores em ambas as dimensões do setor não foram significativas. As evidências expõem, todavia, o impacto negativo da variável ideológica, convergindo com a expectativa da pesquisa. Em termos objetivos, um ponto a menos na medida de posicionamento ideológico dos municípios,

---

<sup>75</sup> O valores das variáveis utilizados como base para a formulação dos gráficos foram calculados a partir da médias e dos respectivos desvios-padrões.

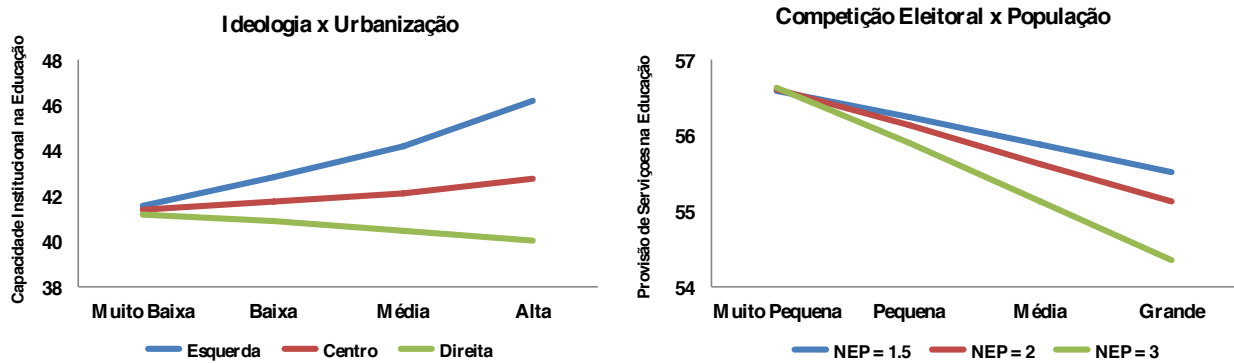
isto é, prefeitura mais de esquerda, representa um aumento de cinco pontos no desempenho da prefeitura na capacidade institucional da educação.

Outro resultado que também chama a atenção é a questão do relacionamento intergovernamental. Apesar do coeficiente estimado da variável prefeito de partido da base do Executivo federal não ser tão expressivo, este alinhamento na provisão de serviços educacionais aparece com efeitos positivos, o que também ocorreu na análise dos gastos deste setor. Logo, as evidências sugerem que a influência das relações partidárias na implementação na educação, divergindo dos pressupostos legais que fundamentam a gestão compartilhada.

Ademais, a única variável de controle que não exerce impacto na implementação desta política é a desigualdade de renda. A renda municipal e o tamanho populacional apresentam significância e efeitos positivos na capacidade institucional enquanto o % de população até 17 anos e a variável municípios do Norte e Norte demonstram efeitos opostos na provisão de serviços. Nessa última dimensão, as evidências empíricas indicam que em cidades com maior quantitativo de jovens e destas regiões a prestação dos serviços educacionais é mais precário, o que converge com o senso comum. Além disso, taxa de urbanização, % de população acima de 65 anos e quadro administrativo foram significativos em ambas as dimensões.

Nas interações entre fatores políticos e ambientais, a educação junto com a saúde apresentam o maior número de variáveis significativas. O aspecto populacional condiciona três das quatro variáveis políticas, mesmo os índices sintéticos sendo separados por porte. Vale destacar também que nos determinantes da capacidade institucional o efeito da ideologia se altera de forma expressiva na medida em que se eleva o grau de urbanização da municipalidade, conforme é visível no gráfico a seguir. Nesse caso, em áreas mais urbanas o impacto de governos de esquerda tende a influenciar positivamente o desempenho municipal, enquanto de direita esse efeito é oposto. Na dimensão de serviços, a variável interativa que mais apresenta relevância efetiva é competição eleitoral e população. As evidências empíricas sugerem que o aumento da população condiciona a influência do nível de competição, entretanto, ao contrário do previsto, nas cidades médias e grandes quanto menor a competitividade eleitoral maior o impacto sobre o desempenho das prefeituras.

**Gráfico(s) 5.5. Efeitos de variáveis interativas sobre a implementação da Educação**



Apesar de ser uma das políticas mais institucionalizadas dentro do Estado brasileiro, as estimativas das regressões demonstram que o setor é bem impactado pela dinâmica política. Isto converge também com as evidências dos testes  $F^{76}$ , expostas no apêndice B deste capítulo, aplicado para verificar se uma variável independente ou um conjunto delas tem relacionamento estatisticamente significativo com a variável dependente (Wooldridge, 2006). Os resultados dos testes tanto para os efeitos diretos ( $p\text{-value} = 0.000$ ) como interativos ( $p\text{-value} = 0.000$ ) auxiliam a confirmação do postulado de que a política faz a diferença na determinação da implementação da política social em nível municipal.

<sup>76</sup> Nesse caso, foi aplicado o teste de Wald após rodar o método MQO com todas as variáveis do modelo.

Tabela 5.4. Determinantes do Desempenho Municipal na Implementação de Políticas Sociais, 2009

Variáveis	Educação		Saúde		Assistência Social		Habitação	
	Capacidade Institucional (1)	Provisão de Serviços (2)	Capacidade Institucional (3)	Provisão de Serviços (4)	Capacidade Institucional (5)	Provisão de Serviços (6)	Capacidade Institucional (7)	Provisão de Serviços (8)
Competição Eleitoral	4.77** (2.02)	1.72** (0.847)	0.88 (1.200)	1.66 (1.274)	0.04 (1.11)	-2.18* (1.398)	0.30 (2.13)	1.58 (1.86)
Fragmentação do Legislativo	0.03 (2.021)	0.00 (0.905)	0.00 (1.271)	0.03*** (1.350)	0.02** (1.18)	0.03** (1.485)	-0.02 (2.26)	0.01 (1.97)
Base do Executivo na CV	-0.01 (1.714)	0.00 (0.735)	0.00 (1.028)	0.01 (1.094)	0.02** (0.95)	0.04*** (1.205)	0.00 (1.82)	0.04*** (1.60)
Prefeito do Partido do Governador	-0.08 (0.081)	0.00 (0.034)	0.11** (0.05)	0.12** (0.051)	0.00 (0.045)	-0.04 (0.056)	0.04 (0.086)	-0.05 (0.075)
Prefeito de Partido da Base do Executivo Federal	0.00 (0.083)	0.10*** (0.035)	-0.00 (0.050)	0.03 (0.052)	0.08* (0.04)	0.05 (0.057)	0.01 (0.088)	-0.03 (0.076)
Ideologia do Partido do Prefeito	-5.08*** (1.290)	-0.38 (0.54)	1.10 (0.760)	-0.72 (0.817)	-0.18 (0.7)	2.13** (0.896)	-3.00** (1.37)	-1.07 (1.193)
Prefeituras do PT	0.86 (1.000)	0.64 (0.423)	1.60*** (0.600)	0.05 (0.635)	0.30 (0.55)	2.15*** (0.698)	1.01 (1.06)	0.36 (0.928)
Participação Política	0.477*** (9.712)	0.16*** (4.082)	0.035 (5.780)	0.81*** (6.125)	-0.03 (5.37)	-7.27 (6.725)	-0.11 (0.102)	-0.00 (8.948)
Partido Reeleito	0.16 (0.35)	0.02* (0.065)	0.17 (0.21)	0.083 (0.222)	-0.09 (0.194)	-0.20 (0.243)	0.600 (0.372)	0.31 (0.324)
Renda municipal per capita	0.35** (0.155)	0.10 (0.065)	-0.04 (0.092)	0.20** (0.098)	-0.03 (0.085)	-0.15 (0.10)	0.44*** (0.164)	0.36** (0.143)
Taxa de Urbanização	0.077* (4.369)	0.01*** (1.831)	0.01 (2.607)	-0.027 (2.761)	0.05** (2.422)	0.07** (3.031)	0.03 (4.628)	0.08** (4.03)
População	2.73*** (1.06)	0.61 (0.447)	1.12 (0.61)	0.27 (0.67)	-0.63 (0.592)	0.35 (0.741)	-2.35** (1.130)	-1.67* (0.986)
População de até 17 anos	0.063 (4.200)	-0.261*** (1.800)	-0.01 (2.715)	0.19*** (2.901)	-0.01 (2.541)	0.050 (3.072)	-0.06 (4.812)	-0.08** (4.257)
População de 65 anos ou mais	-0.09** (3.974)	0.247*** (1.709)	0.01 (2.600)	0.15*** (2.782)	0.01 (2.436)	-0.07** (3.072)	0.05 (4.615)	0.06 (4.084)
Anos de Estudo			-0.05 (0.201)	-0.58*** (0.215)	-0.226 (0.188)	0.640 (0.23)	1.27*** (0.35)	-0.26 (0.315)
Desigualdade de Renda	0.019 (1.545)	0.00 (0.647)	-0.00 (0.922)	0.03*** (0.977)	0.00 (0.857)	0.003*** (1.072)	-0.00 (1.637)	0.034** (1.426)
Quadro Administrativo	0.067* (3.720)	-0.04*** (1.562)	0.03 (2.214)	0.065*** (2.345)	0.03 (2.057)	0.06*** (2.573)	-0.03 (3.929)	-0.03 (3.424)

Significância estatística: \* significa valor-P &lt; 0.1; \*\* valor-P &lt; 0.05; \*\*\* valor-P &lt; 0.001.

**Tabela 5.4. Determinantes do Desempenho Municipal na Implementação de Políticas Sociais, 2009 (cont.)**

Variáveis	Educação		Saúde		Assistência Social		Habitação	
	Capacidade Institucional (1)	Provisão de Serviços (2)	Capacidade Institucional (3)	Provisão de Serviços (4)	Capacidade Institucional (5)	Provisão de Serviços (6)	Capacidade Institucional (7)	Provisão de Serviços (8)
Munic pio do Norte e Nordeste	-0.36 (0.62)	-8.69*** (0.298)	1.38*** (0.413)	4.70*** (0.45)	0.00 (0.391)	-1.82*** (0.500)	-4.71*** (0.75)	2.14*** (0.664)
Prefeitura PT * Renda municipal	-0.00 (0.013)	0.01 (0.006)	0.00 (0.008)	0.00 (0.008)	0.01 (0.007)	-0.00 (0.009)	-0.01 (0.014)	-0.01 (0.012)
Prefeitura PT * Urbaniza o	-0.82 (0.714)	-0.11 (0.300)	0.43 (0.425)	0.81* (0.450)	0.57 (0.395)	1.02** (0.494)	-0.75 (0.755)	0.22 (0.658)
Prefeitura PT * Popula o	-0.06 (0.122)	-0.07 (0.051)	-0.21*** (0.072)	-0.11 (-0.077)	-0.08 (0.067)	-0.27*** (0.084)	-0.00 (0.129)	-0.03 (0.112)
Ideologia * Renda municipal	-0.00 (0.017)	0.014* (0.007)	0.01 (0.010)	-0.02* (0.010)	0.00 (0.009)	0.00 (0.012)	-0.01 (0.018)	-0.02 (-0.016)
Ideologia *Urbaniza o	-0.33** (0.134)	-0.05 (0.342)	-0.53 (0.483)	-0.88* (0.512)	0.29 (0.449)	-0.29 (0.563)	0.83 (0.858)	-0.12 (0.749)
Ideologia * Popula o	0.557** (0.15)	0.00 (0.063)	-0.10 (0.090)	-0.01 (0.095)	-0.02 (0.083)	-0.24** (0.104)	0.28** (0.160)	0.17 (1.189)
Competi o Eleitoral * Renda municipal	-0.07 (0.052)	-0.00 (-0.021)	0.01 (0.031)	0.01 (0.032)	0.00 (0.028)	0.04 (0.036)	-0.16*** (0.055)	-0.04 (0.048)
Competi o Eleitoral * Urbaniza o	1.62 (1.290)	0.12 (0.542)	0.27 (0.768)	-1.60** (0.814)	-0.08 (0.714)	-0.78 (0.893)	-1.08 (1.363)	-0.71 (1.189)
Competi o Eleitoral * Popula o	-0.82*** (0.220)	-0.23** (0.092)	-0.15 (0.130)	-0.09 (0.138)	0.02 (0.121)	0.10 (0.152)	0.09 (0.232)	-0.05 (0.202)
Participa o Pol tica * Renda municipal	-0.33** (0.134)	-0.16*** (0.056)	0.19** (0.080)	-0.16* (0.085)	0.00 (0.028)	0.12 (0.093)	-0.05 (0.142)	-0.15 (0.124)
Participa o Pol tica * Urbaniza o	-6.16 (6.188)	3.74 (2.595)	6.98* (3.690)	-4.56 (3.907)	-4.15 (3.42)	-6.19 (4.288)	-16.88*** (6.549)	-13.41** (5.706)
Participa o Pol tica * Popula o	-2.94*** (1.168)	-1.41*** (0.491)	-0.24 (0.695)	2.84*** (0.737)	1.47** (0.646)	2.11*** (0.809)	2.87** (1.234)	1.68 (1.076)
<i>Spatial-Lag (<math>\rho</math>)</i>	<i>0.075***</i>		<i>0.087***</i>				<i>0.14***</i>	
<i>Lambda (<math>\lambda</math>)</i>		<i>0.20***</i>		<i>0.05***</i>	<i>0.05**</i>	<i>0.09***</i>		<i>0.09***</i>
<i>Constante</i>	<i>7.81</i> (9.028)	<i>53.35***</i> (3.781)	<i>46.52***</i> (5.523)	<i>25.38***</i> (5.671)	<i>62.05***</i> (4.974)	<i>34.76***</i> (5.802)	<i>40.81***</i> (9.522)	<i>33.48***</i> (8.284)
<i>Pseudo R<sup>2</sup></i>	<i>0.080</i>	<i>0.56</i>	<i>0.020</i>	<i>0.070</i>	<i>0.033</i>	<i>0.055</i>	<i>0.085</i>	<i>0.020</i>
<i>N</i>	<i>5564</i>	<i>5564</i>	<i>5564</i>	<i>5564</i>	<i>5564</i>	<i>5564</i>	<i>5564</i>	<i>5564</i>
<i>Tipo do Modelo</i>	<i>SAR</i>	<i>SEM</i>	<i>SAR</i>	<i>SEM</i>	<i>SEM</i>	<i>SEM</i>	<i>SAR</i>	<i>SEM</i>

Signific ncia estat stica: \* significa valor-P &lt; 0.1; \*\* valor-P &lt; 0.05; \*\*\* valor-P &lt; 0.001.



#### 5.4.3.2. Saúde

O impacto do sistema político sobre a implementação da saúde aparenta ser menos intenso do que na educação. As variáveis que importam, de modo geral, são diferentes. A variável prefeito do partido do governador foi significativa em ambas as dimensões do setor. Os anos de governos do PT importam na capacidade institucional e com efeitos consideráveis. Estima-se que doze anos de governo dessa legenda tendem a aumentar em cerca de 20 pontos no respectivo índice sintético.

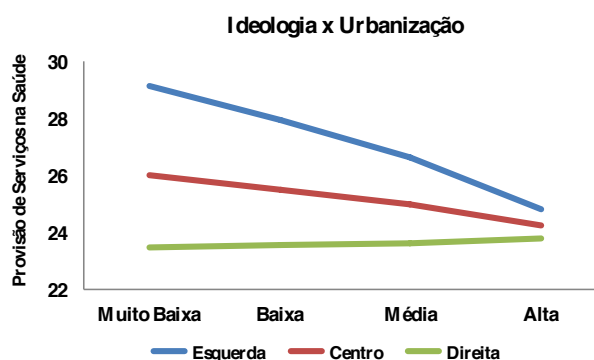
Na provisão de serviços, os resultados indicam que a fragmentação e grau de abertura à participação política influenciam a eficácia da prefeitura. A variável do relacionamento entre Poderes apresenta efeitos positivos, isto é, a fragmentação indica ser um obstáculo à governabilidade, conforme expectativa teórica. Quanto à participação política da sociedade assim como na dimensão de serviços da educação, seu impacto é considerável. Em termos objetivos, uma elevação de dez pontos no grau de abertura à participação social reflete em oito pontos a mais no desempenho do governo local. A competição eleitoral, alinhamento com o governo federal, ideologia e base do prefeito no legislativo não exercem influência na implementação da saúde.

Os efeitos das variáveis ambientais também são bem presentes, especialmente, nos serviços prestados. Somente a variável município do Norte e Nordeste apresenta significância estatística e com efeitos positivos em ambas dimensões. Em outras palavras, os governos dessas regiões se estruturam melhor e oferecem mais serviços quando comparado aos seus pares, o que pode ser um reflexo da maior demanda por saúde pública. Entretanto, ressalta-se que não necessariamente reflita em qualidade da implementação dessa política, haja vista que os indicadores de desempenho nesse caso retratam a eficácia do setor e não sua efetividade. As únicas variáveis que não são significante na dimensão dos serviços foi a urbanização e população. A renda municipal, % da população jovem e de 65 anos ou mais e quadro administrativo apresentaram sinais positivos, convergindo assim com o senso comum de que essas características culminem em mais atendimento de saúde mais.

Assim como na educação, os fatores de ordem política quando interagem com variáveis ambientais apresentaram muitos efeitos marginais. A interação que mostra o efeito mais interessante sobre o desempenho municipal é a ideologia condicionada pela urbanização. Como podemos visualizar no gráfico 5.6, o aumento da urbanização culmina em efeitos variados de acordo a ideologia do partido do prefeito. Enquanto a variação dos níveis de urbanização não altera o impacto de governos mais de direita sobre o desempenho municipal,

o mesmo não se pode afirmar em relação às prefeituras mais de centro e de esquerda, uma vez que nesses casos seus efeitos sobre o desempenho da prefeitura na provisão de serviços da saúde tende a diminuir na medida em que aumenta a urbanização.

**Gráfico 5.6. Efeitos da Ideologia sobre a Prestação de Serviços na Saúde, por urbanização**



As evidências das regressões demonstram que embora os efeitos da política sejam menos frequentes neste setor do que na educação, o impacto da dinâmica política é claro. Os resultados dos testes F reforçam esse fato, inclusive na dimensão de capacidade institucional que mesmo sem o efeito direto significativo das variáveis políticas ( $p\text{-value} = 0.161$ ), as variáveis interativas aliado às políticas possuem alta significância estatística ( $p\text{-value} = 0.000$ ).

#### 5.4.3.3 Assistência Social

Na política de AS, é perceptível a influência da dinâmica política sobre o desempenho municipal. As convergências em ambas as dimensões ficam por conta das variáveis relativas aos pontos de veto institucional - base do Executivo e fragmentação na CV, que se mostram significativas estatisticamente com sinais positivos. Ou seja, convergem com o esperado, uma vez que, teoricamente, a menor dispersão de partidos no legislativo local e o maior número de partidos da base resultariam em desempenhos melhores. Em ambas as dimensões, o fator de alinhamento partidário com o governador não parece ser importante, contudo, na capacidade institucional a variável prefeito de partido que compõe a base do Presidente apresenta coeficiente significativo e positivo.

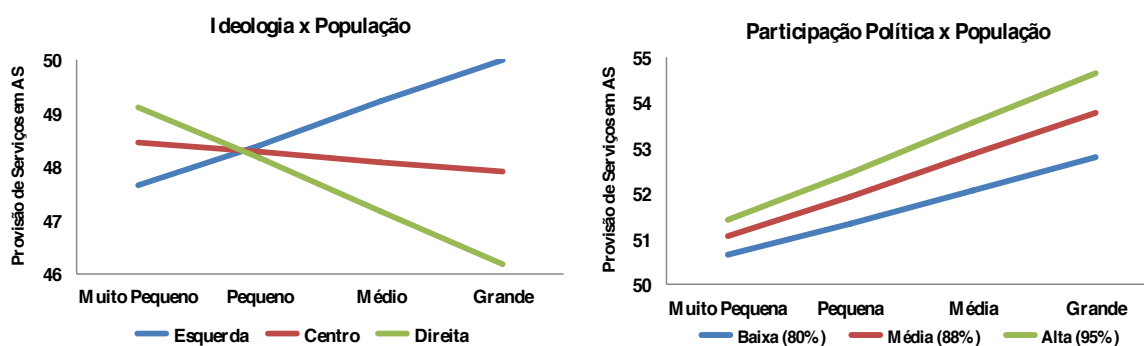
A variável de competição eleitoral se mostrou significativa somente na provisão de serviços, todavia, os efeitos são contrários à expectativa, pois um aumento da competição

tende a piorar o desempenho da prefeitura. Da mesma forma, a ideologia do prefeito apresentou evidências contrárias à premissa teórica, uma vez que quanto mais à direita, melhores os serviços municipais de AS. Ainda no eixo partidário, na prestação de serviços mais anos de governo do PT importa. Em termos práticos, estima-se que o impacto de uma prefeitura governada dez anos pela legenda tende a ser de aproximadamente 22 pontos a mais no respectivo índice sintético. As variáveis de participação política e reeleição não demonstram ser relevantes na eficácia deste setor.

No que tange às variáveis de controle, apenas a taxa de urbanização foi significativa nas duas dimensões. Embora os coeficientes sejam baixos, as evidências sugerem que municípios do Norte e Nordeste e possuir um percentual maior de população com 65 anos ou mais levam a um pior desempenho na provisão de serviços em AS. Esta última relação negativa surpreende na medida em que o segmento é normalmente alvo de boa parte dos programas do setor.

Quanto às variáveis interativas, a participação política com população se mostrou importante em duas dimensões, embora só na provisão de serviços, os resultados se apresentam relevantes. Neste caso, ilustrado nos gráfico(s) 5.7, na medida em que o tamanho da população aumenta, maior tende a ser a diferença do efeito da participação política. Ainda nesta dimensão do desempenho municipal, a população também condiciona o efeito da ideologia. Enquanto em cidades pequenas as prefeituras governadas por legendas de direita possuem índices superiores aos de esquerda, na cidades médias e grandes, o contrário é observado.

**Gráfico(s) 5.7. Efeitos de Ideologia e Participação Política sobre a implementação da AS, por população**



Conforme se verificou na saúde, o resultado do teste F para a influência das variáveis políticas não se mostrou significativo na capacidade institucional da AS ( $p$ -value = 0.468), porém, isso foi contornado com o teste em conjunto com as variáveis interativas ( $p$ -value = 0.000). No caso da provisão de serviços os testes F foram todos altamente significativos ( $p$ -value = 0.000), corroborando com o postulado de que a política importa na explicação do desempenho das prefeituras na implementação da política assistencial.

#### 5.4.3.4 Habitação

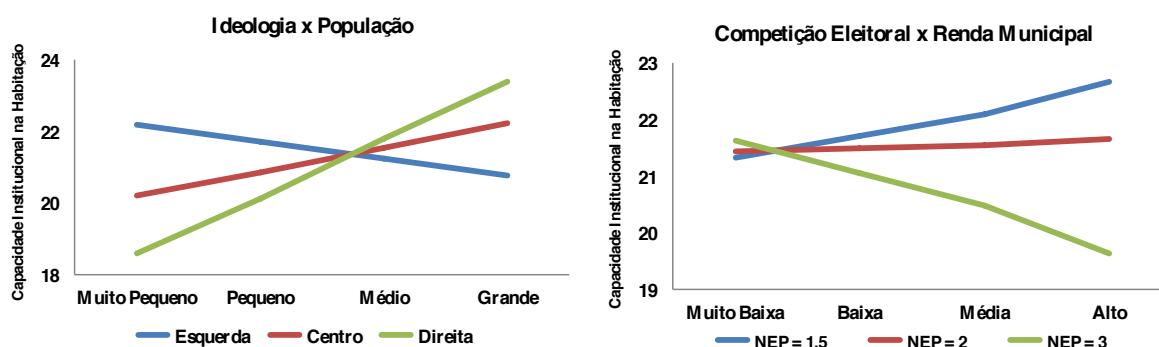
As estimativas dos modelos espaciais demonstram que a política habitacional é a menos influenciada pelo funcionamento do sistema político. Em particular, nenhuma influência relevante foi detectada nos fatores de alinhamento partidário, o que supostamente em uma política pouco institucionalizada poderia ser mais presente. Nesse sentido, duas variáveis políticas apresentaram significância estatística. Na capacidade institucional, conforme observou-se na mesma dimensão da educação e nos gastos em habitação analisado no capítulo 4, as evidências indicam que quanto mais à esquerda a legenda do prefeito, melhor o desempenho municipal. Em síntese, a diminuição em um ponto da estimativa de posicionamento ideológico resulta em um incremento de 3 pontos no índice sintético da habitação. Também como esperado, a base do prefeito na CV exerce impacto positivo sobre a provisão de serviços no setor.

Quanto às variáveis de controle, enquanto a renda municipal possui relação positiva com as duas dimensões da implementação da política habitacional, exatamente o contrário ocorre com o tamanho populacional. Logo, projeta-se que em municípios mais ricos e com populações menores, as prefeituras apresentam resultados mais eficazes no setor. Além disso, as estimativas dos efeitos dos municípios do Norte e Nordeste, embora significativos, são controversos, negativa na capacidade institucional e positiva nos serviços.

Finalmente, o comportamento das variáveis independentes políticas quando condicionados a fatores ambientais, mesmo com menos casos significativos, reforçam a importância da análise da dinâmica política de modo geral. Dentre eles, a ideologia novamente surge com efeitos interessantes quando interage com a população, haja vista que as prefeituras de direita e centro tendem a melhorar seus desempenhos quando a população cresce e as de esquerda segue o caminho contrário. Já a competição eleitoral elevada exerce influência cada vez menor na proporção que cresce a renda da municipalidade. Cabe ressaltar

que os valores das variações nos índices de capacidade institucional, expostos no gráfico(s) 5.8, embora pareçam baixos não são, pois o desvio-padrão gira em torno de 17,6.

### Gráfico(s) 5.8. Efeitos de variáveis interativas sobre a implementação da Habitação



Como também indicam os testes F, os resultados das regressões constataam que na habitação, o impacto da dinâmica política não ocorre de forma direta, tanto na capacidade institucional ( $p\text{-value} = 0.101$ ) quanto na provisão de serviços ( $p\text{-value} = 0.248$ ), mas sim por meio das variáveis interativas que em ambos os casos apresentaram efeitos bastante significativos ( $p\text{-value} = 0.000$ ). Em outras palavras, no final das contas a política importa, embora este caso seja um bom indicativo para a refutação do postulado de que quanto menos regulada, maior seria a influência da política sobre a área.

#### 5.4.4. Discussão

Esse tópico procura traçar uma discussão acerca dos aspectos mais relevantes dos modelos apresentados. O objetivo não é apenas sintetizar os resultados empíricos, mas sobretudo relacioná-los com as hipóteses desta pesquisa e o debate da literatura. A ênfase é no impacto das variáveis de caráter político que, conforme demonstrado, exercem influência sobre os indicadores de eficácia na implementação das políticas sociais em nível local no Brasil, embora seus efeitos sejam diferentes. A tabela 5.5 resume o comportamento destas variáveis.

As estimativas quando significativas, em grande medida, convergem com as expectativas teóricas. No eixo conceitual relativo aos resultados eleitorais e às configurações da relação Executivo-Legislativo, a hipótese de influência da Base do Executivo na CV

mantém o efeito esperado nas duas dimensões da assistência social e na provisão de serviços habitacionais. Na outra variável relativa a ponto de veto nas relações entre os poderes, também se observa a ocorrência de sinais positivos nos coeficientes de fragmentação do legislativo municipal, algo também detectado nos modelos de desempenho fiscal. Tais evidências contribuem para a confirmação das hipóteses relativas à interpretação do Legislativo como *veto player*, isto é, a sua configuração pode ser um fator facilitador de governabilidade e, logo, facilitar o melhor desempenho das prefeituras.

Quanto à competição política, os resultados novamente são controversos, na medida em que apresenta efeitos positivos na política educacional, porém impacto negativo em uma das dimensões da AS. Logo, as evidências empíricas não contribuem para a confirmação da hipótese de que o processo eleitoral competitivo para cargos majoritários gere incentivos ao político local desempenhar melhor suas atividades.

No que tange ao eixo partidário, a ideologia demonstra efeitos ambíguos, uma vez que apresente efeitos esperados e intensos na educação e habitação, porém, na assistência social o coeficiente diverge da hipótese da pesquisa. Em relação ao PT, observa-se que impacto positivo na capacidade institucional na saúde e na provisão de serviços assistenciais. Neste último caso, a influência se assemelha a encontrada nos gastos deste setor. Tais evidências ajudam para confirmar as hipóteses de que tanto governos de esquerda quanto prefeituras do Partidos dos Trabalhadores possuem um desempenho na implementação das políticas sociais melhor do que os governos de centro/direita ou de outras legendas.

Se a reeleição do partido não se mostrou um fator importante, as variáveis de alinhamento partidário trazem aspectos de análise relevantes. Primeiro, é possível refutar, assim como na dimensão fiscal, a hipótese de favorecimento de prefeituras do mesmo partido do governador, haja vista que os coeficientes significativos na saúde são bem baixos. Entretanto, as estimativas positivas da variável de alinhamento com o governo federal repetem na AS e nos serviços educacionais os efeitos identificados nos gastos destes setores. Não obstante, vale ressaltar que a única política que não demonstra nenhuma influência significativa destas variáveis é justamente a habitação, ou seja, o setor notoriamente menos institucionalizado dentre os analisados.

Tabela 5.5. Síntese dos efeitos das Variáveis Políticas

	Educação		Saúde		Assistência Social		Habitação	
	Capacidade Institucional	Provisão de Serviços	Capacidade Institucional	Provisão de Serviços	Capacidade Institucional	Provisão de Serviços	Capacidade Institucional	Provisão de Serviços
Competição Eleitoral	(+)	(+)				(-)		
Fragmentação do Legislativo				(+)	(+)	(+)		
Base do Executivo na CV					(+)	(+)		(+)
Prefeito do Partido do Governador			(+)	(+)				
Prefeito de Partido da Base do Executivo Federal		(+)			(+)			
Ideologia do Partido do Prefeito	(-)					(+)	(-)	
Prefeituras do PT			(+)			(+)		
Participação Política	(+)	(+)		(+)				
Partido Reeleito		(+)						

Nota: (+) efeito positivo e significativo; (-) efeito negativo e significativo; Em branco sem impacto significativo.

O último aspecto político é a *proxy* de participação política. Em três ocasiões, o grau de abertura à participação da sociedade no processo de políticas públicas apresentou estimativas com sinais positivos e expressivos. No caso da saúde, o resultado reproduz o identificado na abordagem da dimensão fiscal. Por conseguinte, as evidências corroboram para a confirmação da hipótese, fundamentada na premissa de que sociedade civil forte tende a produzir governos atuantes (Putnam, 1999), de relação positiva entre maior participação política e desempenho na implementação na educação e saúde.

Em síntese, os modelos demonstram, assim como no capítulo 4, que a análise mais abrangente resulta na confirmação do postulado de que a política importa na explicação do desempenho das prefeituras, como também dos efeitos distintos de acordo com os setores analisados. Novamente, o padrão de impacto das variáveis políticas impede a confirmação do postulado de efeito mais intensos em políticas públicas menos institucionalizadas, tendo em vista que é justamente a habitação o setor menos afetado pela dinâmica política democrática.

É importante frisar a validade analítica da opção por modelos de interação multiplicativa nos estudos dos determinantes das políticas públicas. Neste capítulo, apesar da ausência de padrões persistentes e coerentes de impacto das variáveis interativas, ou seja, efeitos da política mais fortes em cidades grandes, urbanizadas e ricas, os testes F demonstram que em situações nas quais a dinâmica política não exerce efeitos diretos significativos, isso se modifica com a inclusão dos efeitos marginais da política, mensurados nas variáveis interativas.



## APÊNDICE A – INDICADORES DE CAPACIDADE INSTITUCIONAL E PROVISÃO DE SERVIÇOS

Nesse apêndice são apresentadas a metodologia e as escolhas realizadas na elaboração dos indicadores sintéticos de capacidade institucional e de provisão de serviços. Foram seguidas as mesmas orientações para a elaboração de indicadores sintéticos de *grau de abertura à participação social* expostas no apêndice do capítulo 3.

Na escolha do marco ordenador, ou seja, quais os fatores melhor representam o fenômeno analisado. No caso desta pesquisa, a opção em dividir a eficácia governamental entre capacidade institucional (CI) e provisão de serviços (PS) tem como finalidade captar dois aspectos distintos do funcionamento da administração pública municipal. Logicamente, essa estratégia é limitada tanto pela relativa escassez de estatísticas municipais sistemática e regularmente coletadas quanto pelo grau de subjetividade nas definições das dimensões e dos indicadores primários (Scandar Neto, 2006).

Em seguida, os dados primários devem ser transformados na mesma escala, ao menos dentro das dimensões, de modo a possibilitar comparações. Assim, opta-se por diferentes estratégias, por exemplo, como a maioria das informações da MUNIC/IBGE são respostas sim ou não, quantificamos de 0/1 ou múltiplos, como demonstrado nas tabelas no fim deste apêndice. No sentido de evitar comparações entre unidades extremamente diferentes, os municípios foram separados por porte populacional<sup>77</sup>.

A quarta etapa é a escolha do método de aglutinação para formulação de um indicador sintético. As características dos dados disponíveis nos limitam às técnicas de análise multivariada de componentes principais (ACP) e a análise multicritério (AM), tendo em vista que a média aritmética, por exemplo, não se adequaria devido aos padrões distintos dos indicadores originais que incluem variáveis categóricas e numéricas (discretas e contínuas).

Na ACP, as análises foram efetuadas, primeiro, para as variáveis primárias padronizadas em cada dimensão e, em seguida, os índices de cada dimensão são correlacionados de modo a gerar os índices sintético de capacidade institucional e provisão de serviços dos municípios para cada área de política social selecionada. Por fim, em todas as fases supracitadas se utiliza o primeiro componente, visto que ele tende a captar a maior

---

<sup>77</sup> A classificação de porte populacional é a mesma utilizada pelo IBGE, caracterizada por sete portes: até 5.000 habitantes; de 5.001 até 10.000; de 10.001 até 20.000 habitantes; de 20.001 até 50.000; de 50.001 até 100.000 habitantes; 100.001 até 500.000 e; acima de 500.000 habitantes.

variância entre os indicadores. Assim como na aplicação de ACP, na análise multicritério, foram criados índices para cada dimensão, posteriormente, usados na construção dos índices sintéticos de cada política.

Após aplicar os métodos de Análise Multicritério (AM) e Análise de Componentes Principais (ACP) para elaboração do índices, foram rodados modelos de regressão linear simples para testar o grau de associação eles e as suas respectivas dimensões. A título de ilustração, a tabela A.1 mostra a aproximação entre as dimensões os indicadores sintéticos para CI e PS no caso da Assistência Social:

**Tabela A.1. Coeficientes de determinação das regressões, segundo o método de aglutinação**

Índice Sintético	Indicador de Dimensão	R <sup>2</sup> segundo o método de aglutinação	
		AM	ACP
<b>Capacidade Administrativa</b>	Infraestrutura r o Gestor	0.181	0.060
	Recursos Humanos	0.021	0.007
	Legisla o e Instrumentos de Gest o	0.301	0.467
	Recursos para a Gest o	0.234	0.331
	Articula o interinstitucional	0.261	0.321
	<b>Média R<sup>2</sup></b>	<b>0.200</b>	<b>0.237</b>
<b>Provisão de Serviços</b>	Servi os Prestados	0.483	0.701
	Atividades Assistenciais	0.574	0.574
	Modalidades de Atendimento	0.179	0.298
	Programa(s) de Transfe ncia e Gera o de renda	0.317	0.194
	<b>Média R<sup>2</sup></b>	<b>0.388</b>	<b>0.442</b>

Os resultados, de modo geral, acompanharam as médias das comparações acima, indicando que o método de análise de componentes principais apresenta mais robustez e consistência, revelando mais associação entre suas dimensões e os índices finais. Logo, as variáveis dependentes relativas ao eixo eficácia dos governos municipais são aquelas formuladas com base neste método. Para facilitar as análises, os índices foram normalizados para a escala de 0 a 100. Assim, utilizou a fórmula a seguir:

$$IS_i^X = \left[ \frac{X_i - X_{min}}{X_{max} - X_{min}} \right] * 100 = 0...100$$

Onde,

IS = Índice Sintético

X<sub>i</sub> = Índice observado

X<sub>min</sub> = Valor mínimo

X<sub>max</sub> = Valor máximo

Finalmente, de modo a elevar a transparência das medidas, a tabela A.2 traz os percentuais de variação do primeiro componente e as respectivas cargas fatoriais, utilizadas para o cálculo dos índices, separadas por porte populacional. Em seguida, as tabelas A.3 a A.10 apresentam os respectivos indicadores de dimensões, primários, a forma de cálculo e suas fontes.

Tabela A.2. Relação do % de variação e cargas do 1º componente

Variável	Dimensão	Carga Fatorial (por porte)							
		1	2	3	4	5	6	7	
CI - Assistência Social	D1	0.250	0.549	-0.592	-0.046	-0.496	0.461	0.836	
	D2	-0.068	-0.567	0.236	0.578	-0.423	0.683	-0.018	
	D3	0.740	0.279	0.740	-0.083	0.512	0.519	0.498	
	D4	0.723	0.704	0.643	0.677	0.399	0.294	-0.003	
	D5	0.355	0.176	0.267	0.714	0.606	-0.405	0.800	
	% de Variação Explicado	<b>42%</b>	<b>39%</b>	<b>41%</b>	<b>39%</b>	<b>39%</b>	<b>39%</b>	<b>40%</b>	
PS - Assistência Social	D1	0.707	0.690	0.682	0.698	0.758	0.773	0.722	
	D2	0.821	0.837	0.841	0.842	0.864	0.829	0.905	
	D3	0.779	0.769	0.783	0.720	0.713	0.675	0.693	
	D4	0.564	0.516	0.445	0.382	-0.158	0.467	-0.022	
	% de Variação Explicado	<b>52%</b>	<b>51%</b>	<b>49%</b>	<b>47%</b>	<b>46%</b>	<b>49%</b>	<b>46%</b>	
	CI - Educação	D1	0.361	0.336	0.250	-0.429	0.413	-0.592	-0.046
D2		0.215	-0.025	-0.068	-0.049	-0.102	0.236	0.578	
D3		0.709	0.733	0.740	0.769	0.763	0.740	-0.083	
D4		0.661	0.682	0.723	0.640	0.595	0.643	0.677	
D5		0.511	0.448	0.355	0.379	0.437	0.267	0.714	
% de Variação Explicado		<b>28%</b>	<b>26%</b>	<b>25%</b>	<b>27%</b>	<b>26%</b>	<b>29%</b>	<b>26%</b>	
PS - Educação	D1	-0.354	-0.761	-0.790	-0.765	-0.813	0.533	0.637	
	D2	0.379	0.816	0.903	0.911	0.879	0.854	0.871	
	D3	0.416	0.895	0.920	0.929	0.930	0.887	0.868	
	D4	0.152	0.326	0.440	0.320	0.108	0.157	-0.193	
	% de Variação Explicado	<b>54%</b>	<b>57%</b>	<b>62%</b>	<b>60%</b>	<b>58%</b>	<b>46%</b>	<b>49%</b>	
	CI - Habitação	D1	0.134	0.002	0.053	0.000	-0.011	0.030	-0.102
D2		0.724	0.718	0.719	0.718	0.719	0.718	0.784	
D3		0.773	0.746	0.785	0.746	0.747	0.737	0.669	
D4		0.732	0.691	0.700	0.691	0.691	0.705	0.740	
% de Variação Explicado		<b>42%</b>	<b>39%</b>	<b>41%</b>	<b>39%</b>	<b>39%</b>	<b>39%</b>	<b>40%</b>	
PS - Habitação		D1	0.709	0.700	0.687	0.701	0.700	0.661	0.620
	D2	0.784	0.794	0.778	0.794	0.794	0.784	0.822	
	D3	0.657	0.652	0.714	0.652	0.653	0.712	0.697	
	% de Variação Explicado	<b>52%</b>	<b>51%</b>	<b>53%</b>	<b>52%</b>	<b>52%</b>	<b>52%</b>	<b>51%</b>	
	CI - Sa	D1	0.511	-0.496	0.461	0.319	-0.511	0.549	0.732
		D2	0.611	-0.423	0.683	0.500	-0.383	-0.567	-0.030
D3		0.454	0.512	0.519	0.663	0.676	0.279	1.000	
D4		0.362	0.399	0.294	0.607	0.551	0.704	1.000	
D5		-0.451	0.606	-0.405	-0.205	0.353	0.176	0.755	
% de Variação Explicado		<b>24%</b>	<b>24%</b>	<b>24%</b>	<b>24%</b>	<b>26%</b>	<b>25%</b>	<b>37%</b>	
PS - Sa	D1	0.856	0.836	0.843	0.843	0.855	0.864	0.952	
	D2	0.128	-0.018	-0.004	-0.004	-0.005	-0.055	0.199	
	D3	0.235	0.498	0.473	0.473	0.599	0.728	0.931	
	D4	0.044	-0.003	0.090	0.090	0.184	-0.029	-0.122	
	D5	0.853	0.800	0.835	0.835	0.811	0.827	0.940	
	D6	-0.518	-0.640	-0.712	-0.712	0.746	-0.864	0.787	
% de Variação Explicado	<b>30%</b>	<b>33%</b>	<b>36%</b>	<b>41%</b>	<b>39%</b>	<b>45%</b>	<b>55%</b>		

Nota: O percentual de variação explicado foi medido pelos Initial Eigenvalues ou raiz latente.

**Tabela A.3. Capacidade Institucional na Educação**

Indicador de Dimensão	Indicador Original	Fonte
Recursos Humanos	Total de funcionários da prefeitura na Educação	Censo Educacional/INEP (2009)
Infraestrutura	<p>Orçamento exclusivo (0 a 1)*</p> <p>Sistema municipal de ensino (0 ou 1)</p>	MUNIC/IBGE (2009)
Legislação e Instrumentos de Gestão	<p>Instrumentos legais que contemplam a política municipal de ensino (0 a 1)**</p> <p>Objeto regulamentado por instrumento legal (0 a 1)**</p> <p>Plano Municipal de educação (0 ou 1)</p>	MUNIC/IBGE (2009)
Recursos para a Gestão	<p>Existência de Fundo municipal de educação (0 ou 1)</p> <p>Capacidade de professores em: Direitos Humanos, Gênero, Racial e Orientação Sexual (0 a 1)**</p>	MUNIC/IBGE (2009)
Articulação Interinstitucional**	Participação em consórcios, consórcios e parcerias (0 a 1)	MUNIC/IBGE (2009)

\* 1 em caso de secretaria exclusiva; 0,75 quando secretaria em conjunto com outra política; 0,5 se subordinada à chefia do Executivo e; 0,25 se subordinado a outra secretaria ou da administração indireta.

\*\* 0 significa nenhum e 1 todos possíveis;

**Tabela A.4. Provisão de Serviços na Educação**

Indicador de Dimensão	Indicador Original	Fonte
Número de Escolas	Educação Infantil	Censo Educacional/INEP (2009)
	Educação Fundamental	
	Ensino Médio	
	Ensino Médio Integrado	
	Ensino Médio Magistério	
Condições Escolares	Educação Profissional	Censo Educacional/INEP (2009)
	% de Escolas Municipais com Laboratório de Informática	
	% de Escolas Municipais com Laboratório de Ciências	
	% de Escolas Municipais com Sala de Atendimento Especial	
	% de Escolas Municipais com Quadra de Esportes	
	% de Escolas Municipais com Cozinha	
	% de Escolas Municipais com Biblioteca	
	% de Escolas Municipais com Sala de Leitura	
	% de Escolas Municipais com Parque Infantil	
	% de Escolas Municipais com Dependências para PNE	
% de Escolas Municipais com Dependências outras		
Equipamentos	% de Escolas Municipais com Alimentação	Censo Educacional/INEP (2009)
	% de Escolas Municipais com Atendimento Educacional Especializado	
	% de Escolas Municipais com Atividade Complementar	
	% de Escolas Municipais equipada com TV	
	% de Escolas Municipais equipada com Videocassete	
	% de Escolas Municipais equipada com DVD	
	% de Escolas Municipais equipada com Copiadora	
	% de Escolas Municipais equipada com Paralelepípeda	
	% de Escolas Municipais equipada com Retroprojetor	
	% de Escolas Municipais equipada com Impressora	
% de Escolas Municipais equipada com Computador		
% de Escolas Municipais equipada com Internet		
% de Escolas Municipais equipada com Banda Larga		
IGD e Diversidade	O plano incorpora educação em direitos humanos no currículo da rede municipal	MUNIC/IBGE (2009)
	Escola apta a receber pessoas com deficiência na rede municipal	
	Taxa de criação de vagas com informações de frequência escolar	SENARC (Dez 2009)

**Tabela A.5. Capacidade Institucional na Saúde**

<b>Indicador de Dimensão</b>	<b>Indicador Original</b>	<b>Fonte</b>
Recursos Humanos	Total de funcionários de saúde na prefeitura	DATASUS
Infraestrutura e Gestão*	Índice exclusivo (0 a 1)	MUNIC/IBGE (2009)
Legislação e Instrumentos de Gestão	Existência de Plano municipal de saúde (0 ou 1)	MUNIC/IBGE (2009)
Recursos para Gestão	Existência de Fundo municipal de saúde (0 ou 1)	MUNIC/IBGE (2009)
Articulação interinstitucional*	Participação em consórcios, convênios e parcerias (0 a 1)	MUNIC/IBGE (2009)

\* 1 em caso de secretaria exclusiva; 0,75 quando secretaria em conjunto com outra política; 0,5 se subordinada à chefia do Executivo e; 0,25 se subordinada a outra secretaria ou da administração indireta.

\*\* 0 significa nenhum e 1 todos possíveis;

**Tabela A.6. Provisão de Serviços na Saúde**

<b>Indicador de Dimensão</b>	<b>Indicador Original</b>	<b>Fonte</b>
Recursos Físicos	Leitos de internação	DATASUS
	Leitos Complementares	
	Leitos de Repouso / Observação	
	Equipamentos de Saúde	
	Instalações Físicas de Obstetrícia	
Atendimento Ambulatorial	Ambulatórios municipais existentes (Clínica) (sica)	DATASUS
	Consultas Odontológicas	
	Procedimentos hospitalares do SUS	
Unidades de Atendimento	Potencial Ambulatorial do SUS por Habitante	DATASUS
Imunização	Total de Estabelecimentos na Saúde	DATASUS
Programa Saúde da Família	Doses Aplicadas por Habitante	DATASUS
IGD Saúde	Total de equipes	MUNIC/IBGE (2009)
	Taxa de famílias com acompanhamento das condicionalidades de saúde	SENARC/MDS (Dez 2009)

**Tabela A.7. Capacidade Institucional na Assistência Social**

Indicador da Dimensão	Indicador Original	Fonte
	Trabalho exclusivo (0 a 1)*	
Infraestrutura e o Gestor	Serviço realizado na sede do gestor (0 ou 1) Sistemas informatizados (0 ou 1)	MUNIC/IBGE (2009) Suplemento Especial de Assistência Social
Recursos Humanos	Total de funcionários da AS na prefeitura	MUNIC/IBGE (2009) Suplemento Especial de
	Lei Ordinária trata da AS (0 ou 1) Outro instrumento legal que regulamenta a AS (0 ou 1)	
Legislação e Instrumentos de Gestão	Objeto regulamentado por instrumento legal (0 a 1)** Existência de plano municipal de AS (0 ou 1) Existência de avaliação anual do plano municipal (0 ou 1) Frequência do monitoramento do plano municipal (0 ou 1)	MUNIC/IBGE (2009) Suplemento Especial de Assistência Social
Recursos para a Gestão	Existência de Fundo Municipal (0 ou 1) Oficinas em uma unidade administrativa (0 ou 1) Existência de definição legal de percentual de atendimento (0 ou 1)	MUNIC/IBGE (2009) Suplemento Especial de Assistência Social
Articulações interinstitucionais	Existência de legislação que trata de crianças (0 ou 1) Realização de censo (0 a 1)** Existência de outras parcerias (0 ou 1)	MUNIC/IBGE (2009) Suplemento Especial de Assistência Social

\* 1 em caso de secretaria exclusiva; 0,75 quando secretaria em conjunto com outra política; 0,5 se subordinado a chefia do Executivo ou fundacional; 0,25 se subordinado a outra secretaria; e 0 quando não possui setor específico.

\*\* 0 significa nenhum e 1 todos os casos;

**Tabela A.8. Provisão de Serviços na Assistência Social**

Indicador da Dimensão	Indicador Original	Fonte
Serviços Prestados*	Serviços de proteção (0 a 1) Serviços de proteção social especial (0 a 1)	MUNIC/IBGE (2009) Suplemento Especial de Assistência Social
Atividades Assistenciais*	Execução de serviços socioassistenciais (0 a 1) Gestão do Sistema Único de Assistência Social (0 a 1)	MUNIC/IBGE (2009) Suplemento Especial de Assistência Social
Modalidades de Atendimento*	Unidades físicas da rede socioassistencial (0 a 1)	MUNIC/IBGE (2009) Suplemento Especial de
Programa(s) de Transferência e Geração de Renda	Existência de programa municipal de transferência de renda (0 ou 1) Projetos de geração de renda e inclusão produtiva (0 ou 1) Gestão de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família (0 a 1)	MUNIC/IBGE (2009) Suplemento Especial de Assistência Social Secretaria Nacional de Renda de Cidadania/MDS

\* 0 significa nenhum e 1 todos existentes;

**Tabela A.9. Capacidade Institucional na Habitação**

Indicador de Dimensão*	Indicador Original	Fonte
Infraestrutura	Orçamento exclusivo (0 a 1)	MUNIC/IBGE (2008)
	Existência de plano municipal ou em elaboração (0 a 1)***	
	Existência de Lei de parcelamento do solo (0 ou 1)	
	Existência de Lei de zoneamento ou equivalente (0 ou 1)	
	Existência de orçamento de obras (0 ou 1)	MUNIC/IBGE (2008)
Legislação e Instrumentos de Gestão	Existência de lei específica de Solo criado (0 ou 1)	
	Existência de lei específica de Contribuição de melhoria (0 ou 1)	
	Existência de lei específica de Operação urbana consorciada (0 ou 1)	
	Existência de lei específica de Estudo de impacto de vizinhança (0 ou 1)	
	Existência de legislação específica que dispõe sobre regularização fundiária (0 ou 1)	MUNIC/IBGE (2009)
	Existência de Fundo Municipal (0 ou 1)	
	Fundo financiou ações e projetos nos últimos 12 meses (0 ou 1)	MUNIC/IBGE (2008)
Recursos para a Gestão	Existência de Conselho Gestor do Fundo (0 ou 1)	
	O fundo retribui todos os recursos aumentados e de outras fontes (0 ou 1)	
	Existência de plano e/ou programa específico de regularização fundiária (0 ou 1)	MUNIC/IBGE (2009)
Articulação Institucional****	Participação em consórcios, consórcios e parcerias (0 a 1)	MUNIC/IBGE (2009)

\* Informa-se sobre Recursos Humanos na área de habitação disponível em nível municipal.

\*\* 1 em caso de secretaria exclusiva; 0,5 quando secretaria em conjunto ou subordinado ao chefe do Executivo; 0,25 se subordinado a outra secretaria ou possui caráter de administração indireta; 0 quando possui setor específico.

\*\*\* 1 para sim; 0,5 para em elaboração; 0 para não.

\*\*\*\* 0 significa nenhum e 1 Todos possíveis;

**Tabela A.10. Provisão de Serviços na Habitação**

Indicador de Dimensão	Indicador Original	Fonte
	Existência de cadastro ou levantamento de famílias interessadas em programas habitacionais (0 ou 1)	
Cadastro da Política	Cadastro informatizado (0 ou 1)	MUNIC/IBGE (2008)
	Cadastro inclui a natureza do benefício habitacional pretendido pelas famílias (0 ou 1)	
	Realizou algum programa habitacional com recurso que não faz parte do fundo municipal de habitação (0 a 1)	
	Constatação de unidades por meio de consórcios ou iniciativa própria (0 a 1)	
Programas Habitacionais*	Aquisição de unidades habitacionais por meio de consórcios ou iniciativa própria (0 a 1)	MUNIC/IBGE (2008)
	Melhoria de unidades habitacionais por meio de consórcios ou iniciativa própria (0 a 1)	
	Oferta de material de construção por meio de consórcios ou iniciativa própria (0 a 1)	
	Oferta de lotes por meio de consórcios ou iniciativa própria (0 a 1)	
	Regularização fundiária por meio de consórcios ou iniciativa própria (0 a 1)	
Política Fundiária*	Urbanização de assentamentos por meio de consórcios ou iniciativa própria (0 a 1)	MUNIC/IBGE (2008)
	A prefeitura emitiu em 2007 e 2008 licenças para implantação de novos loteamentos, de construção ou alvarás de habitação (0 a 1)	

\* 0 significa nenhum e 1 todos possíveis;



## APÊNDICE B

Tabela B.1. Média e Desvio-Padrão das Variáveis de Eficácia das Prefeituras, por região

	Educação		Saúde		Assistência Social		Habitação	
	Média	DP	Média	DP	Média	DP	Média	DP
<b>Capacidade Institucional</b>								
Norte	41.1	16.9	63.9	10.6	60.0	10.1	21.2	14.2
Nordeste	45.5	16.8	64.6	8.5	61.7	8.9	19.6	14.3
Sudeste	44.9	16.1	63.8	9.9	62.1	8.9	24.5	18.0
Sul	43.1	16.3	61.9	10.4	61.3	8.8	34.9	18.3
Centro-Oeste	48.2	17.3	64.9	8.5	63.2	8.1	24.0	18.0
<b>Brasil</b>	<b>44.6</b>	<b>16.6</b>	<b>63.7</b>	<b>9.5</b>	<b>61.7</b>	<b>9.0</b>	<b>24.8</b>	<b>17.6</b>
<b>Provisão de Serviços</b>								
Norte	47.5	8.7	24.9	10.4	45.3	11.0	31.3	17.3
Nordeste	46.8	7.0	27.6	10.1	47.0	10.1	32.0	13.5
Sudeste	58.8	7.6	24.0	9.8	47.5	11.8	28.0	15.1
Sul	62.4	7.9	20.6	9.2	49.4	11.5	31.5	14.7
Centro-Oeste	60.4	6.9	27.1	12.6	53.2	12.1	35.7	14.3
<b>Brasil</b>	<b>54.9</b>	<b>10.0</b>	<b>25.8</b>	<b>10.4</b>	<b>48.0</b>	<b>11.3</b>	<b>30.9</b>	<b>14.8</b>

Tabela B.2. Relação de Variáveis de Controle

Variável	Descrição	Fonte/Período
Renda Municipal per capita	PIB municipal per capita (em R\$ mil)	IBGE (2008)
Taxa de Urbanização	% da população residente na zona urbana	IBGE (2007)
População	Logaritmo da população residente	
População at 17 anos	%	
População de 65 anos ou mais	%	IBGE (2000)
Anos de Estudo	Anos de Estudo da população com 25 anos ou mais	
Desigualdade de Renda	Índice de Theil	
Quadro Administrativo	Razão de servidores da prefeitura sobre a população	MUNIC/IBGE (2009)
Município do Norte ou Nordeste	<i>dummy</i> (0 ou 1)	IBGE

**Tabela B.3. Resultados dos Testes de Wald**

	<b>Educação</b>		<b>Saúde</b>		<b>Assistência Social</b>		<b>Habitação</b>	
	<i>F</i>	<i>Prob &gt; F</i>	<i>F</i>	<i>Prob &gt; F</i>	<i>F</i>	<i>Prob &gt; F</i>	<i>F</i>	<i>Prob &gt; F</i>
<b><i>Capacidade Institucional</i></b>								
Variáveis Políticas	11.05	0.000	1.45	0.161	0.96	0.468	1.63	0.101
Variáveis Estruturais	8.51	0.000	3.12	0.001	0.54	0.830	30.58	0.000
Variáveis Políticas + Interativas	11.30	0.000	2.30	0.000	4.60	0.000	2.82	0.000
<b><i>Provisão de Serviços</i></b>								
Variáveis Políticas	9.36	0.000	3.37	0.000	3.07	0.001	1.27	0.248
Variáveis Estruturais	34.19	0.000	26.49	0.000	7.08	0.000	5.74	0.000
Variáveis Políticas + Interativas	7.95	0.000	4.24	0.000	8.12	0.000	2.29	0.000

## CAPÍTULO 6 – DETERMINANTES DA EFICIÊNCIA DAS PREFEITURAS BRASILEIRAS

### 6.1. Introdução

Conforme foi possível discutir nos dois capítulos anteriores, as transformações institucionais empreendidas no Brasil, sobretudo, pós 1988 desempenharam um papel fundamental na reconfiguração do setor público brasileiro. Os subjacentes processos de descentralização política, fiscal e administrativa introduziram inovações legais e novas estruturas de governança que em alguns setores tornaram o país uma referência aos demais países emergentes no que se refere à gestão das políticas sociais.

Nesse contexto, a literatura avançou na compreensão tanto do desenvolvimento desses sistemas de políticas públicas como na análise comparada do funcionamento desses setores. Entretanto, a despeito da notória evolução dos indicadores socioeconômicos brasileiros no decorrer das últimas duas décadas, fato esse em boa medida decorrente do protagonismo dos governos locais na gestão das políticas sociais, prevalece uma lacuna nos estudos sobre a eficiência governamental. Isto é, a transformação de recursos em resultados ou, de forma mais objetiva, a capacidade das prefeituras em traduzir os investimentos na área social em melhorias das condições de vida da população.

Para mensurar a eficiência das prefeituras, aplica-se a metodologia não paramétrica denominada Análise Envoltória de Dados (*Data Envelopment Analysis - DEA*) que, em síntese, permite analisar a eficiência relativa de insumos (*inputs*), nesse caso o percentual médio dos gastos municipais nas políticas de educação, saúde e habitação/saneamento, e os resultados das prefeituras - melhorias dos respectivos indicadores sociais. Devido à complexidade do método, o detalhamento da aplicação e dos resultados está exposto no apêndice A deste capítulo. Assim como as demais dimensões do desempenho das prefeituras, essa também apresenta uma enorme heterogeneidade, como veremos no tópico descritivo do capítulo.

A partir desses índices, os modelos focam no impacto da política sobre essa dimensão do desempenho dos governos locais. Mais especificamente, o conjunto de hipóteses testadas inclui os seus três eixos (eleitoral/institucional, partidário e de participação social) e também retratam a dinâmica política com base nos componentes da democracia. Do mesmo modo, as análises englobam diferentes setores da política social, o que propicia condições de verificar empiricamente a perspectiva de efeitos variados do sistema político e de fatores

estruturais (Cnudde; McCrone, 1969; Sharkansky; Hofferbert, 1969; Gray, 1976), bem como de analisar se os impactos variam de acordo com o grau de institucionalização da política. De um lado, a educação e a saúde como setores bem regulados e institucionalizados, enquanto a habitação/saneamento no oposto (Arretche, 2000; 2004; 2009). Observa-se que neste capítulo a política de assistência social não foi incluída, tendo em vista a ausência de indicadores sociais específicos dessa área e que incluam o período analisado, ao passo que o saneamento e habitação foram agregados, pois os indicadores selecionados são altamente vinculados como, por exemplo, a proporção de domicílios com rede geral de abastecimento de água.

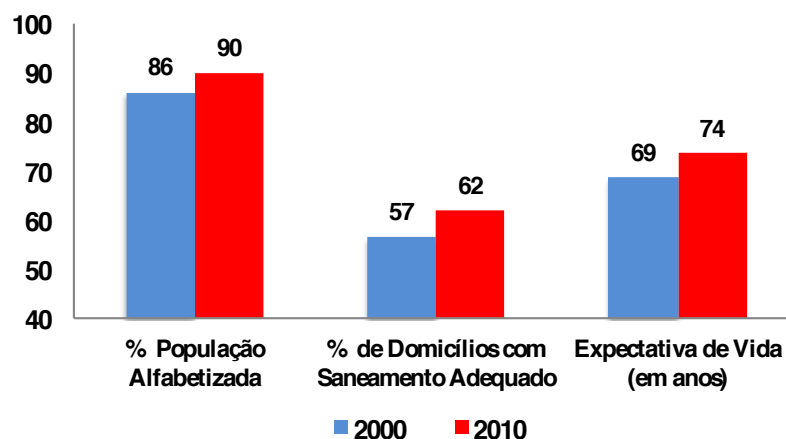
Como nos capítulos anteriores, mantém-se a inclusão de variáveis interativas, mas o recorte temporal das variáveis explicativas reflete o período de 2000 a 2010, justamente o mesmo utilizado para estimar as medidas de eficiência das prefeituras. Os modelos neste capítulo também incorporam a análise do aspecto espacial nos seus modelos estatísticos.

Após essa introdução, o capítulo apresenta de forma objetiva a escolha dos índices de eficiência das prefeituras, bem com sua análise descritiva. Em seguida, é realizada análise exploratória de dados espacial (AEDE), principalmente, as verificações da autocorrelação global e local das variáveis de eficiência governamental. Na parte final, os modelos das regressões clássica (Mínimos Quadrados Ordinários) e espaciais (Modelos Autoregressivos Espaciais e de Erros Espaciais) são comparados, como também os resultados empíricos apresentados e discutidos.

## **6.2. Eficiência Relativa das Prefeituras Brasileiras**

### ***6.2.1. Análise Descritiva***

A mensuração da eficiência governamental tem como objetivo inicial possibilitar um olhar distinto na abordagem do desempenho das prefeituras, na medida em que o desempenho em termos fiscal e de eficácia já foram analisados nos capítulos 4 e 5. Desse modo, o pressuposto elementar é que o Brasil vem passando por um processo de desenvolvimento que reflete em melhorias das condições de vida da população. A título de ilustração, o gráfico 6.1 a seguir apresenta dados acerca da evolução de três indicadores que envolvem as áreas das políticas públicas abordadas nesse capítulo:

**Gráfico 6.1. Evolução Social no Brasil (2000-2010)**

Fonte: Censos Demográficos 2000 e 2010 (IBGE);

Elaboração Própria.

Em todos esses aspectos, a média nacional indica claros avanços na última década. Em contrapartida, quando se analisa o comportamento de indicadores sociais no âmbito municipal os resultados são bastante heterogêneos. Ademais, é notório que tais medidas a longo prazo são fortemente afetadas por uma gama de fatores fora do escopo de atuação direta das prefeituras como, por exemplo, o nível de desemprego, inflação, processo migratório e etc. (Weiss, 1988; Jannuzzi, 2005). Diante disso, a busca pela explicação dos determinantes do comportamento do político local e de seus desempenhos necessita de medidas que reflitam com mais precisão o empenho e/ou competência das prefeituras. O foco desta investigação, portanto, não se restringe à observância somente da evolução dos indicadores sociais. A proposta avança na análise do grau de produtividade na melhoria das condições de vida da população em face aos recursos financeiros investidos.

Vale frisar que não se trata da estimação do grau de eficiência absoluta das prefeituras, mas sim da eficiência relativa, ou seja, o desempenho do governo local em relação aos seus pares. Assim, as variáveis dependentes dessa dimensão são os índices de eficiência relativa das prefeituras nas seguintes áreas: educação, saúde e habitação/saneamento. Estes são formulados a partir da aplicação do método de pesquisa operacional não-paramétrica de Análise Envoltória de Dados que compara o grau de eficiência de Unidades Tomadoras de Decisão (*Decision Making Units* - DMUs) com base nas melhores práticas ou eficiência ótima. O cálculo é realizado a partir da relação entre os recursos (*inputs*) investidos numa determinada produção - gastos médios municipais em cada função orçamentária em relação à

despesa média total dos municípios entre 2002 e 2010<sup>78</sup>, e os resultados ou produtos (*outputs*) - a evolução relativa de um conjunto de indicadores para cada área na última década<sup>79</sup>, isto é, a evolução proporcional ao que faltava para o indicador atingir seu valor ótimo.

Para a formulação desses índices, devido ao nível de disparidade estrutural, os municípios brasileiros foram separados em sete portes populacionais na educação e saúde. Já na medida de habitação/saneamento, optou-se em separá-los em quatro grupos, de acordo com o nível de urbanização, pois se acredita que esse fator influencia mais os indicadores dessa política pública do que propriamente o tamanho da população. Mesmo com esses recortes no universo dos municípios, as estimativas de eficiência elaboradas a partir da aplicação da análise envoltória de dados corroboram com a perspectiva de ampla variabilidade no desempenho das prefeituras, como é possível visualizar no gráfico(s) 6.2 que expõe as distribuições dos índices de eficiência relativa dos três setores<sup>80</sup>.

Todavia, como na análise descritiva dos indicadores de eficácia das prefeituras, o foco é demonstrar o alto grau de disparidade das variáveis dependentes e não é traçar comparações entre os índices dos setores, uma vez que eles possuem características distintas e também foram formulados com base em indicadores diferentes. Nesta análise descritiva, os gráficos *boxplot* separam os índices por grandes regiões de modo a possibilitar subsídios para verificar eventuais desigualdades territoriais no país. Nota-se que essa desigualdade regional é mais nítida na habitação/saneamento e, sobretudo, na educação onde prevalecem atuações mais eficientes nas regiões mais ricas do país, Sul e Sudeste com índices de 0,86 e 0,89, acima da média nacional de 0,83. De modo geral, porém, em todos os casos, predominam as distribuições assimétricas em torno do valor mediano (linha mais escura da caixa) e com concentrações na parte superior (valores maiores). Assim como ocorreu nos indicadores de eficácia do capítulo 5, os desvios-padrões são maiores na habitação/saneamento e menores na saúde, o que é possível visualizar através da altura das caixas, quanto maior (*menor*) mais heterogêneo (*homogêneo*). Porém, nesse último setor, não se observam diferenças expressivas nos desempenhos entre as regiões, com destaque para a a média das prefeituras do Centro-Oeste de 0,97.

---

<sup>78</sup> O exercício financeiro de 2001 não foi incluído, pois até essa data as funções eram agregadas com outras áreas de políticas públicas, o que tenderia inflar os percentuais médios de gastos em cada área.

<sup>79</sup> A tabela com a relação dos indicadores sociais utilizados, suas evoluções entre 2000 e 2010, bem como suas fontes se encontram no apêndice A deste capítulo.

<sup>80</sup> No apêndice, a tabela B.1 apresenta as médias e desvio-padrões destes indicadores.

## **Gráfico(s) 6.2. Eficiência Municipal na Educação, Saúde e Habitação/Saneamento, por região**

### ***6.2.2. Análise Exploratória de Dados Espaciais***

Nesse tópico, são analisados o padrão espacial da distribuição das variáveis dependentes de eficiência dos governos municipais<sup>81</sup>. Novamente, a pesquisa pressupõe que a existência de dependência espacial entre as unidades de observação (prefeituras brasileiras) tende a influenciar os resultados e, por conseguinte, as análises dos determinantes do desempenho (Johnston; Pattie, 2004). Tal premissa se fundamenta na vasta literatura de análise espacial que reconhece efeitos da vizinhança sobre os resultados, seja com foco eleitoral (Terron, 2009; Terron; Soares, 2010), em estudos sobre violência (Carvalho et al., 2005; Sánchez; Formisano, 2003) ou de política sanitária (DePietri; Rico, 2008; Santamaría-Ulloa, 2003).

Primeiro, na estimação da autocorrelação espacial global, mais uma vez utiliza-se a medida mais aplicada neste tipo de estudo I de Moran (Anselin; Florax, 1995). A tabela 6.1 traz os valores dos indicadores globais com um valor único de associação para todo o conjunto de dados dos índices de eficiência relativa dos 5564 municípios, bem como os respectivos níveis de significância. Como não foi detectada diferença considerável entre as matrizes *queen* e *rook*, opta-se pela primeira, uma vez que é mais abrangente. Na tabela, os p-valores, que são bastante significativos estatisticamente a partir da abordagem de 999 permutações, nos levam a rejeitar a hipótese nula de aleatoriedade espacial nas três variáveis. Entretanto, mesmo com valores significativos e positivos, os índices de Moran de forma geral apresentam valores baixos, apenas a eficiência na área da educação que se sobressai com o I acima de 0,2.

**Tabela 6.1. Estatísticas do Índice de Moran**

<b>Variável</b>	<b>I de Moran</b>	<b>p-valor</b>
Eficiência Municipal na Educação	0.205	0.001
Eficiência Municipal na Saúde	0.025	0.005
Eficiência Municipal na Habitação/Saneamento	0.036	0.001

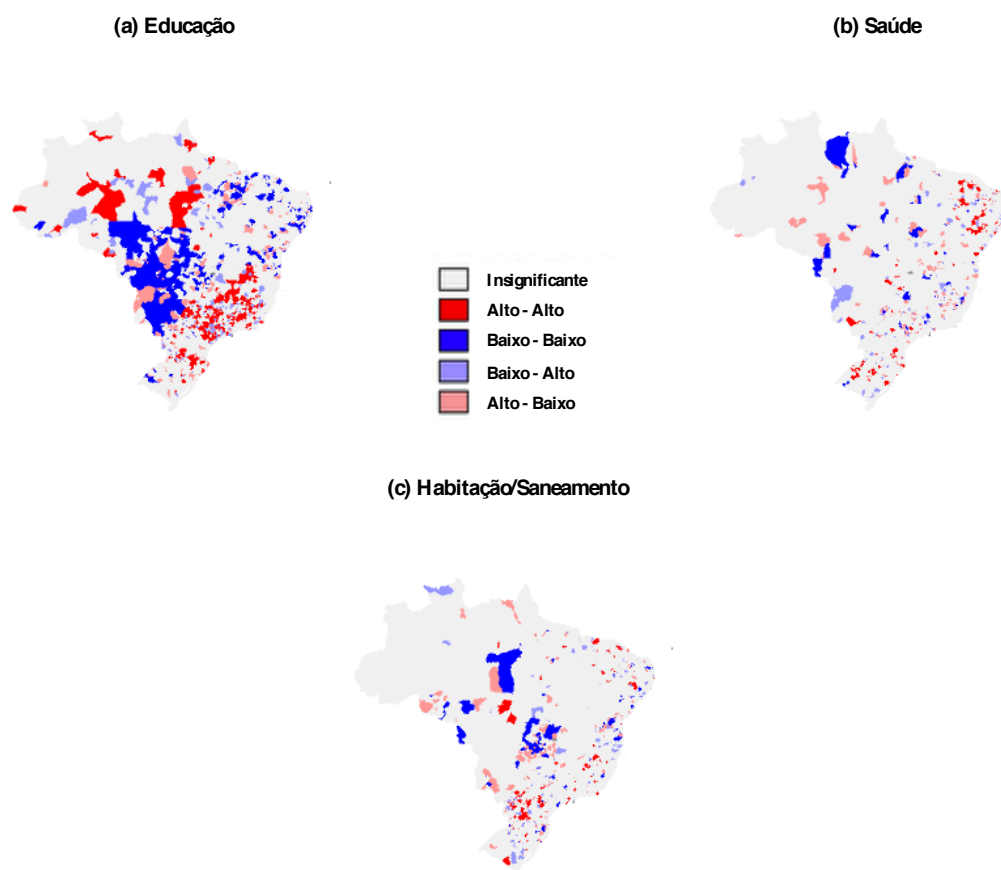
Na abordagem da dependência espacial local, os mapas a seguir ilustram a distribuição dos índices locais de Moran (LISA) que apresenta para cada polígono (município) uma medida de autocorrelação. Quando os municípios aparecem coloridos é um indicativo de que os padrões de correlação entre eles possuem significância estatística.

Na educação, o quantitativo de relações significantes é bem maior que as demais áreas e também a distribuição é mais dispersa em território nacional. Todavia, os padrões de dependência são divergentes entre as macrorregiões na medida em que no Sul e Sudeste, principalmente, predomina a ocorrência de relações alto-alto, enquanto no Nordeste e Centro-Oeste o valor baixo do desempenho municipal tende a refletir negativamente no vizinho, ou seja, prevalece o padrão baixo-baixo. Tais resultados convergem com o da variável de provisão de serviços na educação, discutidos no capítulo 5.



Quanto aos setores de saúde e habitação/saneamento, não é possível observar aglomerados de relações de dependência entre as regiões do país. Da mesma maneira, os resultados também indicam para a prevalência de padrões heterogêneos de dependência local, isto é, todas as quatro relações existentes estão distribuídas pelo território nacional.

### Mapa(s) 6.1 – Autocorrelação Espacial Local (LISA) dos Índices de Eficiência Municipal



## 6.3. Determinantes da Eficiência Municipal

### 6.3.1. Variáveis e Modelos

Após a descrição das variáveis de eficiência dos governos municipais, esse tópico detalha as medidas selecionadas para testar os postulados e hipóteses da tese e, em seguida, discorre sobre o ajuste e a escolha dos modelos econométricos aplicados na análise.

É importante lembrar que o objetivo é medir o impacto do funcionamento do sistema político sobre o grau de eficiência das prefeituras. Nesse sentido, todas as oito hipóteses sobre as relações de fatores políticos com o desempenho municipal são testadas. A expectativa, todavia, é que os impactos sejam variados entre as políticas públicas e com

influência mais intensa na habitação/saneamento e residual na educação e saúde, áreas com maior nível de institucionalização.

Como os índices de eficiência governamental na melhoria das condições de vida da população envolve uma década, as medidas tanto das variáveis dependentes quanto das explicativas procuram refletir da forma mais viável esse período. Embora os modelos sejam de corte transversal, a grande maioria das variáveis não corresponde a um único momento. Por exemplo, as medidas das variáveis políticas não são resultantes apenas do processo eleitoral anterior, como no capítulo 4, mas sim dos pleitos ocorridos no decorrer da década passada. Assim, determinadas variáveis foram mensuradas em termos de média entre os anos de 2000 a 2008 - competição eleitoral, participação política, ideologia, fragmentação do legislativo local e base do executivo na Câmara municipal. Por outro lado, outras variáveis foram medidas por número de anos na década anterior, como por exemplo, prefeituras governadas pelo PT e as variáveis de alinhamento partidário.

Os efeitos esperados das variáveis políticas refletem os pressupostos teóricos que fundamentam às hipóteses da tese. Em suma, a expectativa é que em municípios com eleições mais acirradas, maior participação política (comparecimento eleitoral), prefeitos com maior base parlamentar, menor fragmentação na CV, aliados ao governador e ao governo federal e prefeituras do PT, teoricamente, apresentem relações positivas com os melhores índices de desempenho local - governos mais eficientes. Por outro lado, espera-se que os efeitos da *ideologia* sejam inversos, ou seja, quanto mais a prefeitura for governada por partido de direita, piores tendem a ser o desempenho da prefeitura nas políticas sociais selecionadas. Já a variável *partido reeleito*, mensurada em número de ocorrência, serve como teste da premissa de que a continuidade de um partido no governo significa mais experiência, e consequentemente, melhores resultados.

A tabela 6.2 apresenta o conjunto de variáveis independentes de ordem política com seus respectivos períodos e efeitos esperados.

**Tabela 6.2. Relação das variáveis políticas e efeitos esperados sobre a eficiência das prefeituras**

<b>Variável</b>	<b>Período</b>	<b>Efeitos Esperados</b>
Competição Eleitoral		(+)
Fragmentação do Legislativo		(+)
Base do Executivo na Câmara dos Vereadores		(+)
Ideologia do Partido do Prefeito	Eleições Municipais (2000 a 2008)	(-)
Prefeituras do PT		(+)
Participação Política		(+)
Partido Reeleito		(+)
Prefeito do Partido do Governador	Eleições majoritárias (1998 a 2008)	(+)
Prefeito de Partido da Base do Executivo Federal		(+)

Quanto às variáveis de controle, as medidas de *renda municipal*, *taxa de urbanização* e *população*<sup>82</sup>, serão utilizadas tanto para captar seus efeitos diretos quanto condicionando o impacto das seguintes variáveis políticas da pesquisa: *prefeitura do PT*, *ideologia*, *competição eleitoral* e *participação política*. Acredita-se que em municipalidades maiores, mais urbanas e ricas, esses fatores políticos tendem a influenciar a eficiência das políticas públicas de maneira distinta. Em outras palavras, a expectativa é que o maior dinamismo político/econômico normalmente característico destes municípios reflita em efeitos mais intensos de prefeituras de esquerda e do PT, histórico de eleições mais acirradas e os níveis de participação política sobre a eficiência destes governos locais.

São utilizados ainda os *percentuais (%) da população até 17 anos* e da *população de 65 anos ou mais*, haja vista que esses segmentos tendem a ser foco de determinadas políticas, como educação e saúde respectivamente. A variável que representa o nível educacional da população é medida pelos *anos de estudo*, contudo, na análise da educação ela não é incluída de modo a minimizar o problema de endogeneidade. Outra variável de caráter socioeconômico é a *desigualdade de renda*, mensurada pelo Índice de Theil. A variável

<sup>82</sup> Embora os índices de eficiência municipal tenham sido elaborados separando por porte e grupo de urbanização, acredita-se que as variáveis populacionais e de taxa de urbanização, ajudem a explicar o objeto de análise, especialmente, na interação com determinadas variáveis políticas. De modo a captar suas modificações, estas variáveis consistem na média do período analisado.

*dummy município do Norte e Nordeste* procura verificar se o fato do município pertencer a essas regiões, historicamente menos desenvolvidas, tem influência sobre as variáveis dependentes da pesquisa. E, finalmente, foi incluída nos modelos uma medida *proxy* de *migração* que consiste na diferença da população não natural do município de residência entre os anos de 2009 e 2001<sup>83</sup>. Em outras palavras, espera-se que o aumento dos imigrantes - crescimento do percentual de não naturais do município - durante esse período tenha efeito negativo sobre o desempenho municipal. A tabela B.2 no apêndice apresenta a relação de todas as variáveis de controle com suas descrições, fontes e períodos.

A partir destas variáveis, foram empregados três tipos de modelos de regressão linear para testar as hipóteses da pesquisa: um modelo MQO clássico e outros dois que incorporam a influência do fator espacial: modelo autorregressivo espacial (*Spatial Autorregressive model* - SAR) e modelo de erros espaciais (*Spatial Error model* - SEM). Conforme já discutido no capítulo 5, os dois últimos não supõem independência entre as observações no cálculo de estatísticas usadas na inferência sobre os parâmetros. Ademais, o emprego do MQO se justifica como forma de verificar se os indícios de dependência espacial tanto na variável dependente como nos resíduos se confirmam. Os resultados confirmaram a dependência espacial nas três áreas de políticas analisadas, embora em níveis distintos<sup>84</sup>.

Diante do exposto, a escolha do modelo mais adequado para estimar os determinantes da eficiência no desempenho das prefeituras, assim como no capítulo anterior, se fundamenta em três critérios: i) coeficiente de determinação ( $R^2$ ); (ii) *Akaike Information Criterion* (AIC) e (iii) a remanescente autocorrelação espacial de Moran aplicado aos resíduos. A tabela 6.3 traz os resultados comparados desses critérios, sendo os valores mais apropriados em negrito. O modelo é selecionado quando possui dois ou mais resultados superiores<sup>85</sup>.

---

<sup>83</sup> Os valores são referentes às médias dos estados, uma vez que essa estatística não é disponível em nível municipal.

<sup>84</sup> As hipóteses nulas de correlação espacial foram rejeitadas com base nos testes estatísticos de Lagrange Multiplier tanto para *Lag* (LM-Lag) quanto para erros (LM-Error). Ambas as estatísticas foram significativas em todos os casos.

<sup>85</sup> Os três modelos também foram produzidos a partir do programa computacional *Open GeoDa*, disponibilizado no sítio eletrônico <http://geodacenter.asu.edu/ogeoda>.

Tabela 6.3. Dados gerais dos modelos estatísticos empregados

	Educação	Saúde	Habitação/ Saneamento
<i>Variância explicada</i>			
R <sup>2</sup> Ajustado (MQO)	0.201	0.034	0.07
R <sup>2</sup> Ajustado (SAR)	<b>0.205</b>	<b>0.035</b>	<b>0.071</b>
R <sup>2</sup> Ajustado (SEM)	0.204	<b>0.035</b>	0.0709
<i>Ajuste do modelo</i>			
AIC (MQO)	-7721.55	-10434.5	-2215.85
AIC (SAR)	<b>-7739.45</b>	-10437.6	<b>-2218.82</b>
AIC (SEM)	-7736.11	<b>-10438.8</b>	-2217.6
<i>Grau de autocorrelação espacial dos resíduos</i>			
I dos res duos (MQO)	0.031	0.016	0.01
I dos res duos (SAR)	0.006	<b>0.000</b>	0.007
I dos res duos (SEM)	<b>0.002</b>	<b>0.000</b>	<b>0.000</b>
<b>Método mais Adequado</b>	<b>SAR</b>	<b>SEM</b>	<b>SAR</b>

Nota: MQO - Mínimo Quadrados; SAR - Spatial Lagged Model; SEM - Spatial Error Model.

### 6.3.2. Resultados

Nos modelos espaciais, optou-se pela utilização da matriz rainha (*queen*) na medida em que não foi identificada diferença entre as matrizes de vizinhança. Os modelos incluem todos os municípios brasileiros e seus principais resultados encontram-se na tabela 6.4, incluindo os coeficientes estimados das variáveis independentes e os erros-padrões entre parêntesis para cada um dos setores analisados.

A aplicação de modelos espaciais de fato foi acertada, haja vista que as estimativas tanto do Lambda ( $\lambda$ ) quanto dos parâmetros autoregressivos (*Spatial-Lag* -  $\rho$ ) conseguiram controlar a autocorrelação espacial, o que reflete em coeficientes mais precisos em relação às estimativas do método clássico MQO. Tais parâmetros indicam que em média cerca de 6% da variação do modelo é resultante da dependência espacial, seja ela proveniente dos erros ou da própria variável dependente.

Assim como demonstrado nos capítulos anteriores, no que concerne à eficiência municipal, os determinantes políticos apresentam impactos variados entre as áreas de políticas públicas. Com relação às interações entre as variáveis políticas e ambientais, com base nos

valores preditos das regressões, utilizam-se gráficos<sup>86</sup> como forma de facilitar a visualização dos efeitos estimados sobre as variáveis dependentes.

---

<sup>86</sup> O valores das variáveis utilizados como base para a formulação dos gráficos foram calculados a partir das médias e dos respectivos desvios-padrões.

Tabela 6.4. Determinantes do Desempenho Eficiente das Prefeituras, 2000/2010

	Educação (1)	Saúde (2)	Habitação/ Saneamento (3)
Competição Eleitoral	-0.030 (0.025)	-0.013 (0.020)	0.035 (0.042)
Fragmentação do Legislativo	0.035** (0.015)	-0.011 (0.011)	-0.12*** (0.025)
Base do Executivo na CV	0.032* (0.016)	0.017 (0.012)	0.078*** (0.026)
Prefeito do Partido do Governador	0.000 (0.000)	0.000 (0.000)	0.003** (0.001)
Prefeito de Partido da Base do Executivo Federal	-0.003** (0.000)	0.002*** (0.001)	0.001 (0.001)
Ideologia do Partido do Prefeito	-0.013** (0.005)	0.005 (0.004)	-0.000 (0.009)
Prefeituras do PT	-0.014** (0.007)	0.003 (0.005)	0.000 (0.011)
Participação Política	0.515 (0.310)	0.357 (0.004)	-1.106 (0.512)
Partido Reeleito	0.000 (0.000)	-0.002 (0.001)	0.012*** (0.069)
Renda municipal	0.002 (0.005)	-0.002 (0.004)	-0.033*** (0.008)
Taxa de Urbanização	-0.367*** (0.134)	0.093 (0.107)	0.097 (0.223)
População	0.076** (0.007)	0.050* (0.024)	-0.095* (0.049)
População de até 17 anos	-0.252*** (0.034)	0.060** (0.027)	-0.039 (0.009)
População de 65 anos ou mais	-0.125*** (0.044)	-0.044 (0.034)	0.167** (0.072)
Anos de Estudo		-0.001*** (0.002)	0.027** (0.003)
Desigualdade de Renda	0.029* (0.015)	0.022* (0.012)	-0.154*** (0.026)
Município do Norte e Nordeste	-0.085*** (0.005)	-0.013*** (0.004)	0.041*** (0.008)
Migração	-0.085 (0.000)	0.000 (0.000)	-0.000 (0.001)
Prefeitura PT * Renda municipal	-0.000 (0.000)	-0.000 (0.000)	-0.000 (0.000)
Prefeitura PT * Urbanização	0.000 (0.005)	0.000 (0.004)	0.004 (0.009)
Prefeitura PT * População	0.001 (0.000)	0.000 (0.000)	-0.000** (0.000)
Ideologia * Renda municipal	-0.000 (0.000)	-0.000 (0.000)	-0.000 (0.000)
Ideologia * Urbanização	-0.007 (0.007)	-0.000 (0.005)	-0.006 (0.011)
Ideologia * População	0.002** (0.000)	-0.000 (0.000)	0.013** (0.005)
Competição Eleitoral * Renda municipal	0.000 (0.000)	-0.000 (0.000)	0.000 (0.000)
Competição Eleitoral * Urbanização	-0.040* (0.023)	-0.040** (0.018)	0.070* (0.038)
Competição Eleitoral * População	-0.002 (0.003)	-0.004* (0.002)	-0.009* (0.005)
Participação Política * Renda municipal	-0.000 (0.005)	0.000 (0.004)	0.040*** (0.008)
Participação Política * Urbanização	0.408*** (0.137)	-0.021 (0.000)	-0.172 (0.228)
Participação Política * População	-0.085*** (0.032)	-0.045* (0.026)	0.126** (0.053)
<i>Spatial-Lag (<math>\rho</math>)</i>	<i>0.090***</i>		<i>0.044***</i>
<i>Lambda (<math>\lambda</math>)</i>		<i>0.050**</i>	
<i>Constante</i>	<i>0.44</i> <i>(0.28)</i>	<i>0.52**</i> <i>(0.22)</i>	<i>1.53***</i> <i>(0.47)</i>
<i>Pseudo R<sup>2</sup></i>	<i>0.210</i>	<i>0.035</i>	<i>0.074</i>
<i>N</i>	<i>5564</i>	<i>5564</i>	<i>5564</i>

Significância estatística: \* significa valor-P &lt; 0.1; \*\* valor-P &lt; 0.05; \*\*\* valor-P &lt; 0.001.

Na área educacional (coluna 1), cinco variáveis políticas apresentam efeitos significativos sobre a eficiência municipal. No eixo institucional, a fragmentação da CV e o percentual da base do prefeito no legislativo local impactam positivamente o desempenho da prefeitura. O comportamento destas variáveis reproduz os padrões identificados nos capítulos anteriores, convergindo com a sua premissa teórica.

No sentido contrário, quanto mais o prefeito foi alinhado ao governo federal, piores tendem a ser o desempenho na área educacional. Seus efeitos são relativamente baixos, uma vez que dez anos desse alinhamento entre os partidos gera uma redução em média de 3% no índice de eficiência municipal. Entretanto, chama a atenção o fato desta relação ser oposta ao encontrado na análise dos gastos da área, o que nos leva a supor que este possível favorecimento orçamentário não se traduz em termos de gestão eficiente na educação.

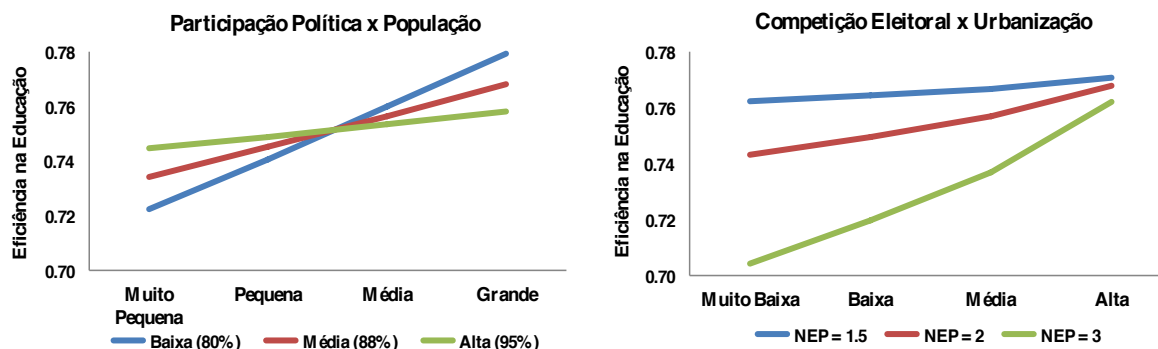
Ainda no eixo partidário, o coeficiente estimado de governo do PT também indica que quanto mais tempo a legenda fica na prefeitura pior tendem a ser seus resultados. Quanto à ideologia, a estimativa converge com o esperado, uma vez que o efeito é negativo, sugerindo que quanto mais à esquerda o prefeito melhores os índices de eficiência da gestão. Em termos substantivos, a redução de um ponto na medida de ideologia (prefeituras mais à esquerda) gera em média um incremento de 1,5% no índice de eficiência na educação.

Dentre as três principais variáveis de controle – renda municipal, urbanização e população, somente a primeira não possui significância. Nas municipalidades das regiões Norte e Nordeste e com maiores percentuais de jovens e idosos na população prevalecem tendências a menores níveis de eficiência governamental.

No que tange aos efeitos da política condicionada por aspectos ambientais, o tamanho da população tende a influenciar o desempenho municipal quando interage com a ideologia e participação política, embora apenas nesta última o impacto é de fato relevante. Como podemos visualizar nos gráfico(s) 6.3 a seguir, surpreendentemente o aumento da população potencializa os efeitos da baixa participação política sobre eficiência das prefeituras. Na interação da urbanização com competição eleitoral é nítido que na medida em que se eleva o nível de urbanização, praticamente, não se percebe a diferença no impacto do aumento na competição, representada pelo número efetivo de partidos (NEP), sobre o desempenho das prefeituras na educação.



**Gráfico(s) 6.3. Efeitos interativos sobre a Eficiência Municipal na Educação**



A importância da dinâmica política é confirmada também nas análises dos resultados dos testes  $F^{87}$ , expostos no apêndice B deste capítulo, que indicam efeitos significativos das variáveis políticas isoladamente como também destas em conjunto com as interativas.

Na saúde (coluna 2), a maioria das variáveis políticas não exercem influência sobre o desempenho nas prefeituras no decorrer da década passada. Porém, isto não inibe o efeito da política de modo geral, haja vista que o conjunto das variáveis desta natureza como também as interativas impactam a eficiência municipal, como é possível verificar nos resultados do teste F, expostos no apêndice B.

A variável de alinhamento com o governo federal mostra-se significativa. O coeficiente positivo repete os efeitos estimados em todas as outras dimensões, tanto de gasto quanto de implementação do setor. Isto é, fazer parte da base do Presidente tende a favorecer o desempenho das prefeituras na saúde.

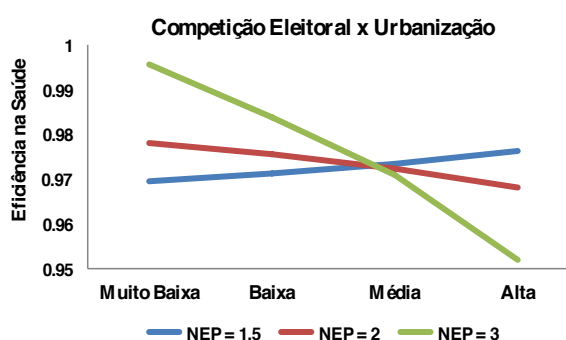
Quanto às variáveis de controle, a influência também é a mais modesta entre as três políticas públicas. O fato da municipalidade ser do Norte e Nordeste também é um indicativo de piora no desempenho da prefeitura na saúde. As variáveis de anos de estudo e desigualdades também são significativas, enquanto a proporção da população jovem impacta positivamente a atuação das prefeituras, o mesmo não foi possível identificar na *proxy* de migração.

A influência também é percebida nas relações interativas. Os efeitos da competição eleitoral condicionados pela população e urbanização foram significativos. Esta

<sup>87</sup> Após rodar regressão (MQO) com todas as variáveis do modelos, aplicou-se o teste de Wald para avaliar se os efeitos dos parâmetros estimados das variáveis políticas, estruturais e políticas com interativas possuem significância estatística.

última variável apresenta coeficientes relevantes em termos práticos. Nota-se no gráfico 6.3 que quanto maior a taxa de urbanização da municipalidade, menos importante tende a ser o efeito do aumento do número efetivo de partidos (NEP). Em outras palavras, o impacto da competição sobre o desempenho das prefeituras é inversamente proporcional ao seu nível de urbanização.

**Gráfico 6.4. Efeitos da Competição Eleitoral sobre a Eficiência Municipal na Saúde, por urbanização**



Em relação aos determinantes da eficiência na habitação/saneamento, a competição eleitoral não demonstra significância, assim como as variáveis de ideologia, PT e participação política. Em contrapartida, as evidências empíricas sugerem que as variáveis da relação Executivo-Legislativo são significativas tanto do ponto de vista estatístico quanto substantivo. Por exemplo, na variável de base do Executivo na CV, estima-se que uma elevação de dez por cento gere aumento em média de 3% no índice de eficiência relativa da prefeitura. Entretanto, a variável fragmentação legislativa repete o comportamento controverso dos gastos em habitação, isto é, quanto menos fragmentada pior os resultados da prefeitura neste setor.

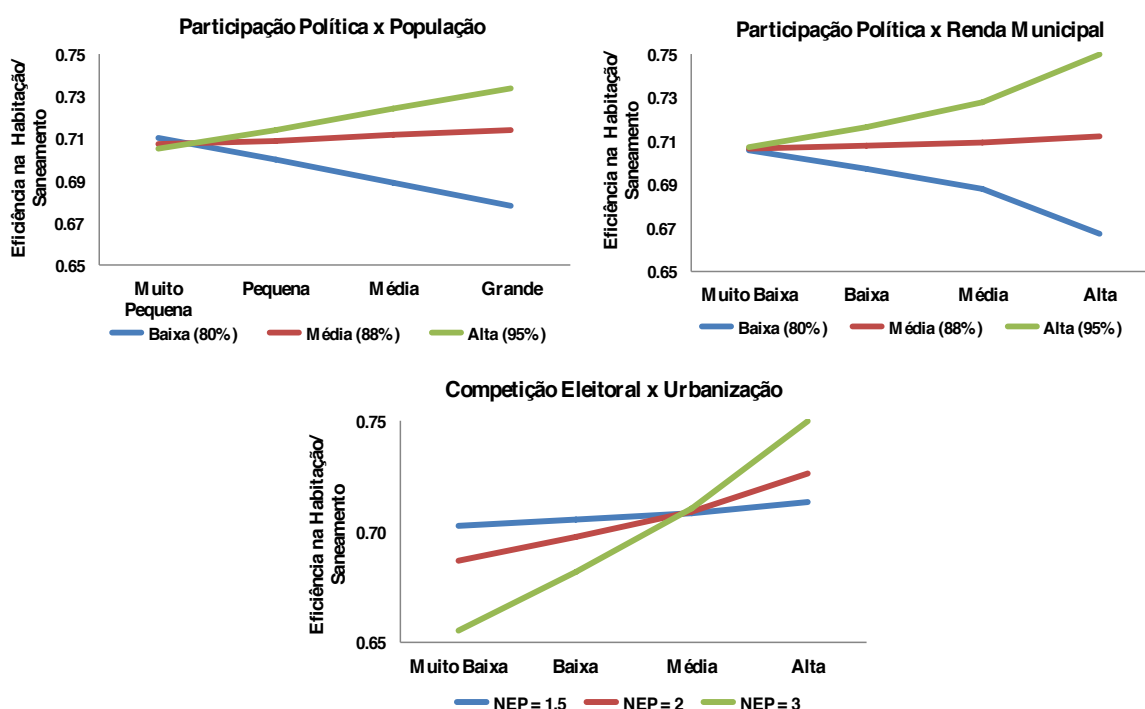
No que concerne ao alinhamento intergovernamental, os resultados indicam que faz diferença positivamente ser do mesmo partido do governador, apesar da relação com o nível federal ser irrelevante. Na política de habitação/saneamento, o fato do partido ser reeleito impacta positivamente nos resultados dos governos locais.

Ademais, a variável Norte e Nordeste apresenta um coeficiente positivo, isto é, a localização das cidades nessas regiões reflete num aumento de quatro pontos no desempenho da prefeitura, o que também foi identificado na provisão de serviços habitacionais, conforme exposto no capítulo 5. Os resultados indicam que anos de estudo e desigualdade de renda também são significativas, embora essa última apresente sinal oposto do encontrado na

educação e saúde. Por fim, cabe salientar a influência expressiva do percentual da população com 65 anos ou mais, sugerindo que quanto maior o quantitativo proporcional desse segmento, melhores foram os resultados alcançados na melhoria das condições de habitação/saneamento pelas prefeituras.

A análise das variáveis interativas mostra a predominância do padrão esperado, ou seja, cidades maiores, mais ricas e urbanas, a dinâmica política tende a exercer mais influência sobre os resultados governamentais. A partir dos gráficos seguintes, é possível perceber que quanto maior a população do município, como também a sua renda *per capita*, mais fortes são os impactos da participação política sobre a eficiência dos governos locais. Na relação entre competição e urbanização, o aumento do número efetivo de partidos tende a influenciar mais intensamente os índices de eficiência das prefeituras, na medida em que se aumenta os níveis de urbanização dos municípios.

**Gráfico(s) 6.5. Efeitos interativos sobre a Eficiência Municipal na Habitação/Saneamento**



É importante reiterar que nas três áreas analisadas os resultados dos testes F, tanto para o conjunto das variáveis políticas quanto agregando as interativas, apresentaram valores acima do seu valor crítico, o que indica que a dinâmica política, independente de fatores estruturais, possui impacto estatisticamente significativo sobre a dimensão da eficiência das prefeituras.

### 6.3.3. Discussão

Nesse tópico são desenvolvidas análises críticas acerca dos resultados empíricos com vistas a contextualizá-los nos postulados e hipóteses da tese e no debate sobre a influência do sistema político na determinação do desempenho governamental. Para auxiliar a discussão, a tabela 6.5 resume os efeitos identificados nos modelos das variáveis de ordem política.

É fácil perceber que a eficiência governamental, mensurada nesta abordagem por meio do método de análise envoltória de dados, é a dimensão do desempenho das prefeituras que menos sofre influência dos fatores relativos à dinâmica política empregados pela pesquisa. Entretanto, tais resultados confirmam que a política de fato faz diferença na explicação deste fenômeno.

**Tabela 6.5. Síntese dos efeitos das Variáveis Políticas**

	Educação	Saúde	Habitação/ Saneamento
Competição Eleitoral			
Fragmentação do Legislativo	(+)		(-)
Base do Executivo na CV	(+)		(+)
Prefeito do Partido do Governador			(+)
Prefeito de Partido da Base do Executivo Federal	(-)	(+)	
Ideologia do Partido do Prefeito	(-)		
Prefeituras do PT	(-)		
Participação Política			
Partido Reeleito			(+)

*Nota: (+) efeito positivo e significativo; (-) efeito negativo e significativo; Em branco sem impacto significativo.*

No primeiro eixo, enquanto a base do Executivo na CV confirma o efeito positivo e significativo esperado, a competição eleitoral em nenhum modelo é um fator relevante. Se por um lado, a composição do apoio legislativo do prefeito indica ser um fator facilitador do bom desempenho, por outro, o grau de disputa por este cargo não parece influenciar efetivamente a postura do político local.

Na outra variável de ponto de veto nas relações entre os Poderes, os coeficientes estimados da fragmentação do legislativo são ambíguos, o que impede a confirmação da

hipótese de que a dispersão partidária na CV tenda a gerar prejuízos ao desempenho das prefeituras.

Os resultados também indicam que as legendas partidárias importam menos na explicação da eficiência dos governos locais. A exceção do impacto negativo das prefeituras do PT na educação, seus efeitos foram insignificantes nos demais casos. A ideologia, por sua vez, também aparece na educação.

Embora na habitação/saneamento, a reeleição do partido e alinhamento com o governador tenham apresentado coeficientes positivos, do ponto de vista prático, os efeitos são pequenos. A *proxy* de participação política, em nenhum dos casos analisados as estimativas demonstram coeficientes significativos.

A ocorrência de significância estatística na variável de alinhamento com o governo federal na educação quanto na saúde indica que mesmo com gastos maiores das prefeituras alinhadas à base presidencial, identificados no capítulo 4, isto somente representou melhor desempenho em termos de eficiência na gestão da saúde, enquanto na educação o efeito foi contrário.

Diante disso, é evidente que os impactos de fatores políticos variam de forma expressiva de acordo com o setor da política pública em foco. Nesta análise, porém, não se identificou com clareza que os padrões de influência variando de acordo com o nível de institucionalização da política.

É essencial frisar a importância de enfatizar no nível de eficiência relativa e não na pura evolução dos indicadores. Isto porque assim é possível contornar os eventuais efeitos diretos das principais variáveis estruturais que tenderiam a influenciar a melhoria das condições de vida da população, sobretudo, a riqueza municipal e urbanização. Além delas, em todos os casos, mesmo ponderando os índices sintéticos de saúde e educação, a variável populacional apresentou efeitos significativos. Tais resultados demonstram o que já havia sido verificado nos dois capítulos anteriores que os fatores estruturais também são determinantes na explicação do desempenho governamental. Não por acaso que as variáveis políticas quando condicionadas pelos fatores estruturais impactam significativamente nos resultados das políticas públicas em nível local.

## APÊNDICE A - ÍNDICES DE EFICIÊNCIA RELATIVA DAS PREFEITURAS BRASILEIRAS

Nesse apêndice são detalhadas a metodologia e as escolhas realizadas na elaboração das variáveis dependentes desse capítulo - eficiência das prefeituras. Primeiro, o método adotado é brevemente discernido e, em seguida, são expostos os indicadores e procedimentos utilizados.

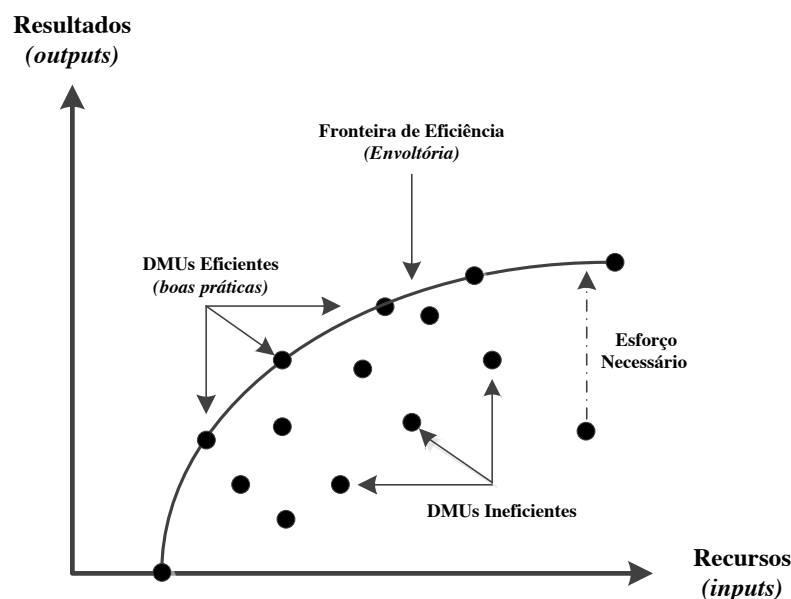
Para mensurar o desempenho dos governos locais brasileiros nessa dimensão, aplicou-se a análise envoltória de dados (*Data Envelopment Analysis* - DEA). O método é originário dos estudos sobre a eficiência na produção de Debreu (1951) e Farrell (1957) e que ganhou a forma mais sofisticada a partir das pesquisas de Charnes et al. (1978). Desde sua criação, uma extensa e multidisciplinar literatura vem aplicando DEA tanto nas análises de desempenho da iniciativa privada quanto no setor público. Com base em uma revisão de cerca de 490 revistas científicas, Gattoufi et al. (2004) citam mais de 1800 artigos que utilizaram a metodologia desde sua formulação. No Brasil, cada vez mais a análise envoltória de dados tem sido empregada, sobretudo, no campo das políticas públicas, como por exemplo, as pesquisas de Marinho (2001) e Façanha e Marinho (2001) nas avaliações do desempenho das universidades e hospitais federais, o trabalho de Faria et al. (2008) sobre eficiência dos gastos públicos nos municípios fluminenses e de Pedroso et al. (2009) acerca da eficiência relativa das capitais na gestão descentralizada do Programa Bolsa Família.

Em síntese, a DEA é um método de pesquisa operacional não-paramétrica que compara o grau de eficiência de Unidades Tomadoras de Decisão (*Decision Making Units* - DMUs) com base nas melhores práticas ou eficiência ótima<sup>88</sup>. Para tanto, o modelo relaciona um conjunto de insumos ou recursos (*inputs*) e de produtos ou resultados (*outputs*) para gerar uma fronteira virtual de eficiência e de índices ou scores de eficiência relativa dessas unidades. Em outras palavras, as melhores relações entre recursos ponderados/resultados ponderados tendem a se situar sobre essa fronteira e obterem índices de 0 a 1, em contrapartida, as menos eficientes se situam na parte inferior e seus índices são resultantes das medidas de ajustes em relação aos valores dessa fronteira (Faria et al., 2008). As medidas, portanto, são relativas uma vez que são fruto de comparações com outras unidades a partir das melhores práticas observadas. Como é possível visualizar na figura A.1, a fronteira de eficiência é definida como a máxima quantidade de *outputs* possível, haja vista os recursos empregados num determinado processo de produção.

---

<sup>88</sup> Para aprofundamento da metodologia, ver Lins e Meza (2000).

**Figura A.1 – Esquema Básico da Análise Envoltória de Dados**



Fonte: Elaboração própria a partir de Lins e Meza (2000).

No caso específico desta pesquisa, a análise da eficiência relativa nas áreas de educação, saúde e habitação/saneamento tem como DMUs as prefeituras municipais<sup>89</sup>. Todavia, em razão da diversidade estrutural dos municípios brasileiros optou-se em dividi-los em porte<sup>90</sup> (educação e saúde) e quatro grupos com base no nível de urbanização<sup>91</sup> no setor de habitação/saneamento. Acredita-se que essa última estratégia tende a amenizar mais as diferenças entre as municipalidades do que propriamente o tamanho da população. É natural, por exemplo, que municípios predominantemente rurais apresentem evolução mais contida nas variáveis de domicílios com lixo coletado e rede geral de abastecimento de água em comparação às cidades localizadas em zonas urbanas, haja vista, os notórios obstáculos de universalizar tais condições no campo.

Seguindo Lins e Meza (2000), a segunda etapa da DEA consiste na seleção e tratamento das variáveis de recursos e resultados que logicamente devem possuir um alto grau de associação. Por isso, para analisar o desempenho dos municípios tanto os recursos como os

<sup>89</sup> Devido ao atraso do IBGE na divulgação dos dados relativos ao Censo Demográfico de 2010, o quantitativo de indicadores sociais nestas áreas de políticas públicas teve que ser mais reduzido.

<sup>90</sup> A classificação de porte populacional é a mesma utilizada pelo IBGE, caracterizada por sete portes: i) até 5.000 habitantes; ii) de 5.001 até 10.000; iii) de 10.001 até 20.000 habitantes; iv) de 20.001 até 50.000; v) de 50.001 até 100.000 habitantes; vi) 100.001 até 500.000 e; vii) acima de 500.000 habitantes.

<sup>91</sup> A divisão se fundamenta nas taxas de urbanização de 2007 (IBGE) utilizadas para dividir os municípios em quatro grupos: i) até 25% de domicílios urbanos; ii) até 50%; iii) até 75% e; acima de 75% de domicílios urbanos.

resultados foram divididos nas três áreas de políticas públicas abordadas. É evidente a existência de intersetorialidade entre essas políticas, porém a alternativa de separá-las tem como vantagem ampliar o escopo e a precisão das análises.

Assim, do lado dos recursos, as variáveis são os gastos médios nas funções de educação, habitação/saneamento e saúde em relação à despesa total média do município entre os anos de 2002 a 2010<sup>92</sup>. A fórmula a seguir detalha o cálculo do recurso (*input*):

$$\text{Gasto Médio por função específica} = \frac{\text{Despesas Média na função específica}}{\text{Despesa Média Total}}$$

O uso da média tem como finalidade captar o padrão das despesas em cada uma destas funções no decorrer da década passada, além de compensar a ausência de alguns casos durante o período. O ano de 2001 foi excluído, uma vez que as funções orçamentárias ainda eram unificadas a outras áreas de políticas públicas, o que tenderia a inflar os percentuais de cada área.

Portanto, o objetivo é analisar o desempenho a partir da mensuração do grau de eficiência dos recursos financeiros disponíveis às prefeituras sobre o impactos de longo prazo na qualidade de vida da população. No sentido de retratar o lado dos resultados, a pesquisa utilizou um conjunto de indicadores sociais que de maneira abrangente refletem as condições sociais da população das municipalidades brasileiras. A partir dos dados de 2000 e 2010, foram elaborados índices de evolução para cada medida. A tabela A.1 apresenta tais variáveis, seus percentuais de evolução no período e respectivas fontes<sup>93</sup>.

---

<sup>92</sup> Os dados são provenientes do relatório Finanças do Brasil (Finbra – Dados Contábeis dos Municípios) da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), elaborado anualmente em atendimento à Lei 4.320, de 17 de março de 1964 e do artigo 51 da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF. A extração dos dados foi realizada em setembro de 2011.

<sup>93</sup> Como é possível visualizar na tabela A.1, nenhum indicador da saúde foi extraído do Censo Demográfico, uma vez que o atraso do IBGE na divulgação das informações em nível municipal da pesquisa de 2010 inviabilizou essa alternativa. Consequentemente, os únicos indicadores disponíveis que incluíam os anos analisados foram extraídos do portal do DATASUS. Cabe salientar que tais informações, diferentemente das oriundas do Censo, nem sempre englobam todas as municipalidades do país. Por esta razão, de forma a contornar situações de casos ausentes, sobretudo, nas três últimas variáveis de saúde, a pesquisa realizou a imputação múltipla de dados tendo como parâmetros os demais indicadores da saúde, bem como as seguintes variáveis: população, taxa de urbanização, anos de estudo, PIB per capita, % da população até 17 anos e % da população acima dos 65 anos.



**Tabela A.1. Indicadores Sociais dos Municípios (2000-2010)**

	<b>Indicador Social</b>	<b>Evolução Média (Brasil)</b>	<b>Fonte</b>
<b>Educação</b>	Taxa de analfabetismo da população de 15 a 24 anos	52%	Censos Demográficos 2000 e 2010 (IBGE)
	Taxa de analfabetismo da população de 25 a 59 anos	35%	
	Taxa de analfabetismo da população de 60 anos ou mais	20%	
	Taxa de distorção idade-série na Rede Municipal de Ensino Fundamental	36%	Censo Educacional 2000 e 2010 (INEP)
	Taxa de Abandono na Rede Municipal de Ensino Fundamental	65%	
<b>Saúde</b>	Porcentagem de crianças vacinadas	24%	DATASUS (2000 e 2010)
	Porcentagem de crianças desnutridas (até 1 ano)	8%	
	Porcentagem de óbitos fetais por nascido vivo	33%	
	Porcentagem de óbitos de crianças até 1 ano por nascido vivo	0%	
	Porcentagem de óbitos de mulheres grávidas sobre o total de óbitos femininos	2%	
Porcentagem de óbitos de doenças infecciosas sobre o total geral	1%		
<b>Habituação/Saneamento</b>	Porcentagem dos domicílios com saneamento inadequado	39%	Censos Demográficos 2000 e 2010 (IBGE)
	Porcentagem dos domicílios com Lixo Coletado	41%	
	Porcentagem dos domicílios com Rede Geral de Abastecimento de água	25%	
	Porcentagem dos domicílios com Rede geral de esgoto ou fossa séptica	0%	

É importante reiterar que a evolução não consiste na simples diferença dos indicadores entre 2000 e 2010. A evolução aqui é mensurada com base na redução (ou aumento) proporcional sobre os valores que faltavam para atingir a erradicação (ou universalização). Tomemos o caso do analfabetismo entre 15 a 24 para exemplificar. A evolução utilizada na análise envoltória de dados não se resume apenas a redução dessa taxa na década, mas sim ao percentual de redução do analfabetismo em relação à proporção que faltava em 2000 para sua erradicação. A opção por essa medida procura evitar a supervalorização de municípios que possuíam em 2000 indicadores sociais mais precários e que apresentaram uma evolução expressiva em termos absolutos. Por exemplo, o município A e o B no início da década passada possuíam 10% e 50% de analfabetos entre 15 a 24 na suas populações respectivamente. Em 2010, os dados do Censo indicam que o primeiro atingiu a taxa de 5% e o segundo 40%. Em termos absolutos, houve uma redução de 5% no município A e 10% no B, contudo, do ponto de vista relativo, o primeiro obteve um desempenho melhor na medida em que reduziu em 50% enquanto o segundo em apenas 20%.

Finalmente, a última etapa foi justamente a aplicação do modelo DEA na base de

dados apresentada<sup>94</sup>. Nessa pesquisa foram computadas as estimativas de eficiência na versão geral, mais especificamente, as funções de distância dos resultados (*output*) de Shephard (1970) para cada uma das DMUs (municípios). Esse modelo é orientado a maximizar os resultados sem diminuir os recursos (Wilson, 2008). Com efeito, os índices provenientes das análises propiciam condições de identificação e comparação do quão eficientes foram as prefeituras na utilização dos seus gastos na melhoria das condições de vida da sua comunidade.

---

<sup>94</sup> Para a realização das análises foi utilizado o software FEAR (*Frontier Efficiency Analysis with R*) operacionalizado no pacote estatístico R (Wilson, 2008).

## APÊNDICE B

**Tabela B.1. Média e Desvio-Padrão das Variáveis de Eficiência das Prefeituras, por região**

Região	Educação		Saúde		Habitação/ Saneamento	
	Média	DP	Média	DP	Média	DP
Norte	0.72	0.15	0.95	0.09	0.65	0.21
Nordeste	0.78	0.11	0.95	0.09	0.74	0.20
Sudeste	0.89	0.11	0.92	0.10	0.76	0.19
Sul	0.86	0.15	0.95	0.09	0.78	0.20
Centro-Oeste	0.88	0.11	0.65	0.22	0.97	0.07
<b>Brasil</b>	<b>0.83</b>	<b>0.13</b>	<b>0.94</b>	<b>0.10</b>	<b>0.74</b>	<b>0.20</b>

**Tabela B.2. Relação de Variáveis de Controle**

Variável	Descrição	Fonte/Período
Renda Municipal per capita	PIB municipal per capita (em R\$ mil)	IBGE (2000 a 2008)
Taxa de Urbanização	% da população residente na zona urbana	IBGE (2000, 2007, 2010)
População	Logaritmo da população residente	IBGE (2000 a 2010)
População at 17 anos	%	
População de 65 anos ou mais	%	
Anos de Estudo	Anos de Estudo da população com 25 anos ou mais	IBGE (2000)
Desigualdade de Renda	Índice de Theil	
Migração	% da população natural do município de residência	IBGE (2001 a 2009)
Município do Norte ou Nordeste	<i>dummy</i> (0 ou 1)	IBGE (2000 a 2010)

**Tabela B.3. Resultados dos Testes de Wald**

	Educação		Saúde		Habitação/ Saneamento	
	F	Prob > F	F	Prob > F	F	Prob > F
Variáveis Políticas	3.31	0.000	2.88	0.002	7.91	0.000
Variáveis Estruturais	98.52	0.000	4.72	0.000	11.53	0.000
Variáveis Políticas + Interativas	3.64	0.000	1.98	0.006	6.41	0.000

## CAPÍTULO 7 – CONCLUSÃO

A finalidade principal desta tese foi avançar na compreensão dos determinantes dos resultados das políticas públicas no Brasil. A questão que norteou a pesquisa envolve a busca por explicações do impacto da dinâmica política sobre o alto grau de heterogeneidade do desempenho das prefeituras brasileiras, ou seja, a política de fato faz a diferença? Apesar de relevante, a temática vem sendo pouco aprofundada pela ciência política nacional e se torna cada vez mais importante diante do amadurecimento dos processos de democratização e de descentralização fiscal e administrativa que o Brasil vem passando nos últimos anos. Ademais, a relação entre política (*politics*) e as políticas públicas (*policies*) há décadas permanece nos estudos das ciências sociais. Desde os anos 50, conforme ficou evidente no capítulo teórico, a questão interessa a um amplo conjunto de acadêmicos de diversas áreas das ciências sociais.

Nesse sentido, o capítulo 2 almejou contextualizar esta investigação no seu devido arcabouço teórico ao discutir o quão abrangente e multidisciplinar é a análise dos determinantes das políticas públicas e ressaltar a persistência do dilema antigo acerca da influência ou não da política. Observou-se uma clara evolução do subcampo de estudo que incorporou novas unidades de análise como também um leque diversificado de políticas. O pressuposto conceitual das pesquisas é que a compreensão das políticas públicas advém da intencionalidade das escolhas, isto é, seus resultados são frutos de um processo de tomada de decisões por atores que, em contextos democráticos, são afetados não apenas por fatores estruturais/ambientais, como também por incentivos e constrangimentos de caráter político. Assim, os modelos e teorias desta linha de pesquisa se apresentam como uma ferramenta analítica teórica e metodologicamente capaz de prover inferências válidas na análise do comportamento político e das políticas públicas.

Em relação à aplicação desse conhecimento ao caso brasileiro, o capítulo demonstrou que ainda estamos em uma etapa embrionária. Apesar da incipiente literatura, é importante reiterar que as características políticas e administrativas do nosso arcabouço institucional são ímpares para esse tipo de abordagem, sobretudo, após as deliberações da Constituição de 1988 que tornaram os mais de cinco mil municípios protagonistas na prestação de serviços à sociedade. Além do amplo número de casos, essa unidade de análise apresenta como vantagens a variação nos fenômenos a serem explicados e a possibilidade de controles por variáveis institucionais, históricas e culturais, o que propiciam maior precisão e

capacidade de generalização dos resultados empíricos.

Embora distante dos países desenvolvidos, no que tange à qualidade das informações governamentais, o Brasil é um excelente objeto de estudo que, se bem aproveitado pelos acadêmicos dentro dessa linha de pesquisa positivista, tende a contribuir para a compreensão da política e do funcionamento da administração pública.

Em função do intenso processo de transformações institucionais pelo qual o Brasil passou nas duas últimas décadas, outra preocupação da tese foi contextualizar as mudanças nas análises do desempenho dos governos municipais. Nos capítulos empíricos, foram discernidos de forma objetiva o funcionamento dos arranjos, regras e procedimentos relativos à gestão fiscal e à implementação das políticas públicas de modo a situar as discussões das hipóteses da pesquisa. Ademais, em todos eles, devido às características da pesquisa comparada com um grande número de observações, foi necessário recorrer a uma abrangente análise descritiva com vistas a enfatizar o alto grau de variabilidade dos resultados ou desempenhos das prefeituras brasileiras.

Quanto aos postulados e hipóteses da tese, a finalidade precípua foi avaliar como fatores de natureza política influenciam na determinação dos resultados das políticas públicas. O postulado central que fundamentou as hipóteses foi confirmado, isto é, *a dinâmica política importa sim nos resultados das políticas públicas*, convergindo assim com a vasta literatura a respeito do tema. Outro pressuposto que pautou a estratégia de diversificar as análises das variáveis dependentes também se confirmou em todas as dimensões analisadas. Ficou evidente que *a política importa, mas de forma diferente, de acordo com o foco da atuação governamental, bem como em função do tipo de política pública observada*, haja vista que o sentido e os níveis de significância das variáveis de ordem política se modificam de acordo com as análises e modelos.

O mesmo é verificado nas análises das oito hipóteses aplicadas às dimensões de desempenho municipal, ou seja, os resultados indicam padrões distintos de influência. Algumas variáveis corresponderam às previsões e, assim, confirmaram as respectivas hipóteses ao passo que outras foram refutadas.

Com base na perspectiva de Munck e Verkuilen (2002) sobre os componentes da democracia, as hipóteses foram divididas em três eixos. Os dois primeiros - eleitoral/institucional e partidário, são relacionados às perspectivas institucional e procedimental da democracia, enquanto o eixo da participação social se aproxima da vertente cultural ou participativa. Teoricamente, a expectativa é de que o funcionamento do sistema

político seja capaz de estimular e controlar o comportamento dos políticos e de seus partidos para que desempenhem melhor suas atividades, dentro de um cenário democrático (Fearon, 1999; Powell, 2000; Manin, Przeworski; Stokes, 1999; Fiorina, 1981).

No eixo eleitoral/institucional, na hipótese 1 - *quanto maior (menor) o grau de competição eleitoral, melhor (pior) o desempenho nas políticas públicas*, os resultados dos modelos contribuem para sua refutação. Enquanto na dimensão da eficiência, seus impactos são inexistentes, no âmbito fiscal e na eficácia da implementação de políticas sociais, seus efeitos são contraditórios. Portanto, em oposição aos preceitos teóricos da perspectiva democrática de *accountability*, a competição não é um aspecto que afeta o comportamento das prefeituras no Brasil. Uma possível explicação pode estar na inexistência de um padrão consolidado de competição para o Executivo municipal, ou seja, a partir do histórico recente das eleições municipais no Brasil as chances da eleição ter padrão de disputa semelhante à anterior são de aproximadamente 10%. O fato de a última eleição ter sido muito concorrida, por exemplo, não tende a ser interpretado pelo gestor local como ameaça da perda de cargo em função do fraco desempenho da gestão, divergindo assim das perspectivas do voto retrospectivo (Fiorina, 1981; Key Jr, 1966) e prospectivo (Ferejohn, 1999; Maravall, 2009).

Por outro lado, as estimativas relativas ao relacionamento entre os Poderes foram as que mais apresentaram evidências definitivas. Em síntese, as hipóteses se basearam na premissa de que a configuração da legislatura, em um arcabouço institucional de separação de Poderes, pode influenciar a capacidade efetiva de governar (Stein et al., 2005; Santos, 1997; Spiller; Tommasi, 2007). Nesse contexto, almejou-se avaliar a composição do Legislativo local com possíveis atores como pontos de veto (*veto players*), na concepção de George Tsebelis (2002), haja vista que tais atores podem facilitar ou restringir a capacidade de decisão dos prefeitos.

A hipótese 2, *quanto menor (maior) o grau de fragmentação dos partidos no Legislativo, melhor (pior) o desempenho do governo*, fundamenta-se no conceito de *veto player* institucional e pressupõe que o aumento no número de atores na Câmara dos Vereadores (maior fragmentação) tende a elevar o grau de estabilidade das decisões e, logo, reduzir a margem de mudança e inovações do Executivo. Os resultados dos modelos, de modo geral, sugerem que a hipótese deve ser confirmada. Nas três dimensões do desempenho das prefeituras – gestão fiscal, eficácia e eficiência nas políticas sociais, à exceção da política habitacional, os coeficientes estimados da variável fragmentação da Câmara dos Vereadores apresentam persistente sinal positivo, o que confirma o postulado mencionado acima. Tal fato

é indício de que baixos níveis de fragmentação nos legislativos municipais contribuem para a governabilidade. Ou seja, os parlamentares tendem a facilitar a barganha em troca da execução das suas emendas e de nomeações de correligionários para cargos no governo, o que tenderia a refletir em melhores resultados do Executivo local em termos de políticas públicas.

A perspectiva do ponto de veto individual foi incorporada pela hipótese 3 - *quanto maior (menor) a base aliada no Legislativo melhor (pior) o desempenho do Executivo*. Diferente da fragmentação, os impactos significativos dessa variável foram sempre positivos, como previsto, e frequentes nas três dimensões da atuação governamental. Identificou-se também a ocorrência de efeitos em todas as áreas de políticas públicas analisadas, o que possibilita concluir que esta hipótese se confirma. Assim, o prefeito que inicia o mandato com mais vereadores aliados, supostamente possui menos obstáculos à governabilidade e apresenta melhores resultados.

No que concerne ao eixo partidário, a hipótese 4 - *os partidos de esquerda (direita) possuem um melhor (pior) desempenho na gestão das políticas públicas*, procura mensurar de forma objetiva a influência da postura ideológica do governo de acordo com o preceito clássico de que a esquerda tende a ser mais estatista (Downs, 1957; Przeworski, 1985). Em outras palavras, políticos dessa corrente seriam mais propensos a coletar mais impostos e priorizar suas gestões nas áreas sociais. De acordo com os resultados empíricos, a hipótese pode ser totalmente confirmada no desempenho das prefeituras quanto à arrecadação de impostos. Nos modelos de qualidade do gasto, eficácia e eficiência governamentais na política social, a ideologia apresenta os efeitos esperados, ou seja, prefeituras de esquerda com melhores desempenhos, em todos os setores estudados. Por conseguinte, os resultados contribuem para confirmar a hipótese 4 da pesquisa e, assim, contrapor o argumento comum na política brasileira de que não existe ideologia partidária no país.

As hipóteses 5 - *prefeito de partidos da base política de sustentação do governo federal apresenta melhor desempenho governamental*, e 6 - *prefeito do partido do governador possui melhor desempenho nas políticas públicas*, podem ser interpretadas conjuntamente. Ambas se tornam importantes nos estudos de determinantes das políticas públicas, haja vista que os princípios que norteiam a política fiscal e a implementação das políticas sociais no país se balizam no federalismo cooperativo, principalmente, após as deliberações da Assembleia Constituinte de 1986. Por isso, os testes dessas hipóteses têm como finalidade verificar se a convergência entre os partidos dos chefes do Executivo nos diferentes níveis de governo tende a facilitar a cooperação. O tema ganha ainda mais

destaque, pois é notório o alto grau de regulamentação das relações intergovernamentais em alguns setores.

Entretanto, como o grau de institucionalização dos setores de políticas públicas são bem variados (Arretche, 2009), a expectativa era de que as variáveis de alinhamento partidário fossem impactar mais intensamente naquelas políticas menos reguladas, ou seja, habitação e saneamento que ainda não possuem desenhos normativos e operacionais tão consolidados. Em síntese, a temática lida com um dilema: o alinhamento gera favorecimento ao desempenho das prefeituras, conforme preconiza a literatura acerca dos efeitos das relações federativas (Cox; McCubbins, 1986; Arretche; Rodden, 2004) ou seu impacto é inócuo, na medida em que os procedimentos subjacentes ao financiamento e implementação das políticas sociais no Brasil se tornaram tão transparentes e criteriosos que não haveria mais espaço para favorecimento partidário?

Na dimensão fiscal, observa-se o impacto positivo no fato dos partidos dos prefeitos fazerem parte da coalizão de apoio ao governo federal, justamente o principal financiador da política social no país. Além disso, os efeitos positivos nos gastos sociais são focados nos setores mais institucionalizados, fato este também verificado nas demais dimensões do desempenho, principalmente, nas relações com o governo federal. Nesse contexto, os resultados não possibilitam confirmar a hipótese 6, mas convergem para a confirmação da hipótese 5, como também para refutar o postulado de que quanto mais se institucionaliza menor a influência política nas relações intergovernamentais.

Ainda no eixo partidário, a tese procura testar a premissa conceitual de que sistemas com partidos nacionais e programáticos geralmente refletem em aumento da capacidade dos cidadãos de selecionar os candidatos que mais coincidam com suas preferências e, assim, tendem a produzir políticas públicas mais estáveis, de qualidade e voltadas ao bem comum (Jones; Mainwaring, 2003; Stein et al., 2005; Keefer, 2005). Para tanto, a hipótese 7 - *prefeituras governadas pelo Partido dos Trabalhadores apresentam um desempenho melhor do que os demais partidos* foi formulada. A escolha do PT se deve ao relativo consenso na literatura que este partido é o mais programático e nacionalmente institucionalizado dentro do sistema partidário brasileiro, bem como aos resultados das pesquisas de Coêlho (2010) e Ribeiro (2005) que identificaram atuação distinta desta legenda.

Todavia, os resultados não propiciam elementos para se afirmar que este partido efetivamente possui um melhor desempenho em relação aos demais. Distintamente do fator ideológico que apresentou padrão de influência estável e convergente com os pressupostos



teóricos, no caso do PT especificamente, seus efeitos em todas as dimensões de análise são pouco significativos quando não controversos. Portanto, embora a literatura preconize que a legenda possui características singulares dentro de um sistema partidário marcado pelo personalismo, volatilidade e de caráter pouco programático e ideológico (Kinzo, 2004; 2005; Samuels, 2006), na transferência destas características para o desempenho das suas gestões, as análises empíricas desta tese não confirmam esse perfil diferenciado do Partido dos Trabalhadores.

Finalmente, o último eixo de análise da pesquisa almeja medir o impacto da participação da sociedade civil, componente central da dimensão cultural da democracia, sobre a atuação dos governos locais. Assim, a hipótese 8 - *quanto maior (menor) a participação política da sociedade, melhor o desempenho do governo*, se ajusta no postulado de que a participação cidadã tende a afetar positivamente o funcionamento dos governos e, por conseguinte, os resultados das políticas públicas (Rice; Sumbert, 1997; Putnam; 1999). Nessa hipótese cabe uma ressalva, pois foram empregados variáveis distintas nos modelos. Utilizou-se o comparecimento eleitoral nas análises de desempenho fiscal e de eficiência, já nos modelos de eficácia governamental (capacidade institucional e provisão de serviços) optou-se pelo grau de abertura à participação.

No primeiro caso, podemos afirmar que a participação política não importa na dimensão de arrecadação própria e também na eficiência das prefeituras. Entretanto, a participação política, medida pelo comparecimento eleitoral, demonstra afetar positivamente os gastos da saúde e assistência social, bem como o gasto social total. Além disso, a participação política, mensurada pelo grau de abertura à participação da sociedade no processo de políticas públicas, apresenta impactos positivos sobre a eficácia governamental na saúde e na educação. Dessa forma, infere-se que a hipótese 8 desta tese é confirmada justamente nas abordagens de desempenho em políticas públicas com níveis maiores de institucionalização. Em contrapartida, novamente, nas áreas de saneamento e habitação que possuem graus menores de institucionalização, a participação política não demonstra ser um fator determinante do desempenho das prefeituras.

Em resumo, os resultados, tanto dos testes das hipóteses quanto dos testes F de todos os modelos da pesquisa, reafirmam o argumento central de que as eleições e o funcionamento das instituições democráticas influenciam o comportamento dos políticos locais e, por conseguinte, o desempenho das políticas públicas.

Ao incorporar diversas variáveis que englobam aspectos múltiplos do desempenho das prefeituras, inclusive políticas com níveis de institucionalização distintos, a expectativa era de que os setores com estrutura de financiamento e funcionamento menos desenvolvidas fossem mais suscetíveis à influência política. Nestes casos, supostamente haveria mais espaço para a discricionariedade na condução dos recursos e programas governamentais. Todavia, as evidências empíricas demonstraram justamente o contrário. Em outras palavras, conclui-se que *os fatores relativos ao sistema político impactam de maneira mais efetiva os resultados das políticas públicas mais institucionalizadas, a saber: educação, saúde e assistência social*. Estes resultados dão indícios de que o nível de influência da dinâmica política sobre o comportamento dos gestores não parece ser afetado pela institucionalização do setor, mas talvez pelo seu grau de importância no orçamento das prefeituras. Tal questão, sem dúvida, merece aprofundamento em pesquisas futuras.

Em relação às diferentes dimensões da gestão municipal analisadas, os resultados da pesquisa demonstram que quanto mais se complexifica a análise do desempenho, menor o grau de influência da política. Os efeitos do sistema político sobre os gastos na área social são mais presentes e vão se reduzindo na medida em que o desempenho das prefeituras requerem outros fatores para além de decisões orçamentárias. Em outras palavras, o fato do político de esquerda, por exemplo, gastar mais na área social não necessariamente culmina em resultados mais eficazes e eficientes.

Ademais, conforme já esperado, os aspectos estruturais das municipalidades também ajudam a explicar a determinação dos desempenhos das prefeituras no Brasil. A postura da tese não é entrar na inócua discussão entre o que importa mais, política ou estrutura. O que a análise empírica comprovou é que ambas são relevantes. Por essa razão, procurou-se ampliar o escopo da investigação ao incluir variáveis interativas que possibilitam testar se a dinâmica política tem impactos distintos nas políticas públicas quando condicionada por aspectos ambientais. A recorrência de significância de variáveis interativas em todos os modelos da pesquisa contribui para afirmar a importância da política. Nas três dimensões de desempenho das prefeituras, muitas dessas variáveis se mostraram significativas, tanto do ponto de vista estatístico quanto substantivo. Contudo, nem sempre os resultados seguiram o padrão esperado, isto é, em municípios maiores, urbanos e mais ricos, seriam detectados efeitos mais intensos da dinâmica política. Isto suscita a necessidade de se avançar na compreensão dos efeitos da política condicionados pela estrutura, talvez mediante análises restritas a um conjunto menor ou mais uniforme de municípios, pois quantitativos

desproporcionais de cidades em determinados portes populacionais, por exemplo, podem comprometer as estimativas das variáveis interativas dos modelos.

É justamente essa heterogeneidade que acrescenta outras limitações ao presente estudo. Além das dimensões continentais do Brasil e da enorme diversificação das suas cidades, especialmente, em termos demográficos e de desenvolvimento socioeconômico, a pesquisa teve que lidar com vasto conjunto de informações que nem sempre estavam padronizadas em nível municipal. No bojo das variáveis explicativas dos modelos, certas escolhas e estratégias de tratamento dos dados tiveram que ser formuladas mesmo sem corresponder a 100% dos conceitos teóricos que foram testados, como por exemplo, o caso da participação política da sociedade civil. Como o voto é obrigatório no Brasil, o comparecimento eleitoral não captura com a mesma precisão elementos da participação política como nos casos de países de voto facultativo. Além disso, os estudos das ciências sociais no país, diferente de países desenvolvidos, têm que se ajustar à precariedade dos dados eleitorais, seja pela falta de detalhamento das informações ou pelo fato dos dados disponíveis serem referentes apenas às eleições mais recentes. Consequentemente, isso é mais um obstáculo, principalmente, às investigações científicas que visam responder a fenômenos complexos e dinâmicos que necessitam de análises que envolvam períodos mais extensos.

Aliado a isso, sem dúvida, o principal desafio envolveu a formulação das variáveis dependentes da pesquisa. Distintamente dos estudos aplicados aos estados norte-americanos, conforme discutido no capítulo 2, no Brasil não dispomos de informações detalhadas e com série histórica sobre programas governamentais que sejam similares entre os governos subnacionais. Além disso, os resultados das políticas públicas e, conseqüentemente, o desempenho governamental envolvem muitas dimensões. De modo a possibilitar a investigação válida metodológica e teoricamente, foi necessário criar variáveis inovadoras que englobassem de forma compreensiva os resultados das atuações das prefeituras municipais na gestão das políticas públicas. Para tanto, empregou-se técnicas multivariadas com vistas a reduzir a subjetividade na elaboração dos índices, particularmente, de eficácia e efetividade das prefeituras e que lidassem com a complexidade dos dados e a diversidade estrutural das cidades. Apesar de problemas intrínsecos aos processos de agregação de uma vasta base de dados e eventuais necessidades de aperfeiçoamento, tais métodos, ainda pouco utilizados na literatura nacional, podem ser interpretados como ferramentas operacionais eficientes para traduzir e comparar fenômenos complexos como o desempenho governamental, por exemplo.

Cabe salientar ainda que essas medidas podem servir como base para estudos futuros, sobretudo, de caráter quase-experimental, algo também incipiente no país.

A extensa análise descritiva dos dados, desenvolvida em todas as dimensões do desempenho municipal, corroborou para a constatação da pertinência do problema da pesquisa. Ou seja, diante da uniformidade institucional e das relações federativas pós-88, os resultados das políticas públicas são, predominantemente, marcados pela disparidade em nível local no Brasil. Da mesma forma, o emprego da análise espacial se mostrou uma estratégia apropriada na medida em que os modelos explicativos espaciais conseguiram aperfeiçoar as estimativas, através da redução dos efeitos da dependência espacial entre os municípios e, conseqüentemente, do aprimoramento nas especificações dos modelos.

Outra preocupação da pesquisa foi ajustar os modelos de regressão de acordo com as particularidades das dimensões analisadas. Na abordagem da efetividade das prefeituras, optou-se pela análise de dados longitudinais ou de painel, uma vez que isto possibilita estudar relacionamentos dinâmicos e mais extensos como a gestão financeira. Por outro lado, nas análises de eficácia e eficiência, o objeto de análise é reflexo de um processo de médio e longo prazo, o que pressupõe o recorte de dados transversais. Esta última abordagem se fundamenta na perspectiva que reconhece o caráter incremental da implementação e dos resultados nas políticas públicas. Por exemplo, temos acesso a informações da existência de fundo de assistência social no município, porém não é possível saber exatamente quando ele foi criado. Portanto, a pesquisa entende esse tipo de processo como consequência não somente de um único mandato, mas de um período mais extenso.

Além dessas contribuições metodológicas à ciência política brasileira, acredita-se que a pesquisa também agrega no âmbito teórico, sobretudo, às áreas de política e administração pública, partidos, eleições e democracia. Suas descobertas acrescentam novas evidências empíricas acerca do impacto da dinâmica política sobre os resultados da ação governamental, seja validando ou desmistificando pressupostos conceituais centrais para a compreensão do funcionamento das instituições representativas do país.

O trabalho também suscita novos questionamentos sobre os determinantes das políticas públicas no Brasil que, indubitavelmente, merecem aprofundamento. Nesse contexto, podemos projetar alguns caminhos a serem seguidos nesse campo de estudo. A agenda futura de pesquisa pode desenvolver análises que ultrapassem as dimensões e os indicadores empregados neste estudo e acrescentem novos testes de hipóteses que avancem e

diversifiquem a metodologia e as discussões teóricas e, assim, ampliem as condições de se prover relevantes inferências acerca desse fenômeno.

No âmbito metodológico, uma opção é a utilização de técnicas qualitativas aplicadas a um conjunto menor de observações no sentido de captar com mais detalhes tanto os fatores relativos ao sistema político como também ao desempenho governamental. Apesar da menor capacidade de generalização que esse tipo de estudo normalmente provê, as abordagens qualitativas podem abranger outras dimensões que a análise quantitativa não alcança. Outra alternativa é justamente agregar ambas as técnicas em amostras com grupos de municípios ou uma área específica das políticas públicas. Com efeito, torna-se importante a aplicação da triangulação de métodos, com estratégia qualitativa na coleta de informações que subsidiem a elaboração das variáveis e técnicas quantitativas voltadas a gerar inferências mais consistentes e generalizáveis.

No que concerne à política comparada, abre-se espaço não somente para as abordagens entre grupos menores de municípios, comparações entre governos estaduais, mas também entre nações, com foco tanto nos governos centrais como nas unidades subnacionais, como por exemplo, na América Latina.

Do lado substantivo, a agenda futura pode incluir tanto estudos sobre o impacto da política como também investigações que auxiliem na compreensão do funcionamento dos governos subnacionais no Brasil. No primeiro, merecem pesquisas: os determinantes políticos de outras áreas como emprego e renda ou infraestrutura; análises que aprofundem o relevante papel das relações federativas sobre os resultados governamentais; abordagens que enfatizem o efeito da dinâmica política sobre os processos de adoção de políticas públicas e; ainda, trabalhos que incorporem não apenas as dimensões formais do sistema político, como partidos e relações Executivo-Legislativo, mas também aspectos relativos aos efeitos do personalismo na política, padrões das coligações eleitorais ou do corporativismo da burocracia.

Não menos importante, todavia, sem um enfoque positivista como este presente trabalho e os temas mencionados acima, abre-se espaço também para o avanço nos estudos de caráter mais prescritivo acerca dos resultados das políticas públicas no Brasil. Dentro desta perspectiva, a agenda futura de pesquisa pode aprofundar nas análises descritivas sobre o funcionamento do setor público, comparações entre seus desempenhos, além dos efeitos dos incentivos e controles sobre os governos subnacionais, incorporando a questão da dependência espacial. Assim, é possível ampliar a compreensão das desigualdades nos desempenhos governamentais e, por conseguinte, rediscutir um eventual tratamento

diferenciado para aqueles governos subnacionais que, por razões políticas e/ou estruturais, perpetuam resultados insatisfatórios na implementação das políticas públicas.

Em síntese, foram introduzidas novas estratégias metodológicas que suscitam limites e possibilidades para se enfrentar o complexo desafio de analisar os determinantes das políticas públicas. Percebe-se que as análises científicas acerca do impacto da política num contexto democrático dispõem de um terreno fértil na ciência política e na administração pública brasileira. A presente tese contribui, principalmente, ao testar postulados teóricos e hipóteses centrais dentro desta linha de pesquisa, com base em um amplo período de análise, número expressivo de observações e visão abrangente do sistema político e do desempenho governamental. Nesse sentido, acredita-se que este estudo apresenta como implicações a necessidade de se avançar na compreensão e no reconhecimento da importância da dinâmica democrática, atentando para aspectos centrais como o papel da ideologia, o relacionamento entre poderes e do alinhamento intergovernamental na explicação dos resultados governamentais.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRUCIO, F. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba: N.º. 24, p. 41-67, 2005.
- \_\_\_\_\_. Para além da descentralização: os desafios da coordenação federativa no Brasil. In: FLEURY, S. (Org.). *Democracia, Descentralização e Desenvolvimento: Brasil e Espanha*. 1ª ed. Rio de Janeiro: FGV Editora, p. 77-125, 2006.
- AFFONSO, R.; SILVA, P. *Descentralização e políticas sociais*. São Paulo: FUNDAP, 1996.
- AFONSO, R.; ARAÚJO, E. A capacidade de gastos dos municípios brasileiros: arrecadação própria e receita disponível. In: NEVES, G. et al. (Orgs.). *Os municípios e as eleições de 2000*. São Paulo: Konrad Adenauer Stiftung, p. 35-56, 2000.
- AFONSO, J. R. R.; ARAUJO, E. A.; KHAIR, A. *Federalismo fiscal no Brasil: a importância dos governos municipais*. In: FIGUEIREDO, M.; NÓBREGA, M. (Org.). *Administração pública - Direito administrativo, financeiro e gestão pública: prática, inovações e polêmicas*. São Paulo: Revista dos Tribunais, p. 55-79, 2002.
- ALMEIDA, M. H. T. Federalismo e Políticas Sociais. In: Affonso, Rui; Silva, Pedro (Orgs). *Descentralização e Políticas Sociais*. São Paulo: FUNDAP, 1996.
- ALMOND, G.; VERBA, S. *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Princeton, NJ: Princeton UP, 1963.
- ALSTON, L.; MELO, M.; MUELLER, B.; PEREIRA, C. Who decides on Public Expenditures? A Political Economy Analysis of the Budget Process: The Case of Brazil. Inter-American Development Bank, 2005.
- ALSTON, L.; MUELLER, B.; PEREIRA, C.; MELO, M. The Choices Governors Make: The Roles of Checks and Balances and Political Competition. *Anais do XXXVI Encontro Nacional de Economia - Associação Nacional dos Centros de Pós-graduação em Economia*, 2008.
- ALVAREZ, M., GARRETT, G.; LANGE, P. Government Partisanship, Labor Organization, and Macroeconomic Performance. *The American Political Science Review*, Vol. 85, N.º. 2, p. 539-556, 1991.
- ANSELIN, L. *Spatial econometrics: methods and models*. London: Kluwer Academic, Dordrecht, 1988.
- \_\_\_\_\_. Thirty years of spatial econometrics. *Papers in Regional Science*, Vol. 89, N.º 1, p. 3-24, 2010.
- ANSELIN, L.; FLORAX, R. J. Small sample properties of tests for spatial dependence in regression models: Some further results. In ANSELIN, L.; FLORAX, R. J.(eds), *New Directions in Spatial Econometrics*, Springer-Verlag, Berlin, p. 21–74, 1995.
- \_\_\_\_\_. *Advances in spatial econometrics – Methodology, Tools and Applications*. Springer: Advances in Spatial Science, Heidelberg, 2004.
- ANSELIN, L.; REY, S. Properties of tests for spatial dependence in linear regression models. *Geographical Analysis*, Vol. 23, p. 112–131, 1991.

ANSELIN, L.; CHO, W. Spatial analysis e ecological inference. *Political Analysis*. Vol. 10 (3), p. 276-297, 2002.

ARRETCHE, M. *Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização*. São Paulo: FAPESP, 2000.

\_\_\_\_\_. Relações Federativas nas Políticas Sociais. *Educ. Soc. Campinas*. Vol. 23, Nº 80, p. 25-48, 2002.

\_\_\_\_\_. Financiamento Federal e Gestão Local de Políticas Sociais: o difícil equilíbrio entre regulação, responsabilidade e autonomia. *Ciência; Saúde Coletiva*. Vol. 8 (2): p. 331-345, 2003.

\_\_\_\_\_. Federalismo e Políticas Sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. *São Paulo em Perspectiva*. Vol. 18(2), p. 17-26, 2004.

\_\_\_\_\_. Federalism and Place-Equality Policies: a case study of policy design and outputs. *EUI Working Papers*. SPS 2, 2009.

ARRETCHE, M; MARQUES, E. Municipalização da saúde no Brasil: diferenças regionais, poder do voto e estratégias de governo. *Ciência e Saúde Coletiva*. Vol. 7 (3), p. 455-479, 2002.

ARRETCHE, M., VAZQUEZ, D.; FUSARO, E. Capacidade Administrativa, Déficit e Efetividade da Política Habitacional. Brasília: Ministério das Cidades, 2007.

ARRETCHE, M.; RODDEN, J. Política Distributiva na Federação: Estratégias Eleitorais, Barganhas Legislativas e Coalizões de Governo. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro: Vol. 47, Nº 3, p. 549-576, 2004.

AVRITZER, L. (Org.) *A Dinâmica da Participação Local no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2010.

BARDACH, E. *The Implementation Game*. Cambridge: MIT Press, 1977.

BARRILLEAUX, C.; Miller, M. The Political Economy of State Medicaid Policy. *The American Political Science Review*, Vol. 82, No. 4, p. 1089-1107, 1988.

BAUMGARTNER, F. JONES, B. TRUE, J. Punctuated Equilibrium Theory. In SABATIER, P. (ed.) *Theories of the Policy Process*. New York: Westview Press, 1999.

BECK, N.; KATZ, J. Time Series Cross Section Issues: Dynamics. Paper presented at the 2004 Annual Meeting of the Society for Political Methodology, Stanford University, 2004.

BEER, C.; MITCHELL, N. Democracy and Human Rights in the Mexican States: Elections or Social Capital? *International Studies Quarterly*. Vol. 4 (8), p. 293- 312, 2004.

BELLOC, F.; NICITA, A. Liberalization-privatization paths: policies and politics, *Departamental Working Papers 32*, Department of Economics, Business and Statistics at Università degli Studi di Milano, 2011.

BESLEY, T; CASE, A. Political Institutions and Policy Choices: Evidence from the United States”, *Journal of Economic Literature*, Vol. XLI: p. 7-73, 2003.

BESLEY, T.; PERSSON, T.; STURN, D.N. Political competition, policy and growth: theory and evidence from the United States. *CEP Discussion Papers dp1009*, Centre for Economic Performance, LSE, 2010.



- BICHIR, R. *Mecanismos federais de coordenação de políticas sociais e capacidades institucionais locais: o caso do Programa Bolsa Família*. Tese de Doutorado em Ciência Política, Instituto de Estudos Sociais e Políticos (UERJ), Rio de Janeiro, 2011.
- BIDERMAN, C.; AVELINO, G. Governance in Managing Public Health Resources Among Brazilian Municipalities. Fundação Getúlio Vargas, *Working Paper*, CEPESP, 2007.
- BJORNSKOV, C. Does Political Ideology Affect Economic Growth? *Public Choice*, Vol. 123(12), p. 133-146, 2005.
- BJORNSKOV, C.; POTRAFKE, N. Politics and privatization in Central and Eastern Europe: a panel data analysis. *Economics of Transition*, Vol. 19 (2), p. 201–230, 2011.
- BLAIS, A., BLAKE, D.; DION, S. Do Parties Make a Difference? Parties and the Size of Government in Liberal Democracies. *American Journal of Political Science*, 37, p. 40-62, 1993.
- \_\_\_\_\_. Do Parties Make a Difference? A Reappraisal. *American Journal of Political Science*, Vol. 40, N<sup>o</sup>. 2, p. 514-520, 1996.
- BLOM-HANSEN, J.; MONKERUD, L.C.; SORENSEN, R. Do parties matter for local revenue policies? a comparison of Denmark and Norway. *European Journal of Political Research*, Vol. 45(3): p. 445–465, 2006.
- BLOMQUIST, W. The Policy Process and Large N-Comparative Studies. In SABATIER, P. (ed.) *Theories of the Policy Process*. New York: Westview Press, 1999.
- BOBBIO, Norberto. *Direita e Esquerda*. São Paulo: UNESP, 2001.
- BOTELHO, R. *Determinantes do comportamento fiscal dos estados brasileiros*. Dissertação de Mestrado, Instituto de Pesquisas Econômicas – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, 2002.
- BOYNE, G. A. *Constraints, Choices and Public Policies*. Greenwich, CT.: JAI Press, 1996.
- BRADY, H.; COLLIER, D. *Rethinking Social Inquiry: Diverse Tools, Shared Standards*. Lanham, Md.: Rowman and Littlefield, 2004.
- BRAGA, M.; RODRIGUES-SILVEIRA, R. A territorialidade do voto: contexto espacial e estratégia territorial dos partidos nas eleições para presidente da República no Brasil. Artigo apresentado no 35<sup>o</sup> Encontro Nacional de Pós-Graduação em Ciências Sociais (Anpocs), Caxambu, 2011.
- BRAMBOR, T., CLARK, W. R.; GOLDBERGER, M. Understanding interaction models: Improving empirical analyses. *Political Analysis*, Vol. 14, p. 62–82, 2006.
- CALMON, P. Orçamento Público no Brasil Democrático. In AVRITZER, L.; ANASTASIA, F. *Reforma Política no Brasil*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, p. 207-211, 2006.
- CAMERON, D. The Expansion of the Public Economy: A Comparative Analysis. *The American Political Science Review*, Vol. 72, N<sup>o</sup>. 4, p. 1243-1261, 1978.
- CARVALHO, A., CERQUEIRA, D.R.D.C.; LOBÃO, W., Socioeconomic Structure, Self-Fulfillment, Homicides and Spatial Dependence in Brazil. *Texto para Discussão (IPEA)*, N<sup>o</sup> 1105, p. 1-23, 2005.

CARVALHO, N. R. E. *No Início Eram as Bases: Geografia Política do Voto e Comportamento Legislativo no Brasil*, Rio de Janeiro: Revan, 2003.

\_\_\_\_\_. Geografia política das eleições congressuais: a dinâmica de representação das áreas urbanas e metropolitanas no Brasil. *Caderno Metrópole*, Vol. 11, N  22, p. 367-384, 2009.

CASTLES, F. *The social democratic image of society*. London: Routledge; Kegan Paul, 1978.

CASTLES, F.; MCKINLAY, R. Does politics matter? An analysis of public welfare commitment in advanced democratic states. *European Journal of Political Research*, Vol. 7(2), p. 169-186, 1979.

CHARNES, A., COOPER, W.; RHODES, E. Measuring the inefficiency of decision making units. *European Journal of Operational Research*, Vol. 2, p. 429-444, 1978.

CHEEMA, G. S.; RONDINELLI, D. (eds.). *Decentralization and Development: Policy Implementation in Developing Countries*. Beverly Hills: Sage Publications, 1983.

\_\_\_\_\_. *Decentralizing Governance: Emerging Concepts and Practices*. Washington, DC: Brookings Institution Press, 2007.

CLEARY, M. Electoral Competition, Participation, and Government Responsiveness in Mexico. *American Journal of Political Science*. Vol. 51 (2), p. 283-299, 2007.

CNUDDE, C.; MCCRONE, D. Party Competition and Welfare Policies in the American States. *American Political Science Review*, Vol. 63, p. 858-66, 1969.

CO ELHO, D. Competi o política e a nova agenda social: por que os partidos políticos de esquerda e direita difundiram programas de transferência de renda no Brasil? *Apresentado no 13  Congresso do BIEN*. São Paulo, 2010.

COLLIER, D. The Comparative Method. In FINIFTER, A. (ed.), *Political Science: The State of the Discipline II*. Washington, D.C.: American Political Science Association, 1993.

COLLIER, D., BRADY, H.; SEAWRIGHT, J. Sources of Leverage in Causal Inference: Toward an Alternative View of Methodology. In BRADY, H.; COLLIER, D. (Eds.) *Rethinking Social Inquiry: Diverse Tools, Shared Standards*. Lanham, Md.: Rowman and Littlefield, cap. 13, 2004.

COOPER, C.; ROHDES, E. Evaluating Program and Managerial Efficiency: An Application of Data Envelopment Analysis to Program Follow Through. *Management Science*, Vol. 27, N  6, p. 688-697, 1981.

COPPEDGE, M. Thickening Thin Concepts and Theories: Combining Large N and Small in Comparative Politics. *Comparative Politics*, Vol. 31, N  4, p. 465-476, 1999.

COSSIO, F. O comportamento fiscal dos estados brasileiros e seus determinantes políticos. *Economia*, Vol. 2, N  1, p. 207-258, 2001.

COX, G.; MCCUBBINS, M. Electoral Politics as a Redistributive Game. *Journal of Politics*, Vol. 48, p. 370-389, 1986.

CRAMPTON, R. The why, where and how of broadened public participation in the administrative process. *Georgetown Law Review*, Vol. 60, p. 525-550, 1972.

CREPAZ, M. Inclusion versus Exclusion: Political Institutions and Welfare Expenditures. *Comparative Politics*, Vol. 31, No. 1, p. 61-80, 1998.

DANIELS, A. *Performance Management: Changing Behavior that Drives Organizational Effectiveness*. 4ª Edição, 2004.

DAWSON, R.; ROBINSON, J. Interparty Competition, Economic Variables, and Welfare Policies in the American States. *Journal of Politics*, Vol. 25, p. 265-289, 1963.

DRAIBE, S. As Políticas Sociais Brasileiras: diagnósticos e perspectivas. In: IPEA, *Para a Década de 90: prioridades e perspectivas de políticas públicas - Políticas Sociais e Organização do Trabalho*. Brasília: IPEA, Vol.4, 1990

\_\_\_\_\_. Federal Leverage in a Decentralized System: Education Reform in Brazil. In KAUFMAN, R.; NELSON, J. *Crucial Needs, Weak Incentives. Social Sector Reform, Democratization, and Globalization in Latin America*. Washington: Woodrow Wilson Center Press e The Johns Hopkins University Press, Cap. 13, p. 375-406, 2004.

\_\_\_\_\_. Estado de Bem-Estar, Desenvolvimento Econômico e Cidadania: algumas lições da literatura contemporânea. In: HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M.; MARQUES, E. *Políticas Públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Fiocruz, p. 27-57, 2007.

DEBREU, G. The coefficient of resource utilization. *Econometrica*, Vol. 19, p. 273–292, 1951.

DEPIETRI, D.E., GARCIA, S.; RICO, O., Modelos geo-espaciales para la vigilancia local de la salud. *Rev Panam Salud Publica*, Vol. 23(6), p. 394-402, 2008.

DOWNS, A. *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper, 1957.

DYE, T. Malapportionment and Public Policy in the States. *The Journal of Politics*, Vol. 27, N° 3, p. 586-601, 1965.

\_\_\_\_\_. *Politics, Economics, and the Public: policy outcomes in the American States*. Chicago: Rand McNally, 1966.

\_\_\_\_\_. Income Inequality and American State Politics. *The American Political Science Review*, Vol. 63, N° 1, p. 157-162, 1969.

EASTON, D. An Approach to the Analysis of Political Systems. *World Politics*, Vol. 9, p. 383-400, 1957.

FAÇANHA, L.O.; MARINHO, A. Instituições de ensino superior governamentais e particulares: avaliação comparativa de eficiência. *Texto para discussão*, N° 813. Rio de Janeiro: Ipea, 2001.

FAGUET, J.P. Decentralization and Local Government Performance. *Technical Consultation on Decentralization*, Rome: FAO, 1997.

FARIA, F.; JANUZZI, P.; SILVA. Eficiência dos gastos municipais em saúde e educação: uma investigação através da análise envoltória no estado do Rio de Janeiro. 2008. Rio de Janeiro, *RAP – Revista de Administração Pública*. Vol. 42(1), p. 155-177, 2008.

FARRELL, M.J. The measurement of productive efficiency. *Journal of the Royal Statistical Society*, Vol. 120, p. 253–281, 1957.

- FEARON, J. D. Electoral accountability and the control of politicians: selecting types versus sanctioning poor performance. In: MANIN, B.; PRZEWORSKI, A.; STOKES, S. C. (Org.) *Democracy, accountability and representation*. Cambridge: Cambridge University, p. 55-97, 1999.
- FEIOCK, R.; WEST, J. Testing Competing Explanations for Policy Adoption: Municipal Solid Waste Recycling. *Political Research Quarterly*, Vol. 46, N<sup>o</sup>. 2, p. 399-419, 1993.
- FEREJOHN, J. Accountability and authority. In: PRZEWORSKI, A.; STOKES, S.; MANIN, B. (orgs.). *Democracy, accountability, and representation*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.
- FERREIRA, F.; GYOURKO, J. Do Political Parties Matter? Evidence from U.S. Cities, *NBER Working Papers* 13535, National Bureau of Economic Research, Inc, 2007.
- FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. Poder de agenda na democracia brasileira: desempenho do governo no presidencialismo de coalizão. In: SOARES, G.; RENNÓ, L. *Reforma Política: Lições da história recente*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.
- FIORAVANTE, D.; PINHEIRO M.; VIEIRA, R. LRF e finanças públicas municipais: impactos sobre despesa com pessoal e endividamento. *Texto para Discussão*, N<sup>o</sup> 1223, IPEA, 2007.
- FIORINA, M. *Retrospective Voting in American National Elections*. New Haven: Yale University Press, 1981.
- FRANZESE, C.; ABRÚCIO, F. A combinação entre federalismo e as políticas públicas no pós-1988: os resultados nas áreas de saúde, assistência social e educação. In: ROCHA, M. (Org.). *Reflexões para Ibero-América: avaliação de programas sociais*, p. 25-42. Brasília: ENAP, 2009.
- FRANZESE, R. J., Jr. Quantitative empirical methods and the context-conditionality of class and modern comparative politics. *CP: Newsletter of the Comparative Politics Organized Section of the American Political Science Association*, Vol. 14, p. 20-24, 2002.
- FREES, E. *Longitudinal and Panel Data: Analysis and Application in the Social Sciences*. New York: Cambridge University Press, 2004.
- GARRETT, G.; LANGE, P. Government Partisanship and Economic Performance: When and How Does “Who Governs” Matter? *Journal of Politics*, Vol. 51(3): p. 676–93. 1989.
- \_\_\_\_\_. Political Responses to Interdependence: What’s “Left” for the Left? *International Organization*, Vol. 45(4): p. 539–64, 1991.
- GASPARINI, C. E.; MIRANDA, R. B. Análise da equidade e da eficiência das ações municipais – uma avaliação usando Análise de Envoltória de Dados (DEA). Relatório de Pesquisa, N<sup>o</sup> Ipea, 2006.
- GATTOUFI, S.; ORAL, M.; REISMAN, A. Data envelopment analysis literature: A bibliography update (1951–2001). *Socio-Economic Planning Sciences*, Vol. 38, p. 159-229, 2004.
- GERRING, J. *Social science methodology: A criterial framework*. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2006.

- GOLEMBIEWSKI, R. A Taxonomic Approach to State Political Party Strength. *The Western Political Quarterly*, XI, p. 494-513, 1958.
- GOLOSOV, G. The Effective Number of Parties: A New Approach. *Party Politics*, Vol. 16 (2), p. 171-192, 2010.
- GOMES, G.; MACDOWELL, M. C. Descentralização política, federalismo fiscal e criação de municípios: o que é mau para o econômico nem sempre é bom para o social. Brasília: Ipea, *Texto para Discussão*, N° 706, 2000.
- GRAY, V. Models of Comparative State Politics: A Comparison of Cross-Sectional and Time Series Analyses. *American Journal of Political Science*, Vol. 20, p. 235-56, 1976.
- GREENBERG, G.; MILLER, J., MOHR, L.; VLADECK, B. Developing Public Policy Theory: Perspectives from Empirical Research. *The American Political Science Review*, Vol. 71, N° 4, p. 1532-1543, 1977.
- GUJARATI, D. *Basic Econometrics*. New York: McGraw Hill, 2003.
- HAIR, J.; ANDERSON, R.; TATHAM, R.; BLACK, W. *Análise Multivariada de Dados*. 5ª edição. Porto Alegre: Bookman, 2005.
- HECOCK, R. Electoral Competition, Globalization, and Subnational Education Spending in Mexico, 1999- 2004. *American Journal of Political Science*, Vol. 50, p. 950-61, 2006.
- HICKS, A. Social Democratic Corporatism and Economic Growth. *The Journal of Politics*, Vol. 50, p. 677-704, 1988.
- HIBBS, D. Political Parties and Macroeconomic Policy. *The American Political Science Review*, Vol. 71, N° 4, p. 1467-1487, 1977.
- HISKEY, J. Does Democracy Matter? Electoral Competition and Local Development in Mexico. *Ph.D. dissertation*, University of Pittsburgh, 2004.
- HOCHMAN, G., ARRETCHE, M.; MARQUES, E. *Políticas Públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2007.
- HOFFERBERT, R. The Relation Between Public Policy and Some Structural and Environmental Variables in the American States. *The American Political Science Review*, Vol. 60, p. 73-82, 1966.
- \_\_\_\_\_. *The Study of Public Policy*. Indianapolis: Bobbs-Merrill, 1974.
- \_\_\_\_\_. *The Reach and Grasp of Policy Analysis: Comparative Views of the Craft*. University Alabama Press, 1ª edição, 1990.
- HWANG, S.; GRAY, V. External Limits and Internal Determinants of State Public Policy. *The Western Political Quarterly*, Vol. 44, N° 2, p. 277-298, 1991.
- IBGE. Nota Técnica da Pesquisa de Informações Básicas Municipais - MUNIC/2009, 2010.
- IMBEAU, L.; PÉTRY, F.; LAMARI, M. Left-right parties ideology and government policies: a meta-analysis. *European Journal of Political Research*, Vol. 40, p. 1-29, 2001.
- IMBEAU, L.; LANDRY, R.; MILNER, H., PÉTRY, F.; CRÊTE, J., FOREST, P. LEMIEUX, V. Comparative Provincial Policy Analysis: A Research Agenda. *Canadian Journal of Political Science/Revue canadienne de science politique*, Vol. 33, N° 4, p. 779-804, 2000.

IMMEGURT, E. As Regras do Jogo: A lógica da política de saúde na França, na Suíça e na França. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Vol. 30 (13), p. 139-165, 1996.

\_\_\_\_\_. Institutional Constraints. In: MORAN, M.; REIN, M.; GOODIN, R. (eds.) *The Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford: Oxford University Press. p. 557-571, 2006.

IPEA. *Políticas Sociais: acompanhamento e análise, Vinte Anos da Constituição Federal*. Brasília: Ipea, 2009.

\_\_\_\_\_. 15 anos de gasto social federal notas sobre o período de 1995 a 2009. *Comunicados do IPEA*, Nº 98, 2011.

JACKMAN, R. Cross-National Statistical Research and the Study of Comparative Politics *American Journal of Political Science*, Vol. 29, Nº. 1, p. 161-182, 1985.

\_\_\_\_\_. The Politics of Economic Growth in Industrial Democracies, 1974–1980: Leftist Strength or North Sea Oil? *Journal of Politics*, Vol. 49: p. 202–12, 1987.

\_\_\_\_\_. The Politics of Economic Growth, Once Again. *Journal of Politics*, Vol. 51(3): p. 646–661, 1989.

JANNUZZI, P. Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. *Revista do Serviço Público*, Vol. 56 (2), p. 137-160, 2005.

JENKINS-SMITH, H.; SABATIER, P. Evaluating the advocacy coalition framework. *Journal of Public Policy*, Vol. 14 (1), p. 175-203, 1999.

JENNINGS, E. Competition, Constituencies, and Welfare Policies in American States. *The American Political Science Review*, Vol. 73, Nº. 2, p. 414-429, 1979.

JENKINS-SMITH, H.; SABATIER, P. Evaluating the advocacy coalition framework. *Journal of Public Policy*, Vol. 14 (1), p. 175-203, 1999.

JOHNSTON, R. e PATTIE, C. *Putting Voters in Their Place: Geography and Elections in Great Britain*. Oxford: Oxford University Press, 2006.

JONES, B. *Politics and the Architecture of Choice*. Chicago: University Press, 2001.

JONES, M.; MAINWARING, S. The Nationalization of Parties and Party Systems: An Empirical Measure and Application to the Americas. *Party Politics*, Vol. 9, Nº 2, p. 139-166, 2003.

KAUFMAN, R.; NELSON, J. M. (eds). *Crucial Needs, Weak Incentives. Social Sector Reform, Democratization, and Globalization in Latin America*. Washington: Woodrow Wilson Center Press and The Johns Hopkins University Press, Cap. 13, p. 375-406, 2004.

KEEFER, P. Programmatic parties: Where do they come from and do they matter? *Development Research Group*. The World Bank: September, 2005.

KEY JR., V. O. *Southern Politics in State and Nation*. New York: Alfred A. Knopf, 1951.

\_\_\_\_\_. *The Responsible Electorate: Rationality in Presidential Voting, 1936-1960*. Cambridge, Mass.: The Belknap Press of Harvard University Press, 1966.

KIM, J., ELLIOT, E.; WANG, D. A spatial analysis of county-level outcomes in US Presidential elections: 1988-2000. *Electoral Studies*, Vol. 22(4), p. 741-761, 2003.

- KING, G.; KEOHANE, R.; VERBA, S. *Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1994.
- KINGDON, J. *Agenda, Alternatives and Public Policies*. New York: Longman, 1984.
- KINZO, M. D. Partidos, Eleições e Democracia no Brasil pós-1985. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Vol. 19, Nº 54, 2004.
- \_\_\_\_\_. Os Partidos Políticos no Eleitorado: percepções públicas e laços partidários no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, Vol. 20, Nº 57, 2005.
- LAAKSO, M.; TAAGEPERA, R. Effective Number of Parties: A Measure with Application to West Europe. *Comparative Political Studies*, Vol. 12, p. 3-27, 1979.
- LEE, D.; MORETTI, E.; BUTLER, M. Do Voters Affect or Elect Policies? Evidence from the U.S. House, *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 119, Nº 3, p. 807-859, 2004.
- LEONETI, A.; PRADO, E.; OLIVEIRA, S. Saneamento básico no Brasil: considerações sobre investimentos e sustentabilidade para o século XXI. *Revista de Administração Pública*, Vol. 45(2), pp. 331-348, 2011.
- LEWIS-BECK, M. S. The Relative Importance of Socioeconomic and Political Variables for Public Policy. *American Political Science Review*, Vol. 71, p. 559-566, 1977.
- LINDBLOM, C. *O processo de decisão política*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1981 (1961).
- LINS, M.; MEZA, L. Análise envoltória de dados e perspectivas de integração no ambiente do apoio à decisão. Rio de Janeiro: Coppe/ UFRJ, 2000.
- LOCKARD, D. *New England State Politics*. Princeton, New Jersey: The Princeton University Press, 1959.
- LOWI, T. American Business, Public Policy, Case Studies and Political Theory, *World Politics*, Vol. 16: p. 677-715, 1964.
- \_\_\_\_\_. Four Systems of Policy, Politics, and Choice. *Public Administration Review*, Vol. 32, p. 298-310, 1972.
- MACHADO, A. Determinants and effects of electoral party coalitions: the case of Brazil. *Tese de doutorado*, Florida International University, 2011.
- MAGALHÃES, J. C. Emancipação Político-administrativa de Municípios no Brasil. In CARVALHO, A.; ALBUQUERQUE, C.; MOTA, J.; PIANCASTELLI, M. (Orgs.). *Dinâmica dos Municípios*. Brasília: IPEA, Cap.1, p. 13-52, 2007.
- MAINWARING, S. *Rethinking party systems in the third wave of democratization: the case of Brazil*. Stanford: Stanford University Press, 1999.
- \_\_\_\_\_. *Sistemas partidários em novas democracias: o caso do Brasil*. Porto Alegre/Rio de Janeiro: Mercado Aberto/Ed. FGV, 2001.
- MAIR, P. Party systems and structures of competition. In LEDUC, L., NEMI, R.; NORRIS, P. (eds.). *Comparing democracies*. London: Sage, 1996.

- MANIN, B.; PRZEWORSKI, A.; STOKES, S. Introduction. In PRZEWORSKI, A.; STOKES, S.; MANIN, B (eds.). *Democracy, accountability, and representation*. Cambridge/Nova York, Cambridge University Press, 1999.
- MARAVALL, J. M. Accountability and manipulation. In MANIN, B., PRZEWORSKI, A.; STOKES (Org.) *Democracy, accountability and representation*, Cambridge: Cambridge University, p. 154-196, 1999.
- \_\_\_\_\_. Accountability and the Survival of Governments. In STOKES, S; BOIX, C; (eds). *The Oxford Handbook of Comparative Politics*, Oxford University, 2009.
- MARCH, J.; OLSEN, J. *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. New York: The Free Press, 1989.
- MARINHO, A. Avaliação da eficiência técnica nos serviços de saúde dos municípios do estado do Rio de Janeiro. *Texto para discussão*, Nº 842. Rio de Janeiro: Ipea, 2001.
- MARTINS, L.G. A questão fiscal municipal na Constituição de 88. *Cadernos Metrópole*, São Paulo, Nº 3, 2000.
- MACPHERSON, C. B. *A democracia liberal: origens e evolução*. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.
- MEDEIROS, M. A trajetória do Welfare State no Brasil: o papel redistributivo das políticas sociais nos Anos 1930 a 1990. *Texto para discussão*, Nº 852. Brasília: IPEA, 2001.
- MENEGUIN, F.; BUGARIN, M. Reeleição e política fiscal: um estudo dos efeitos da reeleição nos gastos públicos. *Economia Aplicada*, Vol. 5, n. 3, 2001.
- MIGUEL, L. F. Os partidos brasileiros e o eixo “esquerda-direita”. In KRAUSE, S.; DANTAS, H.; MIGUEL, L. F. (Org.) *Coligações partidárias na nova democracia brasileira: perfis e tendências*. São Paulo: Ed. UNESP, p. 31-40, 2010.
- MILES, J.; SHEVLIN, M. *Applying regression and correlation: a guide for students and researchers*. London: Sage Publications, 2001.
- MILL, J. S. *Sistema de lógica dedutiva e indutiva*. Trad. de João Marcos Coelho. 3ª ed. São Paulo: Abril Cultural, Coleção os pensadores, 1984.
- MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Balanço da Gestão da Educação 2003-2010. Acessado em 10 de abril, 2011, de <http://gestao2010.mec.gov.br>, 2010.
- MINISTÉRIO DAS CIDADES. Plano Nacional de Habitação. Brasília, 2010.
- MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME [MDS]. Política Nacional de Assistência Social – PNAS e Norma Operacional básica NOB - SUAS. Brasília, 2005.
- MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME [MDS]. Financiamento da Assistência Social no Brasil. *Caderno SUAS*. Ano 2, Nº 2, Brasília, 2007.
- MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME [MDS]. Financiamento da Assistência Social no Brasil. *Caderno SUAS*, 4 (4). Brasília, 2009.
- MORA, M.; VARSANO, R. Fiscal decentralization and Subnational fiscal autonomy in Brazil: some facts of the nineties. *Texto para Discussão*, Nº 854, IPEA, 2001.



- MORENO, C. Fiscal Performance of Local Governments in Mexico: The Role of Federal Transfers. *CIDE Working Paper* N° 127, 2003.
- MUNCK, G.; VERKUILEN, J. Measuring Democracy: Evaluating Alternate Indices. *Comparative Political Studies*, Vol. 35, N° 1, p. 5-57, 2002.
- NAKAGUMA, M. Ciclos políticos e resultados eleitorais: um estudo sobre o comportamento do eleitor brasileiro. *Dissertação (Mestrado)*. Instituto de Pesquisas Econômicas. Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade. Universidade de São Paulo, 2006.
- NORDHAUS, W. The political business cycle. *Review of Economic Studies*, N° 42, p. 169-190, 1975.
- NORTH, D. *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*. New York: Cambridge University Press, 1990.
- ORAIR, R.; ALENCAR, A. Esforço Fiscal dos Municípios: indicadores de condicionalidade para o sistema de transferências intergovernamentais. Brasília: *XV Prêmio Tesouro Nacional*, 2010.
- OSTROM, E. Institutional Rational Choice: An Assessment of the IAD Framework. In: SABATIER, Paul (Ed). *Theories of the Policy Process*. Boulder, CO: Westview Press, 1999.
- PATEMAN, C. *Participação e teoria democrática*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.
- PEDROSO, M.; CALMON, P.; BANDEIRA, L. O uso da Análise Envoltória de Dados para avaliação da gestão do Programa Bolsa-Família, 2009. *Com. Ciências Saúde*, Vol. 20(1), p. 37-44, 2009.
- PEREIRA, C.; MUELLER, B. Comportamento Estratégico em Presidencialismo de Coalizão: As Relações entre Executivo e Legislativo na Elaboração do Orçamento Brasileiro. *Dados*, Vol. 45, N° 2, p. 265-301, 2002.
- PETERS, G. *The politics of taxation: a comparative perspective*. Cambridge, Blackwell, 1991.
- PETERSON, P. *City Limits*. Chicago: University of Chicago Press, 1981.
- PETTERSON-LIDBOM, P. Do Parties Matter for Economic Outcomes? A Regression-Discontinuity Approach. *Journal of the European Economic Association*, Vol. 6(5), p. 1037-1056, 2008.
- PIERSON, P. Fragmented Welfare States: Federal Institutions and the Development of Social Policy. *Governance: An International Journal of Policy and Administration*. Vol. 8, N°4, p. 449-478, 1995.
- PIRES, R.; VAZ, A. Participação faz diferença? Uma avaliação das características e efeitos da institucionalização da participação nos municípios brasileiros. In AVRITZER, L. (Org.) *A Dinâmica da Participação Local no Brasil*. São Paulo: Cortez, p. 253-304, 2010.
- POPPER, K. *The Logic of Scientific Discovery*. New York : Harperand Row, 1968.
- POTRAFKE, N. Does government ideology influence deregulation of product markets? Empirical evidence from OECD countries. *Public Choice*, Vol. 143(1), p.135–155, 2010.

- POWELL, G. *Elections as instruments of democracy: majoritarian and proportional visions*. New Haven/Londres, Yale University Press, 2000.
- POWER, T.; ZUCCO JR, C. Estimating Ideology of Brazilian Legislative Parties, 1990-2005: A Research Communication. *Latin American Research Review*, Vol. 44 (1), 2008.
- PRADO, S. *Transferências fiscais e financiamento municipal no Brasil*. Projeto Descentralização Fiscal e Cooperação Financeira Intergovernamental. Ebap/Fundação Konrad Adenauer, 2001.
- PRESSMAN, J.; WILDAVSKY, A. *Implementation*. Berkeley: University of California Press, 1973.
- PRZEWORSKI, A. *Capitalism and Social Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.
- PRZEWORSKI, A.; TEUNE, H. *The Logic of Comparative Social Inquiry*. Nova York, John, 1970.
- PRZEWORSKI, A.; LIMONGI, F. Modernization: theories and facts. *World Politics*, Vol. 49, p. 155-183, 1997.
- PRZEWORSKI, A.; ALVAREZ, M. E.; CHEIBUB, J. A.; LIMONGI, F. *Democracy and Development: Political Institutions and Well-Being in the World, 1950-1990*. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.
- PUTNAM, R. *Comunidade e Democracia: A experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro: FGV, 1999.
- RAGIN, C. *The Comparative Method: Moving beyond Qualitative and Quantitative Strategies*. Berkeley: University of California Press, 1987.
- REIS, E. A., REIS, I. A. Análise Descritiva de Dados- Tabelas e Gráficos. *Relatório Técnico RTE04/2001*. Departamento de Estatística - ICEX – Universidade Federal de Minas Gerais, 2001.
- RESENDE, G., CAMARGO, R.; MATA, D. Uma análise da educação nos municípios brasileiros no período 1991-2000. In CARVALHO, A. et al. (org.). *Dinâmica dos municípios*. Brasília: IPEA, p. 113-148, 2007.
- RHODES, R.A.W. The Institutional Approach. In Marsh, D.; Stroker, G. (eds.), *Theory and Methods in Political Science*. 2ª edição, London: Palgrave Macmillan, p. 42-57, 2002.
- RIBEIRO, L. *Partidos e Políticas Sociais nos Municípios Brasileiros (1996-2003)*. Tese de doutorado. Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro – IUPERJ, 2005.
- RICE, T.; SUMBERG, A. The Civic culture and Government Performance in American States. *Publius: The Journal of Federalism*, Vol. 27(1), p. 99-114, 1997.
- RODRIGUES, G. Democracia e Partidos Políticos: os gastos públicos municipais como instrumentos de análise político-ideológica. In HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M.; MARQUES, E. *Políticas Públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, Cap. 1, p. 27- 57, 2007.
- RODRIGUES, L. *Partidos, ideologia e composição social*. São Paulo: Edusp, 2002.

- SABATIER, P. *Theories of the Policy Process*. New York: Westview Press, 1999.
- SAKURAI, S. Political business cycles: procurando evidências empíricas para os municípios paulistas. *Revista de Economia aplicada*, Vol. 11 (1) , p. 27-54, 2007.
- \_\_\_\_\_. Ciclos Políticos nas Funções Orçamentárias dos Municípios Brasileiros. *Est. econ.* Vol. 39(1), p. 39-58, 2009.
- SAMUELS, David. Determinantes do Voto Partidário em Sistemas Eleitorais Centrados no Candidato: Evidências sobre o Brasil. *Dados*, Vol. 40 (3), p. 493-533, 1997.
- \_\_\_\_\_. The Political Logic of Decentralization in Brazil. In MONTEIRO, A.; SAMUELS, D. (eds). *Decentralization and Democracy in Latin America*. Notre Dame, University of Notre Dame Press, p. 67-93, 2004.
- \_\_\_\_\_. O Financiamento de Campanhas no Brasil e Propostas de Reforma. In: SOARES, G.A.D.; RENNÓ, L. (orgs.). *Reforma Política Lições da História Recente*. São Paulo: FGV, 2006.
- SAMUELS, D.; LUCAS, K. The Ideological Coherence of the Brazilian Party System. *Journal of Politics in Latin America*, Vol. 2, N° 3, 2010.
- SÁNCHEZ, F., DÍAZ, A.M.; FORMISANO, M. Conflicto, Violencia Y Actividad Criminal En Colombia: Un Analisis Espacial. UNIVERSIDAD DE LOS ANDES-CEDE, 2003.
- SANTAMARÍA-ULLOA, C. El análisis espacial como herramienta para evaluar alarmas por cáncer. *Población y Salud en Mesoamérica*. Vol. 1(1), p. 1-9, 2003.
- SANTOS, M. H. Governabilidade, Governança e Democracia: Criação da Capacidade Governativa e Relações Executivo-Legislativo no Brasil Pós-Constituinte, *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Vol. 40, N° 3, p. 335-376, 1997.
- SANTOS, W. G. *Cidadania e Justiça*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Campus, 1979.
- SARTORI, G. *A teoria da democracia revisitada*. São Paulo: Ática, 1994.
- SCANDAR NETO, W.; JANNUZZI, P.; SILVA, P. Sistemas de Indicadores ou Indicadores Sintéticos: do que precisam os gestores de programas sociais? Trabalho apresentado no XVI Encontro Nacional de Estudos Populacionais, realizado em Caxambu- MG – Brasil, 2008.
- SCANDAR NETO, W. Síntese que organiza o olhar: uma proposta para construção e representação de indicadores de desenvolvimento sustentável e sua aplicação para os municípios fluminenses. *Dissertação de mestrado*. Escola Nacional de Ciências Estatísticas, ENCE/IBGE, 2006.
- SCHMIDT, M.G. When parties matter: a review of the possibilities and limits of partisan influence on public policy. *European Journal of Political Research*. Vol. 30, N° 2, 1996.
- SCHWARTZMAN, S. Education-oriented social programs in brazil: The impact of bolsa escola. *IETS - Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade*, 2004.
- SEAWRIGHT, J.; GERRING, J. Case Selection Techniques in Case Study Research: A Menu of Qualitative and Quantitative Options. *Political Research Quarterly*, Vol. 61 (2): p. 294–308, 2008.

SHARKANSKY, I.; HOFFERBERT, R. Dimensions of State Politics, Economics, and Public Policy. *The American Political Science Review*, Vol. 63 (3), p. 867-879, 1969.

SHARKANSKY, I. Government Expenditures and Public Services in the American States. *The American Political Science Review*, Vol. 61, N<sup>o</sup>. 4, p. 1066-1077, 1967.

SHEPHARD, R.W. *Theory of Cost and Production Function*, Princeton: Princeton University Press, 1970.

SILVA, P. O pork barrel no Município de São Paulo: a produção legislativa dos vereadores paulistanos – Centro de Estudos da Metrópole – *Texto para discussão* 11, 2011.

SIMMONS B., ELKINS Z. The globalization of liberalization: policy diffusion in the international political economy. *American Political Science Review*, Vol. 98(1), p. 171–189, 2004.

SKOCPOL, T. Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research. In: EVANS, P.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

SKOCPOL, T.; SOMERS, M. The Uses of Comparative History in Macro-social Inquiry. *Comparative Studies in Society and History*, n<sup>o</sup> 22, p. 174-197, 1980.

SCHMIDT, M. G. When parties matter: A review of the possibilities and limits of partisan influence on public policy. *European Journal of Political Research*, Vol. 30, N<sup>o</sup> 2, 1996.

SNOWBERG, E.; WOLFERS, J.; ZITZEWITZ, E. Partisan Impacts and the Economy: Evidence from Prediction Markets and Close Elections. *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 122, N<sup>o</sup> 2, p. 807-830, 2004.

SNYDER, R. Scaling Down: The Subnational Comparative Method. *Studies in Comparative International Development*, Vol. 36, p. 93-110, 2001.

SOARES, G.A.D.; TERRON, S.L., Dois Lulas: a geografia eleitoral da reeleição (explorando conceitos, métodos e técnicas de análise geoespacial). *Opinião Pública*, Vol. 14(2), p. 269-301, 2008.

SOUZA, C. Governos locais e gestão de políticas sociais universais. *São Paulo em Perspectiva*, Vol. 18(2), p. 27-41, 2004.

\_\_\_\_\_. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. *Revista de Sociologia e Política*. Curitiba, Vol. 24, N<sup>o</sup> 24, p. 105-122, 2005.

SPILLER, P.; TOMMASI, M. *The Institutional Foundations of Public Policy: The Case of Argentina*, Cambridge University Press, 2007.

STEIN, E. et al. *A Política das Políticas Públicas*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

STEIN, E.; TALVI; E. GRISANTI, A. Institutional Arrangements and Fiscal Performance: The Latin American Experience. *NBER Working Paper 6358*. National Bureau of Economic Research, Cambridge, Mass, 1988.

TABACHNICK, B.; FIDELL, L. *Using multivariate statistics*. 3a ed., New York: Harper Collins, 1996.

TABELLINI, G.; PERSSON, T. The size and Scope of Government: Comparative Politics

- with Rational Politicians. *European Economic Review*, Vol. 43: p. 699-735, 1999.
- TABELLINI, G.; TORTSEN, P. The size and Scope of Government: Comparative Politics with Rational Politicians. *European Economic Review*, Vol. 43, p. 699-735, 1999.
- TENDLER, J. *Bom governo nos trópicos: uma visão crítica*. Rio de Janeiro: Revan, 1998.
- TERRON, S. L. A Composição de Territórios Eleitorais no Brasil: Uma Análise das Votações de Lula (1989 - 2006). *Tese de Doutorado*. Rio de Janeiro: IUPERJ, 2009.
- TERRON, S. L.; SOARES, G. A. D. As bases eleitorais de Lula e do PT: do distanciamento ao divórcio. *Opinião Pública*, Vol. 16, Nº 2, p. 310- 337, 2010.
- THELEN, K. Historical Institutionalism in Comparative Politics. *Annual Review of Political Science*, Vol. 2, p. 369-404, 1999.
- TROCHIM, W.; DONNELLY, *The Research Methods Knowledge Base*. 3ª Edição. Cincinnati: Atomic Dog Publishing, 2008.
- TOBAR, F. O conceito de descentralização: usos e abusos. *Planejamento e Políticas Públicas*. Vol. 5, p. 31-51, Brasília: Ipea, 1991.
- TOBLER, W. R. Cellular geography. In: GALE, S.; OLSSON, G. (Eds.). *Philosophy in geography*. Dordrecht: D. Reidel Pub. Co., p. 379-386, 1979.
- TOMPKINS, G. A Causal Model of State Welfare Expenditures. *The Journal of Politics*. Vol. 37, Nº 2, p. 392-416, 1975.
- TORRES, H. et alli. Perfis do Professorado da Rede Pública de São Paulo: A Interação entre Espaço, Regras Institucionais e Escolhas Individuais no Resultado de uma Política Pública. *Revista Dados*. Rio de Janeiro, Vol. 53, Nº 1, p. 125-158, 2010.
- TSEBELIS, G. *Veto Players: How Political Institutions Work*. Princeton: Princeton University Press, 2002.
- TUCKER, H. It's About Time: The Use of Time in Cross-Sectional State Policy Research. *American Journal of Political Science*, Vol. 26, Nº. 1, p. 176-196, 1982.
- UNICEF. *Guide for monitoring and evaluation*. New York, 1990.
- USLANER, E.; WEBER, R. The 'Politics' of Re-distribution: Toward a Model of the Policy-Making Process in the American States. *American Politics Quarterly*, Vol. 3, p. 130-170, 1975.
- USLANER, E. Comparative State Policy Formation, Interparty Competition, and Malapportionment: a New Look at "V. O. Key's Hypotheses. *The Journal of Politics*, Vol. 40, Nº 2, p. 409-432, 1978.
- VARSANO, R. A evolução do sistema tributário brasileiro ao longo do século: anotações e reflexões para futuras reformas. *Texto para Discussão*, Nº 405. Brasília: Ipea, 1998.
- WALKER, J. The Diffusion of Innovations among the American States. *American Political Science Review*, Vol. 63, p. 880-99, 1969.
- WARD, M.; GLEDITSCH, K. *Spatial Regression Models*. London: Sage Publications, 2008.
- WEAVER, K.; ROCKMAN, B. (ed.). *Do institutions matter?* Washington: Brookings Institution, 1993.

WEIR, M.; ORLOFF, A; SKOCPOL, T. *The politics of social policy in the United States*. Princeton University, Princeton, 1998.

WEISS, C. Have we learned anything new about the use of evaluation? *American Journal of Evaluation*, Vol.19 (1), p. 21-34, 1998.

WEIR, M.; *Politics and Jobs: The Boundaries of Employment Policy in the United States*. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1992.

WILDAVSKY, A. *The Politics of the Budgetary Process*. Boston: Little Brown, 1964.

\_\_\_\_\_. *The New Politics of the Budgetary Process*. 5ª edição, New York: Longman Classics Series, 1972.

WILSON, P. FEAR 1.0: A Software Package for Frontier Efficiency Analysis with R. *Socio Economic Planning Sciences*, Vol. 42, p. 247-54, 2008.

WOOLRIDGE, J. M. *Introdução à econometria: uma abordagem moderna*. São Paulo: Editora Thomson, 2006.

WORLD BANK. Decentralization: What, Why and Where. Disponível em: <http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/what.htm>. Acesso em 25 de março de 2011.

YEE, A. The Causal Effects of Ideas on Policies. *International Organization*, Vol 50 (1), p. 69-108, 1996.

YIN, R. *Case Study Research: Design and Methods*. Applied Social Research Methods Series, Vol, 5. California: Sage Publications, 2005.

### **Legislação:**

Constituição Federal do Brasil, de 10 de outubro de 1988.

Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996.

Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006.

Lei nº 11.494, de 5 de junho de 2007.

Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007.

Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000.

Portaria MPOG nº 42, de 14 de abril de 1999.

Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993.

Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964.