

# 35º Encontro Anual da Anpocs

## **Grupo de Trabalho 25 – Partidos e Sistemas Partidários**

**Título:** Os Partidos de fato fazem diferença? Uma análise comparada do desempenho fiscal dos municípios brasileiros

**Autor:** Pedro Cavalcante (Doutorando em Ciência Política - IPOL/UnB)

## **Introdução**

O presente artigo tem como finalidade investigar a influência de aspectos relativos à dinâmica do sistema político sobre a atuação dos governos locais no Brasil. Mais especificamente, o objetivo é analisar se esses fatores, sobretudo os partidários, fazem diferença no desempenho fiscal das prefeituras.

Do ponto de vista teórico, o artigo se fundamenta no debate sobre a importância da política na explicação de processos e resultados das ações governamentais. A pergunta dessa discussão analítica é: o que, afinal, determina as políticas públicas? Esta questão já faz parte do campo de estudo comparado das políticas públicas (*comparative policy analysis*) desde os anos 50.

A aplicação dessa estratégia conceitual e metodológica no caso brasileiro se apresenta como um fértil objeto de estudo comparado, haja vista o amplo número de observações oriundas do processo de descentralização que o país passou. Nesse contexto, os municípios passaram a desempenhar papel de destaque, especialmente, no âmbito fiscal, na medida em que aumentaram sensivelmente suas receitas e suas responsabilidades. Apesar dessas condições propícias, os estudos empíricos e sistemáticos acerca da influência da dinâmica política sobre a atuação dos governos são escassos, seja em função do curto período democrático do país ou em razão da predominância de abordagens das causas e determinantes dos diferentes processos de descentralização. No sentido de suprir essa lacuna, o presente artigo se propõe a analisar comparativamente os efeitos da política sobre o desempenho dos governos locais. É importante ressaltar que não se pretende analisar todas as dimensões de desempenho na gestão pública, pois se trata de uma questão bastante complexa. Nessa pesquisa, ela será representada pela atuação fiscal da prefeitura, uma vez que esse enfoque propicia condições de se analisar as diferenças no comportamento dos políticos locais.

Além dessa introdução, o artigo contextualiza as mudanças institucionais estabelecidas pela Constituição de 1988, seus impactos sobre a descentralização fiscal no Brasil, com foco no papel dos governos municipais. Em seguida, as estratégias de mensuração das variáveis dependentes da pesquisa e suas análises descritivas são apresentadas, de modo a expor as disparidades entre os desempenhos dos municípios. Mais adiante, são apresentados o arcabouço teórico no qual a pesquisa se fundamenta, as variáveis explicativas e os modelos estatísticos. Por fim, os resultados das análises empíricas e as considerações finais são debatidos.

## Constituição de 1988 e a Descentralização Fiscal

Após a transição de organização unitária durante a monarquia para um federalismo do tipo dual a partir da primeira Constituição republicana<sup>1</sup>, 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, 1996). 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

---

<sup>1</sup> Para aprofundar sobre a trajetória da tributação no Brasil ver Varsano, R. (1996). A evolução do sistema tributário brasileiro ao longo do século: anotações e reflexões para futuras reformas. *Texto para Discussão*, n. 405, Brasília: Ipea.

discussões da reforma tributária na Assembléia Constituinte de 1986, que de acordo com Luis 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 notório 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 dos 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 juntos 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>2</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.

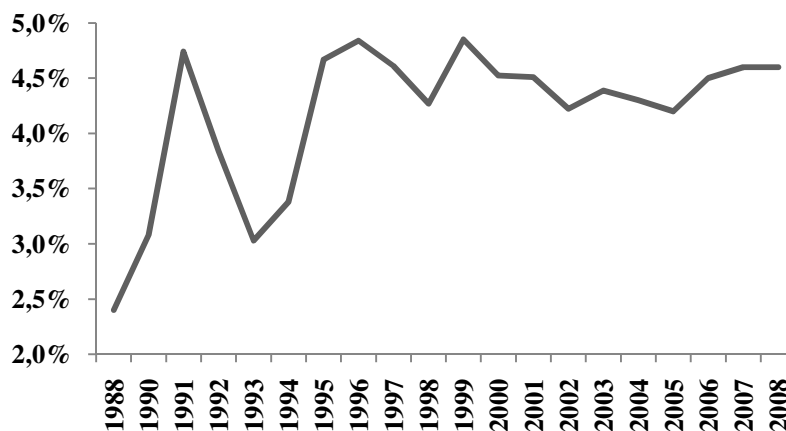
No âmbito da receita, a Constituição manteve nas prefeituras a competência da arrecadação do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS), Imposto sobre Transmissão Inter-vivos (ITBI), além de cobrança das taxas municipais já usuais e de contribuição 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, houve uma variação de 100% na parcela municipal da arrecadação, em relação ao PIB (Varsano, 1996). Nos anos seguintes, o grau de descentralização fiscal, medido pela participação dos governos subnacionais na receita e gasto públicos, também apresentou incremento, como é possível visualizar na figura a seguir:

---

<sup>2</sup> Lei Complementar nº 101 de 04 de maio de 2000.

**Figura 1. Participação do Município 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 se comparado aos demais entes federados, após 1996 se observa estagnação na arrecadação a cargo das municipalidades, girando em torno de 4,5. O cenário se agrava se compararmos internacionalmente, segundo Varsano (1996), o potencial arrecadatório dos governos locais brasileiros ainda é bastante incipiente, seja quando comparado a países com rendas mais baixas, como a Bolívia ou nações que possuem uma extensão territorial menor, mas que apresentam uma desconcentração da arrecadação tributária bem maior, como a Polônia.

A despeito dos avanços institucionais pós-88, 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 “negligencia” 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 das prefeituras 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 o repasses são calculadas de acordo com o volume arrecadado em cada município (Arretche, 2004; Souza, 2004).

Do lado da despesa, o texto constitucional também 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 e saneamento, 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, 1995; Affonso e 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).

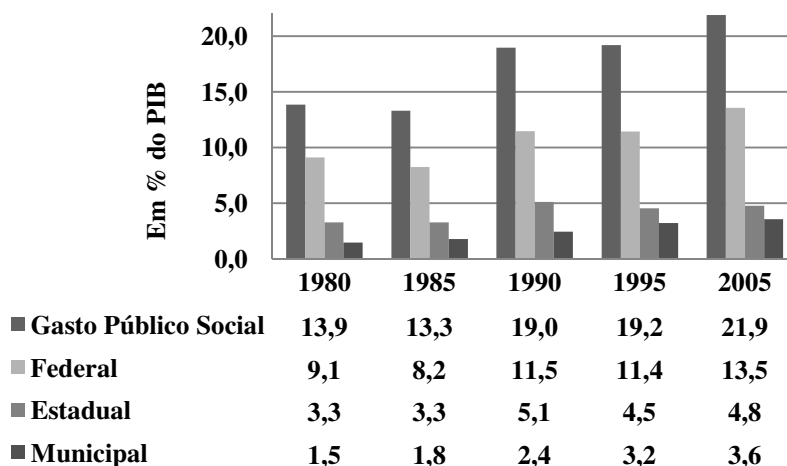
Embora considerável parcela dos recursos esteja vinculada a determinadas políticas, a atuação dos municípios não apenas se expandiu na implementação e gestão dos programas sociais, como também as prefeituras têm ampliado a participação no financiamento, como demonstra a evolução do Gasto Público Social (GPS)<sup>3</sup> ilustrado a seguir:

---

<sup>3</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”.



**Figura 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>4</sup>. Segundo Castro *et al* (2008), o gasto público social no Brasil continua vinculado ao ciclo econômico, todavia, em menor proporção do que no período anterior à CF 88.

Ademais, o aspecto que mais chama 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% 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, 2004; 2009). Enquanto que a

<sup>4</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).

variabilidade dos gastos sociais entre as prefeituras é, normalmente, vinculada ao porte e condições socioeconômicas das municipalidades. Porém, assim como no 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 torna abre espaço para a investigação científica sobre o impacto da dinâmica política sobre comportamento dos tomadores de decisão.

### **Medindo Desempenho Fiscal**

Conforme ficou claro na discussão anterior, a análise do desempenho fiscal não é uma tarefa simples, haja vista a diversidade de questões subjacentes, sobretudo, em um contexto de relações intergovernamentais complexas como no Brasil. As abordagens acerca do tema utilizam formas variadas para mensurar a atuação dos governos subnacionais que podem englobar, no lado da receita, 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), do lado da despesa, foco nos níveis de gastos das funções orçamentárias da área social (Sakurai, 2009; Ribeiro, 2006). De acordo com os objetivos desse estudo 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.

Os dados financeiros são provenientes do relatório Finanças do Brasil (Finbra – Dados Contábeis dos Municípios), disponibilizado anualmente pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN)<sup>5</sup> e o universo da pesquisa compreende cerca de 5.530 municípios que declaram informações fiscais ao menos um ano no período de 2005 a 2008 (99% da totalidade do país)

Do ponto de vista da receita, a variável a ser explicada ou dependente é *arrecadação própria* que possibilita medir a capacidade ou nível de esforço do gestor municipal em exercer seu poder tributário de modo a gerar recursos em seu território para a implementação e gestão das políticas públicas. Seguindo a metodologia de Arretche *et al* (2007), o indicador consiste na razão das receitas tributárias de competência municipal<sup>6</sup> (RTM) sobre o total dos principais

---

<sup>5</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. A extração foi realizada em julho de 2011.

<sup>6</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.

componentes da receita disponível<sup>7</sup>, isto é, as transferências compensatórias e distributivas<sup>8</sup> mais a própria RTM.

**Tabela 1. Relação de componentes da variável Arrecadação Própria**

Dimensão	Componentes
Receita Tributária Municipal	ISS
	IPTU
	ITBI
	Taxas
	Contribuição de Melhoria
	Contribuições Sociais
	Contribuições Econômicas
Transferências Compensatórias e Distributivas	Cota do Fundo de Participação dos Municípios (FPM)
	Cota do Imposto sobre a Propriedade Rural (ITR)
	Cota do Imposto sobre Operações de Crédito (IOF)
	Cota da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (Cide)
	Cota do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA)
	Cota-parte do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS)

O cálculo é realizado com base na média dos valores declarados nos anos de 2005 e 2008, último mandato dos prefeitos municipais.

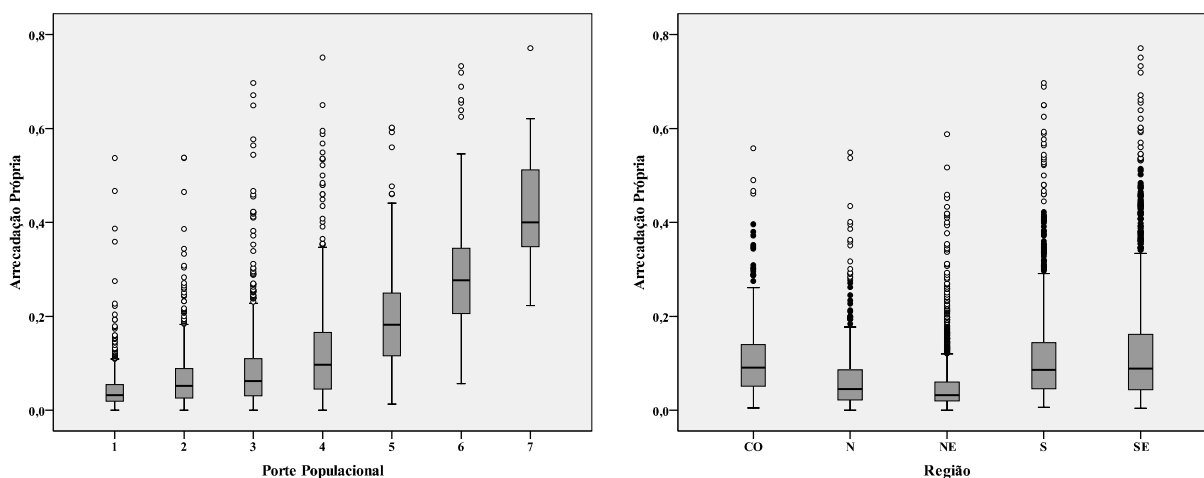
<sup>7</sup> A receita disponível corresponde à totalidade de recursos que o governo recebe como resultado da atuação do sistema legal de transferências (Prado, 2001), entretanto, foram excluídos as transferências seletivas, isto é, direcionadas exclusivamente para o financiamento de políticas setoriais como Fundeb e SUAS. Além das transferências compensatórias relativas aos royalties, Lei Kandir e IPI - exportação, uma vez que suas regras de partilha não são uniformes para todos os municípios.

<sup>8</sup> Essas transferências federais são calculadas da seguinte forma: FPM é composto por 23,5% do Imposto de Renda e do Imposto de Produtos Industrializados; o repasse do ITR representa 50% desse imposto, caso o município não opte em coletar 100% do tributo e; 70% do IOF é destinado aos municípios de origem. Quanto às transferências estaduais: 25% do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS); 50% do IPVA (Imposto Sobre a Propriedade de Veículos Automotores) e; 25% da parcela estadual da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (Cide).

$$\text{Arrecadação Própria} = \frac{\text{Receita Tributária Municipal (RTM)}}{\text{RTM} + \text{Transferências Compensatórias e Distributivas}}$$

A análise descritiva do desempenho das prefeituras indica a variabilidade esperada e prevista na literatura (Arretche *et al*, 2007; Prado, 2001; Souza, 2004; Orair & Alencar, 2010). Ao recortar por porte populacional<sup>9</sup> e por macroregião, a distribuição dos dados no período analisado confirma que o esforço arrecadatório dos municípios varia significativamente. Quanto ao porte, os dados confirmam a tese de que quanto maior o município, maior a parcela das receitas próprias sobre o orçamento, que normalmente é atrelado ao dinamismo econômico da municipalidade. Quanto ao posicionamento regional, os desempenhos indicam que as prefeituras das regiões Norte e Nordeste, historicamente menos desenvolvidas, apresentam os piores resultados. Logo, essas distribuições destacam a necessidade de avançarmos numa análise multivariada dos determinantes da atuação fiscal dos governos locais.

**Figura 3. Arrecadação Própria dos Municípios por porte populacional e região**



Fonte: Finbra/STN.  
Elaboração Própria.

<sup>9</sup> De acordo com a classificação do IBGE os municípios são divididos em sete faixas de população: 1) até 5.000 habitantes; 2) a partir de 5.001 a 10.000; 3) 10.001 a 20.000 habitantes; 4) 20.001 a 50.000; 5) a partir de 50.001 a 100.000 habitantes; 6) 100.001 para 500.000 e; 7) mais de 500.000 habitantes.

No que tange às despesas, as variáveis dependentes são o *gasto social* nas seguintes funções orçamentárias<sup>10</sup>: educação, saúde, assistência social e habitação, bem como o somatório dessas quatro funções sobre o total das despesas<sup>11</sup>. Assim com a variável de arrecadação, o cálculo se baseia na média dos valores declarados nos exercícios financeiros de 2005 e 2008. Seguem as fórmulas de cálculo das variáveis:

$$\text{Gasto Social} = \frac{\text{Despesa nas funções educação, saúde, assistência social e habitação}}{\text{Total das despesas municipais}}$$

$$\text{Gasto Social por função} = \frac{\text{Despesa na função específica}}{\text{Total de despesa por função}}$$

Nesse caso, o indicador não corresponde efetivamente à provisão dos serviços públicos, mas sim ao esforço financeiro que a prefeitura investiu no desenvolvimento da política social, o que propicia condições de mensurar o comprometimento dos gastos da prefeitura nessa dimensão em comparação às demais despesas governamentais. É importante salientar que não é possível delimitar as despesas apenas dos recursos próprios municipais, pois os dados disponíveis não distinguem entre o que é efetivamente verba municipal e dos demais entes federados, estados e União. Isso não impede, todavia, a análise da priorização da alocação de recursos, uma vez que as prefeituras possuem um relativo grau de discricionariedade na gestão orçamentária.

Quanto à 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>12</sup>. A gestão da educação básica (ensinos

---

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

<sup>11</sup> É importante ressaltar 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. Ademais, as informações apresentam um nível de agregação elevado, impedindo observar gastos com programas específicos em cada uma das funções.

<sup>12</sup> Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

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 a finalidade de aumentar o investimento em educação em relação ao PIB, de maneira a reduzir as desigualdades regionais e a melhorar a qualidade dos sistemas públicos de ensino<sup>13</sup>. Ao vincular o repasse de recursos à efetiva prestação de serviços – nesse caso, ao número de matrículas oferecidas por unidade federativa, esses novos arranjos incentivaram a municipalização do ensino fundamental em todo o país, praticamente universalizando o acesso a esse nível de ensino (Franzese & Abrucio, 2009).

Ainda em 1988, foi criado o Sistema Único de Saúde (SUS) e, em 1990, o Congresso Nacional aprovou a Lei Orgânica de Saúde, que detalhou o funcionamento do Sistema. 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>14</sup>. O SUS 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>15</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 do respectivo Tesouro, 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,

---

<sup>13</sup> Balanço da Gestão da Educação 2003-2010, extraído do sítio eletrônico <http://gestao2010.mec.gov.br>.

<sup>14</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>15</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.

municípios e Distrito Federal estão condicionadas à contrapartida destes níveis de governo, em conformidade com as normas legais vigentes<sup>16</sup>.

A partir de meados dos anos 90, emendas constitucionais foram aprovadas, vinculando parte dos recursos transferidos a alocações específicas, em particular para programas de saúde e educação fundamental. Além disso, foram introduzidas limitações ao poder das esferas subnacionais de decidir sobre a aplicação dos recursos. É o caso das Emendas Constitucionais (EC) 14 de 1996 e 53 de 2006 que vincularam recursos federais, estaduais e municipais à educação e da EC 29 de 2000 que aprovou vinculações para programas de saúde.

Em relação à política de assistência social (AS), a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS)<sup>17</sup> regulamentou a Constituição cinco anos depois da sua promulgação, estabelecendo de fato o caráter não-contributivo da política<sup>18</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, 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 co-financiamento dos entes federados (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome [MDS], 2005). Embora a questão ainda não tenha sido regulamentada, a 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.

Por fim, distintamente das demais políticas sociais discutidas, a política habitacional no País não apresentou tantos avanços. O modelo de implementação também possuía centralização

---

<sup>16</sup> Norma Operacional Básica do Sistema Único de Saúde - SUS (Publicada no D.O.U. de 6/11/1996).

<sup>17</sup> Lei nº 8.742 de 7 de dezembro de 1993.

<sup>18</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.

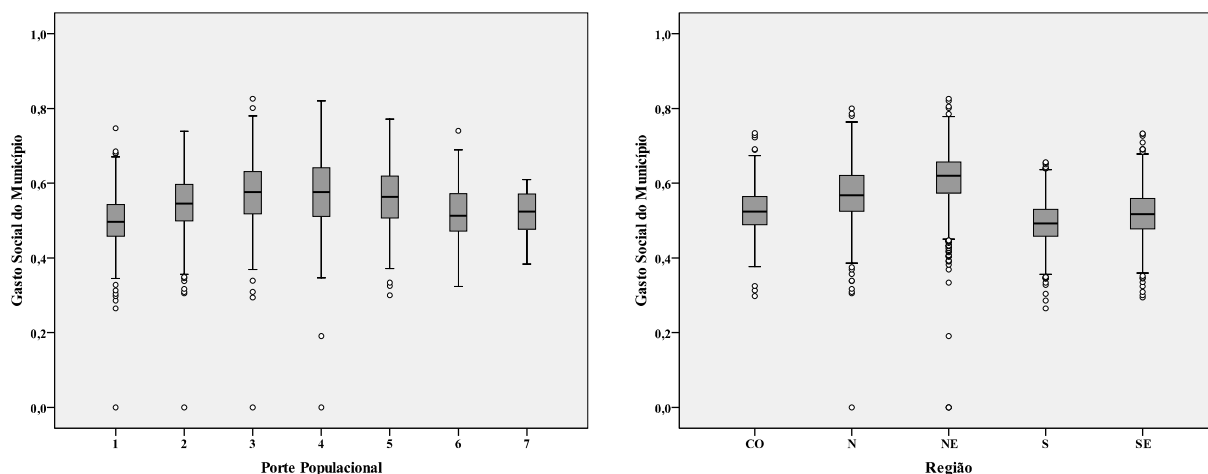
em nível federal desde a criação do Banco Nacional de Habitação (BNH) em 1964 que detinha no Fundo de Garantia de Tempo de Serviço (FGTS) sua principal fonte de financiamento (Arretche, 2000). Com a extinção do banco, o processo de descentralização da política foi iniciado pela desarticulação institucional, 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.

É nítido que as quatro áreas apresentam fases de desenvolvimento diferentes que variam não apenas na questão do financiamento como também nas respectivas estruturas normativas, arranjos operacionais e de relacionamento intergovernamental. De um lado, as áreas de educação e saúde possuem padrões de governança e financiamento bem definidos e historicamente instituídos. Logo, isso se reflete na parcela desses gastos sobre o total das despesas municipais, em média de 30% na educação e 21% na saúde. No sentido oposto, a política habitacional ainda encontra-se em etapa embrionária se comparada aos graus de implementação e estabelecimento de recursos orçamentários, sua média nacional gira em torno de pouco mais de 0,005%. Na etapa intermediária, a assistência social, sem dúvida, avançou no decorrer da década passada, com percentual médio de aproximadamente 4% do dispêndio das prefeituras, uma consequência direta da criação do SUAS.

Tal disparidade entre políticas também se repete quando analisamos a distribuição dos gastos entre municipalidades. Utilizando como exemplo a variável gasto social, isto é, a somatória de todas as quatro sobre as despesas das prefeituras, as variações novamente são evidentes como é perceptível no desvio-padrão de 8%. Contudo, distintamente da arrecadação própria, a distribuição entre portes é bem menos acentuada e não prevalece a relação direta entre tamanho e gasto. Nesse caso, são os portes intermediários que apresentam maiores médias. No que tange ao aspecto regional, a situação também é diferente da dimensão arrecadatória, uma vez que ocorre justamente o oposto, as regiões Norte e Nordeste são as que apresentam maiores percentuais de gasto, o que se justifica devido às condições mais carentes das suas populações. A figura 4 ilustra tais distribuições:



**Figura 4. Gasto social municipal por porte populacional e região**



Fonte: Finbra/STN.  
Elaboração Própria.

### A Política Importa?

Do ponto de vista teórico, este estudo se fundamenta no debate sobre a importância da política na explicação de processos e resultados das ações governamentais. Em outras palavras, investiga-se se estes fatores, mais especificamente, os relativos aos partidos políticos fazem a diferença. Desde os 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 abordagem de múltiplas unidades de análise (*Large N*) de sistemas políticos, seus funcionamento e efeitos.

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

Nos anos 50 e 60, o foco girava em torno das análises da influência do processo político sobre as políticas públicas a partir do relacionamento entre competição intra e inter partidária e a adoção de políticas assistenciais (*welfare policies*). Entretanto, a literatura dava sinais de desânimo quanto à existência de efeitos das 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.

Após um período de ceticismo, os estudos dos anos setenta resgataram a importância da dimensão política, além de ultrapassar a predominância do enfoque nos estados norte-americanos, direciona-se à comparação entre países e governos locais e, também, ampliar o leque de políticas públicas analisadas. Dentre os trabalhos seminais, vale destacar o estudo de Castles e McKinlay (1979), baseados em pesquisa anterior (Castles, 1978), que 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 indicaram que os partidos importam, juntamente com fatores socioeconômicos e a variedade de outros aspectos políticos como, por exemplo, a estrutura política descentralizada.

A questão ideológica também está presente no trabalho de Douglas Hibbs (1977) que 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 direita são amplamente acordadas com os interesses do objetivo econômico e com as preferências subjetivas da base eleitoral que apóia o partido. Segundo Hibbs (1977, p. 1487): “os resultados macroeconômicos não são totalmente endógenos, mas, obviamente, são influenciados em grande medida por escolhas políticas de curto e longo prazo”.

Com unidades de observação semelhantes, David Cameron (1978) investiga as causas da expansão do papel do governo fundamentado em cinco teorias oriundas da economia e da ciência política. No que concerne à influência das variáveis políticas, Cameron (1978) reitera a sua importância sobre a configuração da economia do setor público, em especial, da variável

ideologia do partido de governo, embora a competição eleitoral apresente apenas uma correlação modesta, com o aumento da intervenção estatal na economia.

A complexidade das investigações e consequentes avanços na aplicação das técnicas estatísticas contribuíram para a restauração da relevância das variáveis políticas nos estudos comparados dos determinantes das políticas públicas. Apesar 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.

Nesse contexto, Imbeau, Pétry e Lamari (2001) elaboram uma pesquisa bibliográfica com as principais obras que analisam a influência partidária sobre as políticas públicas 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. 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.

De acordo com essa segunda perspectiva, acadêmicos de diferentes áreas das ciências sociais demonstram em suas pesquisas a importância dos partidos na explicação das decisões governamentais. Dentre estes estudos, cabe destacar as análises de políticas sociais, como os trabalhos de Jennings (1979) e Hwang e Gray (1991) sobre os estados norte-americanos, o estudo de adoção de políticas ambientais em governos locais de Feiock e West (1993), como também as distintas abordagens econômicas comparativas entre países (Hibbs, 1977; Castles & McKinlay, 1979; Cameron, 1978; Alvarez, Garrett & Lange, 1991).

No caso brasileiro, apesar da literatura encontrar-se ainda em uma etapa embrionária, as características políticas e administrativas do nosso arcabouço institucional resultantes do amplo processo de descentralização são bastante propícias ao desenvolvimento desse tipo de estudo comparado. Os trabalhos sobre os determinantes da gestão municipal na saúde (Marques & Arretche, 2002), da adoção de programas de transferência de renda (Coelho, 2010) e dos gastos sociais nos municípios (Ribeiro, 2005) confirmam, em graus distintos, a importância de variáveis políticas nessas abordagens.

A despeito dessas condições favoráveis, os estudos empíricos e sistemáticos acerca da influência da dinâmica política sobre a atuação dos governos são escassos, seja em função do curto período democrático do país ou em razão da predominância de abordagens qualitativas e focadas nas causas e determinantes dos diferentes processos de descentralização (Arretche, 2000; Kaufman & Nelson, 2004; Franceze & Abrúcio, 2009).

## Variáveis e Modelos da Pesquisa

O argumento central da teoria da democracia eleitoral é que as eleições e seus aspectos subjacentes influenciam o comportamento dos políticos locais e, por conseguinte, o desempenho das políticas públicas. Na perspectiva de *accountability*, a democracia tende a produzir governos controlados e responsivos à população, cujos partidos políticos atuam como atores centrais dentro de processo eleitoral livre, justo e frequente. A expectativa é que os resultados eleitorais, as regras partidárias e a ideologia atuem como estímulo e controle para que os políticos desempenhem melhor suas atividades. As eleições possuem como função central propiciar aos cidadãos um momento para realizarem a avaliação dos governantes (Manin, Przeworski & Stokes, 1999). O processo eleitoral, assim, é o principal mecanismo da *accountability*, utilizado pelos eleitores não apenas para punir os atuais ocupantes dos cargos, visão padrão do voto retrospectivo (Key Jr, 1966), mas também para escolher os melhores governantes, sob a ótica do voto prospectivo (Maravall, 1999).

No sentido de aplicar esse debate no caso brasileiro, o presente artigo procura testar, algumas premissas. A primeira delas envolve a variável *Competição Eleitoral*<sup>19</sup>, sem dúvida, o fator mais utilizado pela literatura, seja como os trabalhos precursores (Key Jr, 1953; Dawson & Robinson, 1963; Dye, 1965) que focavam na competição intrapartidária, ou os mais atuais que enfatizam no nível de disputa entre legendas (Cameron, 1978; Cleary, 2007). Espera-se que o

---

<sup>19</sup> Existem diversas formas de se calcular a competição eleitoral, mas o método mais utilizado é o Número Efetivo de Partidos (NEP) que ganhou uma versão mais sofisticada elaborada por Grigori Golosov (2010):

$$N_p = \sum_{i=1}^x \frac{1}{1 + \left(\frac{S_1}{S_i}\right)^2 - S_i}$$

( $N_p$  : indicador de competição político-partidária por ano eleitoral,  $S_1$ : é a maior componente, ou seja, a maior proporção na divisão de votos partidários,  $S_i$  : é a outra ou outras componente(s) de proporção na divisão de votos partidários,  $x$  : é a menor componente, ou seja, a menor proporção na divisão de votos partidários). São utilizados dados de três eleições municipais (1996, 2000 e 2004).

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*.

Um segundo aspecto central na literatura de determinantes das políticas públicas é o impacto da *Ideologia* do Partido do Prefeito sobre o desempenho dos governos. Para tanto, são utilizadas as estimativas de posicionamento ideológico de Power e Zucco Jr (2008)<sup>20</sup> e a expectativa é que quanto mais tempo a prefeitura tenha sido governada por partidos de esquerda, mais intervencionista é sua postura (Downs, 1957), seja arrecadando mais ou gastando mais verbas nas políticas sociais.

Quanto às legendas partidárias, mais especificamente, de acordo com Keefer (2005, p. 29): “partidos políticos programáticos têm um efeito significativo nas políticas governamentais e esse efeito é relacionado à habilidade dos atores políticos em fazer promessas pré-eleitorais críveis”. Partidos institucionalizados, nacionais e programáticos costumam exercer impacto positivo sobre a qualidade das políticas públicas (Stein *et al*, 2007). Para testar essas premissas, a pesquisa utiliza as duas principais legendas do país, *PT* e *PSDB*, que nas últimas duas décadas apresentam mais nitidamente essas características como também vêm bipolarizando as disputas em nível nacional e nos principais estados da federação. Logo, a finalidade é testar se isso se reflete no desempenho fiscal das prefeituras governandas por estes partidos.

As variáveis *Prefeito do partido do Governador* e *Prefeito de partidos da Base do Executivo federal*<sup>21</sup> visam captar a influência do alinhamento partidário, isto é, se as diferenças políticas entre os chefes dos executivos facilitam ou atrapalham a cooperação em torno da gestão pública, conforme a literatura indica (Cox & McCubbins, 1986; Arretche & Rodden, 2004). Devido ao fato da continuidade de um partido no governo supostamente gerar mais experiência na gestão das políticas públicas e ter impacto na explicação dos seus resultados, será testada a variável *Partido Reeleito*.

Outro fator crucial na análise das políticas públicas é o papel do Legislativo. Os estudos, embora predominantemente focados na esfera nacional, demonstram que as legislaturas como

---

<sup>20</sup> A despeito 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. As estimativas são resultantes de *surveys* sobre a percepção dos congressistas acerca do posicionamento ideológico de seus partidos que podem variar de 0 (extrema esquerda) a 10 (extrema direita). Como somente os onze principais partidos possuem medidas, os casos ausentes (263 prefeituras) foram substituídas pelas médias das demais.

<sup>21</sup> Considerando que as eleições municipais e dos governadores e presidente são intercaladas, essas variáveis oscilam de: 0 (nenhum período de alinhamento); 1 (dois anos de alinhamento) e; 2 (mandato inteiro de alinhamento).

também o conjunto das regras formais e informais que pautam a dinâmica do relacionamento Legislativo-Executivo importam no processo decisório (Figueiredo & Limongi, 2006) e, sobretudo, na qualidade das políticas públicas (Stein *et al*, 2007). Apesar das regras políticas e do arcabouço institucional serem uniformes, a configuração da legislatura em um sistema de separação de poderes como o brasileiro, em suas três esferas de governo, podem influenciar a governabilidade, atuando como um ponto de veto ou *veto player*, segundo terminologia de George Tsebelis (2002). Assim, de modo a captar essa dimensão, a variável *Base do Prefeito na Câmara dos Vereadores*<sup>22</sup> é utilizada.

É razoável supor que, assim como nos estudos dos estados norte-americanos, a riqueza das municipalidades no Brasil exerce o desempenho das prefeituras. Em sociedades ricas prevalecem mais condições de tributação, como também maior espaço para ampliação dos gastos sociais. Portanto, a variável *Riqueza Municipal*<sup>23</sup> é a primeira variável de controle da pesquisa.

Em razão da diversidade demográfica e socioeconômica do Brasil, serão utilizadas também como variáveis<sup>24</sup> de controle uma *dummy* para *Municípios do Norte e Nordeste*, outra de *Porte populacional*, *Anos de estudo da população* e *Taxa de Urbanização*. A tabela a seguir apresenta a relação das variáveis independentes, bem como as expectativas dos seus relacionamentos com as variáveis dependentes da pesquisa.

---

<sup>22</sup> A variável é calculada por meio do percentual de vereadores do partido ou da coalizão vencedora das eleições majoritárias. Nesse caso, quanto mais próximo de 100%, maior o apoio que o prefeito teoricamente disporia na Câmara.

<sup>23</sup> Dados de renda per capita municipal referentes ao ano de 2008, disponibilizados pelo IBGE.

<sup>24</sup> As fontes de dados de todas as variáveis de controles são oriundas do IBGE.

**Tabela 2. Relação de Variáveis Independentes e suas Expectativas**

<b>Variáveis Políticas</b>	<b>Expectativa</b>
Competição Eleitoral	(+)
Ideologia	(-)
Prefeituras do PT	(+)
Prefeituras do PSDB	(+)
Partido do Governador	(+)
Base do Executivo federal	(+)
Partido Reeleito	(+)
Base do Prefeito	(+)

<b>Variáveis de Controle</b>	<b>Expectativa</b>
Riqueza Municipal	(+)
Município das regiões Norte e Nordeste	(-)
Porte Populacional	(+)
Anos de Estudo da População	(+)
Taxa de Urbanização	(+)

Com base nesse conjunto de variáveis para explicar o desempenho fiscal dos municípios, a pesquisa utiliza a técnica de regressão múltipla de recorte transversal (*cross-section*) e o seguinte modelo estatístico:

$$Y = \beta_0 + \beta_{pol} X_{pol} + \beta_c X_c + \varepsilon$$

Onde,

Y = medida que representa as variáveis dependentes;

$\beta_0$  = intercepto do Y;  
 $\beta_{pol}$  e  $\beta_c$  = coeficientes parciais de regressão;  
 $X_{pol}$  = matriz de variáveis políticas;  
 $X_c$  = matriz de variáveis de controle;  
 $\varepsilon$  = resíduo ou parte inexplicável do modelo;

O universo dessa investigação compreende quase a totalidade dos municípios brasileiros. As bases de dados são oriundas de instituições oficiais de governo, o que se presume serem mais confiáveis e, logo, com menores margens de erros das predições. Vale ressaltar, ainda, que a opção pela estratégia comparada entre unidades subnacionais apresenta vantagens metodológicas significativas. No caso brasileiro, conta-se com o enorme número de unidades observacionais que compartilham o mesmo conjunto de regras políticas formais, como o sistema eleitoral e a organização político-administrativa, além da relativa homogeneidade étnica, cultural e histórica. Portanto, permite-se manter constantes determinados fatores institucionais e focar apenas na variação de outras características desejadas (Snyder, 2001), além de propiciar condições de generalização das inferências (King *et al.*, 1994).

### **Análise dos Resultados**

O método de estimação adotado foi o de mínimos quadrados ordinários (MQO) que, objetivamente, minimiza a soma dos quadrados dos resíduos da regressão de modo a maximizar o grau de ajuste do modelo (Wooldridge, 2006). As tabelas seguintes apresentam os coeficientes de determinação dos modelos ( $R^2$ ), os parâmetros de regressão ( $\beta$ ) das variáveis independentes, bem como seus respectivos desvios-padrão entre parênteses.

Com relação à arrecadação própria, primeiramente, vale ressaltar que o teste F para as variáveis políticas apresentou valores acima do seu valor crítico, o que indica que esses fatores em conjunto possuem impacto independente sobre o desempenho fiscal dos municípios, conforme a literatura preconiza (Gray, 1976; Hwang & Gray, 1991; Lewis-Beck, 1977). Mas quais aspectos são de fato influentes e em que magnitudes afetam as variáveis dependentes da pesquisa?

Os resultados da primeira regressão, expostos na tabela 3, demonstram que o modelo de modo geral explica aproximadamente 60% da arrecadação própria do município, uma capacidade



de explicação razoável, haja vista a complexidade dessa variável. Quanto aos parâmetros de estimação, o aspecto que chama atenção inicialmente é o fato das legendas isoladamente (PT e PSDB), bem como a ideologia do prefeito não apresentarem significância estatística, ou seja, não foi possível identificar nenhum padrão de relacionamento entre estas variáveis e a capacidade das prefeituras em angariar recursos próprios. Do mesmo modo, o alinhamento partidário tanto em nível estadual quanto federal também não são fatores relevantes na explicação do desempenho arrecadatário dos governos locais, o que é compreensível, uma vez que a coleta de impostos nos municípios não depende do funcionamento das relações intergovernamentais.

Por outro lado, as demais variáveis que refletem a dinâmica do sistema político local possuem significância estatística e convergem com as expectativas teóricas e da pesquisa. Um incremento de um ponto no número efetivo de partidos, indicador de competição eleitoral, tem um efeito de 0,021 sobre a arrecadação própria de tributos, enquanto que um aumento de um ponto no percentual da base de apoio do prefeito tende a refletir na elevação de 0,019 nessa variável dependente. Em síntese, quanto mais acirrada são as eleições para o cargo de prefeito, maior a propensão do prefeito em aumentar os recursos disponíveis para a sua gestão, assim como o aumento do número de vereadores da base do Executivo tende a propiciar mais condições para a tributação em nível local. Quanto ao partido reeleito, os resultados confirmam a tese de que a continuidade do mesmo grupo político ao menos nesse caso exerce efeitos positivos.

Contudo, os fatores ambientais ou ecológicos são superiores na explicação do desempenho municipal, o que vai ao encontro da literatura da década de 60 (Dawson & Robinson, 1963; Dye, 1966; Hofferbert, 1966). Como prevíamos, todas as variáveis de controle possuem significância estatística, embora seus efeitos sejam variados. Surpreendentemente, a riqueza do município não possui impacto efetivo, uma vez que seu coeficiente é bem próximo de zero, embora o fato de fazer parte das regiões Norte e Nordeste, regiões menos desenvolvidas do país, reflita de forma negativa nos resultados da tributação em nível local. O nível de urbanização do município também apresentou relação negativa, o que contraria o senso comum de que quanto mais urbanizado mais o município tende a possuir um setor econômico mais dinâmico e, por conseguinte, propiciar mais condições de tributação. Por fim, a variável educacional, uma *proxy* de desenvolvimento social, e o porte populacional são os fatores que

mais afetam a arrecadação própria do município, conforme a literatura sugere (Prado, 2001; Arretche *et al*, 2004; Souza, 2004).

**Tabela 3. Determinantes do Desempenho Fiscal dos Municípios - Arrecadação Própria**

Variáveis	B
Competição Eleitoral	0,021*** (-0,002)
Ideologia	0,00 (-0,001)
PT	0,002 (-0,004)
PSDB	-0,002 (-0,003)
Base Presidente	-0,001 (-0,001)
Partido do Governador	0,002 (-0,001)
Partido Reeleito	0,007*** (-0,002)
Governabilidade do Prefeito	0,019*** (-0,004)
Riqueza do Município	0,000*** (0,000)
Norte e Nordeste	-0,021*** (-0,002)
Porte Populacional	0,030*** (-0,001)
Anos de Estudos	0,028*** (-0,001)
Urbanização	-0,012*** (-0,004)
Constant	-0,148*** -0,009
	$R^2$ 0,044
	N 5537

Significância estatística: \* P-valor < 0,1; \*\* < 0,05; \*\*\* < 0,01.

No que tange à dimensão do gasto municipal (tabela 4), os resultados são em certa medida distintos, mas assim como no modelo anterior, os testes F restrito às variáveis políticas também é estatisticamente significativo e com valores acima do seu valor crítico. Entretanto, os efeitos da dinâmica política são bem mais modestos. Com exceção da educação, os demais

modelos possuem baixa capacidade de explicação do desempenho municipal como um todo, considerando que seus coeficientes de determinação ( $R^2$ ) são bem inexpressivos.

**Tabela 4. Determinantes do Desempenho Fiscal dos Municípios – Gasto Social**

Variáveis	Gasto Social	Educação	Saúde	Assistência	Habitação
Competição Eleitoral	-0,002 (0,002)	0,002 (0,002)	0,003 (0,002)	-0,002*** (0,001)	-0,000 (0,000)
Ideologia	0,002 (0,001)	0,002** (0,001)	0,000 (0,001)	-0,000*** (0,000)	-0,000 (0,000)
PT	-0,001 (0,004)	-0,002 (0,003)	0,001 (0,003)	-0,000 (0,001)	0,000 (0,001)
PSDB	0,011*** (0,003)	0,005** (0,003)	0,000 (0,002)	0,003*** (0,001)	-0,000 (0,000)
Base Presidente	0,001 (0,001)	0,001 (0,001)	-0,001 (0,001)	0,000 (0,000)	-0,000 (0,000)
Partido do Governador	-0,005*** (0,001)	-0,001 (0,001)	-0,003*** (0,001)	0,000 (0,000)	-0,000** (0,000)
Partido Reeleito	-0,007*** (0,002)	-0,001 (0,002)	-0,005*** (0,001)	-0,001*** (0,001)	0,000** (0,000)
Governabilidade do Prefeito	-0,007* (0,004)	-0,023*** (0,004)	0,008*** (0,003)	0,007*** (0,001)	0,002*** (0,001)
Riqueza do Município	0,000*** (0,000)	0,000*** (0,000)	0,000*** (0,000)	0,000 (0,000)	0,000*** (0,000)
Norte e Nordeste	0,043*** (0,002)	0,032*** (0,002)	0,002 (0,002)	0,008*** (0,001)	0,001*** (0,000)
Porte Populacional	0,017*** (0,001)	0,017*** (0,001)	0,003*** (0,001)	-0,002*** (0,000)	-0,000*** (0,000)
Anos de Estudos	-0,024*** (0,001)	-0,023*** (0,001)	0,000 (0,001)	-0,000 (0,000)	0,000 (0,000)
Urbanização	0,016*** (0,004)	-0,015*** (0,003)	0,012*** (0,003)	0,018*** (0,001)	0,002*** (0,001)
Constant	0,579 (0,009)	0,342 (0,008)	0,196 (-0,006)	0,037 (0,003)	0,004 (0,001)
$R^2$	0,44	0,44	0,04	0,09	0,00
N	5537	5537	5537	5537	5537

Significância estatística: \* P-valor < 0,1; \*\* < 0,05; \*\*\* < 0,01.

Quanto à competição eleitoral e ideologia, os resultados, em suma, são insignificantes do ponto de vista estatístico. Mesmo nos casos em que as variáveis apresentam p-valor significativo, na prática seus efeitos são residuais. Em relação às legendas partidárias, prevalece uma clara distinção entre PT e PSDB, sendo o fato do prefeito ser do primeiro partido não demonstra

nenhum efeito sobre o gasto social, enquanto os governantes locais do segundo apresentam impacto positivo na educação e assistência e, conseqüentemente, nos gasto social geral. Esse resultado chama a atenção, tendo em vista o comprometimento historio dos Partidos dos Trabalhadores com a política social, o que não é perceptível nessa abordagem.

Novamente, o alinhamento com o governo federal não tem impacto sobre o desempenho municipal, corroborando assim a perspectiva de impessoalidade nos critérios estabelecidos para as transferências intergovernamentais. Todavia, no âmbito do relacionamento intra-estadual, o gasto geral e na saúde apresentam uma situação inusitada na qual ser do partido do governador exerce impacto negativo sobre o % do gasto no orçamento municipal. Do mesmo sentido, o fato do partido se reeleger também sugere que a continuidade nesse caso é prejudicial aos dispêndios sociais, algo também contrário às expectativas. Nessa situação, pode-se inferir que os partidos que se mantêm no poder tendem a transferir parte dos recursos para outras áreas, porém essa suposição requer pesquisas futuras. Ainda na esfera política, a variável governabilidade traz resultados contraditórios na medida em revela efeitos negativos na educação e positivos nos demais setores embora mais fracos.

No que tange às variáveis de controle, novamente, a questão da renda do município mesmo estatisticamente significativa não exerce influência de fato no desempenho dos governos locais. Os municípios do Norte e Nordeste, com exceção da saúde, apresentam maiores dispêndios proporcionalmente na área, o que pode ser vinculado ao argumento da necessidade, isto é, a maior parcela da população pobre encontra-se nessas regiões, portanto, os gastos podem ser resultantes das demandas da população. Por outro lado, podemos supor também que essas prefeituras destinam mais para essas áreas em função de boa parte desses recursos já possuírem destinações pré-definidas e da obrigação de percentual mínimo na educação. As demais variáveis de controle também possuem impactos diferentes e relações ora positiva ora negativa, variando de acordo com as políticas sociais. Contudo, mais uma vez a intensidade dos efeitos de fatores ambientais é mais forte do que os fatores de ordem política.

### **Considerações Finais**

A análise dos determinantes do desempenho fiscal no Brasil, sem dúvida, não consiste em uma tarefa trivial. Além das dimensões continentais e da enorme e diversificada população brasileira, as transformações institucionais que o país vem passando nas últimas décadas,

sobretudo, pós CF/88, tornam a abordagem analítica bastante difícil. Por esta razão, o presente artigo procurou contextualizar o processo de descentralização tributária e abordar o comportamento fiscal das prefeituras tanto sob ótica das receitas quanto da despesa.

É importante ressaltar as limitações impostas aos estudos de finanças e políticas públicas função das limitações das informações, especialmente, em nível local que envolvem, por exemplo, a possibilidade de inconsistências nos dados declarados e a ausência de registro por determinados entes. Mesmo se tratando de informações contábeis oficiais, declaradas pelos entes da Federação com a ratificação dos prefeitos, os demonstrativos estão passíveis de erros de preenchimento ou mesmo de classificação. Entretanto, a despeito das dificuldades inerentes desse tipo de análise, a pesquisa alcançou seu objetivo na medida em que foi testada empiricamente a hipótese central acerca do impacto da política, em especial dos partidos políticos, sobre o comportamento dos gestores locais.

Em síntese, os resultados empíricos trazem algumas constatações relevantes. Primeiro, as variáveis políticas, embora menos importantes do que à dimensão ambiental ou ecológica, exerce influência sobre a determinação do desempenho fiscal das prefeituras. Segundo, tais efeitos são bem mais perceptíveis quando analisado o lado da receita, isto é, o exercício de arrecadação, o que pode ser produto da menor rigidez imposta pelo ordenamento legal quando comparado com a dimensão das despesas. Ademais, assim como prevê os trabalhos desse campo de estudo há décadas (Hwang e Gray, 1991), verificou-se que a variação do impacto político sobre as políticas públicas também é afetado pelas características de cada área. Essa constatação é pertinente, em especial no caso brasileiro, cujos arcabouços institucionais e estruturas de funcionamento das políticas sociais são bastante variados, com nuances que exercem efeitos diretos sobre o grau de discricionariedade das prefeituras na tomada de decisões alocativas.

Com efeito, a pesquisa contribui como alternativa à compreensão do impacto do sistema e dos partidos políticos sobre os resultados da ação governamental. Não obstante, cabe salientar que um possível caminho a ser seguido no campo de estudo é o direcionamento das investigações para análises de dados longitudinais ou séries temporais. Tais estratégias incorporam as mudanças no decorrer do tempo, fatores inerentes ao comportamento dos governos e dos políticos e, assim tendem a ampliar as condições de se prover inferências mais consistentes e precisas acerca desse fenômeno tão dinâmico.

## Referências Bibliográficas

- Affonso, R. & Silva, P. (1996). *Descentralização e políticas sociais*. São Paulo: FUNDAP.
- 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, 2000. p. 35-56.
- Almeida, M. H. T. (1996). Recentralização a Federação? *Revista de Sociologia Política*. Nº 24, p. 29-40, junho de 2005.
- Alvarez, M., Garrett, G. & Lange, P. (1991). Government Partisanship, Labor Organization, and Macroeconomic Performance. *The American Political Science Review*, Vol. 85, No. 2, pp. 539-556.
- Arretche, M. (2000). *Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização*. São Paulo: FAPESP.
- \_\_\_\_\_. (2004) Federalismo e Políticas Sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. *São Paulo em Perspectiva*. 18(2), pp. 17-26.
- Arretche, M. & Rodden, J. (2004). Política Distributiva na Federação: Estratégias Eleitorais, Barganhas Legislativas e Coalizões de Governo. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro: Vol. 47, Nº 3, pp. 549-576.
- Arretche, M., Vazquez, D. & Fusaro, E. (2007). *Capacidade Administrativa, Déficit e Efetividade da Política Habitacional*. Brasília: Ministério das Cidades.
- Botelho, R. (2002) *Determinantes do comportamento fiscal dos estados brasileiros*. Dissertação (Mestrado) - Instituto de Pesquisas Econômicas – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade – Universidade de São Paulo.
- Blomquist, W. (1999). The Policy Process and Large N-Comparative Studies. In Sabatier, P. (ed.) *Theories of the Policy Process*. New York: Westview Press.
- Cameron, D. (1978) The Expansion of the Public Economy: A Comparative Analysis. *The American Political Science Review*, Vol. 72, No. 4, pp. 1243-1261.
- Castles, F. (1978). *The social democratic image of society*. London: Routledge & Kegan Paul.
- Castles, F. & McKinlay, R. (1979). Does politics matter? An analysis of public welfare commitment in advanced democratic states. *European Journal of Political Research* 7(2), pp. 169-186.
- Cleary, M. (2007). Electoral Competition, Participation, and Government Responsiveness in Mexico. *American Journal of Political Science*. Vol. 51, 2, pp. 283-299.
- Coelho, D. (2010). Competição 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 13º Congresso do BIEN*, São Paulo.
- Cossio, F. (2001). O comportamento fiscal dos estados brasileiros e seus determinantes políticos. *Economia*, v. 2, n. 1, p. 207-258.
- Cox, G. & McCubbins, M. (1986). Electoral Politics as a Redistributive Game. *Journal of Politics*. Vol. 48, p. 370-389.

- Dawson, R. & Robinson, J. (1963). Interparty Competition, Economic Variables, and Welfare Policies in the American States. *Journal of Politics*, 25, pp. 265-289.
- Draibe, S. (1990). 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, v.4.
- \_\_\_\_\_. (2004). Federal Leverage in a Decentralized System: Education Reform in Brazil. In Kaufman, R. & Nelson, J. M. (eds). (2004). *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, pp. 375-406.
- Downs, A. (1957). *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper.
- Dye, T. (1966). *Politics, Economics, and the Public: Policy Outcomes in the American States*. Chicago: Rand McNally, 1966.
- Feiock, R. & West, J. (1993). Testing Competing Explanations for Policy Adoption: Municipal Solid Waste Recycling. *Political Research Quarterly*, Vol. 46, No. 2, pp. 399-419.
- Figueiredo, A. & Limongi, F. (2006). 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.
- Franzese, C. & Abrucio, F. (2009) 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*, pp. 25-42. Brasília: ENAP.
- Golosov, G. (2010). The Effective Number of Parties: a new approach. *Party Politics*, vol 16. No.2: 171-192
- Gray, V. (1976). Models of Comparative State Politics: A Comparison of Cross-Sectional and Time Series Analyses. *American Journal of Political Science*, 20, pp. 235-56.
- Hofferbert, R. (1966) The Relation Between Public Policy and Some Structural and Environmental Variables in the American States. *The American Political Science Review*, 60, pp. 73-82.
- Hwang, S. & Gray, V. (1991). External Limits and Internal Determinants of State Public Policy *The Western Political Quarterly*, Vol. 44, No. 2, pp. 277-298.
- Hibbs, D. (1977). Political Parties and Macroeconomic Policy. *The American Political Science Review*, Vol. 71, No. 4, pp. 1467-1487.
- Imbeau, L. Pétry, F. & Lamari, M. (2001). Left-right parties ideology and government policies: a meta-analysis. *European Journal of Political Research*, 40, pp. 1-29.
- IPEA.(2009) *Políticas Sociais: acompanhamento e análise, Vinte Anos da Constituição Federal*. Brasília.
- \_\_\_\_\_. (2011). 15 anos de gasto social federal notas sobre o período de 1995 a 2009. *Comunicados do IPEA*, N° 98.
- Jennings, E. (1979). Competition, Constituencies, and Welfare Policies in American States. *The American Political Science Review*, Vol. 73, No. 2, pp. 414-429.

- Kaufman, R. & Nelson, J. M. (eds). (2004). *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, pp. 375-406.
- Keefer, P. (2005). Programmatic parties: Where do they come from and do they matter? *Development Research Group*. The World Bank: September.
- Key Jr, V. O. (1953). *Southern Politics in State and Nation*. New York: Alfred A. Knopf.
- \_\_\_\_\_. (1966). *The Responsible Electorate: Rationality in Presidential Voting, 1936-1960*. Cambridge, Mass.: The Belknap Press of Harvard University Press.
- King, G., Keohane, R. and S. Verba. (1994). *Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research*. Princeton (NJ): Princeton University Press.
- Kinzo, M. D. (2004) Partidos, Eleições e Democracia no Brasil pós-1985. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 19, n.54.
- Lewis-Beck, M. S. (1977). The Relative Importance of Socioeconomic and Political Variables for Public Policy. *American Political Science Review*, 71, pp. 559-566.
- Medeiros, M. (2001) 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.
- Manin, B., Przeworski, A. & Stokes, S. (1999). Elections and representation. In: Manin, B., Przeworski, A. & Stokes (Org.) *Democracy, accountability and representation*, Cambridge: Cambridge University, 1999, pp. 29-54.
- Maravall, J. M. (1999) Accountability and manipulation. In: Manin, B., Przeworski, A. & Stokes (Org.) *Democracy, accountability and representation*, Cambridge: Cambridge University, 1999, pp. 154-196.
- Marques, E. & Arretche, M. (2002). Municipalização da saúde no Brasil: diferenças regionais, poder do voto e estratégias de governo. *Ciência e Saúde Coletiva*. 7 (3), pp. 455-479.
- Martins, L.G. (2000). A questão fiscal municipal na Constituição de 88. *Cadernos Metrópole*, São Paulo, n.3.
- MEC (2011). Balanço da Gestão da Educação 2003-2010, extraído do sítio eletrônico <http://gestao2010.mec.gov.br>.
- Ministério da Educação (2010). Balanço da Gestão da Educação 2003-2010. Acessado em 10 de abril, 2011, de <http://gestao2010.mec.gov.br>.
- Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (2005). Política Nacional de Assistência Social – PNAS e Norma Operacional básica NOB - SUAS. Brasília, DF.
- Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (2009). Financiamento da Assistência Social no Brasil. *Caderno SUAS*, 4 (4). Brasília.
- Mora, M. & Varsano, R. (2001). Fiscal decentralization and Subnational fiscal autonomy in Brazil: some facts of the nineties. *Texto para Discussão* Nº 854, IPEA.
- Moreno, C. (2003). Fiscal Performance of Local Governments in Mexico: The Role of Federal Transfers. *CIDE Working Paper* no. 127.



- Orair, R. & Alencar, A. (2010). Esforço Fiscal dos Municípios: indicadores de condicionalidade para o sistema de transferências intergovernamentais. Brasília: XV Prêmio Tesouro Nacional.
- Power, T. & Zucco Jr, C. (2009). Estimating Ideology of Brazilian Legislative Parties, 1990-2005: A Research Communication. *Latin American Research Review*, Volume 44, Number 1.
- Prado, S. (2001) *Transferências fiscais e financiamento municipal no Brasil*. Projeto Descentralização Fiscal e Cooperação Financeira Intergovernamental. Ebap/Fundação Konrad Adenauer, (Relatório de Pesquisa).
- Putnam, R. (1999). *Comunidade e Democracia: A experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro, FGV.
- Ribeiro, L. (2005). *Partidos e Políticas Sociais nos Municípios Brasileiros (1996-2003)*. Tese de doutorado defendida no Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro – IUPERJ.
- Sakurai, S. (2009). Ciclos Políticos nas Funções Orçamentárias dos Municípios Brasileiros. *Est. econ.*, São Paulo, 39(1): 39-58, jan-mar.
- Snyder, R. (2001). Scaling Down: The Subnational Comparative Method. *Studies in Comparative International Development*, 36 (Spring): 93-110.
- Souza, C. (2004). Governos locais e gestão de políticas sociais universais. *São Paulo em Perspectiva*. São Paulo, 18(2), pp. 27-41.
- \_\_\_\_\_. (2005). Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. *Revista de Sociologia e Política*. Curitiba, v. 24, n. 24, pp. 105-122.
- Stein, E. et al. (2007). *A Política das Políticas Públicas*. Rio de Janeiro: Elsevier.
- Tsebelis, G. (2002). *Veto Players: How Political Institutions Work*. Princeton (NJ): Princeton University Press.
- Varsano, R. (1996). A evolução do sistema tributário brasileiro ao longo do século: anotações e reflexões para futuras reformas. *Texto para Discussão*, n. 405, Brasília: Ipea.
- Wooldridge, J. M. (2006). *Introdução à econometria: uma abordagem moderna* (2ª ed.). São Paulo: Thompson.

### **Legislação:**

- Constituição Federal do Brasil, de 10 de outubro de 1988.
- 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 4.320, de 17 de março de 1964