

ELITES POLÍTICAS, IDEOLOGIA E GASTO PÚBLICO NAS PEQUENAS CIDADES BRASILEIRAS^{1,2}

Willson Gerigk³

Adriano Codato⁴

O artigo estuda o gasto público nos municípios brasileiros com menos de 5 mil habitantes para determinar se a ideologia política, tomando como indicador o partido político do prefeito, exerceu influência sobre as decisões do administrador municipal. Distinguimos entre políticas públicas reguladas e desreguladas, analisando gastos com educação, administração/planejamento e investimentos. As análises foram realizadas empregando-se a técnica de dados em painel pelo método de efeitos fixos. A amostra é formada pelos municípios que disponibilizaram seus dados na base de dados Finanças do Brasil da Secretaria do Tesouro Nacional (Finbra/STN), entre 2001 e 2012, totalizando 14.039 observações. Os resultados evidenciaram que pertencer a um partido de esquerda, centro ou direita não é um fator de diferenciação sobre os gastos da área de administração/planejamento e de educação em pequenas cidades brasileiras. Entretanto, os gastos com investimentos públicos foram maiores nos municípios brasileiros com menos de 5 mil habitantes quando os governos eram de centro e de direita, quando comparados com os de esquerda.

Palavras-chave: pequenos municípios brasileiros; gastos com educação; gastos administrativos; investimentos públicos locais; ideologia política.

POLITICAL ELITES, IDEOLOGY AND PUBLIC SPENDING IN SMALL BRAZILIAN CITIES

The article analyzes Brazilian municipalities with less than 5 thousand inhabitants to determine if political ideology, taking the political party of the mayor as our indicator, exerted influence on the type of public expense. We separated between regulated and deregulated public policies and analyzed municipal expenditures in education, administration/planning, and public investments. Our research approach is quantitative, and analyses were performed with the panel data technique by the fixed effects method. The sample consisted of municipalities that provided their data to the MF/STN/FINBRA database between 2001 and 2012, totaling 14,039 observations. The results indicate that belonging to a left, center, or right-wing party is not a factor of differentiation over the predictor to estimate expenditures of administration / planning and education in small towns. However, public investment spending was higher in Brazilian municipalities with less than 5 thousand inhabitants when the governments were center and right-wing, compared to the left.

Keywords: small towns; spending on education; administrative expenses; local public investments; political ideology.

JEL: H7; H75; H76.

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/ppe50n3art5>

2. Os autores agradecem as sugestões dos pareceristas à versão anterior deste artigo.

3. Professor da Universidade Estadual do Centro-Oeste do Paraná (Unicentro). *E-mail:* <wgerigk@unicentro.br>.

4. Professor de ciência política na Universidade Federal do Paraná (UFPR) e pesquisador do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). Dirige o Observatório de Elites Políticas e Sociais do Brasil. *E-mail:* <adriano@ufpr.br>.

1 INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 (CF/1988) promoveu um rearranjo no federalismo brasileiro, redistribuindo as responsabilidades quanto às políticas públicas entre as diferentes esferas de governo. Essa reconfiguração implicou uma nova definição de competências na prestação de serviços públicos, na descentralização de políticas básicas e na provisão de mais recursos para as esferas subnacionais, em especial para os entes locais. Isso contribuiu para que o espaço municipal se tornasse o principal ambiente das decisões de governo sobre as pessoas (Almeida, 2001; Arretche, 2003; 2004; 2012; Souza, 2004; 2005).

A retomada da democracia após mais de duas décadas de ditadura militar e as novas especificações quanto à provisão das políticas públicas (*policies*) entre os diferentes níveis administrativos revitalizaram a cena política brasileira em todas as esferas, aumentando as expectativas de que variáveis políticas exercessem efeitos diretos sobre a oferta e a execução de políticas (Sátyro, 2008). Sakurai e Gremaud (2007), Rodrigues (2007), Sakurai (2009), Oliveira e Carvalho (2009), Leite (2010) e Rodrigues (2010) investigaram o comportamento das despesas municipais e seu relacionamento com fatores de ordem política, como, por exemplo, os períodos eleitorais e a ideologia política dos gestores. Coêlho (2010) abordou os efeitos da competição eleitoral no âmbito municipal sobre a oferta de políticas de transferência de renda. Cavalcante (2012; 2013) avaliou os impactos da competição política sobre o desempenho dos governos locais e sobre a provisão de políticas sociais. Arretche e Rodden (2004) e Ferreira e Bugarin (2007) analisaram as influências dos alinhamentos políticos dos governos municipais com os governos federal e estaduais sobre as políticas municipais.

Os resultados desses estudos evidenciaram efeitos distintos em relação aos impactos das variáveis políticas sobre as políticas públicas no nível municipal. Entretanto, as pesquisas disponíveis incluíram o maior número possível de municípios, independentemente do porte populacional (grande, médio, pequeno, muito pequeno), da localização geográfica (região do país) e das suas condições econômicas e sociais, perdendo, assim, as enormes diferenças entre eles. Poucos estudos, como o de Cavalcante (2012), realizaram uma análise considerando a magnitude das cidades.

Entre os três níveis de governo, o nível municipal é o que possui ligações mais diretas com o cidadão, pois assume grande responsabilidade em relação às políticas e à organização dos serviços públicos locais (Sena e Silva, 2007). Isso influi quantitativa e qualitativamente na oferta de políticas, principalmente quando se considera a escassez de recursos financeiros para suprir a demanda existente (Gerigk, 2008).

A gestão dos municípios convive também com outras dificuldades, como a alta dependência de recursos financeiros repassados pela União e por estados, como o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), de um lado, e, de outro, os limites constitucionais exigidos de aplicação de recursos nas áreas de educação e saúde, que representam, respectivamente, 25% e 15% das receitas e dos repasses financeiros originários de impostos. Esses são fatores que restringem a capacidade de manejar as políticas públicas no âmbito local, especialmente nos pequenos municípios.

Pressupondo que as demandas da sociedade por serviços públicos se acentuam à medida que o tamanho dos municípios diminui, este artigo pretende verificar os impactos da “ideologia partidária” sobre as políticas fiscais de administração/planejamento, sobre a política de educação e sobre os gastos com investimentos públicos nos municípios brasileiros com população inferior a 5 mil habitantes. A ideologia partidária foi tomada a partir da filiação dos prefeitos a partidos políticos de esquerda, centro ou direita. Como representações (*proxies*) das políticas públicas reguladas e desreguladas e, ainda, para as análises sobre os investimentos públicos, foram utilizados os gastos orçamentários anuais realizados pelos entes locais entre 2001 e 2012.

Considerando a distinção entre políticas públicas reguladas e desreguladas, este trabalho analisa os gastos com a área de administração/planejamento, exclusivamente custeada por recursos municipais e entendida como uma área de gasto público totalmente desregulada. Seus serviços são destinados a atender as necessidades da própria administração e, de maneira geral, é uma área negligenciada nas pesquisas sobre determinantes das políticas públicas na esfera subnacional.

Investimentos públicos (como a realização de obras) são muito visíveis aos eleitores e, conseqüentemente, motivam os políticos a empreenderem esforços para sempre aumentar esse tipo de gasto. Pelos benefícios que geram à população, pela maior adaptabilidade ao calendário eleitoral, por serem custeados por diferentes fontes de recursos e por estarem mais sujeitos à arbitrariedade do gestor (Orair, Gouvêa e Leal, 2014), essa é uma despesa sujeita a ser usada politicamente.

Em contrapartida, seguindo a linha de pesquisa sobre políticas públicas subnacionais, são analisados também os gastos com educação. Diferentemente da área administrativa, essa é, junto à de saúde, a área de gastos mais regulada, além de contar com um contingente amplo de programas federais que auxiliam na oferta dessas políticas públicas nos municípios.

Identificando os efeitos da ideologia política das elites municipais sobre os gastos realizados pelos pequenos municípios, será possível verificar se a filiação ideológica dos gestores municipais exerceu impacto sobre as políticas públicas reguladas (gastos com educação) e as desreguladas (gastos com

administração/planejamento) e, também, se e em que medida influenciaram os investimentos públicos.

A escolha desse grupo de municípios, além dos poucos estudos exclusivos, deve-se à sua presença na estrutura político-administrativa brasileira: em 2012, dos 5.565 municípios, 1.300 deles contavam com população menor que 5 mil habitantes, ou seja, 23,3% de todas as cidades do país.

Na seção 2, apresenta-se uma explicação didática sobre políticas reguladas e desreguladas no Estado brasileiro e alguns pressupostos da pesquisa. Na seção 3, abordam-se a forma de estimar a ideologia política dos administradores públicos e as características dos pequenos municípios e são apresentadas as hipóteses de pesquisa. Na seção 4, são descritas as características populacionais e orçamentárias dos municípios analisados. Na seção 5, a metodologia da pesquisa é explicitada, e, na seção 6, os efeitos das variáveis políticas são descritos e as hipóteses, testadas. Por fim, na seção 7, os achados da pesquisa são evidenciados.

2 POLÍTICAS REGULADAS E DESREGULADAS

Conforme recorda Arretche (2012, p. 190), políticas reguladas são aquelas por meio das quais a legislação e a supervisão federais limitam a autonomia decisória dos entes subnacionais, estabelecendo os patamares de gastos e a modalidade de execução das políticas. As políticas desreguladas, por sua vez, caracterizam-se pela autonomia do ente público em sua execução.

Educação e saúde são casos de políticas públicas reguladas, consideradas universais e que contam com patamares mínimos de aplicação de valores determinados constitucionalmente. Já nas áreas de habitação, urbanismo e transporte, a regulação é limitada. Há ainda áreas, como as de administração/planejamento, que são totalmente desreguladas. Essas últimas ainda não foram objeto de estudos nas pesquisas brasileiras.

As políticas reguladas, diante do conjunto de regras e procedimentos que disciplinam sua execução, oferecem menos espaço para o gestor municipal exercer sua discricionariedade. São, assim, em princípio, menos influenciadas pelos fatores políticos. As políticas desreguladas estariam, por seu turno, mais suscetíveis à vontade do administrador municipal e às injunções políticas (Cavalcante, 2012) e partidárias.

Nos municípios pequenos, pode-se cogitar que as despesas estejam mais sujeitas à interferência política. Entre as categorias da despesa pública, as que propiciam maior visibilidade às gestões junto aos eleitores são os gastos sociais e os gastos com investimentos públicos. Nesse sentido, tais investimentos exercem forte apelo político no âmbito local e exigem ações tanto administrativas (programação

orçamentária, projetos, licitações etc.) como políticas (aprovação legislativa, captação de recursos, período de realização, entre outros) dos gestores para serem efetivadas.

Evidências empíricas sobre a importância política dos gastos com investimentos públicos na esfera municipal são encontradas em Leite (2010), que investigou a responsabilização dos governos municipais perante os cidadãos (beneficiários das políticas públicas) e o governo federal (transferidor dos recursos) em relação às medidas de assistência social, educação e saúde, entre 1997 e 2004. Um dos achados foi que a taxa de investimentos tem maior impacto eleitoral que a melhoria dos serviços públicos nas áreas de saúde e de educação.

Nesse contexto, pergunta-se: a ideologia política dos prefeitos exerceu influência sobre os gastos com administração/planejamento, educação e investimentos públicos nos municípios brasileiros com população inferior a 5 mil habitantes entre 2001 e 2012?

Na seção 3, esclarecemos o uso do indicador filiação partidária do prefeito como uma aproximação para determinar a ideologia ou a coloração política do gestor municipal.

3 IDEOLOGIA POLÍTICA

Ideologia é uma variável explicativa empregada nas análises de políticas públicas, a fim de detectar possíveis diferenças na sua implementação e/ou no desenvolvimento em razão da orientação programática dos partidos dos governantes. A classificação ideológica normalmente empregada nessas pesquisas leva em conta a forma pela qual os governos gerem a vida econômica.

Para Zucco Junior (2009), esquerda e direita ainda estão claramente associadas a maior e menor intervenção do Estado na economia. Partidos de esquerda tendem a preferir um modelo com Estado dominante a qualquer outro tipo de arranjo. Partidos de direita seriam caracterizados por privilegiar estruturas estatais menores e menos intervenção/regulação, sendo mais entusiastas da liberdade de mercado. Por sua vez, partidos de centro seriam aqueles que optariam por um modelo equilibrado entre Estado e mercado.

Segundo Arvate, Avelino e Lucinda (2008), na literatura da ciência política, há duas linhas de argumentação para se analisar a questão da ideologia partidária. A primeira sustenta que a ideologia teria uma função mais estratégica e menos ligada a princípios abstratos. Os partidos, independentemente de suas prioridades, teriam um comportamento similar quando no governo, sendo que a ideologia afetaria tão somente a escolha de políticas alternativas. De toda forma, quaisquer que fossem essas políticas, elas teriam um único fim: atrair o maior número de eleitores para o partido.

A segunda linha de argumentação classifica os partidos em esquerda e direita assumindo que a ideologia tem forte impacto sobre as políticas públicas, em especial aquelas que privilegiam os setores e/ou eleitores do partido que está no governo (sua “clientela”). Os de esquerda favoreceriam um Estado maior e mais ativo, com interferência no curso da economia. Por sua vez, os partidos de direita buscariam um Estado menor e menos ativo, com o objetivo de interferir o mínimo possível na economia.

Em relação às políticas públicas, Cavalcante (2012) argumentou que os partidos de esquerda apresentariam uma postura mais intervencionista, sendo mais favoráveis ao aumento da tributação e de políticas sociais redistributivas. Os partidos de direita, por sua vez, exibiriam uma postura contrária a essas decisões quando no governo.

Para Tarouco e Madeira (2013), os gastos sociais são medidas redistributivas e, portanto, seriam políticas preferidas por governos de esquerda, enquanto políticas de ajustes fiscais seriam preferidas por governos de centro e de direita. O pressuposto dessa literatura é que tais preferências decorrem dos vínculos dos partidos com as classes sociais: partidos de esquerda representariam classes trabalhadoras e partidos de direita seriam identificados com proprietários e grupos sociais privilegiados.

As pesquisas brasileiras que avaliaram as diferenças de resultado entre os partidos com ideologias classificadas no eixo esquerda-centro-direita, quando no governo, apresentaram resultados distintos e contraditórios, dependendo do nível da administração considerada e da política pública analisada.

Quanto à suposição de que partidos políticos de diferentes concepções ideológicas aplicariam de forma distinta recursos na esfera municipal, Rodrigues (2007), analisando os municípios catarinenses entre 1993 e 2000, concluiu não ser possível afirmar existem diferenças entre governos de esquerda, centro e direita. As diferenças percebidas nos volumes de gastos seriam, na realidade, cíclicas e independeriam da concepção ideológica do partido do prefeito.

Diferentemente, o estudo de Sakurai (2009) sobre os gastos dos municípios brasileiros no período 1990-2005 revelou que os partidos de esquerda e de direita aplicam mais recursos em saúde/saneamento e menos em habitação/urbanismo e educação/cultura do que os de centro. Entretanto, Oliveira e Carvalho (2009), estudando as despesas dos municípios fluminenses entre 1998 e 2006, indicaram que os partidos políticos classificados como de esquerda gastaram mais nas funções de governo como agricultura, habitação e urbanismo do que os partidos de direita.

Cavalcante (2012) analisou o impacto de variáveis relativas ao sistema político sobre os gastos sociais municipais no período 1996-2010 (educação, saúde, assistência social, saneamento e habitação). Os resultados em relação à ideologia partidária

seguem a literatura, ou seja, partidos de esquerda arrecadaram mais impostos e apresentaram melhores resultados nas áreas sociais analisadas, confirmando a existência de diferenças ideológicas na aplicação de recursos entre os municípios.

A pesquisa de Rodrigues (2010) sobre a relação entre ideologia partidária e gastos com investimentos públicos, no período 2005-2008, nos municípios catarinenses com mais de 50 mil habitantes evidenciou homogeneidade dos gastos entre os grupos ideológicos de esquerda, centro e direita.

A principal controvérsia em relação à análise da ideologia partidária em políticas públicas, segundo Sátyro (2008), engloba o problema da existência ou não de resultados discrepantes em razão das diferenças ideológicas entre os partidos no governo. Esse é ainda um problema não resolvido. Assim, testamos e enumeramos, a seguir, três hipóteses neste estudo.

- Hipótese 1: partidos de esquerda são mais “estatistas”, isto é, destinam mais recursos para as políticas de administração/planejamento do que os partidos de centro e de direita (partidos de esquerda tenderiam, devido à sua concepção ideológica, a aumentar a estrutura burocrática local, privilegiando mais a contratação de pessoal do que os partidos políticos de centro e de direita).
- Hipótese 2: partidos de esquerda têm uma atuação política mais “social”, ou seja, aplicam mais recursos em políticas educacionais que os partidos de centro e de direita (supondo que partidos à esquerda no espectro político dão mais ênfase a políticas sociais do que partidos de centro e de direita).
- Hipótese 3: partidos de esquerda são mais “desenvolvimentistas”, pois tendem a destinar maior volume de recursos em gastos com investimentos públicos que os de centro e de direita (considerando a universalidade de bens públicos, espera-se que os partidos de esquerda apliquem maior recursos em investimentos diretos do que aqueles governados pelos de centro e de direita).

Na seção 4, descrevemos as características básicas dos municípios estudados.

4 CARACTERÍSTICAS POLÍTICAS E ORÇAMENTÁRIAS DOS PEQUENOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS

O Brasil contava, em 1999, com 5.507 municípios. Destes, 1.407 (25,5% do total) tinham menos de 5 mil habitantes; 1.309 (23,8%) possuíam entre 5 e 10 mil; 1.355 (24,6%), entre 10 e 20 mil; 1.220 (22,2%), entre 20 e 100 mil; 187 (3,4%), entre 100 e 500 mil; e 29 municípios tinham mais de 500 mil (0,5%). Em 2012, o total de municípios passou a ser de 5.565, 1.300 deles (23,3%) com menos de 5 mil habitantes; 1.210 (21,7%), entre 5 e 10 mil; 1.386 (24,9%), entre

10 e 20 mil; 1.381 (24,8%), entre 20 e 100 mil; 250 (4,5%) de 100 a 500 mil; e 38 (0,7%), acima de 500 mil.⁵

4.1 Pequenos municípios por região do país

A divisão dos pequenos municípios entre as regiões brasileiras não sofreu grandes alterações entre 1999 e 2012 (tabela 1). Foram criados 58 novos municípios (29 na região Sul, 20 na Centro-Oeste, 7 na Nordeste e 2 na Sudeste). No Norte, dos 449 municípios existentes, os com menos de 5 mil totalizaram 114 (25,4% do total da região) e 84 (18,7%), em 1999 e 2012, respectivamente. No Nordeste, em 1999 existiam 1.787 municípios, sendo 289 (16,2%) abaixo de 5 mil habitantes. Em 2012, essa região passou a contar com 1.794 municípios, dos quais 240 (13,4%) com menos de 5 mil habitantes.

TABELA 1
Distribuição dos municípios brasileiros entre as regiões (1999 e 2012)

| Regiões | 1999 | | | 2012 | | |
|---------------|---------------------|----------------------|-------------|---------------------|----------------------|-------------|
| | Total de municípios | Até 5 mil habitantes | (%) | Total de municípios | Até 5 mil habitantes | (%) |
| Norte | 449 | 114 | 25,4 | 449 | 84 | 18,7 |
| Nordeste | 1.787 | 289 | 16,2 | 1.794 | 240 | 13,4 |
| Sudeste | 1.666 | 450 | 27,0 | 1.668 | 395 | 23,7 |
| Sul | 1.159 | 408 | 35,2 | 1.188 | 436 | 36,7 |
| Centro-Oeste | 446 | 146 | 32,7 | 466 | 145 | 31,1 |
| Brasil | 5.507 | 1.407 | 25,5 | 5.565 | 1.300 | 23,3 |

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Disponível em: <<https://is.gd/MU5E9N>>. Elaboração dos autores.

Obs: Incluindo o Distrito Federal e Fernando de Noronha (PE).

Entre 1999 e 2012, o Sul foi a região que mais viu surgirem novos municípios, todos no Rio Grande do Sul, a maioria deles pequenos. Em 1999, a região contava com 1.159 municípios e passou a ter 1.188 em 2012. Destes, os pequenos totalizaram, respectivamente, 408 (35,2%) e 436 (36,7%).

4.2 Pequenos municípios por coloração partidária

Nas últimas cinco eleições municipais, a configuração política dos pequenos municípios foi caracterizada pela diversidade de partidos políticos que adquiriram nas urnas o direito de administrar os seus executivos, conforme a tabela 2.

5. Para mais informações, acessar: <<https://is.gd/MU5E9N>>.

TABELA 2
Prefeitos eleitos por partido político nos municípios brasileiros com menos de 5 mil habitantes nas eleições municipais de 1996 às de 2012

| Partidos | Eleições | | | | | | | | | |
|----------|-----------------|-------------|-----------------|-------------|-----------------|-------------|-----------------|-------------|-----------------|-------------|
| | 1996 | | 2000 | | 2004 | | 2008 | | 2012 | |
| | Quantidade | Porcentagem |
| PMDB/MDB | 400 | 28,82 | 340 | 25,62 | 301 | 22,12 | 309 | 24,64 | 285 | 21,92 |
| PFL/DEM | 254 | 18,30 | 271 | 20,42 | 183 | 13,45 | 132 | 10,53 | 70 | 5,38 |
| PSDB | 221 | 15,92 | 221 | 16,65 | 198 | 14,55 | 173 | 13,80 | 186 | 14,31 |
| PPB/PP | 181 | 13,04 | 192 | 14,47 | 174 | 12,78 | 155 | 12,36 | 139 | 10,69 |
| PDT | 121 | 8,72 | 71 | 5,35 | 74 | 5,44 | 73 | 5,82 | 75 | 5,77 |
| PTB | 80 | 5,76 | 83 | 6,26 | 124 | 9,11 | 108 | 8,61 | 89 | 6,85 |
| PL/PR | 53 | 3,82 | 43 | 3,24 | 96 | 7,05 | 89 | 7,10 | 72 | 5,54 |
| PT | 23 | 1,66 | 32 | 2,41 | 80 | 5,88 | 94 | 7,50 | 100 | 7,69 |
| PSD | 22 | 1,59 | 10 | 0,75 | - | - | - | - | 101 | 7,77 |
| PSB | 9 | 0,65 | 21 | 1,58 | 40 | 2,94 | 61 | 4,86 | 81 | 6,23 |
| PPS | 5 | 0,36 | 26 | 1,96 | 60 | 4,41 | 23 | 1,83 | 26 | 2,00 |
| Outros | 19 ¹ | 1,37 | 17 ² | 1,28 | 31 ³ | 2,28 | 37 ⁴ | 2,95 | 76 ⁵ | 5,85 |

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Disponível em: <<https://is.gd/EKdpQF>>.

Elaboração dos autores.

Notas: ¹ Outros = Partido Social Cristão – PSC (7), Partido Republicano Progressista – PRP (6), Partido da Mobilização Nacional – PMN (2), Partido Social Liberal – PSL (2), Partido Verde – PV (1) e Democracia Cristã – PSDC (1).

² Outros = PSL (6), PSC (4), PRP (2), PSDC (2), Partido Social Trabalhista – PST (2) e PMN (1).

³ Outros = PV (7), PSL (5), PSC (4), Partido Renovador Trabalhista Brasileiro – PRTB (4), PHS (3), PMN (3), PRP (3), Partido Comunista do Brasil – PCdoB (1) e Avante – PTdoB (1).

⁴ Outros = Republicanos – PRB (8), PSC (8), PV (6), PMN (4), Partido Trabalhista Nacional – PTN (4), PHS (2), PSL (1), PSDC (1), Partido Trabalhista Cristão – PTC (1), PCdoB (1) e PTdoB (1).

⁵ Outros = PV (19), PRB (13), PSC (12), PMN (8), PCdoB (6), PSL (5), PTC (3), Partido Humanista da Solidariedade – PHS (2), PRP (2), PPL (2), PTdoB (2), PSDC (1), PRTB (1).

Obs.: 1. Fernando de Noronha (PE) não foi considerado por não eleger prefeito.

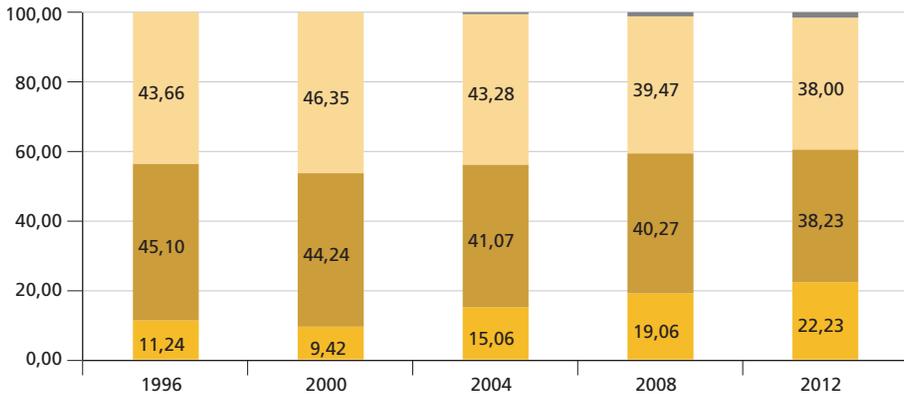
2. PMDB/MDB – Movimento Democrático Brasileiro; PFL/DEM – Democratas; PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira; PPB/PP – Progressistas; PDT – Partido Democrático Trabalhista; PTB – Partido Trabalhista Brasileiro; PL/PR – Partido Liberal; PT – Partido dos Trabalhadores; PSD – Partido Social Democrático; PSB – Partido Socialista Brasileiro; e PPS – Cidadania.

O PMDB/MDB era o partido com maior representação entre os pequenos municípios, levando-se em consideração as eleições municipais entre 1996 e 2012. Em 1996, venceu em 400 (28,82% do total nessa faixa populacional). Na eleição de 2000, venceu em 340 (25,62%); em 301 na eleição de 2004 (22,12%); 309 na de 2008 (24,64%); e 285 na de 2012 (21,92%). O PSDB vem a seguir, levando-se em consideração os cinco últimos pleitos eleitorais, seguido do PPB/PP, do PFL/DEM e do PDT. Destaca-se, ainda, o PSD que, no último pleito, passou a governar 101 pequenos municípios.

GRÁFICO 1

Classificação dos prefeitos eleitos nos pequenos municípios por ideologia política – eleições de 1996 às de 2012

(Em %)



Fonte: TSE. Disponível em: <<https://is.gd/EKdpQF>>.
Elaboração dos autores.

A classificação ideológica⁶ dos prefeitos eleitos nos municípios brasileiros com população até 5 mil habitantes entre 1996 e 2012 indica que os partidos de esquerda elevaram em 2004 o percentual de prefeituras que governaram: em 2000 eram 9,42%, passando para pouco mais de 15,00% em 2004, 19,06% e 22,23% em 2008 e 2012, respectivamente (gráfico 1).

A evolução dos partidos de esquerda resultou na redução de participação tanto dos partidos de direita como dos de centro nos pequenos municípios: os de direita, que detinham o governo de 46,35% desse grupo de municípios em 2000, passaram a 38,00% em 2012; por sua vez, os de centro, que em 1996 governavam 45,10% dos municípios com menos de 5 mil habitantes, passaram a administrar 38,23% em 2012.

4.3 O orçamento dos pequenos municípios brasileiros

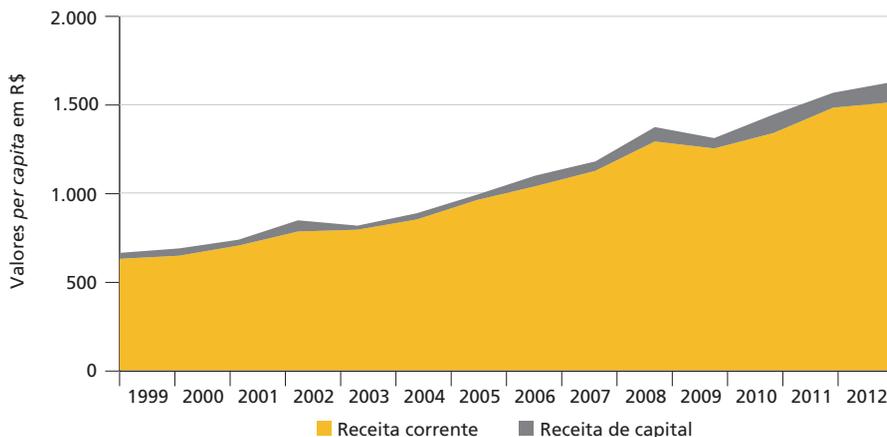
O gráfico 2 apresenta a receita total média *per capita* dos pequenos municípios brasileiros por categoria econômica. As receitas correntes e as de capital referem-se às duas categorias econômicas das receitas públicas orçamentárias.

6. A classificação ideológica dos partidos políticos, considerada nesta pesquisa, está descrita na metodologia.

GRÁFICO 2

Receita total média *per capita* dos pequenos municípios por categoria econômica (1999-2012)

(Em R\$)



Fonte: Finanças do Brasil da Secretaria do Tesouro Nacional (Finbra/STN). Disponível em: <<https://is.gd/aM21Zj>>. Elaboração dos autores.

Obs.: Valores deflacionados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) do IBGE, para dezembro de 1998.

Os municípios contabilizaram R\$ 628 de receita corrente *per capita* em 1999 e R\$ 1.515 em 2012, um aumento de 141,2%. As receitas de capital evoluíram de R\$ 33 a R\$ 114, um aumento de 245,4%. As receitas correntes representaram, em média, 95% das receitas totais *per capita* durante o período analisado. As receitas de capital responderam por 5% do total médio arrecadado.

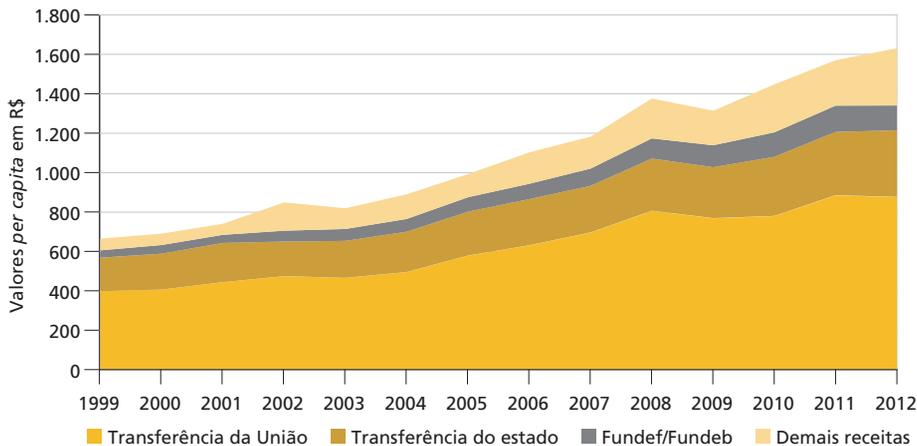
Os dados do gráfico 2 mostram ainda que a única inflexão ocorreu em 2009 – ano em que as médias *per capita* reduziram-se em comparação a 2008, voltando a aumentar nos anos seguintes. Outro fato que se observa é a clara distinção entre as regiões: o Sul, o Sudeste e o Centro-Oeste apresentaram valores acima da média geral, e o Norte e o Nordeste, abaixo.

O gráfico 3 mostra a composição da receita total média *per capita* dos pequenos municípios brasileiros, destacando as transferências da União e dos estados.

GRÁFICO 3

Participação das receitas de transferências na composição da receita total média *per capita* dos pequenos municípios (1999-2012)

(Em R\$)

Fonte: Finbra/STN. Disponível em: <<https://is.gd/aM21Zj>>.

Elaboração dos autores.

Obs.: 1. Valores deflacionados pelo IPCA/IBGE para dezembro de 1998.

2. Fundef – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério; e Fundeb – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica.

As receitas transferidas pela União aos pequenos municípios passaram de R\$ 396 *per capita*, em 1999, para R\$ 875, em 2012 – aumento de 121%. As repassadas pelos estados registraram incremento de 100%, passando de R\$ 169 a R\$ 338. Os valores do Fundef/Fundeb evoluíram de R\$ 37 para R\$ 126 – elevação de 240,5%. Em contrapartida, as demais fontes que compuseram a receita total contabilizaram R\$ 59 por habitante, em 1999, e R\$ 290, em 2012, um acréscimo de 391,5%.

A composição porcentual média das receitas orçamentárias ano a ano dos pequenos municípios indicou que, entre 1999 e 2012: as transferências realizadas pela União responderam, em média, por 57% das receitas totais nos pequenos municípios; os valores transferidos pelos estados participaram com 22% do total arrecadado; e os recursos recebidos do Fundef/Fundeb computaram 7%. As demais receitas representaram 13% dos valores totais angariados pelos pequenos.

A estrutura porcentual das receitas dos pequenos municípios, levando-se em consideração as respectivas origens, indica que as receitas de transferência da União e dos estados e as multigovernamentais do Fundef/Fundeb formaram a base das receitas nos pequenos municípios.

O FPM representou, com aproximadamente 48%, a maior fonte de receita repassada pelo governo federal a esse conjunto de municípios. A quota-parte

do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS) repassada pelos governos estaduais foi a segunda principal fonte de receita, com média de 19% do total, seguida dos repasses do Fundef/Fundeb, que representaram pouco mais de 7%.

As demais receitas transferidas pela União e pelos estados registram em média 11% das receitas totais. As receitas tributárias representaram 4%. As demais receitas correntes (receitas de contribuições, agropecuária, industriais, de serviços e outras receitas correntes) responderam por 5%, o mesmo valor das receitas de capital.

Assim, os municípios pequenos tiveram as suas receitas baseadas nas transferências constitucionais efetivadas pelos entes públicos superiores (cota do FPM e do ICMS) e nas do fundo multigovernamental (Fundef/Fundeb), destinado à educação. Essas transferências, em conjunto, responderam por, aproximadamente, 74% das receitas totais.

A base das receitas orçamentárias dos pequenos municípios foram as transferências da União e do estado, que representaram, respectivamente, 60% e 27% das receitas totais, em 2001, e 54% e 21%, em 2012. As receitas tributárias responderam, na média, por 2% do total arrecadado em 2001 e 3,59% em 2012. As transferências do Fundef/Fundeb representaram 6% e 8% nos dois anos, respectivamente, e as receitas de capital contabilizaram os seguintes percentuais das receitas totais: 5% e 7% em 2001 e em 2012, respectivamente.⁷

Para Deda e Kauchakje (2017), quando se abordam os municípios brasileiros, as desigualdades inter-regionais são grandes. Para enfrentar essa questão e propiciar equilíbrio às finanças públicas locais, o regime federativo brasileiro utiliza as transferências intergovernamentais com um importante mecanismo para corrigir as disparidades existentes entre os entes subnacionais.

O grupo de municípios analisados tem sua base de arrecadação sobre as transferências intergovernamentais. Deda e Kauchakje (2017) destacaram que esse é um fator que contribui para desestimular a maximização das capacidades tributárias dos entes subnacionais, uma vez que permitem que os gestores públicos se apoiem em transferências, especialmente nos casos de municípios com uma pequena população e uma baixa capacidade fiscal, culminado em um maior grau de dependência orçamentária dos entes superiores de governo.

Além das transferências constitucionais ou obrigatórias, existem as transferências discricionárias nas quais os entes públicos disputam os recursos existentes. Soares e Neiva (2011), ao analisarem as transferências discricionárias federais entre 1996 e 2009, revelaram que há diferenças nas importâncias repassadas aos municípios

7. Dados disponíveis em: <<https://is.gd/aM21Zj>>.

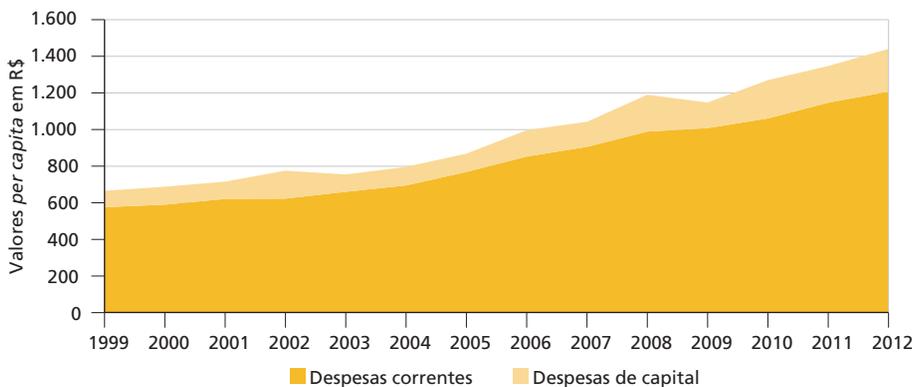
em função das disparidades econômicas regionais. Por exemplo, em Sergipe, as transferências discricionárias representaram quase 70,0% das taxas coletadas. Em São Paulo, elas representaram por volta de 0,2%. Os autores destacam ainda que o principal ente receptor dessa forma de transferência mudou a partir de 2003. Nesse sentido, os municípios passaram a receber mais recursos discricionários do que os estados, devido às políticas sociais adotadas pelo governo federal no período.

O gráfico 4 apresenta a divisão dos gastos *per capita* dos pequenos municípios levando em conta essas duas categorias econômicas. Nesse contexto, em 1999, os gastos médios *per capita* com despesas correntes foram de R\$ 569 e os com despesas de capital, R\$ 89. Tais gastos corresponderam, respectivamente, a 86,5% e 13,5% das despesas *per capita* no ano referido. Em 2012, as médias passaram a R\$ 1.195, com despesas correntes (83,9% do total), e R\$ 230, com despesas de capital (16,1%).

GRÁFICO 4

Composição da despesa total *per capita* dos pequenos municípios por categoria econômica (1999-2012)

(Em R\$)



Fonte: Finbra/STN. Disponível em: <<https://is.gd/aM21Zj>>.

Elaboração dos autores.

Obs.: Valores deflacionados pelo IPCA/IBGE para dezembro de 1998.

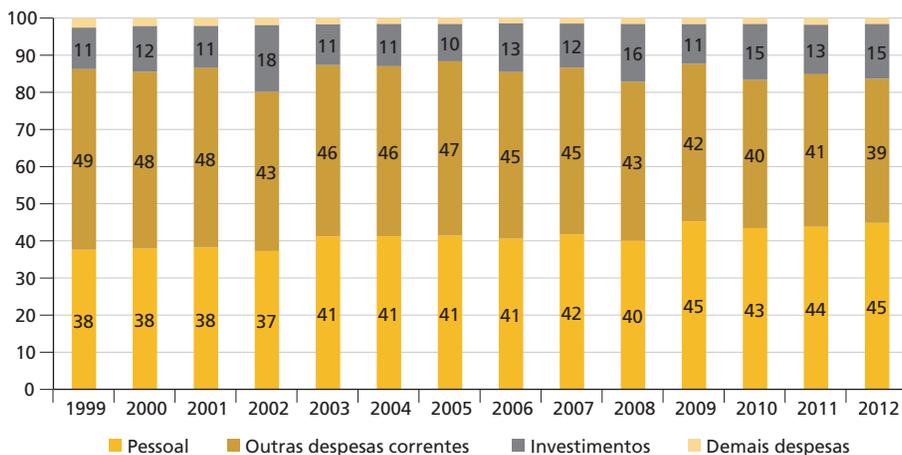
Durante toda a série, a média das despesas correntes foi de R\$ 827 e a das despesas de capital ficou em R\$ 141, representando 85,4% e 14,6% dos gastos públicos, nessa ordem. Ou seja, em média, os pequenos municípios aplicaram mais de quatro quintos das despesas na manutenção e na prestação dos serviços à população.

A seguir, apresenta-se a composição porcentual das despesas orçamentárias totais dos pequenos municípios (gráfico 5).

GRÁFICO 5

Composição percentual média da despesa *per capita* total dos pequenos municípios (1999-2012)

(Em %)



Fonte: Finbra/STN. Disponível em: <<https://is.gd/aM21Zj>>.
Elaboração dos autores.

Os gastos municipais com pessoal e encargos sociais, em função das disposições que regulamentam a relação de trabalho entre os servidores municipais e os entes locais (especialmente a estabilidade no cargo dos funcionários efetivos), são a característica mais importante das despesas municipais e explicam por que os pequenos municípios registraram percentuais de gastos com pessoal e encargos sociais bastante homogêneos de 1999 a 2012.

Entre 1999 e 2008, a média dos gastos com pessoal representou cerca de 41% das despesas totais *per capita* e, de 2009 a 2012, o percentual médio das despesas com pessoal passou a ser de 44%.

As demais despesas correntes englobam, além das despesas com juros, as destinadas à manutenção da estrutura municipal existente, como aquisição de materiais de consumo (combustível; materiais odontológicos, hospitalares, de limpeza, de escritório, de construção; gêneros de alimentação etc.), aquisição de materiais para distribuição gratuita (como medicamentos) e contratação de serviços de terceiros (como serviço mecânico, elétrico, hidráulico, entre outros). Os dados evidenciaram que, de 1999 a 2007, a média de gastos com essa natureza de despesa ficou em torno de 46% do total das despesas *per capita*; de 2008 a 2012, a média passou a 42%; e os anos finais da série contabilizaram os menores percentuais de gastos com esse tipo de despesa corrente.

Entre as despesas de capital, as com investimentos públicos foram responsáveis por 12,8% das despesas totais *per capita* no período 1999-2012. O maior percentual aplicado em investimentos foi de 18%, em 2002, seguido por 2008, com 16%, e 2011 e 2012, ambos com 15%. As demais despesas de capital se resumiram às amortizações de contratos de empréstimos e apresentaram gastos em torno de 2% das despesas totais.

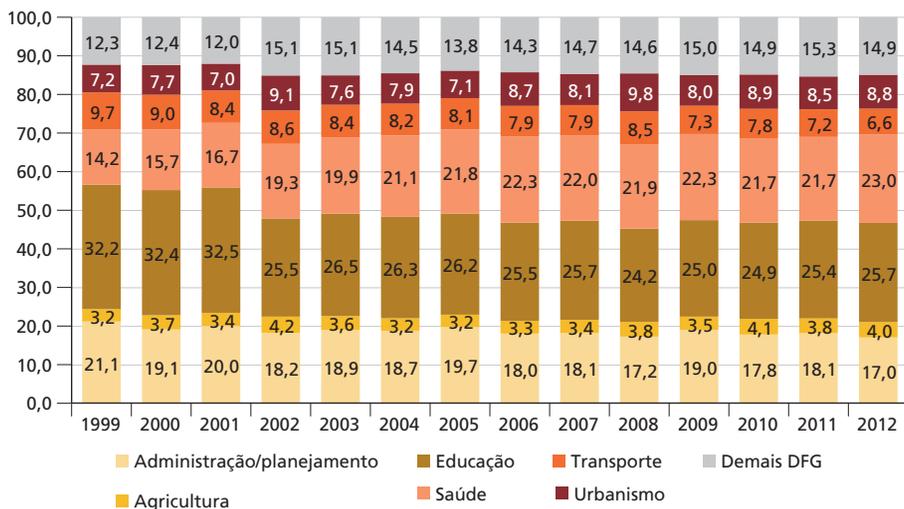
A estrutura dos gastos apresentou os seguintes valores em relação às despesas totais: as despesas correntes passaram de 87%, em 2001, para 84%, em 2012; as despesas de capital cresceram de 13% para 16%; as despesas com pessoal de 38% para 45%, enquanto as demais despesas correntes (materiais de consumo, contratações de serviços de terceiros, subvenções sociais, juros da dívida, entre outras) reduziram-se de 48% para 39%. Os investimentos públicos responderam, respectivamente, por 11% e 15% das despesas totais.⁸

Os percentuais anuais apresentados no gráfico 6 indicam que as seis principais despesas agregadas (administração/planejamento; agricultura; educação; saúde e saneamento; habitação e urbanismo; e transporte) responderam, em média, por cerca de 85% do montante de despesas realizadas, sendo a diferença, em torno de 14%, aplicada em outras 22 funções de governo.

GRÁFICO 6

Proporção média dos gastos por funções de governo em relação às despesas totais dos pequenos municípios (1999-2012)

(Em %)



Fonte: Fibra/STN. Disponível em: <<https://is.gd/aM21Zj>>.

Elaboração dos autores.

Obs.: DFG – Despesas por Função de Governo.

8. Dados disponíveis em: <<https://is.gd/aM21Zj>>.

Os pequenos municípios aplicaram em média, entre 1999 e 2012, 26,5% do total das despesas em educação, 20,8% na área de saúde e saneamento, 18,4% em despesas com administração/planejamento, 8,3% em habitação e urbanismo, 8,0% em transporte, 3,6% em agricultura e pouco mais de 14,0% em todas as demais áreas de governo.

No caso dos municípios brasileiros, dois aspectos precisam ser destacados em relação à execução dos orçamentos e, conseqüentemente, do planejamento desses entes públicos. O primeiro está relacionado à autoridade sobre recursos tributários e/ou fiscais, que determina o grau de autonomia que os governos têm para efetivar as políticas públicas. A falta de autonomia para obter recursos financeiros suficientes que atendam às demandas dos cidadãos condiciona os governos, especialmente os subnacionais, a incorporarem as orientações políticas do nível de governo que controla esses recursos. Assim, quanto maior a autoridade de determinado ente público sobre a captação dos recursos tributários, maiores serão suas condições para definir com autonomia as próprias agendas de governo (Arretche, 2005).

O segundo aspecto refere-se à influência da regulação federal sobre a execução de políticas públicas na esfera municipal, ou seja, mesmo diante da autonomia legal, administrativa e financeira que a CF/1988 conferiu aos municípios, o desenvolvimento das políticas públicas no âmbito municipal é fortemente influenciado pela regulação federal que disciplina a aplicação de recursos em determinadas políticas. Essa regulação tem por finalidade “amarrar” (Arretche, 2012, p. 198) os governos locais em tais políticas, impactando a estrutura (pessoal, encargos sociais, investimentos, materiais etc.) e os patamares de gastos (montante aplicado em virtude da estrutura necessária) dos entes locais, sendo que esses efeitos são certamente mais intensos entre os pequenos municípios.

Isso posto, será que houve diferença significativa de gastos entre as elites políticas locais de diferentes partidos?

5 METODOLOGIA DA PESQUISA

A abordagem utilizada aqui é quantitativa, com emprego de análise de dados em painel. O método utilizado nas análises de dados em painel, após a realização dos testes estatísticos indicados, foi o de efeitos fixos.

As variáveis explicativas empregadas na pesquisa (quadro 1) mantêm relação com: i) a ideologia partidária; ii) o calendário eleitoral, tanto municipal como o federal/estadual; iii) as formas de alinhamento político entre os governos municipais e os governos estadual e federal; iv) a competição política; e v) alguns aspectos socioeconômicos dos pequenos municípios.

QUADRO 1

Variáveis explicativas e a relação esperada com os gastos analisados

| Variáveis explicativas | | Administração | Educação | Investimentos |
|------------------------|--|---------------|----------|---------------|
| Políticas | Ideologia partidária – centro | (-) | (-) | (-) |
| | Ideologia partidária – direita | (-) | (-) | (-) |
| | Ano eleição federal | (-) | (+) | (+) |
| | Ano eleição municipal | (-) | (+) | (+) |
| | Relação partidária presidente | (+) | (+) | (+) |
| | Relação partidária governador | (+) | (+) | (+) |
| | Coligação direta presidente | (+) | (+) | (+) |
| | Coligação direta governador | (+) | (+) | (+) |
| | Coligação indireta presidente | (+) | (+) | (+) |
| | Coligação indireta governador | (+) | (+) | (+) |
| | NEP do Executivo municipal | (-) | (+) | (-) |
| | NEP do Legislativo municipal | (-) | (+) | (-) |
| Socioeconômicas | População total (<i>log natural</i>) | (-) | (+) | (+) |
| | População jovem – % (< 15 anos) | (-) | (+) | (+) |
| | População idosa – % (> 60 anos) | (-) | (-) | (+) |
| | PIB municipal <i>per capita</i> | (+) | (+) | (+) |

Fontes: Fibra/STN, TSE e IBGE. Disponíveis em: <<https://is.gd/aM21Zj>>; <<https://is.gd/EKdpQF>>; e <<https://is.gd/MU5E9N>>. Elaboração dos autores.

Obs.: NEP – número efetivo de partidos; e PIB – produto interno bruto.

A classificação dos partidos dos prefeitos dos pequenos municípios nas ideologias de esquerda, centro e direita baseia-se em Fernandes (1995), Coppedge (1997), Mainwaring, Meneguello e Power (2000), Rodrigues (2002) e Zucco Junior (2011). Com base nesses autores, PPB/PP, PTB, PSL, PST, PSC, PL/PR, PFL/DEM, PSDC, PTC, PSD, PRP e Partido de Reedificação da Ordem Nacional (Prona) são classificados como partidos de direita; PMDB, PSDB e PPS, como de centro; e PDT, PT, PMN, PSB, PV e PCdoB, como de esquerda. A partir dessas referências, não foi possível classificar ideologicamente cinco partidos: PRB, PTN, PRTB, PHS e PTdoB, sendo excluídos das análises.

Esse grupo de partidos inclassificáveis totalizou 74 observações, sendo 6 no Norte, 18 no Nordeste, 20 no Centro-Oeste, 26 no Sudeste e 4 no Sul. A dificuldade em classificá-los ideologicamente advém de dois problemas. Em primeiro lugar, usualmente, essas legendas são tratadas na literatura como “fisiológicas”. Ou seja, organizações com fins eleitoreiros e que não possuem um programa, uma ideologia ou uma visão de mundo, mas servem como máquina eleitoral para seus líderes. Em segundo lugar, essas agremiações raramente ocupam posições de chefia em governos de modo que se possa extrair orientações ideológicas das políticas públicas por eles implementadas.

Do mesmo modo, os manifestos partidários de tais agremiações são superficiais e não realizam qualquer menção a uma visão de mundo bem definida. Além disso, como raramente elegem membros na Câmara dos Deputados, é impossível captar a posição desses partidos sobre temas-chave por meio de votações em plenário. Portanto, parece mais prudente deixar tais partidos de fora de nossa análise, de modo a não criar viés com uma classificação de baixa confiabilidade ou prejudicar a consistência dos achados.

Para determinar possíveis diferenças entre as ideologias políticas dos administradores municipais e os tipos de gastos públicos, utilizamos os partidos políticos de esquerda como referências nas análises. A representação deu-se por meio de variáveis *dummies*. Os partidos de esquerda receberam valor 0 e os de centro e de direita, 1.

Esperam-se verificar possíveis diferenças entre as três ideologias no seguinte sentido: os governos municipais de esquerda apresentam estruturas de governos maiores e políticas públicas expansionistas na provisão de serviços públicos à população, culminando em maiores gastos com pessoal e maior volume de recursos para as áreas de administração/planejamento e educação, bem como maior aporte de recursos em investimentos locais devido à universalidade de utilização dos bens públicos gerados. Em contrapartida, os entes locais vinculados ao centro e à direita apresentam estruturas de governos menores e menos ativas por estarem mais preocupados com políticas de ajuste fiscal, destinando menos recursos aos gastos analisados.

Os efeitos dos anos eleitorais sobre as variáveis explicadas são avaliados utilizando as eleições municipais (2004, 2008 e 2012) e as eleições federais/estaduais (2002, 2006 e 2010). O objetivo é determinar se os administradores locais tendem a mudar a execução orçamentária em anos eleitorais para aumentar os gastos em políticas públicas sociais e investimentos públicos e, com isso, expandir seu prestígio junto ao eleitorado.

O alinhamento político dos prefeitos dos pequenos municípios com o partido do presidente da República foi representado por três variáveis *dummies*: a primeira determina se o prefeito e o presidente pertenciam ao mesmo partido político (*relação partidária presidente*); a segunda define se o partido político do presidente fez parte da coligação que elegeu o prefeito (*coligação direta presidente*); e a terceira estabelece se pelos menos um dos partidos políticos da coligação do presidente fez parte da coligação municipal que elegeu o prefeito, excluindo o partido do presidente (*coligação indireta presidente*). O mesmo procedimento foi empregado em relação à vinculação política dos pequenos municípios com o governo do seu estado: *relação partidária governador*, *coligação direta governador* e *coligação indireta governador*.

Ao abordarem a descentralização do sistema partidário, Carneiro e Almeida (2008) afirmam que uma das suas características é a existência de conexão entre os diferentes níveis do sistema – federal, estadual e municipal. Destacam que “existe um padrão de articulação entre os diferentes níveis do sistema partidário brasileiro e que o subsistema partidário local se encontra articulado aos subsistemas estadual e nacional” (Carneiro e Almeida, 2008, p. 414). Se o papel dos partidos é de articular as escolhas locais e as políticas regional e nacional, a dinâmica política no âmbito local não pode ser entendida como expressão apenas das forças que se movem nesse território, mas como uma complexa relação que entrelaça os municípios às esferas políticas estaduais e nacional (*op. cit.*, p. 425).

No nosso modelo, essas vinculações políticas são representadas pelas três formas de alinhamentos políticos entre o prefeito municipal e os governos federal e estadual, com base em seus respectivos partidos políticos. O esperado é que essas associações políticas contribuam para as finanças municipais, com aumento de suas receitas, principalmente pela liberação de recursos de transferências voluntárias (Arretche e Rodden, 2004; Ferreira e Bugarin, 2007; Arvate, Avelino e Lucinda, 2008; Vieira e Arvate, 2008). A expectativa é de que, quando tais alinhamentos políticos se configuraram, os governos locais registraram aumentos de gastos com administração/planejamento, educação e com investimentos públicos, em comparação àqueles municípios em que tais relações políticas não ocorreram.

A competição política é avaliada por meio das seguintes variáveis: i) *NEP⁹ do Executivo municipal*; e ii) *NEP do Legislativo municipal*. Nesse contexto, o nível de competição política para os cargos eletivos influencia a destinação de recursos para determinadas áreas governamentais. Quanto maior o nível de competição para os cargos públicos, maiores os incentivos para que os gastos públicos sejam dirigidos às políticas públicas que atendam ao maior número possível de cidadãos. As políticas universais ou sociais seriam priorizadas em detrimento das políticas destinadas a grupos específicos (Sátyro, 2008; Coêlho, 2010; Tarouco, 2012).

Segundo Sátyro (2008), quando existe um alto nível de competição eleitoral e, por isso, influência política efetiva dos pobres (por meio do voto), os políticos têm fortes incentivos para aumentar gastos com políticas sociais. O argumento implícito é o de que ambientes com competição eleitoral apresentam níveis de incerteza para as elites partidárias, e isso promove um senso de responsabilidade maior dessas elites em relação às necessidades dos cidadãos.

9. O NEP foi desenvolvido por Laakso e Taagepera (1979), a partir de indicador proposto por Douglas Rae – baseado no índice de Herfindahl-Hirschman (H-H), e é utilizado na economia para mensurar a dispersão/concentração de segmentos empresariais. O NEP é dado por $1/\sum v_i^2$, em que v_i representa a proporção (%) de votos obtida individualmente pelos partidos na eleição. Assim, quanto maior o índice, maior a competição entre os partidos.

Em relação ao NEP do Executivo e do Legislativo municipais, foram consideradas as eleições de 2000, 2004 e 2008. O esperado é que, quanto maior a competição política, maior a aplicação de recursos com educação e menor a destinação de dinheiro para administração/planejamento e para os investimentos locais.

Além das variáveis explicativas políticas, utiliza-se um conjunto de variáveis socioeconômicas que podem influenciar positivamente (aumento) ou negativamente (diminuição) as variáveis explicadas. As relações esperadas para essas variáveis são citadas a seguir.

- 1) População total (logaritmo natural): quanto maior a população, maiores as necessidades de serviços públicos; assim, maiores seriam os gastos com educação e com investimentos públicos, e menores os gastos na área administrativa.
- 2) População jovem: quanto maior o número de jovens no município, maiores os gastos com educação e com investimentos locais; e menores os gastos na área de administração/planejamento.
- 3) População idosa: quanto maior o contingente dessa faixa populacional, maiores os gastos com saúde e com investimentos públicos. O aguardado é que a relação dessa variável com as despesas de educação e as da área administrativa seja negativa.
- 4) PIB municipal *per capita*: quanto maior a atividade econômica no ambiente local, melhores as condições econômicas para tributação própria e para repasses das receitas vinculadas às atividades econômicas. Com isso, espera-se relação positiva entre o PIB local e os três gastos municipais analisados.

A pesquisa emprega os níveis de significância de 1% e 5%. A amostra da pesquisa é constituída de 14.039 observações. Os dados foram coletados junto ao IBGE, à STN e a sua base de dados Finbra, ao TSE e ao Atlas de Desenvolvimento Humano, do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).¹⁰ Os dados monetários, por sua vez, foram deflacionados pelo IPCA/IBGE para dezembro de 1998 e transformados em valores *per capita*.

10. Para mais informações sobre o atlas, acessar o *link*: <<https://is.gd/r3MbyV>>.

6 ANÁLISES DOS RESULTADOS

Nesta seção, são apresentados e discutidos os resultados das análises de dados em painel pelo método de efeitos fixos. Os objetivos são: identificar a influência da ideologia política sobre os gastos dos pequenos municípios, testar as hipóteses e verificar os efeitos das outras variáveis explicativas (políticas e socioeconômicas) sobre os gastos públicos analisados. Os resultados das regressões estimadas são expostos na tabela 3.

As estimações das regressões foram realizadas primeiro com todos os pequenos municípios com o objetivo de se estabelecer um parâmetro geral de explicação para as despesas por função de governo e para os gastos com investimentos. Depois, as análises foram efetivadas separando-se os pequenos entes locais entre as cinco regiões do Brasil para verificar se as características regionais exerciam influência sobre a explicação das variáveis dependentes.

Dessa forma, é possível comparar as semelhanças e as diferenças que os aspectos políticos exercem sobre as políticas públicas reguladas e as desreguladas e, também, que fatores políticos impactam os investimentos públicos nos pequenos municípios e em que medida.

TABELA 3
Determinantes dos gastos com administração e planejamento, educação e investimentos públicos: efeitos fixos (2001-2012)

| Variáveis explicativas | Municípios com menos de 5 mil habitantes | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
|-------------------------------|--|--------------------|--------------------|---------------------|---------------------|--------------------|---------------------|----------------------|--------------------|-------------------|---------------------|--------------------|---------------------|--------------------|--------------------|---------------------|----------------------|--------------------|--|--|--|
| | Administração/planejamento | | | | | | | Educação | | | | | | | Investimentos | | | | | | |
| | Todos | Norte | Nordeste | Sudeste | Sul | Centro-Oeste | Todos | Norte | Nordeste | Sudeste | Sul | Centro-Oeste | Todos | Norte | Nordeste | Sudeste | Sul | Centro-Oeste | | | |
| Ideologia de centro | 1,83 (0,94) | -5,63 (-0,60) | 12,15** (2,78) | -0,49 (-0,15) | 4,09 (1,22) | -15,59 (-1,58) | -5,42** (-2,15) | 4,29 (0,40) | -0,86 (-0,17) | -7,64 (-1,77) | -0,22 (-0,05) | 7,98 (0,69) | 13,40*** (3,89) | 22,24 (1,33) | 5,92 (0,86) | 3,61 (0,58) | 19,49*** (3,17) | 8,61 (0,55) | | | |
| Ideologia de direita | -0,83 (-0,44) | -8,99 (-0,98) | 5,14 (1,23) | 2,10 (0,65) | -0,30 (-0,09) | -2,40** (-2,27) | -4,31 (-1,74) | -1,33 (-0,13) | 2,69 (0,56) | -4,57 (-1,11) | -2,54 (-0,62) | 10,16 (0,87) | 8,36** (2,47) | 20,61 (1,26) | 3,52 (0,52) | -1,71 (-0,29) | 12,87*** (2,17) | 7,03 (0,45) | | | |
| Eleições estaduais/federais | -1,31** (-2,24) | 5,60 (1,86) | -1,08 (-0,76) | -0,47 (-0,50) | -2,92*** (-2,93) | -2,13 (-1,06) | 0,04 (0,06) | 5,07 (1,36) | 6,37*** (3,55) | 1,80 (1,32) | -7,65*** (-5,83) | 10,35*** (4,20) | 35,41*** (23,86) | 61,93*** (9,58) | 26,04*** (8,78) | 39,10*** (15,55) | 34,52*** (12,35) | 28,06*** (5,82) | | | |
| Eleições municipais | -2,07*** (-3,27) | 0,19 (0,06) | -3,31** (-2,08) | -3,20*** (-3,10) | -0,54 (-0,51) | -4,61** (-2,11) | 7,66*** (9,06) | 16,78*** (4,13) | 6,76*** (3,43) | 8,24*** (5,65) | 3,60** (2,59) | 12,45*** (4,70) | 26,51*** (17,25) | 11,89 (1,72) | 23,47*** (7,41) | 27,53*** (10,55) | 29,72*** (10,55) | 26,95*** (5,50) | | | |
| Relação partidária presidente | 6,41*** (2,64) | -0,61 (-0,05) | 12,88 (1,75) | 4,57 (1,19) | 7,19 (1,79) | -1,17 (-0,14) | -0,28 (-0,09) | 10,37 (0,73) | 9,36 (1,13) | -6,24 (-1,27) | 1,16 (0,22) | 9,27 (0,91) | 10,31** (2,34) | 19,27 (0,85) | 6,12 (0,54) | 14,93** (2,10) | 3,85 (0,51) | 1,87 (0,13) | | | |
| Coligação direta presidente | 0,70 (0,58) | 1,23 (0,25) | -1,16 (-0,37) | 3,97** (1,98) | -0,88 (-0,42) | -2,96 (-0,82) | 3,44** (2,19) | 0,87 (0,15) | 3,95 (1,07) | 8,40*** (3,21) | -0,27 (-0,10) | -1,17 (-0,27) | 5,49** (2,46) | -5,71 (-0,61) | 5,00 (0,98) | 1,73 (0,45) | 12,16*** (3,00) | 9,58 (1,58) | | | |
| Coligação indireta presidente | 2,00** (2,37) | -0,47 (-0,12) | 3,17 (1,57) | 0,71 (0,54) | 2,04 (1,24) | 4,37 (1,62) | 4,65*** (4,16) | 3,33 (0,73) | 12,10*** (5,03) | -0,22 (-0,13) | 1,92 (0,90) | 11,61*** (6,60) | 12,13*** (7,23) | 14,19 (1,95) | 15,11*** (4,38) | 3,91 (1,43) | 18,65*** (5,56) | 12,02** (2,56) | | | |
| Relação partidária governador | -1,09 (-0,87) | 5,39 (1,01) | 0,86 (0,25) | 0,60 (0,25) | -1,55 (-0,78) | -7,20 (-1,91) | -2,74 (-1,65) | -7,11 (-1,15) | -5,55 (-1,39) | -2,98 (-0,92) | -3,44 (-1,30) | -5,22 (-1,13) | -8,25*** (-3,29) | -3,58 (-0,36) | -10,16 (-1,75) | -4,29 (-0,88) | -15,16*** (-3,51) | 5,25 (0,74) | | | |
| Coligação direta governador | 0,90 (0,91) | -8,77** (-2,12) | 3,05 (1,23) | 1,04 (0,56) | 0,79 (0,50) | 5,36 (1,65) | 2,99** (2,28) | -1,86 (-0,38) | 0,14 (0,05) | 7,72*** (3,16) | 1,00 (0,49) | 3,68 (0,93) | 2,88 (1,48) | -12,16 (-1,53) | 3,13 (0,74) | 4,26 (1,18) | 5,10 (1,54) | 0,24 (0,04) | | | |
| Coligação indireta governador | 1,23 (1,37) | -3,44 (-0,89) | 5,09** (2,42) | -0,19 (-0,13) | 0,06 (0,03) | 3,44 (1,12) | 5,36*** (4,52) | 1,75 (0,38) | 1,36 (0,55) | 1,39 (0,71) | 8,62*** (3,86) | 1,74 (0,47) | 7,88*** (4,39) | 20,75*** (2,80) | 8,76** (2,45) | 9,73*** (3,20) | 4,29 (1,19) | -2,22 (-0,42) | | | |
| NEP Executivo | 1,47 (0,95) | 0,42 (0,06) | 5,20 (1,17) | 4,92** (2,18) | -1,61 (-0,53) | 1,23 (0,28) | -5,28*** (-2,62) | -24,31*** (-3,26) | -0,63 (-0,12) | 0,73 (0,08) | -5,22 (-1,31) | -10,44 (-1,94) | -4,54 (-1,62) | -21,92 (-1,82) | -9,05 (-1,30) | -5,71 (-1,35) | -0,76 (-0,13) | 2,99 (0,40) | | | |
| NEP Legislativo | 3,75*** (7,22) | 6,38*** (3,57) | 4,92*** (3,89) | 0,44 (0,53) | 3,35*** (2,99) | 4,78*** (2,95) | 5,44*** (7,99) | 7,69*** (3,70) | 2,22 (1,55) | 1,87 (1,75) | 1,78 (1,22) | 5,22*** (2,66) | -2,13** (-2,24) | -3,91 (-1,18) | 0,63 (0,32) | -1,40 (-0,91) | -1,59 (-0,73) | 2,50 (0,96) | | | |

(Continua)

(Continuação)

| Variáveis explicativas | Municípios com menos de 5 mil habitantes | | | | | | | | | | | | | | | | | |
|--------------------------|--|-----------------------|-----------------------|------------------------|------------------------|-----------------------|------------------------|-----------------------|------------------------|------------------------|------------------------|-----------------------|------------------------|----------------------|---------------------|-----------------------|-----------------------|--------------------|
| | Administração/planejamento | | | | | | | Educação | | | | | | | Investimentos | | | |
| | Todos | Norte | Nordeste | Sudeste | Sul | Centro-Oeste | Todos | Norte | Nordeste | Sudeste | Sul | Centro-Oeste | Todos | Norte | Nordeste | Sudeste | Sul | Centro-Oeste |
| População total (L/N) | 0,92 (0,89) | -2,38 (-0,53) | -0,21 (-0,09) | 1,39 (0,78) | 2,59 (1,30) | 1,95 (0,64) | 8,02*** (5,86) | 10,20 (1,73) | 3,69 (1,36) | 8,38*** (3,77) | 10,72*** (4,02) | 4,67 (1,25) | -9,60*** (-2,68) | -1,65 (-0,13) | -13,15** (-2,55) | 2,70 (0,49) | -40,44 (-1,92) | -27,69 (-0,89) |
| População jovem (%) | -312,45*** (-17,87) | -236,39*** (-3,24) | -243,89*** (-5,87) | -406,99*** (-11,80) | -330,06*** (-10,50) | -279,07*** (-5,13) | -606,19*** (-26,51) | -557,42*** (-6,70) | -759,70*** (-15,73) | -934,04*** (-21,33) | -450,29*** (-10,98) | -445,95*** (-6,81) | -398,95*** (-12,65) | -106,42 (-0,80) | 18,69 (0,29) | -586,33*** (-9,29) | -633,18*** (-9,21) | -42,49 (-0,39) |
| População idosa (%) | 1535,02*** (44,37) | 2255,42*** (10,35) | 1162,78*** (10,85) | 1451,97*** (23,46) | 1518,76*** (27,51) | 1869,71*** (16,17) | 2191,01*** (48,15) | 3480,97*** (13,66) | 2261,27*** (17,34) | 2380,33*** (29,61) | 2014,60*** (28,15) | 2142,14*** (15,23) | 1184,81*** (18,04) | 1381,31*** (3,46) | 351,66 (1,92) | 1147,42*** (9,56) | 1128,09*** (8,74) | 540,75** (2,36) |
| PIB municipal per capita | 0,004*** (12,47) | 0,004*** (2,18) | 0,019*** (7,02) | 0,005*** (8,46) | 0,003*** (6,70) | 0,004*** (3,79) | 0,005*** (10,60) | 0,008*** (4,06) | 0,050*** (13,40) | 0,009*** (10,54) | 0,001 (1,61) | 0,009*** (6,17) | 0,007*** (9,92) | 0,005 (1,38) | 0,009 (1,76) | 0,006*** (4,67) | 0,007*** (6,55) | 0,007*** (3,16) |
| Constante | 0,15 (0,05) | 11,57 (0,59) | -3,33 (-0,45) | 13,05** (2,55) | -1,47 (-0,23) | -7,24 (-0,74) | 1,70 (0,37) | -8,48 (-0,28) | 46,78*** (4,18) | 14,65 (1,71) | -272,39*** (-2,92) | -1,33 (-0,93) | 94,13*** (3,53) | 30,69 (0,37) | 120,67*** (3,44) | 43,35 (1,12) | 384,24** (2,12) | 182,22 (0,66) |
| Número de observações | 11,723 | 682 | 1,975 | 3,705 | 4,144 | 1,217 | 11,904 | 689 | 2,043 | 3,692 | 4,227 | 1,253 | 11,778 | 690 | 2,020 | 3,728 | 4,143 | 1,197 |
| R2 | 0,3758 | 0,3898 | 0,3364 | 0,3449 | 0,4306 | 0,4407 | 0,4400 | 0,5616 | 0,5784 | 0,5197 | 0,4249 | 0,4595 | 0,2091 | 0,2098 | 0,1159 | 0,2200 | 0,2971 | 0,1186 |
| Estatística F | 336,11 | 19,40 | 45,43 | 93,09 | 152,76 | 43,67 | 379,38 | 39,47 | 128,63 | 190,55 | 153,07 | 48,84 | 148,34 | 8,20 | 12,10 | 50,21 | 85,31 | 7,26 |
| Prob > F | 0,000 | 0,000 | 0,000 | 0,000 | 0,000 | 0,000 | 0,000 | 0,000 | 0,000 | 0,000 | 0,000 | 0,000 | 0,000 | 0,000 | 0,000 | 0,000 | 0,000 | 0,000 |
| Teste de Chow | 20,61 | 9,44 | 13,50 | 18,53 | 23,76 | 22,10 | 12,68 | 11,33 | 12,60 | 12,50 | 11,39 | 10,15 | 4,63 | 2,18 | 3,86 | 3,98 | 4,68 | 4,78 |
| Prob > F | 0,000 | 0,000 | 0,000 | 0,000 | 0,000 | 0,000 | 0,000 | 0,000 | 0,000 | 0,000 | 0,000 | 0,000 | 0,000 | 0,000 | 0,000 | 0,000 | 0,000 | 0,000 |
| Teste de Hausman | 674,74 | 82,41 | 96,79 | 211,53 | 152,23 | 137,00 | 1355,50 | 61,02 | 290,36 | 332,61 | 482,45 | 150,07 | 381,78 | 40,31 | 22,87 | 175,07 | 167,08 | 24,92 |
| Prob > Chi2 | 0,000 | 0,000 | 0,000 | 0,000 | 0,000 | 0,000 | 0,000 | 0,000 | 0,000 | 0,000 | 0,000 | 0,000 | 0,000 | 0,000 | 0,087 | 0,000 | 0,000 | 0,051 |

Elaboração dos autores.

Obs.: Significância: 1%***, 5%**.

6.1 Efeitos da ideologia política

Os partidos políticos ideologicamente classificados como de esquerda foram utilizados como referência nas avaliações.

A ideologia partidária mostrou-se significativa, em relação aos gastos administrativos, somente para os pequenos municípios das regiões Nordeste e Centro-Oeste. Os partidos de centro destinaram, em média, R\$ 12,15 *per capita* a mais para a área de administração/planejamento do que os de esquerda no Nordeste. E os partidos de direita registraram retração *per capita* de R\$ 22,40 quando comparados com os de esquerda no Centro-Oeste.

Quanto aos gastos com educação, a ideologia partidária foi relevante apenas para o conjunto de todos os pequenos municípios, revelando que os partidos de esquerda destinaram mais recursos para a área de educação do que os de centro, devido ao sinal negativo apresentado (tabela 3). A retração *per capita* foi de R\$ 5,42 no caso dos partidos de centro quando comparados com os de esquerda.

Os resultados evidenciaram que os partidos de centro e de direita aplicaram mais recursos em investimentos públicos que os de esquerda, devido ao sinal positivo registrado (tabela 3). Os partidos de centro destinaram em média R\$ 13,40 *per capita* a mais do que os de esquerda em gastos com investimentos e os de direita R\$ 8,36. Esse mesmo fenômeno ocorreu no Sul. Nessa região, os partidos de centro aplicaram, em média, R\$ 19,49 *per capita* a mais que os de esquerda, e os de direita, R\$ 12,87 acima dos de esquerda.

6.2 Teste das hipóteses de pesquisa

Os resultados apresentados por todas as estimações (tabela 4) evidenciam que as ideologias partidárias não foram significantes para estimar gastos com administração/planejamento. Nas estimações por regiões, somente no Nordeste o centrismo foi relevante estatisticamente e apresentou sinal positivo. A ideologia de direita mostrou-se significativa apenas no Centro-Oeste, com sinal negativo. Nos demais casos, a ideologia partidária não foi estatisticamente significativa.

Refuta-se, com isso, a hipótese 1, de que os políticos filiados a partidos de esquerda, quando no poder municipal, destinariam mais recursos para a área de administração/planejamento que os partidos classificados como de centro ou de direita.

TABELA 4
Efeitos das ideologias políticas sobre os gastos com administração/planejamento, educação e investimentos públicos (2001-2012)

| Municípios com menos de 5 mil habitantes | Administração/ planejamento | | Educação | | Investimentos públicos | |
|--|--------------------------------|----------|----------|---------|------------------------|---------|
| | Centro | Direita | Centro | Direita | Centro | Direita |
| Todos | N.S. | N.S. | -5,42** | N.S. | 13,40*** | 8,36** |
| Norte | N.S. | N.S. | N.S. | N.S. | N.S. | N.S. |
| Nordeste | 12,15*** | N.S. | N.S. | N.S. | N.S. | N.S. |
| Sudeste | N.S. | N.S. | N.S. | N.S. | N.S. | N.S. |
| Sul | N.S. | N.S. | N.S. | N.S. | 19,49*** | 12,87** |
| Centro-Oeste | N.S. | -22,40** | N.S. | N.S. | N.S. | N.S. |

Elaboração dos autores.

Obs.: N.S. – não significante; *** – significante a 1%; ** – significante a 5%.

Quanto aos gastos com educação, somente a ideologia de centro na estimação com todos os pequenos municípios apresentou significância e sinal negativo, indicando que tais partidos destinaram menos recursos para a área de educação do que os partidos classificados ideologicamente como de esquerda. Nas análises regionais, entretanto, as ideologias partidárias não registraram significância estatística.

Diante desses resultados, não há evidências para confirmar a hipótese 2, de que os partidos de esquerda que governaram os pequenos municípios brasileiros, entre 2001 e 2012, destinaram mais recursos para a área de educação do que os de centro e de direita. Esses resultados são contrários aos de Cavalcante (2012), para o qual partidos de esquerda registraram níveis de gastos com educação distintos das demais ideologias partidárias.

Nossos resultados também divergem dos de Sakurai (2009). Os partidos de esquerda e de direita aplicaram menos recursos na área de educação em comparação com os de centro. Nesta pesquisa, mostramos que os partidos de centro, quando no governo local, restringiram os gastos com educação.

Quanto às análises por regiões, os resultados não indicaram diferenças de aplicações de recursos em relação aos gastos com educação devido às suas concepções ideológicas, refutando-se a hipótese 2.

A respeito das possíveis diferenças quanto aos gastos com investimentos públicos entre as ideologias partidárias, a suposição é de que os partidos de esquerda tenderiam a destinar maior volume de recursos em investimentos locais do que os partidos de centro e de direita (hipótese 3).

Os resultados, em relação ao conjunto de todos os pequenos municípios, evidenciaram que as ideologias de centro e de direita, no período 2001-2012, fizeram mais investimentos públicos que os partidos ideologicamente classificados como de esquerda. Na análise por regiões, somente no Sul a variável *ideologia partidária do prefeito* foi estatisticamente significativa e, também, indicou que os partidos de centro e de direita destinaram mais recursos para os investimentos locais que os de esquerda.

Assim, refuta-se a hipótese 3, de que, nos pequenos municípios brasileiros, os partidos de esquerda privilegiariam os gastos com investimentos públicos quando comparados com os partidos de centro e de direita. Também não é possível confirmar a hipótese nas análises regionais devido à baixa significância estatística apresentada.

Os resultados são contrários aos achados de Veiga e Veiga (2007), em estudo sobre os municípios portugueses, onde os governantes de esquerda tendem a aplicar mais recursos em investimentos locais. Ademais, convergem com Rodrigues (2010), em relação às análises por regiões, visto que as concepções ideológicas dos prefeitos dos pequenos municípios não foram um fator de diferenciação para os gastos com investimentos públicos locais.

6.3 Efeitos das demais variáveis explicativas políticas

Quanto aos efeitos do ciclo político orçamentário (calendário eleitoral), os gastos dos pequenos municípios brasileiros com administração/planejamento apresentaram retração, tanto em períodos de eleições estaduais-federais como nos de eleições municipais.

Em relação à educação, as eleições municipais apresentaram-se significantes e com sinal positivo em todas as estimações, evidenciando que os gastos com educação aumentaram em anos de eleições locais. Para o conjunto de todos os pequenos municípios, o acréscimo nos gastos com educação foi de R\$ 7,66 *per capita* em anos de eleições municipais. Entre as regiões, a alta ficou em R\$ 16,78 no Norte, R\$ 12,45 no Centro-Oeste, R\$ 8,24 no Sudeste, R\$ 6,76 no Nordeste e R\$ 3,60 no Sul. Os resultados seguem os de Leite (2010) e Videira e Mattos (2011), diferindo dos encontrados por Sakurai (2009), em que os anos de eleições municipais não impactaram os gastos com educação. Além disso, diferem de Cavalcante (2012), em que os gastos com educação se reduziram em anos de pleitos locais.

Os resultados indicaram que os investimentos públicos nos pequenos municípios entre 2001 e 2012 foram influenciados tanto pelas eleições estaduais/federais como pelas municipais, seguindo os resultados de Drazen e Eslava (2005); Sakurai e Gremaud (2007); Veiga e Veiga (2007); Rodrigues (2010); Leite (2010); e Videira e Mattos (2011). Porém, os gastos se mostraram maiores em anos de pleitos nacionais.

Nos anos de eleições estaduais/federais, a elevação dos gastos com investimentos públicos, em média, foi de R\$ 35,41 *per capita* na estimação nacional. Nas regiões, o acréscimo foi de R\$ 61,93 no Norte; R\$ 26,04 no Nordeste; R\$ 39,10 no Sudeste; R\$ 34,52 no Sul; e R\$ 28,06 no Centro-Oeste.

As formas de alinhamento político entre os governos locais e os governos acima deles não influíram nos gastos com administração/planejamento, entre 2001 e 2012. Em relação aos gastos com educação, as vinculações políticas por meio das coligações diretas e indiretas foram as mais significativas e, em geral, contribuíram para aumentar os gastos com educação nos pequenos municípios. Esses achados diferem de Sakurai (2009), que encontrou relação negativa entre o alinhamento político com o governo do estado e os gastos municipais com educação.

Quanto aos investimentos públicos, as vinculações políticas com o governo federal foram relevantes e contribuíram para aumentar os gastos. As coligações indiretas entre os governos locais dos pequenos municípios e os governos federal e estaduais foram as formas de relação política que mais influenciaram os investimentos dos entes locais, tanto nas análises com o conjunto de municípios como quando segmentados por regiões. Esses resultados seguem os achados de Vieira e Arvate (2008), em relação aos alinhamentos dos municípios com o governo federal, e aos de Videira e Mattos (2011), quanto às vinculações políticas com o governo estadual.

As variáveis de competição política apresentaram relações distintas com os gastos em administração/planejamento. O NEP do Executivo municipal não se mostrou um fator relevante, e o NEP do Legislativo municipal revelou que, quanto mais acirrada a disputa entre os partidos no legislativo local, maiores os gastos com a área de administrativa, diferentemente do esperado.

No caso dos gastos com educação, a competição política no Executivo e no Legislativo municipal, quando significantes, apresentou relação contraditória: quanto mais acirrada a disputa partidária no Executivo local, menor os gastos com educação, e esse é um resultado semelhante ao de Cavalcante (2012); além disso, quanto maior a disputa entre os partidos no Legislativo local, maior a aplicação de recursos na área de educação.

Os investimentos públicos, nos municípios brasileiros com população inferior a 5 mil habitantes, não foram influenciados pelo aumento das disputas eleitorais, tanto no âmbito do Executivo como no âmbito do Legislativo municipal.

6.4 Variáveis socioeconômicas

A população total apresentou significância com os gastos de educação e com investimentos públicos, porém, com efeitos distintos. No caso da educação, foi relevante nas regressões com todos os pequenos municípios das regiões Sudeste e

Sul, com sinal positivo. Isso indicou que, quanto maior a população, maiores os gastos com educação. Esses resultados condizem com os de Sakurai (2009) e de Cavalcante (2012; 2013). Em relação aos investimentos locais, quando significativo estatisticamente, apresentou sinal negativo, distinto do esperado. Assim, quanto maior a população, menor o volume destinado aos investimentos públicos no conjunto de todos os pequenos municípios e nas regiões Nordeste e Sul.

A proporção da população jovem foi estatisticamente significativa em todas as análises envolvendo os gastos com administração/planejamento e educação. Quanto aos investimentos públicos, registrou significância na estimação geral e nas regiões Sudeste e Sul. Em todos esses casos, a relação apresentada foi negativa. Isso era esperado quanto aos gastos administrativos, mas não era previsto no caso da educação e dos investimentos públicos. Resultados negativos semelhantes foram encontrados por Sakurai (2009) e Cavalcante (2013) em pesquisa com todos os municípios brasileiros.

A população idosa apresentou relação positiva tanto nas análises dos gastos com administração/planejamento como nas análises de gastos com educação, contrariamente ao esperado. No caso dos investimentos públicos, o relacionamento também foi positivo, com exceção da região Nordeste, onde não houve significância. Com isso, quanto maior a população idosa, maiores os gastos com administração/planejamento, educação e investimentos locais.

Os efeitos da população idosa diferem das descobertas de Sakurai (2009), que indicou relação negativa da população idosa com os gastos de educação, e também em relação a Cavalcante (2013), segundo o qual a população idosa não foi estatisticamente significativa. Diferiu, ainda, em relação aos achados de Sakurai e Gremaud (2007) e Veiga e Veiga (2007), para os quais a população idosa não foi significativa no caso dos investimentos públicos municipais.

O PIB *per capita* municipal, quando estatisticamente significativo, contribuiu para aumentar os gastos com as áreas de administração/planejamento, educação e investimentos públicos, seguindo os resultados de Sakurai (2009) quanto à educação e contrariando os de Vieira e Arvate (2008), em que o PIB municipal não foi significativo.

7 CONCLUSÕES

O objetivo deste texto foi associar os efeitos da ideologia política do chefe do Executivo sobre as políticas públicas reguladas e desreguladas e os investimentos públicos por meio do estudo dos municípios brasileiros com menos de 5 mil habitantes. Normalmente, esse grupo de municípios não é avaliado em separado nas pesquisas sobre políticas públicas, mas inserido em conjuntos que englobam o maior número possível de municípios, independentemente de seu porte populacional.

Testamos três hipóteses quanto aos efeitos distintos das ideologias partidárias dos administradores municipais, tomando os partidos políticos classificados à esquerda do espectro ideológico como referência.

Os resultados revelaram que essa diferenciação ideológica entre os partidos dos prefeitos somente foi relevante quanto abordado o conjunto de todos os pequenos municípios, não sendo influente nas análises por regiões (devido à baixa significância estatística registrada).

Quanto aos investimentos em educação, prefeitos de partidos de esquerda destinaram mais recursos que aqueles de centro e de direita. Porém, em relação aos investimentos públicos, as análises revelaram que os partidos ideologicamente classificados como de centro e de direita aplicaram mais dinheiro que os partidos de esquerda. Os gastos da área de administração/planejamento não sofreram influência das orientações ideológicas dos gestores dos pequenos municípios no período 2001-2012.

Uma possível explicação para o fato de que a ideologia partidária não se mostrou importante quando se comparam os municípios por região do Brasil é o impacto da regulação federal sobre os gastos municipais. As áreas reguladas tenderiam a homogeneizar as aplicações dos recursos independentemente da orientação política da elite política municipal. Uma outra possibilidade para explicar a fraca associação entre ideologia e políticas públicas estaria no “pragmatismo” das elites locais. Prefeitos e vereadores atuariam mais preocupados com os problemas a serem resolvidos independentemente da orientação ideológica do partido ao qual pertencem. A necessidade de construir uma reputação baseada em medidas concretas, em um cenário em que a responsabilização (*accountability*) em cidades menores tenderia a ser maior, frisa com que a atuação dos políticos prescindisse da mediação dos partidos.

Outro fator a se considerar é dependência financeira dos pequenos municípios em relação às transferências constitucionais. Assim, os efeitos da regulação estendem-se às políticas desreguladas. Esse mesmo argumento foi defendido por Arretche (2010; 2012) em estudo sobre a desigualdade territorial entre os municípios brasileiros e o mesmo fenômeno parece se repetir, conforme nossos dados, no caso dos municípios brasileiros com menos de 5 mil habitantes.

A capacidade de estruturação financeira do governo federal diminuiu a margem de manobra política para os gastos municipais tornando as gestões dos pequenos municípios bastante homogêneas, independentemente do partido governante, da ideologia do gestor e da localização geográfica dos municípios.

Nossos resultados limitam-se exclusivamente aos municípios brasileiros com menos de 5 mil habitantes e ao período 2001-2012, não sendo recomendada a extrapolação dos achados para outros grupos de cidades ou faixas populacionais.

Como sugestões para pesquisas futuras que envolvam pequenos municípios, poderia se considerar o efeito dos ciclos governamentais sobre as prioridades de governo, tendo em conta os orçamentos prévios e as restrições da capacidade estatal de pequenos municípios (recursos humanos e financeiros, *expertise* técnica do corpo de funcionários etc.). Também seria interessante pesquisar o comportamento de médios e grandes municípios para isolar esses resultados como típicos das pequenas localidades.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, M. H. T. Federalismo, democracia e governo no Brasil: ideias, hipóteses e evidências. **Bib – Revista Brasileira de Informação Bibliográfica**, v. 51, p. 13-34, 2001.

ARRETCHE, M. Financiamento federal e gestão local de políticas sociais: o difícil equilíbrio entre regulação, responsabilidade e autonomia. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 8, n. 2, p. 331-345, 2003. Disponível em: <<https://is.gd/7uHU4S>>. Acesso em: 14 abr. 2021.

_____. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo Em Perspectiva**, v. 18, n. 2, p. 17-26, 2004. Disponível em: <<https://is.gd/PPstQq>>. Acesso em: 14 abr. 2021.

_____. Quem taxa e quem gasta: a barganha federativa na federação brasileira. **Revista de Sociologia Política**, v. 24, p. 69-85, 2005. Disponível em: <<https://is.gd/6aGWGZ>>. Acesso em: 14 abr. 2021.

_____. **Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos?** **Dados**, v. 53, n. 3, p. 587-620, 2010. Disponível em: <<https://is.gd/9bQJ9C>>. Acesso em: 14 abr. 2021.

_____. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV; Editora Fiocruz, 2012.

ARRETCHE, M.; RODDEN, J. Política distributiva na Federação: estratégias eleitorais, barganhas legislativas e coalizões de governo. **Dados**, v. 47, n. 3, p. 549-576, 2004. Disponível em: <<https://is.gd/z7OHTK>>. Acesso em: 14 abr. 2021.

ARVATE, P. R.; AVELINO, G.; LUCINDA, C. R. Existe Influência da Ideologia sobre o Resultado Fiscal dos Estados Brasileiros. **Estudos Econômicos**, v. 38, n. 4, p. 789-814, 2008. Disponível em: <<https://is.gd/QrK181>>. Acesso em: 14 abr. 2021.

CARNEIRO, L. P.; ALMEIDA, M. H. T. Definindo a arena política local: sistemas partidários municipais na federação brasileira. **Dados**, v. 51, n. 2, p. 403-432, 2008. Disponível em: <<https://is.gd/QwxnAg>>. Acesso em: 14 abr. 2021.

CAVALCANTE, P. L. C. **A política faz a diferença?** Uma análise comparada dos determinantes políticos do desempenho dos governos municipais no Brasil. 2012. Tese (Doutorado) – Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

CAVALCANTE, P. A competição eleitoral gera governos mais eficientes? Um estudo comparado das prefeituras no Brasil. **Revista de Administração Pública**, v. 47, n. 6, p. 1569-1591, 2013. Disponível em: <<https://is.gd/Cm08KV>>. Acesso em: 14 abr. 2021.

COÊLHO, D. Competição política e a nova agenda social: por que os partidos políticos de esquerda e direita difundiram programas de transferência de renda no Brasil. *In*: CONGRESSO BASIC INCOME EARTH NETWORK (BIEN), 13. 2010, São Paulo. **Anais...** São Paulo: Bien, jun.-jul. 2010.

COPPEDGE, M. **A classification of latin american political parties.** The Helen Kellogg Institute for International Studies, Nov. 1997. (Working Paper, n. 244). Disponível em: <<https://is.gd/BhB7d5>>. Acesso em: 14 abr. 2021.

DEDA, C. C.; KAUCHAKJE, S. Sistema político multinível no Brasil: uma análise da relação entre transferências intergovernamentais e redução das desigualdades territoriais no estado do Paraná. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais (RBEUR)**, v. 19, n. 3, p. 530-553, 2017.

DRAZEN, A.; ESLAVA, M. **Electoral manipulation via expenditure composition: theory and evidence.** Cambridge, United States: National Bureau of Economic Research, Jan. 2005. (Working Paper, n. 11085). Disponível em: <<https://is.gd/FwS1AC>>. Acesso em: 14 abr. 2021.

FERNANDES, L. Muito barulho por nada? O realinhamento político-ideológico nas eleições de 1994. **Dados**, v. 38, n. 1, p. 107-144, 1995.

FERREIRA, I. F. S.; BUGARIN, M. S. Transferências voluntárias e ciclo político-orçamentário no federalismo fiscal brasileiro. **Revista Brasileira de Economia**, v. 61, n. 3, p. 271-300, 2007. Disponível em: <<https://is.gd/7pEbeK>>. Acesso em: 14 abr. 2021.

GERIGK, W. **O impacto da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre a gestão financeira dos pequenos municípios do Paraná.** 2008. Dissertação (Mestrado) – Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2008.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico 2000.** Rio de Janeiro: IBGE, 2000. Disponível em: <<https://is.gd/BrWey5>>. Acesso em: 14 abr. 2021.

_____. **Sinopse do Censo Demográfico 2010.** Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em: <<https://is.gd/p3jIXA>>. Acesso em: 14 abr. 2021.

LAAKSO, M.; TAAGPERA, R. “Effective” number of parties: a measure with application to west Europe. **Comparative Political Studies**, v. 12, n. 1, p. 3-27, 1979. Disponível em: <<https://is.gd/UQETNV>>. Acesso em: 14 abr. 2021.

LEITE, A. A. B. (2010). **Descentralização, responsabilização e (des)controle:** determinantes e impactos da corrupção e má gestão dos recursos federais nos municípios brasileiros. 2010. 247 f. Tese (Doutorado) – Departamento de Ciência Política, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2010.

MAINWARING, S.; MENEGUELLO, R.; POWER, T. **Partidos conservadores no Brasil contemporâneo.** São Paulo: Editora Paz e Terra, 2000.

OLIVEIRA, K. V.; CARVALHO, F. A. A. A contabilidade governamental e o calendário eleitoral: uma análise empírica sobre um painel de municípios do Rio de Janeiro no período 1998-2006. **Revista de Contabilidade e Organizações**, v. 3, n. 5, p. 121-141, 2009. Disponível em: <<https://is.gd/g1yJ02>>. Acesso em: 14 abr. 2021.

ORAIR, R. O.; GOUVÊA, R. R.; LEAL, E. M. **Ciclos políticos eleitorais e investimentos das administrações públicas no Brasil.** Brasília: Ipea, 2014. p. 42.

RODRIGUES, G. Democracia e partidos políticos: os gastos públicos municipais como instrumento de análise político-ideológica. *In:* HOCHMAN, G.; ARRETICHE, M.; MARQUES, E. (Ed.). **Políticas públicas no Brasil.** Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007.

_____. **Partidos políticos e gastos públicos em Santa Catarina:** a influência das ideologias partidárias nas decisões de investimentos. 2010. 265 f. Tese (Doutorado em Sociologia Política) – Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2010.

RODRIGUES, L. M. Partidos, ideologia e composição social. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 17, n. 48, p. 31-47, 2002. Disponível em: <<https://is.gd/Zldc1M>>. Acesso em: 14 abr. 2021.

SAKURAI, S. N. Ciclos políticos nas funções orçamentárias dos municípios brasileiros: uma análise para o período 1990-2005 via dados em painel. **Estudos Econômicos**, São Paulo, v. 39, n. 1, p. 39-58, 2009. Disponível em: <<https://is.gd/AXDmRJ>>. Acesso em: 14 abr. 2021.

SAKURAI, S. N.; GREMAUD, A. P. Political business cycles: evidências empíricas para os municípios paulistas (1989-2001). **Economia Aplicada**, v. 11, n. 1, p. 27-54, 2007. Disponível em: <[https://is.gd/SSB0\\$B](https://is.gd/SSB0$B)>. Acesso em: 14 abr. 2021.

SÁTYRO, N. G. D. **Política e instituições e a dinâmica das políticas sociais nos estados brasileiros:** uma análise após a redemocratização. 2008. 178 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ), Universidade Estadual do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2008.

SENA, L. B.; SILVA, P. R. Análise agregada dos municípios mineiros de grande porte quanto à adequação à Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). *In:* CONGRESSO BRASILEIRO DE CUSTOS (CBC), 14., 2007, João Pessoa. **Anais...** João Pessoa: Associação Brasileira de Custos, 2007.

SOARES, M. M.; NEIVA, P. R. P. Federalism and Public resources in Brazil: Federal Discretionary transfers to States. **Brazilian Political Science Review**, v. 5, n. 2, p. 94-116, 2011.

SOUZA, C. Governos locais e gestão de políticas sociais universais. **São Paulo Em Perspectiva**, v. 18, n. 2, p. 27-41, 2004. Disponível em: <<https://is.gd/zy8RND>>. Acesso em: 14 abr. 2021.

_____. Federalismo, desenho contitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, n. 24, p. 105-121, 2005. Disponível em: <<https://is.gd/mg2Dtt>>. Acesso em: 14 abr. 2021.

TAROUCO, G. S. Partidos de oposição nos estados: o ambiente da competição na arena eleitoral. **Caderno CRH**, v. 25, n. 66, p. 573-585, 2012. Disponível em: <<https://is.gd/dyF2jJ>>. Acesso em: 14 abr. 2021.

TAROUCO, G. S.; MADEIRA, R. M. Partidos, programas e o debate sobre esquerda e direita no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, v. 21, n. 45, p. 149-165, 2013. Disponível em: <<https://is.gd/NRlzZn>>. Acesso em: 14 abr. 2021.

VEIGA, L. G.; VEIGA, F. J. Political business cycles at the municipal level. **Public Choice**, v. 131, n.1-2, p. 45-64, 2007. Disponível em: <<https://is.gd/278DeD>>. Acesso em: 14 abr. 2021.

VIDEIRA, R. A.; MATTOS, E. Ciclos políticos eleitorais e a interação espacial de políticas fiscais entre os municípios brasileiros. **Economia Aplicada**, v. 15, n. 2, p. 259-286, 2011. Disponível em: <<https://is.gd/RCz7Rj>>. Acesso em: 14 abr. 2021.

VIEIRA, F. J. A.; ARVATE, P. R. Eleições municipais: como interagem os prefeitos e as outras esferas de governo para alcançar maior sucesso nas urnas. *In*: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 36., 2008, Salvador. **Anais...** Salvador: Anpec, 2008.

ZUCCO JUNIOR, C. Esquerda, direita e governo: a ideologia dos partidos políticos brasileiros. *In*: SEMINÁRIO LEGISLATOR VIEWS OF BRAZILIAN GOVERNANCE. **Anais...** Universidade de Oxford, 2009.

_____. Esquerda, direita e governo: a ideologia dos partidos políticos brasileiros. *In*: POWER, T. J.; ZUCCO JUNIOR, C. (Ed.). **O Congresso por ele mesmo: autopercepções da classe política brasileira**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2011. p. 37-60.

Originais submetidos em: dez. 2018.

Última versão recebida em: nov. 2019.

Aprovada em: nov. 2019.