

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO NORTE FLUMINENSE DARCY
RIBEIRO – UENF

MAYCON ROHEN LINHARES

**MÁQUINA POLÍTICA E DEMOCRACIA: UMA ANÁLISE DO
GASTO PÚBLICO COM FUNCIONALISMO NOS MUNICÍPIOS
BRASILEIROS**

CAMPOS DOS GOYTACAZES - RJ
2016

MAYCON ROHEN LINHARES

**MÁQUINA POLÍTICA E DEMOCRACIA: UMA ANÁLISE DO
GASTO PÚBLICO COM FUNCIONALISMO NOS MUNICÍPIOS
BRASILEIROS**

Monografia apresentada ao Centro de Ciências do Homem, da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, como parte das exigências para a obtenção do título de Bacharel em Administração Pública.

Orientador: Prof. Dr. Vitor de Moraes Peixoto.

CAMPOS DOS GOYTACAZES - RJ
JANEIRO DE 2016

MAYCON ROHEN LINHARES

**MÁQUINA POLÍTICA E DEMOCRACIA: UMA ANÁLISE DO
GASTO PÚBLICO COM FUNCIONALISMO NOS MUNICÍPIOS
BRASILEIROS**

Monografia apresentada ao Centro de Ciências do Homem, da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, como parte das exigências para a obtenção do título de Bacharel em Administração Pública.

Aprovada em 19 de janeiro de 2016.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Sérgio de Azevedo

Prof. Dr. Mauro Macedo Campos

Prof. Dr. Vitor de Moraes Peixoto
(Orientador)

CAMPOS DOS GOYTACAZES - RJ
JANEIRO DE 2016

AGRADECIMENTOS

Agradeço a minha mãe Sueli, minha irmã Sanya e minha madrinha Jussara, pelo incondicional apoio e incentivos as minhas decisões. Ao meu pai Salvador pela grande inspiração e exemplo nos 16 anos que compartilhamos juntos. Ao meu primo/irmão Nardele Júnior pelo suporte e entusiasmo ao me apresentar a UENF e a cidade de Campos dos Goytacazes.

Ao meu orientador Vitor Peixoto e ao coorientador Nelson Goulart pelas incansáveis orientações, estímulos e paciência durante todos esses anos. Aos companheiros Gabriel Tisse, João Gabriel, João Balbi, Amanda Rodrigues e Ana Beatriz pelas horas de trabalho no NERD, pelas revisões e todo aprendizado que juntos construímos.

Aos amigos Daniel Latorre, Fábio Castro e Uilian Machado pela convivência diária na república que se tornou nossa casa nos últimos quatro anos.

Por fim, a cada um dos professores do curso de Administração Pública pelos ensinamentos e dedicação em estruturar um curso de qualidade. Aos meus colegas de curso pelos momentos de alegria, aprendizagem e compromisso na construção de um curso cada vez melhor. A UENF pela minha formação acadêmica e cidadã.

APRESENTAÇÃO

Este trabalho monográfico é resultado dos estudos realizados no Núcleo de Estudos em Representação e Democracia – NERD, do Centro de Ciências do Homem - CCH, na Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro - UENF. Toda sua execução esteve atrelada ao projeto de iniciação científica “Competição Eleitoral e Desenvolvimento Socioeconômico dos Municípios Brasileiros”, coordenado pelo Prof. Dr. Vitor Peixoto com financiamento do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq.

RESUMO

LINHARES, Maycon Rohen. **Máquina Política e Democracia: uma análise do Gasto Público com Funcionalismo nos municípios brasileiros**. Campos dos Goytacazes (RJ): UENF, 2016, 58 p. Monografia (Bacharel em Administração Pública). Orientador: Prof. Dr. Vitor de Moraes Peixoto.

Este trabalho busca mensurar o tamanho das máquinas políticas municipais. Parte do pressuposto de que o chefe do executivo municipal pretende alcançar o sucesso eleitoral, e assim, buscará utilizar-se da máquina pública como instrumento eleitoral. Através de métodos estatísticos é apresentada a relação entre as variáveis propostas para mensurar as máquinas municipais e os partidos políticos, indicadores socioeconômicos e a competição eleitoral.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Crescimento do Funcionalismo Público na administração pública municipal (2008-2012).....	19
Gráfico 2. Média de Funcionários na administração pública municipal por mil habitantes (2009-2012)	20
Gráfico 3. Percentual médio de Funcionários Comissionados por Tamanho do Eleitorado municipal (2009-2012)	23
Gráfico 4. Percentual médio de Funcionários Comissionados por Região Geográfica (2009-2012).....	23
Gráfico 5. Gasto médio com Pessoal e Encargos Sociais per capita por Tamanho do Eleitorado municipal (2009-2012)	26
Gráfico 6. Gasto médio com Pessoal e Encargos Sociais per capita por Região Geográfica (2009-2012)	27
Gráfico 7. Gasto com Pessoal e Encargos Sociais dividido pela Receita Corrente Líquida por Tamanho do Eleitorado municipal (2009-2012)	29
Gráfico 8. Gasto com Pessoal e Encargos Sociais dividido pela Receita Corrente Líquida no ano de 2000 e 2012	30
Gráfico 9. Percentual médio gasto em Contratos por Tempo Determinado e Terceirização do total gasto em Pessoal e Encargos Sociais por Tamanho do Eleitorado municipal (2009-2012)	32
Gráfico 10. Percentual gasto em Contratos por Tempo Determinado e Terceirização do total gasto em Pessoal e Encargos Sociais por Região Geográfica (2009-2012)	33
Gráfico 11. Percentual médio de Funcionários Discricionários por Partido Político (2009-2012).....	35
Gráfico 12. Gasto médio com Pessoal e Encargos Sociais per capita por Partido Político (2009-2012)	37
Gráfico 13. Percentual médio gasto em Contratos por Tempo Determinado e Terceirização do total gasto em Pessoal e Encargos Sociais por Partido Político (2009-2012)	39

LISTA DE TABELAS

Tabela 1. Nível de Escolaridade dos Funcionários Públicos municipais (2008 e 2011).....	21
Tabela 2. Gasto com Pessoal e Encargos Sociais per capita nos municípios brasileiros (2009-2012).....	25
Tabela 3. Gasto com Pessoal e Encargos Sociais dividido pela Receita Corrente Líquida dos municípios brasileiros (2009-2012).....	28
Tabela 4. Percentual gasto em Contratos por Tempo Determinado e Terceirização do total gasto em Pessoal e Encargos Sociais (2009-2012).....	31
Tabela 5. Partidos Eleitos no pleito de 2008	34
Tabela 6. Número de municípios governados pelos Partidos por Tamanho do Eleitorado.....	36
Tabela 7. Percentual de Funcionários Discricionários em 2012.....	37
Tabela 8. Gasto com Pessoal e Encargos Sociais per capita por Partido Político e Tamanho do Eleitorado municipal no ano de 2012	38
Tabela 9. Percentual gasto em Contratos por Tempo Determinado e Terceirização do total gasto em Pessoal e Encargos Sociais por Partido Político e Tamanho do Eleitorado municipal no ano de 2012.....	39
Tabela 10. Coeficiente de correlação de Pearson entre variáveis de uso da Máquina Política e indicadores Socioeconômicos	41
Tabela 11. Coeficiente de correlação de Pearson entre variáveis de uso da Máquina Política e indicador de Competição Eleitoral	43

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	3
CAPÍTULO 1: CONTEXTUALIZANDO A MÁQUINA POLÍTICA NA POLIARQUIA BRASILEIRA.....	5
O CONCEITO DE MINIMALISTA DE DEMOCRACIA.....	5
DETERMINANTES DA MÁQUINA POLÍTICA.....	6
Os Incentivos da Máquina Política.....	8
CLIENTELISMO E PATRONAGEM	8
FEDERALISMO E AUTONOMIA MUNICIPAL	11
Emancipação e Autonomia dos Municípios Brasileiros	12
LIMITE INSTITUCIONAL: A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL.....	14
CAPÍTULO 2: DIMENSIONANDO AS MÁQUINAS PÚBLICAS MUNICIPAIS	17
O EMPREGO PÚBLICO NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS	17
Cargos Comissionados	21
GASTO PÚBLICO COM FUNCIONALISMO NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS.....	24
Panorama do Gasto Público	25
Terceirização no Setor Público	31
CAPÍTULO 3: PARTIDOS POLÍTICOS, COMPETIÇÃO ELEITORAL E O IMPACTO DA MÁQUINA POLÍTICA.....	34
Partidos Políticos e a Patronagem.....	35
Indicadores Socioeconômicos e as Relações Clientelísticas	39
Competição Eleitoral e a atuação da Máquina Política	42
CONCLUSÃO.....	44
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	46
ANEXO I.....	48

INTRODUÇÃO

Os estudos brasileiros sobre a estrutura e atuação das máquinas políticas têm como unidades analisadas, em sua maioria, o governo federal e os estaduais. Os estudos a nível federal concentram esforços nos cargos em comissão e o no seu uso como instrumento de barganha política. No nível estadual os trabalhos versam sobre fenômenos como o *Chaguismo* no Rio de Janeiro e o *Malufismo* em São Paulo. Entretanto, os estudos para o nível municipal são escassos.

Os municípios no Brasil são os menores distritos eleitorais e serão as unidades de análise deste trabalho. Os municípios, principalmente após a Constituição de 1988, foram os que mais se beneficiaram com o processo de descentralização, ganharam mais importância e viram suas receitas aumentarem significativamente. Impulsionados pelas transferências constitucionais, o que em grande parte justifica o *boom* de municípios criados após a promulgação da Constituição de 1988.

A magnitude das unidades de análise é demonstrada por meio dos valores agregados da quantidade de cargos e do custo de manutenção destes cargos para o erário público. Os municípios brasileiros possuem aproximadamente 6 milhões de funcionários, dentre eles, mais de 1,6 milhões não foram admitidos por concurso público, podendo ser contratados e demitidos a critério da administração municipal. Juntas as prefeituras destinaram em 2012 cerca de 190 bilhões de reais apenas para manter suas folhas de pagamento.

O gasto em pessoal e encargos sociais abarca toda a despesa com funcionalismo público, seja ele estatutário ou não. Por isso além de analisar os valores gerais, há uma preocupação especial com os contratos por tempo determinado e a terceirização, pois são esses onde os prefeitos possuem maior discricionariedade na contratação. Assim, o modo como o prefeito decide alocar os recursos municipais pode aumentar suas chances eleitorais inibindo a entrada de novos competidores na arena política.

A partir do pressuposto que o chefe do executivo municipal pretende alcançar o sucesso eleitoral, seja se reelegendo ou elegendo seu sucessor, ele buscará utilizar-se da máquina pública como instrumento eleitoral. O emprego público e o gasto com funcionalismo destinado a fins clientelistas é um dos mecanismos que a máquina política utiliza para maximizar sua capacidade de atrair votos. Por isso, essas variáveis são importantes instrumentos para analisar o tamanho da máquina pública.

Para realizar este trabalho foi necessário construir um banco de dados que reunisse informações eleitorais, contábeis e socioeconômicas de todos os 5.568 municípios brasileiros no período compreendido entre 2008 a 2012. As informações eleitorais foram obtidas no repositório de dados eleitorais do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), os dados contábeis dos municípios foram extraídos do banco Finanças do Brasil (FINBRA) disponibilizado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Os dados socioeconômicos coletados na Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Perfil MUNIC) do IBGE.

Este trabalho está dividido em três capítulos. No Capítulo 1 será apresentada uma revisão de literatura sobre os principais conceitos deste trabalho, bem como os limites institucionais impostos por lei. No Capítulo 2 será descrito a máquina pública municipal sob a perspectiva do emprego público e a capacidade de gasto da máquina pública com pessoal. Delimitado o tamanho das máquinas municipais o Capítulo 3 analisa a relação entre o uso da máquina política e os partidos políticos, indicadores socioeconômicos e a competição eleitoral. O Anexo I traz as tabelas descritivas das variáveis analisadas neste trabalho.

CAPÍTULO 1: CONTEXTUALIZANDO A MÁQUINA POLÍTICA NA POLIARQUIA BRASILEIRA

Este capítulo apresenta uma discussão teórica acerca de importantes temas para entender como a máquina política se desenvolve no contexto democrático. Através de revisão bibliográfica são expostos os principais conceitos de democracia; máquina política; clientelismo e patronagem; federalismo e autonomia municipal; e por fim um limitador institucional, a Lei de Responsabilidade Fiscal.

O CONCEITO DE MINIMALISTA DE DEMOCRACIA

O termo democracia foi estudado por autores de diversos campos do conhecimento. Quatro autores que discutem o conceito de democracia são essenciais para o desenvolvimento deste trabalho: Joseph Schumpeter e a teoria competitiva da democracia; Anthony Downs e sua teoria econômica da democracia; Adam Przeworski e seu jogo das incertezas; e Robert Dahl e a poliarquia. Esta primeira seção trata da contribuição de cada um deles, para a construção da abordagem minimalista desta empreitada. Dentre os autores apresentados um ponto é unânime: a competição eleitoral é condição *sine qua non* para regimes democráticos.

A democracia para Schumpeter (1961) é um método pelo qual representantes e governos são eleitos. A democracia é um arranjo institucional criado para gerar consenso e administradores para as políticas. Estrutura em que cabe aos partidos oferecerem suas cestas de bens, o rol das suas políticas públicas, e cabe ao povo o papel de eleger dentre as cestas de bens, suas políticas preferidas. Nas palavras do autor “o método democrático é um sistema institucional, para a tomada de decisões políticas, no qual o indivíduo adquire o poder de decidir mediante uma luta competitiva pelos votos do eleitor” (SCHUMPETER, 1961 p.328).

Os representados nas eleições passam sua autoridade de deliberar sobre questões de interesse coletivo aos representantes. A disputa partidária por votos é como a disputa das firmas no mercado econômico. No mercado eleitoral, assim como empresários competem por consumidores com a finalidade de ampliar seu lucro, os partidos políticos competem por eleitores com intuito de angariar o maior número de votos, ampliando suas chances de sucesso eleitoral (DOWNS, 1999).

Na democracia segundo Przeworski (1994) os partidos competem dentro de um arcabouço institucional gerador de resultados incertos e esperanças eleitorais. Os partidos competem em um jogo com regras estabelecidas, ou seja, partes que divergem em interesses,

valores e opiniões, disputam, e periodicamente uns ganham e outros perdem. “A democracia é um sistema onde partidos perdem eleições” (PREZEWORSKI, 1994 p.25).

Ainda segundo Przeworski (1994) na democracia deve haver alternância, se há um partido que sempre vence as eleições, o sistema não é democrático. Cada partido investe os recursos que possui (econômico, organizacional, ideológico, etc.) para reduzir suas incertezas em busca da vitória nos pleitos eleitorais, ao mesmo tempo em que os partidos derrotados aceitam a derrota, afinal, os resultados são temporários.

Na concepção de Dahl (1997) a democracia é um ideal a ser perseguido e não necessariamente um sistema que existiu, existe ou existirá concretamente. O sistema democrático é o auge, o ponto máximo de uma escala que serve como parâmetro para os demais sistemas, por isso sugere que estes sistemas reais sejam chamados de poliarquias.

Para o autor o processo de democratização decorre por duas vias: a contestação pública e o direito a participação. A contestação pública se dá quando há um aumento do número de indivíduos, grupos ou organizações que começam a atuar e competir na arena política, em defesa de suas preferências. O direito a participação está relacionado ao sufrágio, quanto mais universalista é o direito de participação através do voto, mais inclusivo é o sistema (DAHL, 1997).

A perspectiva minimalista sobre a democracia assume que quanto maior a competição eleitoral em um determinado distrito mais democrático ele é, pode-se mensurar, com índices de competitividade o quão democrático um município é em relação ao outro.

DETERMINANTES DA MÁQUINA POLÍTICA

O estudo sobre máquinas políticas começa na política partidária norteamericana com foco nos mecanismos e técnicas típicas da máquina, ou seja, suborno, corrupção, fraude, coação e manipulação eleitoral, instrumentos considerados poucos lícitos, imorais ou claramente ilegais que afetavam diretamente a vida pública. Práticas que inicialmente eram investigados sob a ótica de denúncia com cunho essencialmente moralista. A partir da década de 1930 as análises sobre a máquina política começaram a se desenvolver de forma mais neutra, não mais preocupada com os pressupostos éticos (GAMA NETO, 1997).

O conceito de máquina política começa ser entendido pela literatura como uma “organização política estável, efetiva, dotada de liderança e hierarquia internas claramente definidas, integrada por membros disciplinados” (GOTTFRIED 1972 *apud* DINIZ, 1982).

Porém, para Gama Neto (1997), os primeiros trabalhos sobre a máquina política cometiam erros de imprecisão conceitual devido a pouca nitidez teórica que tinham sobre a máquina enquanto tipo específico de partido político, permitindo assim que qualquer organização institucionalmente hierarquizada pudesse se enquadrar no conceito.

Ao analisar a atuação da máquina política em Chicago, Gosnell (1968 *apud* GAMA NETO, 1997) destacou o caráter agregador da máquina, capaz de reduzir os conflitos em uma cidade com composição social profundamente heterogênea, o que o autor considera como o lado positivo da organização política. Contudo, o autor adverte que os métodos utilizados pela máquina política para financiar suas atividades levariam a democracia para uma “plutocracia demagógica”.

A máquina política para Robert Merton (1964) apesar de historicamente está ligada a práticas sociais ilegítimas ela ocupa uma lacuna social, atendendo principalmente as classes mais desfavorecidas, o que lhe confere estabilidade funcional. Para o autor a grande força da máquina advém da sua capacidade de se relacionar com os eleitores. A máquina entende seus problemas sociais e sabe de suas aspirações, por isso não atua de forma genérica, mas sim atendendo demandas pontuais e concretas, pois o sucesso eleitoral depende das relações diretas que transformam a política em laços pessoais.

As máquinas têm com alvo exclusivo atrair votos. Em um contexto de sufrágio universal elas buscam diversificar suas clientelas auferindo votos em todas as classes e segmentos sociais, pouco importa as características do grupo, a máquina não tem interesse na participação ativa desses segmentos.

Uma proposta mais atual em relação ao conceito de máquina política é feita Gama Neto:

Tipo bastante peculiar de organização partidária, em contraposição aos partidos ideológico-programáticos, cuja estrutura e funcionamento sustenta-se na sua capacidade de adquirir recursos monetários, materiais e de serviço que são trocados por votos. O caráter de instituição assistencialista da máquina enquanto partido político não é episódico, mas constante, desta maneira a sobrevivência daquela depende basicamente da mediação que consegue estabelecer entre os seus eleitores e os órgãos públicos. (GAMA NETO, 1997 p. 7).

Os autores que se dedicaram a caracterização da máquina política possuem dois pontos em comum: a pouca preocupação ética e ideológica dessas organizações partidárias, frente ao uso recorrente de patronagem e clientelismo político; a importância do uso de recompensas e incentivos materiais para o seu funcionamento (GAMA NETO, 1997).

Os Incentivos da Máquina Política

É consenso entre os autores que se dedicaram ao estudo da máquina política a importância dos incentivos que ela é capaz de oferecer a seus clientes. Esses incentivos se aproximam da terminologia desenvolvida por Olson (1999). O autor argumenta que as máquinas políticas se articulam para conceder benefícios individuais, mais do que promover interesses de grandes grupos. Com isso os indivíduos se associam a máquina interessados nas benfeitorias que seus membros têm acesso.

Os trabalhadores que procuram levar os distritos eleitorais a apoiar uma determinada máquina usualmente estão interessados em obter empregos na prefeitura. E todo parasita de partido político sabe que não conseguirá um emprego se não ajudar a máquina. (OLSON, 1999 p. 179).

A recompensa material é um ponto chave para o sucesso da máquina política, essas recompensas se dão através do acesso a empregos e cargos na administração pública, contratos de fornecimento de bens e serviços para órgãos governamentais, utilização de contatos políticos e tráfico de influência, concessão de licenças para diversas finalidades, isenções fiscais e outros tipos de filantropia como a doação de roupas, materiais de construção, alimentos, etc. (DINIZ, 1982; GAMA NETO, 1997). A máquina tem o objetivo de maximizar sua capacidade de atrair votos, por isso seus serviços dirigem-se aos mais variados grupos, incluindo filiados ao partido, cabos eleitorais e os eleitores em geral.

Além das recompensas a máquina política pode atuar de forma punitiva, controlando a legislação para interferir em setores que não queiram colaborar com seus objetivos. Em sua análise sobre a cidade de Chicago Gosnell (1968 *apud* GAMA NETO, 1997) observa a relação entre políticos e empresários que exploram jogos de azar, o autor demonstra que em muitos comitês municipais do Partido Democrata numerosos membros tinham ligação com jogos de azar, tanto os políticos quanto os empresários tinham interesses na perpetuação da máquina política.

CLIENTELISMO E PATRONAGEM

A atuação da máquina política tem forte viés clientelista, fixa sua base em prol do atendimento de demandas pontuais e individuais. As máquinas controlam recursos essenciais estabelecendo uma relação de poder desigual com suas clientelas. Para atender as demandas dos clientes o chefe do político da máquina utiliza o controle dos cargos públicos e o poder a eles atribuídos para que possa gerir os recursos do Estado e assim atender as reivindicações.

O clientelismo repousa em redes personalistas que perpassam partidos políticos e burocracias. Redes que atravessam a sociedade de alto a baixo e tem nos recursos materiais do Estado uma ferramenta crucial para a operação de todo um sistema. O acesso a esses privilégios possibilita desde a criação de empregos públicos até a distribuição de outros favores como obras públicas e nomeações.

As relações clientelísticas se baseiam em troca de favores entre indivíduos, onde ambos são beneficiados, porém de forma díspar. Edson Nunes em *A Gramática Política do Brasil* argumenta que “este sistema de troca não apenas caracteriza uma forma de controle do fluxo de recursos materiais na sociedade, mas também garante a sobrevivência do ‘corretor’ local” (NUNES, 1997 p.33).

O clientelismo não é uma característica exclusiva do Brasil, muito menos de um sistema político ou período histórico. É um fenômeno perene na sociedade que se adapta as regras e características locais formando novos arranjos que nem mesmo o alcance das características dos sistemas poliárquicos foi capaz de neutralizá-lo.

A grande parte dos estudos sobre clientelismo analisa o fenômeno sob a ótica estratégica do *patronus* que busca arrebanhar clientes. D’Avila Filho (2007) apresenta uma nova perspectiva para análise do fenômeno: a estratégia do cliente. O autor considera a possibilidade de o clientelismo ser uma estratégia percebida pela população, principalmente a mais carente, para negociar suas demandas e obter benefícios, mesmo aqueles que oficialmente seriam direitos, mas que o *patronus* se esforça para apresentar como um favor.

Precisamos considerar a possibilidade de o clientelismo desempenhar um papel dentro de um contexto democrático, que transcende às noções de conformidade e resistência, podendo ser encarado como um instrumento de ação popular na busca por auferir benefícios que, de outro modo, dificilmente poderiam ser alcançados pelos canais formais da política - freqüentemente encarados como espaços viciados, cuja abertura para a incorporação de novas demandas exige reformas específicas de difícil acesso para as organizações populares (D’AVILA FILHO, 2007, p.9).

Do ponto de vista eleitoral D’Avila Filho (2007) argumenta que o clientelismo é instrumento utilizado pelas elites políticas independentemente de seu posicionamento no espectro político (esquerda-direita), um jogo que envolve benefícios materiais e recursos simbólicos em busca de legitimação política.

Para Bobbio, Matteucci e Pasquino (1998) os políticos profissionais barganham usando toda a ajuda pública que tem acesso (cargos e empregos públicos, financiamentos, autorizações, etc.) com o objetivo de buscar um consenso eleitoral que os legitime.

Segundo José Murilo de Carvalho (1997) o conceito de clientelismo por muitas vezes é empregada de maneira frouxa. Para o autor “de modo geral, indica um tipo de relação entre atores políticos que envolve concessão de benefícios públicos, na forma de empregos, benefícios fiscais, isenções, em troca de apoio político, sobretudo na forma de voto”. (CARVALHO, 1997 p.3).

A patronagem é uma das manifestações mais explícitas e comuns do clientelismo. É o uso do emprego público como instrumento político (BARONE, 2010). A utilização estratégica desse instrumento foi o principal recurso utilizado no período 1946-64 na busca por cooperação parlamentar (SANTOS, 1997). Segundo Ottmann (2006) no Brasil a patronagem constitui a base de muitas carreiras políticas, que fazem dos inúmeros postos públicos preenchidos por nomeação serem usados como moeda de barganha política.

Santos (1997) analisa a relação de patronagem e agenda política entre a Presidência da República e a Câmara dos Deputados em dois contextos democráticos distintos, o primeiro compreende o período de 1946 a 1964, regido pela Constituição de 1946; o segundo período analisado pelo autor começa na redemocratização do Brasil, mais especificamente no pós-constituição de 1988. O autor parte do pressuposto que os deputados buscam ampliar seu acesso aos cargos públicos, uma vez que o contexto institucional transforma poder eleitoral em influência legislativa. Para sua sobrevivência no mercado eleitoral a atuação dos políticos e partidos será basicamente a de ampliação do seu patrimônio de votos.

A patronagem em sistemas multipartidários como o caso brasileiro desempenha um papel crucial na formação de maiorias parlamentares. A decisão de participar da coalização governista vai além do alinhamento programático, dependerá também da expectativa gerada para o acesso a cargos públicos, não só pela nomeação de um patrocinado, mas pela capacidade alocativa de recursos públicos e reguladora das atividades econômicas e sociais inerentes ao cargo.

A patronagem para Santos (1997) apresenta-se como a melhor estratégia para suprir a insuficiência da dimensão ideológica na formação de coalizões. Por outro lado a utilização da patronagem acarreta alguns inconvenientes. Segundo o autor com o passar do tempo a

patronagem corrente diminui e a patronagem potencial aumenta, levando parlamentares a negociar coalizões eleitorais alternativas que tragam ainda mais benefício ao seu mandato.

A coalizão por desejo de controlar cargos, por sua feita, mantém-se até o momento em que o valor dos postos obtidos pela participação na coalizão presidencial for igual ou superior ao valor esperado pela obtenção de cargos que derivam da adesão a outras coalizões potenciais (SANTOS, 1997, p.4).

FEDERALISMO E AUTONOMIA MUNICIPAL

O Federalismo apresenta-se de diversas formas em variados contextos, mas alguns aspectos parecem ser comuns na distinção entre Estados federados e Estados unitários. Para George Anderson (2009) as principais características para que um Estado seja considerado federal: mínimo de dois níveis de governo; uma constituição escrita que atribua formalmente competência legislativa, fiscal e autonomia genuína as unidades constitutivas; arranjos que assegurem representação das unidades constitutivas, sobretudo nas chamadas câmaras altas; procedimentos para decidir conflitos constitucionais entre os níveis de governo (tribunais e câmara alta); processos que estimulem as relações entre governo.

O Brasil é um dos poucos países que adotam o federalismo como divisão territorial e de governo em três níveis (União, Estados e Municípios), cada um com seu próprio poder executivo e legislativo, no caso dos estados e da União com seu próprio poder judiciário. O modelo federal brasileiro começou a ser adotado em 1889, sendo detalhado pela primeira vez na Constituição de 1891 e desde então sempre esteve presente nas constituições brasileiras, apesar de sofrer diversas mutações no decorrer dos períodos democráticos e autoritários da história do país. Junto com o desenho federativo da Constituição de 1891 surge a promessa da descentralização, porém alguns poucos estados efetivamente receberam recursos públicos, evidenciando a concentração e a baixa relação entre os entes federados (SOUZA, 2005).

A chegada de Getúlio Vargas ao poder em 1930 acarretou as primeiras transformações federativas. Em 1932 Vargas aprova uma reforma eleitoral que tem como consequência imediata o aumento da representação dos estados menos populosos na Câmara dos Deputados, uma medida para diminuir o poder de alguns estados. A Constituição de 1934 expande as relações intergovernamentais, dando autorização ao governo federal para conceder recursos e assistência técnica aos demais entes. Os municípios começam a receber recursos próprios e a terem participação na tributação estadual (SOUZA, 2005).

Em 1937 após um golpe militar funda-se o Estado Novo e com ele uma nova Constituição. Nesse período autoritário a autonomia dos entes federados é reduzida e as

receitas voltam a se concentrar no governo federal que também passa ser o responsável por toda a legislação fiscal dos estados (SOUZA, 2005).

Com a queda do Estado Novo e a volta da democracia nasce em 1946 uma nova Constituição. Pela primeira vez os municípios passam receber transferências governamentais diretas da União constitucionalmente garantidas, numa tentativa de diminuir os desequilíbrios verticais. No fim não obteve o resultado esperado devido ao mecanismo utilizado para repartir os recursos, a criação de novos municípios, a inflação e a inadimplência do governo federal (SOUZA, 2005).

A democracia é novamente interrompida com o golpe militar de 1964. O Brasil passa a ter um regime autoritário sob o comando de militares. Em 1966 é realizada uma grande reforma tributária que centraliza os recursos no poder central, porém mesmo com a Constituição de 1967 e a longa emenda constitucional de 1969 os entes federativos não foram extintos.

Segundo Souza (2005) o federalismo brasileiro foi fortalecido com o texto constitucional promulgado em 1988 por ter promovido um maior equilíbrio entre os entes federados. Apesar da Constituição Federal de 1988 criar mecanismos para mitigar as desigualdades regionais, são escassos os canais de comunicação entre os entes federados que estimulem a cooperação e coordenação intergovernamentais, o que atenuaria a competição entre eles. O atual Estado federativo brasileiro é composto pela União, 26 estados, o Distrito Federal e 5.570 municípios, distribuídos em cinco grandes regiões.

Emancipação e Autonomia dos Municípios Brasileiros

O processo de emancipação dos municípios brasileiros começa na década de 1930, mas ganha força nas décadas de 1950 e 1960 e restringido durante o período da ditadura militar nas décadas de 1970 e 1980 (MAGALHÃES, 2007).

Apesar da centralização de recursos no governo federal promovido pelos militares com a reforma tributária de 1966, foi nesse período que se instituí os mais importantes mecanismos de transferência de recursos para os entes subnacionais o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e o Fundo de Participação dos Estados (FPE).

Após o período militar se inicia a fase de redemocratização do país, com isso os municípios começam a exercer um papel mais relevante na administração pública brasileira, principalmente com a consolidação do desenho institucional definido pela Constituição de

1988. Porém ao mesmo tempo em que a CF 1988 garante aos municípios capacidade tributária, política e administrativa ela também amplia consideravelmente o rol de obrigações na prestação de serviços públicos.

Os municípios, desse modo, foram os que mais se beneficiaram com o processo de redemocratização (AFONSO e ARAUJO, 2001). Os municípios ganharam mais importância, podendo formular e implementar políticas públicas, além de serem agraciados com transferências constitucionais e tributos próprios aumentando sua receita disponível o que em grande parte justifica o *boom* de municípios criados após a constituição de 1988.

A emancipação dos municípios ocorreu de forma mais intensa entre os anos de 1984 e 2000, como apresenta Magalhães (2007). Em grande medida como efeito de um processo mais amplo de descentralização, nesse período o autor identifica a instalação¹ de 1.405 novos municípios o que representa um crescimento de 34,3%.

A intensificação do processo de descentralização e do federalismo municipal resultou no crescimento dos recursos fiscais. Tanto em valores nominais quanto em relação ao PIB, os municípios tiveram um incremento proporcionalmente maior de recursos disponíveis do que o crescimento dos Estados e da União. Esse processo vem ocorrendo desde meados da década de 1960 (MAGALHÃES, 2007).

O processo de descentralização que se intensificou com a reforma tributária proporcionada pela CF 1988 é denominado por Afonso e Araújo (2000) como um “movimento de municipalização da receita”. Apesar de não ser adequadamente planejado aumentou significativamente a participação dos municípios no cenário da administração pública nacional. As autoras identificaram ainda que no ano 2000 a receita própria agregada dos municípios já superava a principal transferência federal líquida, o Fundo de Participação dos Municípios (FPM).

Ao analisar a relação entre as receitas do governo central frente às receitas governamentais totais da federação Anderson (2009) classifica o Brasil no grupo² das federações em que o governo central arrecada entre 60% a 75% do total das receitas, valor superior a países como Canadá e Suíça (45%) e Estados Unidos (54%), porém há diversos outros países com maior concentração de receitas no governo central como é o caso da África

¹ A instalação corresponde ao efetivo funcionamento do município, que se dá com a eleição do primeiro prefeito.

² Além do Brasil, pertencem a esse grupo: Alemanha, Áustria, Austrália, Bélgica, Espanha e Índia.

do Sul, México, Argentina e Rússia (mais de 80%) e casos extremos como da Venezuela (97%).

LIMITE INSTITUCIONAL: A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

A Constituição de 1988, no que se refere ao planejamento na administração pública, teve a preocupação de institucionalizar a integração entre os processos de planejamento e orçamento, tornando compulsória a elaboração de instrumentos. Tais como: Plano Plurianual; Lei de Diretrizes Orçamentárias; Lei Orçamentária Anual; e posteriormente por meio de lei complementar foi instituída a Lei de Responsabilidade Fiscal.

O primeiro deles, o Plano Plurianual (PPA), tem como função estabelecer as diretrizes, objetivos e metas da administração para despesas de capital e outras dela gerada, destinado às ações de médio prazo, com duração de 4 anos perpassando o mandato do chefe do executivo, foi instituída como ferramenta para mitigar as disparidades regionais canalizando os investimentos públicos.

O segundo instrumento, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), em seu entendimento inicial serviria de orientação para a formulação dos orçamentos anuais e para estabelecer as metas e prioridades da administração para os anos posteriores. Porém após a criação da Lei de Responsabilidade Fiscal, a LDO ganhou novas funções passando a dispor sobre as receitas e despesas buscando o equilíbrio fiscal e estabelecendo parâmetros para garantir a execução das metas proposta no PPA, sendo assim um elo entre os dois instrumentos.

O terceiro instrumento, a Lei Orçamentária Anual (LOA), constitui na mais importante ferramenta de gerenciamento orçamentário e financeiro da administração pública previsto pela Constituição Federal. A LOA discrimina os gastos de um exercício financeiro, tendo por finalidade administrar o equilíbrio nas contas públicas. Assim como na LDO, várias alterações foram feitas a partir da criação da LRF adicionando ainda mais elementos na elaboração do orçamento, entre eles o demonstrativo de compatibilidade entre o orçamento e as metas fiscais, a previsão de reserva de contingência e a apresentação das despesas relativas à dívida pública. A LRF procura aperfeiçoar a sistemática traçada pela norma constitucional, atribuindo novas e importantes funções ao Orçamento e à LDO.

Por fim, a Lei de Responsabilidade Fiscal - Lei Complementar n ° 101, de 4 de maio de 2000, é um instrumento institucional que estabelece normas para as finanças públicas dos entes federados buscando a responsabilidade na gestão fiscal através de ações planejadas, prevenção de risco, equilíbrio nas contas e cumprimento de metas. Os mecanismos utilizados pela LRF para planejar o gasto público são os mesmos definidos constitucionalmente para o PPA, a LDO e a LOA. A transparência é outra importante ferramenta da LRF, que determina a emissão de relatórios periódicos de gestão fiscal e execução orçamentária, a participação popular na elaboração dos planos e orçamentos, além de sua ampla publicidade para todos os cidadãos e instituições da sociedade.

Para entender os limites legais determinados pela LRF é preciso antes entender um dos conceitos mais importantes operacionalizado pela lei, a Receita Corrente Líquida – RCL. É a soma de todas as receitas corrente deduzida às transferências constitucionais e legais. De acordo com o parágrafo 3º do artigo 2º da LRF, “a receita corrente líquida será apurada somando-se as receitas arrecadadas no mês em referência e nos onze anteriores, excluídas as duplicidades” (BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000). No caso dos Municípios, a RCL corresponde à Receita Corrente total, subtraídas as contribuições ao regime próprio de previdência e assistência social (quando houver), além das compensações relativas à Lei Hauly³ (NASCIMENTO e DEBUS, 2002).

No que tange ao gasto público a LRF determina limites rígidos para a despesa com pessoal e endividamento público, em seu artigo 18º caracteriza tudo o que é considerado gasto total com pessoal:

Art. 18. Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência. (BRASIL. LEI COMPLEMENTAR No 101, 2000)

Segundo Nascimento e Debus (2002) a folha de pagamento representa a maior parte da despesa do setor público brasileiro, de acordo com os autores entre os anos de 1996 e 2000

³ Compensação financeira da União aos Estados e Municípios pela contribuição que os servidores fizeram ao INSS.

o conjunto dos Estados brasileiros gastaram em média 67% de suas receitas líquidas com pagamento de pessoal.

A LRF determina o percentual máximo da Receita Corrente Líquida que poderá ser destinado ao gasto com pessoal, são eles: 50% da RCL para União e 60% da RCL para Estados e Municípios, divididos entre Executivo, Legislativo⁴, Judiciário e Ministério Público. No caso dos municípios a partilha se dá entre o Legislativo com 6% e o Executivo com 54%.

Uma das maiores críticas recebidas pela LRF vem justamente da imposição dos limites para gasto com pessoal, porém como argumenta Nascimento e Debus (2001) essa exigência é cabível uma vez que esses limites permitem ao administrador público realizar o investimento em infraestrutura podendo proporcionar bem-estar a população, portanto essa limitação em percentual de RCL se faz necessário para a manutenção do setor público e atendimento as demandas sociais.

O descumprimento das regras impostas pela LRF acarretam dois tipos de sanção: a sanção institucional que se dá pela impossibilidade do ente federativo em receber transferências voluntárias realizadas pelo Governo federal e ao impedimento de contratação de operações de crédito; a sanção pessoal que poderá expor o administrado público a penalidades penais e administrativas, ocasionando a depender da infração a cassação de mandato, multa de 30% dos vencimentos anuais, inabilitação para o exercício da função pública e detenção, que poderá variar entre 6 meses e 4 anos.

⁴ Nos Poderes Legislativo e Judiciário, os limites serão repartidos entre os seus diversos órgãos.

CAPÍTULO 2: DIMENSIONANDO AS MÁQUINAS PÚBLICAS MUNICIPAIS

Neste capítulo será descrito o panorama do funcionalismo público da administração direta municipal e os valores gasto para o pagamento desses funcionários. Os dados utilizados referente ao perfil e quantitativo dos funcionários públicos foram coletados na Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Perfil MUNIC) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Todos os dados contábeis foram retirados do banco Finança do Brasil (FINBRA) da Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Por meio desses dados foram construídos tabelas e gráficos que ilustram a composição do funcionalismo municipal e a distribuição dos gastos durante o período estudado.

As análises serão segmentadas por região geográfica e tamanho do eleitorado municipal devido a grande heterogeneidade dos municípios brasileiros, principalmente no que se refere à execução orçamentária e necessidade de mão de obra. Para agrupar os municípios com demanda por serviços públicos semelhantes foram elaboradas sete classes: I. Até 5.000 eleitores; II. De 5.001 a 10.000 eleitores; III. De 10.001 a 20.000 eleitores; IV. De 20.001 a 50.000 eleitores; V. De 50.001 a 100.000 eleitores; VI. De 100.001 a 200.000 eleitores; VII. Mais de 200.001 eleitores. O número de eleitores está diretamente relacionado à quantidade de serviço público que o município oferece (educação, saúde, limpeza urbana, etc.).

O EMPREGO PÚBLICO NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS

O governo municipal, assim como qualquer outra organização, precisa de funcionários para a execução de seus serviços. A Constituição Federal em seu Capítulo VII, que trata das disposições para organização da administração pública, estabelece as formas de admissão no serviço público, seja ele na administração direta ou indireta. No artigo 37, mais especificamente incisos II e V, define as formas de ingresso dos funcionários da administração pública:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração;

V - as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos

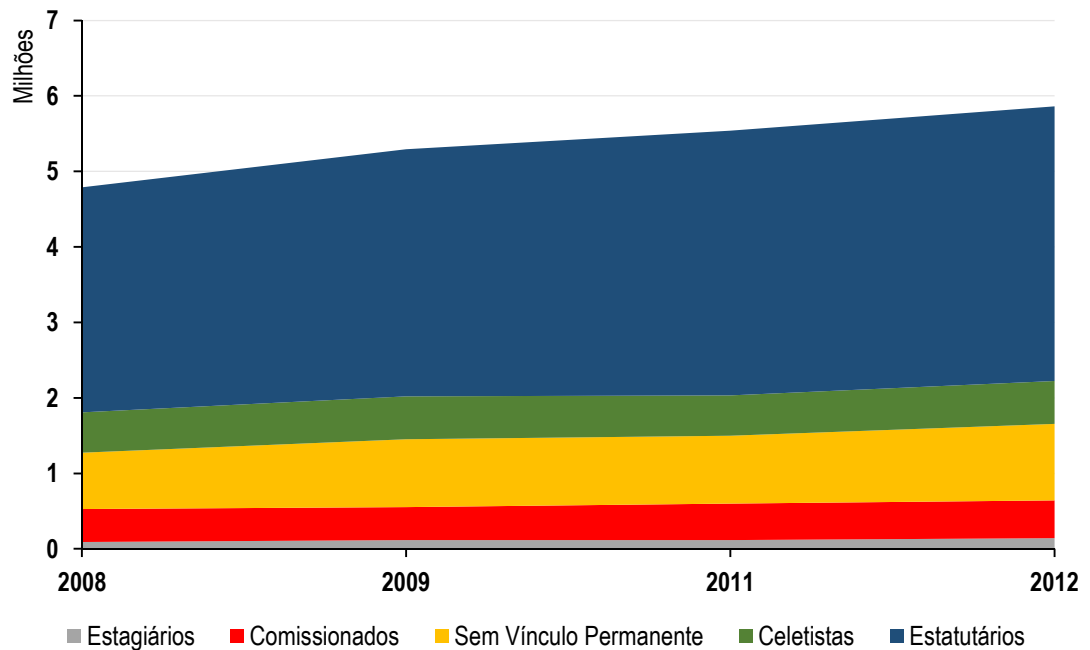
por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento. (BRASIL, 1988, art. 37, II e V)

O IBGE divide os funcionários lotados nas prefeituras em cinco tipos de vínculos: estatutários, celetistas, somente comissionados, estagiários e sem vínculo permanente. Os servidores municipais classificados como estatutários são aqueles admitidos via concurso público, possuem estatuto próprio e tem como principal característica a estabilidade no cargo. Os funcionários celetistas são aqueles regidos pela CLT (Consolidação das Leis Trabalhistas), possuem carteira assinada e direito a FGTS (Fundo de Garantia por Tempo de Serviço), porém não possuem estabilidade no cargo. O vínculo de estagiário destina-se a estudantes de nível médio ou superior. O IBGE considera funcionários sem vínculo permanente aqueles que “são os cedidos por outros órgãos, os prestadores de serviços, os voluntários, contratados administrativamente, dentre outros.” (IBGE, 2012).

Com o objetivo de analisar a densidade do funcionalismo público da administração direta nos municípios brasileiros a partir da dimensão populacional Nychai, Godoy e Lombat (2013) pressupõe que o governo local tem a magnitude de capital humano relacionada à dimensão da população governada, alertando para as restrições institucionais que tendem a controlar essa relação, por exemplo, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

As autoras propõem o conceito básico de densidade encontrado na física para mensurar a concentração de servidores da administração pública direta municipal por mil habitantes. Ao realizar uma análise longitudinal perceberam que houve um significativo aumento de funcionários estatutários entre 1999 e 2011, cerca de 70%. Porém em termos relativos sua representatividade vem diminuindo gradativamente em todas as dimensões populacionais de municípios. A categoria dos funcionários não estatutários obteve um sensível aumento em todas as dimensões, no caso dos municípios acima de 100 mil habitantes o aumento médio foi de aproximadamente 13% em relação a 1999.

O gráfico abaixo foi elaborado com base nos dados disponibilizados pelo IBGE demonstra o crescimento total de funcionários municipais entre os anos de 2008 e 2012 divididos pelos tipos de vínculo, com exceção do ano de 2010, que por ser ano censitário não é realizado a pesquisa Perfil de Informações Básicas Municipais.

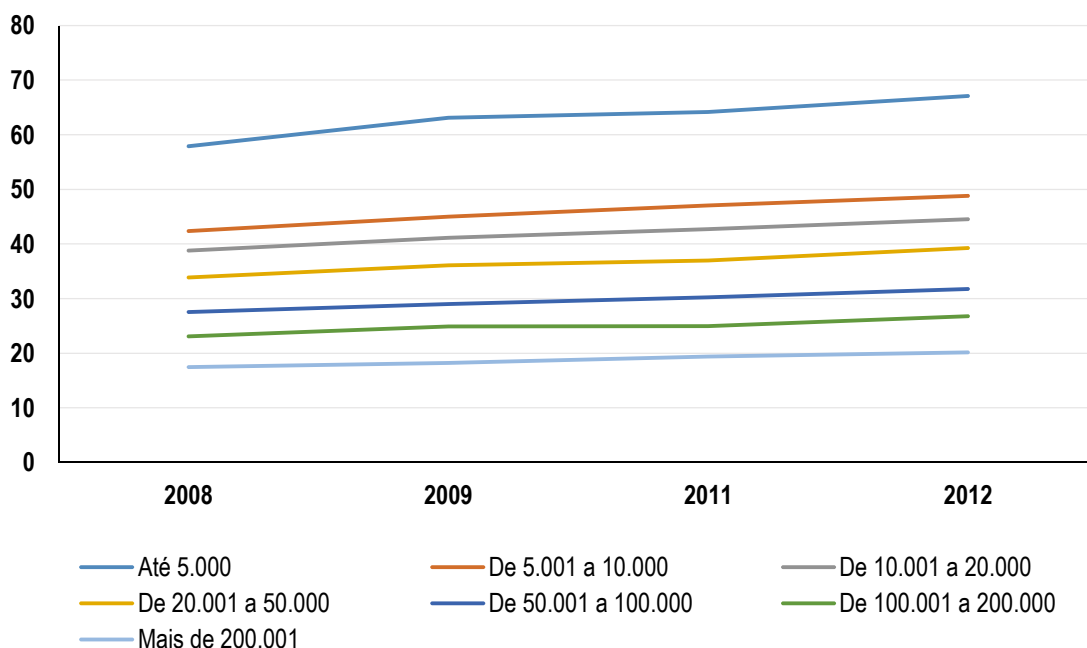
Gráfico 1. Crescimento do Funcionalismo Público na administração pública municipal (2008-2012)

Fonte: Pesquisa de Informações Básicas Municipais – Perfil MUNIC, IBGE.
Elaboração do autor

Como demonstrado no Gráfico 1, durante o período estudado houve um incremento de quase 1 milhão (16%) de funcionários públicos municipais. Dentre as categorias estabelecidas os funcionários Estatutários foram os que apresentaram o maior aumento absoluto com o ingresso mais de 650 mil funcionários, um crescimento de 18%, porém nesse mesmo período os funcionários Sem Vínculo Permanente cresceram 27% e os Comissionados 13%.

Os funcionários Estatutários e Celetistas, devido ao fato de serem admitidos por concurso público, são as categorias nas quais os prefeitos não tem discricionariedade na escolha dos ocupantes das vagas. Apesar de essas duas categorias representarem a maior parte dos funcionários (72%), ainda ficam sob influência de indicação dos prefeitos brasileiros cerca de 1,6 milhões de cargos nas administrações municipais.

O Gráfico 2 apresenta o número médio de funcionários por mil habitantes nas diferentes categorias do tamanho do eleitorado municipal. É nítido que quanto menor o município maior o número de funcionários por mil habitantes, enquanto os municípios com até 5 mil eleitores em 2012 possuíam 67 funcionários por mil habitantes os municípios com mais de 200 mil eleitores contavam com 20 funcionários por mil habitantes para o mesmo período.

Gráfico 2. Média de Funcionários na administração pública municipal por mil habitantes (2009-2012)

Fonte: Pesquisa de Informações Básicas Municipais – Perfil MUNIC, IBGE.
Elaboração do autor

Essa ocorrência é completamente esperada, uma vez que os municípios necessitam de uma estrutura mínima para seu funcionamento, independente do tamanho todos os municípios possuem uma organização político-burocrática composta por prefeito, vice-prefeito, secretários municipais, vereadores, além da mão-de-obra necessária para oferecer serviços básicos à população. O número de funcionários por mil habitantes declina com o aumento do eleitorado devido aos ganhos de escalas obtidos pelos médios e grandes municípios.

A partir da análise agregada da administração pública municipal Barone (2010) investigou os determinantes políticos para a expansão do emprego público nos municípios brasileiros. A hipótese principal do trabalho é a de que o emprego público é utilizado como instrumento político e eleitoral, ou seja, como instrumento de patronagem.

O autor apresenta dados sobre a distribuição do emprego público municipal no país, comparando o crescimento entre os anos 2004 e 2008 é perceptível o acelerado ritmo de crescimento do setor público municipal com um incremento de aproximadamente 18%, bem acima do crescimento da população para o mesmo período. Uma das hipóteses apresentada é a de que se houver uso político do emprego público municipal, onde houver maior competição política, maior deve ser a expansão do emprego público municipal após a eleição.

Barone (2010) apresenta os seguintes achados: a) há diferenças significativas entre prefeitos assumindo novos mandatos e prefeitos reeleitos; b) menores índices de competição eleitoral estão relacionados com o aumento do emprego público no município; c) os partidos políticos variam quanto às decisões sobre aumentar ou não o emprego público.

As pesquisas Perfil de Informações Básicas Municipais dos anos 2008 e 2011 trazem um importante elemento para análise, o nível de escolaridade dos funcionários públicos municipais. Ao comparar o número de funcionários por nível de escolaridade, podemos notar como demonstrado na Tabela 1, que em todos os tipos de vínculo houve uma melhora na capacitação dos ocupantes dos cargos.

Tabela 1. Nível de Escolaridade dos Funcionários Públicos municipais (2008 e 2011)

	Ensino Fundamental			Ensino Médio			Ensino Superior		
	2008	2011	Evol.	2008	2011	Evol.	2008	2011	Evol.
Estatutários	843.219	816.944	-3%	1.036.035	1.224.465	15%	847.953	1.237.050	31%
Celetistas	169.302	138.180	-23%	202.062	210.705	4%	145.174	169.101	14%
Sem Vínculo Permanente	228.105	219.983	-4%	312.414	367.061	15%	142.094	219.912	35%
Comissionados	87.682	79.477	-10%	208.005	229.607	9%	114.722	140.740	18%
Estagiários	11.575	18.900	39%	79.086	94.982	17%	-	-	-

Fonte: Pesquisa de Informações Básicas Municipais – Perfil MUNIC, IBGE.
Elaboração do autor

Com base nos dados disponibilizados pelo IBGE a Tabela 1 foi construída para demonstrar o número absoluto de funcionários por cada tipo de vínculo e seu nível de escolaridade, apresentando a evolução para cada vínculo. Como podemos observar os funcionários Estatutários e Sem Vínculo Permanente são aqueles que tiveram maior acréscimo percentual de funcionários com ensino superior, 31% e 35% respectivamente.

Cargos Comissionados

Os cargos comissionados, ou de confiança, são cargos onde não há exigibilidade de concurso público para sua ocupação. Eles são considerados de livre nomeação e exoneração, sua ocupação é transitória e o chefe do poder executivo tem a discricionariedade na indicação de seus ocupantes.

No governo federal como apresenta Sérgio Praça (2014) há em torno de 21 mil cargos comissionados o que significa aproximadamente 4% do total de funcionários da administração federal. Esses cargos são divididos em seis níveis de DAS (Direção e Assessoramento

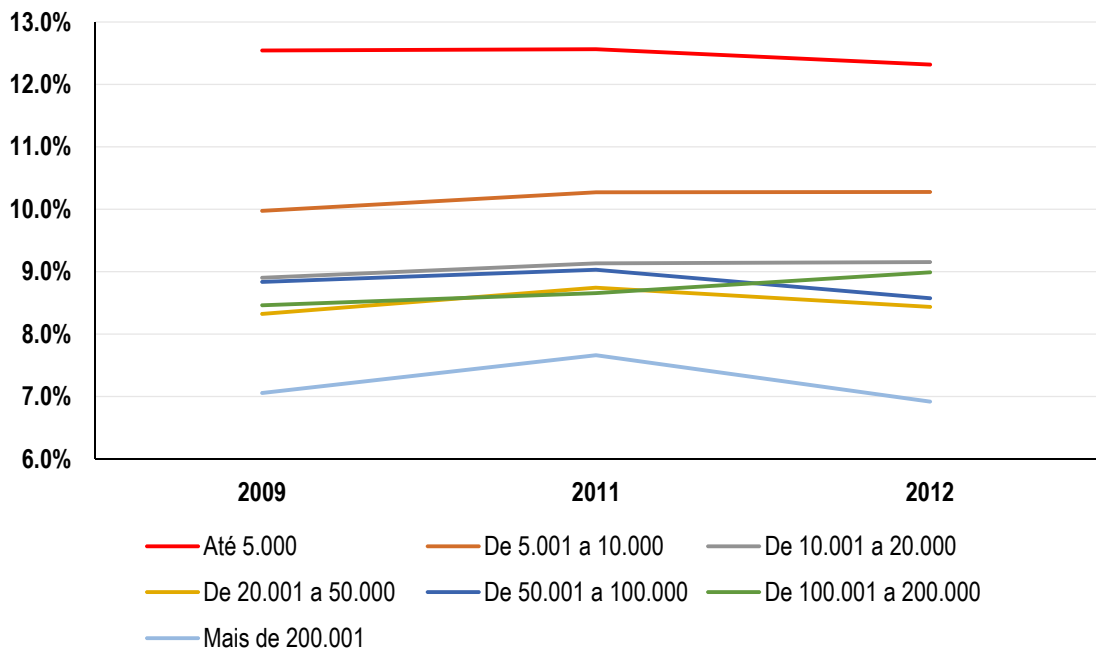
Superior), as responsabilidades, acesso a informações privilegiadas, influência nas decisões e salários vão crescendo progressivamente do nível 1 ao 6.

Quando olhamos para o nível municipal esse número cresce substancialmente ultrapassando os 500 mil cargos comissionados, ou seja, se esses funcionários estivessem em uma mesma cidade, esta seria uma das 40 mais populosas do Brasil. O total de funcionários comissionados representam aproximadamente 9% dos quase 6 milhões de funcionários públicos municipais.

Mas a grande diferença entre os cargos comissionados nos níveis federal e municipal se dá pelo advento do Decreto nº 5.497 de 2005 que em grande medida limita a discricionariedade na nomeação de comissionados no nível federal. Este decreto sancionado ainda no primeiro governo Lula determina logo em seu primeiro artigo que 75% dos cargos em comissão DAS níveis 1, 2 e 3 e 50% dos cargos DAS nível 4 devem ser ocupados exclusivamente por servidores de carreira. O decreto prevê ainda que a nomeação de um não servidor de carreira só poderá ser realizada após consulta ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que será o responsável por normatizar, acompanhar e controlar o cumprimento dos percentuais fixados.

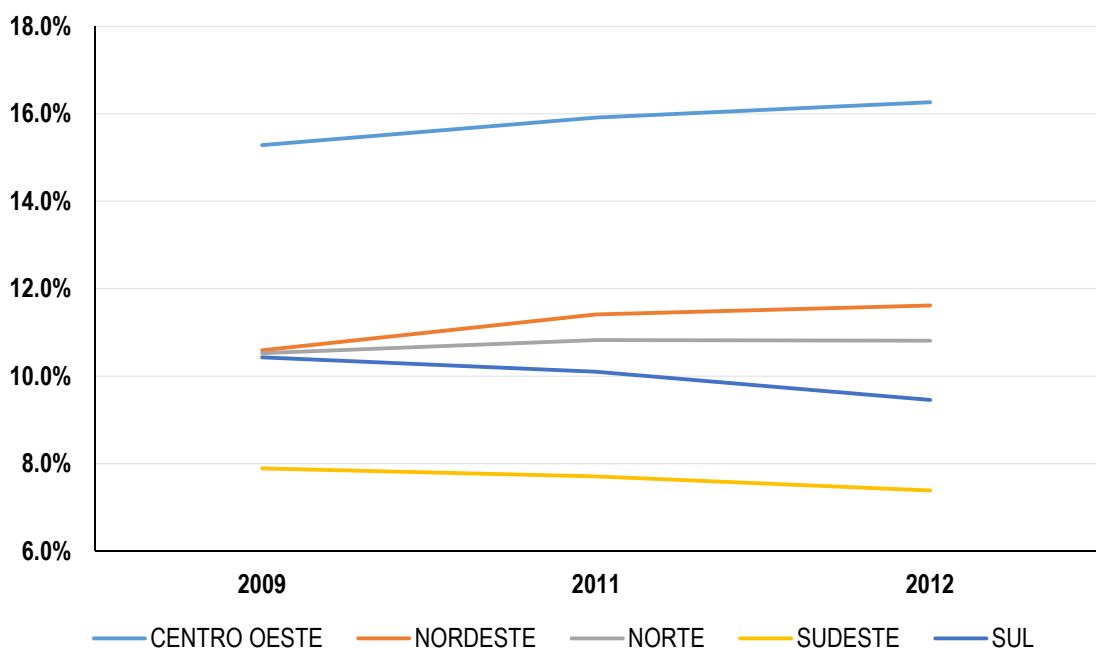
O Decreto só não prevê limites para os DAS 5 e 6 que são as funções comissionadas dos Secretários Executivos e Ministros de Estado respectivamente. Esses DAS representam cerca de 5% apenas dos comissionados, ou seja, a grande maioria dos ocupantes de cargos comissionados do governo federal são servidores de carreira. Não há lei que obrigue os municípios a seguirem essas normas, como ente autônomo o município é o responsável por definir as regras de criação e nomeações de cargos comissionados, desde que dentro do limite de gasto com pessoal estabelecido pela LRF, fica a critério do chefe executivo local a indicação para as vagas disponíveis.

O Gráfico 3 apresenta os funcionários comissionados no nível municipal por tamanho do eleitorado. Os menores municípios possuem percentualmente um quadro de funcionários comissionados maior do que os grandes municípios. Pelo fato dos pequenos municípios possuírem um quadro geral menor de funcionários, uma unidade do tipo comissionado representa um percentual maior do que uma unidade adicionada a grandes municípios.

Gráfico 3. Percentual médio de Funcionários Comissionados por Tamanho do Eleitorado municipal (2009-2012)

Fonte: Pesquisa de Informações Básicas Municipais – Perfil MUNIC, IBGE.
Elaboração do autor

Quando os municípios são agrupados por regiões geográficas a disparidade no que diz respeito ao percentual de comissionados médio das prefeituras aumenta significativamente. O Gráfico 4 ilustra esse cenário, enquanto a média dos municípios da região Centro Oeste apresentam médias de 16% de funcionários comissionados em seus quadros os municípios da região Sudeste possuem em média 7% de cargos comissionados.

Gráfico 4. Percentual médio de Funcionários Comissionados por Região Geográfica (2009-2012)

Fonte: Pesquisa de Informações Básicas Municipais – Perfil MUNIC, IBGE.
Elaboração do autor

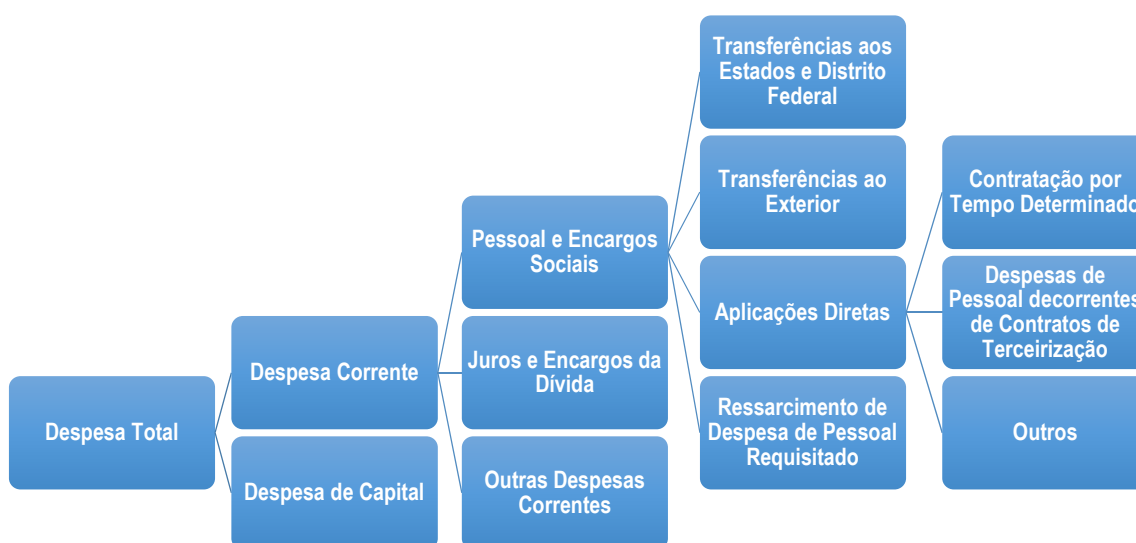
GASTO PÚBLICO COM FUNCIONALISMO NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS

Agora serão analisados os dados contábeis dos municípios priorizando as seguintes contas: Receita Corrente Líquida; Pessoal e Encargos Sociais; Despesa em Contrato por Tempo Determinado e Outras Despesas com Pessoal Terceirizado. Todos os valores utilizados foram corrigidos pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (IPCA), para valores correntes em janeiro de 2015, para que as comparações longitudinais não sejam comprometidas pelas perdas inflacionárias.

O banco FINBRA é composto por informações repassadas pelos gestores municipais, porém nem todos disponibilizam essas informações, mesmo assim a quantidade de municípios é significativa para análise. Entre os anos de 2009 e 2012 o menor N de municípios foi de 4.972 em 2012, e dos 5.568 municípios 4.807 (86%) estão presentes em todos os anos analisados.

Assim como no Capítulo 2, todas as análises serão segmentadas por região geográfica e tamanho do município. Para facilitar a compreensão das contas de despesa utilizadas neste capítulo a Figura 1 apresenta um fluxograma que desagrega a conta Despesa Total em diversas subcontas, assim, é possível visualizar a composição do Plano de Contas do Banco FINBRA.

Figura 1: Fluxograma do Plano de Contas FINBRA



Panorama do Gasto Público

Somado os 5.383 municípios (96,7%) que forneceram informações para a STN em 2011 obtém-se uma Receita Corrente Líquida na ordem dos 303 bilhões de reais, dos quais cerca de 180 bilhões são destinados ao pagamento da despesa com Pessoal e Encargos Sociais, isso representa um comprometimento de 59,4% da RCL dos municípios brasileiros.

A Tabela 2 oferece uma visão geral do gasto médio e da mediana dos gastos per capita destinado ao pagamento de pessoal nos municípios brasileiros durante o recorte temporal estabelecido. O gasto vem crescendo no decorrer dos anos estudados, os Gráfico 5 e Gráfico 6 irão expor esses valores agregados por tamanho do eleitorado municipal e região geográfica.

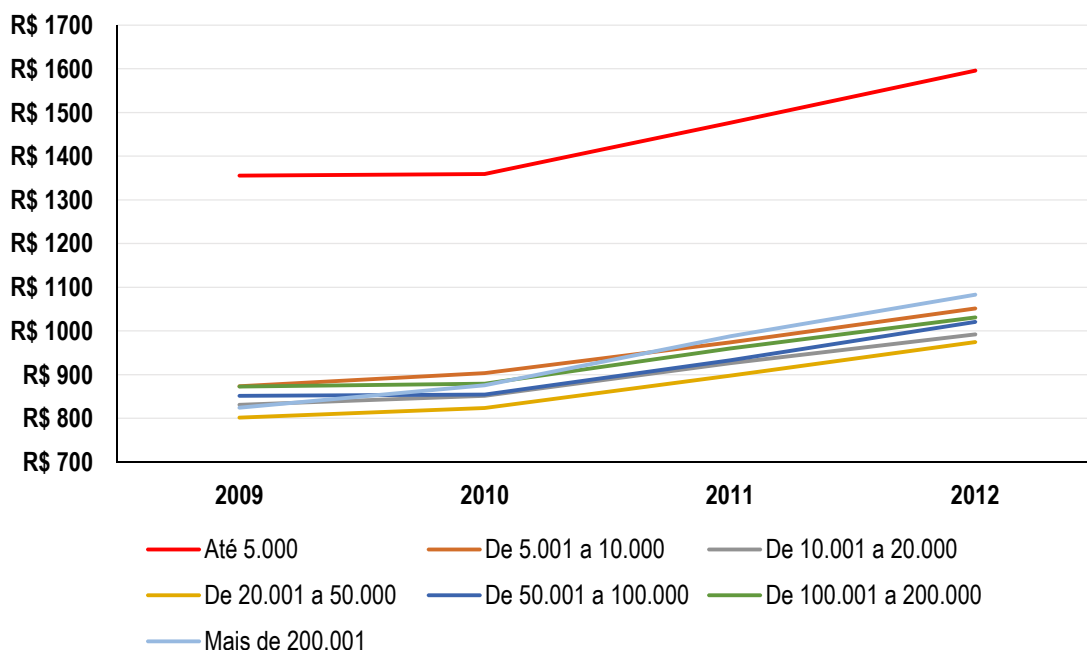
Tabela 2. Gasto com Pessoal e Encargos Sociais per capita nos municípios brasileiros (2009-2012)

		2009	2010	2011	2012
N	<i>Válido</i>	5519	5494	5383	5002
	<i>Missing</i>	44	69	180	561
Média		992.29	1010.39	1117.68	1184.27
Mediana		871.71	896.10	967.97	1050.42

Fonte: Banco Finanças do Brasil – FINBRA, STN.
Elaboração do autor

O Gráfico 5 apresenta o gasto per capita médio que os municípios desembolsam para manter suas folhas de pagamento. Como se pode observar o gasto vem crescendo com o passar dos anos e é proporcionalmente maior nos municípios menores, que apresentam as menores médias nos municípios de médio porte e tornam a elevar o gasto médio nos grandes municípios. Isso se dá principalmente pelo fato do alto custo de uma unidade produzida em municípios muito pequenos, ou seja, quanto menor o município maior é o custo marginal do serviço público, enquanto os municípios médios conseguem explorar ganhos de escala, já os grandes municípios sofrem com custo de congestionamento e alta diversificação nos serviços oferecidos a população.

Gráfico 5. Gasto médio com Pessoal e Encargos Sociais per capita por Tamanho do Eleitorado municipal (2009-2012)



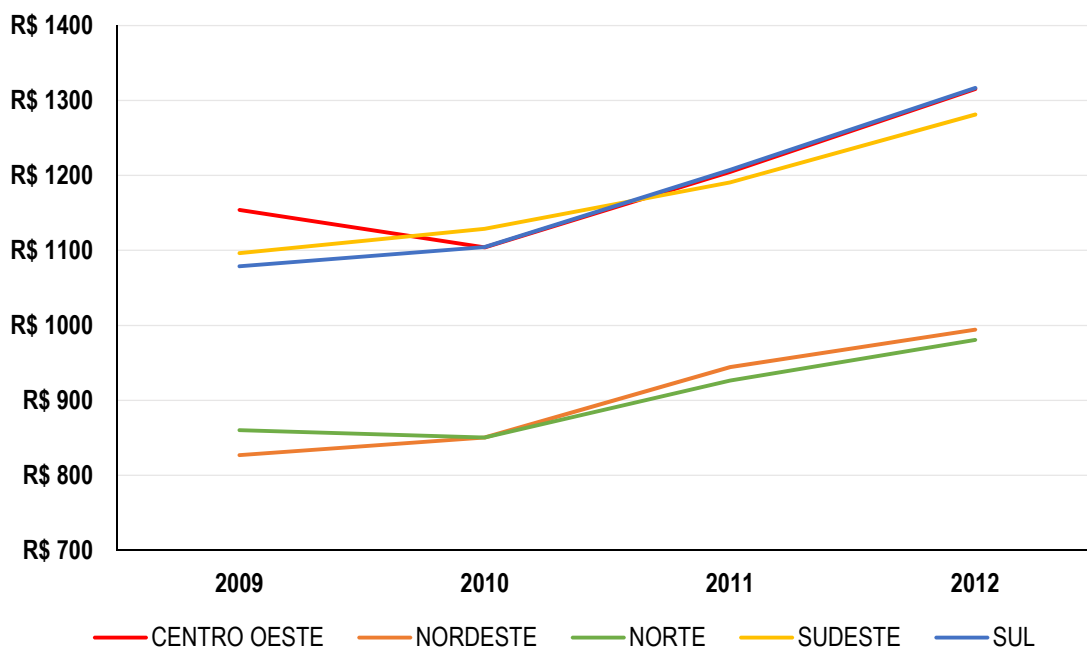
Fonte: Banco Finanças do Brasil – FINBRA, STN.
Elaboração do autor

Esses resultados corroboram com o trabalho realizado por Mendes e Sousa (2006), os autores estimaram a demanda por serviços públicos nos municípios brasileiros utilizando a abordagem do eleitor mediano, utilizando métodos⁵ estatísticos os autores comprovaram que essa abordagem é útil para descrever a demanda por bens públicos no Brasil, segundo os autores:

Os resultados mostram a presença de economias de escala na provisão desses serviços. Porém, as indivisibilidades que impossibilitam a provisão de serviços em cidades pequenas, fazem com que as despesas mais elevadas das cidades grandes reflitam não somente custos de aglomeração, mas também o oferecimento de serviços mais diversificados. No Brasil, contrariamente aos resultados tradicionais, a redução do efeito congestionamento ao longo das classes da despesa reflete a predominância dos elementos de escala. (MENDES; SOUSA, 2006, p.1).

O Gráfico 6 compara o gasto per capita médio com pessoal por região geográfica, os valores médios aumentaram no ciclo estudado e apresentam o maior gasto médio na região Sul do país, enquanto a região Norte possui a menor média para o ano de 2012.

⁵ Os métodos utilizados pelos autores foram: OLS, 2SLS, GGM simples, GMM espacial e regressão quantílica.

Gráfico 6. Gasto médio com Pessoal e Encargos Sociais per capita por Região Geográfica (2009-2012)

Fonte: Banco Finanças do Brasil – FINBRA, STN.
Elaboração do autor

A despesa pública é um importante instrumento analisar o tamanho da máquina, principalmente os valores destinados à folha de pagamento municipal. Para analisar o gasto público com pagamento de pessoal Fioravante, Pinheiro, Vieira (2006) construiu uma base de dados divididos em dois períodos, caracterizados como “antes” (1998-2000) e “depois” (2001-2004) da LRF. Os autores selecionaram os municípios que apresentaram seus gastos em todos os anos de cada ciclo, descartando os casos ausentes (*missings*).

Ao calcular as médias do gasto com pessoal dividido pela receita corrente líquida dos municípios os autores encontraram a média de 42,6 para o primeiro período (antes da lei) e 42,0 para o segundo período (depois da lei). Ao observar o comportamento dos municípios antes e depois da lei os autores identificaram que os poucos municípios que ultrapassavam o limite imposto pela LRF acabaram se adequando e a diferença entre os municípios que mais gastavam e os que menos gastavam diminuiu, houve uma tendência à mediana dos gastos.

Os autores tecem diversas críticas a lei principalmente aos limites por ela estabelecidos, pois os municípios que gastavam valores muito abaixo dos 60% estabelecidos pela lei acabaram se aproximando do teto imposto. Para os autores a imposição desse limite “estimulou o aumento dessa despesa para a maioria dos municípios que apresentavam gastos muito inferiores ao teto determinado” (FIORAVANTE, PINHEIRO e VIEIRA, 2006 p.5).

A Tabela 3 replica o cálculo realizado pelos autores para o período aqui estudado. Na comparação dos autores a média de comprometimento do gasto com pessoal sobre a receita corrente líquida teve uma redução média no período pós LRF em comparação ao período anterior à lei. No período 2009-2012 essa média cresceu atingindo 44,3% em 2012. Esse aumento médio corrobora com a crítica dos autores de que os municípios tendem a se aproximar do teto imposto pela lei.

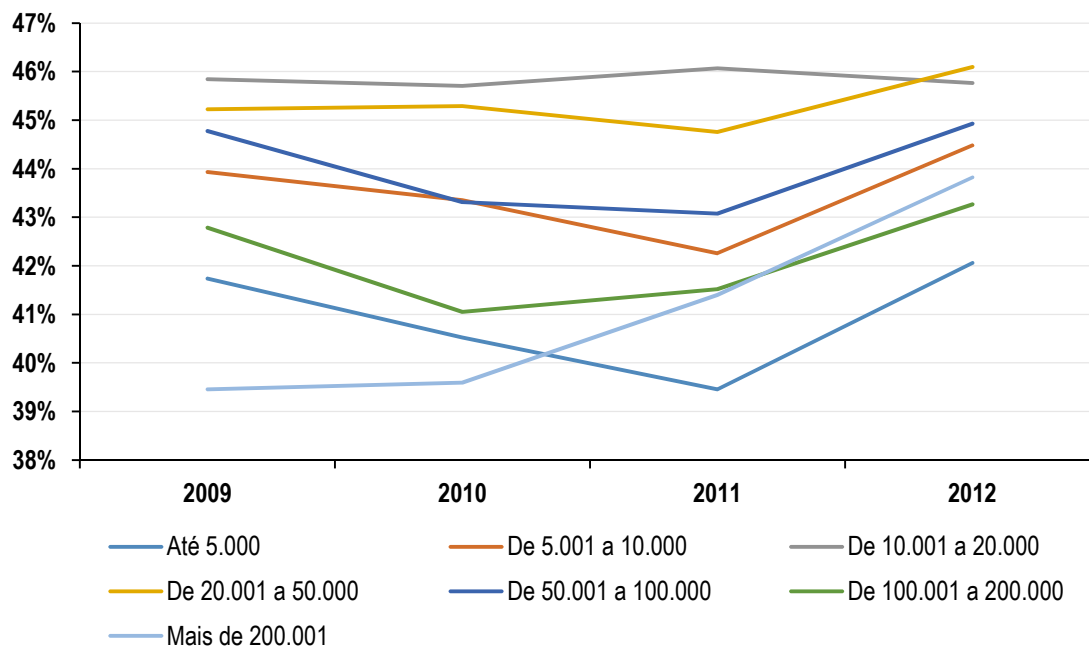
Tabela 3. Gasto com Pessoal e Encargos Sociais dividido pela Receita Corrente Líquida dos municípios brasileiros (2009-2012)

		2009	2010	2011	2012
N	<i>Válido</i>	5518	5494	5383	5004
	<i>Missing</i>	45	69	180	559
Média		.4386	.4323	.4265	.4428
Mediana		.4389	.4323	.4205	.4445

Fonte: Banco Finanças do Brasil – FINBRA, STN.
Elaboração do autor

O Gráfico 7 divide os municípios por tamanho do eleitorado e apresenta a média do gasto com pessoal pela receita corrente líquida no período 2009-2012. Em média nenhuma faixa de tamanho do município ultrapassa o limite imposto pela LRF, o que não significa que alguns municípios possam está ultrapassando o percentual estipulado. Os municípios com eleitorado de 20.001 a 50.000 e 10.001 a 20.000 são os que apresentam as maiores médias, enquanto municípios com até 5.000 eleitores e de 100.001 a 200.000 apresentam as menores médias.

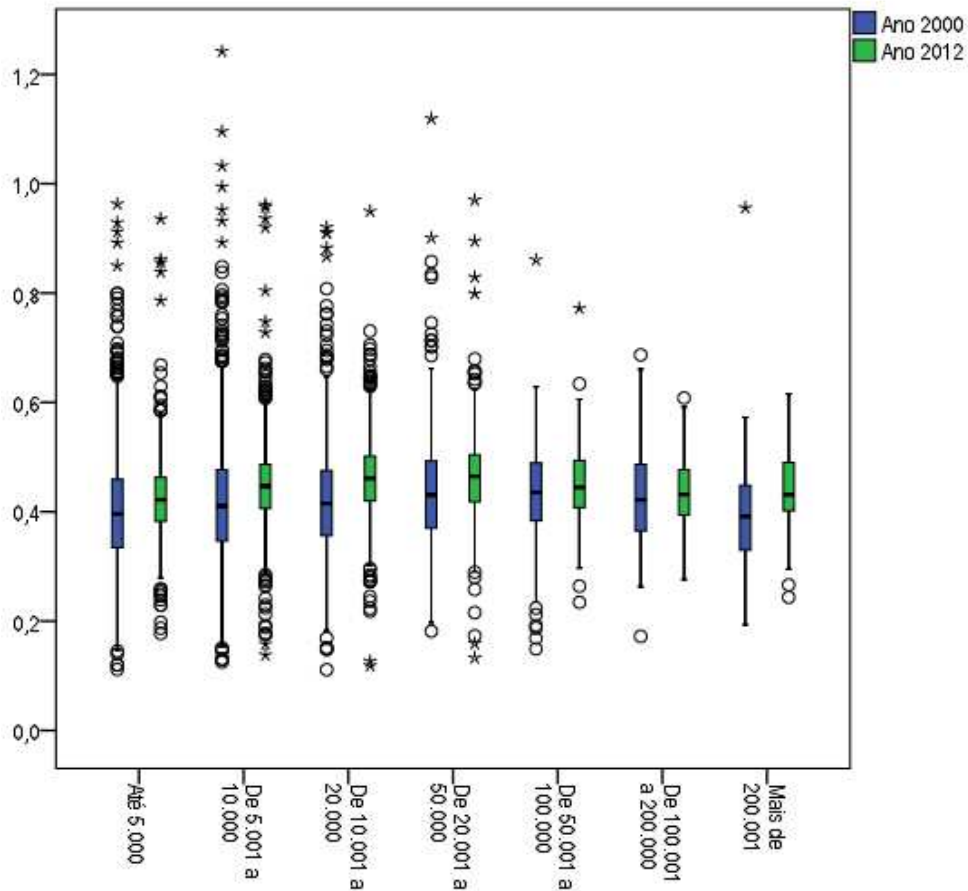
Gráfico 7. Gasto com Pessoal e Encargos Sociais dividido pela Receita Corrente Líquida por Tamanho do Eleitorado municipal (2009-2012)



Fonte: Banco Finanças do Brasil – FINBRA, STN.
Elaboração do autor

O Gráfico 8 faz uma comparação entre o último ano sem a LRF (2000) e o último ano no período estudado neste trabalho (2012). O gráfico de caixas apresenta a distribuição dos dados em quartis, a mediana como medida de tendência central, os valores mínimo e máximo e os *outliers* quando existirem. O eixo vertical é a razão do gasto com Pessoal e Encargos Sociais sobre a Receita Corrente Líquida, no eixo horizontal encontram-se as categorias de municípios por tamanho do eleitorado.

Gráfico 8. Gasto com Pessoal e Encargos Sociais dividido pela Receita Corrente Líquida no ano de 2000 e 2012



Fonte: Banco Finanças do Brasil – FINBRA, STN.
Elaboração do autor

Analisando a diferença 12 anos após a criação da LRF pode-se observar que independente do tamanho do eleitorado municipal todas as categorias apresentam um aumento na mediana dos gastos, porém os valores máximos diminuíram se adequando aos 60% estabelecidos pela lei, a retração no tamanho das caixas constata a concentração dos dados e uma aproximação à mediana, o menor número de *outliers* indica que os municípios que possuíam um gasto muito acima do que a lei determinou passaram a cumprir os limites impostos pela LRF.

Pelo gráfico é possível notar também como a lei afeta de forma distinta as diferentes categorias de município. Considerando a dispersão dos valores para o Ano 2000 nota-se que o grande problema do excesso de gasto com pessoal está nos municípios com menos de 50 mil eleitores, são nos menores municípios o maior número de *outliers*, ou seja, a lei ao instituir o limite em 60% demandou um esforço muito maior dos pequenos municípios, ao mesmo

tempo os grandes municípios não tiveram problemas para se adequar a nova regra, uma vez que já estavam dentro dos limites permitidos.

Terceirização no Setor Público

A terceirização na administração pública é um tema controverso. Surge sob o pressuposto da eficiência na prestação de serviços, porém divide opiniões principalmente no que diz respeito à legalidade das atividades que podem, ou não, serem terceirizadas e quais são os direitos e deveres dos terceirizados.

No setor público a terceirização se dá quando a administração pública celebra um contrato de prestação de serviço, fornecimento de bens ou mão-de-obra com uma empresa que tenha como atividade-fim o serviço a ser terceirizado, transferindo a responsabilidade pela execução da atividade a empresa contratada (KIAN, 2006).

Foge do escopo deste trabalho a discussão sobre eficiência e legalidade da terceirização no setor público. O alvo aqui delimitado é mensurar o volume de recursos destinado aos contratos de terceirização, o seu peso no gasto com pessoal e conseqüentemente nos limites impostos pela LRF.

Desde que a LRF entrou em vigor o gestor público que contratar terceirização de mão-de-obra, referente à substituição de servidores está obrigado a incluir os valores gasto no limite de gastos com pessoal, conforme o inciso 1º do artigo 18 da LRF. “§ 1º. Os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos, serão contabilizados como ‘Outras Despesas de Pessoal’” (BRASIL. LEI COMPLEMENTAR Nº 101, 2000).

A Tabela 4 apresenta o percentual gasto pelos municípios em relação ao gasto total com funcionalismo, dito de outra, mostra o percentual da despesa com Pessoal e Encargos Sociais que é destinado a contratos por tempo determinado e terceirização de mão-de-obra. Como se pode observar o percentual gasto durante o período estudado não sofreu grandes alterações, mantendo-se estável.

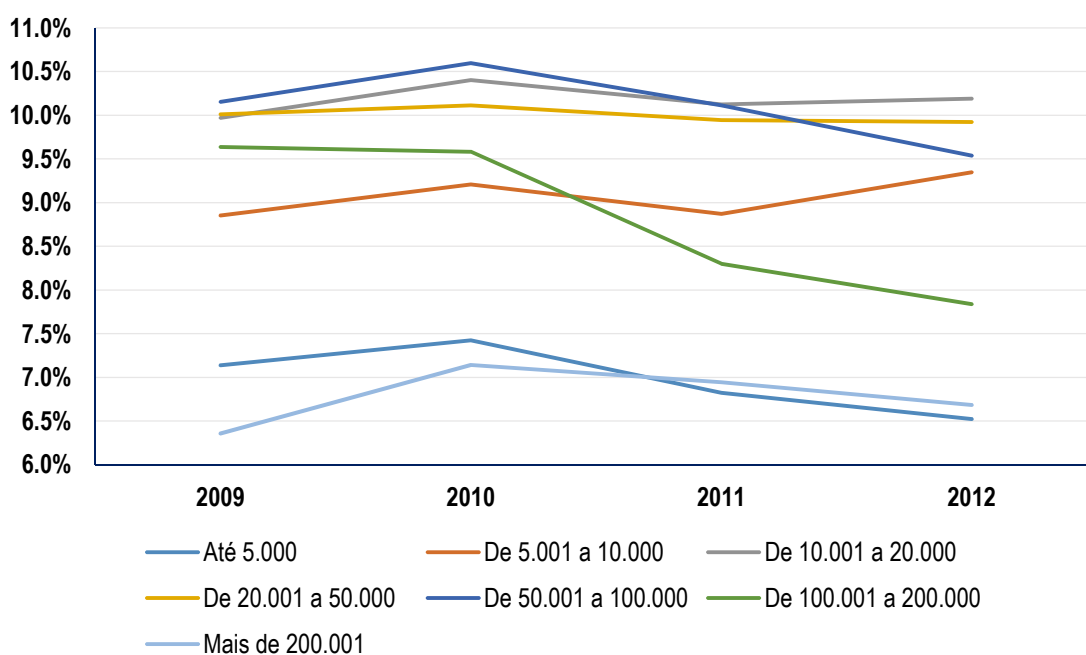
Tabela 4. Percentual gasto em Contratos por Tempo Determinado e Terceirização do total gasto em Pessoal e Encargos Sociais (2009-2012)

		2009	2010	2011	2012
N	<i>Válido</i>	5449	5425	5345	4971
	<i>Missing</i>	114	138	218	592
Média		8.8%	9.1%	8.7%	8.7%
Mediana		3.5%	3.9%	3.9%	3.7%

Fonte: Banco Finanças do Brasil – FINBRA, STN.
Elaboração do autor

O Gráfico 9 apresenta o percentual médio gasto em contratos por tempo determinado e terceirização por faixa de tamanho do eleitorado. Pode-se observar que os menores percentuais estão nos extremos, ou seja, nos menores municípios (até 5.000 eleitores) e nos maiores municípios (mais de 200.001 eleitores) com média inferior a 7%. Os municípios com eleitorado entre 10.001 e 20.000 são os que apresentam maior gasto médio, pouco mais de 10%.

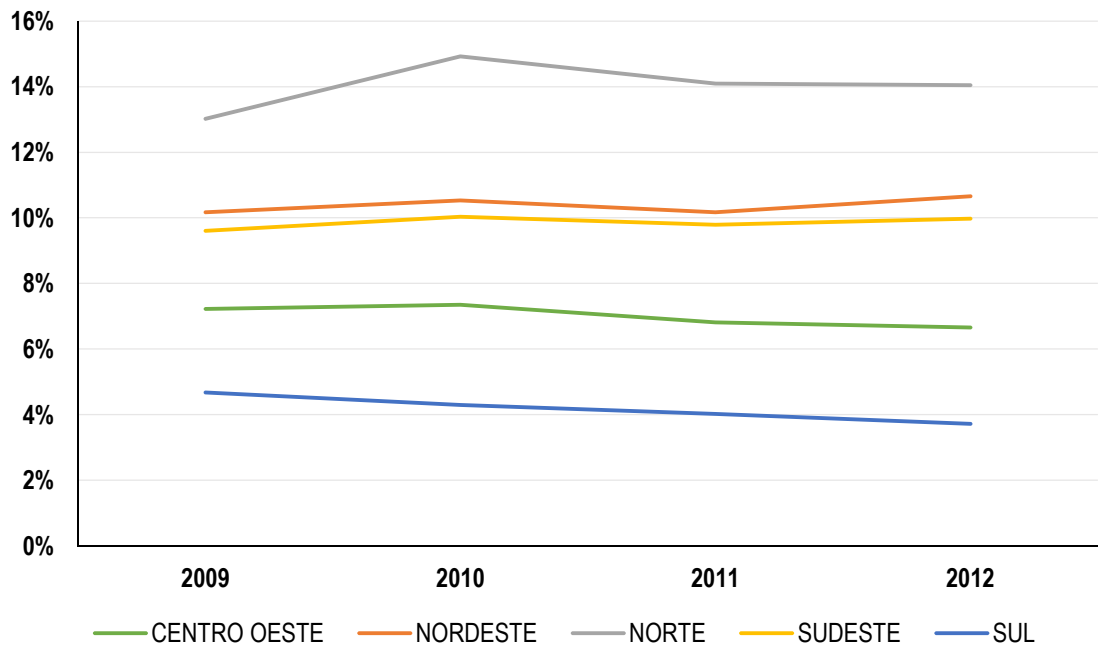
Gráfico 9. Percentual médio gasto em Contratos por Tempo Determinado e Terceirização do total gasto em Pessoal e Encargos Sociais por Tamanho do Eleitorado municipal (2009-2012)



Fonte: Banco Finanças do Brasil – FINBRA, STN.
Elaboração do autor

O Gráfico 10 agrupa os municípios por região geográfica, e apresenta uma significativa diferença entre os municípios do Sul e do Norte do país. Enquanto os municípios do Sul gastam em média 3,7% em contratação por tempo determinado e terceirização, os municípios do Norte gastam em média 14%.

Gráfico 10. Percentual gasto em Contratos por Tempo Determinado e Terceirização do total gasto em Pessoal e Encargos Sociais por Região Geográfica (2009-2012)



Fonte: Banco Finanças do Brasil – FINBRA, STN.
Elaboração do autor

CAPÍTULO 3: PARTIDOS POLÍTICOS, COMPETIÇÃO ELEITORAL E O IMPACTO DA MÁQUINA POLÍTICA

O Capítulo 2 buscou caracterizar dois importantes mecanismos da máquina política: o emprego público e o gasto com pessoal. Nesses capítulos foram evidenciados os espaços que os prefeitos possuem para usar a patronagem em benefício do mandato. As análises até agora se concentraram em estatísticas descritivas de variáveis que se preocuparam em mensurar o tamanho das máquinas municipais, agrupando os municípios por tamanho do eleitorado e região geográfica.

Neste capítulo as análises serão segmentadas por Partidos Políticos e tem por objetivo responder as seguintes questões: 1. O partido do prefeito importa na contratação discricionária de pessoal e no gasto público com contratos por tempo determinado e terceirização? 2. Os municípios mais pobres com baixo desenvolvimento socioeconômico favorecem as relações clientelísticas? 3. Em municípios eleitoralmente mais competitivos o prefeito tende a utilizar a máquina com mais intensidade?

Atualmente o Brasil possui 35 partidos com registro no TSE, desses 27 estavam regularmente registrados e concorreram as eleições municipais de 2008. Dentre esses partidos foram selecionados os 6 partidos que mais conquistaram prefeituras nas eleições de 2008, a saber: PMDB, PSDB, PT, PP, DEM e PTB. Juntos esses partidos venceram em mais de 70% dos municípios brasileiros, os demais partidos vencedores foram agrupados na categoria OUTROS, como demonstrado na tabela abaixo:

Tabela 5. Partidos Eleitos no pleito de 2008

		Frequência	%	% Acumulado
Válido	PMDB	1197	21.5	21.5
	PSDB	787	14.1	35.7
	PT	562	10.1	45.8
	PP	549	9.9	55.7
	DEM	492	8.8	64.5
	PTB	410	7.4	71.9
	OUTROS	1564	28.1	100.0
	Total	5561	100.0	
Missing	System	2	.0	
Total		5563	100.0	

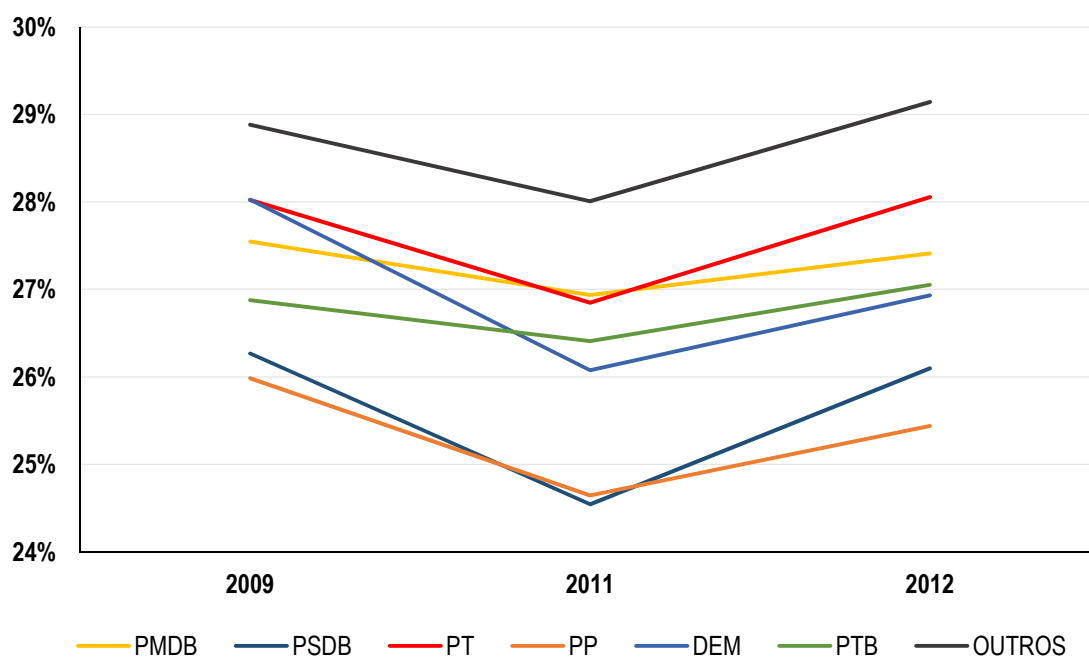
Fonte: Repositório de Dados Eleitorais, TSE.
Elaboração do autor

Partidos Políticos e a Patronagem

Como demonstrado no Capítulo 2 os vínculos trabalhistas na administração pública municipal se da por cinco tipos de vínculos: Estatutários; Celetistas; Sem Vínculo Permanente; Comissionados; e Estagiários. Neste Capítulo os vínculos serão divididos em duas categorias que possuem como critério de distinção a discricionariedade do chefe do executivo em contratar e demitir, assim, os funcionários serão divididos em *funcionários discricionários* e *funcionários não discricionários*.

A categoria *funcionários discricionários* é composta por servidores que possuem relação trabalhista com a administração pública municipal pelos vínculos: Sem Vínculo Permanente, Comissionados e Estagiários. A categoria dos *funcionários não discricionários* é composta pelos vínculos: Estatutários e Celetistas. O Gráfico 11 apresenta o percentual médio de funcionários discricionários divididos por partido, ou seja, qual o percentual médio do quadro de funcionários o partido pode usar como recurso de patronagem.

Gráfico 11. Percentual médio de Funcionários Discricionários por Partido Político (2009-2012)



Fonte: Pesquisa de Informações Básicas Municipais – Perfil MUNIC, IBGE.
Elaboração do autor

A diferença entre o partido que possui o menor percentual médio de funcionários discricionários para o que apresenta o maior percentual médio corresponde a pouco menos de 4 pontos percentuais. Apesar de não existir uma diferença discrepante entre as médias todos os partidos apresentam o mesmo movimento durante o período analisado, uma redução no

percentual de funcionários discricionários entre o primeiro ano do mandato (2009) para o ano de 2011, e um aumento no último ano do mandato que coincide com novas eleições municipais.

O Gráfico 11 apresentou a média geral dos partidos, porém como demonstrado no Capítulo 2 as demandas por serviços públicos estão intimamente ligados ao tamanho do município, por isso a tabela abaixo expõe o número de municípios por tamanho do eleitorado que é controlado por cada um dos partidos.

Tabela 6. Número de municípios governados pelos Partidos por Tamanho do Eleitorado.

	PMDB	PSDB	PT	PP	DEM	PTB	OUTROS
Até 5.000	379	229	127	192	165	141	385
De 5.001 a 10.000	313	199	135	151	138	104	439
De 10.001 a 20.000	266	181	127	118	99	94	379
De 20.001 a 50.000	150	105	91	65	57	54	252
De 50.001 a 100.000	53	49	32	14	21	10	61
De 100.001 a 200.000	18	11	26	5	7	5	31
Mais de 200.001	18	13	24	4	5	2	17

Fonte: Pesquisa de Informações Básicas Municipais – Perfil MUNIC, IBGE e Repositório de Dados Eleitorais – TSE.
Elaboração do autor

Como podemos observar os partidos estão presentes em porção distinta nas categorias de tamanho do eleitorado. Pegando o Partido dos Trabalhadores como exemplo, podemos notar que enquanto nos municípios até 5 mil eleitores o PT é o partido, dentre os selecionados, que controla o menor número de unidades, cerca de 8%, quando observamos os grandes municípios percebemos que o PT é o partido que governa o maior número de unidades, o partido comanda 25% dos municípios com eleitorado de 100 mil a 200 mil e quase 30% do total de municípios com mais de 200 mil eleitores.

Para explicitar a diferença entre as diferentes faixas de eleitorado a Tabela 7 apresenta o percentual médio de Funcionários Discricionários no último ano do mandato (2012) para cada um dos partidos selecionados.

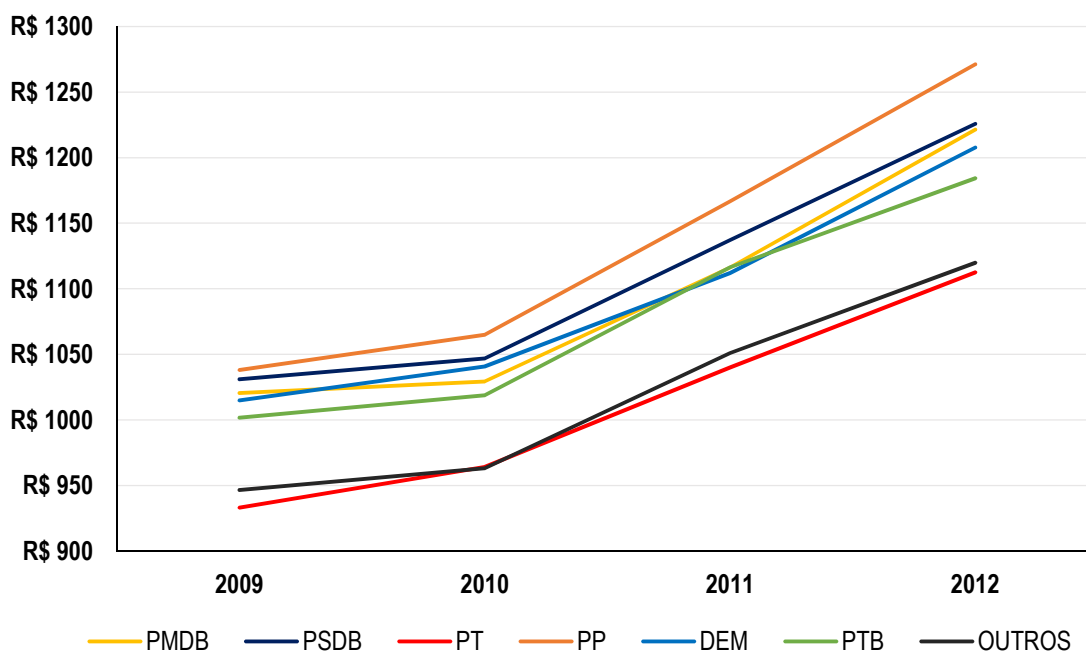
Tabela 7. Percentual de Funcionários Discricionários em 2012

	PMDB	PSDB	PT	PP	DEM	PTB	OUTROS
Até 5.000	24.5%	24.4%	27.5%	24.2%	25.5%	25.5%	27.9%
De 5.001 a 10.000	27.9%	25.8%	30.8%	26.0%	29.6%	27.2%	28.8%
De 10.001 a 20.000	29.1%	27.5%	29.7%	25.5%	25.8%	29.0%	29.4%
De 20.001 a 50.000	29.2%	28.1%	25.4%	27.5%	27.3%	28.4%	31.0%
De 50.001 a 100.000	32.1%	27.0%	25.7%	28.2%	26.8%	25.0%	30.4%
De 100.001 a 200.000	32.9%	25.4%	25.4%	29.3%	32.0%	17.4%	28.9%
Mais de 200.001	20.9%	22.9%	23.4%	12.0%	12.0%	30.1%	28.1%

Fonte: Pesquisa de Informações Básicas Municipais – Perfil MUNIC, IBGE e Repositório de Dados Eleitorais – TSE.
Elaboração do autor

Analisando da perspectiva do percentual de Funcionários Discricionários verificamos que o PT está entre os partidos que apresentam as maiores médias e o PSDB entre os partidos que apresentam as menores médias. Porém quando consideramos o gasto per capita com Pessoal e Encargos Sociais percebemos uma inversão do quadro, onde o PT passa apresentar os menores valores médios e o PSDB passa a se situar entre os partidos com maiores médias de gasto per capita, o Gráfico 12 demonstra essa situação.

Gráfico 12. Gasto médio com Pessoal e Encargos Sociais per capita por Partido Político (2009-2012)



Fonte: Banco Finanças do Brasil – FINBRA, STN e Repositório de Dados Eleitorais – TSE.
Elaboração do autor

A média do gasto per capita com Pessoal e Encargos Sociais por partido conforme apresentado no Gráfico 12 explicita que independente do partido houve um crescimento médio do gasto durante o período analisado. Dentre os partidos selecionados a maior

diferença se da entre a média do PT que apresenta-se com a menor média e o PP que possui um gasto per capita médio de aproximadamente R\$ 160,00 a mais que o PT.

A Tabela 8 expõe o gasto médio per capita dos partidos em cada uma das categorias de tamanho do eleitorado no ano de 2012. Conforme o encontrado no Capítulo 2 o gasto per capita médio nos pequenos municípios é muito maior do que nos demais municípios independentemente do partido a frente do governo. Os partidos que apresentam as maiores médias de gasto nos municípios com menos de 5 mil eleitores são o PSDB e o PMDB, esses partidos são justamente aqueles que controlam o maior número de unidades nessa faixa de eleitorado, 14% e 23% respectivamente. Já os municípios com mais de 200 mil eleitores os dois partidos que apresentam os menores gastos médios, o PTB e o DEM, são aqueles que controlam o menor número de municípios para essa faixa de eleitores.

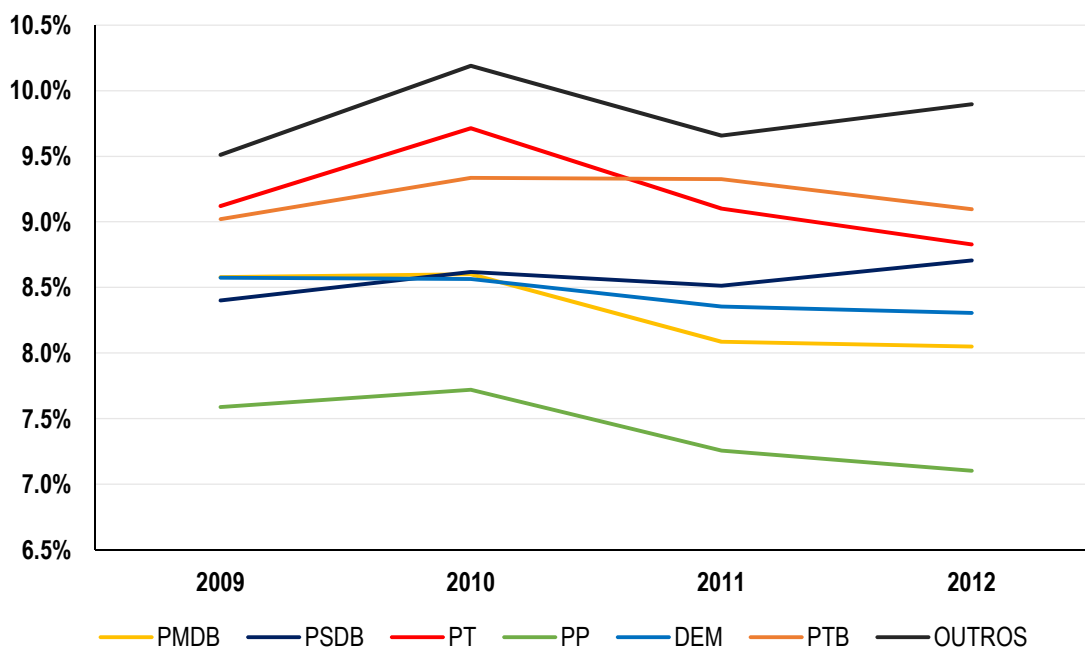
Tabela 8. Gasto com Pessoal e Encargos Sociais per capita por Partido Político e Tamanho do Eleitorado municipal no ano de 2012

	PMDB	PSDB	PT	PP	DEM	PTB	OUTROS
Até 5.000	1594.14	1754.35	1491.63	1633.57	1587.18	1540.55	1541.09
De 5.001 a 10.000	1073.98	1046.02	1028.56	1121.46	1032.40	1065.60	1023.51
De 10.001 a 20.000	990.00	1007.18	954.65	1072.20	985.88	932.88	987.93
De 20.001 a 50.000	985.65	1026.82	994.67	1015.05	995.94	919.73	934.81
De 50.001 a 100.000	1047.03	929.85	1058.52	923.07	1250.22	1004.18	1004.32
De 100.001 a 200.000	1188.35	1035.52	991.72	1063.38	986.35	1397.91	914.53
Mais de 200.001	1395.67	1101.27	1039.05	952.42	1032.53	761.86	882.49

Fonte: Banco Finanças do Brasil – FINBRA, STN e Repositório de Dados Eleitorais – TSE.
Elaboração do autor

O Gráfico 13 apresenta a trajetória do percentual médio gasto com Contratos por Tempo Determinado e Terceirização do total gasto em Pessoal e Encargos Sociais por partido. No ciclo analisado o PP foi o partido, entre os selecionados, que apresentou as menores médias de gasto, os PTB e a categoria OUTROS apresentaram as maiores médias para o ano de 2012 com uma diferença de pouco mais de dois pontos percentuais.

Gráfico 13. Percentual médio gasto em Contratos por Tempo Determinado e Terceirização do total gasto em Pessoal e Encargos Sociais por Partido Político (2009-2012)



Fonte: Banco Finanças do Brasil – FINBRA, STN e Repositório de Dados Eleitorais – TSE.
Elaboração do autor

A Tabela 9 a exemplo da demais traz o percentual médio gasto em Contratos por Tempo Determinado e Terceirização do total gasto em Pessoal e Encargos Sociais no ano de 2012 segmentados por partido político.

Tabela 9. Percentual gasto em Contratos por Tempo Determinado e Terceirização do total gasto em Pessoal e Encargos Sociais por Partido Político e Tamanho do Eleitorado municipal no ano de 2012

	PMDB	PSDB	PT	PP	DEM	PTB	OUTROS
Até 5.000	5.7%	7.6%	6.2%	5.0%	6.9%	6.0%	7.8%
De 5.001 a 10.000	9.2%	9.5%	10.9%	7.3%	9.0%	8.9%	9.8%
De 10.001 a 20.000	9.7%	9.8%	8.8%	8.5%	10.2%	12.9%	11.1%
De 20.001 a 50.000	7.8%	9.0%	10.4%	9.3%	7.9%	12.0%	11.5%
De 50.001 a 100.000	11.2%	7.9%	8.2%	11.1%	6.6%	7.4%	11.0%
De 100.001 a 200.000	8.0%	4.6%	8.2%	7.6%	10.1%	5.4%	8.5%
Mais de 200.001	8.3%	3.6%	6.9%	8.3%	6.2%	10.8%	6.3%

Fonte: Banco Finanças do Brasil – FINBRA, STN e Repositório de Dados Eleitorais – TSE.
Elaboração do autor

Indicadores Socioeconômicos e as Relações Clientelísticas

Para analisar a relação entre indicadores sociais e as variáveis que buscam mensurar a patronagem municipal parte do pressuposto que os municípios pobres e com baixos níveis de desenvolvimento socioeconômico são mais dependentes das políticas e ações governamentais,

favorecendo assim que os chefes do executivo estabeleçam relações clientelísticas com seus governados principalmente através da patronagem.

Para testar essa hipótese foi elaborada uma lista com diversos indicadores socioeconômicos que buscam mensurar os níveis de desenvolvimento, desigualdade e pobreza. Como medida para o desenvolvimento será utilizado o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) referente ao ano de 2010 e suas três dimensões: Educação, Longevidade e Renda. A dimensão da Educação (IDHM-E) é obtida através da média geométrica do subíndice de frequência de crianças e jovens à escola, com peso de 2/3, e do subíndice de escolaridade da população adulta, com peso de 1/3. A dimensão da Longevidade (IDHM-L) é obtida a partir do indicador Esperança de vida ao nascer. A dimensão da Renda é obtida a partir do indicador renda per capita. Por fim, o IDHM é a média geométrica dos índices das dimensões com pesos iguais.

A desigualdade será avaliada pelos índices de GINI e THEIL referente ao ano de 2010. O índice de Gini é um instrumento para medir o grau de concentração de renda, apontando a diferença entre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos, de maneira que quanto menor o valor do índice maior a igualdade do grupo. O índice de Theil é uma medida estatística para a distribuição de renda a partir da renda familiar per capita média, quanto maior o valor para o índice de Theil, pior será a distribuição de renda.

Como indicadores de pobreza serão utilizados a Proporção dos indivíduos com renda domiciliar per capita igual ou inferior a R\$ 70,00 mensais (PIND), a Proporção dos indivíduos com renda domiciliar per capita igual ou inferior a R\$ 140,00 mensais (PMPOB) e a Proporção dos indivíduos com renda domiciliar per capita igual ou inferior a R\$ 255,00 mensais (PPOB), os valores são referentes ao ano de 2010.

Para mensurar a patronagem nos municípios serão utilizados o percentual médio de *Funcionários Discricionários, Terceirização e Contratos por Tempo Determinado e Pessoal e Encargos Sociais pela RCL*, para todas as variáveis foi utilizado o valor médio para o ciclo 2009-2012 que corresponde ao mandato do prefeito eleito no ano de 2008. A tabela abaixo apresenta o coeficiente de correlação de Pearson entre os indicadores socioeconômicos e as variáveis de patronagem.

Tabela 10. Coeficiente de correlação de Pearson entre variáveis de uso da Máquina Política e indicadores Socioeconômicos

	Funcionários Discricionários	Terceirização e Contratos por Tempo Determinado	Pessoal e Encargos Sociais pela RCL
IDHM	-,315**	-,255**	-,183**
IDHM-E	-,292**	-,253**	-,163**
IDHM-L	-,252**	-,159**	-,174**
IDHM-R	-,318**	-,254**	-,183**
GINI	,202**	,172**	,104**
THEIL	,205**	,156**	,102**
PIND	,285**	,221**	,151**
PMPOB	,324**	,260**	,180**
PPOB	,345**	,274**	,193**

Fonte: Pesquisa de Informações Básicas Municipais – Perfil MUNIC, IBGE; Banco Finanças do Brasil – FINBRA, STN e Repositório de Dados Eleitorais – TSE.

Elaboração do autor

O coeficiente de correlação de Person é uma medida de associação que busca mensurar a direção e o grau de relação entre duas variáveis quantitativas. Essa associação guarda semelhanças entre a distribuição de seus escores e é importante para determinar o quanto essas variáveis estão interligadas. O coeficiente varia entre -1 e 1, onde o sinal indica a direção (positiva ou negativa) e o valor sugere o grau de relação entre as variáveis; o valor -1 e 1 indicam uma correlação perfeita e o valor 0 determina a ausência de relação (FIGUEIREDO FILHO; SILVA JÚNIOR, 2009).

Os escores mais altos foram destacado em negrito na Tabela 15, as correlações se deram de forma negativa entre o indicador de desenvolvimento (IDHM), principalmente na dimensão renda (IDHM-R), e a variável que mensura o percentual de Funcionários Discricionários, ou seja, quanto menor o desenvolvimento municipal maior o percentual de funcionários comissionados e sem vínculo permanente. Outra correlação destacada foi com a proporção de pobres, de forma positiva, isto é, quanto maior a proporção de pobres no município maior o número de funcionários discricionários. Contudo os valores encontrados na correlação de Person são considerados médios segundo a classificação de Cohen (1988, *apud* FIGUEIREDO FILHO; SILVA JÚNIOR, 2009), para o autor os valores entre 0,10 e 0,29 são pequenos; escores entre 0,30 e 0,49 médios; e valores entre 0,5 e 1 podem ser interpretados como grande.

Competição Eleitoral e a atuação da Máquina Política

Como discutido no Capítulo 1 a competição eleitoral é condição indispensável para a poliarquia. Há uma ausência de estudos sobre o nível municipal pós-democratização de 1988. Ao analisar as cinco últimas eleições municipais (1996 a 2012) Peixoto e Goulart (2014) demonstraram por meio de diversos indicadores que a competição eleitoral nos municípios brasileiros vem crescendo no decorrer dos anos, principalmente nas eleições proporcionais (vereador). Os autores observaram ainda que os partidos, principalmente os menores, ampliaram significativamente sua participação em eleições municipais, sobretudo nas disputas proporcionais, em todas as faixas de tamanho da população.

Dentre os quatro índices mais utilizados nos estudos eleitorais segundo Nicolau (2004) dois estão diretamente relacionados com a quantidade de competidores no jogo, a saber: o índice de fracionalização; e o número efetivo de partidos. O índice de fracionalização (F) mede a concentração/dispersão dos votos. O número efetivo de partidos (NEP) mensura a partir da votação do eleitorado o número de partidos e o seu peso na competição.

O Índice de Fracionalização será o indicador utilizado para mensurar a competitividade do sistema partidário neste trabalho. Este indicador foi sugerido pelo cientista político Douglas Rae, capaz de mensurar a dispersão/concentração de votos em determinada eleição, pode variar entre 0 e 1, onde 0 significa que um único partido conquistou todos os votos, não havendo assim competição; no lado oposto, se o indicador for igual a 1, cada voto foi dado a um partido diferente, ou seja, competição absoluta (PEIXOTO, 2010).

O índice (F) é interpretado em termos de pares discordantes, revelando qual é a probabilidade de dois eleitores de uma mesma eleição aleatoriamente escolhidos tenham votado em candidatos de partidos diferentes. O índice (F) é calculado pela fórmula $F = 1 - \sum vi^2$, onde vi é a proporção de votos obtida por cada partido (NICOLAU, 2004).

Para medir a competitividade eleitoral nos municípios pode-se calcular o índice (F) para as eleições majoritárias (prefeito) e proporcionais (vereadores), porém como a apontam os estudos de Peixoto e Goulart (2014) as eleições majoritárias apresentam uma constância, essa pouca variabilidade pode ser atribuído ao caráter restritivo do sistema majoritário, nas palavras dos autores “os sistemas partidários municipais apresentam uma grande evolução do número de competidores nas eleições para vereadores e, ao mesmo tempo, uma enorme estabilidade nas competições para prefeitos” (PEIXOTO; GOULART, 2014, p. 54).

Tabela 11. Coeficiente de correlação de Pearson entre variáveis de uso da Máquina Política e indicador de Competição Eleitoral

	(F) Proporcional
Funcionários Discricionários	,028 [*]
Terceirização e Contratos por Tempo Determinado	,091 ^{**}
Pessoal e Encargos Sociais pela RCL	,073 ^{**}

Fonte: Pesquisa de Informações Básicas Municipais – Perfil MUNIC, IBGE; Banco Finanças do Brasil – FINBRA, STN e Repositório de Dados Eleitorais – TSE.
Elaboração do autor

A Tabela 11 apresenta os coeficientes de correlação de Pearson entre as variáveis que mensuram a máquina política e o indicador de competitividade eleitoral (F), os valores da correlação são considerados muito baixo, não tendo significância estatística, ou seja, assumindo o percentual médio das variáveis *Funcionários Discricionários*, *Terceirização e Contratos por Tempo Determinado* e *Pessoal e Encargos Sociais pela RCL* para o ciclo 2009-2012 como medidas para o uso da máquina pública não há relação entre o nível de competição eleitoral e o uso da máquina política municipal.

CONCLUSÃO

Este trabalho buscou mensurar o tamanho das máquinas públicas municipais através de dois elementos: os funcionários públicos e o gasto destinado ao pagamento de pessoal. A partir desses elementos foram criadas variáveis para medir o tamanho da máquina pública municipal e posteriormente relacioná-las com partidos políticos, indicadores socioeconômicos e indicadores de competição eleitoral. As variáveis produzidas foram: *Número de funcionários por tipo de vínculo; Funcionários por mil habitantes; Escolaridade dos Funcionários Públicos; Percentual de cargos Comissionados; Percentual de funcionários discricionários; Gasto com Pessoal e Encargos Sociais per capita; Gasto com Pessoal e Encargos Sociais dividido pela Receita Corrente Líquida; Percentual gasto em Contratos por Tempo Determinado e Terceirização.*

O trabalho assumiu como pressuposto que os prefeitos, em busca do sucesso eleitoral, utilizam os mecanismos disponibilizados pelas máquinas municipais em benefício do mandato. Assim, os cargos em que a administração municipal tem discricionariedade na contratação e demissão e o gasto público com terceirização serão utilizados como instrumentos de patronagem.

Ao dividir os funcionários municipais por tipo de vínculo foi constatado que majoritariamente os funcionários pertencem ao vínculo estatutário, cerca de 60%. Apesar da maioria dos funcionários municipais terem sido admitidos por concurso público, ainda estão sobre influência dos executivos municipais cerca de 1,6 milhões de cargos. O número médio de funcionários por mil habitantes está diretamente ligado ao tamanho do município, devido aos custos marginais decrescente. No que diz respeito à escolaridade dos funcionários os Estatutários e Sem Vínculo Permanente são aqueles que tiveram maior acréscimo percentual de funcionários com ensino superior entre os anos 2008 e 2011, 31% e 35% respectivamente. Quando analisado separadamente os funcionários Comissionados, observamos que há uma grande disparidade no percentual médio de cargos entre as regiões do país, enquanto no Centro Oeste 16% dos funcionários são comissionados na região Sudeste este percentual é de 7% do total de funcionários municipais.

Analisando a dimensão do gasto público com pessoal a primeira variável estudada foi o gasto per capita, este gasto mostrou-se muito elevado nos pequenos municípios, apresentou as menores médias nos municípios de médio porte e um aumento nos grandes municípios. Quando dividido por região o gasto médio per capita foi maior nas regiões Centro Oeste e

Sul, obtendo as menores médias nas regiões Norte e Nordeste. Ao verificar a razão do gasto com Pessoal e Encargos Sociais pela Receita Corrente Líquida constatou-se que a média para o ano 2012 está em 44%, essa média varia de acordo com o tamanho do município, mas todas as categorias de tamanho do eleitorado possuem médias dentro dos limites estabelecidos pela LRF. Os gastos médio com Contratos por Tempo Determinado e Terceirização apresentaram suas menores médias nos pequenos e grandes municípios, tendo suas maiores médias nos municípios de médio porte. A região Norte apresentou o maior gasto médio, cerca de 10 pontos percentuais a mais do que a região Sul.

As variáveis propostas para mensurar as máquinas municipais foram relacionadas com os Partidos Políticos, indicadores Socioeconômicos e indicadores de Competição Eleitoral. Ao analisar a média de funcionários discricionários por partido político encontramos as maiores médias nos municípios governados pelo PT e PMDB e as menores médias nos municípios governados pelo PSDB e PP. Quando analisamos o gasto médio per capita os municípios administrados pelo PT e PTB apresentam as menores médias e os municípios administrados pelo PSDB e PP passam a apresentar as maiores médias de gasto per capita. Observando o gasto médio com terceirização o partido que apresentou as menores médias foi o PP, 2 pontos percentuais a menos que o PTB. Em todos os casos os percentuais dos partidos variam de acordo com a quantidade de municípios administrados em cada faixa de tamanho do eleitorado.

As variáveis de uso da máquina pública, quando correlacionadas com indicadores socioeconômicos, apresentaram escores médios e negativos para o IDHM, indicador de desenvolvimento, ou seja, quanto maior o número de funcionários discricionários menor o índice de desenvolvimento do município. Para os indicadores de pobreza, PMPOB e PPOB, a relação foi positiva, ou seja, quanto maior o percentual de pobres no município maior o número de funcionários discricionários. A correlação de Pearson entre as variáveis de uso da máquina pública com o indicador de competição eleitoral (F) não apresentou escores significativos, ou seja, municípios eleitoralmente mais competitivos não tendem a usar a máquina política com mais intensidade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AFONSO, J. R. R.; ARAUJO, E. A. A capacidade de gasto dos municípios brasileiros: arrecadação própria e receita disponível. p. 1–11, 2001.
- ANDERSON, G. Federalismo: uma introdução. 1^a. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.
- BARONE, L. S. Emprego público e política: Uma radiografia da gestão 2005/2008 nos municípios brasileiros. III Congresso Consad de Gestão Pública, 2010.
- BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. Dicionário de Política. 11. ed. Brasília: [s.n.].
- BRASIL, C. F. Constituição da República Federativa do Brasil. . 1988.
- BRASIL. LEI COMPLEMENTAR Nº 101, DE 4 DE MAIO DE 2000. Presidência da República. 2000.
- CARVALHO, J. M. DE. Mandonismo, Coronelismo, Clientelismo: Uma Discussão Conceitual. Dados, v. 40, n. 2, 1997.
- D'AVILA FILHO, P. M. Assimetrias Políticas, Clientelismo e Democracia: uma discussão conceitual. XXXI ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 2007.
- DAHL, R. A. Poliarquia. 1^a. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1997.
- DINIZ, E. Voto e Máquina Política: Patronagem e Clientelismo no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.
- DOWNS, A. Uma teoria econômica da democracia. São Paulo: Edusp, 1999.
- FIGUEIREDO FILHO, D. B.; SILVA JÚNIOR, J. A. DA. Desvendando os mistérios do coeficiente de correlação de Pearson (r). Revista Política Hoje, v. 18, n. 1, p. 115–146, 2009.
- FIORAVANTE, D. G.; PINHEIRO, M. M. S.; VIEIRA, R. DA S. Texto para discussão nº 1223: Lei de responsabilidade fiscal e finanças públicas municipais: impactos sobre despesas com pessoal e endividamento. Ipea, 2006.
- GAMA NETO, R. B. O conceito de Máquina Política. Textos & Debates, v. nº 4, p. 80–88, 1997.
- IBGE, I. B. DE G. E E. Notas Técnicas. v. 5, n. 1, p. 107–112, 2012.
- KIAN, T. Terceirização na administração pública Resumo. Revista de Direito Público, v. 1 n.2, p. 227–240, 2006.
- MAGALHÃES, J. C. Dinâmica dos Municípios. Emancipação político-administrativa de municípios no Brasil, p. 13–52, 2007.
- MENDES, C. C.; SOUSA, M. D. C. S. DE. Estimando a demanda por serviços públicos nos municípios brasileiros. Revista Brasileira de Economia, v. 60, n. 3, p. 281–296, 2006.
- MERTON, R. Teoria Social e Estrutura Social. Belo Horizonte: UFMG / Faculdade de

Ciências Econômicas, 1964.

NASCIMENTO, E. R.; DEBUS, I. Entendendo a lei de responsabilidade fiscal. Tesouro Nacional, 2001.

NICOLAU, J. Sistemas Eleitorais. 5^a. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

NUNES, E. Gramática Política do Brasil: Clientelismo e Insulamento Burocrático. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1997.

NYCHAI, L.; GODOY, A. M. G.; LOMBAT, M. L. Densidade do funcionalismo público da administração direta municipal brasileira na perspectiva da dimensão populacional. RBPD - Revista Brasileira de Planejamento e Desenvolvimento, v. 2, p. 30–46, 2013.

OLSON, M. A Lógica da Ação Coletiva: Os Benefícios Públicos e uma Teoria dos Grupos Sociais. 1^a. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1999.

OTTMANN, G. Cidadania mediada. p. 155–175, 2006.

PEIXOTO, V. D. M. Eleições e Financiamento de Campanhas no Brasil. [s.l.: s.n.].

PEIXOTO, V. D. M.; GOULART, N. M. Evolução da Competição Eleitoral Municipal no Brasil (1996 a 2012). Abcp, p. 41–63, 2014.

PRAÇA, S. Corrupção e rotatividade em organizações governamentais. Revista Espaço e Ética, v. Ano I, n., p. 143–148, 2014.

PRZEWORSKI, A. Democracia e Mercado: reformas políticas e econômicas na Europa Oriental e na América Latina. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

SANTOS, F. Patronagem e Poder de Agenda na Política Brasileira. Dados, v. 40, n. 3, 1997.

SCHUMPETER, J. A. Capitalismo, Socialismo e Democracia. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

SOUZA, C. Federalismo, desenho contitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. Revista de Sociologia e Política, n. 24, p. 105–121, 2005.

ANEXO I

Tabela 1. Média de Funcionários na administração pública municipal por mil habitantes (2009-2012)

Tamanho do Eleitorado		2008	2009	2011	2012
Até 5.000	Média	57.8893	63.0809	64.1776	67.0617
	N	1600	1604	1578	1455
	Desvio Padrão	21.35756	90.64058	22.36031	23.23176
De 5.001 a 10.000	Média	42.3752	44.9884	47.0427	48.8207
	N	1449	1462	1418	1299
	Desvio Padrão	14.83037	14.49172	14.67876	15.57564
De 10.001 a 20.000	Média	38.7607	41.1089	42.7296	44.5405
	N	1241	1251	1209	1115
	Desvio Padrão	12.45753	13.11354	14.24970	15.15117
De 20.001 a 50.000	Média	33.8440	36.0668	36.9909	39.2478
	N	758	769	756	718
	Desvio Padrão	14.35132	13.53378	13.13609	15.79395
De 50.001 a 100.000	Média	27.5280	28.9790	30.2401	31.7594
	N	240	239	236	227
	Desvio Padrão	9.91094	9.87989	9.71975	10.02990
De 100.001 a 200.000	Média	23.1013	24.9047	24.9671	26.7529
	N	102	103	99	98
	Desvio Padrão	9.12090	11.00601	9.12322	9.99555
Mais de 200.001	Média	17.4641	18.2254	19.3836	20.1670
	N	82	82	82	82
	Desvio Padrão	6.26428	6.90355	6.82113	7.57514
Total	Média	43.5262	46.6612	48.1223	50.1242
	N	5472	5510	5378	4994
	Desvio Padrão	19.22541	51.52053	20.39689	21.52922

Fonte: Pesquisa de Informações Básicas Municipais – Perfil MUNIC, IBGE.
Elaboração do autor

Tabela 2. Percentual médio de Funcionários Comissionados por Tamanho do Eleitorado municipal (2009-2012)

Tamanho do Eleitorado		2009	2011	2012
Até 5.000	Média	12.5%	12.6%	12.3%
	N	1617	1618	1617
	Desvio Padrão	0.08992	0.08907	0.08914
De 5.001 a 10.000	Média	10.0%	10.3%	10.3%
	N	1476	1478	1475
	Desvio Padrão	0.07474	0.07656	0.07769
De 10.001 a 20.000	Média	8.9%	9.1%	9.2%
	N	1256	1260	1260
	Desvio Padrão	0.06415	0.06675	0.07132
De 20.001 a 50.000	Média	8.3%	8.7%	8.4%
	N	771	772	773
	Desvio Padrão	0.06123	0.06080	0.05992
De 50.001 a 100.000	Média	8.8%	9.0%	8.6%
	N	240	240	240
	Desvio Padrão	0.06995	0.07691	0.07240
De 100.001 a 200.000	Média	8.5%	8.7%	9.0%
	N	103	101	102
	Desvio Padrão	0.06539	0.06455	0.09084
Mais de 200.001	Média	7.1%	7.7%	6.9%
	N	82	82	81
	Desvio Padrão	0.08070	0.09147	0.07242
Total	Média	0.1013	0.1035	0.1021
	N	5545	5551	5548
	Desvio Padrão	0.07718	0.07800	0.07908

Fonte: Pesquisa de Informações Básicas Municipais – Perfil MUNIC, IBGE.
Elaboração do autor

Tabela 3. Percentual médio de Funcionários Comissionados por Região Geográfica (2009-2012)

REGIÃO		2009	2011	2012
CENTRO OESTE	Média	15.3%	15.9%	16.3%
	N	463	465	465
	Desvio Padrão	0.11755	0.12062	0.12194
NORDESTE	Média	10.6%	11.4%	11.6%
	N	1779	1783	1789
	Desvio Padrão	0.07292	0.07956	0.08120
NORTE	Média	10.5%	10.8%	10.8%
	N	448	448	444
	Desvio Padrão	0.08210	0.08237	0.08628
SUDESTE	Média	7.9%	7.7%	7.4%
	N	1667	1667	1662
	Desvio Padrão	0.06396	0.05625	0.05457
SUL	Média	10.4%	10.1%	9.5%
	N	1188	1188	1188
	Desvio Padrão	0.06640	0.06236	0.06008
Total	Média	0.1013	0.1035	0.1021
	N	5545	5551	5548
	Desvio Padrão	0.07718	0.07800	0.07908

Fonte: Pesquisa de Informações Básicas Municipais – Perfil MUNIC, IBGE.
Elaboração do autor

Tabela 4. Gasto médio com Pessoal e Encargos Sociais per capita por Tamanho do Eleitorado municipal (2009-2012)

Tamanho do Eleitorado		2009	2010	2011	2012
Até 5.000	Mean	1355.4167	1359.3885	1476.4248	1595.5118
	N	1605	1602	1578	1455
	Std. Deviation	638.27374	593.71650	555.75448	578.42931
De 5.001 a 10.000	Mean	873.3711	903.1424	973.7610	1051.7182
	N	1464	1453	1417	1302
	Std. Deviation	306.54178	307.79593	317.17770	362.31645
De 10.001 a 20.000	Mean	831.1957	851.7252	926.0354	992.1281
	N	1254	1250	1211	1118
	Std. Deviation	325.13035	327.49966	339.09361	359.04074
De 20.001 a 50.000	Mean	801.7611	823.3267	897.8280	974.9212
	N	771	765	756	718
	Std. Deviation	397.30301	396.76060	412.83915	481.69724
De 50.001 a 100.000	Mean	851.7748	854.4918	932.8457	1021.0353
	N	239	239	236	227
	Std. Deviation	506.78329	468.14005	483.02854	522.07428
De 100.001 a 200.000	Mean	872.9660	879.0781	959.8163	1031.0527
	N	103	102	101	99
	Std. Deviation	461.68631	437.65181	423.60738	508.29324
Mais de 200.001	Mean	824.5372	875.9743	987.6939	1082.8217
	N	83	83	83	83
	Std. Deviation	379.98046	384.74447	439.46321	479.36511
Total	Mean	992.2926	1010.3937	1097.8960	1184.2709
	N	5519	5494	5382	5002
	Std. Deviation	511.02950	490.01047	493.26982	533.66988

Fonte: Banco Finanças do Brasil – FINBRA, STN.
Elaboração do autor

Tabela 5. Gasto médio com Pessoal e Encargos Sociais per capita por Região Geográfica (2009-2012)

REGIÃO		2009	2010	2011	2012
CENTRO OESTE	Mean	1154.0301	1104.0379	1204.7293	1315.1692
	N	464	461	453	424
	Std. Deviation	613.96840	529.48084	596.17669	538.95216
NORDESTE	Mean	826.9649	850.1914	944.3249	994.0584
	N	1772	1760	1697	1505
	Std. Deviation	377.22757	443.44597	364.97866	381.27496
NORTE	Mean	860.1542	850.5162	926.4482	980.6305
	N	436	431	407	361
	Std. Deviation	500.58399	317.33494	335.29793	393.00961
SUDESTE	Mean	1096.3294	1128.7400	1190.7554	1281.2515
	N	1660	1660	1641	1544
	Std. Deviation	542.20151	543.71595	576.52914	637.14941
SUL	Mean	1078.9191	1104.5041	1207.3652	1316.5868
	N	1187	1182	1184	1168
	Std. Deviation	521.62795	428.03205	456.42860	497.75752
Total	Mean	992.2926	1010.3937	1097.8960	1184.2709
	N	5519	5494	5382	5002
	Std. Deviation	511.02950	490.01047	493.26982	533.66988

Fonte: Banco Finanças do Brasil – FINBRA, STN.
Elaboração do autor

Tabela 6. Gasto com Pessoal e Encargos Sociais dividido pela Receita Corrente Líquida por Tamanho do Eleitorado municipal (2009-2012)

Tamanho do Eleitorado		2009	2010	2011	2012
Até 5.000	Mean	0.4174	0.4052	0.3945	0.4206
	N	1605	1602	1578	1455
	Std. Deviation	0.16187	0.12183	0.08335	0.07333
De 5.001 a 10.000	Mean	0.4393	0.4335	0.4225	0.4448
	N	1463	1453	1418	1303
	Std. Deviation	0.09291	0.08318	0.07413	0.08351
De 10.001 a 20.000	Mean	0.4584	0.4571	0.4607	0.4577
	N	1254	1250	1211	1119
	Std. Deviation	0.11593	0.20287	0.75442	0.08259
De 20.001 a 50.000	Mean	0.4522	0.4529	0.4476	0.4609
	N	771	765	756	718
	Std. Deviation	0.09767	0.12819	0.15456	0.08636
De 50.001 a 100.000	Mean	0.4478	0.4331	0.4308	0.4493
	N	239	239	236	227
	Std. Deviation	0.11620	0.08407	0.07354	0.06655
De 100.001 a 200.000	Mean	0.4279	0.4105	0.4152	0.4327
	N	103	102	101	99
	Std. Deviation	0.09662	0.09159	0.07088	0.07716
Mais de 200.001	Mean	0.3945	0.3959	0.4140	0.4382
	N	83	83	83	83
	Std. Deviation	0.09846	0.08722	0.08095	0.08683
Total	Mean	0.4386	0.4323	0.4265	0.4428
	N	5518	5494	5383	5004
	Std. Deviation	0.12438	0.13717	0.36859	0.08159

Fonte: Banco Finanças do Brasil – FINBRA, STN.
Elaboração do autor

Tabela 7. Percentual médio gasto em Contratos por Tempo Determinado e Terceirização do total gasto em Pessoal e Encargos Sociais por Tamanho do Eleitorado municipal (2009-2012)

Tamanho do Eleitorado		2009	2010	2011	2012
Até 5.000	Média	7.1392	7.4230	6.8232	6.5222
	N	1584	1570	1562	1448
	Desvio Padrão	9.90884	10.57091	9.83362	9.47427
De 5.001 a 10.000	Média	8.8525	9.2065	8.8725	9.3469
	N	1443	1438	1406	1293
	Desvio Padrão	11.85183	11.94775	11.68731	11.94511
De 10.001 a 20.000	Média	9.9687	10.4020	10.1226	10.1901
	N	1242	1239	1207	1110
	Desvio Padrão	12.86647	13.36747	12.52378	12.78929
De 20.001 a 50.000	Média	10.0099	10.1134	9.9421	9.9219
	N	763	760	754	713
	Desvio Padrão	12.44142	12.90240	12.23513	12.16767
De 50.001 a 100.000	Média	10.1522	10.5951	10.1139	9.5391
	N	236	237	234	227
	Desvio Padrão	12.01886	12.41735	10.97190	10.82813
De 100.001 a 200.000	Média	9.6349	9.5805	8.3008	7.8382
	N	101	100	100	98
	Desvio Padrão	12.72431	12.19476	11.31266	11.22698
Mais de 200.001	Média	6.3594	7.1422	6.9437	6.6861
	N	80	81	82	82
	Desvio Padrão	8.16629	8.82659	8.71028	8.51794
Total	Média	8.8051	9.1272	8.7209	8.7300
	N	5449	5425	5345	4971
	Desvio Padrão	11.69344	12.09553	11.45716	11.49878

Fonte: Banco Finanças do Brasil – FINBRA, STN.
Elaboração do autor

Tabela 8. Percentual gasto em Contratos por Tempo Determinado e Terceirização do total gasto em Pessoal e Encargos Sociais por Região Geográfica (2009-2012)

REGIÃO		2009	2010	2011	2012
CENTRO OESTE	Média	723%	735%	682%	666%
	N	445	435	433	420
	Desvio Padrão	9.04822	9.70712	7.66505	7.19545
NORDESTE	Média	1017%	1053%	1017%	1066%
	N	1753	1737	1690	1492
	Desvio Padrão	11.68041	11.95768	11.21120	11.67373
NORTE	Média	1302%	1492%	1410%	1405%
	N	432	429	408	359
	Desvio Padrão	17.06888	18.58434	17.45010	17.30080
SUDESTE	Média	960%	1003%	979%	998%
	N	1647	1656	1632	1536
	Desvio Padrão	12.19793	12.39271	12.27940	12.30945
SUL	Média	468%	429%	402%	372%
	N	1172	1168	1182	1164
	Desvio Padrão	7.50871	6.83803	6.44379	6.10652
Total	Média	8.8051	9.1272	8.7209	8.7300
	N	5449	5425	5345	4971
	Desvio Padrão	11.69344	12.09553	11.45716	11.49878

Fonte: Banco Finanças do Brasil – FINBRA, STN.
Elaboração do autor

Tabela 9. Percentual médio de Funcionários Discricionários por Partido Político (2009-2012)

Partido Eleito 2008		2009	2011	2012
PMDB	Média	27.5%	26.9%	27.4%
	N	1195	1192	1192
	Desvio Padrão	0.16997	0.16292	0.16569
PSDB	Média	26.3%	24.5%	26.1%
	N	786	787	786
	Desvio Padrão	0.17355	0.16738	0.17061
PT	Média	28.0%	26.8%	28.1%
	N	560	560	558
	Desvio Padrão	0.16955	0.16769	0.17182
PP	Média	26.0%	24.6%	25.4%
	N	546	549	549
	Desvio Padrão	0.15647	0.14995	0.15308
DEM	Média	28.0%	26.1%	26.9%
	N	490	490	491
	Desvio Padrão	0.17420	0.16353	0.16233
PTB	Média	26.9%	26.4%	27.1%
	N	409	410	408
	Desvio Padrão	0.17798	0.17789	0.18107
OUTROS	Média	28.9%	28.0%	29.1%
	N	1558	1562	1561
	Desvio Padrão	0.17944	0.17298	0.17592
Total	Média	27.6%	26.5%	27.5%
	N	5544	5550	5545
	Desvio Padrão	0.17306	0.16728	0.17000

Fonte: Pesquisa de Informações Básicas Municipais – Perfil MUNIC, IBGE.
Elaboração do autor

Tabela 10. Gasto médio com Pessoal e Encargos Sociais per capita por Partido Político (2009-2012)

Partido Eleito 2008		2009	2010	2011	2012
PMDB	Mean	1020.54	1029.35	1116.27	1221.42
	N	1192	1188	1160	1097
	Std. Deviation	584.36475	472.24623	483.41923	522.32355
PSDB	Mean	1030.96	1046.96	1137.09	1225.73
	N	780	778	766	715
	Std. Deviation	525.61721	512.96718	530.25782	582.88152
PT	Mean	933.12	964.21	1040.08	1112.44
	N	559	558	549	509
	Std. Deviation	559.33436	461.35937	498.25165	554.18106
PP	Mean	1038.12	1065.00	1166.64	1271.16
	N	543	543	536	507
	Std. Deviation	416.47620	456.49777	471.68101	490.97304
DEM	Mean	1014.98	1040.74	1112.04	1207.72
	N	489	481	474	442
	Std. Deviation	500.22016	483.17180	522.51933	557.32639
PTB	Mean	1001.70	1018.81	1116.41	1184.24
	N	409	404	394	360
	Std. Deviation	559.43242	475.83838	515.40330	543.71857
OUTROS	Mean	946.67	963.16	1051.03	1119.95
	N	1547	1542	1503	1372
	Std. Deviation	434.60177	513.76105	465.34501	502.72084
Total	Mean	992.29	1010.39	1097.90	1184.27
	N	5519	5494	5382	5002
	Std. Deviation	511.02950	490.01047	493.26982	533.66988

Fonte: Banco Finanças do Brasil – FINBRA, STN e Repositório de Dados Eleitorais – TSE.
Elaboração do autor

Tabela 11. Percentual médio gasto em Contratos por Tempo Determinado e Terceirização do total gasto em Pessoal e Encargos Sociais por Partido Político (2009-2012)

Partido Eleito 2008		2009	2010	2011	2012
PMDB	Média	8.5782	8.6017	8.0852	8.0494
	N	1176	1169	1149	1087
	Desvio Padrão	10.91269	11.41272	10.82005	10.45172
PSDB	Média	8.4000	8.6181	8.5140	8.7063
	N	765	767	759	712
	Desvio Padrão	11.77798	11.55321	11.57443	11.81505
PT	Média	9.1209	9.7135	9.1008	8.8274
	N	551	552	544	507
	Desvio Padrão	11.81623	12.07490	11.55314	11.72872
PP	Média	7.5883	7.7210	7.2570	7.1029
	N	536	533	535	506
	Desvio Padrão	10.65155	10.89028	10.00712	10.30456
DEM	Média	8.5734	8.5647	8.3559	8.3059
	N	486	481	472	442
	Desvio Padrão	11.85149	11.14927	10.51844	10.42088
PTB	Média	9.0197	9.3364	9.3265	9.0960
	N	404	402	393	357
	Desvio Padrão	11.71466	12.11512	12.68801	12.16785
OUTROS	Média	9.5111	10.1903	9.6573	9.8971
	N	1531	1521	1493	1360
	Desvio Padrão	12.42679	13.41534	12.17426	12.47813
Total	Média	8.8051	9.1272	8.7209	8.7300
	N	5449	5425	5345	4971
	Desvio Padrão	11.69344	12.09553	11.45716	11.49878

Fonte: Banco Finanças do Brasil – FINBRA, STN e Repositório de Dados Eleitorais – TSE.
Elaboração do autor