

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO NORTE FLUMINENSE DARCY
RIBEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS DO HOMEM
PROGRAMA DE PÓS GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA POLÍTICA

MAYCON ROHEN LINHARES

**MÁQUINA POLÍTICA NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS:
UMA ANÁLISE DO EMPREGO E DO GASTO PÚBLICO DE 2000
A 2016.**

Campos dos Goytacazes
2018

MAYCON ROHEN LINHARES

**MÁQUINA POLÍTICA NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS:
UMA ANÁLISE DO EMPREGO E DO GASTO PÚBLICO DE 2000
A 2016.**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Sociologia Política da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Sociologia Política.

Orientador: Professor Dr. Vitor de Moraes Peixoto.

Campos dos Goytacazes
2018

FICHA CATALOGRÁFICA

UENF - Bibliotecas

Elaborada com os dados fornecidos pelo autor.

L755

Linhares, Maycon Rohen.

Máquina Política nos Municípios Brasileiros : uma análise do emprego e do gasto público de 2000 a 2016 / Maycon Rohen Linhares. - Campos dos Goytacazes, RJ, 2018.

105 f. : il.

Bibliografia: 103 - 105.

Dissertação (Mestrado em Sociologia Política) - Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, Centro de Ciências do Homem, 2018.

Orientador: Vitor de Moraes Peixoto.

1. Máquina Política. 2. Gasto Público. 3. Emprego Público. 4. Partidos Políticos. 5. Municípios. I. Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro. II. Título.

CDD - 320

**MÁQUINA POLÍTICA NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS: UMA ANÁLISE
DO EMPREGO E DO GASTO PÚBLICO DE 2000 A 2016.**

MAYCON ROHEN LINHARES

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Sociologia Política.

Aprovada em 19 de junho de 2018.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Vitor de Moraes Peixoto (UENF)
(Orientador)

Prof. Dr. Mauro Macedo Campos (UENF)

Prof. Dr. Hugo Alberto Borsani Cardozo (UENF)

Prof. Dr. Renato Barreto de Souza (IFF)

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.

Aos meus amigos de Itaocara, que talvez nem saibam o que isso signifique, mas sempre estavam disponíveis para alegrar os momentos mais difíceis.

Aos amigos que a UENF me proporcionou, em especial Lyzandra, Amanda, Iully, Thaísa e Ralph que sempre se preocuparam e deram grande apoio nessa jornada.

Aos companheiros do Núcleo de Estudos em Representação e Democracia – NERD pelo suporte e aprendizado que juntos construímos.

Ao meu orientador Vitor Peixoto pela parceria e companheirismo nesses seis anos de vida acadêmica.

A UENF pela minha formação acadêmica e cidadã.

RESUMO

Este trabalho analisa a atuação das máquinas políticas nos municípios brasileiros de 2000 a 2016, operacionalizando as variáveis gasto público e emprego público com indicadores da política de máquina. Através do teste de comparação de médias este trabalho buscou investigar a diferença entre as estratégias das organizações partidárias no comando dos municípios brasileiros durante os últimos quatro pleitos eleitorais. A pesquisa permitiu concluir que há diferenças entre as médias de gasto público dos partidos políticos, porém os mesmos adotam estratégias parecidas na formação do quadro de funcionários da administração municipal.

Palavras-chave: Máquina Política; Gasto Público; Emprego Público; Partidos Políticos; Municípios.

ABSTRACT

The following article analyzes the performance of the political machines in Brazilian counties, from 2000 to 2016, operating the variables public spending and public employment, by using its own indicators. Through the test of average comparison, this work aimed to investigate the difference between the partisan organizations strategies in charge of Brazilian counties, during the last four electoral cycles. The research concluded that exist differences between the public spending averages of political parties, however, adopting similar strategies regarding the formation of its administrative staff.

Keywords: Political Machine; Public Spending; Public employment; Political parties; Counties.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Percentual de municípios governados por Partido Político	28
Figura 2: Quadro percentual de texto por categoria da escala esquerda-direita.....	29
Figura 3: Posicionamento dos partidos políticos na escala esquerda-direita	30
Figura 4: Composição agregada da Receita Corrente dos municípios brasileiros (2002 a 2016).....	54
Figura 5: Composição da Receita Corrente dos municípios brasileiros por tamanho do eleitorado (2002 a 2016).....	54
Figura 6: Composição da Receita Corrente dos municípios brasileiros por região geográfica (2002 a 2016).....	55
Figura 7: Fluxograma da natureza das despesas orçamentárias	57
Figura 8: Percentual médio do gasto por função na despesa total dos municípios brasileiros (2002-2015)	58
Figura 9: Gasto municipal per capita em Saúde e Educação por tamanho do eleitorado no ano de 2015.....	59
Figura 10: Percentual médio gasto com Educação por tamanho do eleitorado (2002-2015)	61
Figura 11: Percentual médio gasto com Educação na despesa total dos municípios por região geográfica (2002-2015)	62
Figura 12: Percentual médio da despesa total gasto com Saúde por tamanho do eleitorado (2002-2015)	63
Figura 13: Percentual médio gasto com Saúde na despesa total dos municípios por região geográfica (2002-2015)	64
Figura 14: Percentual do gasto com Pessoal e Encargos Sociais na Receita Corrente dos municípios brasileiros (2002-2015).....	66
Figura 15: Percentual da Receita Corrente destinada ao pagamento de Pessoal e Encargos Sociais por tamanho do eleitorado (2002-2015).....	67
Figura 16: Receita Corrente e despesa com Pessoal e Encargos Sociais em valores nominais (2002-2015)	68
Figura 17: Percentual médio gasto com Administração, Urbanismo e Assistência Social na despesa total dos municípios por tamanho do eleitorado (2015).....	70
Figura 18: Percentual médio gasto com Administração, Urbanismo e Assistência Social na despesa total dos municípios por região geográfica (2015)	70

Figura 19: Crescimento do emprego formal no Brasil (1995-2015)	78
Figura 20: Funcionários públicos da administração direta municipal por tipo de vínculo (2004-2015)	80
Figura 21: Média de funcionários públicos municipais por mil habitantes por tamanho do eleitorado (2004-2015)	81
Figura 22: Percentual médio de funcionários discricionários por tamanho do eleitorado (2004-2015)	83
Figura 23: Fluxograma plano de contas Pessoal e Encargos Sociais e Outras Despesas Correntes (FINBRA)	86
Figura 24: Peso dos Vencimentos e Vantagens Fixa – Pessoal Civil, Contratos por Tempo Determinado e Terceirização de mão de obra no gasto com Pessoal e Encargos Sociais (2002-2016).....	88
Figura 25: Percentual gasto com Vencimentos e Vantagens Fixas e com Contratados e Terceirizados na Despesa Corrente (2002 a 2016).....	90
Figura 26: Percentual de funcionários formais com ensino Superior Completo (1995-2015)	92
Figura 27: Funcionários públicos municipais da administração direta por grau de escolaridade (2002-2011)	93
Figura 28: Percentual de funcionários públicos municipais de Nível Auxiliar por tamanho do eleitorado (2002-2011)	94
Figura 29: Percentual de funcionários públicos municipais de Nível Superior por tamanho do eleitorado (2002-2011)	95

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Gasto médio per capita por Ciclo Eleitoral.....	71
Tabela 2: Percentual médio da Receita Corrente destinado ao pagamento de Pessoal e Encargos Sociais por ciclo eleitoral	72
Tabela 3: Percentual dos municípios que declaram gastos por conta e subconta (2002 a 2016).....	87
Tabela 5: Grau de escolaridade dos funcionários formais da Administração Pública (2006-2015)	91
Tabela 6: Total de funcionários da administração pública municipal direta por tipo de vínculo e grau de escolaridade (2005-2011).	96
Tabela 7: Média de funcionários públicos municipais por mil habitantes (2005-2015)	97
Tabela 8: Média de funcionários públicos municipais por mil habitantes em cada ciclo eleitoral por tamanho do eleitorado	98
Tabela 9: Percentual médio de funcionários discricionários por ciclo eleitoral (2005-2015).....	99

Sumário

AGRADECIMENTOS	5
RESUMO	6
ABSTRACT	7
LISTA DE FIGURAS	8
LISTA DE TABELAS	10
INTRODUÇÃO.....	11
Capítulo 1 – OS FUNDAMENTOS DA MÁQUINA POLÍTICA E A MANUTENÇÃO DAS CLIENTELAS	14
1.1 - Qual o tamanho do Estado?.....	14
1.2 - Os Partidos Políticos como organização e as distinções programáticas	20
1.3 - O município como unidade de análise	31
1.4 - Relações Clientelistas e Patronagem.....	37
1.5 - Como atuam as máquinas políticas?	42
1.6 – Conclusão	48
Capítulo 2 – A CONFIGURAÇÃO DO ORÇAMENTO PÚBLICO MUNICIPAL: UMA ANÁLISE DA EXECUÇÃO DO GASTO PÚBLICO NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS DE 2000 A 2016	51
2.1 - Federalismo Fiscal e o incentivo a criação de municípios	51
2.1.1 - Receita dos municípios brasileiros	53
2.2 - Restrições Institucionais ao Gasto Público Municipal	56
2.2.1 - Gasto público municipal em Educação	60
2.2.2 - Gasto público municipal em Saúde	62
2.2.3 - Gasto com Pessoal e Encargos Sociais: os limites da LRF.....	64
2.3 - Gasto público municipal discricionário: uma análise do gasto em Assistência Social, Administração e Urbanismo	69
2.4 - Partidos Políticos e a execução do Gasto Público Municipal	71
2.5 - Conclusão	72

Capítulo 3 – COMPOSIÇÃO DO EMPREGO PÚBLICO: UMA ANÁLISE DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS DE 2000 A 2016.....	74
3.1 - Panorama do emprego público nos municípios brasileiros.....	75
3.2 - Flexibilidade: uma análise da discricionariedade dos gestores públicos municipais na contratação de mão de obra	84
3.2.1 - Contratos por tempo determinado e terceirização de mão de obra na administração pública municipal	85
3.3 - Escolaridade: uma análise dos funcionários públicos municipais	90
3.4 - Partidos Políticos e o Emprego Público Municipal.....	97
3.5 - Conclusão.....	99
CONCLUSÃO.....	101
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	103

INTRODUÇÃO

São poucos os trabalhos na literatura política e sociológica brasileira que utilizam o conceito de máquina política. Uma rápida consulta sobre o termo “máquina política” na base de dados da *Scientific Electronic Library Online* – SciELO resulta em um único artigo encontrado, do professor de ciência política da Universidade de Brasília André Borges (2010), que busca identificar os fatores por trás da série de vitórias obtidas por coalizões de centro-esquerda nas eleições estaduais de 2002 e 2006, em paralelo ao enfraquecimento dos antigos chefes políticos. Uma busca na Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações – BDTD não fornece sorte maior, o grande trabalho sobre o tema é o livro da professora Eli Diniz, *Voto e máquina política: patronagem e clientelismo no Rio de Janeiro*, publicado em 1982.

Para o nível municipal alguns trabalhos fornecem importantes contribuições para entender o dia-a-dia da atuação da máquina política, como por exemplo, o trabalho de Barreto (2004) ao descrever a prática de alguns vereadores da cidade de Campos dos Goytacazes - RJ que se encaixam perfeitamente no conceito apresentado por Eli Diniz (1982). Durante a pesquisa bibliográfica não foi encontrado nenhum trabalho que tivesse como objeto de análise todos os municípios brasileiros.

No Brasil atualmente temos 5.570 municípios, que juntos¹, apenas no ano de 2016, tinham uma receita total disponível de mais de 605 bilhões de reais dos quais cerca de 470 bilhões foram destinados exclusivamente para o pagamento de Pessoal e Encargos Sociais. Para manter o funcionamento da máquina pública são empregados nas administrações municipais aproximadamente 6,5 milhões de funcionários. Em números absolutos, essa é a magnitude do objeto estudado.

O conceito de máquina política alude a um tipo específico de organização que tem como principal objetivo a captação do sufrágio. Partindo do pressuposto que os partidos políticos ao assumirem as administrações municipais pretendem se manter no poder, a questão que se coloca é: há diferença na estratégia dos partidos políticos eleitos ao assumirem o executivo municipal? Dito de outra, o partido do prefeito importa na hora da execução do gasto público e da contratação de funcionários para a administração municipal?

Se as organizações partidárias ao assumirem o executivo municipal adotam o modo de operar da máquina política não haverá distinção entre os partidos políticos na execução do gasto

¹ Para o ano de 2016, 5.315 municípios enviaram a Secretaria do Tesouro Nacional informações sobre suas receitas.

público e na composição do quadro de funcionários da municipalidade, dito de outra, a hipótese deste trabalho é que o partido político do chefe do executivo não importa, eles utilizarão a mesma estratégia para obter o sucesso eleitoral.

Não é possível precisar, por exemplo, quanto as máquinas políticas municipais gastaram para fornecer exames clínicos aos seus eleitores, porém partindo do pressuposto que todo recurso público municipal será empregado pela máquina para se manter no poder, podemos considerar que todo o gasto público tem por finalidade a ampliação das chances eleitorais. Para operacionalizar o tamanho máquina pública municipal tomaremos como base o gasto público e o número de funcionários empregados nas prefeituras. O gasto público municipal será fracionado por função, com intuito de identificar as prioridades na hora de execução dos recursos públicos por parte dos partidos políticos. Os funcionários municipais serão divididos por tipo de vínculos celebrado entre o trabalhador e a administração municipal, o principal objetivo é identificar os funcionários onde os chefes do executivo municipal possuem discricionabilidade na indicação, esses funcionários serão denominados neste trabalho como *funcionários discricionários*, em contraponto àqueles que ingressaram na carreira por processos meritocráticos. Os municípios serão agrupados de acordo com o partido vencedor das eleições majoritárias e será apresentado o teste de comparação de médias entres os partidos políticos.

O texto foi dividido em três capítulos: o primeiro é uma revisão teórica sobre os principais conceitos que serão utilizados no decorrer do trabalho, o capítulo inicia apresentando as diferenças entre o Estado Liberal, o Estado de Bem-estar Social e o Estado Neoliberal e como a concepção de quais devem ser as atribuições do Estado influencia diretamente no tamanho da máquina pública, decantando para o posicionamento dos partidos políticos brasileiros acerca da relação Estado e Mercado. Para classificar os partidos selecionados para este trabalho, utiliza-se um modelo proposto por Tarouco e Madeira (2013) que posiciona os partidos na escala esquerda-direita a partir do conteúdo dos manifestos partidários. A unidade de análise deste trabalho são os municípios brasileiros, por isso a terceira seção do Capítulo 1 é dedicada a importância do município no sistema político brasileiro, em seguida são apresentados os conceitos de patronagem, que se configura no uso do emprego público como moeda de troca política e as relações clientelistas, que fornecem as bases de atuação da máquina política. Por fim, é demonstrado a evolução e os diferentes entendimentos no que diz respeito ao conceito de máquina política, além de uma proposta de diferenciação na utilização dos termos “máquina política” e “máquina pública”.

O segundo capítulo trata-se de uma análise do gasto público municipal, com ênfase nas áreas de saúde, educação, assistência social, administração e urbanismo, além do gasto com pessoal e encargos sociais. Antes de apresentar as análises descritivas do gasto público municipal por função é realizado uma breve exposição sobre o federalismo fiscal brasileiro e seu impacto nas receitas municipais, além das restrições legais e as vinculações do gasto público municipal. Os dados são exibidos agrupados por tamanho do eleitorado e região geográfica, por fim é realizado uma comparação de média entre os partidos políticos selecionados para análise, expondo a diferença entre eles na alocação do gasto público municipal.

O terceiro capítulo é uma investigação sobre a estrutura do emprego público nos municípios brasileiros e o perfil do funcionalismo municipal, com uma atenção especial para os funcionários discricionários. Inicialmente é apresentado um panorama geral do número de funcionários públicos municipais e quais os tipos de vínculos celebrados entre os funcionários e a administração pública municipal. Após a diferenciação entre os tipos de vínculo, são analisados os funcionários discricionários, ou seja, aqueles onde o chefe da administração municipal possui maior liberdade na contratação e demissão. Posteriormente é exposto o quadro de funcionários públicos municipais divididos por grau de instrução, indicador utilizado como profissionalização da gestão pública. Por fim, tendo como base a análise do quadro de funcionários públicos municipais são comparadas as médias entre os partidos políticos.

Capítulo 1 – OS FUNDAMENTOS DA MÁQUINA POLÍTICA E A MANUTENÇÃO DAS CLIENTELAS

Este capítulo se dedica a uma revisão bibliográfica sobre os principais conceitos que serão utilizados ao longo do trabalho, a saber: máquina política; clientelismo; patronagem; e partidos políticos. Além dos conceitos apresentados, neste capítulo é proposto uma diferenciação no emprego das expressões “Máquina Política” e “Máquina Pública”, com o propósito de facilitar a análise da pesquisa e o entendimento do leitor.

O texto deste capítulo está estruturado em cinco seções: a primeira é uma breve reflexão sobre qual o tamanho do Estado e as diferentes concepções sobre suas atribuições a partir da ideia do Estado Liberal, do Bem-estar Social e do Neoliberalismo. A segunda seção apresenta os partidos políticos como organizações que disputam votos na arena eleitoral e como esses partidos registram em seus manifestos partidários seu posicionamento sobre temas que, em tese, impactam diretamente nas atribuições e tamanho do Estado brasileiro. A terceira seção trata da unidade de análise deste trabalho, os municípios brasileiros, destacando sua importância no cenário nacional e a escassez de trabalhos acadêmicos que se propõe a analisar todos os municípios brasileiros.

A quarta seção trata de dois conceitos chaves para compreender o funcionamento da política de máquina e os objetos de análise desta pesquisa, o clientelismo e a patronagem. Ambos os conceitos resistem ao tempo e ao espaço, estão presentes na política brasileira e mundial e de tão antigos parecem indissociáveis da existência do Estado. Por fim, na quinta seção é apresentado e discutido o conceito principal deste trabalho, a Máquina Política. A proposta é entender o funcionamento da política de máquina, quais são os principais recursos utilizados por ela e quais são as inovações para alcançar o seu objetivo final, o sucesso eleitoral.

1.1 - Qual o tamanho do Estado?

Uma das discussões mais presentes na política e na economia refere-se a qual seria o tamanho ideal do Estado, esse debate tem por finalidade designar quais as atribuições, direitos e deveres do Estado perante a sociedade e ao mercado. Não pretendemos aqui trazer novas questões ou aprofundar o debate sobre teorias econômicas que norteiam a atuação do Estado, o objetivo é apresentar de maneira geral visões distintas sobre o que seriam as responsabilidades do Estado e situar o Brasil nesse contexto. Em tese, a alocação de recursos públicos e o capital de recursos humanos empregados pelo Estado estão diretamente correlacionados as atribuições e responsabilidades a ele atribuído.

Os defensores do Estado Liberal apoiam-se nas ideias desenvolvidas por John Locke, onde os governos deveriam garantir três direitos básicos aos homens: vida, liberdade e propriedade. No âmbito econômico as ideias liberais seguem o receituário de Adam Smith que defende a não intervenção do Estado na economia, segundo autor o mercado seria capaz de autorregular os ciclos econômicos e manter a livre concorrência. Assim o Estado Liberal caracteriza-se por ausência de um arcabouço legal que garanta direitos sociais mínimos, burocracia restrita e gastos reduzidos. Até o início do século XX o Reino Unido e os Estados Unidos eram os dois principais representantes desse modelo econômico.

A crise de 1929 que gerou grande recessão pelo mundo exigiu uma resposta econômica capaz de superar a conjuntura de desequilíbrio. As ideias liberais propunham uma não intervenção estatal na economia e que o Estado mantivesse as contas públicas equilibradas. Nesse momento emerge um contraponto ao liberalismo econômico elaborado por John Keynes, defensor de um Estado intervencionista. Para Keynes o mercado não seria capaz de atingir nem garantir o pleno emprego, principalmente nos momentos de recessão econômica. A fórmula elaborada por Keynes coloca o Estado no papel central através das políticas fiscais e monetárias, mas principalmente pela capacidade de gasto público. Em uma situação de crise na economia o déficit público é defendido pelo autor como maneira de compensar a redução da demanda dos consumidores e nos momentos de crescimento econômico o Estado reduziria a dívida pública acumulada nos períodos de recessão.

O modelo de atuação estatal elaborado por Keynes propunha políticas de fomento ao emprego, redistribuição de riquezas, subsídios, seguro desemprego entre outras ações do Estado com objetivo de garantir direitos mínimos a população. Esse receituário inspirou, em níveis distintos, a ascensão do Estado de Bem-estar Social (*Welfare State*) por diversos países do globo. Diferente do Estado Liberal onde questões como saúde e educação são tratados como mercadoria e as relações trabalhistas como um acordo entre trabalhadores e empregadores, o Estado de Bem-estar Social garante aos indivíduos uma proteção mínima nas áreas sociais: educação, saúde, previdência, habitação, etc. Além da existência de uma legislação trabalhista que estabelece salário mínimo, jornada de trabalho, seguro desemprego, etc.

Com a expansão da oferta de serviços públicos prestadas pelo Estado, houve naturalmente uma intensa transformação na burocracia estatal para atender as novas demandas da população. Ofertar políticas sociais de caráter universalista como saúde e educação requer por parte do Estado a criação de novas estruturas burocráticas que sejam capazes de formular, planejar e executar políticas públicas que atendam essas demandas. No Estado de Bem-estar

Social a demanda por serviços públicos é crescente tanto do ponto de vista quantitativo quanto qualitativo, devido ao incremento nos níveis de cidadania, educação e difusão de uma cultura cívica a burocracia estatal tende a se tornar mais sofisticada (TORRES, 2012).

As principais economias do mundo adotaram políticas típicas do Estado de Bem-estar Social no pós-Segunda Guerra Mundial (1945) que perduraram com intenso crescimento até meados da década de 1970. Durante essas três décadas de crescimento ininterruptos a concepção desse modelo de Estado se estabeleceu, em graus distintos, em diversos países. Os países que mais avançaram no modelo social, político e econômico da socialdemocracia estão situados na Europa, dentre eles Alemanha, França, Inglaterra e os países escandinavos.

No Brasil o modelo de desenvolvimento nacional foi bastante influenciado pela Comissão Econômica para América Latina e o Caribe – CEPAL, como destaca Sola (1998) havia um vínculo estreito entre os integrantes da escola cepalina e os técnicos nacionalistas, fazendo com que as ideias fossem difundidas por um setor importante da burocracia brasileira. Nas palavras de Sola (1998) as teses da CEPAL “proporcionavam fundamentação científica para uma tradição nacionalista de cunho intervencionista, para qual tanto a teoria keynesiana quanto as políticas macroeconômicas dela derivadas revelavam-se especialmente instrumentais” (SOLA, 1998, p.62).

No decorrer da década de 1970 o mundo experimentou duas crises provocadas pelo petróleo (1973 e 1979), interrompendo a fase de expansão do Estado de Bem-estar Social. Importante destacar que antes da crise do petróleo o crescimento econômico, a produção industrial e capacidade de arrecadação do Estado estavam em franca expansão, sendo possível conciliar as demandas sociais e a prestação de serviços por parte do Estado sem grandes problemas de natureza orçamentária. O advento da crise cria um descompasso entre a capacidade de arrecadação e os crescentes custos do Estado para financiar as políticas sociais, desse modo o orçamento público passa a não comportar as demandas sociais.

O modelo econômico keynesiano sofreu duras críticas durante a década de 1970 abrindo espaço para uma nova concepção sobre a relação do Estado com a economia. O novo modelo econômico teve como um dos seus principais idealizadores o economista Milton Friedman, era baseado em um conjunto de ideias políticas e econômicas que defendiam uma participação mínima do Estado na economia, ampliando a liberdade nas relações do mercado. Esse novo arranjo político econômico reestabeleceu a ideia de que o crescimento econômico e

o desenvolvimento social de um país dependiam de um livre mercado com participação estatal mínima, esse modelo ficou conhecido como neoliberalismo.

O Estado brasileiro passou por uma crise econômica concomitante ao processo de redemocratização na década de 1980, o cerne da crise do Estado desenvolvimentista brasileiro segundo Sallum Jr (2003) foi a incapacidade do país em honrar os pagamentos da dívida externa no início da década, colocando em cheque o relacionamento do Brasil com a ordem capitalista mundial. Esse contexto exigia do país um rearranjo econômico que fosse capaz de contornar ou superar a crise sem criar atritos entre as relações do Brasil com os centros econômicos e políticos mundiais (SALLUM JR, 2003).

Na década de 1980 o neoliberalismo começou a se espalhar com mais força pelo mundo, sendo inclusive uma condição para firmar acordos de colaboração econômica com o Fundo Monetário Internacional – FMI e o Banco Mundial, instituições que defendiam a cartilha neoliberal. Um marco na expansão do neoliberalismo principalmente para os países da América Latina foi a reunião ocorrida na capital norte-americana que ficou popularmente conhecida como Consenso de Washington (1989). Esse encontro reuniu instituições e economistas neoliberais que propuseram uma série de medidas que deveriam ser adotadas pelos países latino-americanos para combater as crises e misérias, acelerando o desenvolvimento econômico. Apesar de não trazer nenhuma proposta inédita foi sugerido um receituário baseado em três ideias principais: abertura econômica e comercial, aplicação da economia de mercado e controle fiscal macroeconômico.

Dentre as ações presentes no receituário neoliberal destacam-se uma rígida disciplina fiscal por parte do Estado que deveria cortar custos, diminuir o endividamento, reduzir o contingente de funcionários e terceirizar o maior número de serviços possível; uma reforma fiscal e tributária para reduzir os impostos pagos pelas empresas; privatização das empresas estatais para garantir o predomínio da iniciativa privada em todas as áreas; abertura comercial e econômica através da redução do protecionismo e ampliação dos investimentos estrangeiros; desregulação progressiva da economia e das leis trabalhistas.

Os três modelos de Estado apresentados possuem características marcantes que permitem uma diferenciação dos demais. Porém a classificação categórica dos países em Liberal, Bem-estar Social ou Neoliberal não parece ser a forma mais adequada, isso porque os Estados podem apresentar características de mais de um modelo e em níveis distintos. Nesse

sentido parece mais apropriado uma variação contínua entre um Estado puramente Liberal até um modelo de Bem-estar Social pleno.

Essa variação nas atribuições dos Estados torna uma tarefa extremamente delicada a comparação entre países. Comparar máquinas públicas com responsabilidades sociais e econômicas distintas sem que haja um cuidado no tratamento das informações induzirá a conclusões distorcidas. Dessa forma seria um equívoco comparar os serviços públicos prestados pela Dinamarca e pelo México sem ressaltar as obrigações legais do Estado e a carga tributária, por exemplo. Espera-se, em tese, que o volume de recursos arrecadados por um Estado esteja correlacionado com a quantidade e qualidade dos serviços públicos ofertados, assim, a comparação entre esses dois países torna-se temerária, uma vez que a Dinamarca tributa aproximadamente 50% do PIB e o México não atinge os 20%.

O Brasil tem uma carga tributária que gira em torno de 32% do PIB e enormes atribuições constitucionais, principalmente nas áreas sociais, com uma população distribuída de forma heterogênea em um vasto território nacional. Na prática, a constituição vigente no país obriga o Estado a ofertar gratuitamente a mais de 200 milhões de brasileiros, distribuídos em 26 estados, 5.570 municípios e o Distrito Federal políticas públicas de saúde, educação, assistência social, previdência, etc. Esse fato traz ao debate duas questões importantes para este trabalho, a saber: quais são as atribuições do Estado brasileiro e por consequência qual o tamanho da máquina pública necessária para desempenhar suas atividades? Há diferenças ideológicas entre os partidos políticos brasileiros na concepção das atribuições do Estado e na condução das políticas públicas?

As eleições de 1989 marcaram uma alteração na polarização ideológica entre os partidos, o confronto entre democracia e autoritarismo tornou-se menos relevante e foi substituído por uma nova polarização que tinha como foco as relações entre o Estado e o Mercado. Como analisa Sallum Jr:

Os partidos foram magnetizados pelas idéias econômicas liberais, de um lado, e pelo desenvolvimentismo democratizado, de outro. O Partido da Social Democracia (PSDB), dissidência do PMDB organizada como partido em 1988, inclinou-se decisivamente para o liberalismo, como enfatizou seu candidato Mário Covas ao exigir para o país um “choque de capitalismo”. [...] Na direção contrária, o PMDB, o PDT e o PT radicalizaram o desenvolvimentismo em sua versão nacionalista e distributivista. (SALLUM JR, 2003, p. 41)

As questões colocadas acima estão intimamente ligadas, uma vez que é o partido político eleito para o governo que definirá quais serão as políticas sociais e econômicas adotadas durante o mandato para qual foi vencedor, a máquina pública estatal poderá ser ampliada ou

reduzida de acordo com as diretrizes elaboradas pelos partidos para a condução das políticas públicas. Porém, existe um conjunto de obrigações por parte do Estado brasileiro que estão previstas no mais importante marco legal do país, a Constituição Federal de 1988. Essas obrigações constitucionais determinam o que o Estado é obrigado a prover para a sociedade de forma geral, entretanto a escolha e o desenho das políticas públicas que serão implementadas é uma decisão do governo eleito.

As estratégias utilizadas pelos governos para prover os serviços públicos obrigatórios são diversas. Para exemplificar, pode-se imaginar a situação de um cidadão que necessite realizar um exame médico, uma vez que a saúde gratuita é um direito constitucional o Estado precisa atender essa demanda. Para que esse cidadão seja atendido gratuitamente o governo pode optar por uma série de alternativas, dentre elas: adquirir o equipamento e contratar os funcionários necessários para realizar o exame; ou firmar um contrato ou convênio com a iniciativa privada para que ela seja a responsável pela execução do serviço. Sem entrar nas questões de eficácia, eficiência e efetividade essas possíveis escolhas governamentais tem impacto direto no tamanho da máquina pública, uma vez que quanto mais estruturas a burocracia pública possuir, maior será o número de servidores públicos necessários para o seu funcionamento.

Além do considerável aumento de responsabilidades assumidas por parte do Estado com a promulgação da Constituição de 1988, principalmente nas políticas sociais, a nova constituição reconfigurou o desenho federativo brasileiro. Inspirada por um contexto de forte apelo descentralizador a constituição consagrou União, Estados, Municípios e o Distrito Federal como entes autônomos, com atribuições e recursos próprios. Esse novo arranjo federativo conferiu aos municípios a responsabilidade na execução de diversas políticas e funções sociais, dentre elas: saúde, educação, assistência social, cultura, saneamento, meio ambiente, habitação, proteção do patrimônio histórico, combate à pobreza e educação para o trânsito.

Uma vez que o processo de descentralização foi aplicado para todos os municípios brasileiros, ou seja, a regra que determina as atribuições e em contrapartida as receitas são igualmente válidas para todos os municípios, respeitando os critérios de distribuição, pretende-se investigar o impacto do partido político no comando da administração municipal. Com esse mesmo objetivo Molhano (2005) analisou os gastos dos entes subnacionais entre os anos de 1993 a 2003 nas áreas de educação e cultura, saúde e saneamento, habitação e urbanismo e assistência social e previdência. O autor operacionalizou indicadores para medir os esforços da

gestão municipal nos gastos sociais nos 3.213 municípios que prestaram informações ao Tesouro Nacional.

Dentre os principais resultados encontrados pelo autor pode-se destacar: uma parcela da variação do gasto é determinada por vinculações e condicionalidades definidas em lei; na área social considerada em conjunto, os governos do PT apresentam provisões maiores do que os demais partidos; praticamente não existem diferenças entre os partidos no comando das prefeituras no que se refere aos gastos com urbanismo e habitação e assistência social e previdência; embora as diferenças observadas tenham um sentido importante e estatisticamente significativo a favor do esforço do PT com as políticas sociais, os resultados são reduzidos; ou seja, o efeito do PT não é, substantivamente, muito superior ao dos demais partidos (MOLHANO, 2005).

Na próxima seção será apresentado as diferenças programáticas entre os partidos políticos brasileiros, ou seja, o que esses partidos registram em seus manifestos partidários como prioridades governamentais. O federalismo fiscal e a implicação nas receitas municipais serão apresentados no Capítulo 2, bem como as restrições e vinculações legais do gasto público municipal e as diferenças partidárias na execução do gasto público nos entes subnacionais.

1.2 - Os Partidos Políticos como organização e as distinções programáticas

Os partidos políticos são elementos fundamentais para a existência e manutenção das democracias. De modo geral eles são responsáveis por estruturar a competição eleitoral, buscando conquistar a quantidade de votos necessária para alcançar o governo e assim implementar suas políticas. É inegável a importância dos partidos políticos para democracia, por isso, talvez, a ciência política de modo geral tenha destinado tantos estudos e interpretações sobre a configuração dos partidos políticos. Neste trabalho daremos enfoque na estrutura organizativa dos partidos políticos, em especial a análise de Angelo Panebianco.

Panebianco (2005) analisa os partidos a partir do que eles são antes de tudo, organizações. Na visão do autor há uma resistência da literatura contemporânea em estudar a estrutura organizativa dos partidos políticos, resultado de preconceitos que criam barreiras para análise do objeto. O autor se refere a dois preconceitos, aos quais denomina: Preconceito Sociológico e Preconceito Teleológico.

O Preconceito Sociológico consistiria em considerar as atividades dos partidos como um produto de demandas geradas pelos grupos ou segmentos sociais por ele representado. Segundo o autor esse preconceito não considera que entre os partidos e as desigualdades sociais

existem uma relação complexa, e a utilização do termo “representação” seria uma imprecisão ou simplificação para designar essa relação. Dessa forma os partidos não refletem na sua organização ou na sua política o sistema das desigualdades sociais, antes, produzem desigualdades dentro da sua própria organização. Essa desigualdade interna é denominada pelo autor como desigualdade organizativa, para diferenciar das desigualdades sociais. Uma das teses sustentadas pelo autor é que as causas para os conflitos intrapartidários demandam estudos sobre o sistema das desigualdades internas dos partidos, que podem sim ter ligação com as desigualdades sociais, porém não é um simples reflexo dessa.

O Preconceito Teleológico consiste em atribuir aos partidos certos objetivos *a priori*, que precedem sua existência como organização, representando assim a razão de ser do partido. Assim as atividades e características organizativas dos partidos seriam deduzidas a partir da lista de objetivos definidas como própria do partido. O autor divide o Preconceito Teleológico em duas versões: a primeira da origem a definições elaboradas em relação às metas ideológicas do partido; a segunda versão trata das definições mínimas, elaborada em relação aos objetivos que se supõe próprias dos partidos (PANEBIANCO, 2005).

O autor sustenta que os objetivos dos partidos não podem ser predeterminados e argumenta que os partidos se diferem das demais organizações por atuar em um ambiente específico e ter uma atividade específica. Ou seja, por mais que os partidos tenham áreas comuns com outras organizações, só ele pode atuar na arena eleitoral disputando votos. Essa atividade específica exercida pelos partidos permite a distinção das demais organizações.

A abordagem desenvolvida por Panebianco (2005) consiste na identificação dos dilemas organizativos, denominados de exigências contraditórias que qualquer partido, como uma organização complexa possui, tendo que se manter em equilíbrio, combinando os interesses internos a atuação no meio externo. Dessa forma, o autor expõe quatro dilemas à alternativa clássica organizativa, a saber: I - modelo racional versus modelo do sistema natural; II - incentivos coletivos versus incentivo seletivo; III - adaptação ao ambiente versus predomínio; IV - liberdade de ação versus coerções organizativas.

O primeiro dilema confronta o modelo racional com o modelo do sistema natural. Segundo o modelo racional as organizações seriam instrumentos para realização de objetivos específicos, dessa forma as atividades, a fisionomia e a ordem interna das organizações só são compreensíveis a partir dos objetivos organizativos. O modelo de organização como sistema natural surge como uma alternativa teórica ao modelo racional. Sob essa perspectiva as

organizações não são instrumentos para a realização de objetivos de seus titulares, mas sim estruturas capazes de responder e se adaptar a uma pluralidade de demandas por parte de diversos jogadores, mantendo o equilíbrio. No modelo do sistema natural os dirigentes são mediadores de demandas, em contraponto ao modelo racional onde os dirigentes têm a total responsabilidade na condução dos objetivos organizacionais. Os dois modelos teóricos de organização tendem a ser colocados como excludentes, ou seja, se uma organização se enquadra no modelo racional não pode ao mesmo tempo se enquadrar no modelo de sistema natural. Mas nada impede que os modelos se apresentem como uma sequência, as organizações nascem com certos objetivos comuns aos participantes e com o passar do tempo desenvolvem tendências no seu próprio interior para diversificação dos objetivos dos diferentes agentes organizativo.

O segundo dilema se refere a teoria da associação voluntária, onde a sobrevivência das organizações depende de uma participação em caráter não coercitivo, uma participação baseada em benefícios ou promessa de benefícios futuros, os incentivos. Esses incentivos dividem-se em coletivos e seletivos. Os incentivos coletivos são aqueles benefícios ou promessa de benefício que a organização distribui igualmente para todos os participantes, já os incentivos seletivos são aqueles distribuídos para alguns participantes da organização, de forma desigual. Para Olson (1999) são os incentivos seletivos que explicariam a participação na organização, já Panebianco (2005) defende um equilíbrio entre os incentivos, satisfazendo os interesses individuais através dos incentivos seletivos e alimentando a lealdade organizativa através dos incentivos coletivos.

O terceiro dilema discorre sobre o ambiente externo no qual as organizações se relacionam, essas relações podem ser de adaptação ou de predomínio do meio externo. A adaptação se dá quando a organização passivamente se adapta ao ambiente no qual está inserida, o ambiente influencia a organização. As correntes teóricas que enfatizam predomínio argumentam que a organização tende a dominar o ambiente na qual está inserida, fazendo assim com que o ambiente se adapte a ela, ou seja, a organização modifica o próprio ambiente. Para o autor a relação das organizações com o ambiente externo estão ao mesmo tempo impulsionadas para duas direções contrárias, a primeira delas “será colonizar o próprio ambiente por meio de uma estratégia de domínio” e a segunda “pactuar com ele por meio de uma estratégia de adaptação” (PANEBIANCO, 2005, p.24).

O quarto dilema é o contraponto entre os teóricos que sustentam o papel autônomo dos dirigentes no comando da organização e aqueles que apontam os limites impostos pela organização na liberdade dos dirigentes. Para o autor afirmar que os dirigentes no comando da

organização possuem “liberdade de escolha” significa muito pouco, uma vez que raramente trata-se de um único indivíduo no comando, geralmente são coalizações ou grupos de indivíduos que tomam as decisões com base nas negociações internas da organização, onde diversos agentes influenciam de forma recíproca. Ou seja, as decisões são produtos de negociações explícitas e implícitas de diversas forças que atuam no interior das organizações. O dilema da liberdade de ação versus coerções organizativas, consiste, nas palavras do autor “na presença simultânea de mecanismos poderosos, que tende a limitar a todo momento a liberdade de manobra dos líderes organizativos, e de esforços contínuos por parte destes últimos para evitar esses limites e ampliar ao máximo a própria liberdade de manobra (PANEBIANCO, 2005, p.29)

A diversidade de fatores e os múltiplos ambientes que influenciam as formas de organização do partido, impede, na visão de Panebianco (2005) formular uma “lei férrea” da evolução organizativa dos partidos políticos. Mesmo reconhecendo essa dificuldade, o autor cria um tipo ideal de desenvolvimento partidário, baseado nas teorias de Robert Michels e Alessandro Pizzorno. Utilizando-se da teoria de Michels na qual todo partido está destinado a passar por uma fase genérica, voltada para a realização de uma causa, posteriormente segue o crescimento das dimensões partidárias, a burocratização, a apatia dos inscritos depois da entusiástica participação inicial e em seguida a vontade dos dirigentes de preservar o próprio poder transformando o partido em uma organização que visa à sobrevivência. Apesar de considerar a teoria de Michels um pouco radical, Panebianco (2005) argumenta que por mais que o resultado não seja esse, isso não signifique que não haja uma tendência nesse sentido.

A segunda teoria utilizada por Panebianco (2005) para fundamentar o tipo ideal por ele elaborado é de Pizzorno, na qual o desenvolvimento da participação política se desenvolve a partir da diferenciação sociológica entre os “sistemas de solidariedade” e “sistemas de interesses”. Em síntese, nos sistemas de solidariedade os objetivos dos participantes convergem, de modo a se tornar uma comunidade de iguais, onde prevalece a cooperação. Já nos sistemas de interesse os objetivos dos participantes divergem, um sistema de ação que tem em vista os interesses do agente, onde prevalece a competição para satisfazer interesses conflitantes. Nesse sentido o autor sustenta que os partidos nasceriam como sistemas de solidariedade, lutando pelos objetivos comuns, com intensa participação dos membros. Entretanto com o passar do tempo os partidos se tornariam sistemas de interesses, devido a burocratização, rotina e o surgimento de desigualdades internas. A participação dos membros, nesse caso, declina e torna-se uma participação “profissional”.

O ponto comum das duas teorias é o fato de que ambas sustentam uma transição de um momento inicial para um momento final distinto, ambos marcados por uma série de exigências. Esse processo de transformação do momento inicial para um momento final é o que Panebianco (2005) vai denominar com institucionalização organizativa dos partidos políticos, esse processo para o autor é a consolidação da organização, a passagem de uma fase inicial de fluidez estrutural para uma fase de estabilidade.

Para Panebianco (2005) antes de estudar a ordem organizativa dos partidos é preciso entender como o poder é distribuído no interior da organização, como ele se reproduz e quais as consequências dessas relações de poder na organização. O autor apresenta a teoria do poder organizativo, onde o poder consiste em uma relação de troca desigual entre os líderes da organização e os demais membros. A teoria sustenta que o poder é relacional, assimétrico, porém recíproco, ou seja, apesar de um agente ganhar mais do que o outro existe, necessariamente, uma troca e o êxito das negociações depende do grau de controle que os agentes exercem sobre os recursos.

Na visão de Panebianco (2005) só essa definição de poder organizacional não é suficiente para entender as relações de poder nos partidos políticos, para o autor é preciso identificar o conteúdo das trocas horizontais, entre líderes, e verticais, entre líderes e seguidores. Nesse sentido a teoria dos incentivos coletivos e seletivos oferece boa explicação para o problema da participação, mas segundo o autor só isso não basta, pois, os líderes das organizações partidárias precisam mais do que a simples participação, eles precisam da formação de um consenso que lhes garantam margem de manobra evitando protestos e contestação da liderança.

Analisando a literatura brasileira sobre os partidos políticos Amaral (2013) aponta para uma baixa produção acadêmica sobre a organização dos partidos, ao passo que temas como sistema político e relação executivo-legislativo ocuparam grande espaço na agenda da ciência política nacional. Segundo o autor se tomarmos como base os trabalhos que se dedicam a estrutura organizativa dos partidos políticos, teremos dois grandes blocos: o primeiro dedicado ao PT que possui um número maior de trabalhos, e o segundo bloco com os demais grandes partidos brasileiros, em especial o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) e o Partido da Frente Liberal (PFL)/Democratas (DEM). Apesar dos trabalhos já produzidos no país o autor considera que a literatura ainda é insuficiente e sugere algumas agendas de pesquisa:

Ainda há muito a descobrir sobre como as agremiações políticas surgidas no Brasil no atual período democrático selecionam lideranças e candidatos, administram suas finanças, tomam decisões, se relacionam com movimentos sociais e outras organizações da sociedade civil e envolvem militantes em suas atividades (AMARAL, 2013, p.28).

Além da literatura que tem por objetivo a análise do partido como organização existe também um amplo debate sobre a identificação ideológica desses partidos. A tradicional classificação dos partidos políticos na escala esquerda-direita pode ser utilizada para explicar, por exemplo, coligações partidárias, votação nas câmaras e a escolha na implementação de políticas públicas. Nesse sentido as prioridades orçamentárias e os resultados macroeconômicos poderiam ser explicadas pelas preferências ideológicas dos partidos políticos no comando do governo.

Como apresenta Tarouco e Madeira (2013) o pressuposto da literatura é que as escolhas tomadas pelos partidos políticos advém da sua relação com as classes sociais, assim, os partidos de esquerda que representam as classes trabalhadoras defenderiam o aumento dos gastos sociais como medida redistributiva e os partidos de direita que possuem uma identificação maior com grupos privilegiados defenderiam uma política de ajuste com baixo ou nenhum gasto social. A questão, no entanto, é classificar os partidos políticos contemporâneos nas dimensões esquerda e direita que podem sofrer alterações dependendo da perspectiva teórica, do contexto cultural e da concepção normativa dos analistas.

Existem algumas metodologias desenvolvidas para posicionar os partidos políticos na escala esquerda-direita. Esses métodos foram agrupados por Tarouco e Madeira (2013) em dois grupos: a classificação feita pelo próprio partido e a classificação do partido a partir da percepção de outros. Para identificar como o próprio partido se posiciona podem ser realizadas pesquisas com seus membros e a análise de documentos, manifestos e o programa partidário. Tomando como referência a classificação do partido a partir da percepção de outros atores podem ser utilizados métodos para analisar a atuação parlamentar, a visão da opinião pública e a identificação do partido feita por especialistas. Todas essas metodologias possuem limitações, dificultando uma classificação harmônica entre os autores.

No caso dos partidos políticos brasileiros Tarouco e Madeira (2013) questionam a ausência de um debate mais profundo sobre a classificação dos partidos na escala esquerda-direita. Os autores apontam que a literatura tem classificado, sem muitas controvérsias, os principais partidos brasileiros de modo a indicar um posicionamento mais à esquerda do PT e PDT, no centro o PMDB e PSDB, enquanto o PP, PTB e PFL/DEM estariam mais à direita.

Para contribuir com o debate Tarouco e Madeira (2013) propõe uma adaptação do *Manifesto Research Group* (MRG) que estabelece uma escala ideológica a partir da análise dos programas partidários.

A classificação estipulada pelo MRG classifica os partidos políticos a partir de seus documentos programáticos, ou seja, esse método parte do pressuposto que os partidos selecionam temas de uma agenda universal para concentrar seus esforços de campanha. Ao registrar publicamente em seus documentos quais são as questões prioritárias e as políticas públicas que serão priorizadas em seu governo os partidos políticos se diferenciam entre si, cada um enfatizando as questões onde acredita ter um melhor desempenho frente ao eleitorado. A defesa na utilização desse método se dá pelo fato de ser uma análise de como o próprio partido se vê e a imagem que ele produz de si próprio, diferente dos métodos que utilizam o comportamento, julgamento e percepção de eleitores e especialistas.

Na prática a metodologia desenvolvida pelo MRG divide o conteúdo dos documentos partidários em frases e determina a proporção de texto destinada a cada uma das 56 categorias pré-estabelecidas. Essas categorias tratam de temas diversos como por exemplo: relações exteriores, liberdade e democracia, sistema político, economia, bem-estar e qualidade de vida, estrutura da sociedade e grupos sociais. Dentre essas categorias foram separados os temas considerados de esquerda e os de direita, para exemplificar: caso o partido registre em seus documentos apoio a limitação do Welfare State a proporção do texto destinado a essa questão será considerada como direita, mas se o partido defender em seus documentos a expansão do Welfare State a proporção do texto utilizada para essa finalidade será contabilizada como esquerda.

Para a proporção de texto destinada a categorias de esquerda serão conferidas o sinal negativo e a proporção para categorias de direita o sinal positivo, dessa forma o posicionamento do partido na escala esquerda-direita será dada pela diferença entre a proporção de texto nos documentos partidários destinados as categorias de esquerda e de direita. Assim, a escala pode variar de -100, caso o partido apresente um documento que contemple apenas categorias de esquerda, até +100 na hipótese de que o partido apresente exclusivamente em seus documentos texto categorizados como de direita.

Com intuito examinar o posicionamento dos principais partidos políticos brasileiros na escala proposta pelo MRG, Tarouco e Madeira (2013) segmentaram em frases e submeteram a análise os manifestos dos seguintes partidos: PT, PDT, PMDB, PDS/PPR/PPB/PP, PTB,

PFL/DEM e PSDB. Após a análise os autores verificaram que praticamente todos os partidos ficaram posicionados à esquerda, a exceção foi o manifesto do PFL em 1995. Esse resultado, segundo os próprios autores, diverge das posições usualmente atribuídas a esses partidos na literatura brasileira. A aplicação literal da metodologia desenvolvida pelo MRG mostrou-se inadequada devido a algumas categorias propostas que fazem sentido para os partidos europeus, mas não podem ser aplicados integralmente a países que passaram por processos históricos diferentes. Um exemplo claro é a defesa da democracia, presente de forma extensa no manifesto de todos os partidos políticos brasileiros, devido ao período de redemocratização que o país atravessava, tema considerado como de esquerda nas categorias do MRG.

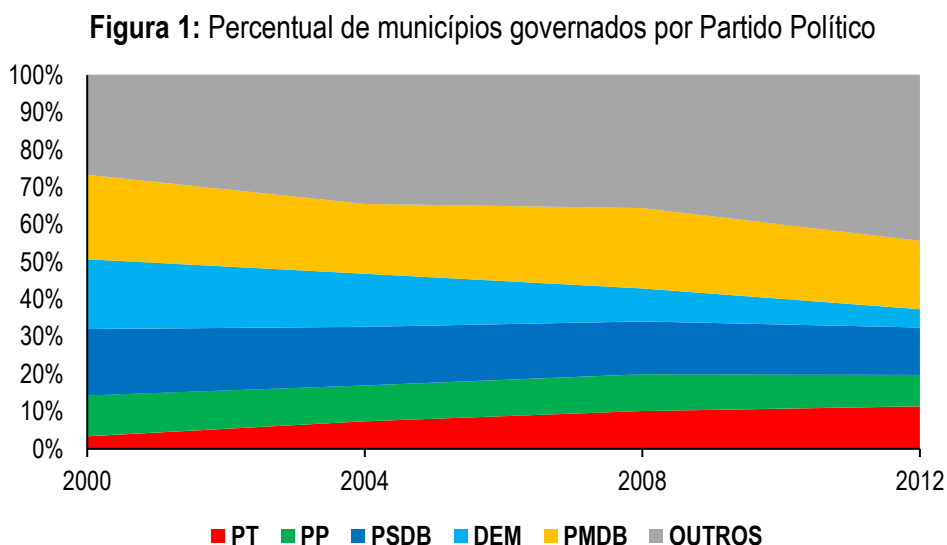
Levando em consideração as especificidades históricas do Brasil, como por exemplo o período do regime militar e a liberalização econômica da década de 1990, os autores elaboraram uma escala alternativa a originalmente proposta pelo MRG, consideraram o posicionamento dos partidos a respeito das seguintes categorias:

(i) como categorias indicativas de posicionamento à esquerda: regulação do mercado, planejamento econômico, economia controlada, análise marxista, expansão do Welfare State e referências positivas à classe trabalhadora; (ii) como categorias indicativas de posicionamento à direita: menções positivas às forças armadas, livre iniciativa, incentivos, ortodoxia econômica, limitação do Welfare State e referências favoráveis à classe média e grupos profissionais (para contrastar com as referências à classe operária) (TAROUCO; MADEIRA, 2013, p.159).

Após submeter o manifesto dos partidos políticos brasileiros a nova escala elaborada os autores encontraram que dentre os manifestos analisados o mais à esquerda foi o do PDT de 1979 e o mais à direita o do PFL de 1995. Além disso chamou atenção o fato do PT não ter nenhuma parte do seu texto dedicada a categorias de direita, outra observação feita pelos autores é de que na escala esquerda-direita os partidos estão mais próximos do centro do que dos extremos, os manifestos variaram entre -23,8 e +9,8.

Atualmente no Brasil, cerca de 35 partidos possuem registro no Tribunal Superior Eleitoral. Quando olhamos para os quatro pleitos eleitorais analisados neste trabalho, percebemos que dos partidos registrados no TSE, a cada pleito eleitoral, de 24 a 27 siglas vencem em pelo menos 1 município e conquistam o direito de comandar as políticas públicas locais nos próximos quatro anos. Porém quando percebemos o número de municípios controlados por cada partido político, fica notório que poucos partidos governam um percentual muito expressivo dos municípios. Por isso, para este trabalho selecionamos cinco grandes

partidos, de relevância nacional² e que governam um quantitativo significativo de municípios, a saber: PT, PMDB, PSDB, PP³ e DEM⁴.



Fonte: Dados calculados pelo autor com base no Repositório de dados Eleitorais do Tribunal Superior Eleitoral.

A Figura 1 apresenta o percentual de municípios controlados por cada um dos cinco partidos selecionados, após o resultado das eleições majoritárias. Para se ter uma ideia, após o resultado eleitoral do pleito de 2000 esses cinco partidos juntos passaram a governar mais de 4 mil municípios, dentre os pouco mais de 5.500 que realizaram eleições municipais, o que representa 73% dos municípios. É fato que esses cinco partidos juntos vêm diminuindo sua participação, gradativamente, a cada pleito eleitoral em relação ao total de municípios governados, mas ainda assim, em 2012 esses partidos juntos controlavam mais de 3 mil municípios. Durante os quatro pleitos eleitorais analisados o DEM obteve a maior redução entre os partidos, perdeu quase dois terços dos municípios que governava, o único partido que teve crescimento no número de prefeituras conquistadas entre 2000 e 2012 foi o PT.

O quadro abaixo classifica os partidos políticos selecionados para este trabalho na escala esquerda-direita após a adaptação da metodologia do MRG realizada por Tarouco e Madeira (2013). Dessa forma é possível conhecer o percentual do texto dos manifestos partidários destinado a cada uma das categorias de esquerda e direita propostas pelos autores. O quadro traz o manifesto dos partidos em dois momentos diferentes, tornando possível a comparação do mesmo partido em tempos distintos, podemos observar por exemplo que o texto

² Os partidos selecionados obtiveram cadeiras em todas as eleições que disputaram para a Câmara do Deputados, cumprindo papel importante nas coalizações de governo ou oposição desde a redemocratização.

³ Nas eleições de 2000 o PP usava a antiga nomenclatura, PPB.

⁴ Nas eleições de 2000 e 2004 o DEM usava a antiga nomenclatura, PFL.

do manifesto do PMDB de 1981 possui muito mais elementos de categorizados à esquerda do que o manifesto partidário de 1994. A alteração mais significativa, no entanto, se deu no PSDB que em seu manifesto de 1988 possuía um percentual maior de texto nas categorias indicativas de esquerda e em 2001 passou a ter a maior parte do texto de seu manifesto dedicado a categorias indicativas de direita.

Figura 2: Quadro percentual de texto por categoria da escala esquerda-direita

Manifesto	Categorias indicativas de Esquerda						Total Esquerda	Categorias indicativas de Direita						Total Direita	Posição na Escala
	Regulação do Mercado	Planejamento Econômico	Economia Controlada	Análise Marxista	Expansão do Welfare State	Classes Trabalhadoras: positivo		Forças Armadas: Positivo	Livre Iniciativa	Incentivos	Ortodoxia Econômica	Limitação do Welfare State	Classe média e grupos profissionais		
PPB 1995	1,91	0	0	0	9,56	4,59	16,06	1,15	2,49	3,06	3,25	0	0,96	10,90	-5,2
PP 2003	1,93	0	0	0	9,63	4,62	16,18	1,16	2,5	3,08	3,28	0	0,96	10,98	-5,2
PT 1980	0	0	0	2,94	4,75	6,11	13,80	0	0	0	0	0	0	0	-13,8
PT 1990	0	0	0	6,54	2,45	3,39	12,38	0	0	0	0	0	0	0	-12,4
PMDB 1981	2,43	1,5	0	0	10,75	3,29	17,97	0	0	0,98	0	0	0,64	1,62	-16,4
PMDB 1994	0,42	0,92	0	0	2,16	0,92	4,41	1,25	0,58	0,33	1	0	0	3,16	-1,3
PFL 1995	0,34	0	0	0	2,46	2,71	5,51	0,08	7,38	1,27	3,56	1,7	1,27	15,27	9,8
PFL 2005	1,67	0	0	0	1,19	0	2,86	0	2,38	3,57	2,86	0	0	8,81	6,0
PSDB 1988	0,49	0	0	0	4,1	2,95	7,54	0	1,15	0	3,11	0	0	4,26	-3,3
PSDB 2001	1,04	0,22	0	0	3,22	0,13	4,61	0	0,09	2	7,31	1,74	0	11,14	6,5

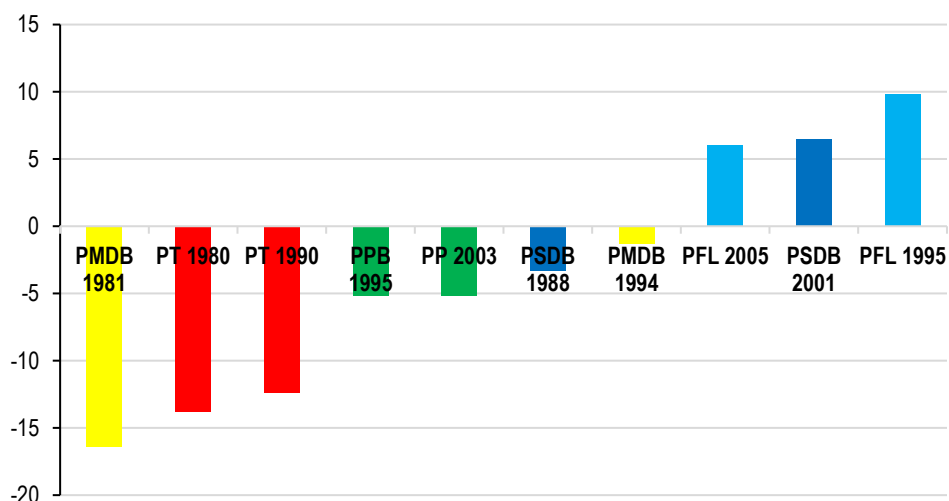
Fonte: Adaptado (TAROUCO; MADEIRA, 2013, p. 159)

Para este trabalho em específico três dessas categorias apresentam-se de maneira mais importante, a saber: Ortodoxia Econômica, Limitação do Welfare State e Expansão do Welfare State. Isso porque, em tese, a visão dos partidos políticos brasileiros sobre esses temas impacta diretamente no tamanho da máquina pública. Os partidos que, por exemplo, se manifestam favoravelmente a redução dos déficits orçamentários, redução de gasto, políticas de ajuste fiscal, austeridade, equilíbrio fiscal e privatizações pontuam na categoria Ortodoxia Econômica, um indicativo de posicionamento à direita, como é o caso de PP, PFL/DEM e principalmente do PSDB (2001). Sobre o Welfare State quando o partido se posiciona no sentido de redução de gasto com seguridade social e ajuste da previdência é considerado na categoria Limitação do Welfare State, como acontece no PFL (1995) e no PSDB (2001), porém se no manifesto partidário o texto possuir menções favoráveis a expansão de serviços sociais, projeto de

seguridade social e políticas sociais é pontuado na categoria Expansão do Welfare State, conforme podemos observar no manifesto de todos os partidos selecionados, em especial o PMDB de 1981.

O gráfico abaixo ordena os manifestos partidários na escala esquerda-direita, pode-se notar que a classificação diverge da usualmente utilizada, como demonstrada por Tarouco e Madeira (2013). A posição dos partidos selecionados para este trabalho na escala demonstrada pelos autores como a mais utilizada coloca o PT à esquerda, PMDB e PSDB no centro e PPB/PP e PFL/DEM na direita, como podemos observar na Figura 3 o PT, PMDB (1994) e o PFL mantem as posições esperadas, ocupando na escala a esquerda, o centro e a direita, respectivamente. As divergências se dão no posicionamento do PPB/PP e do PSDB, o manifesto partidário do PPB/PP possui um percentual de texto maior dedicado a categorias classificadas como de esquerda, com isso o partido ficou posicionado à esquerda, contrariando a posição esperada. Outra divergência se dá no posicionamento do PSDB, que em seu primeiro manifesto posicionava-se à esquerda, mas após o manifesto de 2001 está posicionado à direita tão quanto o PFL/DEM.

Figura 3: Posicionamento dos partidos políticos na escala esquerda-direita



Fonte: Adaptado (TAROUCO; MADEIRA, 2013, p. 160)

Apesar das divergências na classificação dos partidos a escolha por esse método se justifica pela utilização dos conteúdos programáticos dos partidos brasileiros. Tomando como referência aquilo que o próprio partido registra em seu manifesto como sua linha de atuação e suas prioridades na formulação e execução de políticas públicas. O que se pretende nos capítulos 2 e 3 é comparar se o discurso dos partidos políticos está alinhado as práticas verificadas nos municípios brasileiros.

1.3 - O município como unidade de análise

O município é a unidade político-administrativa mais próxima do cidadão, costuma-se dizer que ninguém reside na União ou no Estado, pois é ao município que, em geral, a população recorre para ter suas demandas atendidas. Os 5.570 municípios brasileiros formam um importante objeto de estudo, pois apesar de possuírem a mesma regulação institucional apresentam níveis muito distintos de indicadores socioeconômicos e políticos. Um dos primeiros e mais importantes estudos modernos realizados a partir da análise da dinâmica política municipal foi realizada por Victor Nunes Leal, ao descrever como as relações do coronelismo perpassavam o poder local até o presidente da república.

A mais conhecida análise sobre o fenômeno do coronelismo no Brasil foi sistematizada por Victor Nunes Leal na obra que ficou intitulada *Coronelismo, enxada e voto*. Segundo Nunes Leal o coronelismo surge devido à combinação de um regime representativo e uma estrutura econômica e social inadequada. O coronelismo seria então uma adaptação encontrada pelo decadente poder privado dos fazendeiros para sobreviver a um regime político de extensa base representativa, nas palavras do autor o fenômeno “é sobretudo um compromisso, uma troca de proveitos entre o poder público, progressivamente fortalecido, e a decadente influência social dos chefes locais, notadamente os senhores de terra” (LEAL, 1975, p.20).

O principal objetivo de Nunes Leal era entender como funcionava as relações de poder na Primeira República e a estrutura do sistema que alimentava essas relações, o coronel só faz parte da análise pois compõe uma parte do sistema. Como observa José Murilo de Carvalho o coronelismo é concebido por Nunes Leal como um “sistema político, uma complexa rede de relações que vai desde o coronel até o presidente da República, envolvendo compromissos recíprocos” (CARVALHO, 1997, p.1).

Carvalho (1997) faz algumas advertências sobre emprego do conceito de coronelismo, uma delas diz que o fenômeno é historicamente datado, ele surge em 1889 e se encerra em 1930, período conhecido como Primeira República. O autor é enfático ao afirmar que o coronelismo não existiu antes e nem existirá depois desse período, cita a prisão dos grandes coronéis baianos em 1930 como marco simbólico da morte do coronelismo que na visão do autor é totalmente enterrado com a implantação do Estado Novo em 1937. Por isso, o autor considera como uma imprecisão conceitual todos os trabalhos que utilizam o conceito fora desse período, frequentemente utilizando termos como “coronelismo urbano”, “coronelismo sem coronéis”, “novo coronelismo”, etc. Inclusive o próprio Nunes Leal é criticado por Carvalho (1997) por em uma obra posterior sugerir o renascimento do coronelismo na atitude

dos presidentes militares em negociarem diretamente com os municípios deixando de lado os governadores estaduais, o autor ressalta: “a nova situação nada tinha a ver com a que descreveu em sua obra clássica” (CARVALHO, 1997, p.2).

O coronelismo surge então no período de substituição do centralismo imperial para um federalismo republicano. Esse fato é imprescindível para entender o papel de um notável ator no sistema coronelista, o governador estadual. Diferente dos antigos presidentes de províncias que eram indicados e poderiam a qualquer momento serem removidos, os governadores republicanos eram eleitos e tornavam-se o chefe da política estadual, arregimentando em torno de si as oligarquias locais, onde os coronéis eram os principais representantes. No mesmo período a maior parte dos fazendeiros estavam em decadência econômica. A conjuntura desfavorável comprometia o poder político dos coronéis perante seus dependentes e os principais rivais. Para a manutenção do poder os coronéis passaram a depender dos recursos do Estado, que expandia sua presença na proporção que diminuía a dos donos de terra (CARVALHO, 1997). Para Nunes Leal (1975) o coronelismo surge dessa confluência entre os fatores políticos e econômicos.

Para entender os alicerces do coronelismo dois fatores são de extrema importância. A estrutura agrária do Brasil à época, composta por grandes latifúndios e maioria da população residindo na zona rural, o que fornecia as bases do poder privado. O regime representativo com sufrágio amplo, que submetia o governo a necessidade de conquistar o eleitorado rural, cuja situação de dependência era incontestável.

A terra é o fator chave para compreender a influência política dos fazendeiros e a sua liderança local. Nunes Leal (1975) utiliza o recenseamento de 1940 para apresentar a distribuição/concentração da propriedade no meio rural. Tendo como base os estabelecimentos agropecuários que se destinam a exploração do solo com objetivo comercial o Censo Agrícola realizado pelo IBGE a época mostra que quase 75% da área total é composta por “Grandes Propriedades” ou “Superpropriedades Latifundiárias” que representam apenas 7,8% do total de estabelecimentos agropecuários.

O mesmo recenseamento utilizado por Nunes Leal traz outras informações importantes sobre a distribuição da população. Tomando como base a situação dos domicílios o IBGE dividiu a população em três categorias: urbana (22,29%); suburbana (8,95%); e rural (68,76%). A distribuição da população era completamente diferente do que é hoje, os mais de 28 milhões de brasileiros que residiam na zona rural compunham a maior parte do eleitorado, e esse número

pode ser ainda maior, pois o IBGE classificava a população residente na sede dos distritos como “urbana” mesmo em distritos tipicamente rurais. Outro dado importante é que da população ativa que tinha como atividade principal a agricultura e pecuária apenas 2,67% eram “Empregadores”. Esse panorama da estrutura agrária do Brasil a época nos fornecem uma ideia geral da dependência da população rural perante aos fazendeiros.

A situação econômica e social privilegiada dos grandes proprietários de terra lhe garantem uma liderança, pois controlam recursos fundamentais para a dinâmica do sistema. Em um cenário de regime representativo com amplo sufrágio o elemento imprescindível para ascender ou se manter no governo é o voto. Se o voto encontra-se majoritariamente na zona rural, que por sua vez é controlada por um pequeno número de grandes proprietários de terra, a condição privilegiada dos grandes fazendeiros passa a ser o elo de ligação entre o governo e o eleitor.

O prestígio político da figura do “coronel” advém do lote considerável de votos que ele controla. A liderança local exercida pelo coronel é muito mais ampla do que o controle do voto, ele exerce ampla jurisdição sobre seus dependentes proferindo decisões que são respeitadas pelos demais. A força eleitoral do coronel é proveniente das pessoas que sobrevivem do uso de suas terras, que em geral “vivem no mais lamentável estado de pobreza, ignorância e abandono” (LEAL, 1975, p.24).

A situação econômica e social dos senhores de terra e seus dependentes eram extremamente antagônicas. Apesar de muitos coronéis, já em decadência, não possuírem negócios prósperos e disponibilidade financeira a condição de dono da terra garantia acesso a recursos inalcançáveis aos seus dependentes. O simples fato de poder comer fartamente já tornava o coronel rico perante a condição dos seus dependentes, que em sua maioria eram analfabetos, sem assistência médica e sem acesso a notícias. Toda assistência e favores eram fornecidas pelo coronel, por isso os dependentes tinham a figura do senhor de terras como um benfeitor. Para Nunes Leal “o lógico é o que presenciamos: no plano político, ele luta com o “coronel” e pelo “coronel”. Aí estão os *votos de cabresto*, que resultam, em grande parte, da nossa organização econômica e rural” (1975, p.25).

Como já dito a maior parte do eleitorado brasileiro a época residia na zona rural, em sua maioria composto por pessoas pobres e com pouco ou nenhum acesso a notícias de jornais e rádio, então qual interesse teria o roceiro em perder dias de trabalho para se alistar e votar? É nesse ponto que o coronel desempenha outra importante função para dinâmica do sistema, é ele

quem se empenha no comparecimento do eleitorado nas urnas e controla todos os incentivos pessoais para manter a liderança local.

Fazer com que o roceiro esteja apto a votar e compareça no dia eleição custa caro e são justamente os fazendeiros e chefes locais que custeiam toda a estrutura de transporte, alojamento, refeições e vestuários em geral, por isso Nunes Leal afirma que é “perfeitamente compreensível que o eleitor da roça obedeça à orientação de quem tudo lhe paga, e com insistência, para praticar um ato que lhe é completamente indiferente” (LEAL, 1975, p.36).

O chefe local controla uma série de recursos que o permite favorecer os eleitores que compõe a sua base e penalizar seus opositores. Os atos praticados pelos coronéis para ampliar as chances de sucesso eleitoral muitas vezes ultrapassam o limite da legalidade, pois, no fim, o que importa é a vitória nas urnas. Nunes Leal enumera uma extensa lista com exemplos de favores de ordem pessoal que os coronéis buscavam viabilizar para manutenção de sua base eleitoral.

Eis aqui uma lista incompleta: arranjar emprego; emprestar dinheiro; avalizar títulos; obter crédito em casas comerciais; contratar advogado; influenciar jurados; estimular e “preparar” testemunhas; providenciar médico ou hospitalização nas situações mais urgentes; ceder animais para viagens; conseguir passes na estrada de ferro; dar pousada e refeição; impedir que a polícia tome as armas de seus protegidos, ou lograr que as restitua; batizar filho ou apadrinhar casamento; redigir cartas, recibos e contratos, ou mandar que o filho, o caixeiro, o guarda-livros, o administrador ou o advogado o façam; receber correspondência; colaborar na legalização de terras; compor desavenças; forçar casamento em caso de descaminho de menores, enfim uma infinidade de préstimos de ordem pessoal [...] (LEAL, 1975, p.38).

Como ressalta Carvalho (1997) no coronelismo o controle dos cargos públicos é mais importante como um instrumento de dominação do que simplesmente empreguismo. A entrega dos cargos públicos no município para nomeação de acordo com arbítrio do chefe local vai além do agrado político aos aliados. Os recursos e o poder controlados por esses cargos são essenciais para sustentação dos interesses dos donos de terra, não é difícil imaginar o uso que se poderia fazer de cargos como juiz paz, juiz municipal, delegado, coletor de impostos, etc. A ação ou inação dos ocupantes desses cargos afetavam diretamente os negócios dos proprietários de terras, como observou José Murilo de Carvalho “ser capaz de oprimir ou proteger os próprios trabalhadores ou de perseguir os trabalhadores dos rivais fazendo uso da polícia era um trunfo importante na luta econômica” (1997, p.6).

O bom relacionamento entre os coronéis, poder privado, e o governo estadual, poder instituído, permite que o coronel exerça uma autoridade pública que lhe garante a manutenção de sua liderança local e garante ao governo um estoque de votos para as eleições. É justamente

onde o poder público é ausente ou débil que se manifesta mais efetivamente o poder privado. Mesmo com a ampliação do acesso aos meios de transporte e comunicação e a presença mais eficaz da polícia a figura do coronel ainda permanece importante para o governo estadual, pois a organização agrária do país a época não permitia o contato direto entre os partidos políticos e a expressiva parcela do eleitorado que dependia dos donos da terra. Essa relação entre os chefes locais e os governadores consiste no que Nunes Leal denominou como “sistema de reciprocidade”, nas palavras do autor:

De um lado, os chefes municipais e os “coronéis”, que conduzem magotes de eleitores como quem toca tropa de burros; de outro lado, a situação política dominante no Estado, que dispõe do erário, dos empregos, dos favores e da força policial, que possui, em suma, o cofre das graças e o poder da desgraça (LEAL, 1975, p.43).

O coronelismo é sustentado por essa reciprocidade entre o governo estadual e o chefe local, pois grande parte dos favores prestados pelos coronéis dependem das autoridades estaduais. Essa dependência é agravada pela precariedade dos recursos municipais, sem a ajuda das outras esferas de governo seria impossível para o chefe local ofertar qualquer tipo de benfeitoria para sua cidade ou favores pessoais para seu eleitorado. Isso em grande medida explica a pouca oposição ao governo estadual, o chefe local que se sujeitar a oposição em pouco tempo terá dificuldades em manter sua liderança na cidade. A essência do coronelismo é o compromisso dos chefes locais em apoiar o governo nas eleições estaduais e federais e em troca receber carta branca para as decisões relativas ao município (LEAL, 1975).

A autonomia dos municípios a época é uma questão importante para entender o êxito do sistema coronelista. Na verdade, a regra era justamente a dependência, ou pelo menos a ausência de uma autonomia legal, que garantisse aos municípios condições orçamentárias de se manterem e a garantia da eletividade da sua administração. Mesmo que os chefes locais pudessem gozar de uma autonomia extralegal indicando as nomeações mesmo quando de competência do Estado ou da União.

Um argumento muito utilizado para sustentar a falta de autonomia municipal era a dificuldade de controle do alto e prevenção a administrações perdulárias e corruptas. Porém, o amesquinamento das instituições municipais permitia ao poder estadual maior poder de barganha com os chefes locais. Se os municípios tivessem condições legais de autonomia e arrecadação suficiente para a manutenção de serviços básicos, caberia ao eleitorado julgar nas urnas a permanência ou não dos mandatários locais. No entanto, o que se observa é o cerceamento da autonomia legal dos municípios, de forma que os chefes locais fiquem dependentes da autonomia extralegal concedida pelos governantes estaduais. Essa situação

impõe ao chefe local, mesmo que com maioria absoluta dos votos no município, se submeta ao alinhamento com governo estadual, pois colocar-se em situação de oposição o impediria de realizar as benfeitorias necessárias no município.

O coronelismo apresenta uma lógica interna de funcionamento muito mais complexa que inicialmente se imagina. O papel do coronel na manutenção do sistema mostra a decadência dos senhores de terras, pois esses precisam se submeter politicamente aos mandos dos governantes estaduais e federais para obter um pouco de prestígio e poder no nível local. O coronel só aparenta vigor e fortaleza quando contrastado com a massa miserável que tira sustento de suas terras e em troca depositam nas urnas as ordens do senhor de terras. “A melhor prova de que o “coronelismo” é antes sintoma da decadência do que manifestação de vitalidade dos senhores rurais, nós a temos neste fato: é do sacrifício da autonomia municipal que ele se tem alimentado para sobreviver” (LEAL, 1975, p. 57).

Na mesma linha interpretativa de Nunes Leal, Carvalho (1997) argumenta que o coronelismo é uma inversão na alteração de forças entre o Estado e os proprietários rurais, o autor corrobora que é “o fortalecimento do poder do Estado antes que o predomínio do coronel” (CARVALHO, 1997, p.2). Nessa concepção o autor traz uma exposição do funcionamento do sistema coronelista:

um sistema político nacional, baseado em barganhas entre o governo e os coronéis. O governo estadual garante, para baixo, o poder do coronel sobre seus dependentes e seus rivais, sobretudo cedendo-lhe o controle dos cargos públicos, desde o delegado de polícia até a professora primária. O coronel hipoteca seu apoio ao governo, sobretudo na forma de votos. Para cima, os governadores dão seu apoio ao presidente da República em troca do reconhecimento deste de seu domínio no estado (CARVALHO 1997, p.2).

As barganhas a que se refere José Murilo de Carvalho são as trocas típicas do clientelismo, para autor “não há dúvida de que o coronelismo, no sentido sistêmico aqui proposto, envolve relações de troca de natureza clientelística” (CARVALHO, 1997, p. 3). A relação clientelística estabelecida entre os coronéis e o Estado é mais uma prova da decadência dos senhores de terra, uma vez que a noção de clientelismo remete necessariamente a uma troca entre atores com poder desigual. No clientelismo o ator que oferta o apoio político, geralmente na forma do voto, é a parte fraca, no caso do sistema coronelista, o coronel. Segundo Carvalho (1997) quando se trata de clientelismo político “o Estado é a parte mais poderosa. É ele quem distribui benefícios públicos em troca de votos ou de qualquer outro tipo de apoio de que necessite. O senhoriato rural seria a clientela do Estado” (p. 9).

A relação clientelista entre o Estado e os coronéis ocorre exclusivamente durante o coronelismo, ou seja, na Primeira República. Isso porque nesse período os votos eram controlados pelos coronéis, eles tinham sobre seu domínio lotes de eleitores que eram negociados com os governantes em troca de benefícios por parte do Estado. Se a negociação pelo voto se desse diretamente com o eleitorado, a figura do coronel seria facilmente dispensada e os governantes no controle do Estado passariam a tratar diretamente com o eleitor suas demandas pessoais. Essa configuração se altera após o fim do coronelismo, obrigando os mandatários a encontrar novas formas de reunir votos.

1.4 - Relações Clientelistas e Patronagem

Para compreender as formas de atuação e os principais instrumentos utilizados pelas máquinas políticas, antes é necessário apresentar e discutir alguns conceitos-chaves para a lógica da política de máquina. Não raro ao se ler textos sobre as relações políticas no Brasil vemos uma série de conceitos sendo utilizados quase que como sinônimos, coronelismo, mandonismo e clientelismo, são demasiadamente utilizados. Além desses, muitos outros são empregados quase sempre para retratar as relações entre os atores do cenário político e os eleitores. O objetivo desta seção é tornar mais inteligível o conceito de clientelismo e patronagem, que serão amplamente utilizados no decorrer do trabalho. Porém, antes de discorrer sobre o debate em torno desses conceitos, será apresentado brevemente o que não é clientelismo e as principais confusões no emprego desses conceitos.

No entendimento de Carvalho (1997) o mandonismo pressupõe a figura de um “mandão” que controle algum recurso estratégico capaz de exercer um domínio pessoal e arbitrário sobre a população, em uma estrutura local oligárquica e personalizada de poder. O mandonismo não pode ser comparado com coronelismo, pois não é um sistema. Além disso o autor argumenta que mandonismo é uma característica da política tradicional e está presente desde o período colonial e ainda pode ser encontrado em algumas regiões isoladas, porém a tendência, na visão do autor, é que ele desapareça na proporção que os cidadãos tenham acesso aos direitos civis e políticos. O próprio Nunes Leal (1975) ao discorrer sobre o coronelismo assume que o mandonismo, assim como o clientelismo, é uma característica presente no sistema coronelista, porém na visão do autor o período do coronelismo é justamente quando os mandões passam a perder sua força e precisam recorrer aos recursos do Estado.

Essa ideia de mandonismo é importante para começar a pensar o conceito de clientelismo, pois assim como o mandonismo o clientelismo não é um sistema, mas uma relação

entre atores com poder desigual, a diferença é que no clientelismo existe uma bilateralidade, uma troca. Diferente do coronelismo que se apresenta como um sistema, datado historicamente e uma singularidade do Brasil o clientelismo é uma relação atemporal, presente em diversos países e que se adapta as regras dos sistemas eleitorais e as características locais formando novos arranjos. Um exemplo da capacidade de adaptação do clientelismo ocorre ao fim do coronelismo, quando os governantes passam a demandar novos meios de conquistar votos. Segundo Carvalho (1997) “à medida que os chefes políticos locais perdem a capacidade de controlar os votos da população, eles deixam de ser parceiros interessantes para o governo, que passa a tratar com os eleitores, transferindo para estes a relação clientelística” (p. 4).

Distinto do mandonismo, fenômeno onde Carvalho (1997) sustenta que tende ao desaparecimento, o clientelismo na interpretação do autor não percorre uma trajetória linear devido a sua capacidade de mudar de parceiros, por exemplo, quando dispensa a presença do coronel e se estabelece uma relação governante-eleitor. O autor traça as diferentes variações desses conceitos no tempo, em suas palavras:

O coronelismo retratasse com uma curva tipo sino: surge, atinge o apogeu e cai num período de tempo relativamente curto. O mandonismo segue uma curva sempre descendente. O clientelismo apresenta uma curva ascendente com oscilações e uma virada para baixo nos últimos anos (CARVALHO, 1997, p. 4).

Na perspectiva do autor, dentre os três conceitos o clientelismo é o mais divergente, pois na literatura internacional há autores que não concordam que a ideia de clientelismo seja restrita a atributo de um sistema, enquanto alguns autores defendem o emprego do conceito apenas no nível local e outros consideram como um sistema global. No entendimento de Carvalho (1997) o termo clientelismo por muitas vezes é empregado de maneira frouxa. “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). Segundo o autor esse é um dos sentidos em que o conceito de clientelismo é utilizado pela literatura internacional.

No Brasil, a literatura sociológica e política sobre o impacto do voto rural e urbano e suas implicações no sistema político possuem interpretações divergentes, quando não, opostas. Diniz (1982) separa essa literatura em dois grupos: os que acreditam que o meio urbano possa gerar formas abertas de participação, em contraponto ao imobilismo rural; e os que apontam que o processo de urbanização acentuou de maneira unilateral a fragmentação das massas urbanas, caracterizadas por profundas disparidades, além da falta de mecanismos de organização e participação que tornasse possível formatos alternativos de ação coletiva.

Edson Nunes em *A Gramática Política do Brasil* aponta a existência de quatro gramáticas políticas que definem a relação entre o Estado e a sociedade, a saber: clientelismo, corporativismo, insulamento burocrático e universalismo de procedimentos. Na visão do autor o capitalismo moderno brasileiro acontece de forma distinta dos países que se industrializaram mais cedo. No Brasil o clientelismo continuou sendo um importante aspecto nas relações políticas, nas palavras do autor “os arranjos clientelistas não foram minados pela moderna ordem capitalista — permaneceram nela integrados de maneira conspícua” (NUNES, 1997, p.26).

O clientelismo conforme a noção desenvolvida pelos estudos das sociedades rurais remete a um tipo de relação social marcada pelo contato pessoal entre o *patron* e o cliente. No contexto brasileiro a figura do *patron* está associado ao coronel, ao chefe local e posteriormente aos líderes das máquinas políticas urbanas. Enquanto os clientes, inicialmente representados pelos camponeses, os dependentes das terras dos grandes fazendeiros, que quase sempre vivem a beira da penúria. A desigualdade cumpre papel fundamental na manutenção da relação *patron-cliente*, pois ela quem alimenta os laços pessoais de compadrio, proteção e lealdade política (NUNES, 1997).

Do ponto de vista de Nunes (1997) no Brasil contemporâneo o clientelismo se constitui como uma alternativa a difusa presença das estruturas do Estado, de acordo com autor o clientelismo “assume o lugar de canais de comunicação e representação entre a sociedade e o Estado onipotente e fornece, aos estratos mais baixos da população, voz e mecanismos para demandas específicas” (p.29).

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 sua operação. Os partidos políticos que estão no governo têm acesso a privilégios que possibilitam desde a criação de empregos e nomeações para cargos públicos até a distribuição de outros favores como obras públicas e acesso a linhas de crédito. Edson Nunes 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).

Um fato que chama atenção no fenômeno do clientelismo é sua vitalidade. Do Brasil Colônia aos dias de hoje são numerosos os relatos sobre as relações clientelistas. O fenômeno que resiste ao tempo também não parece ser afetado pela conjuntura política, foi característica

marcante durante o coronelismo na Primeira República, permaneceu arraigado nos períodos autoritários, inclusive sob o comando dos militares, e nem mesmo as cidades mais modernas do país escaparam das manifestações típicas do clientelismo, como é o caso do malufismo em São Paulo e o chaguismo no Rio de Janeiro. Como afirma Nunes (1997) “o clientelismo se manteve forte no decorrer de períodos democráticos, não definiu durante o período do autoritarismo, não foi extinto pela industrialização e não mostrou sinais de fraqueza no decorrer da abertura política” (p. 33).

Contrastante a gramática do clientelismo, posicionam-se o universalismo de procedimentos e o insulamento burocrático. Em síntese, o universalismo de procedimentos é baseado em normas impessoais, que garantem perante a lei direito igualitário de acesso aos procedimentos e possuem mecanismos de *checks and balances*. O insulamento burocrático compreende na proteção do corpo técnico do Estado das influências políticas de outras organizações, criando assim as chamadas “ilhas de racionalidade”. Dessa forma o universalismo de procedimentos e o insulamento burocrático são gramáticas muitas vezes percebidas como apropriadas para frear os avanços clientelistas (NUNES, 1997).

Clientelismo e personalismo, entretanto, seriam enfrentados e tentativamente corrigidos, desde a década de 30, por decisões políticas que buscavam o universalismo de procedimentos, por leis que regulavam os empregos no serviço público, e pela criação de burocracias insuladas que não seriam receptivas a demandas fisiológicas e clientelistas oriundas dos partidos políticos (NUNES, 1997, p. 32).

Uma das ações na década de 30 no sentido de minimizar o clientelismo foram os estudos da comissão para reforma da administração pública, que se consolidaria na criação do Departamento Administrativo do Setor Público (DASP) através do Decreto-lei n. 579, de 30 de julho de 1938. O DASP apostava no modelo de burocracia weberiana. Importante ressaltar que a implantação de um modelo não elimina totalmente a presença de outros, diferentes modelos podem coexistir na mesma estrutura organizacional. O que se pretendia era uma mudança na cultura organizacional, padronização e normatização, ingresso no serviço público por concursos públicos e progressão na carreira com base em critérios meritocráticos, práticas característica do universalismo de procedimentos. Entre as funções do DASP estavam:

O estudo pormenorizado das repartições e dos departamentos públicos federais e estaduais; a organização de proposta orçamentária, de acordo com instruções da presidência da República; a fiscalização dessas instruções e de sua execução orçamentária; a seleção de candidatos a cargos públicos federais (excetuando-se cargos da Câmara, das Secretarias e de Magistrado); a promoção; readaptação e o aperfeiçoamento de funcionários civis da União; e a inspeção de serviços públicos (RABELO, 2011, p.137).

Simões Lopes, então presidente do DASP, se posicionava criticamente ao clientelismo presente do funcionalismo público (RABELO, 2011). Apesar do notável avanço administrativo proporcionado com a implementação do DASP, da redução do número de nomeações políticas e o concurso público como regra para o ingresso no serviço público, muitos cargos ainda eram, legalmente, preenchidos por critérios políticos. A Lei nº 284/1936 dividia os ocupantes de cargo público em: funcionários e extranumerários. Os funcionários eram os servidores que ingressaram na administração pública via concurso público, enquanto os extranumerários formavam o quadro de servidores indicados pelos governantes.

Grande parte dos estudos sobre clientelismo analisa o fenômeno sob a ótica estratégica do *patron* que busca arrebanhar clientes. D'Avila Filho (2007) apresenta uma perspectiva distinta 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 *patron* 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 - frequentemente 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 legitimem.

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).

1.5 - Como atuam as máquinas políticas?

O estudo sobre máquinas políticas ganha força no final do século XIX a partir da análise de numerosos casos da política local norte-americana. As principais contribuições para os estudos realizados tanto no meio rural quanto nas máquinas urbanas vieram principalmente da sociologia e da ciência política. Neste contexto o termo “máquina política” possuía um significado mais restrito, se referia a uma organização política espúria, que atuava de forma

fraudulenta e ilegítima, uma contraposição aos partidos políticos, esses sim utilizariam meios legítimos de ação (DINIZ, 1982).

As primeiras referências as máquinas política tinham forte teor pejorativo, era atribuído a ela o lado perverso da prática política. Dessa forma, a máquina política se apresentava como uma organização que tinha como finalidade a manutenção do poder através de recursos e métodos pouco lícitos ou claramente ilegais, o objetivo era atender os interesses privados de seus líderes que pouco se importavam com questões mais gerais de interesse coletivo ou bem público. Dentre os principais métodos atribuídos a política de máquina estavam o suborno, a corrupção, a fraude, a coação e a manipulação eleitoral (DINIZ, 1982).

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). Nesse sentido Diniz (1982) apresenta uma segunda conceituação sobre o termo, que se distancia do tom moralista até então empregado, dessa forma as máquinas políticas passam a ter uma definição mais abrangente: “qualquer organização política estável, efetiva, dotada de liderança e hierarquia internas claramente definidas, integrada por membros disciplinados” (DINIZ, 1982, p.25). Tomando como base essa nova conceituação os partidos políticos que possuam uma estrutura hierarquizada e centralizada em um líder podem designar uma máquina política.

A conceituação proposta permite romper com polarização entre partidos políticos e máquinas políticas, porém ela torna muito ampla o que pode ser efetivamente designado como uma máquina política. Nesse sentido, Gama Neto (1997) critica os trabalhos que utilizaram essa conceituação sobre a máquina política, pois na visão do autor há uma imprecisão conceitual devido à pouca nitidez teórica que tinham sobre a máquina política enquanto tipo específico de partido político, permitindo assim que qualquer organização institucionalmente hierarquizada pudesse se enquadrar no conceito.

Apesar do conceito inicialmente marcado pelo sentido depreciativo, Gama Neto (1997) apresenta com base nos estudos sobre a atuação da máquina política em Chicago, que existe um caráter agregador da máquina política que é capaz de reduzir os conflitos em uma cidade com composição social profundamente heterogênea, o que o autor considera como o lado positivo desse tipo organização política. Contudo, o autor adverte que os métodos utilizados pela máquina política para financiar suas atividades levariam a democracia para uma “plutocracia demagógica”.

Apesar de historicamente está ligada a práticas sociais ilegítimas a máquina política ocupa uma lacuna social, atendendo principalmente as classes mais desfavorecidas, o que lhe confere estabilidade funcional. Assim, a força da máquina política advém da sua capacidade de se relacionar com os eleitores, entender seus problemas sociais e conhecer 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 políticas têm como alvo atrair votos para que seus líderes se mantenham no poder. Em um contexto de sufrágio universal elas buscam diversificar suas clientelas auferindo votos em todas as classes e segmentos sociais, atendem as demandas dos homens de negócios, dos contraventores que atuam fora do aparato legal, dos marginalizados, enfim, pouco importa as características do grupo, as máquinas políticas não têm interesse na participação ativa desses segmentos e sim na amplitude do seu raio de ação.

O conceito de máquina política sofreu uma intensa transformação, passando a designar algo distinto da proposta inicial. Diniz (1982) não formula um entendimento próprio do termo, mas menciona características que devem ser observadas no emprego do conceito, para autora a máquina política é uma organização politicamente efetiva, possui certa heterogeneidade interna, combina técnicas distintas de arregimentação e de mobilização, bem como utiliza variados recursos para manter e ampliar a participação de seus membros. Gama Neto (1997) constrói uma proposta em relação ao conceito de máquina política, na visão do autor:

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).

A proposição remete a polarização contida no primeiro entendimento do termo, porém o autor assume que a máquina política é uma organização partidária e a sua diferença para os partidos ideológicos-programáticos é justamente a forma de captação dos votos. Dessa forma a máquina política seria uma organização partidária que tem como regra a troca de incentivos explícitos e mensuráveis por voto. Para que a máquina política obtenha sucesso operacional é preciso que o eleitor tenha plena percepção da vantagem recebida. Ou seja, a máquina política é um tipo de instituição com comportamento essencialmente pragmático, onde a ideologia e os princípios não assumem um papel central.

Os autores que se concentraram na 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).

É ponto comum 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. Analisando os estudos produzidos sobre a cidade de Chicago, Gama Neto (1997) destaca a relação entre políticos e empresários que exploram jogos de azar, os trabalhos apontam 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.

Em suma, os incentivos sobre quais operam as máquinas políticas podem ser divididos entre: recompensas e punições. As recompensas quanto mais específicas, tangíveis e divisíveis mais chances terão de exercer pressão sobre o eleitor em favor da máquina política, por isso as recompensas materiais possuem uma chance maior de sucesso. A punição opera em uma lógica

inversa, pois o ator nesse caso deseja a ausência do Estado para que ele possa exercer suas atividades, muitas vezes clandestinamente e transgredindo a legislação, sem ser incomodado. A sobrevivência desses atores depende da permissividade da máquina política.

As recompensas materiais podem operar também sobre a expectativa dos membros do partido, que enxergam no sucesso da máquina uma oportunidade futura de obtenção de benefícios. Por isso, os cabos eleitorais podem apresentar certa indiferença em relação a posição política dos dirigentes partidários ou dos candidatos do partido a cargos eletivos (DINIZ, 1982). No entanto, isso não significa que não exista discussões político-programáticas internamente no partido, essas questões surgem principalmente nos períodos eleitorais, em grande medida serve como instrução para que os militantes do partido possam construir uma argumentação para a persuasão de suas bases eleitorais.

Por mais que uma organização que atue como máquina política possua um espaço ideológico muito reduzido, sendo essencialmente pragmática, ela pode apresentar algumas bandeiras ou até assumir alguns argumentos ideológicos que servem como uma forma de camuflagem. Na mesma linha Diniz (1982) alerta que “uma organização ou uma facção, cujas motivações básicas giram em torno de recompensas imediatas e particularistas, não se declaram enquanto tal, procurando esconder sua preocupação com a patronagem, o tráfico de influência e o favoritismo” (p. 34). Dessa forma ao se conectar com meio externo as organizações políticas aumentam suas bases de apoio e sustentação eleitoral.

A manutenção e ampliação da base eleitoral é indispensável para a sobrevivência da máquina política. Uma tática utilizada por essas organizações partidárias é a diversificação de clientelas eleitorais, de modo a articular interesses de variados grupos e não só do extrato pobre ou marginalizado da população. Importante ressaltar que isso não tira o caráter clientelista da máquina política, pelo contrário, reforça. Independente do grupo, mesmo que de classe média ou alta, as conexões com as organizações políticas que atuam como máquinas políticas sempre será construída através da obtenção de um benefício imediato ou pela expectativa em e consegui-lo. Além disso, as organizações não estão interessadas na participação ativa desses grupos, o interesse é exclusivamente o voto.

Para consolidar uma clientela diversa a máquina política precisa atuar no sentido de atender as demandas desses grupos ou indivíduos, garantido assim sua sobrevivência e expansão. A máquina então posiciona-se na condição de mediadora política entre as demandas dos clientes e a administração pública. Os integrantes da máquina política atuam como

intermediadores e despachantes junto as autoridades legalmente constituídas, utilizam muitas vezes caminhos e canais informais para dar celeridade aos processos nos quais seus clientes têm interesse. A profusão de pedidos intermediados pela máquina política vai dos empregos na administração pública até concessão de isenções fiscais. No fim, não importa qual o pedido e nem se a demanda é legalmente reconhecida como um direito do cidadão, o intuito da máquina é patrocinar politicamente o atendimento da reivindicação.

O acesso da população a serviços públicos que adotam critérios universalistas é sistematicamente enfraquecido pelas máquinas políticas em detrimento de preceitos de ordem particularista. Assim, por exemplo, uma simples consulta ao médico ou a vaga em uma creche que legalmente são considerados direito do cidadão torna-se uma benesse quando intermediado pela máquina política, de modo que o cidadão sinta-se agraciado. Para que a máquina política tenha êxito nessa empreitada é preciso controlar recursos que lhe garantam uma posição dominante.

Monopolizando o acesso aos centros de poder, monopolizando as posições que viabilizam este acesso, a máquina impõe seu papel mediador, limitando de fato as possibilidades de acesso, em princípios livres, dos diferentes estratos da população aos principais recursos sociais e políticos (DINIZ, 1982, p.43).

A conexão clientelista estabelecida pelos atores no controle da máquina política com os grupos de interesse ou indivíduos, na forma de mediação política ou no atendimento de interesses mais imediatos e visíveis, configura a clássica relação favores e proteção em troca do voto. O caráter mediador da máquina política orienta as políticas públicas a evitar o dissenso, contornando as questões mais controvertidas e priorizando as políticas distributivas. Uma das vantagens em privilegiar as políticas distributivas é que elas resultam em ganhadores, mas não em detrimento de perdedores.

Barreto (2004) investigou o uso de máquinas políticas por parte dos vereadores da cidade de Campos dos Goytacazes – RJ, durante a legislatura 2000-2004, na pesquisa o autor analisou organizações que funcionam como centro sociais de vereadores. As organizações estudadas pelo autor possuíam características típicas do modo de operar das máquinas políticas, dentre elas podemos ressaltar: atendimento à população, principalmente a mais carente, de forma contínua e intensificada nos períodos eleitorais; organizações localizadas em bairros mais carentes com pouca, ou nenhuma, presença de equipamentos públicos; e, mais importante, funcionam com objetivo de atrair votos para o líder da máquina política. Outra importante característica indicada pelo autor é que as máquinas políticas são identificadas diretamente com

seus líderes e não com o partido político, de modo que em caso de migração para outra legenda o líder dá máquina carregue toda a estrutura por ele gerida.

O autor demonstra que os desempenhos dos líderes das máquinas políticas são melhores justamente nas zonas eleitorais onde as organizações estão inseridas. Ainda analisando a estrutura e a operação das organizações o autor ressalta que muitos funcionários são custeados pela prefeitura, através de contratos de terceirização de mão de obra ou nomeações, além de repasses em dinheiro da prefeitura para as máquinas políticas administradas pelos vereadores. Na visão de Barreto (2004) o aumento da competição pelo voto faz com que parlamentares reajam construindo máquinas políticas capazes de criar vínculo com eleitores e manter a clientela, de forma a ampliar ao máximo a capacidade de atrair votos e assim compensar possíveis dissidências.

Apesar da escassa literatura sobre máquinas políticas no Brasil, o termo é frequentemente utilizado no cotidiano político e na mídia de maneira geral. Um desarranjo muito comum é a utilização dos termos “máquina política” e “máquina pública” como sinônimos. O conceito de máquina política foi amplamente discutido no decorrer do capítulo, porém o termo máquina pública foi, propositalmente, suprimido nessa seção. Embora nenhum dos autores citados no trabalho tenham proposto uma divisão conceitual entre esses termos, optou-se aqui em emprega-los para qualificar coisas distintas. Dessa forma, o termo máquina política será utilizado para designar organizações conforme definidos por Eli Diniz (1982) e Gama Neto (1997), já o termo máquina pública será aplicado para caracterizar todos os recursos públicos a disposição do Estado, independente da sua utilidade eleitoral. Essa divisão é de caráter estritamente didático, para facilitar a compreensão do texto.

1.6 – Conclusão

No decorrer do capítulo foram apresentados os principais conceitos que serão utilizados neste trabalho. As diferentes concepções de modelo estatal nos permitem associar o rol de atribuições do Estado frente ao tamanho da máquina pública necessária para executar as políticas públicas. Nas democracias o Estado é comandado por partidos políticos eleitos para governar, tendo a responsabilidade na formulação e implementação das políticas públicas que serão ofertadas a população.

Apesar de existir uma vasta literatura sobre partidos políticos optou-se por usar um referencial teórico que privilegia a análise dos partidos políticos como organizações. O que

difere os partidos políticos das demais organizações, por mais que possam ter áreas afins de atuação, é que os partidos políticos atuam em um ambiente específico e possuem uma atividade específica, eles competem no mercado eleitoral com a finalidade de obter votos. Ou seja, por mais que outras organizações atuem em áreas convergentes só os partidos políticos estão habilitados a concorrer na arena eleitoral. Essas organizações partidárias registram em manifestos suas preferências programáticas de modo a se posicionar sobre temas relevantes ao eleitorado, baseado na análise desses documentos é possível situar os partidos políticos a partir de categorias pré-estabelecidas.

Dentre os conceitos apresentados no capítulo a patronagem e o clientelismo são indispensáveis para o entendimento da lógica de ação adotada pelas máquinas políticas. A patronagem é um conceito aparentemente pacificado na literatura como a instrumentalização do emprego público, mas cabe ressaltar que não é apenas o emprego em si, as negociações pelos cargos levam em consideração a influência na alocação de recursos públicos e o controle de atividades econômicas e sociais. Por outro lado, os conceitos de clientelismo e máquina política são bastante controversos entre os autores que se dedicaram ao tema.

Os autores que escrevem sobre o clientelismo, mesmo aqueles que analisam a partir da ótica do cliente, convergem em alguns pontos, dentre eles: o clientelismo envolve uma troca entre atores políticos, os recursos estatais são amplamente utilizados como instrumento de barganha e por mais que o fenômeno perpassa toda sociedade atinge de forma mais intensa as classes desfavorecidas. Dito isso, entende-se neste trabalho como clientelismo a relação bilateral entre atores desiguais com finalidade de obter apoio político, ou seja, uma troca onde ambos recebem algum tipo de recompensa com propósito de auferir uma contribuição política, sobretudo voto.

Não há consenso entre os autores utilizados neste trabalho no que diz respeito ao conceito de máquina política. Eli Diniz (1982) realiza o mais robusto trabalho sobre máquina política na literatura brasileira ao analisar o caso do Rio de Janeiro e o fenômeno do chaguismo, apesar de apresentar uma série de características presentes na atuação e concepção das máquinas políticas a autora não formula um conceito próprio a respeito do tema. Gama Neto (1997) ao realizar uma revisão bibliográfica sobre o assunto elabora um conceito próprio restringindo as máquinas políticas a um tipo de organização partidária que teria como regra o pragmatismo, operando a troca de benefícios por votos, uma contraposição aos partidos ideológicos. Barreto (2004) parte dos atributos elaborados por Diniz (1982) como

características das máquinas políticas para analisar empiricamente a atuação de vereadores da cidade de Campos dos Goytacazes.

A principal divergência apresentada é no tipo de organização que pode, ou não, ser considerada uma máquina política, nesse sentido Gama Neto (1997) parece restringir o conceito ao delimitar que a organização é necessariamente partidária. O ponto de convergência é o modo de operar, os incentivos tangíveis e diversificados oferecidos pelas máquinas políticas em troca do voto. A hierarquia e liderança dentro das máquinas políticas também são fundamentais para o sucesso da organização. Como demonstrado por Barreto (2004) a liderança da máquina política ao trocar de legenda é capaz de carregar toda a estrutura, o partido político se faz necessário para concorrer na arena eleitoral, porém a máquina é vinculada a uma liderança e não a legenda.

Por máquina política entende-se neste trabalho toda organização, instituição ou grupo que possua uma liderança definida e atue de forma articulada para utilizar os recursos do Estado para recompensar, incentivar ou patrocinar indivíduos e grupos com objetivo de maximizar sua capacidade de atrair votos, a máquina política opera na mediação entre as demandas dos clientes e a burocracia estatal muitas vezes utilizando canais informais para dar celeridade a processos nos quais tem interesse.

Capítulo 2 – A CONFIGURAÇÃO DO ORÇAMENTO PÚBLICO MUNICIPAL: UMA ANÁLISE DA EXECUÇÃO DO GASTO PÚBLICO NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS DE 2000 A 2016

A proposta deste capítulo é analisar de forma agregada o gasto público dos 5.570 municípios brasileiros no período de 2000 a 2016, a partir do pressuposto teórico que o gasto público é uma ferramenta utilizada pelas máquinas políticas para conservar e ampliar sua base eleitoral. Os principais objetivos do capítulo são: identificar e investigar os diferentes tipos de gasto nos municípios brasileiros; apresentar como esse gasto é executado tomando como parâmetro o tamanho do eleitorado municipal e a região geográfica; e por fim, explorar se há diferenças entre os partidos políticos brasileiros na execução do gasto público municipal.

O presente capítulo se divide em quatro partes: a primeira se dedica a uma breve exposição sobre o federalismo brasileiro, com ênfase na questão fiscal dos municípios. Discorre sobre as principais fontes de arrecadação municipal e os incentivos a criação de municípios. A segunda parte aponta toda a legislação que impõe aos municípios restrições no que se refere ao gasto público, com destaque para os gastos com saúde, educação e pessoal e encargos sociais. A terceira parte do capítulo dedica aos gastos denominados “discricionários”, ou seja, que não há restrições legais a sua execução. Por fim, na quarta parte é apresentado como cada partido político executa o gasto público municipal.

Os dados utilizados na construção dos gráficos e tabela deste capítulo são originários de três fontes distintas: os dados contábeis dos municípios foram extraídos do banco Finanças do Brasil (FINBRA), elaborado e mantido pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN); as informações sobre os partidos políticos e o eleitorado municipal foram obtidos no Repositório de Dados Eleitorais, de responsabilidade do Tribunal Superior Eleitoral (TSE); as referências sobre a região geográfica e indicadores socioeconômicos dos municípios foram retirados no portal do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Devido a uma limitação no plano de contas do banco Finanças do Brasil não foi possível conhecer o gasto realizado pelos municípios em algumas contas e subcontas nos anos 2000 e 2001, o que inviabilizou a investigação para esses anos, por isso algumas análises são realizadas a partir do ano de 2002.

2.1 - Federalismo Fiscal e o incentivo a criação de municípios

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. 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).

Sob o comando de militares em 1966 é realizada uma grande reforma tributária que centraliza os recursos no poder central. Apesar da centralização de recursos, foi nesse período que se instituiu 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; 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 instalação de 1.405 novos municípios o que representa um crescimento de 34,3%. O autor também demonstra que desde meados da década de 1960 os municípios tiveram um incremento proporcionalmente maior de recursos disponíveis do que o crescimento dos Estados e da União, tanto em valores nominais quanto em relação ao PIB.

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. Os autores 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).

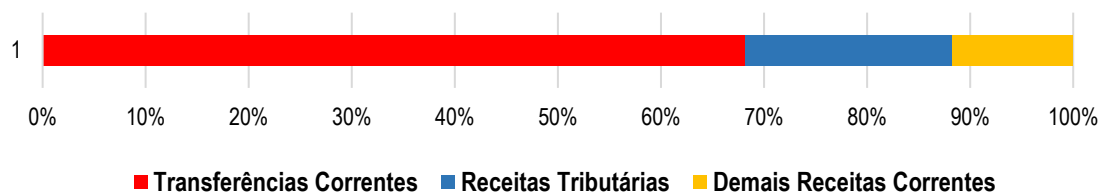
Segundo Souza (2005) o federalismo brasileiro foi fortalecido com o texto constitucional promulgado em 1988 por ter promovido um maior equilíbrio entre os entes federados. Apesar da Constituição Federal de 1988 criar mecanismos para mitigar as desigualdades regionais, são escassos os canais de comunicação entre os entes federados que estimulem a cooperação e coordenação intergovenamentais, 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.

2.1.1 - Receita dos municípios brasileiros

As leis que visam limitar o montante de recursos destinado a uma natureza de despesa ou impor gastos mínimos em uma função do executivo tem como base a arrecadação obtida pelo município. A receita municipal é dividida entre Receita de Capital e Receita Corrente, em síntese a Receita de Capital está ligada a operações de crédito que aumentam o patrimônio do Estado através de captação externa como a contração de empréstimos, alienação de ativos, etc. A Receita Corrente são recursos financeiros utilizados para custear a máquina pública, ela não aumenta o patrimônio do Estado, essas receitas se esgotam dentro do período anual e são obtidas através da tributação, das contribuições, receitas patrimoniais, agropecuárias, industriais, serviços, transferências correntes de outros entes federativos entre outros recursos destinados a atender despesas classificáveis como correntes.

Todos os gastos públicos municipais que são objetos de análise neste trabalho enquadram-se como uma Despesa Corrente. Legalmente a autorização para uma despesa classificado com corrente exige uma previsão de Receita Corrente para custeá-la. Pelo exposto, utilizaremos a Receita Corrente como base para calcular o peso das despesas correntes municipais em Saúde, Educação e Pessoal e Encargos Sociais. Para se ter uma ideia o somatório das receitas correntes declaradas pelos municípios brasileiros a Secretaria do Tesouro Nacional no ano de 2016 ultrapassa 560 bilhões de reais, enquanto as despesas correntes ficam entorno de 470 bilhões de reais. As Receitas Correntes dos municípios brasileiros são provenientes principalmente das transferências recebidas pelos demais entes federativos e da arrecadação com os tributos de competência municipal.

Figura 4: Composição agregada da Receita Corrente dos municípios brasileiros (2002 a 2016)

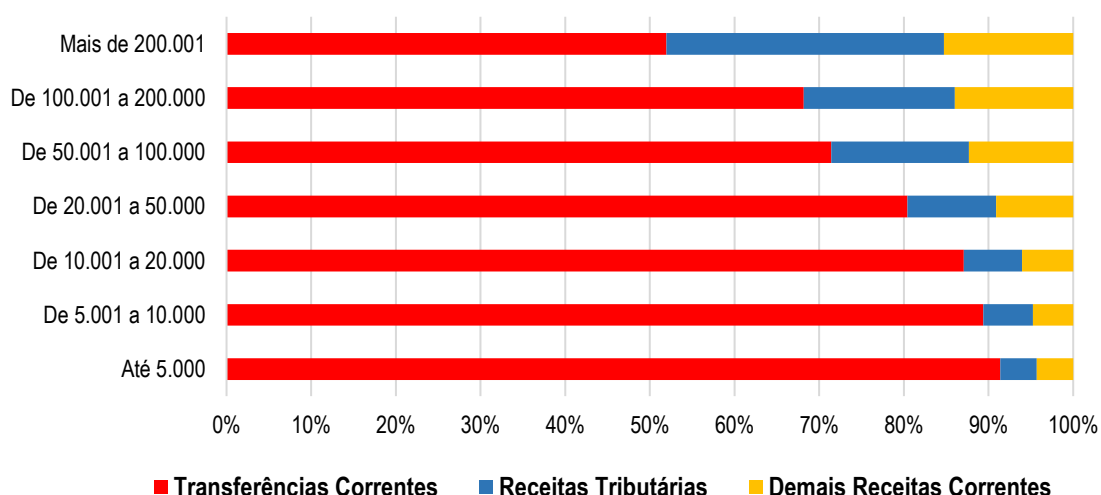


Fonte: Dados calculado pelo autor com base no banco Fianças do Brasil da Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

O gráfico acima apresenta a partir do somatório das subcontas Transferências Correntes, Receitas Tributárias e Demais Receitas Correntes o percentual médio da composição da receita corrente dos municípios brasileiros no período estudado. No gráfico fica claro a importância das transferências de outros entes federativos na receita municipal, no período estudado essa quantia é responsável por quase 70% da receita corrente municipal, seguida da receita tributária própria dos municípios que representa menos de 20% da receita corrente.

Os municípios brasileiros são bastante heterogêneos, possuem necessidades diversas e demandam quantidades distintas de serviços e equipamentos públicos. No que se refere as receitas próprias dos municípios uma série de fatores implicam no montante arrecadado, tais como o número de habitantes, a capacidade técnica em cobrar seus tributos, a industrialização e ofertas de serviços presentes no município.

Figura 5: Composição da Receita Corrente dos municípios brasileiros por tamanho do eleitorado (2002 a 2016)



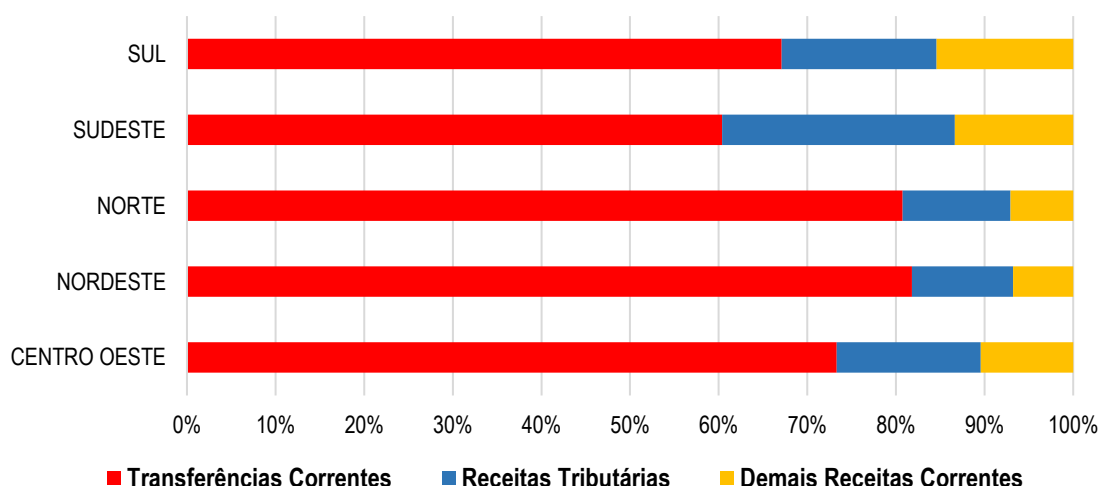
Fonte: Dados calculados pelo autor com base no banco Fianças do Brasil da Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

Quando segmentamos a análise por tamanho do eleitorado municipal fica notório a diferença na composição da receita corrente dos municípios de acordo com o tamanho. Os grandes municípios brasileiros, com mais de duzentos mil eleitores, possuem pouco mais de

50% de sua receita corrente advinda das transferências correntes de outros entes governamentais, enquanto os pequenos municípios onde o eleitorado é inferior a cinco mil eleitores esse percentual ultrapassa os 90% da receita corrente com origem nas transferências correntes intergovernamentais.

As regiões brasileiras possuem níveis de industrialização distintos e as mais variadas vocações econômicas o que está intimamente ligada a quantia arrecadada por tributos próprios dos municípios. O gráfico abaixo expõe a diferença na composição da receita corrente por região geográfica, onde podemos notar a diferença entre a região Sudeste com 60% dos recursos que compõe a receita corrente de seus municípios advindos de transferências intergovernamentais, ao passo que os municípios da região Norte e Nordeste ultrapassam os 80%.

Figura 6: Composição da Receita Corrente dos municípios brasileiros por região geográfica (2002 a 2016)



Fonte: Dados calculados pelo autor com base no banco Fianças do Brasil da Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

A exposição dos dados ofereceu um panorama geral da composição das receitas correntes municipais, vimos que independentemente do tamanho do eleitorado municipal ou em qual região o município está localizado em média a maior parte da sua receita corrente é oriunda de transferências correntes de outros entes federativos. As transferências correntes correspondem a diversos repasses realizados principalmente pelos Estados e pela União, tais como: Fundo de Participação dos Municípios, convênios, participação em impostos de competência estadual ou federal, etc.

Dentre as transferências correntes recebidas pelos municípios algumas, como por exemplo o Fundo de Participação dos Municípios, não exigem a aplicação em uma área

específica, ou seja, o gestor tem arbítrio na alocação dos recursos. Porém, algumas transferências, como por exemplo os convênios e as transferências fundo a fundo, são transferidas pelos demais entes para execução de uma despesa previamente estabelecida.

2.2 - Restrições Institucionais ao Gasto Público Municipal

O chefe do executivo municipal tem discricionariedade na decisão do gasto público, ele pode escolher, entre construir uma ponte ou um campo de futebol, mas ele não pode, por exemplo, utilizar toda receita corrente do município para pagar os salários dos funcionários. Existe uma série de normativas que exercem um controle sobre a liberdade dos gestores na hora da execução do gasto público, de forma a limitar a discricionariedade.

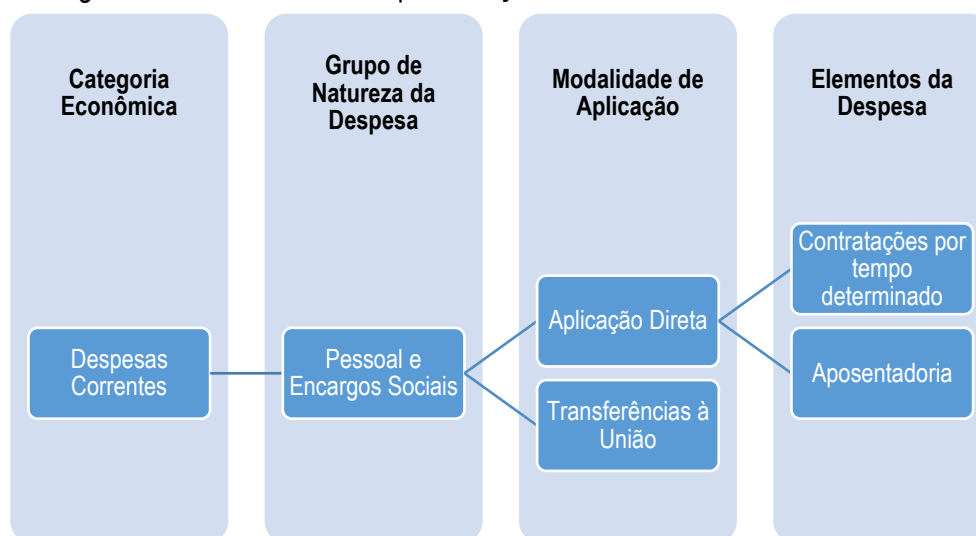
A Constituição Federal de 1988 e as normas infraconstitucionais estabelecem gastos mínimos que os entes federativos devem alocar em saúde e educação e o percentual máximo destinado ao pagamento do funcionalismo. Em seu artigo 212 a Constituição define que a União deverá gastar no mínimo dezoito por cento e os Estados e Municípios no mínimo vinte e cinco por cento da receita proveniente de impostos na educação. Nos termos do § 3º do art. 198 da Constituição Federal a Lei Complementar 141/2012 determina a aplicação mínima quinze por cento da arrecadação de impostos por parte dos municípios na saúde. Ao passo que a Lei Complementar 101/2000, mais conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, impõe limite a despesa com pessoal, com base em percentuais sobre a Receita Corrente Líquida, a saber: 50% para União e 60% para Estados e Municípios.

Antes de começar as análises algumas instruções são necessárias para responder questionamentos de natureza contábil e metodológicas. Não é objetivo do trabalho apresentar nenhum debate sobre normas contábeis ou definições elaboradas conforme contidas em manuais de contabilidade pública, o propósito aqui é perpassar alguns conceitos e jargões da contabilidade de forma mais inteligível.

A primeira questão é: por que não podemos comparar as despesas com Saúde e Educação e os valores gasto com Pessoal e Encargos Sociais? De maneira sucinta, a despesa com Saúde e Educação refere-se a uma classificação funcional da despesa, ou seja, uma classificação que agrega as dotações orçamentárias com base na área governamental que a despesa será realizada. Dessa forma, se considerarmos o gasto destinado ao pagamento de professores ele estará incluso na despesa total da função Educação, ao mesmo tempo que é considerado um gasto com Pessoal e Encargos Sociais. Quando classificamos um gasto como “Pessoal e Encargos Sociais” estamos nos referindo a natureza da despesa orçamentária, que

por sua vez é dividida em uma série de níveis, com numerações fixas, que ao fim geram um código padrão.

Figura 7: Fluxograma da natureza das despesas orçamentárias



Fonte: Elaborado pelo autor.

O primeiro nível diferencia a despesa por Categoria Econômica (corrente ou capital) e posteriormente por Grupo de Natureza da Despesa, que agrega as despesas com as mesmas características quanto ao objeto de gasto. A Modalidade de Aplicação registra se o recurso será diretamente aplicado por um órgão ou entidade da mesma esfera de governo ou será transferido para outros entes governamentais, consórcios públicos, entidades privadas, sem fins lucrativos, etc. Por fim, o Elemento da Despesa indica o objeto de gasto que a administração pública utiliza para a consecução de seus fins, tais como vencimentos, juros, diárias, material de consumo, serviços de terceiros, subvenções sociais, obras e instalações, equipamentos, auxílios, etc. Esses quatro níveis de diferenciação da despesa, juntos, geram um número de seis⁵ dígitos que representa a Classificação Orçamentária.

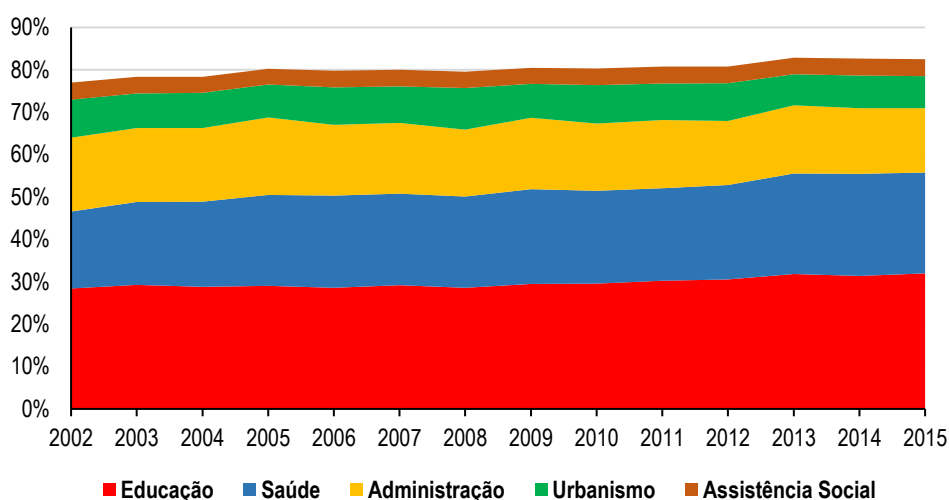
A segunda questão é de ordem metodológica: por que as análises a seguir utilizarão como referência a despesa pública e não a receita? A legislação que impõe mínimos de gasto público com Saúde e Educação, tem como parâmetro o valor da receita tributária, já a legislação que determina limites ao gasto com funcionalismo utiliza como base de cálculo a receita corrente líquida. Os dados da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) nos permitem conhecer esses valores, porém não conseguimos mensurar o quanto da receita tributária foi destinado a Saúde e Educação, esse papel geralmente é exercido pelos Tribunais de Contas ao julgar as

⁵ Caso apareça o 7º e 8º dígitos trata-se dos subelementos da despesa.

contas de gestão. Quando analisamos a despesa com Pessoal e Encargos Sociais conseguimos aplicar o cálculo estipulado na LRF, uma vez que os dados estão disponíveis na STN.

Outro fator importante para explicar a escolha por analisar a participação das despesas por função na despesa total e não na receita, se dá pelo fato de que os municípios podem terminar seu exercício financeiro com superávit ou déficit. O que se pretende aqui não é saber se os municípios cumprem ou não a legislação em vigor, mas sim qual a prioridade na hora de executar o gasto público e se essa decisão é influenciada pelo partido do governante ou por características demográficas, como tamanho do eleitorado e a região geográfica.

Figura 8: Percentual médio do gasto por função na despesa total dos municípios brasileiros (2002-2015)



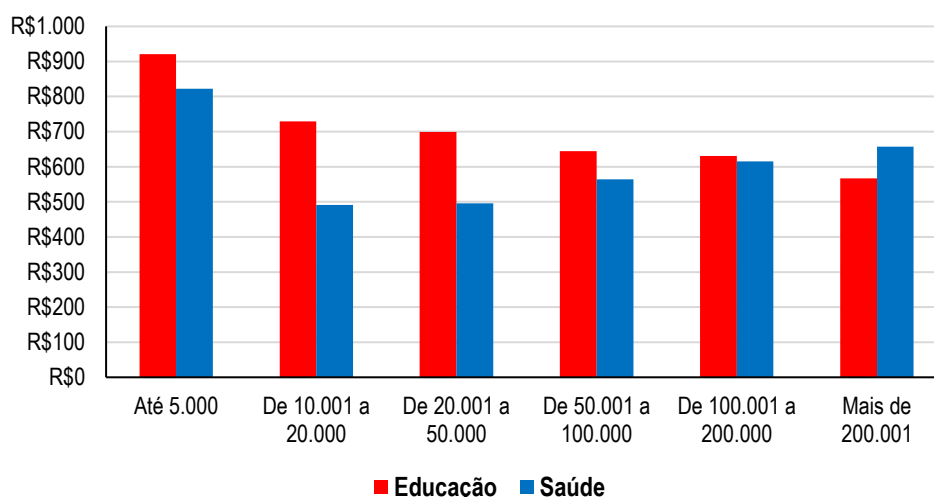
Fonte: Dados calculados pelo autor com base no banco Finanças do Brasil da Secretaria do Tesouro Nacional.

A Figura 8 apresenta o percentual médio que cada uma das cinco funções analisadas neste trabalho representa na despesa total do município. Podemos observar que as cinco funções juntas representam mais de 80% do gasto total dos municípios, sendo as despesas com Educação e Saúde, onde a legislação determina percentuais mínimos de gasto, responsáveis por mais de 50% da despesa total dos municípios. Dentre as despesas onde o chefe do executivo tem maior discricionariedade, as que possuem maior peso na despesa total são: Administração (16%), Urbanismo (8%) e Assistência Social (4%).

Podemos notar também que nos últimos anos da análise os percentuais médios de gasto com Saúde e Educação elevam sua participação na despesa total dos municípios, ao passo que os gastos com Urbanismo e Administração apresentam redução média, o gasto em Assistência Social sofre pouca alteração. O fato dos gastos com Saúde e Educação aumentarem sua participação na despesa total não significa necessariamente que houve um aumento nominal do

gasto nessas funções, esse aumento pode ser provocado também por um corte na despesa total. Em momentos de crises econômicas os municípios tendem a cortar gastos em áreas que o governante não considere prioridade, desde que atendam os percentuais legais, e em momentos de expansão econômica a tendência é a ampliação dos gastos em áreas designadas como prioritárias pelo governante.

Figura 9: Gasto municipal per capita em Saúde e Educação por tamanho do eleitorado no ano de 2015



Fonte: Dados calculados pelo autor com base no banco Finanças do Brasil da Secretaria do Tesouro Nacional

Os municípios brasileiros são muito heterogêneos, por isso ao segmentar por tamanho do eleitorado pretendemos agrupar municípios que tenham demanda por serviços públicos similar. O gráfico acima tem como parâmetro o gasto público municipal do ano de 2015, apresenta o valor per capita dos gastos nas funções onde a legislação define valores mínimos, Educação e Saúde. No gráfico podemos perceber que os valores per capita gasto em Educação são decrescentes, enquanto nos municípios até 5.000 eleitores o gasto per capita em Educação é cerca de R\$ 921,00 os grandes municípios com mais de 200 mil eleitores gastam menos de R\$ 567,00 per capita. No caso da função Educação parece claro que há um ganho de escala, ou seja, o aumento da demanda diminui o preço médio da unidade.

O mesmo não se verifica quando olhamos para o gasto na função Saúde, que apresenta gasto médio per capita em formato de U, os pequenos municípios gastam em média R\$ 822,00 per capita e os grandes municípios aproximadamente R\$ 658,00, enquanto os médios municípios com eleitorado de 10.001 a 50.000 gastam em torno de R\$ 490,00 per capita. Isso pode ser explicado 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 (MENDES; SOUSA, 2006).

2.2.1 - Gasto público municipal em Educação

A vinculação constitucional de gastos mínimos com educação não é uma inovação da CF de 1988, ela aparece pela primeira vez na Constituição Federal de 1934, determinando que a União e os Municípios gastassem um mínimo de 10% e os Estados no mínimo 20% da receita de impostos em educação. Porém poucos anos depois com a instalação do Estado Novo por Getúlio Vargas esses dispositivos foram suprimidos na nova Constituição Federal de 1937.

Os gastos mínimos com educação voltam a compor o texto constitucional em 1946, elevando o percentual mínimo dos municípios para 20% e mantendo os demais, a vinculação é novamente suprimida na Constituição Federal de 1967 sob o regime militar, retornando apenas em 1983 através de Emenda Constitucional. Como mostra Davies (2012) a vinculação constitucional é um dos aspectos mais importantes do debate sobre o financiamento público da educação e se faz presente apenas em períodos democráticos, a desvinculação constitucional se dá justamente nos períodos autoritários.

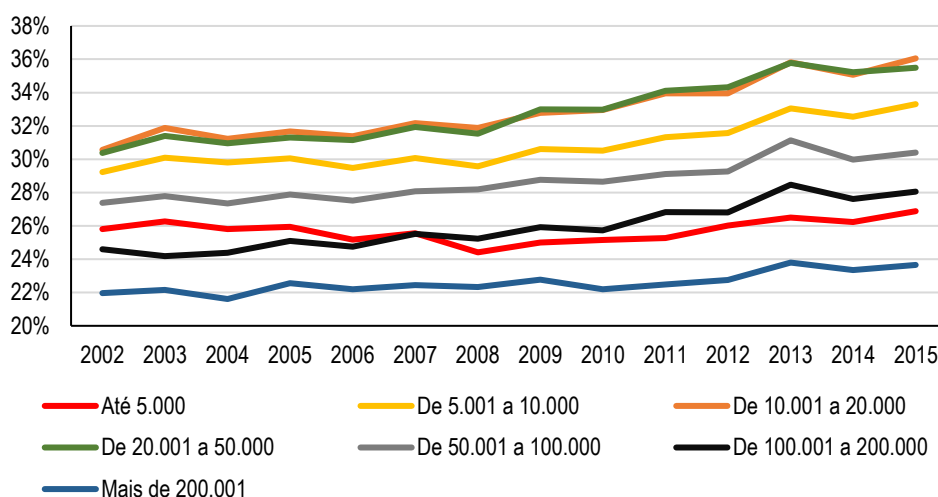
Após muitas vinculações e desvinculações, aumentos e reduções de alíquotas a Constituição Federal vigente fixou o percentual mínimo de 18% para União e 25% para Estados e Municípios. Vale ressaltar que as Constituições Estaduais e as Leis Orgânicas Municipais podem elevar os percentuais mínimos, o que segundo Davies (2012) ocorreu por exemplo nos estados de São Paulo (30%) e Rio de Janeiro (35%) e em diversos municípios brasileiros nos anos 90. Ainda segundo o autor a maioria dos governantes conseguiram liminares, moveram Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADINs) ou conseguiram apoio dos vereadores para reverter o percentual estipulado em Lei Orgânica retornando aos 25% estabelecidos pela CF 1988, como foi o caso de alguns municípios fluminenses.

Compete aos Tribunais de Contas a fiscalização dos percentuais mínimos gastos pelos entes federativos e, principalmente, o que os entes contabilizam como despesa para manutenção e desenvolvimento do ensino. Uma das principais críticas à atuação dos Tribunais de Contas vem das divergências no entendimento do que podem ser considerados ou não despesas legais em manutenção e desenvolvimento do ensino.

Em grande medida as críticas recebidas pelos Tribunais de Contas foram sanadas pela Lei 9394/1996, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), que listou oito espécies de despesas que serão consideradas e seis que não constituirão o cálculo de despesa

em manutenção e desenvolvimento do ensino. Ainda assim segundo estudo de Davies (2012) algumas despesas por não serem expressas de forma clara na lei são incluídas de forma equivocada, o autor cita o caso do município do Rio de Janeiro que contabilizou no ano de 1999 o gasto com inativos da educação como manutenção e desenvolvimento do ensino e não foi questionado pelo Tribunal de Contas, o que não aconteceu nos estados do Pará, Maranhão e Paraíba onde os Tribunais de Contas apontaram como irregularidade.

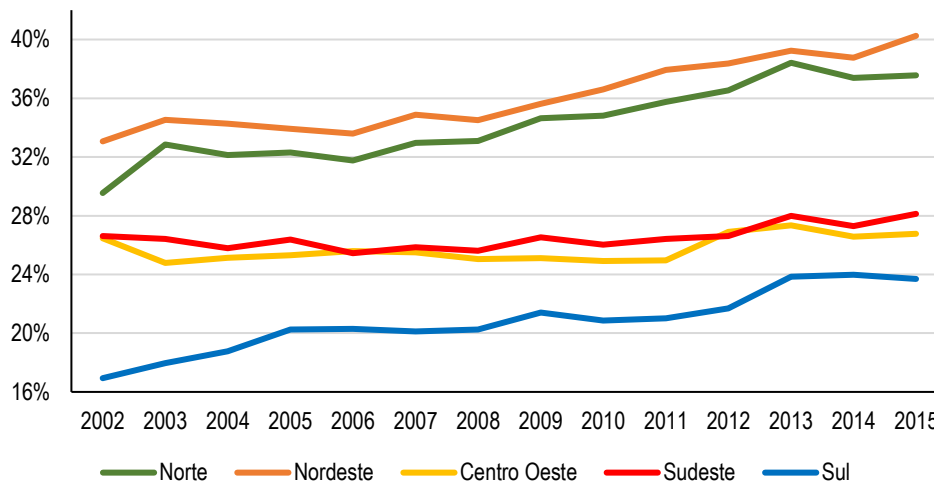
Figura 10: Percentual médio gasto com Educação por tamanho do eleitorado (2002-2015)



Fonte: Dados calculados pelo autor com base no banco Finanças do Brasil da Secretaria do Tesouro Nacional.

Para demonstrar o quanto o gasto em Educação representa na despesa total dos municípios, a Figura 10 reproduz o gasto médio destinado a Educação agrupando os municípios por tamanho do eleitorado. Enquanto os grandes municípios destinam pouco menos de 24% de suas despesas para área da Educação, os municípios de médio porte com eleitorado de 10.001 a 50.000 eleitores destinam em média 36%, uma diferença de 12 pontos percentuais. Apesar dos municípios com até 5.000 eleitores apresentarem o maior gasto médio per capita em Educação, eles comprometem um percentual médio da despesa total menor do que os municípios de médio porte na função Educação, uma diferença de quase 10 pontos percentuais.

Figura 11: Percentual médio gasto com Educação na despesa total dos municípios por região geográfica (2002-2015)



Fonte: Dados calculados pelo autor com base no banco Finanças do Brasil da Secretaria do Tesouro Nacional.

Quando os municípios são segmentados pela região geográfica a qual pertence, observamos uma grande disparidade entre as médias. Os municípios das regiões Norte e Nordeste comprometem em média quase 40% da sua despesa total em Educação, ao passo que o gasto nos municípios do Sul em média não atingem 25%. O gasto médio em Educação na despesa total dos municípios localizados nas regiões Centro Oeste e Sudeste giram em torno de 28%.

2.2.2 - Gasto público municipal em Saúde

No que se refere ao financiamento da saúde pública, a Lei Complementar 141 regulamenta questões orçamentárias, financeiras, transferências dos recursos entre os entes federativos, controle e fiscalização dos recursos do SUS e dispõe sobre os valores mínimos a serem aplicados anualmente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios no que tange a oferta de serviços públicos na área da saúde.

Três dispositivos da Lei chamam a atenção, são eles: definir quais serviços e ações podem e não podem ser financiados com os recursos destinados a saúde; imposição de percentuais mínimos a serem gastos em saúde com as devidas vinculações de receitas; e por fim, as sanções cabíveis aos entes federativos e seus gestores em caso de descumprimento dos dispositivos impostos pela lei e os responsáveis pela fiscalização da aplicação dos recursos.

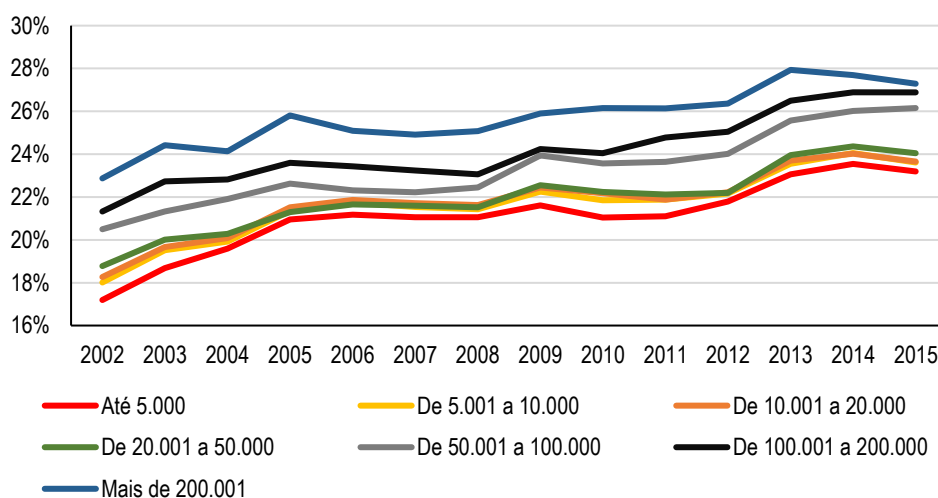
Logo em seus primeiros artigos a lei complementar lista doze ações ou serviços no qual a alocação de recursos será considerada despesa em saúde e dez ações ou serviços que não

irão compor a despesa com saúde para fins de apuração dos percentuais mínimos de que trata a lei. Essas normas servem como mecanismo para a limitação da discricionariedade do gestor público que passa a ser obrigado a se enquadrar no dispositivo legal na hora da aplicação dos recursos da saúde em ações e serviços.

Ao estipular os recursos mínimos que deverão ser aplicados pelos entes federativos a lei determina que os municípios destinem 15% de suas receitas, os estados 12% e a União o valor do ano anterior acrescido da variação do PIB. Caso o PIB tenha variação negativa, não poderá ser reduzido o valor nominal de um exercício financeiro para o outro. Um ponto a ser ressaltado é que os entes federativos devem observar suas respectivas Constituições ou Lei Orgânicas pois as Assembleias Legislativas e Câmaras Municipais podem estipular gastos mínimos superiores aos determinados pela lei complementar.

No que se refere ao controle e fiscalização dos recursos destinados a saúde a lei determina que as movimentações sejam realizadas através de fundos específicos para a saúde, além da exigência de conselho de saúde em funcionamento, elaboração e execução de planos e relatórios periódicos que serão fiscalizados pelos Poderes Legislativos, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas, do sistema de auditoria do SUS, do órgão de controle interno e do Conselho de Saúde de cada ente da federação. Em caso de alocação inadequada de recursos o ente federativo deverá repor os recursos aplicados indevidamente e reaplicá-los nas ações e serviços de saúde prejudicados. Em caso de malversação o ente responderá administrativamente e penalmente, conforme a infração cometida.

Figura 12: Percentual médio da despesa total gasto com Saúde por tamanho do eleitorado (2002-2015)

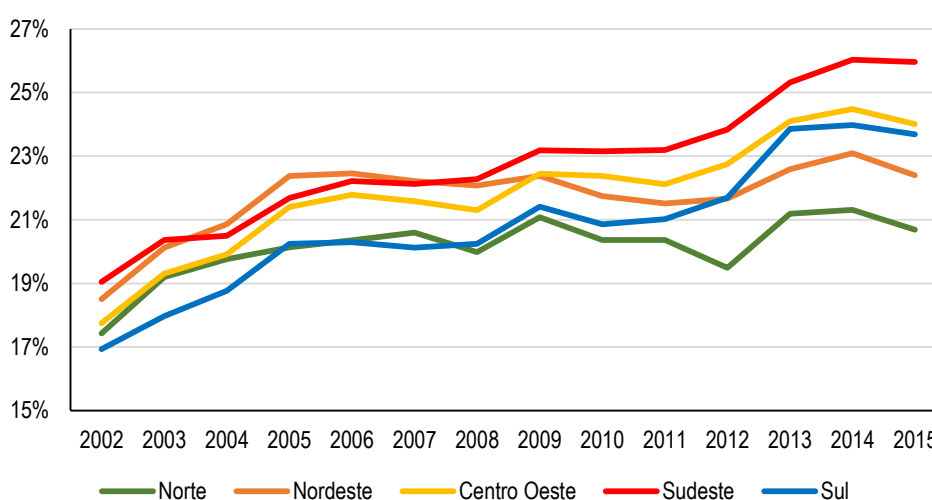


Fonte: Dados calculados pelo autor com base no banco Finanças do Brasil da Secretaria do Tesouro Nacional.

O gráfico retrata o percentual médio da despesa total que os municípios destinam a função Saúde por tamanho do eleitorado. Podemos perceber que em média os municípios com

até 5.000 eleitores são os que apresentam o menor percentual, ao passo que os grandes municípios, com mais de 200.000 eleitores, são os que em média gastam um percentual maior. Se compararmos com os percentuais gasto em Educação, conforme será demonstrado na Figura 10, veremos uma inversão. Enquanto os grandes municípios são os que destinam um percentual médio menor para função Educação, são eles os que apresentam maiores médias percentuais na função Saúde, já os municípios de médio porte que gastam percentualmente mais que os grandes municípios em Educação, apresentam percentuais médios menores no gasto em Saúde.

Figura 13: Percentual médio gasto com Saúde na despesa total dos municípios por região geográfica (2002-2015)



Fonte: Dados calculados pelo autor com base no banco Finanças do Brasil da Secretaria do Tesouro Nacional.

Quando comparamos os percentuais médio de gasto com Educação na despesa total notamos uma grande disparidade entre as regiões geográficas. Ao analisar o gasto médio em Saúde na despesa total podemos observar que essa diferença, apesar de existir, é bem menor. Como mostra a Figura 13 a região Norte é a que apresenta a menor média, enquanto os municípios localizados na região Sudeste são os que possuem a maior média de gasto em Saúde na despesa total dos municípios. O percentual médio gasto em Educação tem uma variação maior do que o gasto com Saúde, se retomarmos a Figura 11 perceberemos que a variação entre a região com menor percentual de gasto médio e a de maior percentual apresenta uma variação de 16 pontos percentuais, ao passo que a variação nos percentuais de gasto com Saúde entre as regiões geográficas é de 5 pontos percentuais.

2.2.3 - Gasto com Pessoal e Encargos Sociais: os limites da LRF

A Lei de Responsabilidade Fiscal - Lei Complementar n.º 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.

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 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 Receita Corrente Líquida (RCL) para União e 60% para Estados e Municípios, divididos entre Executivo, Legislativo⁶, 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.

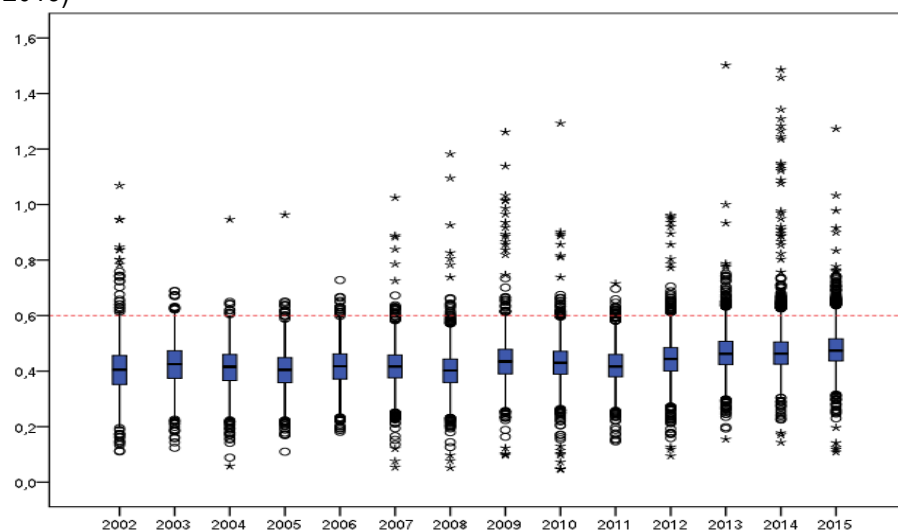
Analisando o gasto público com pagamento de pessoal Fioravante, Pinheiro, Vieira (2006) construíram uma base de dados divididos em dois períodos, caracterizados como “antes”

⁶Nos Poderes Legislativo e Judiciário, os limites serão repartidos entre os seus diversos órgãos.

(1998-2000) e “depois” (2001-2004) da LRF. Calculando 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). Observando 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% determinados 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).

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 administrador público a condenações 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.

Figura 14: Percentual do gasto com Pessoal e Encargos Sociais na Receita Corrente dos municípios brasileiros (2002-2015)

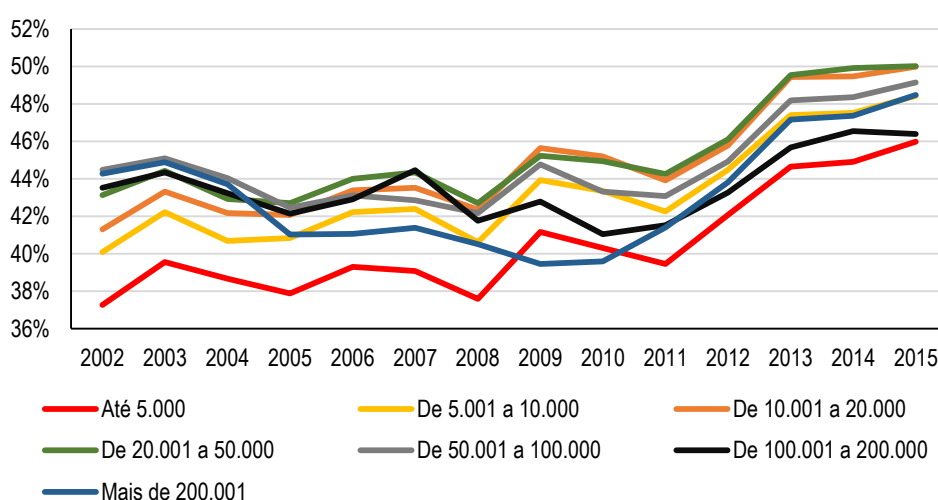


Fonte: Dados calculados pelo autor com base no banco Finanças do Brasil da Secretaria do Tesouro Nacional.

O gráfico acima mostra o comportamento dos municípios brasileiros em relação ao percentual de gasto destinado ao pagamento de Pessoal e Encargos Sociais em relação a Receita

Corrente do município. Como podemos observar a linha pontilhada vermelha marca o limite máximo permitido por lei, em quase todos os anos o limite superior do diagrama de caixas está bem próximo ao percentual máximo permitido. Apesar de conter no gráfico um grande número de *outliers*, em média os municípios brasileiros gastam 46% da receita corrente para o pagamento de Pessoal e Encargos Sociais e 75% dos municípios comprometem menos de 52% da Receita Corrente para o pagamento de pessoal, ou seja, a grande maioria dos municípios cumprem a legislação em vigor.

Figura 15: Percentual da Receita Corrente destinada ao pagamento de Pessoal e Encargos Sociais por tamanho do eleitorado (2002-2015)



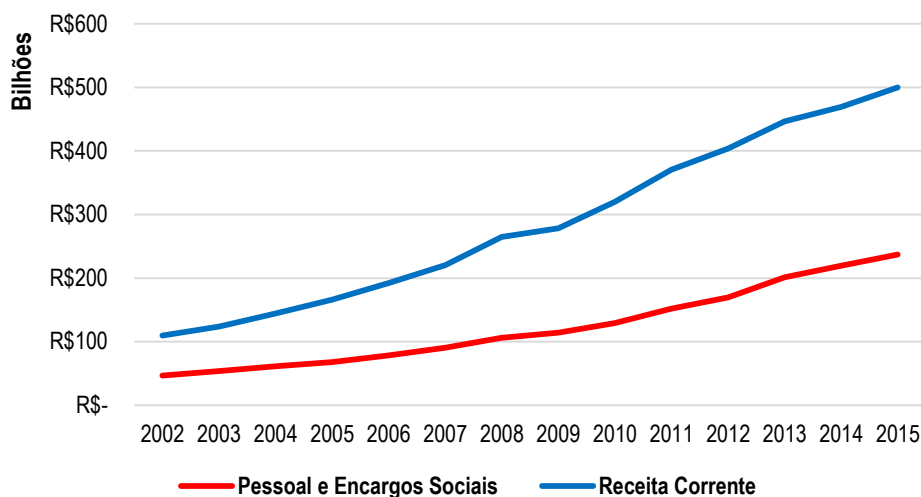
Fonte: Dados calculado pelo autor com base no banco Finanças do Brasil da Secretaria do Tesouro Nacional.

Para elucidar como a LRF afeta de forma distinta os municípios de acordo com o tamanho, e conseqüentemente a demanda por serviços públicos, a Figura 15 apresenta o percentual médio da receita corrente destinado ao pagamento de Pessoal e Encargos Sociais por tamanho do eleitorado. Podemos observar que os pequenos municípios com até 5.000 eleitores e os grandes municípios com mais de 200.000 eleitores são os que apresentam menores percentuais médios, cerca de 46%. Enquanto os municípios de médio porte comprometem 50%.

Outro fator que chama atenção no gráfico é o ponto de inflexão que se inicia no ano de 2011 e se estabiliza em 2014, vale a pena ressaltar que isso não significa necessariamente que os municípios passaram a desembolsar um valor nominal maior para o pagamento do funcionalismo, esse incremento percentual pode ser fruto de uma queda na arrecadação. No federalismo tributário brasileiro políticas adotadas pela União afetam diretamente a arrecadação dos municípios, para exemplificar, ao reduzir ou isentar o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) o governo central afeta diretamente o montante a ser repassados aos

municípios via Fundo de Participação dos Municípios (FPM), composto por 22,5% do arrecadado com Imposto de Renda (IR) e IPI.

Figura 16: Receita Corrente e despesa com Pessoal e Encargos Sociais em valores nominais (2002-2015)



Fonte: Dados calculado pelo autor com base no banco Finanças do Brasil da Secretaria do Tesouro Nacional.

O gráfico acima apresenta os valores nominais das duas contas selecionadas ao longo do tempo, sem correção monetária. Como pode-se observar ambas as contas apresentam crescimento constante no período analisado, porém esse crescimento oscila no decorrer do tempo. Dito de outra maneira, apesar de não apresentar uma queda na Receita Corrente os valores das contas crescem em ritmos distintos. A soma dos valores nominais declarados pelos municípios⁷ para o ano de 2015 atingem a marca de 500 bilhões de reais e as despesas com Pessoal e Encargos se aproximam dos 240 bilhões de reais.

O crescimento do percentual da Receita Corrente destinada ao pagamento de Pessoal e Encargos Sociais entre os anos 2011 e 2014 se dá pelo fato de que nesse período a Receita Corrente dos municípios cresceram em um ritmo menor do que as despesas com Pessoal e Encargos Sociais, o exemplo mais claro se dá na comparação do ano de 2013, ao passo que as Receitas Correntes cresceram 11% em relação ao ano anterior as despesas com Pessoal e Encargos Sociais cresceram 19%. Apesar do crescimento das despesas com Pessoal e Encargos Sociais terem crescido em um ritmo maior do que a Receita Corrente entre os anos de 2011 e 2015, se tomarmos como referência todo o período analisado (2002-2015) a Receita Corrente

⁷ Para o ano de 2015 o FIBRA conta com os dados de 5.007 municípios.

apresenta um crescimento nominal e percentual maior do que as despesas com Pessoal e Encargos Sociais.

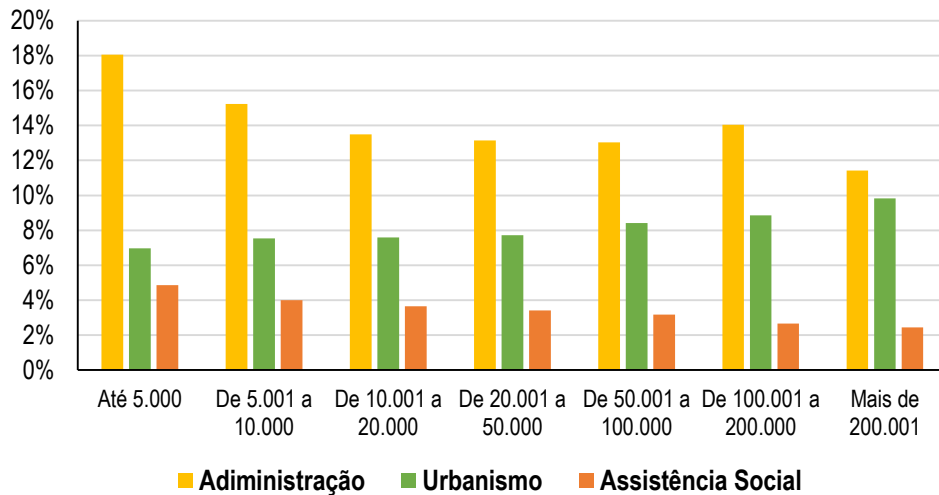
2.3 - Gasto público municipal discricionário: uma análise do gasto em Assistência Social, Administração e Urbanismo

Quando o governante ganha nas urnas o direito de comandar uma prefeitura, passa a ter legitimidade para ditar as políticas públicas que serão implementadas. Os recursos são escassos, por isso cabe ao gestor público a escolha entre a política A ou B. Como vimos anteriormente, dentre essas escolhas alguns requisitos devem ser cumpridos, como os percentuais mínimos e máximo de gasto em determinadas áreas. Mesmo nas funções onde a legislação impõe regras o gestor tem uma margem de discricionariedade, por exemplo, utilizar os recursos públicos para realizar exames preventivos e comprar remédios são considerados gasto na função Saúde, dessa forma o gestor pode optar por qual política considera prioritária na saúde.

Outras funções, onde não há incidência de legislação que controle o volume de recursos empregados, permitem ao governante maior discricionariedade na hora de gastar os recursos públicos, como é o caso dos gastos em Administração, Urbanismo e Assistência Social. Nessas áreas o gestor tem maior liberdade para a tomada de decisão, desde que cumprida as normas legais, é possível diminuir os gastos em programas sociais municipais e ampliar o gasto na conservação e manutenção de vias e espaços públicos, ou seja, realocar recursos da Assistência Social para a função Urbanismo.

Devido a essa alocação arbitrária de recursos públicos, são nessas funções que espera-se maior diferença nos montantes de recursos aplicados, uma vez que não há legislação que determine o quanto deve ser gasto e nem o que é considerado ou não gasto nessas funções.

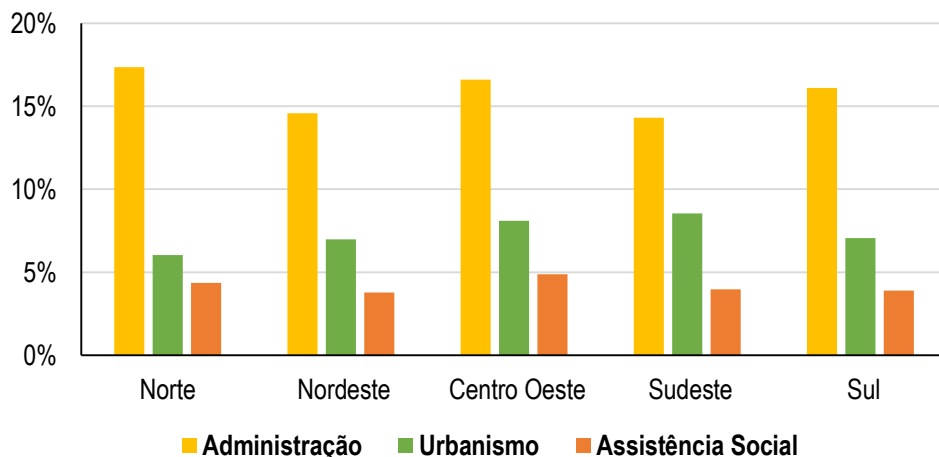
Figura 17: Percentual médio gasto com Administração, Urbanismo e Assistência Social na despesa total dos municípios por tamanho do eleitorado (2015)



Fonte: Dados calculados pelo autor com base no banco Finanças do Brasil da Secretaria do Tesouro Nacional.

A Figura 17 ilustra os percentuais médios da despesa total, por tamanho do eleitorado, tendo como referência os recursos do ano de 2015, alocados em cada uma das três funções aqui analisadas: Administração, Urbanismo e Assistência Social. Podemos observar que os percentuais médios do gasto em Administração são maiores nos pequenos municípios, e decrescem conforme aumentam o número de eleitores, o mesmo acontece com os percentuais médios destinados a Assistência Social. Quando analisamos os percentuais médios destinado a função Urbanismo, temos um movimento inverso. Quanto maior o tamanho do eleitorado, maior o percentual médio destinado ao Urbanismo.

Figura 18: Percentual médio gasto com Administração, Urbanismo e Assistência Social na despesa total dos municípios por região geográfica (2015)



Fonte: Dados calculados pelo autor com base no banco Finanças do Brasil da Secretaria do Tesouro Nacional.

Ao segmentar a análise por região geográfica chegamos ao gráfico da Figura 18. Se compararmos o gasto médio destinado a Administração, perceberemos que a região Norte é a

que apresenta o maior percentual médio de gasto, enquanto a região Sudeste apresenta o menor percentual de gasto médio, uma diferente de 3 pontos percentuais. O inverso acontece se tomarmos como referência os percentuais médios gasto em Urbanismo, a região Sudeste é a que destina o maior percentual médio a essa função, aproximadamente 2 pontos percentuais a mais do que a região Norte. Apesar da pouca variação, a região Centro Oeste é a que destina maior percentual médio a Assistência Social, e a região Sul o menor percentual médio.

2.4 - Partidos Políticos e a execução do Gasto Público Municipal

No decorrer do capítulo foram apresentados os gastos públicos municipais por tamanho do eleitorado e pela região geográfica, nessa seção os gastos públicos municipais serão analisados a partir dos partidos políticos no comando das prefeituras.

Tabela 1: Gasto médio per capita por Mandato

Sigla do Partido	Saúde	Educação	Urbanismo	Administração	Assistência Social
PMDB	R\$ 148,22	R\$ 210,85	R\$ 66,82	R\$ 141,32	R\$ 30,48
PSDB	R\$ 145,02	R\$ 212,03	R\$ 72,03	R\$ 133,95	R\$ 32,73
PT	R\$ 161,15	R\$ 187,28	R\$ 58,99	R\$ 126,65	R\$ 26,50
DEM	R\$ 142,66	R\$ 206,45	R\$ 66,41	R\$ 129,84	R\$ 31,90
PP	R\$ 146,73	R\$ 217,03	R\$ 58,43	R\$ 147,71	R\$ 32,24
PMDB	R\$ 270,61	R\$ 339,13	R\$ 116,01	R\$ 223,89	R\$ 49,05
PSDB	R\$ 256,00	R\$ 329,70	R\$ 118,64	R\$ 197,72	R\$ 50,35
PT	R\$ 245,93	R\$ 315,99	R\$ 102,62	R\$ 204,81	R\$ 42,95
DEM	R\$ 247,01	R\$ 328,04	R\$ 106,06	R\$ 195,96	R\$ 46,26
PP	R\$ 271,63	R\$ 347,39	R\$ 110,13	R\$ 230,54	R\$ 47,26
PMDB	R\$ 429,89	R\$ 544,33	R\$ 171,63	R\$ 330,66	R\$ 79,34
PSDB	R\$ 438,69	R\$ 568,84	R\$ 198,00	R\$ 310,94	R\$ 84,30
PT	R\$ 398,25	R\$ 520,03	R\$ 151,27	R\$ 308,36	R\$ 70,00
DEM	R\$ 438,41	R\$ 543,31	R\$ 178,06	R\$ 323,26	R\$ 83,48
PP	R\$ 461,03	R\$ 578,31	R\$ 171,46	R\$ 373,81	R\$ 82,86
PMDB	R\$ 603,73	R\$ 740,33	R\$ 187,44	R\$ 427,65	R\$ 105,80
PSDB	R\$ 606,97	R\$ 727,36	R\$ 203,34	R\$ 386,66	R\$ 110,69
PT	R\$ 532,10	R\$ 678,99	R\$ 158,21	R\$ 353,19	R\$ 88,00
DEM	R\$ 595,84	R\$ 711,68	R\$ 205,78	R\$ 386,61	R\$ 109,18
PP	R\$ 600,78	R\$ 708,63	R\$ 172,52	R\$ 438,70	R\$ 99,29

Fonte: Dados calculados pelo autor com base no Repositório de dados Eleitorais do Tribunal Superior Eleitoral e no banco Finanças do Brasil da Secretaria do Tesouro Nacional.

Para representar o gasto público em cada uma das cinco áreas propostas nesse estudo a Tabela 2 foi estruturada da seguinte forma: para cada mandato, compreendido entre o ano que

o partido assume a prefeitura até o último ano do mandato, foi calculado o valor médio per capita gasto por cada um dos cinco partidos, em quatro mandatos distintos, para as cinco funções escolhidas nesse trabalho. Na função Saúde, em cada um dos mandatos o partido com maiores e menores gasto se alternam. Analisando a função Educação, nos quatro mandatos o PT aparece com os menores valores médios per capita, ao passo que, com exceção do último mandato, o PP é o partido que apresenta as maiores médias de gasto per capita em Educação.

O PSDB é o partido com os maiores gastos médios per capita nas funções Urbanismo e Assistência Social, enquanto o PT apresenta as menores médias per capita para ambas as funções. Considerando os gastos em Administração percebemos que o PP apresenta os maiores gastos per capita, já o PT, com exceção do segundo mandato (2005-2008), é o partido com os menores gastos médios per capita na função Administração. Esses resultados divergem do que seria esperado a partir da análise dos manifestos partidários que deram origem a escala MRG adaptada por Tarouco e Madeira (2013), uma vez que o PSDB apresenta em seu manifesto texto referente a ortodoxia econômica e a limitação do Welfare State, que é justamente a limitação do gasto com serviços e seguridade social.

Tabela 2: Percentual médio da Receita Corrente destinado ao pagamento de Pessoal e Encargos Sociais por mandato

Partido	2002-2004	2005-2008	2009-2012	2013-2015
PMDB	41,5%	41,0%	42,5%	47,3%
PSDB	41,5%	41,2%	43,2%	46,9%
PT	42,4%	41,7%	43,3%	47,5%
DEM	40,7%	41,4%	43,1%	47,6%
PP	39,9%	40,1%	42,7%	47,0%

Fonte: Dados calculados pelo autor com base no Repositório de dados Eleitorais do Tribunal Superior Eleitoral e no banco Finanças do Brasil da Secretaria do Tesouro Nacional.

A Tabela 3 retrata uma situação oposta ao visto na Tabela 2, se na análise do gasto por função percebemos uma diferença entre as médias dos partidos, quando tomamos como referência o gasto destinado ao pagamento de Pessoal e Encargos Sociais sobre a receita corrente, a diferença entre os partidos é quase nula. Com exceção da diferença entre o PT e o PP (2,5 pontos percentuais) no primeiro mandato, em nenhum outro momento a diferença média entre os partidos é maior do que 1 ponto percentual.

2.5 - Conclusão

Os municípios brasileiros cresceram sua participação no bolo tributário, seja por arrecadação própria ou via transferências intergovernamentais os municípios ampliaram suas

receitas nas últimas décadas o que possibilitou a formulação e execução de políticas públicas. Por sua vez, a legislação brasileira impôs uma série de normativas quanto aos percentuais destinados a algumas áreas, como Saúde e Educação, além de limites para o gasto em Pessoal e Encargos Sociais. Enquanto outras áreas não receberam nenhum tipo de regulação, por exemplo, o gasto com Administração, Urbanismo e Assistência Social.

Dentre os gastos com percentuais mínimos estipulados por lei, a Educação tem uma variação maior entre as regiões geográficas e o tamanho do eleitorado municipal do que a Saúde. Os gastos ditos discricionários, variam mais de acordo com o tamanho do eleitorado do que com a região geográfica. Por fim, quando analisamos a diferença nas médias de gasto tendo como referência o partido do prefeito, chegamos à resultados não esperados, como o PT que, em tese, defende uma máquina pública maior apresenta os menores gastos médios per capita, ao passo que partidos que defendem menor intervenção do Estado e conseqüentemente máquinas públicas menores apresentaram gastos médios per capita maior como é o caso do PSDB e do DEM.

O exemplo mais claro é o gasto médio per capita em Assistência Social, onde o PT foi o partido que menos gastou e o PSDB o partido que apresentou as maiores médias. Esse resultado é o inverso do esperado tendo como referência os manifestos partidários, onde o PSDB apoia uma limitação do Welfare State, o que na prática implica em menos gasto sociais. Enquanto o PT que apoia uma expansão do Welfare State na prática apresenta um gasto inferior aos demais partidos políticos analisados. Já no que se refere ao gasto com Pessoal e Encargos Sociais, não há diferença significativa entre os partidos políticos.

Capítulo 3 – COMPOSIÇÃO DO EMPREGO PÚBLICO: UMA ANÁLISE DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS DE 2000 A 2016

Neste capítulo será realizado uma análise da distribuição do emprego público nos municípios brasileiros no período de 2000 a 2016, a partir do pressuposto teórico que o cargo público e o poder que dele advém é uma das principais moedas de troca utilizada pelas máquinas políticas, ou seja, utilizar-se da patronagem para conservar e ampliar sua base eleitoral. Os principais objetivos do capítulo são: distinguir os diferentes tipos de vínculo empregatício celebrado entre indivíduos e a municipalidade; contabilizar os funcionários públicos a partir da forma de ingresso na administração pública municipal: os funcionários que passaram por algum tipo de processo seletivo e os que são indicados livremente pelos governantes; e por fim, explorar se há diferenças entre os partidos políticos brasileiros na composição do quadro de funcionários públicos municipais.

O presente capítulo se divide em quatro partes: a primeira apresenta um panorama geral do emprego público nos municípios brasileiros, ressaltando as principais diferenças entre cada tipo de vínculo celebrado com a administração pública. A segunda parte tem como enfoque os funcionários públicos municipais que são escolhidos discricionariamente pelos governantes, além de apresentar as diferenças entre os cargos de livre nomeação e exoneração e a terceirização no serviço público. A terceira parte é dedicada profissionalização dos funcionários públicos municipais, tendo como referência o grau de instrução. Por fim, é realizado uma comparação entre os partidos políticos na hora de montar os quadros de funcionários públicos do município.

Os dados utilizados na construção dos gráficos e tabela deste capítulo são originários de quatro fontes distintas: a quantidade de empregos formais e o grau de instrução dos trabalhadores da iniciativa privada e da administração pública foi retirada da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) de responsabilidade do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE); as informações sobre o número de funcionários públicos municipais, tipo de vínculo celebrado com a administração pública e escolaridade dos funcionários foram retirados da pesquisa Perfil dos Municípios Brasileiros (Perfil MUNIC), disponível no portal do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); os dados contábeis sobre o gasto público municipal com contratos por tempo determinado e terceirização de mão de obra foram extraídos do banco Finanças do Brasil (FINBRA), elaborado e mantido pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN); as informações sobre os partidos políticos e o eleitorado municipal foram obtidos no Repositório de Dados Eleitorais, de responsabilidade do Tribunal Superior Eleitoral (TSE).

Os dados sobre os servidores do governo federal são regularmente fornecidos pelo Boletim Estatístico de Pessoal, elaborado pela Secretaria de Recursos Humanos (SRH) do Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão. A continuidade e robustez dos dados tornam as análises da administração pública federal mais inteligíveis. Quando o objeto de análise são os municípios, os dados são mais precários. As duas principais fontes utilizadas nesse trabalho, Perfil MUNIC e RAIS, obtém as informações através de formulários enviados aos declarantes. Os dados disponibilizados pela Perfil MUNIC são mais desagregados, porém sofrem de descontinuidade o que dificulta análises comparativas. A base da RAIS é de abrangência nacional, realizada anualmente e tem capacidade coercitiva sobre os estabelecimentos privados, que ficam sujeitos a multa em caso de não preenchimento dos formulários enviados pelo MTE, o que não acontece com os estabelecimentos públicos.

3.1 - Panorama do emprego público nos municípios brasileiros

Com a redemocratização em 1985, o Brasil inicia uma nova fase política, tendo como sua principal agenda a elaboração de um plano econômico que resultasse em estabilidade ao país; nesse momento, o tema “reforma administrativa” não fazia parte do grande debate nacional. Com início da discussão para elaboração da Constituição de 1988, mais especificamente para redação do capítulo que trata sobre a administração pública, os constituintes optaram por fortalecer o modelo burocrático iniciado na década de 1930 e priorizaram a administração direta, uma possível retaliação ao aumento do clientelismo após a descentralização e flexibilização proporcionadas pelo Decreto Lei 200/67, uma Reforma Administrativa realizada pelos militares que consolidou a administração pública indireta como executora das políticas públicas e a administração pública direta como responsável pela função de direção.

O Decreto Lei 200/67 determinava o funcionamento da administração indireta muito próximo ao funcionamento das empresas privadas, possibilitando inclusive a contratação de especialistas em caráter permanente ou temporário pelo regime celetista. Para Carvalho (E. D. P, 2011), essa prática resultou na dispensa do concurso público como procedimento para ingressar no serviço público. Na visão de Bresser-Pereira o texto constitucional é resultado de forças contraditórias:

De um lado, ela [a Constituição] é uma reação ao populismo e ao fisiologismo que recrudescem com o advento da democracia. Por isso a Constituição irá sacramentar os princípios de uma administração pública arcaica, burocrática ao extremo. Uma administração pública altamente centralizada, hierárquica e rígida, em que toda a prioridade será dada à administração direta ao invés da indireta (...). Os constituintes e, mais amplamente, a sociedade brasileira revelaram nesse momento uma incrível falta de capacidade de ver o novo (BRESSER-PEREIRA, 1996, p.14).

Como produto da Constituição de 1988, se estabeleceu um sistema de concursos públicos mais rígido e a instauração de um Regime Jurídico Único para todos os servidores públicos civis, tanto da administração direta quanto das autarquias e fundações. Entre as principais críticas de Bresser-Pereira (1996) ao texto da Constituição de 1988 podemos listar os seguintes: fim da autonomia das autarquias e fundações públicas; um único tipo de vínculo para todos os servidores públicos, independente se eram agentes da limpeza, porteiros, médicos, professores, policiais, etc.; o corporativismo, que estabeleceu um sistema de remuneração integral, sem relação com tempo de serviço prestado, possibilidade de aposentadorias especiais, acumulação de aposentadoria por professores universitários; e permitir que mais de 400 mil funcionários celetistas se transformassem em funcionários estatutários, passando a ter direito de estabilidade e aposentadoria integral. Para o autor, essas medidas acarretaram em um pesado ônus fiscal para a sociedade e como consequência acarretou em um desprestígio dos servidores públicos brasileiros.

Em 1989, o Brasil teve sua primeira eleição direta para presidente pós redemocratização, resultando na chegada de Fernando Collor ao Palácio do Planalto. A exemplo do governo anterior, o grande tema em debate era o controle da inflação, porém Collor eleito sob o mote do “Caçador de Marajás”, introduz uma reestruturação da administração pública, visando a redução do aparelho do Estado. Bresser-Pereira (1996) classifica como “desastrada” a tentativa de Collor de reduzir a máquina pública, demitir funcionários e extinguir órgãos sem antes se assegurar da legalidade dos atos, pois para tal deveria ser feito uma reforma na Constituição. O autor argumenta que a brusca redução salarial e a intervenção na administração pública empregada pelo governo Collor “desorganizou ainda mais a já precária estrutura burocrática existente, desprestigiando os servidores públicos, de repente acusados de todos os males do país e identificados com o corporativismo” (BRESSER-PEREIRA, 1996, p.17).

A queda de Collor leva ao governo Itamar Franco, assumindo em um período que a estabilidade econômica era o grande tema da agenda política. O maior feito do curto mandato de Itamar Franco foi a elaboração do Plano Real, na área administrativa não houve ação reformista. A janela de oportunidade para o debate sobre as reformas do Estado surge com a eleição de Fernando Henrique Cardoso (FHC), em 1995. Eleito com o discurso da estabilidade

monetária, retomada do crescimento e reformas administrativas para uma gestão pública mais eficiente, ao assumir a presidência, FHC cria o Ministério da Administração e Reforma do Estado (Mare) e convida Bresser-Pereira para comandar os trabalhos do ministério.

Bresser-Pereira assume a função inspirado nas premissas da *new public management*, movimento internacionalmente difundido que propunha reformulações nos objetivos estatais, uma substituição do modelo burocrático pelo modelo gerencial. Dentre outras diretrizes, a nova gestão pública propunha mais ênfase nos resultados em detrimento a regras gerais mais rígidas.

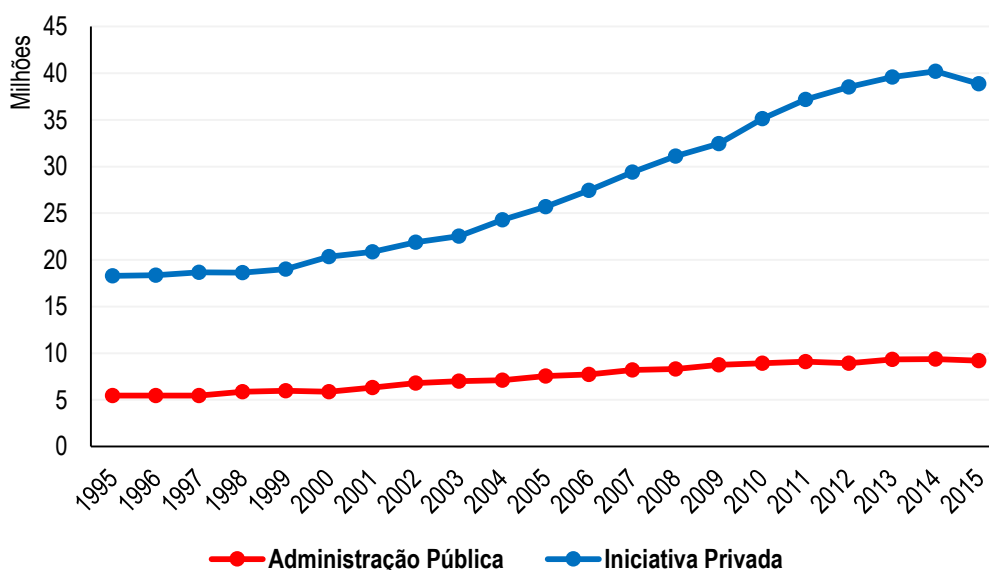
O diagnóstico realizado por Bresser-Pereira evidenciou, principalmente, os imbróglios administrativos no texto da Constituição de 1988. A reforma proposta pelo ministro tinha por objetivo, a curto prazo, facilitar o ajuste fiscal e, a médio prazo, a modernização da administração pública, levando eficiência ao atendimento do cidadão. No âmbito do ajuste fiscal, a reforma propunha a exoneração de funcionários nos municípios e nos estados devido ao excesso de quadros, imposição de um teto salarial para os servidores públicos e alteração no método de aposentadoria. Ambas as medidas exigiriam mudanças constitucionais. No que tange a modernização da administração pública a proposta era o fortalecimento do núcleo estratégico do Estado e uma descentralização administrativa via agências autônomas e organizações sociais que desempenhariam as atividades mediante a celebração dos contratos de gestão (BRESSER-PEREIRA, 2000). Parte das propostas se consolidaram em 1998 com as Emendas Constitucionais de número 18 e 19, apesar da resistência na arena legislativa:

Os parlamentares temiam a implantação de um modelo administrativo mais transparente e voltado ao desempenho, pois isso diminuiria a capacidade de a classe política influenciar a gestão dos órgãos públicos, pela via da manipulação de cargos e verbas (ABRUCIO, 2007, p. 73).

Mesmo após as Emendas Constitucionais a as inovações introduzidas por Bresser-Pereira o procedimento do concurso público manteve-se como regra para o ingresso em cargos públicos. A exceção são os cargos comissionados, onde o governante pode indicar e exonerar livremente. Conforme descrito no texto constitucional no Capítulo VII, Seção I:

Art. 37 - II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração; [Texto original da Constituição Federal de 1988]

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; [Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998] (BRASIL, 1988).

Figura 19: Crescimento do emprego formal no Brasil (1995-2015)

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da RAIS.

O gráfico apresenta o crescimento nominal do emprego formal no Brasil em um período de 20 anos, estando incluídos na Administração Pública todos os indivíduos com vínculo empregatício civil ou militar com as administrações públicas diretas e indiretas, nos três níveis de governo. Tanto a Administração Pública quanto a Iniciativa Privada apresentam crescimento no período analisado, enquanto a Administração Pública aumentou seus quadros em 3,7 milhões de funcionários, atingindo um total de 9,2 milhões de servidores públicos, um crescimento de 68%. A Iniciativa Privada gerou aproximadamente 20,6 milhões de empregos formais, totalizando assim 38,9 milhões de trabalhadores, um crescimento de 112%. Tomando como referência a população brasileira estimada pelo IBGE para o ano de 2015 o Brasil teria 1 funcionário público para cada 22 brasileiros.

É pertinente registrar que, só no período de 1991 a 2000, foram emancipados 1.016 municípios, o que representou um acréscimo de 18% no total; apenas no ano de 1997 foram criados 533 municípios. A criação de novas estruturas administrativas demanda um número mínimo de funcionários para executar os serviços públicos básicos. Não podemos afirmar que a expansão no número de empregos na administração pública seja responsabilidade exclusiva dos municípios, porém seu peso é inegável, ainda mais quando analisamos o contexto administrativo e fiscal da União e dos Estados.

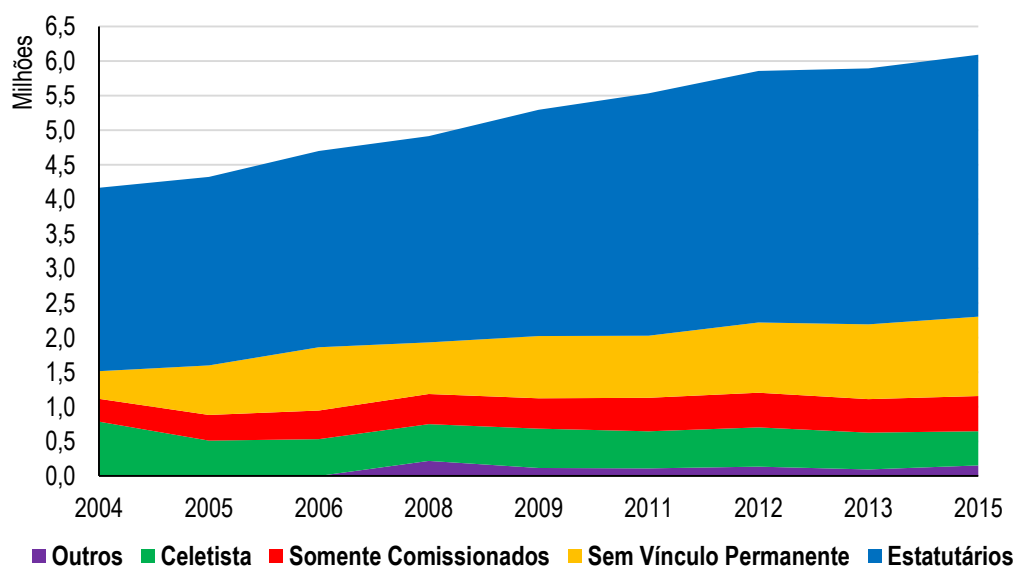
Como apresenta Cavalcante e Carvalho (2017), depois da redemocratização o governo federal passou por uma vertiginosa redução em seus quadros. Entre os anos 1988 e 2001, o governo federal teve uma redução de quase 220 mil servidores civis, ao passo que, como

demonstrado no gráfico, os empregos formais na Administração Pública aumentaram em mais de 400 mil, apenas de 1997 para 1998. No fim da década de 90, os estados brasileiros estavam passando por uma dura crise fiscal e conduzindo os processos de privatizações de empresas públicas. O momento vivido pelos estados é sintetizado no trabalho de Rui de Brito Affonso:

A renegociação da enorme dívida estadual junto à União foi vinculada a programas de demissão de funcionários públicos, venda ou rígido controle dos bancos estaduais, privatização de empresas nas áreas de energia elétrica, saneamento, transportes e comunicações e apoio à proposta de reestruturação do sistema tributário na área do ICMS (AFFONSO, 2000, p. 35).

O governo federal, produz através do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, o Boletim Estatístico Pessoal (BEP), com informações sobre número de funcionários, tipo de vínculo com a administração, remuneração média, sexo, etc. Porém, quando temos como objeto de análise os municípios brasileiros o cenário torna-se bem mais complexo. Ao contrário do que faz o governo federal, os municípios brasileiros não concentram em um só lugar todas as informações sobre seus quadros funcionais, o que dificulta o acompanhamento da variação do emprego público municipal em períodos temporais longos e com a riqueza de detalhes que se tem quando analisamos o funcionalismo no nível federal. A fonte de dados mais oportuna é a pesquisa Perfil dos Municípios Brasileiros, realizada pelo IBGE. A Perfil MUNIC tem como objeto de análise todos os municípios brasileiros e é realizada a partir de questionários enviados as prefeituras para coletar informações sobre gestão municipal, tanto da administração direta quanto indireta.

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 que possuem o vínculo com a administração regido pela CLT (Consolidação das Leis Trabalhistas), possuem carteira assinada e direito ao FGTS (Fundo de Garantia por Tempo de Serviço), porém não possuem estabilidade no cargo. Os funcionários classificados como Somente Comissionados possuem vínculo precário com a administração, podem ser admitidos e demitidos de acordo com a vontade do gestor e não possuem direitos trabalhistas. O vínculo de estagiário destina-se a estudantes de nível médio ou superior. O IBGE considera funcionários sem vínculo permanente aqueles que “são cedidos por outros órgãos, os prestadores de serviços, os voluntários, contratados administrativamente, dentre outros.” (IBGE, 2012).

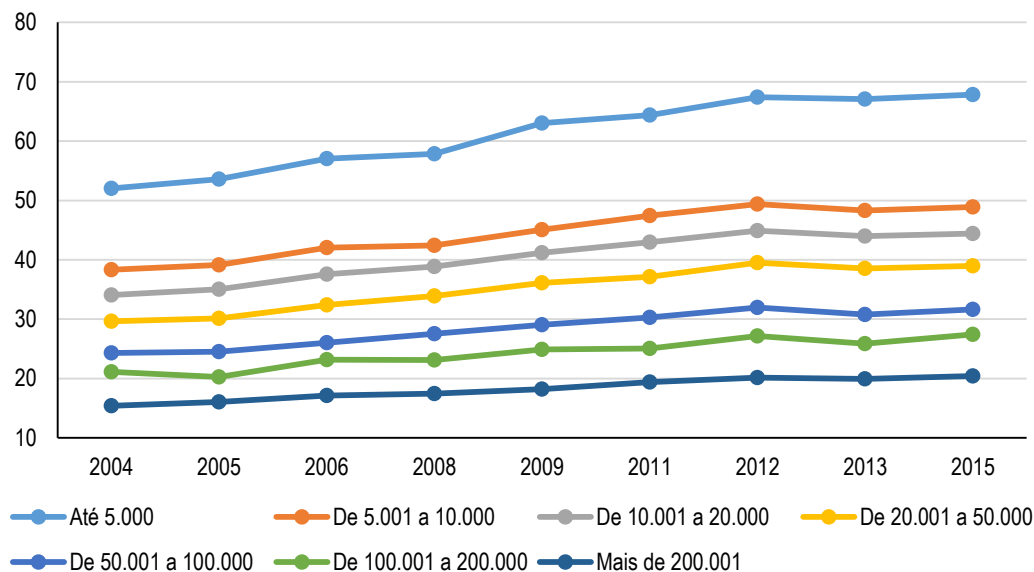
Figura 20: Funcionários públicos da administração direta municipal por tipo de vínculo (2004-2015)

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do IBGE.

O gráfico apresenta a variação nominal dos funcionários públicos municipais nos anos que foram realizadas as pesquisas Perfil dos Municípios Brasileiros. Em 11 anos os municípios brasileiros aumentaram seus quadros em quase 2 milhões de funcionários, atingindo em 2015 a marca de 6,1 milhões de empregos. Nominalmente o maior crescimento se deu na categoria Estatutários com a admissão de 1,1 milhão de novos funcionários públicos. No entanto, os maiores crescimentos percentuais foram justamente nas categorias que não exigem processos meritocráticos para ingresso no cargo, os funcionários Somente Comissionados aumentaram em 54%, os funcionários enquadrados como Sem Vínculo Permanente expandiram em 187%, enquanto os funcionários Celetistas reduziram em 37% e os Estatutários cresceram 43%. Os funcionários agrupados na categoria Outros são os estagiários e os não classificados, que somaram pouco mais de 150 mil funcionários em 2015.

Nychai, Godoy e Lombard (2013) alertam que os governos locais têm a magnitude de capital humano estritamente relacionada à dimensão da população governada. O quantitativo de servidores é afetado por restrições institucionais como, por exemplo, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Ao realizar uma análise longitudinal as autoras perceberam que houve um significativo aumento de funcionários estatutários entre 1999 e 2011, cerca de 70%. Porém, em termos relativos, sua representatividade diminuiu gradativamente em todas as dimensões populacionais de municípios. Encontraram que 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.

Figura 21: Média de funcionários públicos municipais por mil habitantes por tamanho do eleitorado (2004-2015)



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do IBGE.

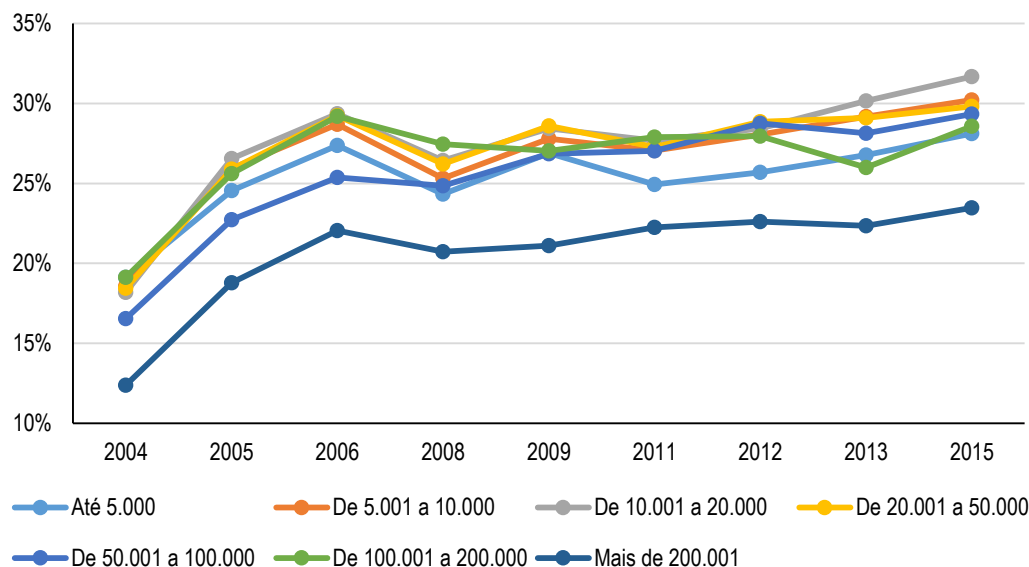
A apresentação feita no gráfico acima explora a relação o número médio de funcionários das máquinas públicas municipais e o tamanho das populações por eles atendidas, utilizando-se do tamanho do eleitorado como indicador de demanda por serviços públicos. Analisando as médias do número de funcionários por mil habitantes é possível constatar uma relação inversa entre o número de funcionários por habitantes e o tamanho do município. Os menores municípios, que contam até cinco mil eleitores, são os que possuem as maiores médias do número de funcionários por mil habitantes, seguidos pelos municípios que contam entre cinco e dez mil eleitores e assim sucessivamente. Quanto maior o município, menor a média do número de funcionários por mil habitantes. Enquanto os municípios com até cinco mil eleitores em 2015 possuíam quase 70 funcionários por mil habitantes, os municípios com mais de 200 mil eleitores contavam com 20 funcionários por mil habitantes para o mesmo período. Essa ocorrência é completamente esperada, uma vez que os municípios necessitam de uma estrutura mínima para seu funcionamento.

O mecanismo explicativo desta relação se origina no fato de que, independentemente do tamanho, todos os municípios possuem uma organização político-burocrática e funcional de partida. Prefeito, vice-prefeito, secretários municipais, vereadores e a mão de obra necessária para oferecer uma série de serviços à população, ao surgir o município, são todos contabilizados, o que configura a preponderância de maiores máquinas ante menores eleitorados. Por outro lado, no entanto, o número de funcionários por mil habitantes declina na

medida em que aumenta o eleitorado, devido aos ganhos de escalas obtidos pelos médios e grandes municípios. Dito de outra forma, há um custo marginal decrescente das estruturas das máquinas públicas municipais.

As informações apresentadas até agora levam em consideração a totalidade de funcionários públicos municipais, porém o objetivo maior deste trabalho é analisar a fração da máquina pública onde o gestor, em tese, tem maior arbítrio nas decisões. Como exposto acima os funcionários Estatutários e Celetistas são admitidos via concurso público, ou seja, não são escolhidos pelo gestor municipal, dessa forma iremos classificá-los como *funcionários não discricionários*. Sabemos, no entanto, que o gestor municipal possui instrumentos para beneficiar ou punir esses servidores, porém a exclusão definitiva do quadro de funcionários da prefeitura é uma tarefa extremamente difícil, que demanda uma série de processos legais. Dito isso, os demais vínculos celebrados entre os servidores e as administrações municipais serão classificados aqui como *funcionários discricionários*.

Quando selecionamos os funcionários discricionários, estamos nos referindo a um universo de mais de 1,8 milhões de servidores no ano de 2015, que representam cerca de 30% dos mais de 6 milhões de funcionários públicos municipais. Em 2004 o número de funcionários discricionários era de aproximadamente 730 mil, se olharmos a variação durante o período estudado veremos que o percentual de funcionários discricionários nas administrações públicas municipais passa de 17,5% no ano de 2004 para 30% no ano de 2015, ou seja, em 10 anos mais que dobrou a quantidade de funcionários onde o gestor público municipal pode decidir, a qualquer momento, entre a contratação e a demissão.

Figura 22: Percentual médio de funcionários discricionários por tamanho do eleitorado (2004-2015)

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do IBGE.

Para demonstrar a relação entre o percentual médio de funcionários discricionários e o tamanho das máquinas públicas o gráfico acima traz a variação desses funcionários por tamanho do eleitorado no período estudado. Podemos observar um ponto de inflexão entre os anos 2004 e 2006, uma queda no ano de 2008 e posteriormente um crescimento gradual até o ano de 2015. O que motivou esse crescimento percentual entre os anos 2004 e 2006 requer uma investigação mais detalhada, o que se pode afirmar com base nos dados desse trabalho é que nesse período os funcionários Sem Vínculo Permanente foram os que tiveram o maior crescimento, além disso no mesmo período houve uma redução dos funcionários Celetistas o que também contribuiu para o aumento do percentual de funcionários discricionários sobre o total de funcionários das administrações municipais.

Quando analisamos o total de funcionários públicos municipais verificamos a relação direta entre o tamanho da máquina pública e a média de funcionários por mil habitantes, quando observamos o percentual dos funcionários discricionários por tamanho da máquina pública não encontramos uma relação direta. Os grandes municípios, com mais de duzentos mil eleitores, possuem um percentual médio de funcionários discricionários menor que os demais, cerca de 23%, enquanto as demais faixas de tamanho do eleitorado giram em torno de 30%, sendo os municípios de dez mil a vinte mil eleitores que os apresentam o maior percentual médio, 32% aproximadamente.

3.2 - Flexibilidade: uma análise da discricionariedade dos gestores públicos municipais na contratação de mão de obra

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 8% dos mais de 6 milhões de funcionários públicos municipais. O número de cargos Somente Comissionados nos municípios brasileiros subiu consideravelmente nos últimos anos, passando de pouco mais de 330 mil no ano de 2004 para quase 510 mil no ano de 2015, um crescimento de 54%. Porém, em termos relativos, os cargos somente comissionados representaram sempre de 8% a 9% do total de funcionários públicos municipais no período estudado.

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.

Além dos funcionários Somente Comissionados os integrantes das máquinas políticas contam ainda com outros meios legais de favorecer e ampliar suas bases eleitorais com vagas de emprego na administração municipal, são os contratos temporários e a terceirização de funcionários na administração pública.

3.2.1 - Contratos por tempo determinado e terceirização de mão de obra na administração pública municipal

A terceirização, no sentido amplo do termo, remete a transferência de atividades específicas para execução de terceiros. É uma forma de reorganização administrativa utilizada, principalmente, por empresas e mais recentemente pelo setor público para transferir determinadas atividades para uma outra pessoa jurídica, especializada na função a ser executada.

No Brasil as primeiras experiências com a terceirização foram registradas nas multinacionais do setor automobilístico nas décadas de 50 e 60, principalmente na subcontratação de empresas para serviços de limpeza e conservação (KIAN, 2006). 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). As atividades que podem ser terceirizadas pela administração pública são autorizadas por lei, os procedimentos para a contratação das empresas seguem as normas fixadas pela Lei nº 8.666/93, a Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

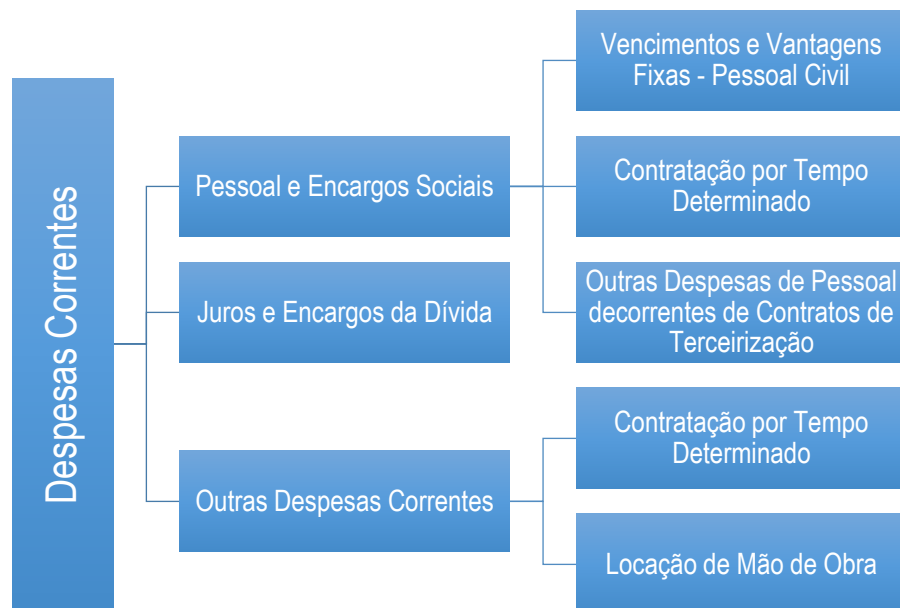
A LRF tornou-se um limitador para contratação de empresas terceirizadas, quando determinou que o gestor público ao contratar terceirização de mão de obra, referente à substituição de servidores está obrigado a incluir os valores gasto no limite de gastos com pessoal, conforme o inciso 1º do artigo 18 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).

Foge do escopo deste trabalho a discussão sobre eficiência e legalidade da terceirização no setor público. Importante frisar que os funcionários das empresas terceirizadas não possuem vínculo trabalhista com a administração pública e que as empresas contratadas foram submetidas aos procedimentos legais atendendo as normas da Lei de Licitações e Contratos Administrativos, mas como exposto no capítulo 1 os integrantes da máquina política atuam em todos os espaços onde o poder público poder alcançar, inclusive fazendo a intermediação entre sua base eleitoral e os empregos disponíveis nas empresas terceirizadas. As máquinas políticas possuem instrumentos para punir e premiar as empresas terceirizadas, de acordo com seus interesses, como por exemplo: a suspensão ou não renovação do contrato e, por outro lado, a celebração de termos aditivos em prol da contratada.

O alvo aqui delimitado, partindo do pressuposto que os contratos de terceirização de mão de obra são potencialmente utilizados pelas máquinas políticas como instrumento de trocas clientelistas para manutenção e ampliação de suas bases eleitorais, é mensurar o volume de recursos públicos municipais destinado aos contratos de terceirização, o seu peso no gasto com pessoal e conseqüentemente nos limites impostos pela LRF.

Figura 23: Fluxograma plano de contas Pessoal e Encargos Sociais e Outras Despesas Correntes (FINBRA)



Fonte: Elaborado pelo autor com base nas informações do banco FINBRA.

O fluxograma acima ilustra o desmembramento do plano de contas a partir das Despesas Correntes. Como podemos observar as Despesas Correntes se dividem em três grandes contas: Pessoal e Encargos Sociais; Juros e Encargos da Dívida; e Outras Despesas Correntes. Neste trabalho nos interessa as contas Pessoal e Encargos Sociais e Outras Despesas Correntes, que se dividem em outras dezenas de subcontas, em especial as subcontas que expressam os valores gasto com empregados na administração pública municipal.

O grupo de subcontas de Pessoal e Encargos Sociais, além das representadas no fluxograma, abarca todas as despesas municipais com pagamento de benefícios previdenciários e sociais, aposentadorias, pensões, obrigações patronais e outras vantagens. O grupo de Outras Despesas Correntes só será utilizado porque possui duas subcontas que interessam diretamente este trabalho, conforme especificadas no fluxograma. Como podemos perceber a subconta Contratação por Tempo Determinado aparece tanto no grupo de Pessoal e Encargos Sociais, quanto no grupo de Outras Despesas Correntes.

Dentre as cinco subcontas selecionadas para análise nessa seção, quatro se referem a valores gasto com contratos temporários e terceirização de mão de obra. A subconta Vencimentos e Vantagens Fixas - Pessoal Civil, diz respeito aos funcionários que possuem vínculos direto com a administração pública municipal, como é o caso dos funcionários estatutários, celetistas e somente comissionados. No entanto, não podemos afirmar que essa conta representa o valor total recebido por esses funcionários, nela não está contido os auxílios, diárias e outras vantagens variáveis que podem ser pagas ao funcionalismo, mas servirá aqui como um parâmetro para a comparação com os valores gasto com trabalhadores contratados temporariamente ou terceirizados.

Tabela 3: Percentual dos municípios que declaram gastos por conta e subconta (2002 a 2016)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
N	5396	5401	5324	5245	5536	5522	5482	5457	5430	5351	4982	5444	5159	5385	5311
Pessoal e Encargos Sociais	99,9%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	99,9%	99,9%	99,9%	99,9%	99,8%	100,0%	100,0%	99,9%	99,9%
Vencimentos e Vantagens Fixas Pessoal Civil	99,1%	99,6%	99,4%	99,6%	99,2%	99,4%	99,1%	98,8%	98,6%	99,3%	99,1%	98,9%	98,8%	98,5%	97,8%
Contratação por Tempo Determinado (PES)	43,3%	51,4%	53,7%	58,1%	59,9%	60,7%	61,0%	62,6%	63,6%	63,7%	62,8%	65,3%	64,8%	64,6%	62,7%
Outras Despesas com Terceirização	23,4%	24,7%	24,8%	23,6%	22,3%	20,8%	20,2%	18,5%	17,6%	15,1%	14,9%	9,3%	9,5%	15,3%	10,9%
Outras Despesas Correntes	99,7%	100,0%	99,9%	100,0%	99,9%	99,9%	99,7%	99,3%	99,4%	99,8%	99,7%	99,9%	99,9%	99,9%	99,8%
Contratação por Tempo Determinado (ODS)	11,8%	12,0%	10,9%	10,7%	10,6%	10,3%	9,5%	8,9%	7,7%	8,2%	7,0%	8,4%	7,9%	7,1%	6,4%
Locação de mão-de-obra	9,3%	7,7%	7,1%	7,4%	6,8%	6,1%	6,7%	6,0%	5,1%	5,7%	6,1%	5,6%	5,5%	11,5%	6,1%

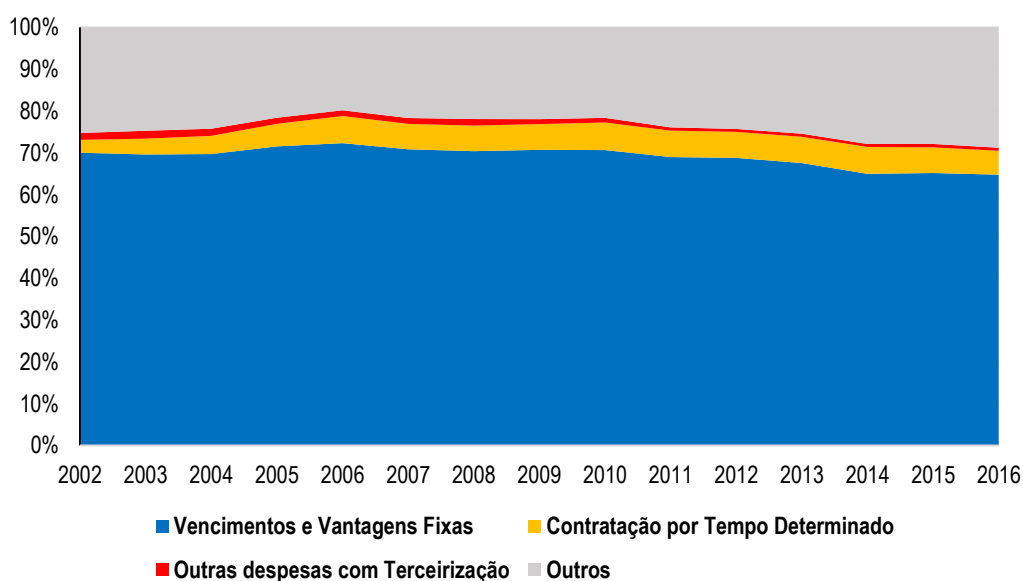
Fonte: Elaborado pelo autor com base nas informações do banco FINBRA.

A tabela acima traz em termos percentuais a proporção de municípios que declaram algum gasto, superior a 0 reais, nas contas e subcontas relacionadas durante os anos 2002 a 2016. O *N* representa o número de municípios que enviaram a Secretaria do Tesouro Nacional informações sobre suas despesas, lembrando que os municípios podem enviar prestações de contas incompletas ou imprecisas, que podem ser, posteriormente, retificadas.

Dentre os municípios que enviaram as informações praticamente todos declararam gasto com as contas Pessoal e Encargos Sociais e Outras Despesas Correntes e com a subconta Vencimentos e Vantagens Fixa – Pessoal Civil. A subconta que registra os valores gasto com Contratação por Tempo Determinado (PES) apresentou aumento significativo, passando de 43% em 2002 para 63% em 2016, ou seja, aumentou o número de municípios que declararam gastar com contratos temporários. Por outro lado, houve uma redução no número de municípios que declaram gasto com as demais subcontas, a saber: Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização, Contratação por Tempo Determinado (ODS) e Locação de mão de obra.

Como demonstrado na tabela mais de 3.300 municípios declaram ter gasto algum valor na contratação de funcionários temporários no ano de 2016. A partir de agora serão analisados os valores gasto nessas contas e subcontas. Primeiramente a conta Pessoal e Encargos Sociais que envolve além dos gastos com pagamento de salários, as obrigações patronais, repasses para fundos de previdência, diárias, auxílios, etc.

Figura 24: Peso dos Vencimentos e Vantagens Fixa – Pessoal Civil, Contratos por Tempo Determinado e Terceirização de mão de obra no gasto com Pessoal e Encargos Sociais (2002-2016)



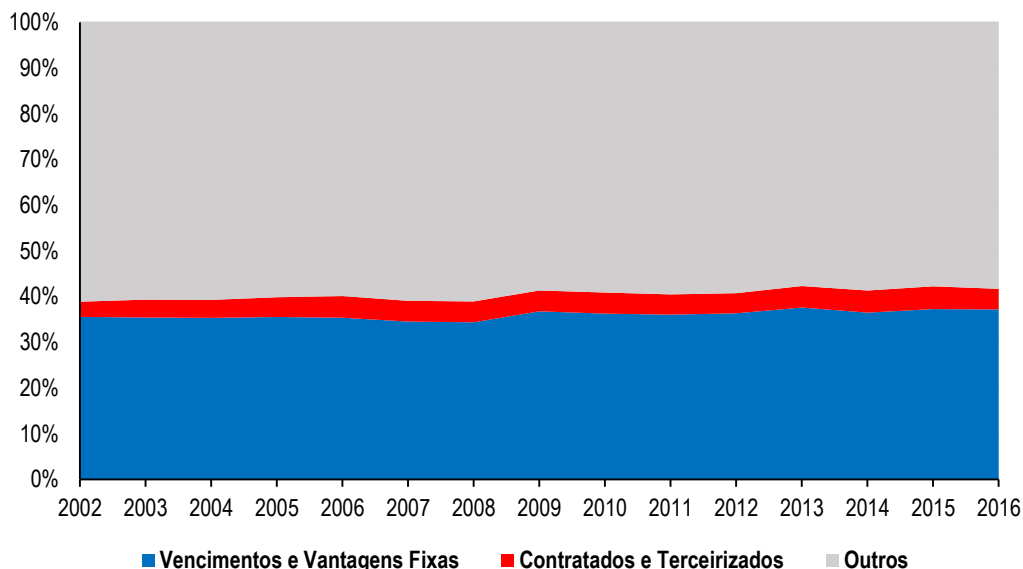
Fonte: Elaborado pelo autor com base nas informações do banco FINBRA.

O gráfico de área empilhada em cem por cento demonstra o peso de cada uma das variáveis no total do gasto público municipal destinado ao pagamento de Pessoal e Encargos Sociais nos anos analisados. Como podemos observar o pagamento de Vencimentos e Vantagens Fixas – Pessoal Civil representa praticamente 70% do valor gasto em Pessoal e Encargos Sociais, os Contratos por Tempo Determinado e a Terceirização de mão de obra ocupam um percentual pequeno em relação ao total gasto, somadas as subcontas representam 7% do total gasto.

Importante lembrar que dentro do gasto com Vencimentos e Vantagens Fixas – Pessoal Civil estão inclusos o pagamento de quase 500 mil funcionários Somente Comissionados, ou seja, parte desse gasto pode ser, em tese, utilizado pela máquina política como moeda eleitoral. Apesar do alto valor nominal gasto com os contratos temporários e terceirizados quando analisamos em relação ao gasto total com pessoal constatamos que o valor é proporcionalmente pequeno. Além dos gastos elencados nas subcontas de Pessoal e Encargos Sociais, temos também os gastos com Contratação por Tempo Determinado e Locação de mão de obra que fazem parte da conta Outras Despesas Correntes.

Conforme demonstrado no fluxograma a Despesa Corrente dos municípios são compostas por três grupos de contas, a saber: Pessoal e Encargos Sociais, Juros e Encargos da Dívida e Outras Despesas Correntes. Essas contas por sua vez se dividem em dezenas de subcontas. Para facilitar o entendimento de quanto efetivamente pesa na despesa dos municípios o pagamento separamos a Despesa Corrente em três categorias: Vencimentos e Vantagens Fixas; Contratados e Terceirizados; e Outros. A categoria Vencimentos e Vantagens Fixas é exatamente o valor gasto pelos municípios na subconta Vencimentos e Vantagens Fixas – Pessoal Civil, já a categoria Contratados e Terceirizados é a soma dos valores gastos nas subcontas Contratação por Tempo Determinado e Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização do grupo Pessoal e Encargos Sociais e Contratação por Tempo Determinado e Locação de mão de obra do grupo Outras Despesas Correntes. Os demais gastos que compõe a Despesa Corrente foram considerados na categoria Outros.

Figura 25: Percentual gasto com Vencimentos e Vantagens Fixas e com Contratados e Terceirizados na Despesa Corrente (2002 a 2016)



Fonte: Elaborado pelo autor com base nas informações do banco FINBRA.

O gráfico acima expõe o percentual que cada uma das categorias propostas representa na Despesa Corrente dos municípios brasileiros de 2002 a 2016. Os gastos com Vencimentos e Vantagens Fixas – Pessoal Civil que representava cerca de 70% do gasto com Pessoal e Encargos Sociais mostra-se também muito representativo tomando como referência a despesa corrente, sendo responsável por aproximadamente 37% do gasto. Já os gastos com Contratados e Terceirizados não ultrapassam os 5% da Despesa Corrente dos municípios brasileiros.

3.3 - Escolaridade: uma análise dos funcionários públicos municipais

Analisar se a administração pública está mais ou menos profissional não é uma tarefa fácil. Como não há um indicador de profissionalização da gestão pública para todos os municípios brasileiros, utilizaremos uma varável importante para uma gestão profissional, o grau de instrução dos funcionários que compõe a estrutura da máquina pública. Para ter uma ideia geral do grau de escolaridade dos funcionários públicos utilizaremos primeiro as informações presentes na RAIS e posteriormente os dados específicos para os municípios brasileiros fornecidos pela pesquisa Perfil MUINIC.

Tabela 4: Grau de escolaridade dos funcionários formais da Administração Pública (2006-2015)

Ano	Fundamental Incompleto	Fundamental Completo	Médio Incompleto	Médio Completo	Superior Incompleto	Superior Completo	Mestrado	Doutorado
2006	1.085.317	867.477	336.475	2.618.480	362.230	2.423.593	25.556	2.687
2007	1.079.048	929.457	346.858	2.723.602	351.605	2.742.133	22.403	3.290
2008	1.038.797	842.367	328.872	2.859.216	352.065	2.847.068	37.731	4.020
2009	994.273	936.206	323.111	3.024.164	364.621	3.073.671	42.643	5.281
2010	972.006	876.409	301.638	3.170.736	359.278	3.179.045	59.317	4.951
2011	926.619	774.324	295.599	3.253.862	373.647	3.415.152	58.347	6.051
2012	818.816	743.375	252.390	3.120.153	342.414	3.580.749	72.035	7.511
2013	770.187	835.725	256.340	3.215.193	346.445	3.829.092	78.603	8.824
2014	698.026	800.890	236.878	3.216.793	320.465	3.979.614	90.641	12.526
2015	669.424	689.531	239.150	3.168.653	331.239	3.990.546	97.308	13.024
Varição	-38,3%	-20,5%	-28,9%	21,0%	-8,6%	64,7%	280,8%	384,7%

Fonte: Elaborado pelo autor com base nas informações da RAIS.

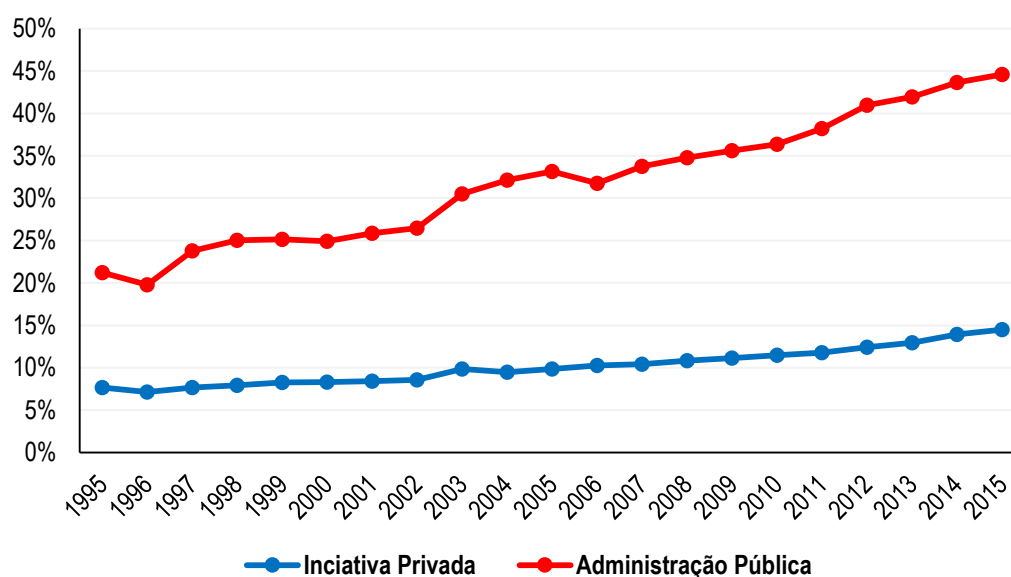
A tabela acima apresenta o grau de escolaridade dividido em oito níveis de instrução dos funcionários civis e militares, das administrações públicas direta e indireta, nos três níveis de governo, que compõe os vínculos de empregos formais ativos na RAIS no setor Administração Pública. Como podemos observar no período analisado os funcionários com menor grau de escolaridade diminuíram tanto nominalmente quanto percentualmente, ao passo que os funcionários com nível de escolaridade tiveram grande aumento nominal e proporcional. Em 2006 os funcionários com ensino Fundamental Incompleto⁸ correspondiam a 14% do total de funcionários da Administração Pública, em 2015 esses funcionários representavam apenas 7% do total, o mesmo acontece com os funcionários com Fundamental Completo e Médio Incompleto. O inverso acontece com os funcionários com ensino Superior Completo, Mestrado e Doutorado, os funcionários com ensino Médio Completo permanecem estáveis em 34% do total.

Se compararmos com os setores que compõe a Iniciativa Privada o único que possui maior número de mestres e doutores que a Administração Pública é o setor de Serviços, que em 2015 contava com quase 159 mil funcionários com mestrado e mais de 74 mil funcionários com doutorado, o que representa 0,93% e 0,43%, respectivamente, dos funcionários formais do setor que em 2015 empregava mais de 17 milhões de pessoas.

⁸ Na categoria Fundamental Incompleto estão incluídos os Analfabetos.

As informações sobre os empregos formais no Brasil com o detalhamento do grau de instrução dos funcionários conforme apresentado na tabela anterior só estão disponíveis na RAIS do ano 2006 em diante. Porém é possível saber o número de funcionários com ensino Superior Completo de anos anteriores e em qual setor eles estão empregados, o que nos possibilita comparar a evolução dos funcionários com ensino Superior Completo na Iniciativa Privada e na Administração Pública.

Figura 26: Percentual de funcionários formais com ensino Superior Completo (1995-2015)



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da RAIS.

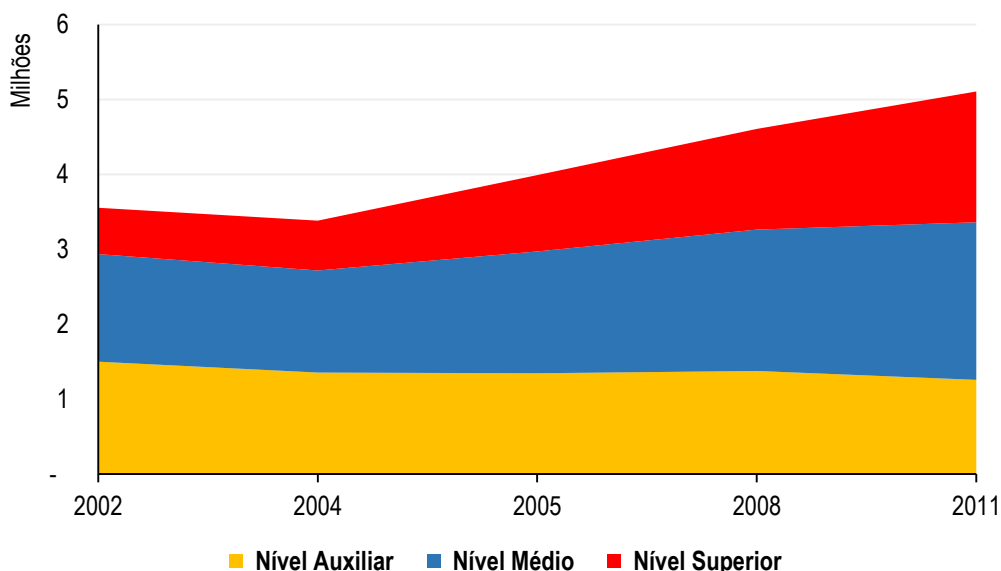
Dentre os trabalhadores formais em 1995 pouco mais de 2,5 milhões tinham concluído o ensino superior, esse número ultrapassa 9,7 milhões em 2015. O gráfico acima mostra o quanto esses trabalhadores representavam no total de funcionários da Iniciativa Privada e da Administração Pública, como podemos observar em 1995 cerca de 21% dos funcionários da Administração Pública possuíam ensino superior completo, enquanto na Iniciativa Privada não chegava aos 8% do total de funcionários. No decorrer do tempo essa diferença se acentua e em 2015 o número de funcionários com ensino superior na Administração Pública já representavam quase 45% do total, enquanto na Iniciativa Privada não chega aos 15% de funcionários com ensino superior completo.

Quando observamos o total de trabalhadores formais com ensino superior completo distribuídos entre a Iniciativa Privada e a Administração Pública, verificamos que 42% dos trabalhadores formais com ensino superior completo estão no setor da Administração Pública, que empregava em 2015 pouco mais de 9 milhões de pessoas, ao mesmo tempo que a Iniciativa Privada empregava quase 39 milhões de pessoas. Analisando o período de 1995 a 2015 é

possível notar que em 2004 e 2005 praticamente a metade dos trabalhadores com ensino superior completo estavam a serviço da Administração Pública.

As informações sobre o grau de escolaridade dos funcionários públicos para o nível municipal fornecidas pelo IBGE não são tão detalhadas quanto as contidas na RAIS. O IBGE divide os funcionários públicos municipais em três grupos de acordo com seu grau de instrução, a saber: auxiliar, médio e superior. São considerados pelo IBGE como “nível auxiliar” os funcionários que não concluíram o ensino médio, os funcionários categorizados como “nível médio” aqueles que concluíram o ensino médio e os funcionários de “nível superior” os que possuem nível superior completo.

Figura 27: Funcionários públicos municipais da administração direta por grau de escolaridade (2002-2011)



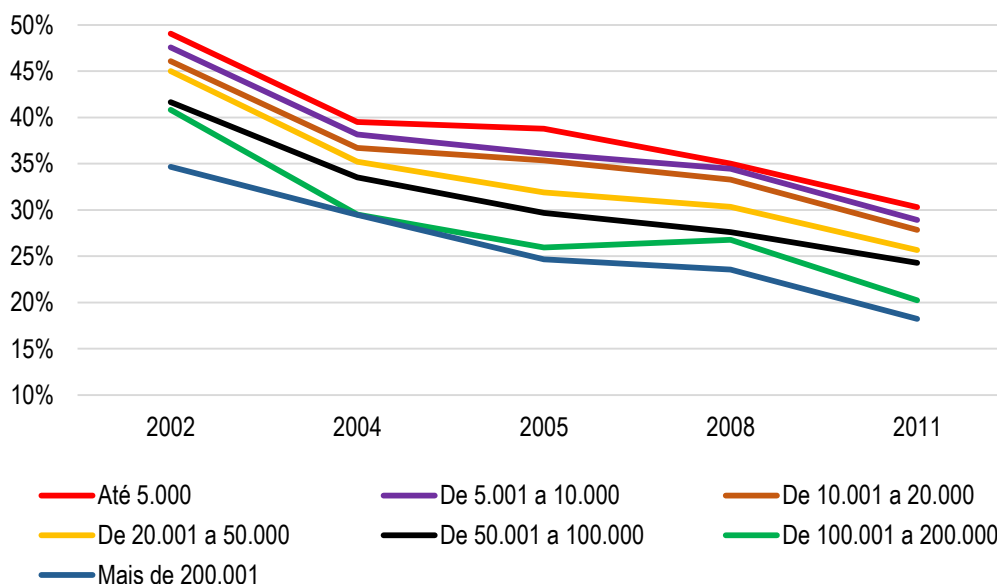
Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do IBGE.

Como indica o gráfico acima o número de funcionários com Nível Auxiliar vem reduzindo ao longo tempo, no período analisado a redução foi de 16%. Já os funcionários de Nível Superior crescem em ritmo acelerado, a variação no período foi um aumento de 182%. No primeiro ano da análise o número de funcionários com Nível Superior não chegava a metade do número de funcionários com Nível Auxiliar, enquanto em 2011 o número de funcionários com Nível Superior já era maior do que os funcionários de Nível Auxiliar.

O eleitorado é distribuído de forma desigual pelo território nacional, para se ter uma ideia 80% dos municípios brasileiros tem menos de 20 mil eleitores e nesses municípios não residem nem 30% do eleitorado total do país, ao passo que nos grandes municípios que não

representam nem 2% dos 5.570 municípios, residem quase 40% dos eleitores brasileiros. Esses municípios possuem capacidade de arrecadação e ofertas de serviços públicos distintos, por isso nos gráficos a seguir eles serão divididos em categorias do tamanho do eleitorado.

Figura 28: Percentual de funcionários públicos municipais de Nível Auxiliar por tamanho do eleitorado (2002-2011)

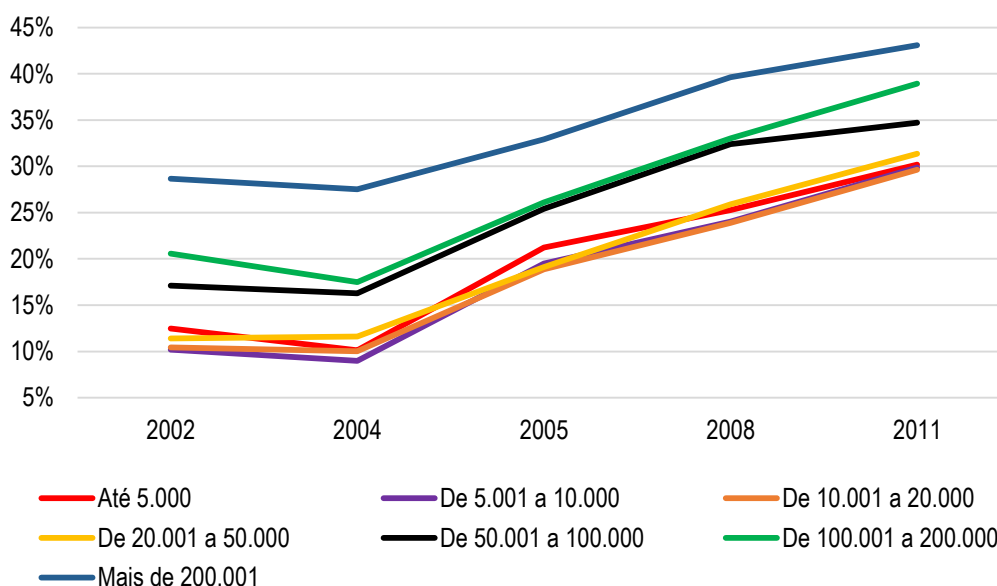


Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do IBGE.

No gráfico acima é possível observar o movimento de queda em todas as categorias, independente do tamanho do eleitorado há uma redução no percentual médio de funcionários de Nível Auxiliar. Os menores municípios possuem um percentual médio maior desses funcionários, no ano de 2002 os funcionários de Nível Auxiliar representavam quase 50% da força de trabalho dos municípios com até 5 mil eleitores, já nos grandes municípios com mais de 200 mil eleitores esse percentual médio não chegava a 35%, o percentual médio reduz de acordo com a categoria do tamanho do eleitorado.

Quando observamos os percentuais médios dos funcionários com Nível Superior o movimento é exatamente o oposto dos funcionários com Nível Auxiliar, independentemente do tamanho do eleitorado todas as categorias apresentaram aumento percentual de funcionários com ensino superior completo. Os médios e grandes municípios apresentam percentuais médios de funcionários de Nível Superior maior do que os pequenos municípios. Os grandes e médios municípios oferecem serviços públicos mais complexo do que os pequenos municípios o que em tese demandaria uma mão de obra mais qualificada, outro fato a se considerar é a maior oportunidade de ingresso no ensino superior oferecidos em médios e grandes municípios, esses fatores podem contribuir para essa diferença.

Figura 29: Percentual de funcionários públicos municipais de Nível Superior por tamanho do eleitorado (2002-2011)



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do IBGE.

Apesar dos municípios com até 5 mil eleitores serem os que apresentam maior percentual médio de funcionários de Nível Auxiliar eles não possuem a menor média de funcionários de Nível Superior, isso porque existe um contingente de funcionários que necessariamente devem possuir ensino superior completo, pela natureza do cargo que ocupam, por exemplo: contador, procurador, médico, enfermeiro, professor⁹, etc. Em 2002 pouco mais de 10% dos funcionários dos pequenos municípios possuíam ensino superior completo, já em 2011 ultrapassavam 25% do total de funcionários.

Apresentado o panorama geral sobre o grau de instrução dos funcionários públicos municipais e sua distribuição nos municípios por tamanho do eleitorado, agora vamos analisar o grau de escolaridade dos funcionários por tipo de vínculo celebrado com a administração pública. O principal ponto a ser investigado é se há ou não diferença entre o grau de escolaridade dos *funcionários discricionários* e *funcionários não discricionários*. Em outras palavras, dentre os funcionários que os governantes contratam para trabalhar na administração pública o grau de escolaridade é maior ou menor do que os demais?

⁹ Em 2009 foi lançado o plano de formação para educadores das redes públicas que não possuíam formação superior, conforme exigência da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB). A educação básica constitucionalmente é responsabilidade dos municípios.

Tabela 5: Total de funcionários da administração pública municipal direta por tipo de vínculo e grau de escolaridade (2005-2011).

Tipo de Vínculo	Ano	Ensino Fundamental	Ensino Médio	Ensino Superior	Pós-graduação
Estatutário	2005	870.815	974.556	603.093	101.283
	2008	762.804	1.036.278	681.418	166.571
	2011	754.221	1.224.728	959.655	277.556
	Variação	-13,4%	25,7%	59,1%	174,0%
Celetista	2005	171.948	188.695	101.649	8.353
	2008	156.726	202.062	130.689	14.485
	2011	130.597	210.705	146.386	22.715
	Variação	-24,0%	11,7%	44,0%	171,9%
Somente Comissionados	2005	73.626	167.614	89.403	7.703
	2008	82.083	208.015	106.410	8.317
	2011	73.874	229.618	127.725	13.019
	Variação	0,3%	37,0%	42,9%	69,0%
Sem Vínculo Permanente	2005	229.502	295.660	98.827	8.968
	2008	198.181	312.899	127.991	14.181
	2011	198.353	367.399	198.023	21.945
	Variação	-13,6%	24,3%	100,4%	144,7%

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do IBGE.

A tabela acima apresenta os funcionários públicos municipais por tipo de vínculo e grau de escolaridade nos anos disponibilizados pela Perfil Munic. A variação indica se houve aumento ou redução no número de funcionários em cada categoria, tendo como referência o primeiro e o último ano. Os funcionários da categoria Somente Comissionados foram os únicos que não apresentaram redução no percentual de funcionários com Ensino Fundamental e foi a categoria com menor crescimento percentual de funcionários com Ensino Superior e Pós-graduação. Ao passo que os funcionários das categorias Estatutários e Celetistas foram os que apresentaram maior crescimento percentual em funcionários com Pós-graduação. Além deles os funcionários enquadrados como Sem Vínculo Permanente apresentaram um considerável aumento tanto no grau de instrução Ensino Superior, quanto na Pós-graduação.

Pelo exposto podemos constatar que os funcionários públicos municipais que entraram na administração pública via concurso possuem maior grau de escolaridade do que os funcionários de livre nomeação e exoneração. Não é objeto deste trabalho investigar as causas que levaram a esse cenário, porém um fato que pode contribuir para a maior qualificação dos funcionários públicos concursados são os planos de carreiras oferecidos por muitos municípios,

que podem, em grande medida, servir como um incentivo a constante capacitação profissional para a progressão na carreira.

3.4 - Partidos Políticos e o Emprego Público Municipal

Conforme exposto os funcionários dos municípios se distribuem de forma distinta quando comparamos o tamanho do eleitorado municipal. Nesta seção iremos analisar as estratégias partidárias na contratação de funcionários para municipalidade através da comparação de média.

Tabela 6: Média de funcionários públicos municipais por mil habitantes (2005-2015)

Partidos		Partido Eleito em 2004			Partido Eleito em 2008			Partido Eleito em 2012	
		2005	2006	2008	2009	2011	2012	2013	2015
PT	Média	35,13	37,82	38,49	42,09	44,11	46,63	45,20	45,56
	N	408	408	407	560	561	558	632	632
PMDB	Média	40,23	42,77	43,83	49,24	48,52	50,89	51,97	52,64
	N	1040	1041	1040	1196	1194	1194	1017	1018
PSDB	Média	39,53	42,39	43,48	47,30	49,65	52,09	50,07	50,71
	N	871	870	867	786	787	787	702	701
PP	Média	39,77	43,01	43,55	44,89	48,04	50,02	48,12	48,53
	N	538	538	538	548	549	549	469	468
DEM	Média	41,50	44,17	45,02	46,27	48,14	50,73	51,57	52,18
	N	792	792	792	490	492	491	274	274
OUTROS	Média	40,09	43,00	43,93	46,88	49,09	51,17	50,23	50,91
	N	1907	1911	1908	1973	1974	1974	2458	2463

Fonte: Elaborado pelo autor com base nas informações da pesquisa Perfil MUNIC.

A Tabela 7 apresenta a média de funcionários por mil habitantes dos municípios governados pelos cinco partidos selecionados. O N refere-se ao número de municípios controlados pelo partido que prestou informações sobre o seu quadro de funcionários naquele ano. Como podemos observar todos os partidos apresentam um aumento na média de funcionários por mil habitantes no decorrer do tempo. Dentre os partidos investigados o PT é o que apresenta as menores médias de funcionários por mil habitantes, enquanto o DEM é o partido que apresenta as maiores médias. Se compararmos a diferença entre os três partidos que tem disputado mais intensamente o cenário nacional, o PSDB e o PMDB apresentam em média 5 funcionários a mais por mil habitantes do que o PT nos anos analisados.

Como apresentado no Capítulo 1 o DEM e o PSDB são partidos que apresentam em seus manifestos partidários vasto conteúdo de ortodoxia econômica e limitação do Welfare

State, mas na prática apresentam uma média maior de funcionários por mil habitantes do que o PT que defende em seu manifesto uma expansão do Welfare State, ou seja, em tese, um aumento da burocracia pública que demandaria mais funcionários para executar os serviços públicos oferecidos a população.

Tabela 7: Média de funcionários públicos municipais por mil habitantes em cada mandato por tamanho do eleitorado

Partidos	Ciclo	Até 5.000		De 5.001 a 10.000		De 10.001 a 20.000		De 20.001 a 50.000		De 50.001 a 100.000		De 100.001 a 200.000		Mais de 200.001	
		Média	N	Média	N	Média	N	Média	N	Média	N	Média	N	Média	N
PT	2005-2008	52,3	94	39,9	98	33,8	90	30,9	62	25,1	22	22,5	23	17,4	20
	2009-2012	60,4	127	47,1	135	41,8	127	38,1	91	28,9	32	24,9	26	20,4	24
	2013-2015	61,8	139	46,1	158	44,4	161	37,5	102	28,6	41	25,0	16	18,5	16
PMDB	2005-2008	54,2	339	39,7	283	38,4	210	32,6	139	27,9	45	22,3	18	18,9	7
	2009-2012	65,4	379	47,3	313	42,4	266	39,0	150	32,0	53	27,0	18	22,6	18
	2013-2015	67,3	347	49,8	282	45,8	191	39,3	128	32,7	42	25,9	19	20,5	9
PSDB	2005-2008	57,4	240	43,3	226	35,8	190	32,0	126	25,1	56	24,8	11	15,8	22
	2009-2012	70,1	229	47,4	199	42,6	181	37,1	105	29,8	49	29,3	11	17,7	13
	2013-2015	70,5	229	47,3	169	41,5	144	37,5	93	30,4	39	23,8	16	20,9	15
PP	2005-2008	55,1	188	39,1	138	35,4	119	30,6	69	24,4	18	25,0	5	17,6	1
	2009-2012	58,4	192	46,2	151	41,7	118	37,4	65	29,5	14	27,4	5	17,8	4
	2013-2015	61,8	167	45,2	127	40,1	101	37,1	50	27,5	12	33,1	9	22,7	3
DEM	2005-2008	56,9	217	43,3	238	38,8	200	32,8	93	27,1	26	19,8	11	15,3	7
	2009-2012	63,3	165	46,8	138	40,2	99	35,1	57	31,3	21	26,8	7	15,4	5
	2013-2015	69,1	95	45,7	78	43,8	65	38,1	25	32,5	4	23,1	2	22,4	5
OUTROS	2005-2008	57,6	540	41,0	496	37,6	456	32,4	285	25,9	73	22,2	35	17,3	26
	2009-2012	66,4	526	47,8	543	44,7	474	37,4	306	30,4	71	25,4	36	17,3	19
	2013-2015	68,9	641	50,0	664	45,0	603	39,5	376	32,3	102	28,1	41	19,9	35

Fonte: Elaborado pelo autor com base nas informações da pesquisa Perfil MUNIC.

A Tabela 8 reproduz o número médio de funcionários públicos por mil habitantes em cada mandato, onde o N indica a quantidade de municípios governados por cada partido que prestou informações sobre o número de funcionários no período estudado. Mesmo dividindo a análise por tamanho do eleitorado a diferença entre os partidos permanece bem próxima a identificada na tabela anterior. A diferença entre o PT e o PSDB nos pequenos municípios permanece de 5 funcionários por mil habitantes, porém conforme cresce o eleitorado a diferença diminui.

Quando analisamos os funcionários por mil habitantes, tomamos como base todos os funcionários da municipalidade, sem fazer distinção de vínculo. Porém como demonstrado nas seções anteriores os chefes do executivo exercem uma influência maior sobre determinado trabalhadores, aos quais denominamos *funcionários discricionários*. Esses funcionários são

admitidos e demitidos livremente pelos prefeitos e por isso tornam-se mais facilmente moeda de troca política, patronagem.

Tabela 8: Percentual médio de funcionários discricionários por mandato (2005-2015)

Partidos	Partido Eleito em 2004			Partido Eleito em 2008			Partido Eleito em 2012		
	2005	2006	2008	2009	2011	2012	2013	2015	
PT	Média	26,1%	28,3%	25,4%	28,0%	26,8%	28,1%	28,6%	29,6%
	N	408	408	407	560	560	558	632	632
PMDB	Média	24,5%	27,7%	25,0%	27,5%	26,9%	27,4%	29,1%	30,6%
	N	1038	1041	1040	1195	1192	1192	1017	1018
PSDB	Média	23,9%	26,6%	24,3%	26,3%	24,5%	26,1%	25,2%	26,5%
	N	871	869	866	786	787	786	702	701
PP	Média	23,6%	26,3%	23,7%	26,0%	24,6%	25,4%	26,4%	27,4%
	N	538	538	538	546	549	549	469	468
DEM	Média	26,5%	30,4%	27,4%	28,0%	26,1%	26,9%	26,6%	28,9%
	N	790	792	791	490	490	491	273	274
OUTROS	Média	26,5%	29,1%	25,6%	28,5%	27,7%	28,7%	29,8%	30,9%
	N	1902	1907	1908	1968	1973	1970	2457	2463

Fonte: Elaborado pelo autor com base nas informações da pesquisa Perfil MUNIC.

A tabela acima retrata o percentual médio de funcionários públicos municipais por partido político em que o chefe do executivo tem a discricionariedade na contratação e demissão, ou seja, dentro do quadro total de funcionários das máquinas públicas municipais o percentual em que o prefeito pode livremente substituir sem maiores esforços. Como podemos observar na tabela, no geral pouco menos de 30% dos funcionários são discricionários. Dentre os partidos analisados não há grande diferença entre os percentuais médios de funcionários discricionários, a maior diferença encontrada é no ano de 2013 entre o PMDB e o PSDB, onde o PMDB possui 4 pontos percentuais a mais do que o PSDB.

3.5 - Conclusão

Os principais resultados das análises realizadas neste capítulo mostram que tanto a Administração Pública quanto a Iniciativa Privada apresentaram crescimento no período analisado, enquanto a Administração Pública apresentou crescimento de 68%, a Iniciativa Privada cresceu 112%. Os municípios brasileiros aumentaram seus quadros em quase 2 milhões de funcionários nos últimos 11 anos, nominalmente o maior crescimento se deu na categoria Estatutários, no entanto os maiores crescimentos percentuais foram nas categorias Somente Comissionados e Sem Vínculo Permanente.

Independentemente do tamanho do município os funcionários com ensino superior apresentaram maior crescimento percentual, analisando o período de 1995 a 2015 em média 47% dos trabalhadores com ensino superior estavam a serviço da Administração Pública. Dentre os vínculos celebrados entre os trabalhadores e a administração pública municipal os funcionários Estatutários possuem grau de escolaridade maior do que os Somente Comissionados.

O PT possui em média 5 funcionários a menos por mil habitantes do que o PSDB e o PMDB, um resultado não esperado se tomarmos como referência a análise dos manifestos partidários, onde o PSDB apresenta em seu texto conteúdo classificado como limitação do Welfare State e ortodoxia econômica o que, em tese, significa uma máquina pública menor, porém na prática apresenta uma média de funcionários públicos municipais por mil habitantes maior do que partidos com visão oposta. Os partidos selecionados adotam estratégias muito próximas no percentual médio de funcionários discricionários.

CONCLUSÃO

As organizações que atuam como máquinas políticas encontram mecanismos para atender demandas pontuais de eleitores ou setores específicos da sociedade buscando sempre o sucesso eleitoral. Os integrantes das máquinas políticas atuam como mediadores entre o que é demandado por potenciais eleitores e a administração pública, essa mediação utiliza muitas vezes canais informais de comunicação para facilitar o acesso aos recursos do Estado. O importante nesse caso é que a máquina política seja a patrocinadora do benefício recebido pelo eleitor, mesmo que esse benefício em tese seja um direito do cidadão. As recompensas materiais quanto mais tangíveis e efetivas maiores serão as chances de lograrem êxito.

Assumindo o pressuposto que todo gasto realizado pelas máquinas políticas tem por finalidade custear uma atividade ou a execução de um serviço público com objetivo de auferir vantagens eleitorais. As estratégias dos partidos políticos na hora executar o gasto público foram analisadas através do teste de comparações de média. Verificou-se que quando a restrição imposta pela legislação é um teto de gasto a variação entre os partidos é ínfima, tomando como referência o gasto em Pessoal e Encargos Sociais sob a Receita Corrente Líquida constatamos que quase não há variação entre as médias obtidas pelos partidos, ou seja, os partidos políticos brasileiros analisados neste trabalho adotam a mesma estratégia no gasto público municipal com pessoal e encargos sociais, em média respeitando o limite imposto pela lei, bem próximo ao teto permitido.

A maior variação se dá nos gastos discricionários, como vimos, contra intuitivamente, o PT tem um gasto médio per capita menor do que o PSDB nas funções Urbanismo e Assistência Social. Considerando os gastos em Administração percebemos que o PP apresenta os maiores gastos per capita, já o PT, é o partido com os menores gastos médios per capita na função Administração. Esses resultados divergem do que seria esperado a partir da análise dos manifestos partidários uma vez que o PSDB apresenta em seu manifesto conteúdo referente a ortodoxia econômica e a limitação do Welfare State, que é justamente a limitação do gasto com serviços e seguridade social.

Outro instrumento amplamente utilizado pelas máquinas políticas é o uso da patronagem, ou seja, o emprego público como moeda de troca política. As negociações pelos cargos públicos vão além da simples obtenção de um emprego ou salário, as atribuições inerentes ao cargo e os recursos por ele controlados são levados em consideração nos acordos. Obviamente nem todas as vagas de emprego disponíveis nas administrações municipais

controlam recursos importantes, existem aqueles que servem exclusivamente para atender eleitores que demandam o emprego como fonte de renda, interessados especificamente no salário. Apesar do crescimento do emprego público nos municípios brasileiros os partidos políticos adotam estratégias muito próximas na composição do quadro de funcionários públicos, inclusive no percentual de funcionários discricionários, ou seja, dentre aqueles onde ele tem maior autonomia na escolha. A análise dos funcionários discricionários mostrou que os partidos políticos adotam também nesse caso estratégias muito parecidas, com pequena variação.

A exemplo do que acontece com o gasto público médio per capita o partido que, em tese, defende um Estado com maiores atribuições, ou seja, uma máquina pública maior apresenta uma média de funcionários públicos por mil habitantes menor do que partidos que possuem uma visão inversa. O PSDB e o PMDB em média possuem 5 funcionários por mil habitantes a mais do que o PT.

Em síntese, os partidos políticos brasileiros selecionados para análise neste trabalho apresentam muitas divergências entre o que registram em seus manifestos partidários e o que é verificado na prática, quando olhamos para o nível municipal. A máquina pública oferece um campo fértil para o uso político da sua capacidade de gastar e contratar, apesar de apresentar pequenas variações em algumas comparações de média, no geral os partidos políticos adotam estratégias muito próximas na condução das administrações públicas municipais.

Contudo, os escassos trabalhos sobre o fenômeno das máquinas políticas são evidências de uma grande lacuna a ser preenchida. Este trabalho buscou ser mais um elemento para o debate sobre as máquinas políticas, com ênfase no nível municipal. A opção pela análise de todos os municípios brasileiros inviabiliza a identificação de todas as características inerentes a máquina política, mas traz para o debate possibilidades de operacionalização de variáveis para mensurar o tamanho e o raio de ação das máquinas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, F. L. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Revista de Administração Pública**, v. 41, n. spe, p. 67–86, 2007.

AFFONSO, R. D. B. Á. Descentralização e reforma do Estado: a Federação brasileira na encruzilhada. **Economia e Sociedade**, v. 9, n. 1, p. 127–152, 2000.

AFONSO, J. R. R.; ARAUJO, E. A. A capacidade de gasto dos municípios brasileiros: arrecadação própria e receita disponível. p. 1–11, 2001.

AMARAL, O. E. DO. O que sabemos sobre a organização dos partidos políticos: uma avaliação de 100 anos de literatura. **Revista Debates**, v. 7, n. 2, p. 11–32, 2013.

BARONE, L. S. Emprego público e política: Uma radiografia da gestão 2005/2008 nos municípios brasileiros. **III Congresso Consad de Gestão Pública**, 2010.

BARRETO, R. DE S. **Clientelismo e Voto em Campos dos Goytacazes**. [s.l.] Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro - UENF, 2004.

BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. **Dicionário de Política**. 11. ed. Brasília: [s.n.].

BORGES, A. Já não se fazem mais máquinas políticas como antigamente: competição vertical e mudança eleitoral nos estados brasileiros. **Revista de Sociologia e Política**, v. 18, n. 35, p. 167–188, 2010.

BRASIL. LEI COMPLEMENTAR Nº 101, DE 4 DE MAIO DE 2000. Presidência da República. 2000.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, v. 47, n. 1, p. 7–40, 1996.

BRESSER-PEREIRA, L. C. A reforma gerencial do Estado de 1995. **Revista de Administração Pública**, v. 34, n. 4, p. 7–26, 2000.

CARVALHO, E. D. P. DE. Radiografia da ocupação no setor público em período recente. In: JOSÉ CELSO CARDOSO JR (Ed.). **Burocracia e Ocupação no Setor Público Brasileiro**. Rio de Janeiro: IPEA, 2011. p. 448.

CARVALHO, J. M. DE. Mandonismo, Coronelismo, Clientelismo: Uma Discussão Conceitual. **Dados**, v. 40, n. 2, 1997.

CAVALCANTE, P.; CARVALHO, P. Profissionalização da burocracia federal brasileira (1995-2014): avanços e dilemas. **Revista de Administração Pública**, v. 51, n. 1, p. 1–26, 2017.

D'AVILA FILHO, P. M. Assimetrias Políticas, Clientelismo e Democracia: uma discussão conceitual. **XXXI ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS**, 2007.

DAVIES, N. O Financiamento da Educação Estatal no Brasil : novos ou velhos desafios ? **Revista Educação On-line PUC-Rio**, v. 10, n. 9, p. 31–63, 2012.

DINIZ, E. **Voto e Máquina Política: Patronagem e Clientelismo no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

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.

LEAL, V. N. **Coronelismo, enxada e voto**. São Paulo: Editora Alfa-Omega, 1975.

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.

MOLHANO, L. **Leandro Molhano Ribeiro Partidos e Políticas Sociais nos Municípios Brasileiros (1996-2003) Trabalho apresentado como Tese de Doutorado ao Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro como requisito parcial para obtenção do grau Rio de Janeiro**. [s.l.] Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, 2005.

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

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. **RBDP - 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**. 1ª ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1999.

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

PANEBIANCO, A. **Modelos de Partido: organização e poder nos partidos políticos**. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

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

RABELO, F. L. O DASP e o combate à ineficiência nos serviços públicos: a atuação de uma elite técnica na formação do funcionalismo público no Estado Novo (1937-1945). **Revista Brasileira de História & Ciências Sociais**, v. 3, n. 6, p. 132–142, 2011.

SALLUM JR, B. Metamorfoses do Estado Brasileiro no final do século XX. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 18, n. 52, p. 35–54, 2003.

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

SOLA, L. **Idéias econômicas, decisões políticas: desenvolvimento, estabilidade e populismo**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1998.

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

TAROUCO, G. D. S.; MADEIRA, R. M. Partidos, programas e o debate sobre esquerda e direita no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, v. 21, n. 45, p. 149–165, 2013.

TORRES, M. D. DE F. **Fundamentos da Administração Pública Brasileira**. 1ª ed. Rio de Jnaeiro: Editora FGV, 2012.