

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO NORTE FLUMINENSE DARCY RIBEIRO
CENTRO DE CIENCIAS DO HOMEM
LABORATÓRIO DE ESTUDOS DA SOCIEDADE CIVIL E DO ESTADO

Ideologia, Competição Política e os gastos em Saúde e Assistência Social nos
Municípios Fluminenses (2007 – 2018)

.

RAPHAEL DE OLIVEIRA SOARES

CAMPOS DOS GOYTACAZES, RJ

2021

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO NORTE FLUMINENSE DARCY RIBEIRO
CENTRO DE CIENCIAS DO HOMEM
LABORATÓRIO DE ESTUDOS DA SOCIEDADE CIVIL E DO ESTADO

Ideologia, Competição Política e os gastos em Saúde e Assistência Social nos
Municípios Fluminenses (2007 – 2018)

RAPHAEL DE OLIVEIRA SOARES

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação
em Sociologia Política, da Universidade Estadual
do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, como parte
das exigências para obtenção do Título de Doutor
em Sociologia Política.

Orientador: Prof. Dr. Hugo Alberto Borsani Cardoso

CAMPOS DOS GOYTACAZES, RJ

2021

FICHA CATALOGRÁFICA

UENF - Bibliotecas

Elaborada com os dados fornecidos pelo autor.

S676

Soares, Raphael de Oliveira.

IDEOLOGIA, COMPETIÇÃO POLÍTICA E OS GASTOS EM SAÚDE E ASSISTÊNCIA SOCIAL NOS MUNICÍPIOS FLUMINENSES (2007 - 2018) / Raphael de Oliveira Soares. - Campos dos Goytacazes, RJ, 2022.

164 f.

Inclui bibliografia.

Tese (Doutorado em Sociologia Política) - Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, Centro de Ciências do Homem, 2022.

Orientador: Hugo Alberto Borsani Cardozo.

1. Ciclos Políticos. 2. Ideologia. 3. Gastos Sociais. 4. Eleições Municipais. I. Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro. II. Título.

CDD - 320

**IDEOLOGIA, COMPETIÇÃO POLÍTICA E OS GASTOS EM SAÚDE E
ASSISTENCIA SOCIAL NOS MUNICIPIOS FLUMINENSES (2007- 2018)**

RAPHAEL DE OLIVEIRA SOARES

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política, da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, como parte das exigências para obtenção do Título de Doutor em Sociologia Política.

Aprovada em 20 de dezembro de 2021.

Comissão examinadora:

Prof.Dr.Hugo Borsani (UENF) Presidente

Prof.Dr. Hamilton Garcia de Lima (UENF)

Prof.Dr.Roberto Dutra Torres Junior (UENF)

Prof.Dr.Juan Vicente Bachiller Cabria (UFF)

Prof. Dr. Renato Barreto de Souza (IFF)

Resumo:

O objetivo de nossa tese foi analisar se há impacto da dinâmica eleitoral e da competição partidária-ideológica sobre a alocação e gestão de recursos orçamentários, mais especificamente nos em saúde e assistência social nos municípios fluminenses entre os anos 2007 – 2018. Portanto, buscamos responder as seguintes perguntas: o calendário eleitoral influencia nas decisões de alocação de gastos em Saúde e Assistência Social? Em ambientes políticos mais competitivos, haveria maior tendência de alocação de gastos nessas políticas? Quando no poder, haveria a tendência de os partidos preservarem compromissos ideológicos? Partidos de esquerda produzem resultados diferentes dos resultados da direita? No estudo utilizou-se um modelo de regressão com dados em painel com efeitos fixos. As informações de natureza fiscal foram obtidas dos dados das finanças dos municípios brasileiros disponibilizados pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) em seu site. As informações de natureza política, através das informações disponibilizadas pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e pelo Tribunal Regional Eleitoral (TRE). Não encontramos evidências que apontem os ciclos eleitorais como fatores explicativos para variações nos gastos em saúde e assistência social nos municípios fluminenses entre os anos 2007 – 2018. No que se refere à análise ideológica, encontramos resultados estatisticamente significantes apontando para um gasto de 2% em média a mais em mandatos de partidos de esquerda em saúde do que partidos de centro e de direita. Em relação a variável dependente assistência social, encontramos resultados estatisticamente significantes apontando para valores inversos aos colocados por nossa hipótese. Os mandatos completos ou os primeiros dois anos de governo de partidos de esquerda nos mostram que houve, em média, 0,5% a menos de gastos nessa área, quando comparados aos anos de partidos de centro e de direita. Verificamos, também, a possibilidade de explicar a variação dos gastos orçamentários em saúde e assistência social dos municípios fluminenses através de indicadores relativos à competição política. Utilizamos como indicadores de competição eleitoral a margem de vitória do primeiro para o segundo colocado nas eleições para prefeito e, nas eleições para vereador, usamos o número efetivo de partidos ou *number of effective parties* (NEP). No que se refere à saúde, ambas as estatísticas foram não significativas estatisticamente, com valores do valor-p $> 0,05$. Possível explicação para esses resultados seria o impacto que as leis relativas à disciplina das finanças públicas, sobretudo na constituição federal e na lei de responsabilidade fiscal, têm causado na ocorrência do fenômeno dos ciclos político-

econômicos. A legislação brasileira expressamente criminaliza condutas características do oportunismo político retratado pela literatura e pesquisado por nós.

Palavras-Chave: Ciclos Políticos; Ideologia; Gastos Sociais; Eleições Municipais.

Abstract:

The objective of our thesis was to analyze whether there is an impact of electoral dynamics and partisan-ideological competition on the allocation and management of budgetary resources, more specifically in health and social assistance in the municipalities of Rio de Janeiro between the years 2007 - 2018. Therefore, we seek to answer the following questions: does the electoral calendar influence spending allocation decisions in Health and Social Assistance? In more competitive political environments, would there be a greater tendency to allocate expenditures in these policies? When in power, would there be a tendency for parties to preserve ideological commitments? Do left-wing parties produce different results than right-wing ones? The study used a regression model with panel data with fixed effects. Information of a fiscal nature was obtained from data on the finances of Brazilian municipalities made available by the National Treasury Secretariat (STN) on its website. Information of a political nature, through information provided by the Superior Electoral Court (TSE) and the Regional Electoral Court (TRE). We did not find evidence that points to electoral cycles as explanatory factors for variations in health and social assistance expenditures in the municipalities of Rio de Janeiro between the years 2007 - 2018. Regarding the ideological analysis, we found statistically significant results pointing to an expenditure of 2% on higher average in terms of mandates of left-wing parties in health than of center and right parties. Regarding the dependent variable social assistance, we found statistically significant results pointing to inverse values to those placed by our hypothesis. The full mandates or the first two years of government by left-wing parties show us that there was, on average, 0.5% less spending in this area, when compared to years of center and right-wing parties. We also verified the possibility of explaining the variation of budgetary expenditures on health and social assistance of the cities of Rio de Janeiro through indicators related to political competition. We used as indicators of electoral competition the margin of victory from the first to the second place in the elections for mayor and, in the elections for councilor, we used the effective number of parties or number of effective parties (NEP). With regard to health, both statistics were not statistically significant, with p-values > 0.05 . A possible explanation

for these results would be the impact that the laws relating to the discipline of public finances, especially in the federal constitution and in the fiscal responsibility law, have had on the occurrence of the phenomenon of political-economic cycles. Brazilian legislation expressly criminalizes conduct characteristic of political opportunism portrayed in the literature and researched by us.

Key-Words: Political Cycles; Ideology; Social Expenses; Municipal Elections.

Lista de gráficos e Tabelas

Tabela 1. Eleitorado segundo as regiões do Brasil (1950 – 2010)

Tabela 2. Eleitorado brasileiro como proporção da população por região (1950 – 2010)

Tabela 3: Evolução do número de municípios no Brasil (1933 – 2010)

Tabela 4: Variação percentual do IR e do IPI destinado ao FPM

Gráfico 1: (%) Vínculos públicos por nível federativo (2000 – 2016)

Tabela 5: Quantidade de candidaturas, número de vagas e relação candidato/vaga para prefeitos e vereadores (2008 – 2012)

Gráfico 2: Número de partidos por eleição (1982 – 2012)

Tabela 6: Vereadores eleitos pelos 10 maiores partidos e pelos partidos pequenos por região (2012).

Tabela 7. Número efetivo de partidos (2000 – 2016)

Tabela 8: Evolução dos partidos nas prefeituras brasileiras (2008 – 2012)

Tabela 9: Classificação ideológica dos partidos políticos

Gráfico 3: Despesa primária do governo central, líquida de transferências a estados e municípios como % do PIB (1997 – 2012).

Tabela 10. Despesa primária total governo central, líquido de transferências a estados e municípios (% do PIB).

Gráfico 4. Participação dos gastos sociais em % do total da despesa primária do governo federal (2002 – 2018).

Gráfico 5: Participação das áreas sociais na despesa municipal (2008 – 2016)

Tabela 11. Gastos Sociais dos governos municipais (% do PIB)

Tabela 12. Estatísticas descritivas dos gastos com saúde dos municípios fluminenses (2007 – 2018).

Gráfico 6. Percentual médio de gastos com saúde dos municípios fluminenses (2007 – 2018)

Gráfico 7. Dispersão ano eleitoral e gastos em saúde dos municípios fluminenses (2007 – 2018)

Gráfico 8. Dispersão ano pré-eleitoral e gastos em saúde dos municípios fluminenses (2007 – 2018)

Gráfico 9. Dispersão ano pós-eleitoral e gastos em saúde dos municípios fluminenses

Tabela 13: Correlações Gastos em Saúde e Ciclos eleitorais

Gráfico 10. Participação da despesa com saúde na despesa total dos municípios brasileiros

Tabela 14. Estatísticas descritivas dos gastos com As. Social dos municípios fluminenses (2007 – 2018).

Gráfico 11. Percentual médio dos gastos em Assistência social dos municípios fluminenses (2007 – 2018)

Gráfico 12. Dispersão ano eleitoral e gastos em Assistência Social dos municípios fluminenses.

Gráfico 13. Dispersão ano pré-eleitoral e gastos em Assistência Social dos municípios fluminenses

Gráfico 14. Dispersão ano pós-eleitoral e gastos em Assistência Social dos municípios fluminenses

Tabela 15. Correlações Gastos em Assistência Social e Ciclos eleitorais.

Gráfico 15. Ideologia dos partidos eleitos nos municípios fluminenses (2008 – 2016)

Gráfico 16. Percentual médio dos gastos em saúde por ideologia dos prefeitos (2008 – 2016)

Gráfico 17. Percentual médio dos gastos em assistência social por ideologia dos prefeitos (2008 - 2016)

Gráfico 18. Dispersão mandatos esquerda e gastos em saúde dos municípios fluminenses

Gráfico 19. Dispersão dois primeiros anos esquerda e gastos em saúde dos municípios fluminenses.

Tabela 16. Correlações Gastos em Saúde e partidos de esquerda

Gráfico 20. Dispersão mandatos de esquerda e gastos em As. Social dos municípios fluminenses

Gráfico 21. Dispersão dois primeiros anos esquerda e gastos em As. Social dos municípios fluminenses.

Tabela 17. Correlações Gastos em Assistência Social e partidos de esquerda

Gráfico 22. Dispersão Competição para prefeito e média de gastos em saúde nos municípios fluminenses.

Gráfico 23. Dispersão NEP para vereador e média de gastos em saúde nos municípios fluminenses.

Tabela 18. Correlações Competição eleitoral e Gastos em Saúde

Gráfico 24. Dispersão Competição para prefeito e média de gastos em Assistência Social nos municípios fluminenses

Gráfico 25. Dispersão NEP para vereador e média de gastos em Assistência Social nos municípios fluminenses

Tabela 19. Correlações competição eleitoral e gastos em assistência social

Sumário:

Introdução _____	Pg.11
Capítulo 1. Sistema eleitoral-partidário e a dinâmica federativa brasileira. _____	Pg. 18
Capítulo 2. A constituição de 1988 e as políticas sociais _____	Pg. 36
Capítulo 3 A difusão municipal da competição política-ideológica__	Pg. 53
Capítulo 4 Gastos Sociais e o orçamento público_____	Pg. 70
Capítulo 5. Ciclos eleitorais e os gastos em Saúde e Assistência Social nos municípios fluminenses_____	Pg.86
Capítulo 6. Ideologia, competição política e os gastos em Saúde e Assistência Social nos municípios fluminenses_____	Pg.106
Conclusão. _____	Pg.125
Anexos_____	Pg.129
Referencias Bibliográficas_____	Pg.157

Introdução:

Um dos consensos mais disseminados da globalização aponta para o enfraquecimento do Estado-nação e de suas capacidades frente à mundialização da economia. A base dos argumentos indica que as possibilidades políticas que se apresentam às nações frente ao estágio histórico do capital no século XXI estariam bastante restringidas, tendo em vista a difícil conciliação entre ajuste fiscal, pré-requisito para o recebimento do “selo de confiabilidade” das agências internacionais de rating, bussola dos investidores estrangeiros, e a provisão de políticas sociais universalistas e de amplo escopo, que possam conferir acesso pleno à cidadania a todos os setores da sociedade. Assim, o anúncio do “fim da história” e do “fim das ideologias” foi propagado aos quatro cantos, em tons oraculares.

No entanto, em 3 de outubro de 2010, ano do último censo do IBGE, pouco mais de 111 milhões de brasileiros foram às urnas. O Brasil, como se sabe, é uma democracia com um dos maiores contingentes de eleitores do planeta (135,5 milhões inscritos), atrás apenas da Índia, dos EUA e da Indonésia. Naquela eleição, de um eleitorado potencial de 135,5 milhões, 99,2% estavam alistados, 82,6% compareceram e 75,4% votaram de forma válida. Portanto, o enfraquecimento da “política”, pelo menos do ponto de vista do comparecimento eleitoral, é bastante contestável. O retorno à democracia incorporou à política nacional um grupo expressivo da população há tempos alijado do processo, os analfabetos, ampliando a universalização de direitos políticos e aprofundando, assim, a participação popular.

No que se refere à realidade brasileira, a Constituição Federal de 1988 não só ampliou a cidadania política como lançou os alicerces do que seria o projeto de um novo modelo de provisão de serviços sociais de caráter universalista no país, no intuito de dar soluções para as severas desigualdades socioeconômicas oriundas do passado escravocrata do país. Segundo seu artigo 6: “São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta constituição”. A constitucionalização de tais direitos, com efeito, vem exercendo impactos diretos nas despesas de todos os níveis de governo. Entre os anos de 1997 e 2012, a despesa primária do governo central passou de 14% para 18,3 % do PIB. O mesmo padrão sendo observado

nos estados e municípios, cuja despesa como proporção do PIB em 2011 era 5,8 p.p maior que em 1995 (Mendes, 2014). O gasto primário do governo geral, assim, tem sido de 32,4% do PIB, valor próximo da carga tributária nacional (Borges, 2020).

Portanto, tendo em vista o nosso regime político democrático, a maciça conversão de cidadãos em eleitores, nossa constituição pródiga em direitos, face a uma sociedade civil cada vez mais informada e reivindicativa, com cada vez mais canais partidários e administrativos disponíveis, será que é possível apontar, definitivamente, que as capacidades estatais estão reduzidas e que o desempenho diferencial dos partidos políticos, quando no poder, realmente se tornaram homogêneos frente a dinâmica homogeneizadora do capitalismo internacional? Se pensarmos nas políticas fiscais implementadas pelos governos, há tendências na redução de gastos em políticas sociais, em direção a austeridade reclamada pelos mercados financeiros? Se sim, há alguma variação de acordo com a filiação ideológica do partido ou coalizão governante? A ampliação da cidadania política e a competição partidária atuam como *enforcements* das políticas sociais constitucionalizadas?

São longevos os estudos que buscam captar a interação de variáveis políticas com a condução das políticas econômicas, sejam elas monetárias ou fiscais. William Nordhaus (1975), em estudo de referência, analisou eventuais manipulações, levadas a cabo pelos partidos políticos, dos instrumentos de política pública, a fim de obter um bom desempenho econômico a curto prazo, antes das eleições, com o objetivo de manter-se no poder, com custos a médio prazo, provocando assim uma queda nos indicadores econômicos no período pós-eleitorais. Portanto, o calendário eleitoral seria crucial para o entendimento da lógica econômica. Posteriormente, Rogoff (1990) e Rogoff e Sibert (1988) apresentaram uma revisão do modelo proposto por Nordhaus (1975) e foram os primeiros a apresentar os modelos de ciclos político-orçamentários, nos quais os instrumentos de política fiscal são utilizados para sinalizar a competência do governante. A sinalização da competência do governante, assim, seria feita por modificações na composição orçamentária, aumentando os gastos com maior visibilidade, tais como transferências, consumo e serviços e diminuindo os gastos com investimentos (Vicente e Nascimento, 2012).

A Ideologia política dos governantes também tem grande destaque nas análises que buscam compreender as interações entre variáveis políticas e econômicas. Douglas Hibbs (1977) e Alesina e Rosenthal (1995) fornecem perspectivas teóricas e empíricas exemplares dessa abordagem. De uma perspectiva ideológica, o partido se identificaria, claramente, como representante de um segmento específico da sociedade, caracterizado por suas idiossincrasias econômicas e sociais, e suas preferências em termos de política pública. A institucionalização do sistema partidário seria o nível de organicidade, de enraizamento, dos partidos na dinâmica social.

O objetivo de nossa tese, baseado no suporte teórico dessa literatura, é analisar se há impacto da dinâmica eleitoral e da competição partidária-ideológica sobre a alocação e gestão de recursos orçamentários, mais especificamente nos em saúde e assistência social nos municípios fluminenses¹ entre os anos 2007 – 2018. Portanto, buscamos responder as seguintes perguntas: o calendário eleitoral influencia nas decisões de alocação de gastos em Saúde e Assistência Social? Em ambientes políticos mais competitivos, haveria maior tendência de alocação de gastos nessas políticas? Quando no poder, haveria a tendência de os partidos preservarem compromissos ideológicos, alocando os recursos de acordo com prioridades programáticas ou, inversamente, todos os partidos manipulariam o orçamento única e exclusivamente para ganhar eleições? Partidos de esquerda produzem resultados diferentes dos resultados da direita?

No estudo utilizou-se um modelo de regressão com dados em painel com efeitos fixos. Como se sabe, os dados em painel têm uma dimensão espacial e outra temporal. A inclusão, como variáveis explicativas, de variáveis dicotômicas identificando cada município ou cada ano, tem o propósito de isolar os chamados ‘efeitos fixos’ correspondentes a características específicas de cada um dos municípios ou anos

¹ Portanto, trabalhamos com a população dos municípios fluminenses com serie de dados completos para os anos em análise : São eles: 1) Areal; 2) Armação dos Búzios; 3) Barra do Pirai; 4) Barra Mansa; 5) Belford Roxo; 6) Bom Jesus do Itabapoana; 7) Cachoeiras de Macacu; 8) Cambuci; 9) Cantagalo; 10) Carapebus; 11) Cardoso Moreira; 12) Casimiro de Abreu; 13) Conceição de Macabu; 14) Cordeiro; 15) Duas Barras; 16) Duque de Caxias; 17) Engenheiro Paulo de Frontin; 18) Itaboraí; 19) Itaguaí; 20) Italva; 21) Itaperuna; 22) Japeri; 23) Macuco; 24) Maricá; 25) Mendes; 26) Mesquita; 27) Miguel Pereira; 28) Miracema; 29) Natividade; 30) Nilópolis; 31) Niterói; 32) Nova Iguaçu; 33) Paracambi; 34) Parati; 35) Paty do Alferes; 36) Pinheiral; 37) Pirai; 38) Porciúncula; 39) Porto Real; 40) Quatis; 41) Resende; 42) Rio Claro; 43) Rio das Flores; 44) Rio das Ostras; 45) Rio de Janeiro; 46) Santa Maria Madalena; 47) Santo Antônio de Pádua; 48) São Fidelis; 49) São Gonçalo; 50) São João da Barra; 51) São José de Ubá; 52) São José do Vale do Rio Preto; 53) São Sebastião do Alto; 54) Sapucaia; 55) Saquarema; 56) Sumidouro; 57) Tanguá; 58) Teresópolis; 59) Três Rios; 60) Valença; 61) Varre Sai; 62) Vassouras e 63) Volta Redonda.

(Gujarati, 2011). Trabalharemos com modelo de mínimos quadrados com variáveis *dummies* para efeitos fixos (MQVD). Incluímos, portanto, variáveis *dummy* para cada unidade temporal e espacial trabalhada. As informações de natureza fiscal foram obtidas dos dados das finanças dos municípios brasileiros disponibilizados pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) em seu site. As informações de natureza política serão obtidas através das informações disponibilizadas pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e pelo Tribunal Regional Eleitoral (TRE). Com essas questões em mente, testamos as seguintes hipóteses:

Hipótese 1. Os ciclos eleitorais importam. Nos anos pré-eleitoral e eleitoral, o gasto nas funções orçamentárias Saúde e Assistência Social aumentam. Hipótese 2: No ano pós-eleitoral, essas despesas diminuem, devido a necessários ajustes fiscais. Hipótese 3: Quando no poder, haveria a tendência de os partidos preservarem compromissos ideológicos, alocando os recursos de acordo com prioridades programáticas. Partidos de esquerda gastam mais em Saúde e Assistência Social do que partidos de centro e direita. Hipótese 4: Em ambientes políticos mais competitivos, haveria maior tendência de alocação de gastos em políticas de saúde e assistência social.

No capítulo 1, traçamos um breve sumário de algumas características do sistema político brasileiro, pós-promulgação da constituição federal de 1988, chamando atenção para seus impactos sobre o funcionamento da organização político-administrativa do setor público nacional, tanto no que se às possibilidades de reformas estruturais, como a tributária e a trabalhista, quanto a que se refere a produção de políticas públicas pelos entes federativos. Para se entender a produção de políticas públicas, especificamente, no nosso caso, a produção de políticas sociais de saúde e assistência social, deve-se passar pela dimensão federativa da questão, isso é, a interação entre os entes federados, autônomos, nas relações de financiamento e de prestação efetiva dos serviços. A dimensão federativa, por sua vez, tem estreita relação com a dinâmica partidário-eleitoral.

No capítulo 2, buscamos explorar o papel da Constituição federal na dinâmica das políticas públicas nacionais. Sabe-se que um dos traços marcantes do arcabouço constitucional promulgado pela assembleia constituinte foi a ampliação da jurisdição legislativa sob prerrogativa exclusiva da União. Assim, qualquer gestor que queira implantar uma política pública, não importa o seu teor, tem que se deparar com

prescrições da constituição federal que lhe tiram grande parcela de sua capacidade discricionária. O modelo de constituição brasileiro versa sobre grande quantidade de políticas públicas. Abordamos, portanto, as implicações da constitucionalização de políticas públicas para a atuação dos agentes políticos.

No capítulo 3, buscamos colocar em números três fenômenos políticos interrelacionados que deram novas feições ao ambiente político nacional pós 88. A expansão do voto, a multiplicação de municípios e a proliferação de siglas partidárias. Tais fenômenos, em conjunto, ampliaram sobremaneira a competição dentro do sistema político nacional. São populações inteiras que, incorporadas à vida política institucionalizada através da criação de municipalidades e de partidos políticos, passam a viver sob a égide da constituição e, em última instância, do Estado. Passam, portanto, a ter recursos para pugnar pela efetiva concretização dos direitos fundamentais que lhes são outorgados pela carta magna.

No capítulo 4 mostraremos como processo de estabilização macroeconômica do país, vigente desde a instituição do Plano real, trouxe consigo uma série de leis fiscais, sobretudo a lei de responsabilidade fiscal, que criminaliza práticas que ponham em perigo o equilíbrio do orçamento público, impossibilitando aos municípios de gastarem verbas ausentes em seu balanço orçamentário, ao mesmo tempo em que obriga os gestores a uma série de restrições de ordem fiscal, tanto no período eleitoral quanto ao cumprimento, ao longo de mandatos eletivos, de limites para gastos com pessoal, endividamento, etc. Como relata Pedro Malan (2018), a lei de responsabilidade fiscal e a negociação das dívidas com estados e municípios foi fundamental para o saneamento do sistema financeiro pós hiperinflação. Segundo o ministro da fazenda do governo FHC: “25 de nossos 27 estados e de cerca de 180 municípios que estavam, muitos, pre insolventes, incapazes de arcar com a União”.

No capítulo 5 apresentamos os resultados de nossos testes estatísticos para as hipóteses formuladas. Não encontramos evidências que apontem os ciclos eleitorais como fatores explicativos para variações nos gastos em saúde e assistência social nos municípios fluminenses entre os anos 2007 – 2018. Os anos pré-eleitoral, eleitoral e pós-eleitoral não nos fornecerem indícios para o comportamento nessas rubricas de gastos. Há evidências, contudo, que indicam o impacto do fator tempo e espaço na explicação de

nossa variável dependente. Os “efeitos fixos” para os municípios e para os anos em análise mostraram-se importantes fatores preditivos.

Possível explicação para esses resultados, que desenvolvemos ao longo do capítulo 5, seria o impacto que as leis relativas à disciplina das finanças públicas têm causado na ocorrência do fenômeno dos ciclos político-econômicos dos países. A legislação brasileira expressamente criminaliza condutas características do oportunismo político retratado pela literatura e pesquisado por nós. Além de regras referentes ao controle legislativo, na forma de autorizações, sobre todas as despesas, há uma seção no código penal que versa diretamente sobre assunção de obrigação no último ano do mandato ou legislatura.

No que se refere à análise ideológica, analisada por nós no capítulo 6, encontramos resultados estatisticamente significantes apontando para um gasto de 2% em média a mais em mandatos de partidos de esquerda em políticas de saúde do que partidos de centro e de direita. Em relação a variável dependente assistência social, encontramos resultados estatisticamente significantes apontando para valores inversos aos colocados por nossa hipótese. Os mandatos completos ou os primeiros dois anos de governo de partidos de esquerda nos mostram que houve, em média, 0,5% a menos de gastos nessa área, quando comparados aos anos de partidos de centro e de direita.

Por fim, verificamos a possibilidade de explicar a variação dos gastos orçamentários em saúde e assistência social dos municípios fluminenses através de indicadores relativos à competição política. Utilizamos como indicadores de competição eleitoral a margem de vitória do primeiro para o segundo colocado nas eleições para prefeito e, nas eleições para vereador, usamos o número efetivo de partidos ou *number of effective parties* (NEP). No que se refere à saúde, ambas as estatísticas foram não significativas estatisticamente, com valores do valor-p $> 0,05$. Portanto, não podemos descartar a hipótese nula de que não haja relação entre as variáveis trabalhadas. Observamos, contudo, uma relação estatisticamente significativa no que se refere à relação entre o índice número efetivo de partidos (NEP) e gastos em assistência social. Há uma relação inversa da predita pela nossa hipótese de trabalho. Vemos que, à medida que aumenta o número de partidos efetivos nos municípios, e portanto a competição, há uma redução dos gastos em assistência social.

Em relação ao cotejo de nossos resultados com os de outros pesquisadores do tema, percebemos que há ampla diversidade de resultados referentes ao impacto de variáveis políticas na explicação do comportamento dos gastos públicos, e que as variações dos resultados têm estreita relação com as categorias de classificação das despesas e receitas públicas utilizadas pelo pesquisador, assim como com o âmbito federativo de análise e com o período levado em consideração pelas pesquisas.

Capítulo 1. Sistema eleitoral-partidário e a dinâmica federativa brasileira

“É nas combinações mais frequentes entre características institucionais, e não em sua presença isolada, que a lógica e a especificidade de cada modelo emergem.”

Sergio Abranches (1988)

No presente capítulo, pretendemos traçar um breve sumário de algumas características do sistema político brasileiro, pós-promulgação da constituição federal de 1988, chamando atenção para seus impactos sobre o funcionamento da organização político-administrativa do setor público nacional, tanto no que se às possibilidades de reformas estruturais, como a tributária e a trabalhista, quanto a que se refere a produção de políticas públicas pelos entes federativos. Reformas devem passar pelo legislativo, assim como a implementação de políticas públicas. Para se entender a produção de políticas públicas, especificamente, no nosso caso, a produção de políticas sociais de saúde e assistência social, deve-se passar pela dimensão federativa da questão. A interação entre os entes federados, autônomos, nas relações de financiamento e de prestação efetiva dos serviços. E a dimensão federativa, por sua vez, tem estreita relação com a dinâmica partidário-eleitoral, não só por essa dinâmica instituir os modos de formação das instâncias decisórias, e a força de representação dos estados nos parlamentos federais, como estimula um certo tipo de comportamento parlamentar.

As regras que estruturam a competição eleitoral-partidária determinam como serão ocupados os cargos eletivos. As instituições criam determinados incentivos, premiando certas estratégias e comportamentos, tanto eleitorais quanto parlamentares, em detrimento de outras. Conhecer os incentivos e os constrangimentos engendrados pelas instituições é fundamental para o entendimento das políticas públicas e para possíveis possibilidades de reformas. Nesse capítulo, focaremos na reconstituição de algumas discussões sobre as instituições eleitorais e partidárias, delineando sua importância para o funcionamento do presidencialismo de coalizão e a para a dinâmica federativa brasileira.

É preciso notar que o presidencialismo, a representação proporcional, o multipartidarismo, a votação em lista abertas, o federalismo e outras instituições são aspectos de um conjunto que, tendo suas peças combinadas, conformam o funcionamento

do sistema político nacional. Tais considerações são importantes por nos mostrar que as distintas instituições se interpenetram continuamente, e um sistema político nacional qualquer, sem maiores considerações, dificilmente é comparável a outro. À época da constituinte brasileira, havia uma miríade de prognósticos lúgubres acerca das escolhas institucionais feitas pelos constituintes, no sentido de alertar para o perigo à instabilidade institucional do país que representaria a combinação de presidencialismo, federalismo, bicameralismo, o multipartidarismo e a representação proporcional, e que poderia redundar, com efeito, em um quadro de perene antagonismo entre o legislativo e o executivo, levando a impasses e paralisia decisória. Segundo as palavras de influente artigo de Sergio Abranches, *“Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro”*, nenhuma das democracias bem consolidadas do mundo tinha adotado essa combinação institucional específica em seu sistema político. Diz ele: “Não existe, nas liberais-democracias mais estáveis, um só exemplo de associação entre representação proporcional, multipartidarismo e presidencialismo” (Abranches, 1988).

O cenário macroeconômico que se apresentou ao Brasil, à época da democratização do país e da constituinte de 1988, faz parte de um momento histórico específico da civilização moderna, que tem como símbolo a queda do muro de Berlim, acontecimento histórico crucial, datado de novembro de 1989, anunciando a queda do “socialismo real” e o início da hegemonia do “neoliberalismo”. No plano econômico, os desafios foram inúmeros. As dificuldades haviam começado com a quadruplicação dos preços do petróleo no final de 1973, sendo o Brasil à época um país muito dependente do petróleo importado. Ao mesmo tempo, a elevação das taxas de juros internacionais resultou em vertiginoso crescimento do endividamento externo.

Quando houve a interrupção dos fluxos de empréstimos, o principal desafio era emitir sinais de austeridade para os credores. A agenda que se seguiu foi a da substituição do imposto inflacionário por uma carga tributária alta e sempre crescente, aliada a privatizações, liberalização comercial e redução das barreiras não tarifárias, com a eliminação da proibição de importações. Havia, da mesma forma, pressão de consumidores de bens finais importados, de importadores de insumos e de bens de capital e de exportadores em busca de concessões dos parceiros do Brasil para ampliar o acesso a seus mercados.

No plano das instituições políticas, pode-se dizer que, desde o fim da segunda guerra, as discussões acadêmicas sobre as configurações institucionais mais adequadas aos distintos países proliferaram. Desde o seminal trabalho de Robert Dahl (2012), tem-se procurado a melhor forma de estabelecer sistemas políticos competitivos e inclusivos, que tenham a capacidade de, frente a estruturas econômicas e sociais específicos, formarem um quadro poliarquico onde prevaleçam mecanismos consistentes de *checks and balances* e que possam, por seu turno, garantir a preservação dos direitos de propriedade e os das minorias, instaurando, ao fim e cabo, um Estado de Direito.

À época da redemocratização brasileira, os consensos estabelecidos sobre as melhores configurações institucionais a serem adotadas, de modo a tornar viável a materialização dos princípios liberais e democráticos acima citados, e implementar as reformas econômicas necessárias, baseavam-se, principalmente, na influência do teórico Juan Linz (Limongi, 2006). A ideia central de Linz era que regimes presidencialistas teriam menos probabilidades de proporcionarem estabilidade política, em comparação com os sistemas parlamentaristas. Diz ele: *“the vast majority of the stable democracies in the world today are parliamentary regimes, where executive power is generated by legislative majorities and depends on such majorities for survival (Linz, 1990).”* A imbricação dos poderes, no parlamentarismo, teria a possibilidade de fazer com que os interesses do executivo e do legislativo se coadunassem de forma mais fácil. Nesse sistema de governo, o chefe do governo advém da formação da uma maioria legislativa anterior.

Nos regimes presidencialistas, onde há uma separação muito mais clara entre os poderes, e, principalmente, devido à fonte de suas legitimidades serem distintas e independentes umas das outras, o potencial para o conflito e a paralisia decisória seria muito maior. No parlamentarismo, o executivo “sai” do legislativo. No presidencialismo, os dois “saem” do voto popular. Segundo Fabiano Santos, “Quando em um sistema parlamentar a maioria legislativa é formada por partidos que fazem oposição, o parlamento pode votar uma moção de desconfiança e haver a convocação de novas eleições, ao passo que esta possibilidade não existe no sistema presidencial, isto é, o governo pode sobreviver, mesmo enfrentando uma oposição majoritária no legislativo.”

Diz Linz (1990), *“Perhaps the best way to summarize the basic differences between presidential and parliamentary systems is to say that while parliamentarism imparts flexibility to the political process, presidentialism makes it rather rigid.”* Através de um voto de desconfiança, parlamentos podem ser dissolvidos, havendo a convocação para novas eleições. O já citado artigo de Sergio Abranches (1988), publicado à época da constituinte brasileira, alertava para o perigo à instabilidade institucional do país que representava a combinação de presidencialismo, federalismo, bicameralismo, o multipartidarismo e a representação proporcional, e que poderia redundar, com efeito, em um quadro de perene antagonismo entre o legislativo e o executivo, indo ao encontro do vaticínio de Juan Linz.

O imaginário dos agentes políticos brasileiros, à época, estava em contato não só com os desenvolvimentos e prescrições teóricas vigentes no plano internacional, como também havia, bem presente, as lições do período democrático anterior, i.e., o regime político vigente entre os anos de 1946-1964. Parece ser ponto pacífico, na literatura, que a raiz do problema político que levou ao golpe militar e a interrupção da democracia estava no embate incontornável entre o executivo e o legislativo. “Predominava o diagnóstico de que a crise de 1964 havia sido decorrente da fraqueza do executivo que se tornou presa de um congresso conservador (Figueiredo, 2013).”

O conflito entre os poderes seria fruto de um legislativo excessivamente fragmentado entre as diversas siglas, decorrência do multipartidarismo e da representação proporcional, incapacitando o executivo de ser o eixo gravitacional do sistema político. A adoção, pela constituinte de 1988, dos mesmos procedimentos de formação das instâncias decisória adotados anteriormente, deveria levar, como consequência, aos mesmos impasses. Portanto, as proposições que advogavam o parlamentarismo como o melhor sistema de governo visavam, justamente, remediar uma situação em que o excessivo número de atores, com forças suficientes para se constituírem em pontos de veto para a execução da agenda governamental, poderia constituir-se em empecilho a governabilidade do sistema político.

Para Linz e Abranches, portanto, o presidencialismo de coalizão seria caracterizado pelo alto risco de ingovernabilidade, dependendo a sustentabilidade das alianças do desempenho corrente do governo, o que se torna problemático tendo em vista

que governos estão constantemente sujeitos às intempéries conjunturais com as quais tem que lidar cotidianamente, mediado por um sistema institucional que pouco ajudaria na resolução de questões. Assim, “como o potencial de conflito é muito alto, a tendência é retirar do programa mínimo, ou compromisso básico da aliança, as questões mais decisivas, deixando-as para outras fases do processo decisório”. As decisões importantes, e delicadas, portanto, seriam marginalizadas na agenda pública.

No mesmo sentido falava Bolivar Lamounier (1992): “Chegou-se a década de 1990 com uma estrutura político institucional carregada de generosas intenções democráticas, mas provavelmente imprópria como resposta aos desafios da modernização e perigosa do ponto de vista da governabilidade. Esse modelo combina a fragmentação e a multiplicidade de contrapesos próprias das chamadas democracias consociativas”. Assim, a incorporação da possibilidade de ação de múltiplos atores dentro do sistema político teria gerado, para Lamounier (1992), um cenário demasiado consociativo, que teria como efeito se constituir, na prática, mais para bloquear do que para tomar decisões. O formato institucional adquirido pela federação brasileira parecia apresentar-se, nos requisitos de sua operacionalização, em um entrave de grande monta às reformas de modernização econômica, social e política que o país precisava, urgentemente, atravessar.

Nesse ponto é preciso fazer menção a outro teórico de grande influência, à época da constituinte, e que também emprestou o seu aparato conceitual para diagnosticar o tipo de poliarquia adotado pelo Brasil: Arend Lijphart (1999). O par de conceitos majoritário/consociativo², cunhado por ele, tem por utilidade classificar o conjunto das

² Um Padrão majoritário de governo é aquele no qual o partido detentor da maioria dos votos está no comando; é o tipo de ordenação institucional encontrado em países relativamente homogêneos, em termos étnicos e socioeconômicos (o exemplo típico é o sistema político inglês). O padrão majoritário se caracterizaria por ser exclusivo e competitivo, possibilitando, com efeito, a identificação de programas mais bem definidos aos olhos da opinião pública. A oposição ficaria tolhida do poder enquanto oposição. Algumas de suas instituições típicas seriam: sistema parlamentarista, bipartidarismo, executivo constituído por um só partido, governo centralizado e unitário e constituições flexíveis, que podem ser mudadas por simples maiorias. Nas considerações de Lijphart (1999), em países heterogêneos um governo majoritário seria um governo não democrático, pois minorias teriam, continuamente, seu acesso negado ao poder, sentindo-se, com efeito, discriminadas e excluídas das tomadas de decisão. O modelo consociativo, por outro lado, se caracterizaria pela busca do maior consenso possível. Esse padrão de organização do poder político seria mais típico em países heterogênicos, seja essa heterogenia expressa em termos socioeconômicos, étnicos, religiosos, etc. O sentido do modelo seria incluir a possibilidade de participação do maior número de atores possíveis, viabilizando a participação e o estabelecimento de compromissos entre o maior número de segmentos sociais possíveis, i.e., o sistema político de teor consociativo se caracterizaria por um elevado número de checks and balances, de modo a conformar um ambiente institucional com um número considerável de veto points. Dentre as principais instituições

poliarquias modernas de acordo com o padrão de governabilidade engendrado pelo conjunto de suas instituições, indicando o modo como o poder é exercido dentro de um sistema político específico. Assim, a vantagem fundamental advogada em relação ao modelo majoritário estaria na sua melhor capacidade de “governabilidade”, entendida como a capacidade do governo implementar sua agenda, de forma mais eficiente e eficaz. A vantagem do paradigma consociativo, por seu turno, estaria posta na “representatividade”, no controle das maiorias e na “deliberação” das políticas públicas entre as principais forças políticas.

Durante a década de 1980, os argumentos e o apoio a favor do modelo consociativo teriam se multiplicado, ao longo das recém-inauguradas democracias. Um dos motivos da adoção de suas instituições pelos constituintes brasileiros seria que as instituições que formam um padrão consociativo de governo seriam aquelas que, idealmente, seriam mais “democráticas”, formando um ambiente institucional no qual o poder da maioria estaria estrangido o máximo possível pelo acesso ao sistema político que as minorias haviam adquirido, e qualquer proposição em favor de uma maior celeridade no exercício do poder seria visto, pelo contrário, como entulho do autoritarismo.

No entanto, para além do endosso internacional que recebeu o consociativismo, o questionamento que vem acompanhando esse paradigma governamental, e tem sido pertinente para o caso brasileiro, é o nível de eficácia que o sistema político é capaz de lograr frente aos desafios impostos pela complexidade da dinâmica contemporânea da economia. Em uma econômica globalmente conectada, as estruturas econômicas devem ajustar-se aos impulsos externos o mais rápido possível, de modo que os elementos que compõem o sistema produtivo, sejam eles as onerações tributárias, os encargos trabalhistas e, mesmo, a necessidade de capacitação da infraestrutura do território, estejam aptos a responder, prontamente, às oportunidades e aos desafios colocados pela macroeconomia. Nesse sentido, um sistema econômico que esteja excessivamente travado pela dinâmica morosa de um sistema político pode representar perda de eficiência

típicas desse modelo estão: Sistema presidencialista com divisão de poderes, multipartidarismo associado a governos de coalizão, Federalismo, Constituição escrita com preservação dos direitos das minorias, entre outros. (Lijphart, 1999).

para a economia de um dado país, com consequências para as condições de vida da população.

Tendo em vista essas considerações, pertinente é a assertiva de Alfred Stepan (1999), que aponta que um dos componentes essenciais de uma democracia duradoura é, justamente, sua eficácia. Assim, diz o autor, “a consolidação democrática é beneficiada quando se dedica atenção a três valores nucleares: liberdade, igualdade e eficácia, de modo tal que nenhum deles seja negligenciado e todos se reforcem mutuamente”. Portanto, se um sistema político se encontra emperrado, de modo a não conseguir resolver os problemas, de diversos teores, que lhe são postos, cotidianamente, isso tem um impacto direto na sua capacidade de implementação de políticas públicas, sejam elas redistributivas ou regulatórias.

Elencado como um os principais elementos a constituir-se como entrave a governabilidade da União, o sistema partidário-eleitoral brasileiro tem sido alvo de inúmeras críticas, que veem no atual arranjo uma instancia de difusão de lógicas individualistas, paroquialistas, centradas em um fisiologismo que, alguns diriam, tem se tornado uma característica imanente ao próprio sistema, algo que estaria devidamente impresso em seu DNA. O suposto funcionamento regionalista das instituições partidárias e eleitorais exerceria claros impactos na dinâmica intergovernamental, e a conexão entre o funcionamento do sistema partidário-eleitoral e a dinâmica federativa, com efeito, está presente em grande parte das pesquisas sobre a segunda temática.

Mainwaring e Liñan (1998) mostraram que algumas regras institucionais adotadas pelos constituintes levariam os parlamentares atuantes no congresso nacional a adotar estratégias localistas, divergindo dos líderes partidários caso esses tentassem a nacionalização dos programas partidários. “Com listas fechadas, os líderes partidários determinam em que ordem os candidatos se elegem. No Brasil, inversamente, o sistema de lista aberta para a Câmara dos Deputados encoraja o candidato a cultivar individualmente seu próprio eleitorado (Mainwaring e Linan, 1998)”.

A votação em listas abertas seria um dos elementos problemáticos dessa composição. Como se sabe, se as listas eleitorais fossem fechadas, os partidos decidiriam de antemão a ordem dos candidatos a serem eleitos, aumentando seu poder de influência

sobre a atuação dos mesmos. Segundo seus críticos, a lista aberta adotada no Brasil contribui imensamente para o comportamento individualista dos candidatos, revertendo a relação de dependência idealmente desejada. Com esses estímulos institucionais, os deputados federais e senadores teriam incentivos para atuar de forma individualista, favorecendo seus interesses políticos pessoais em detrimento de projetos nacionais mais amplos.

As regras eleitorais também se fazem centrais por determinam como se formam as instâncias decisórias. Estabelecem os critérios de alocação das cadeiras no congresso nacional e nas assembleias legislativas, o que se torna um elo importantíssimo na explicação da relação entre partidos, eleições e federação. Como aponta Braga (2006), com a exceção das disputas presidências, todas as outras contendas se desenrolam no plano das unidades subnacionais.

...o fato de o sistema político ter um polo gravitacional muito importante nos estados, pois quase todas as eleições são decididas nas unidades federativas, exceto a presidencial, não é porque os partidos sejam regionais e inconsistentes programaticamente, ou ainda porque os políticos brasileiros sejam individualistas e provincianos. O sistema partidário funciona assim porque é da lógica do sistema institucional, ou seja, diante dessa estrutura de competição política do país, as estratégias de sobrevivência de qualquer partido passam pela disputa eleitoral nos estados (Braga, 2006).

Stepan (1999), em importante trabalho conceitual sobre o federalismo, constrói um modelo no qual os países federalistas existentes são classificados segundo a medida na qual as unidades subnacionais têm possibilidades de constranger ou habilitar a ação do centro, do *demos*, sobre suas próprias ações. Segundo suas categorias de análise, as poliarquias modernas poderiam ser localizadas em um continuum que iria dos extremos “*demos constraining*” até o “*demos enabling*”. Para operacionalizar tal modelo, o autor elenca algumas variáveis que nos permitiriam empreender tal classificação. Uma das variáveis-chave identificadas pelo autor, como capaz de dirimir a independência das unidades subnacionais em relação ao centro, seria a organização nacional dos partidos, sua disciplina e o grau de abrangência de suas decisões.

The more political parties are disciplined parties whose incentive systems, especially concerning nominations, privileges polity-wide interests over provincial and local interests, the more politywide parties can mitigate the inherent demos-limiting characteristics of federalism (Stepan,1999, pg.53).

O modelo de Stepan (1999) também apontou, como uma variável importante para o robustecimento de um modelo federativo qualquer, o tornando mais descentralizado, seria o grau de sobre-representação dos estados menos populosos e mais pobres. Para Cláudio Couto (1997), a ideia de contrapor o poder político ao poder econômico tem levado, no caso brasileiro, ao paroxismo, discrepâncias essas notadas também por Anastasia e Nunes (2006). Historicamente, no Brasil, as regiões menos desenvolvidas economicamente têm tido, como contrapartida de seu atraso em relação às regiões mais ricas do país, a sua representação política ampliada para além do que a proporcionalidade direta de sua população sugeriria. A diferença entre a quantidade necessária de votos para eleger candidatos ao mesmo cargo, em diferentes estados, é temática corrente na literatura.

Um agravante é que tal disparidade não se daria apenas no senado, que seria, supostamente, a casa que representaria as regiões, enquanto a câmara dos deputados teria por função atuar na base da premissa: “um cidadão, um voto”. A constituição brasileira, por estabelecer um mínimo de oito cadeiras e um máximo de setenta cadeiras para cada estado na câmara dos deputados, acaba exacerbando ainda mais a disparidade da representação das unidades subnacionais no centro. Exemplo clássico do primeiro tema é o das disparidades entre São Paulo e Roraima. Enquanto um Deputado Federal representa 72 mil habitantes de Roraima, um Deputado Federal pelo estado de São Paulo representa 650.500 habitantes. Portanto, quase dez vezes mais.

O fenômeno da sobre-representação também se expressa no âmbito municipal, na eleição de prefeitos e vereadores. Entre 1988 e 2000, 1438 novos municípios foram criados, 25% da totalidade de municípios existentes à época, gerando, dessa forma, novas prefeituras e câmaras municipais. Dados recentes do IBGE sobre os municípios brasileiros lançam luz sobre a questão. Em 2019, pouco mais da metade da população brasileira (57,4% ou 120,7 milhões de habitantes) se concentra em apenas 5,8% dos

municípios (324 municípios), que são aqueles com mais de 100 mil habitantes. Já os 48 municípios com mais de 500 mil habitantes concentram quase 1/3 da população (31,7%, ou 66,5 milhões de pessoas). Juntos, os 17 municípios brasileiros com população superior a um milhão de pessoas somam 46,1 milhões de habitantes, ou 21,9% da população do Brasil. Por outro lado, na maior parte dos municípios (68,2%, ou 3.670 municípios), com até 20 mil pessoas, residem apenas 15,2% da população do país (32,0 milhões de pessoas).

Dados simples nos dão evidências claras: a maior parte dos municípios brasileiros não é onde está a maioria da população. A multiplicação de municípios, portanto, contribui para as distorções que representam a princípio central da democracia, “uma pessoa, um voto”. Em algumas regiões do país, o voto de um cidadão “vale mais”. Esses números se tornam mais interessantes quando percebidos pelo prisma da representação política. Segundo Peixoto (2011), os 3.269 municípios com até 10.000 eleitores elegeram, em 2008, 56,6% dos vereadores (29.423), ou seja, os 12,7% dos eleitores que residem nos menores municípios elegem mais da metade dos vereadores brasileiros. Pelo lado oposto, os eleitores que votam nos municípios com mais de 100.000 eleitores (45% do total de eleitores) elegem apenas 5,3% total dos vereadores.

A diferença entre a quantidade necessária de votos para eleger candidatos ao mesmo cargo em diferentes estados e municípios acaba por atribuir "pesos" diferentes para os votos dos eleitores, tendo em vista que o voto do eleitor em algumas circunscrições acaba "valendo mais", violando, portanto, a igualdade que deve prevalecer num regime democrático. Segundo o ministro do STF, Luis Roberto Barroso (2009), em um de seus escritos, “Uma grave crise no sistema representativo compromete a legitimidade democrática das instituições legislativas.” Portanto, legislações produzidas por representantes de minorias populacionais podem, plausivelmente, estar em desacordo com os interesses da maioria dos cidadãos. Maiorias políticas não representam necessariamente a maioria dos cidadãos.

Influente trabalho sobre o federalismo brasileiro é o livro de Fernando Luiz Abrucio, “*Os barões da federação*”. O texto direciona seu diagnóstico no sentido de explicitar os elementos determinantes do fortalecimento excessivo adquirido pelos governadores na federação brasileira, e sua influência no comportamento dos parlamentares federais. O período de sua pesquisa compreendeu sobretudo os eventos

ocorridos entre 1991 e 1994. Para Abrucio (1998), o poder dos governadores de estado aumentou devido sobretudo à baixa incidência dos mecanismos de *accountability* sobre suas ações, com poderes legislativos e tribunais de contas, por exemplo, pouco institucionalizados e autônomos frente a atuação do poder executivo. O presidente da república, por contraste, conta com um congresso bicameral e um sistema de *accountability* horizontal, quantitativa e qualitativamente muito superior ao ambiente institucional no qual atua o governador de estado.

Ao mesmo tempo, os recursos de patronagem adquiridos por esses atores no novo regime, principalmente os bancos públicos estaduais, os transformavam em peças fundamentais no jogo político brasileiro. Eram aliados dos quais não se poderia prescindir o apoio. O poder dos governadores de estado seria um poder não republicano, isso é, um poder não constrangido por leis. Portanto, tal cenário seria mais um fator de atração dos legisladores federais para o âmbito local, reforçando o padrão de socialização caracteristicamente localista da política nacional. Para além dessas debilidades institucionais existentes no âmbito estadual, variáveis fundamentais para o entendimento de como se processa a conexão eleitoral são de teor socioeconômico.

O estudo do impacto das condições socioeconômicas no processo político brasileiro, com efeito, é longo. Vitor Nunes Leal (2012), no seu clássico livro de sociologia política “*Coronelismo, enxada e voto*”, nos dá indicações claras dos “efeitos perversos” que podem ser engendrados pela combinação de instituições políticas modernas com um ambiente socioeconômico tradicionalista, marcado pelas lealdades e dependências pessoais, tornando improváveis a realização de princípios centrais da democracia representativa, como a deliberação e a participação, levando a uma inevitável deturpação do princípio da representação política.

Não obstante o Brasil de finais do século XX e início do século XXI já não seja aquele retratado por Leal, em termos do ruralismo e do isolamento de grande parte da população, uma das peças centrais de sua análise, a dependência econômica dos municípios interioranos, e seu impacto no sistema político, ainda mantém posição de destaque nas formulações da ciência política e da sociologia contemporâneas. O livro de Abrucio (1998), ao qual temos feito referência, tem os alicerces de suas proposições assentadas na dependência financeira da qual padece grande parte dos municípios

brasileiros, resultando na imposição de condicionamentos incontornáveis a ação estratégica dos legisladores, que, especializados em atrair verbas para redutos eleitorais específicos, necessitariam cair nas graças do governador, *locus* dos recursos desejados, tendo em vista alcançar o seu objetivo de reeleger-se. Portanto, a conexão eleitoral funcionaria de modo que os governadores de estado, sendo os atores políticos com maior possibilidade de manuseio de recursos discricionários, ao mesmo tempo em que relativamente infensos aos mecanismos de *accountability* horizontal, deveriam ser cortejados pelos legisladores, sempre dispostos a agradar-lhes, sendo favoráveis a toda e qualquer matéria de seu interesse, mesmo que, desse modo, possam se colocar contra interesses nacionais.

A atuação paroquialista tem sido difundida como sendo o diagnóstico consensual, nos diversos meios, acerca do comportamento parlamentar brasileiro. O impacto de tal atuação sobre o debilitamento do sistema partidário, o prejuízo trazido à consolidação das siglas partidárias e de suas agendas programáticas, também teriam se tornado igualmente claros como consequência lógica de tal atuação. Tal *modus operandi* dos congressistas levaria a existência de um fenômeno identificado e definido pela literatura norte americana como “modelo do segredo ineficiente (MSI)” (Shugart e Carey, 1992).

We have been discussing a cluster of presidential regimes in which congressional elections are or were conducted mainly around the provision of locally targeted expenditures promised and delivered by candidates and congress members who have considerable autonomy from national leadership, a form of politics we have branded as inefficient. (Shugart e Carey, 1992).

Segundo tal perspectiva, o eleitor não teria condições de estabelecer distinções nítidas entre a identidade dos candidatos, tendo em vista que esses não teriam, em seu histórico, uma atuação conectada com a formulação e implementação de políticas públicas de escopo nacional, ao mesmo tempo em que não guardariam uma adesão programática a certas concepções normativas de organização da sociedade, vinculada a um projeto político partidário específico, tornando cada vez mais opacas as distinções que podem ser demarcadas entre as opções disponíveis no mercado eleitoral.

No entanto, a vigência do MSI no sistema político brasileiro está aberta a interpretações divergentes. Segundo Amorim Neto e Santos (2003): “O segredo ineficiente decorre sobretudo da interação de dois fatores institucionais: um Executivo dotado de fortes poderes legislativos e líderes partidários com baixa capacidade de controle sobre seus liderados”. Nesse segundo ponto estabelece-se a controvérsia. O clássico trabalho de Figueiredo e Limongi (2001) representou um divisor de águas nos estudos sobre o legislativo, centrando sua análise nas relações com o poder executivo em sua face parlamentar, na lógica de tramitação de projetos de lei e no funcionamento dos trabalhos em geral, e o papel exercido pelos partidos como mediadores dessa relação, através do colégio de líderes, com seu poder de requerer tramitação das matérias em caráter de urgência e o de nomear e destituir os membros de suas bancadas para as comissões. Dizem os autores, em relação às capacidades dos líderes: “os recursos legislativos a disposição dos líderes partidários para comandar suas bancadas foram ampliados pelos regimentos internos.”

As prerrogativas legislativas com as quais conta o presidente da república federativa do Brasil, sob a vigência da constituição de 1988, no entanto, se coadunam com a primeira característica do *modelo do segredo ineficiente*. Assim, “...a constituição de 1988 manteve as inovações constitucionais introduzidas pelas constituições escritas pelos militares com vistas a garantir a preponderância legislativa e maior presteza a consideração de suas propostas legislativas (Figueiredo e Limongi, 2001)”. O poder de editar medidas provisórias e a exclusividade legislativa em determinadas áreas de política pública, como matérias orçamentárias e administrativas, dentro outras capacidades, conformam um ambiente institucional amplamente distinto daquele existente durante o regime vigente entre os anos 1945 – 1964, subjacente em muitas análises contemporâneas sobre a multiplicidade de pontos de veto existentes no sistema político pós redemocratização. Vale a transcrição do trecho da constituição federal de 1988:

SEÇÃO II. Das Atribuições do Presidente da República. Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República. III – iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Constituição. VI – dispor, mediante decreto, sobre: a) organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos; b) extinção de funções ou

cargos públicos, quando vagos. nomear os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, promover seus oficiais-generais e nomeá-los para os cargos que lhes são privativos; XIV – nomear, após aprovação pelo Senado Federal, os Ministros do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores, os Governadores de Territórios, o Procurador-Geral da República, o presidente e os diretores do banco central e outros servidores, quando determinado em lei; XV – nomear, observado o disposto no art. 73, os Ministros do Tribunal de Contas da União; XVI – nomear os magistrados, nos casos previstos nesta Constituição, e o Advogado-Geral da União; XXVI – editar medidas provisórias com força de lei, nos termos do art. 62.

Ao mesmo tempo, as regras de ocupação das funções de organização dos trabalhos legislativos, como a composição da mesa diretora, por basearem-se em princípios de proporcionalidade partidária, contribuem para a centralização e concentração do processo decisório, aglutinando as forças políticas. O que se percebe, desse modo, é que o comportamento individualista e localista dos parlamentares, apregoado por tantos, não encontraria espaço para expressar-se dentro do congresso nacional, ao mesmo tempo em que a irrelevância dos partidos políticos no sistema político brasileiro se mostra uma formulação envolta em grandes controvérsias.

Segundo os dados coletados e analisados por Figueiredo e Limongi (2001), que abrangem o período de 1989 – 1994, o percentual de leis aprovadas, que foram de autoria do executivo, excede em muito o percentual de aprovação das leis de autoria do próprio legislativo. O tempo médio de tramitação das propostas, e a maior celeridade verificada nas que são provenientes do executivo, também é um indicador robusto de sua primazia dentro do processo legislativo. Dizem os pesquisadores: “...referente ao tempo médio das leis que tramitam sequencialmente nas duas casas, mostra que o legislativo demora cerca de três vezes mais para aprovar as leis por ele próprio apresentadas do que as leis propostas pelo executivo (Figueiredo e Limongi, 2001)”.

Não obstante, como os autores mesmos observam, deve haver uma matização na interpretação dos dados, no sentido de que muita da legislação enviada pelo executivo ao congresso já está previamente negociada, ao passo que as proposições dos parlamentares devem percorrer o escrutínio de seus pares, tornando a tramitação de suas matérias mais

morosa. Todavia, o que parece claro é que a consolidação das bases da negociação do executivo com o legislativo, mediada pelas lideranças partidárias, parecem ter se mostrado sólidas o suficiente para pôr sérias dúvidas sobre a dificuldade de governabilidade e a perene possibilidade de conflito entre os poderes, que tantas discussões provocaram.

Marta Arretche (2012), ao investigar a capacidade das unidades subnacionais em impor seus interesses nas arenas centrais, isso é, buscando o entendimento sobre qual a medida em que os legisladores nacionais atuavam em termos estadualistas, ao invés de partidários, também chegou a resultados que interpelam os proponentes da existência de um Modelo do Segredo ineficiente na atuação dos congressistas brasileiros. Através da observação da tramitação de todas as propostas legislativas que afetaram os interesses das unidades subnacionais de 1989 a 2009, subtraindo-lhes autonomia, na câmara dos deputados e no Senado, a autora chegou à conclusão de que o pertencimento partidário é o principal fator explicativo do comportamento parlamentar das bancadas estaduais, mesmo em matérias que afetavam diretamente os interesses das unidades subnacionais, resultados que exploraremos melhor no próximo capítulo. Diz ela: “O pertencimento partidário é o principal fator explicativo do comportamento parlamentar das bancadas estaduais na tramitação de matérias que afetem os interesses das unidades constituintes.”

Outro fator de suma importância para o estabelecimento da consolidação partidária, atestando sua relevância no sistema político e sua progressiva institucionalização, é o acesso aos recursos de patronagem que a redemocratização vem garantindo aos partidos e às unidades subnacionais. A instauração do novo regime, marcado pelas possibilidades institucionais de expressão da pluralidade partidária, não apenas teria fragmentado a representação partidária, como argumentavam alguns, mas também possibilitado o acesso dessa pluralidade ao sistema decisório, o que, em última instância, traria consequências decisivas para as possibilidades de consolidação e estabilização dos partidos políticos. A necessidade de se governar com o apoio de coalizões, nesse sentido, oferece a brecha necessária para que os partidos possam acessar o sistema administrativo, de modo que a alocação de ministérios e secretarias, obedecendo a critérios de apoio político, redunde na solidificação das estruturas partidárias. Assim, “...a natureza partidária das equipes de governo mostra que os partidos são agentes centrais do funcionamento dos governos do período (Meneguello, 1998)”.

A pesquisa de Rachel Meneguello, no período compreendido entre 1985 – 1997, nos mostra que as considerações do executivo, na formação de seus ministérios, devem levar em conta tanto a representação eleitoral conquistada pelos partidos nos pleitos em disputa quanto a força dos governadores de estado. Diz a autora: “a lógica de coalizões no caso brasileiro reflete o fator partidário parlamentar, bem como o fator regional, e é também produto da capacidade de absorção e de resolução pelo poder executivo de pressões políticas de origens variadas.” A distribuição do acesso e da participação nos recursos do aparelho estatal, com efeito, é uma tentativa de internalizar, dentro do executivo, as clivagens mais relevantes atuantes na sociedade, sendo provável que atores com maior capital político sejam contemplados com os ministérios e as secretarias mais relevantes dentro do portfólio administrativo disponível.

O controle regular de ministérios preferenciais – de gastos e de clientela – confere aos partidos valiosos recursos de organização, que abrangem o acesso aos recursos estatais, a formação e a composição das burocracias públicas por quadros partidários e a definição de redes estruturadas em nível local e regional onde se atingem as clientelas das políticas implementadas (Meneguello, 1998).

A participação no sistema administrativo permite aos agentes partidários, mediante o acesso aos recursos que lhes são outorgados, a constituição de uma maior capilaridade dentro dos territórios, que tem como consequência lhes permitir sustentar sua influência sobre as bases sociais que os elegem, sem a necessidade de mediadores, como por exemplos os governadores de estado. Dessa forma, a existência de “territórios” dentro da administração pública, com o perene controle de alguns partidos e alguns estados sobre áreas específicas de política pública, é um fenômeno importante presente na literatura, que matiza proposições que diagnosticam a fragilidade institucional dos partidos e a atuação atomista dos agentes políticos.

Antes de chegarmos ao fim da exposição sobre alguns condicionantes do comportamento parlamentar, gostaríamos de expor os argumentos de mais alguns trabalhos de importantes acadêmicos da área, que também se dirigem ao questionamento do teor paroquialista e anti-partidário da atuação dos legisladores brasileiros. Em artigo de 2003, Amorim Neto e Santos buscaram revisitar o “modelo do segredo ineficiente”, já

aludido aqui, testando empiricamente algumas de suas formulações centrais. Os principais resultados de sua pesquisa nos mostram que a maior parte da produção legislativa dos deputados brasileiros tem abrangência nacional e traz mais benefícios do que impõe custos, versando quase sempre sobre questões sociais, matizando muitos dos consensos estabelecidos sobre a generalização de práticas fisiológica.

Nossos dados incluem todos os 269 projetos de lei apresentados por deputados e transformados em lei entre 1985 e 1999, bem como os 1.291 projetos de lei propostos em 1995. O estudo examina quem propôs o quê em 1995 e identifica os atributos dos deputados que conseguiram aprovar suas propostas no período de 1985 a 1999... Os principais achados desse estudo são que a maior parte da produção legislativa dos deputados brasileiros tem abrangência nacional, traz mais benefícios do que impõe custos e trata de questões sociais (Amorim Neto e Santos, 2003).

Para Amorim e Santos, as pesquisas também não estavam dando a devida atenção ao alinhamento partidário na proposição dos congressistas. A visão demasiado atomística do processo político, com efeito, obscurece o comportamento divergente dos legisladores pertencentes à oposição, quando contrastado com o dos pertencentes à coalizão governista. Os governistas, segundo seus resultados, tenderiam a apresentar menos projetos de alcance nacional do que os legisladores de oposição. Perante a necessidade de marcar uma diferença perante o eleitorado, os políticos fora da coalizão governista se veriam incentivados a propor políticas públicas de abrangência nacional, gerando, assim, uma certa “eficiência” dentro do modelo.

Nessa mesma linha, de acordo com Pereira e Muller (2003), o espaço aberto ao congresso, em eventuais tentativas de alocação de recursos orçamentários em seu proveito, é amplamente limitado. O congresso, segundo a constituição, só poderia influir nos recursos da rubrica “investimentos”, que correspondem por apenas 1% a 2% de todas as receitas orçamentárias. Portanto, a maior parte da composição do orçamento está fora do alcance das emendas parlamentares. Além disso, o poder executivo, no Brasil, tem se valido, como apontam os autores citados nesse parágrafo, da não sincronia efetiva entre arrecadação e dispêndios, prevista na Lei orçamentária anual (LOA), o que lhe permite

contingenciar a execução de recursos, executando as emendas parlamentares que lhe convém, premiando ou punindo aliados e inimigos políticos.

As regras determinam que o Congresso só pode influir nos recursos da rubrica investimentos, que tem respondido por apenas 1% a 2% de todas as despesas orçamentárias. Isso quer dizer que os parlamentares, na realidade, têm muito pouca influência no orçamento total. A maior parte dos itens está não só além do alcance das emendas dos parlamentares, como a parcela que pode sofrer emendas é rigidamente controlada pelo Executivo (Pereira e Muller, 2003).

Outra consideração importante ao MSI foi a identificação de perfis distintos de parlamentares, principalmente no que se refere à composição social de suas bases de apoio, o que tem como implicação a adoção, pelos mesmos, de diferentes posturas no exercício de seus mandatos. Ainda que os candidatos a cargos no legislativo busquem atrair votos em todas as regiões de seus estados, alguns candidatos têm uma dominância maior em certas circunscrições, enquanto outros têm uma votação mais dispersa pelo território, o que tem claros impactos em suas estratégias políticas.

Na mesma linha de raciocínio, Desposato (2006) nos mostra que a predileção por bens privados ou públicos³ varia de acordo com as condições demográficas existentes dentro dos ambientes eleitorais diversos oferecidos pelos estados brasileiros. Variáveis como percentual da população rural e taxa de alfabetização são importantes para a caracterização do tipo de mercado eleitoral no qual atuam os legisladores. Portanto, a suposição de haver um “padrão único” de comportamento congressional parece ser algo que, de modo algum, pode ser tido como certo. Diz ele: “Nas pesquisas que venho realizando, por exemplo, existem evidências de que o tipo de mercado eleitoral determina a força do sistema partidário, os níveis de conflito executivo-legislativo e o grau de profissionalização dos membros do legislativo (Desposato, 2006).”

³ Bens privados são, ao mesmo tempo, rivais e exclusivos, enquanto bens públicos são não-rivais e não-exclusivos, sendo que rivalidade refere-se a bens cujo consumo reduz a quantidade do bem disponível para os demais integrantes da sociedade. No entanto, entre esses dois extremos, existem diversas matizes, podendo-se destacar dois tipos importantes: os bens públicos locais e os bens de clube. Os primeiros são teoricamente bens públicos puros, mas seu impacto físico restringe-se a um região específica, São exemplos e bens de clube políticas de ações afirmativas, direitos e benefícios de trabalhadores sindicalizados e aumentos salariais para servidores públicos (Desposato, 2006).

Capítulo.2 A Constituição de 1988 e as Políticas Públicas

“Argumento que, a despeito de sua reiterada presença na produção acadêmica sobre o Brasil, as instituições propriamente federativas têm sido solenemente ignoradas. Os avanços teóricos e analíticos no campo dos estudos legislativos acabaram por produzir uma superposição conceitual entre a União e o presidente, de tal sorte que o federalismo acabou por ser definido ‘como um jogo de barganhas entre o presidente e os estados’..”

Marta Arretche, 2013

A proliferação dos estudos legislativos na ciência política brasileira, com sua ênfase nas tendências que estruturam as relações entre os poderes executivo e legislativo, seus impactos no comportamento congressual, o papel dos partidos nessas relações, e a extrapolação de suas conclusões para as relações federativas, talvez possam ter deixado obscurecido, como sugere Arretche (2013), algumas dimensões relevantes da dinâmica do federalismo brasileiro. Há que se distinguir o presidente da República da União. Necessário notar que o federalismo, traço institucional historicamente constitutivo do sistema político brasileiro, tem sua dinâmica possibilitada por uma multiplicidade de instituições que o viabilizam, decorrência das distintas capacidades que as unidades subnacionais podem desempenhar autonomamente.

Se atentarmos para a lógica de funcionamento dessas distintas capacidades, com efeito, como as regras de representação das unidades federativas nas arenas decisórias nacionais, ou a distribuição de recursos tributários e fiscais, ou então a distribuição de competências na provisão de serviços públicos, perceberemos que, se um estado federativo implica, necessariamente, a convivência de unidades políticas autônomas, isto é, um governo central convivendo com unidades federativas independentes, o exercício dessa autonomia é caracterizado por referir-se a distintas dimensões de convivência das unidades constituintes, cada uma com sua própria lógica, relativamente independente. Falleti (2006), ao elaborar uma taxonomia que pudesse dar conta dos tipos de autoridade que os governos subnacionais poderiam adquirir, estipulou três categorias:

- ➔ Autonomia administrativa. Engloba o conjunto de políticas que transferem a administração e a provisão de serviços sociais como educação, saúde, assistência social e moradia aos governos subnacionais. A descentralização administrativa

pode acarretar a transferência da autoridade na tomada de decisões sobre essas políticas, mas esta não é uma condição necessária. Se receitas são transferidas do centro para cobrir os custos de administração e provisão de serviços sociais, a descentralização administrativa é financiada e coincide com a medida de descentralização fiscal. Se os governos subnacionais financiam esses custos com receitas próprias preexistentes, a descentralização administrativa não é financiada.

- ➔ **Autonomia fiscal.** Refere-se ao conjunto de políticas desenhadas para aumentar as receitas ou a autonomia fiscal dos governos subnacionais. As políticas descentralizadoras fiscais podem assumir diferentes formas institucionais, como o aumento de transferências do governo central, a criação de novos impostos subnacionais ou a delegação da autoridade para cobrar impostos anteriormente cobrados pela esfera federal.

- ➔ **Autonomia política.** É o conjunto de emendas constitucionais e de reformas eleitorais desenhadas para abrir novos espaços – ou acionar espaços existentes, mas não utilizados ou ineficazes – para a representação das sociedades subnacionais. A descentralização política transfere autoridade política ou capacidades eleitorais para autores subnacionais.

As unidades constituintes, por terem seu espaço de autonomia vinculado à dimensão específica de política pública a qual estejamos nos referindo, vê sua margem de ação ser ampliada ou reduzida dependendo da *issue area*. Outra questão importante, nesse sentido, é perceber que a margem de ação dos governos subnacionais, o espaço de sua autonomia, mesmo se tratando de uma dimensão específica de sua incumbência, não está congelada no tempo. Como posicionamento metodológico, se faz necessário não só entender a dinâmica federativa pelo prisma da multiplicidade de âmbitos nos quais ela opera, mas, sobretudo, entendê-la sob a perspectiva de sua sujeição a constantes mudanças incrementais, que alteram a lógica de seu funcionamento.

Na história recente do Brasil, nós vimos mudanças constitucionais com impacto federativo decorrerem da legitimidade política angariada pelo executivo federal após a estabilização da economia lograda pelo plano real, alterando, assim, o estado da autoridade sobre grande parte das áreas de política pública, seja tendendo para o

fortalecimento da capacidade de coordenação do governo federal ou, ao contrário, se direcionando no sentido de uma maior capacidade burocrática e administrativa dos governos subnacionais, tornando-os aptos a ser executores mais eficientes de serviços públicos.

A propensão à mudança institucional, nesse sentido, parece se inscrever na própria configuração assumida pela carta constitucional de 1988. Como notou Celina Souza (2008), os constituintes, cômicos do “momento crítico” no qual atuavam, que enfraquecia a possibilidade de consensos sólidos, optaram por um modelo de mudança constitucional comparativamente pouco rígido, autorizando, tacitamente, aos futuros governantes, promoverem mudanças que pudessem aumentar a capacidade de adaptação institucional do país aos contextos macroeconômicos e geopolíticos existentes. A constituição federal brasileira, tanto em seu aspecto formal quanto material, constitui elemento central da análise acadêmica que busca entender o modo de funcionamento do sistema político nacional.

A CF88 foi promulgada sob o paradigma do neoconstitucionalismo, vertente jurídica que se afasta do antigo positivismo, reconciliando o âmbito do direito com a moral e a política, consideradas, por muito tempo, ramos autônomos e distintos da vida social, incomunicáveis com as decisões jurídicas. Constituição cidadã, dirigente, foi pensada como um verdadeiro veículo de mudança social, que teria a capacidade não só de restituir a democracia por 21 anos ceifada, como atenuaria o passivo social de nossa sociedade com expressiva parte de nossa população.

A CF 88 instituiu direitos, individuais e coletivos, e mecanismos garantidores da efetividade desses direitos. Não só ampliou os procedimentos à disposição da sociedade, para acessar o judiciário, como alargou, sobremaneira, a capacidade do poder judiciário de sancionar suas decisões. Ronald Dworkin e Robert Alexy são considerados os grandes influenciadores do atual estágio neoconstitucionalista da metodologia e teoria jurídicas. Há, contemporaneamente, nesse sentido, uma aproximação entre o Direito e outros âmbitos da realidade, como a moral e a política, e um movimento concomitante de constitucionalização de todos os âmbitos infraconstitucionais do Direito. O neoconstitucionalismo se distancia justamente do agnosticismo do positivismo clássico, conferindo determinados fins a ordem social e à ação política. Diz o art. 3º da CF88.

“Constituem objetivos fundamentais da República federativa do Brasil: I – constituir uma sociedade livre, justa e solidária; II – garantir o desenvolvimento nacional; III – erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV – promover o bem de todos, sem preconceito de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.”

Os princípios, erguidos a normas do direito, ou seja, com toda a força de sanção e imposição que o ordenamento jurídico pressupõe, se fazem valer através da força coercitiva do Estado. Os princípios são normas do Direito. Ou seja, as leis não seriam apenas um conjunto de regras a serem aplicadas no caso concreto, numa chave dual de ou “sim” ou “não”. Em situações litigiosas, estão em jogo princípios constitucionalizados de justiça dos mais variados, que devem ser ponderados com outros princípios, também de estatura constitucional, no caso concreto, na tentativa não apenas de aplicar o direito, como se imaginaria de uma perspectiva positivista, como sobretudo realizar um determinado programa de justiça.

A constituição brasileira de 1988, nesse sentido, é promulgada, como já aludido, em uma conjuntura histórica na qual não havia um pacto político claro e definido. A burocracia estatal e o empresariado, elite dirigente do país durante os 50 anos do estado desenvolvimentista, viam as bases de sua dominação econômica e política sendo esfaceladas por uma conjuntura macroeconômica que, ao mesmo tempo em que impossibilitava a continuidade dos padrões vigentes de acumulação, centradas no Estado e em suas empresas, financiados com recursos internacionais, traziam consigo a ascensão de diversos segmentos sociais, antes excluídos da participação política, inviabilizando o modelo econômico e político adotado até então pelo país, pautado em forte dirigismo estatal na economia, aliado às finanças internacionais, com forte atuação das multinacionais e com uma burguesia nacional, sempre ansiosa por protecionismo e subsídios estatais, e repressão aos movimentos trabalhistas, como configurado nos moldes autoritários.

Tal complexidade conjuntural e estrutural, com efeito, produziu um incremento substancial de demandas setoriais à época da instauração da institucionalidade democrática, que, coadunando-se com a aludida fragilidade dos antigos setores dirigentes, impediu o estabelecimento de um compromisso inter-classes coeso. Diz o ministro do

STF Luís Roberto Barroso (2009): “... paradoxalmente, essa abertura para todos os setores organizados e grupos de interesse fez com que o texto final expressasse uma vasta mistura de reivindicações legítimas de trabalhadores e categorias econômicas, cumulados com interesses cartoriais, reservas de mercado e ambições pessoais”. Como consequência, ocorreu uma cristalização de múltiplos projetos normativos na carta constitucional, tendo como implicação a promulgação de um arcabouço institucional de ampla abrangência e com tendências paradoxais. Continua Barroso:

além das dificuldades naturais, advindas da heterogeneidade das visões políticas, também a metodologia de trabalho utilizada contribuiu para as deficiências do texto final. Dividida, inicialmente, em 24 subcomissões e, posteriormente, em 8 comissões, cada uma delas elaborou um anteprojeto parcial, encaminhado à Comissão de Sistematização. Em 25 de junho do mesmo ano, o relator desta Comissão, Deputado Bernardo Cabral, apresentou um trabalho em que reuniu todos estes anteprojetos em uma peça de 551 artigos! A falta de coordenação entre as diversas comissões, e a abrangência desmesurada com que cada uma cuidou de seu tema, foram responsáveis por uma das maiores vicissitudes da Constituição de 1988: as superposições e o detalhismo minucioso, prolixo, casuístico, inteiramente impróprio para um documento dessa natureza. De outra parte, o assédio dos lobbies, dos grupos de pressão de toda ordem, gerou um texto com inúmeras esquizofrenias ideológicas e densamente corporativo (Barroso, 2009).

Se analisarmos a CF88 em uma perspectiva quantitativa, considerando a amplitude de sua extensão, e tomarmos o número de palavras como *proxy* da medida de constitucionalizações das matérias inscritas na carta magna quando promulgada, chegaremos às conclusões de Souza (2008), para quem a “Constituição de 1988, além da mais emendada Constituição brasileira, uma das mais emendadas do mundo.”. Segundo a pesquisadora: “Quando promulgada, a Constituição de 1988 continha, no corpo constitucional, 41.529 palavras e 8.151 no capítulo do ADCT, totalizando 49.680”. Sabe-se também que, quanto maior o número de palavras, maior também tenderá a ser o número de emendas.

Argumenta-se que a Constituição de 1988 resultou do momento político marcado pelo objetivo de tornar crível e de legitimar o novo sistema democrático, visto que ela mesma foi desenhada antes do fim da transição. Por essa razão, os constituintes fizeram três opções que, posteriormente, facilitariam a aprovação das reformas constitucionais: 1) Tornar as regras de “emendamento” relativamente fáceis de serem cumpridas; 2) aumentar a constitucionalização de muitas matérias; 3) aumentar o número de matérias de competência legislativa privativa da União (Souza, 2008).

O argumento de Couto e Arantes (2009), baseado em considerações de caráter qualitativo, é que a constituição, ao incorporar, em seu corpo, uma grande quantidade de matérias, dentre elas a constitucionalização de políticas públicas, acabou restringindo o campo de ação aos governos eleitos, impondo-lhes uma agenda de governo, ao mesmo tempo em que os obrigava a atuar, corriqueiramente, mediante o emendamento constitucional, tendo que arcar com os custos políticos correspondentes. De acordo com a metodologia de análise constitucional elaborada pelos autores, aplicada à CF88, dos 1.627 dispositivos que compõem o texto original, 69,5% diziam respeito a normas de caráter efetivamente constitucional, ao passo que 30,5% diziam respeito à políticas públicas.

O alto grau de abrangência da Constituição tem como consequência que seu escopo abranja a quase totalidade das áreas passíveis de regulação e atuação por parte do Estado. Qualquer gestor que queira implantar uma política pública, não importa o seu teor, tem que se deparar com prescrições constitucionais que lhe tiram grande parcela de sua capacidade discricionária, o que implica em considerações que se inserem na própria temática da representação democrática, tendo em vista que governos legitimamente eleitos são, muitas vezes, impossibilitados de implantar a plataforma de governo que os elegeu em decorrência de constrangimentos jurídicos.

Devido à constitucionalização de matérias que poderiam ser tratadas por legislação ordinária, a atuação do chefe do Executivo deve, necessariamente, se dar mediante a contínua intervenção na constituição, o que tem como consequência, por sua vez, o atendimento de certas condições. Assim, os requerimentos regimentais, que

estipulavam o apoio congressional necessário à aprovação de tais medidas, i.e., a formação de uma base de apoio de 3/5 na casa legislativa, impondo parâmetros altos para a governabilidade cotidiana do sistema. Em um contexto institucional que vem sendo criticado constantemente pelo fracionamento partidário e pela facilidade de representação que algumas siglas encontram, a necessidade de formação de maiorias mais amplas se torna um desafio de grande monta para as bases governistas. Dizem os autores: “O presidencialismo de coalizão brasileiro sempre requer 70% ou mais do parlamento brasileiro, caso o contrário não se tem os 60% dos votos requeridos para emendar a constituição (Arantes e Couto, 2019).”

O presidencialismo de coalizão brasileiro, nesse sentido, requer um percentual mínimo de 60% de apoio legislativo, muitas vezes sendo necessário um apoio maior, tendo em vista uma margem de não adesão da base de apoio ao governo. Os custos políticos do funcionamento do sistema são onerados, criando claras reverberações no campo administrativo e econômico. Poderíamos citar, a título de exemplo, a maior politização da máquina pública, que pode ser altamente deletério para a qualidade da provisão de políticas públicas, tendo em vista que os critérios técnicos de funcionamento das instancias administrativas são preteridos em relação às necessidades de atendimento de demandas políticas-eleitorais, abrindo espaço para fenômenos como o clientelismo e a ineficiência da máquina pública. Ao mesmo tempo, de uma perspectiva normativa:

O aspecto normativo central de nossa crítica reside na ideia de que a maioria política eleita não é a que governa efetivamente... A constituição exige que a maioria politicamente eleita se transforme, no congresso, em uma outra maioria superior a ela, qualificada de outro modo, cujo modo de construção foge ao eleitor e se dá no interior do sistema político, onde predominam os mecanismos do presidencialismo de coalizão (Couto e Arantes, 2019).

No que tange às relações intergovernamentais, a CF88, em seu formato original, também promoveu tendências contraditórias. Ao mesmo tempo em que o espaço de atuação da União e do congresso nacional foi expandido, também formou um quadro em que o fortalecimento da autonomia e das capacidades das unidades subnacionais não veio acompanhado de uma nítida distribuição das responsabilidades correspondentes. Segundo

a perspectiva proposta por Falleti (2006), se encararmos a transição do regime autoritário e a descentralização de funções em termos sequenciais, perceberemos que o modo como a transição democrática se deu, no Brasil, foi amplamente favorável aos interesses dos governos subnacionais, em detrimento da União. Diz a pesquisadora: “O executivo nacional prefere a descentralização administrativa (A) à descentralização fiscal (F), que, por sua vez, é preferível à descentralização política (P) (Falleti, 2006).”

Com efeito, um dos fatores que favoreceram certas tendências centrifugas de nosso modelo de federação, sobretudo nos anos iniciais da nova república, foi o pouco detalhamento da divisão do trabalho federativo, i.e., a ausência de uma estipulação objetiva do que caberia a cada nível de governo, que, somando-se ao artigo que prega a autonomia dos três níveis de governo na assunção de funções públicas, gera um ambiente de difícil reconhecimento das responsabilidades específicas que cabem aos agentes políticos. Importante, nesse sentido, o exame de atribuições e funções de governo, sobretudo no que se refere à gestão e à implementação das políticas sociais na Federação. O artigo 23 da constituição estabelece como competências comuns da União, dos estados, do distrito federal e dos municípios:

II – cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiências; V – proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência. IX – promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico. X – Combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos. Em seu parágrafo único, o referido artigo afirma que: Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os estados, o DF e os municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem estar no âmbito nacional. E o artigo 24 dispõe sobre as competências legislativas concorrentes entre União, estados e municípios, a saber: IX – educação, cultura, ensino e desportes. XII – previdência social, proteção e defesa da saúde. XIV – proteção e interação social das pessoas portadoras de deficiência. XV – proteção à infância e à juventude. Os parágrafos 1º, 2º, 3º e 4º do artigo 24 da constituição federal estabelecem que: □ No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas

gerais. □ A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos estados. □ Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender as suas peculiaridades. □ A superveniência da lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrária. (CF1988, Anastasia, 2015).

No entanto, se lembrarmos da já mencionada relativa facilidade de mudar a constituição, como um dos traços centrais da CF88, veremos que essa estipulação originariamente abstrata de incumbências foi objeto de modificações ao longo do tempo, dando-lhe mais operacionalidade. Se olharmos para as que regem as intervenções na carta constitucional brasileira, veremos que as possibilidades de exercer o poder de veto pelas unidades subnacionais tem sido escassas (Arretche, 2012). A título de comparação, há casos de federações nas quais, em matérias de interesse federativo, para haver alterações é obrigatório existir a consulta às assembleias estaduais, que devem se pronunciar sobre o assunto em questão. Em outros casos, também é possível o recurso ao referendo popular. No Brasil, as decisões que ocorrem dentro do Congresso Federal, em Brasília, são suficientes para alterar as relações entre a União e os governos subnacionais. Assim, as argumentações, existentes na literatura, que se dirigiam no sentido de afirmar que, no sistema político brasileiro, haveria um número excessivo de *veto-players*, parecem não ter atentado adequadamente para as limitações existentes dentro da carta constitucional, que obstaculizam o exercício do poder de veto pelas unidades subnacionais.

Nesse sentido, um dos traços marcantes do arcabouço constitucional promulgado pela assembleia constituinte foi a ampliação da jurisdição legislativa sob prerrogativa exclusiva da União. Segundo dados de Celina Souza (2013), as matérias de competência legislativa privativa da União aumentaram de 21 itens na constituição de 1967-1969 para 29 na de 1988. Como bem notou Arretche (2013), e indicado na citação que abre esse capítulo, a indistinção conceitual entre presidente da república e União acaba obscurecendo a necessidade de estudar-se a dinâmica federativa em sua própria especificidade, i.e., a investigação dos espaços abertos ou fechados à autonomia dos entes federados. Portanto, como sugestão da autora, para captar com maior acuidade o modelo de federação que, seguindo padrões centralizadores de governos autoritários passados, manteve ampla primazia legislativa do governo federal no jogo político, faz-se necessário

distinguir, analiticamente, duas distintas dimensões de autonomia à disposição dos entes federados: *policy making* e *policy-decision making*.

O ambiente federativo inaugurado na nova república, ainda que tenha tido na atuação dos governadores de estado e no fortalecimento do papel dos municípios, alçados pela primeira vez na história do federalismo brasileiro como entes autônomos da federação, um dos elementos centrais na transição do novo regime, os aspectos centralizadores da primazia legislativa do governo federal, herança de regimes anteriores, não foram suprimidos. O fortalecimento das unidades subnacionais, política e financeiramente, não implicou num cenário de alta discricionariedade por parte dos governos estaduais e municipais. Não obstante tenhamos presenciado, nos primeiros anos do novo regime, uma atuação livre de constrangimentos por parte dos governadores, devido ao acesso aos recursos financeiros que passaram a dispor (principalmente dos bancos públicos estaduais), o utrapresidencialismo estadual de que fala Abrucio, tal atuação foi possibilitada, em grande parte, pelos desafios políticos e econômicos com os quais se deparava a União, frente a falência do modelo nacional-desenvolvimentista e a necessidade de transição para um novo regime de acumulação de capital dentro de um ambiente político democrático. Portanto, o enfraquecimento da União mostrou-se conjuntural. No entanto, um amplo leque de capacidades já estava previsto nas disposições constitucionais.

O fato de ter adotado um modelo de constituição que versava sobre uma grande quantidade de políticas públicas, além das aludidas implicações concernentes à governabilidade congressual, nas quais os governos eleitos têm que necessariamente se engajar, relativas à formação de amplas coalizões de apoio ao governo, também acarretou profundos impactos na dinâmica federativa. Além do espaço restrito de exercício do veto, que os governos subnacionais contam, e a controvérsia ao redor do comportamento parlamentar (tema de nosso primeiro capítulo), o fato é que, em decorrência do alto grau de abrangência da ação do governo federal, i.e., devido a sua ampla autoridade jurisdicional, há a possibilidade que parte expressiva das matérias de interesse federativo seja processada sob a forma de legislação ordinária (Arretche, 2012). A experiência recente mostra que, não obstante matérias que precisavam de emendas à constituição, e que tiravam autonomia dos estados e municípios, não tenham encontrado dificuldades para serem promulgadas, ainda havia uma grande parte dessas matérias que poderiam ser

tramitadas sem nenhum tipo de procedimento especial. Assim, matérias legislativas de teor federalista podem tramitar à maneira de projetos de lei ordinários, podendo ser aprovados por maioria dos presentes nas seções parlamentares mediante votação simbólica.

No conjunto de importantes leis promulgadas no intuito de disciplinar as finanças dos governos subnacionais, a Lei Camata (LC 82/95), a LC 96/99 e a lei de responsabilidade fiscal tramitaram sob a forma de lei complementar, sem nenhum tipo de procedimento excepcional. Essa legislação faz parte, com efeito, dos art.163 e 169 da Constituição, que remete para lei complementar federal os limites de despesa com o funcionalismo público. A lei de responsabilidade fiscal, por sua vez, criminaliza práticas que ponham em perigo o equilíbrio do orçamento público, impossibilitando os municípios de gastarem verbas ausentes em seu balanço orçamentário, ao mesmo tempo em que obriga os gestores municipais a adotarem medidas de transparência.

A lei Kandir é um exemplo clássico de como a União, desde a inauguração do novo regime, possuía prerrogativas constitucionais sobre os entes federados. A lei Kandir, lei que desonerou as exportações e os produtos elaborados do ICMS, devendo a União ressarcir, periodicamente, os estados, diminui a base de incidência da cobrança de impostos estaduais. No entanto, nenhum procedimento especial foi requerido par tal ação. A CF de 1988 já apontava como tarefa da União a normatização do ICMS. A carta magna, com efeito, estipula a base de incidência dos tributos dos estados e municípios, lhes restando apenas a definição da alíquota dos mesmos. O regime previdenciário de estados e municípios, a determinação dos salários e subsídios dos cargos eletivos, as regras de contratação e licitação, também são definidos por lei federal.

O que o processo de aprovação dessas leis complementares e de diversas emendas constitucionais parece sugerir foi que não havia uma disposição da Câmara dos Deputados de manter ou ampliar a autonomia de suas respectivas circunscrições territoriais. Segundo Arretche (2012), ao se analisar as proposições do governo federal, no sentido de aumentar seu poder de coordenação sobre as unidades constituintes, não se vê nenhuma oposição a essas medidas. Parece haver um consenso tácito, desde a inauguração do novo regime, a permear o julgamento da classe política brasileira, sobre o princípio de que devem prevalecer, ao longo do território nacional, regras homogêneas,

no que tange às principais incumbências do Estado. Sendo assim, a contestação por uma maior autonomia, em determinadas áreas, como seria de se esperar, caso tivéssemos em mente apenas as proposições daqueles que diagnosticam a existência de um federalismo robusto no Brasil, não se verificou na votação de tais matérias.

Nesse sentido, para além do espaço jurisdicional já aberto a normatização federal, presente nos dispositivos da CF88, as reformas que tiveram impacto sobre o federalismo fiscal e a provisão de políticas públicas, que tiveram que ser viabilizadas mediante intervenções na Constituição, também não encontraram dificuldades em obter êxito em suas tramitações. A legislação promulgada desde então, principalmente a partir do período do governo FHC, marcado pela estabilização macroeconômica, foi extensa e teve como intuito o saneamento das contas dos governos subnacionais, apontadas, por muitos, como um dos principais focos do desequilíbrio fiscal do setor público brasileiro, de modo a adequar a estrutura econômica do país a um nível de coordenação que pudesse tornar vigentes condições adequadas para a inserção da economia brasileira em um cenário de abertura dos mercados e mundialização do capital. Outra direção pela qual enveredou o governo federal foi a recuperação de suas receitas, através da criação de contribuições não sujeitas a partilhas com os estados e municípios.

Além das reformas de teor econômico, a agenda da reforma constitucional também trouxe consigo a incumbência de objetivar, em políticas públicas concretas, os direitos sociais prescritos na Constituição, i.e., realizar a chamada reforma de segunda geração. A hipótese de Melo (2005) sobre as razões que possibilitaram sucesso nas reformas se alicerça nos incentivos políticos e nas capacidades institucionais que dispunha o Executivo para levar a cabo a reestruturação das relações intergovernamentais. Importante aspecto das reformas constitucionais, como já mencionado, foi a normatização dos gastos dos estados e municípios, com o protagonismo para as vinculações de receitas em áreas específicas de políticas públicas. Esse tema será tratado com mais detalhe no próximo capítulo.

No entanto, faz-se necessário atentar, ainda que brevemente, para o cerceamento da autonomia das unidades constituintes que essas medidas representaram. Se o estabelecimento de diretrizes federais para o exercício das funções públicas, principalmente no âmbito fiscal e da administração pública, já era um princípio

constitucional consolidado, a restrição da discricionariedade na alocação do gasto subnacional é uma reversão de margens de autonomia consolidadas na CF88. O estabelecimento de parâmetros para os gastos tiveram na aprovação do Fundef e Fundeb, na vinculação do gasto com saúde, no fundo de combate a pobreza, nos precatórios e nos limites de gasto com legislativo municipal, os principais instrumentos na tentativa, por parte do governo federal, de criar uma agenda de teor social, homogênea e universalista, ao longo do território nacional (Arretche, 2012).

Leis complementares e emendas constitucionais provocaram profundas alterações no pacto federativo, recentralizando funções e aumentando a capacidade coordenativa do governo federal. O fortalecimento de um governo central, que desde o início do novo regime se apresentou como detentor de preponderância legislativa sobre os governos subnacionais, não implica necessariamente que possamos concluir que as unidades constituintes se transformaram em meros agentes implementadores de proposições emanadas do centro. Se atentarmos, principalmente, para o nível de implementação das políticas públicas, ou seja, para o espaço de decisão aberto a atuação das burocracias locais, veremos que a condição de ente autônomo da federação não é anulada com a presença dos mecanismos de coordenação do governo federal. Em um governo federativo, a adesão a um programa qualquer de política pública, salvo as obrigatoriedades constitucionais, fica a cargo da ponderação dos custos e benefícios, por parte dos gestores, da assunção de determinadas encargos. Portanto, se há a intenção do governo federal em repassar, para os membros constituintes, a reponsabilidade pela execução de políticas públicas, o governo federal deve se esmerar em desenhar programas que sejam atrativos para os gestores locais.

Dessa forma, se tomarmos o SUS como exemplo de uma tentativa de criação de uma rede de provisão de serviços de saúde, veremos como sua engenharia foi concebida para se adequar às diferentes demandas dos muito heterogêneos municípios brasileiros. Assim, a edição das normas operacionais básicas (NOBs) buscaram delimitar quais eram as funções que eram esperadas que fossem exercidas por cada nível de governo na política de saúde, estabelecendo os pré-requisitos necessários para a adoção de determinados programas e as condições que os entes subnacionais deveriam atender para receber as verbas do governo federal. As NOBs também definiam distintas modalidades de adesão, a fim de que os municípios pudessem adequar-se a programas

condizentes com sua condição estrutural e com a infraestrutura técnica disponível em suas municipalidades.

O problema principal enfrentado inicialmente para a adoção de tais programas pelos entes subnacionais era a incerteza quanto aos repasses do governo federal. Portanto, na perspectiva estratégica dos gestores locais, assumir o risco de tais encargos perante a opinião pública sem a certeza de que haveria disponível as condições necessárias para o seu cumprimento, constituiu-se em um entrave para o sucesso da implementação do novo formato do sistema de saúde em seus estágios iniciais. Todavia, com o fim da inflação e a estabilização da economia, tais riscos diminuíram e a atratividade de tais programas se tornou maior, tendo em vista que os repasses, antes duvidosos, agora eram feitos com segurança.

A análise da descentralização e da assunção da execução de políticas sociais pelos entes subnacionais é um tema complexo, sobretudo se se trata de um estado federativo. Para que haja descentralização em alguma área de política social, deve haver a instituição, no plano local, de condições técnicas para a implementação e gestão de determinadas incumbências. A complexidade da questão reside no fato de que, em estados federativos, a decisão de um ente federado pela implementação de tais requisitos institucionais que o permitam oferecer determinada política pública a sua circunscrição depende da adesão voluntária do nível de governo interessado, tendo-se em vista o princípio da autonomia. Desse modo, salvo imposições constitucionais, não há nada que obrigue nem impeça um ente federado a assumir tais funções.

Marta Arretche (2000), em importante trabalho sobre o tema, tenta desvendar quais são os elementos que condicionam a descentralização de políticas públicas. Dessa forma, ela elenca três conjuntos de fatores que considera de extrema relevância para explicar as razões que estimulam ou inibem a descentralização de determinada política pública para um determinado ente federado, tendo em vista a diversidade institucional de cada política e a diversidade estrutural de cada ente federado. O conjunto de fatores elencados por Arretche são os seguintes: □ Atributos estruturais dos entes federados: referem-se às características econômicas, fiscais e administrativos que a unidade de governo tem a sua disposição. □ Atributos institucionais das políticas: referem-se às regras constitucionais das distintas áreas de política social como regras constitucionais,

requisitos de engenharia operacional e legado de políticas prévias. □ Fatores relacionados à ação política: relações intergovernamentais e relações entre a sociedade e o estado.

Importa ressaltar que, se se trata de reformar o Estado, e, por conseguinte, mudar o padrão anterior de centralização da provisão de políticas sociais, não seria cabível considerar que essas transformações pudessem se dar de forma espontânea. A descentralização é uma relação, acima de tudo, política entre os entes federados. O federalismo se caracteriza, acima de tudo, por ser um modelo democrático de divisão territorial do poder. O elemento democrático do federalismo, que, aliás, segundo Alfred Stepan (1999) é um elemento constitutivo dessa forma de governo, tendo em vista que as garantias que o federalismo tem como pressupostos só podem ser observadas em uma democracia, faz com que a relação de coordenação se faça, necessariamente, através de negociações.

Nesse ambiente, as negociações revestem-se de um teor estratégico. Desse modo, deve existir um nível de governo com interesse que haja a descentralização, dotado de capacidade burocrática e técnica para formular programas que tornem a adesão atrativa para os entes locais. Além disso, deve haver a disponibilidade de recursos, a fim de poder financiar os níveis subnacionais. Em contrapartida, as proposições que são sugeridas ao nível local devem ser atrativas para seus gestores, de forma que, estrategicamente, para eles e para seus municípios seja uma boa decisão a adoção de determinados encargos propostos pelos outros níveis de governo.

Com a transição do regime político e o desmembramento do estado desenvolvimentista, surgiu um consenso de que essa centralização deveria ser preterida em prol de modelos descentralizados de prestação de serviços. Deve-se salientar, contudo, que o que era proposto para ser alvo da descentralização era a execução dos serviços, estando as diretrizes e o financiamento a cargo do governo federal, mais especificamente o ministério da Saúde. O sistema único de saúde (SUS) foi a resultante de todo esse processo de reestruturação da oferta de serviços públicos de saúde, sendo as normas operacionais básicas (NOBs) os construtores dessa engenharia. De acordo com Rocha (2019):

A constituição de 1988, portanto, estabeleceu explicitamente as diretrizes de um novo sistema público de saúde no Brasil, o SUS – universalização, equidade, integralidade, participação social, descentralização e hierarquização de competências entre esferas da federação. A transformação dessas diretrizes em realidade tem sido um processo complexo e em contínuo movimento. A implementação de fato do SUS inicia-se logo depois da promulgação da CF88 por meio de legislação infraconstitucional, em particular a partir da lei nº8080, de 1990 (lei orgânica da saúde) e da lei nº 8142, de 1990, que rege as transferências de recursos financeiros na área da saúde entre esferas de governo. Nesta primeira fase, entre 1988 e 1990, são estabelecidas as legislações e regulações básicas, incluindo a transferência do Inamps da seguridade social para o ministério da saúde. Em uma segunda fase, de 1991 a 1995, detalham-se as regras de organização, financiamento e operação do sistema. Em particular, são editadas diversas normas e portarias pelo ministério da Saúde – normas operacionais básicas (NOBs) - , que estabelecem o modo de transferência de recursos entre governos, de pagamento de serviços de saúde, o processo de descentralização em direção aos municípios e de construção de uma rede de serviços (Rocha, 2019).

Assim, as normas operacionais básicas buscavam delimitar quais eram as funções a serem exercidas por cada nível de governo na política de saúde, estabelecendo os pré-requisitos necessários para a adoção de determinados programas e as condições que os entes subnacionais deveriam atender para receber a verba do governo federal. As NOBs também definiam distintas modalidades de adesão, a fim de que, com isso, os municípios pudessem adequar-se a programas condizentes com sua condição estrutural e com a infraestrutura técnica instalada em cada município.

Uma das principais inovações do governo FHC, e que constituiu uma reversão no princípio de autonomia de gasto dos entes subnacionais conferido pela constituição de 88, foi a vinculação de receitas de estados e municípios às políticas de saúde. Em 2000, a União aprovou a emenda constitucional nº29, que vincula 15% das receitas tributárias municipais e 12% das receitas tributárias estaduais à área de saúde. Para fazer o ajuste fiscal, o governo federal contou com a aprovação do Fundo social de emergência (FSE), posteriormente a desvinculação de receitas da União (DRU). Tais mecanismos

permitiram ao governo federal usar livremente 20% de todos os tributos federais vinculados por lei a fundos ou despesas. Matérias em que a União legislou sobre impostos estaduais e municipais foram aprovadas no governo FHC. A aprovação da lei Kandir e a autorização para que os municípios incluíssem as tarifas de pedágio na cobrança de iss e instituíssem contribuições de iluminação pública. A lei kandir impõe perdas de receita aos estados exportadores, ao desonerar as exportações e os produtos semielaborados da incidência do ICMS, ao passo que as tarifas de pedágio ampliam a base tributária dos municípios.

Capítulo 3. A difusão municipal da competição político-ideológica

Se tomarmos a adesão popular aos ritos democráticos como um índice confiável de sucesso do regime, os diagnósticos para o caso brasileiro podem ser alvissareiros. Segundo Limongi, Cheibub e Figueiredo (2015), em 3 de outubro de 2010, ano do último censo do IBGE, pouco mais de 111 milhões de brasileiros foram às urnas, sendo o Brasil uma democracia com um dos maiores contingentes de eleitores do planeta (135,5 milhões inscritos), atrás apenas da Índia, dos EUA e da Indonésia (tabelas 1 e 2). Naquela eleição, de um eleitorado potencial de 135,5 milhões, 99,2% estavam alistados, 82,6% compareceram e 75,4% votaram de forma válida. O retorno à democracia incorporou à política nacional um grupo expressivo da população há tempos alijado do processo, os analfabetos, ampliando a universalização de direitos políticos. O censo de 1991, logo após a redemocratização, registrou uma taxa de analfabetismo de 20% entre pessoas na faixa de 15 anos ou mais, isso é, um contingente de 19,2 milhões de pessoas que estariam, em sua maioria, excluídas do processo eleitoral, caso vigorassem as regras antigas de titularidade dos direitos políticos.

Regiões	1950	2010	% de variação
Norte	372.080	9.990.917	2.585,15
Nordeste	3.368.368	36.727.931	990,38
Sudeste	5.628.438	58.936.436	947,12
Sul	1.727.727	20.252.770	1.072,22
Centro Oeste	349.849	9.695.987	2.671,48
Brasil	11.446.462	135.604.041	1.048,68

Regiões	1950	2010	P.P. de variação
Norte	18,2	63	44,8
Nordeste	18,7	69,2	50,5
Sudeste	25	73,3	48,3
Sul	22	74	52
Centro-Oeste	22,8	69	46,2
Brasil	22	71,1	49,1

Fonte: TSE, Santos (2018)

No mesmo sentido, dando força para a efetiva instauração da participação política no país, importante princípio institucional instaurado pela CF1988 foi o reconhecimento, pela primeira vez na história do país, dos municípios como entes autônomos da federação, com ampliação considerável de suas capacidades e atribuições. Entre 1988 e 2000, 1438 novos municípios foram criados, 25% de todos os municípios existentes à época no Brasil, movimento posteriormente restringido por emenda constitucional.

Tabela 3: Evolução do numero de municipios no Brasil (1933 - 2010)		
Ano	Nº de municípios	Diferença entre décadas
1933	1.365	
1940	1.574	209
1950	1.890	316
1960	2.766	876
1970	3.953	1.187
1980	3.991	38
1990	4.491	500
2000	5.507	1.016
2010	5.565	58

Fonte: IBGE, Santos (2018)

A possibilidade de remuneração dos vereadores em todas as unidades municipais, antes restrita apenas às que tivessem 100.000 habitantes, foi também outro marco significativo na constituição de estímulos a criação dos municípios, certamente em conjunto com o fortalecimento de suas bases fiscais, sobretudo via acesso ao Fundo de Participação dos municípios, transferência de caráter distributivo, favoráveis aos municípios menos populosos (Brandt, 2010). Os municípios brasileiros não só se multiplicaram, como se transformaram no âmbito de suas capacidades e atribuições. A Constituição Federal de 1988 aumentou significativamente as transferências intergovernamentais, com destaque para o fundo de participação dos municípios, que atende prioritariamente os municípios mais pobres.

A clássica análise de Vitor Nunes Leal (2012 [1948]) direciona nossa atenção para o fato de que a manutenção da precariedade das bases fiscais dos municípios era uma estratégia corriqueira para obter o apoio político dos chefes políticos locais e suas

clientelas. Os chefes locais, a fim de se perpetuarem no poder, durante muito tempo dependeram do seu alinhamento com as oligarquias estaduais ou com o governo federal, transformando sua atividade numa perene troca de favores, onde o estado ou a União lhes concediam aportes de recursos financeiros e investimentos em suas localidades em troca de apoio político, de votos. A realidade das finanças municipais, hoje, é completamente distinta. As transferências constitucionais, portanto obrigatórias, são a fonte principal de receita da esmagadora maioria dos governos locais, apartadas, assim, de arbitrariedades políticas. As transferências negociadas, o *pork-barrel*, na atual conjuntura, tem um papel marginal na formação das receitas municipais, quando comparadas com as transferências regulamentadas, que independem de alinhamentos políticos.

A constituição de 1988, não obstante tenha transitado dentro dos marcos estabelecidos pelo Código tributário Nacional de 1966, apresentou alterações nas relações fiscais presentes na federação. O novo desenho federativo teve como principais características: 1) ampliação dos coeficientes dos fundos de participação, incidentes sobre receita do imposto de renda e IPI; 2) incorporação dos impostos únicos ao ICM, gerando o ICMS, com enorme expansão da base tributária disponível para os governos estaduais; 3) eliminação de todas as possibilidades do Governo Federal interferir com a administração do imposto, concedendo ampla autonomia aos gestores estaduais; 4) Elevação formal dos municípios à condição de entes federados com autonomia plena;. 5) Determinação da obrigação de descentralizar o atendimento básico de saúde e a educação básica, ampliando em muito as transferências federais para financiamento de programas nacionais executados pelos governos locais, principalmente o SUS e depois o FUNDEF (Duarte et al, 2007). A distensão política provocada pela redemocratização, portanto, teve como decorrência um aumento das receitas disponíveis aos entes subnacionais.

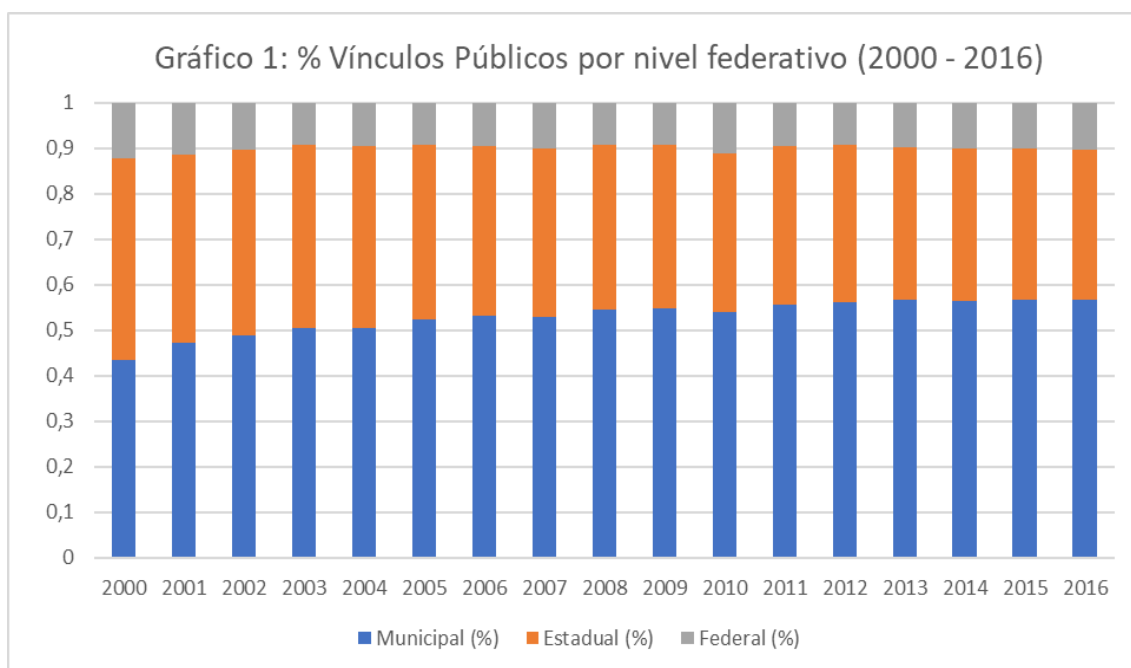
Tabela 4: Variação do percentual do IR e do IPI destinado ao FPM

Dispositivo legal	FPM (%)	Vigência
Código tributário Nacional	10	1967/1968
Ato complementar	5	1969/1975
Emenda Constitucional 5/1975	6	1976
	7	1977
	8	1978
	9	1979/1980
Emenda Constitucional 17/1980	10	1981
	10,5	1982/1983
Emenda Constitucional 23/1983	13,5	1984
	16	1985
EC 27/1985	17	1985/1988
Constituição federal de 1988	20	1988
	20,5	1989
	21	1990
	21,5	1991
	22	1992
	22,5	A partir de 1993
EC 55/2007	22,5 + 1	A partir de 2007

Fonte: Tesouro Nacional, Andrade e Santos (2015).

De acordo com análises de artigo de Mendes (2020), a federação brasileira é um dos países que mais descentraliza receitas no mundo. Com base em comparativo internacional feito pela OCDE, o estudo mostra que, em países federativos como o Brasil, a média da participação dos governos subnacionais na arrecadação tributária total é de 49,5%. Nos países da mesma faixa de renda do Brasil (renda média-alta), 30,9%. No Brasil, muito mais alta: 56,4%. Lembrando ainda que parte significativa dos serviços estaduais e municipais em saúde e educação é custeada por recursos federais. Em 2018, dos R\$ 127 bilhões gastos pelo ministério da Saúde, R\$ 78 bilhões (60% do total) foram transferidos a estados e municípios. Na educação, do gasto federal total de R\$ 143,6 bilhões, 25% foram entregues aos estados e municípios (R\$ 36,4 bilhões).

Ao mesmo tempo, a expansão do número de vínculos trabalhistas no setor público se concentrou nos municípios. O total de vínculos municipais aumentou 276%, de 1,7 milhão para 6,5 milhões, entre 1986 e 2017. O nível municipal ampliou a participação de 34% para 57% do total de vínculos no setor público brasileiro, enquanto estados e União possuem 32% e 10%, respectivamente (Gráfico 1). O movimento de municipalização da burocracia pública brasileira é uma tendência que ocorre desde os anos 1950, acentuou-se nos anos 1970 e, sobretudo, após a promulgação da Constituição Federal de 1988. Os municípios ampliaram suas competências e atribuições, incluído o provimento de serviços que integram o núcleo do Estado de bem-estar – educação, saúde e assistência —, que respondem por parte expressiva dessa expansão. Ademais, colaborou para isso o crescimento do número de municípios do país. Hoje, o Executivo municipal é o grande empregador no setor público brasileiro. (Lopez e Guedes, 2018).



Fonte: IPEA, Atlas do Estado Brasileiro.

Se, por um lado, mediante regulação federal, freou-se a multiplicação de municipalidades, de unidades administrativas, no que se refere aos mandatos eletivos, a aprovação da chamada PEC dos vereadores, que se transformou na emenda constitucional nº58, cuja vigência começa em 23 de setembro de 2009, estabeleceu um novo reordenamento para a composição das câmaras municipais em todo país. Houve uma

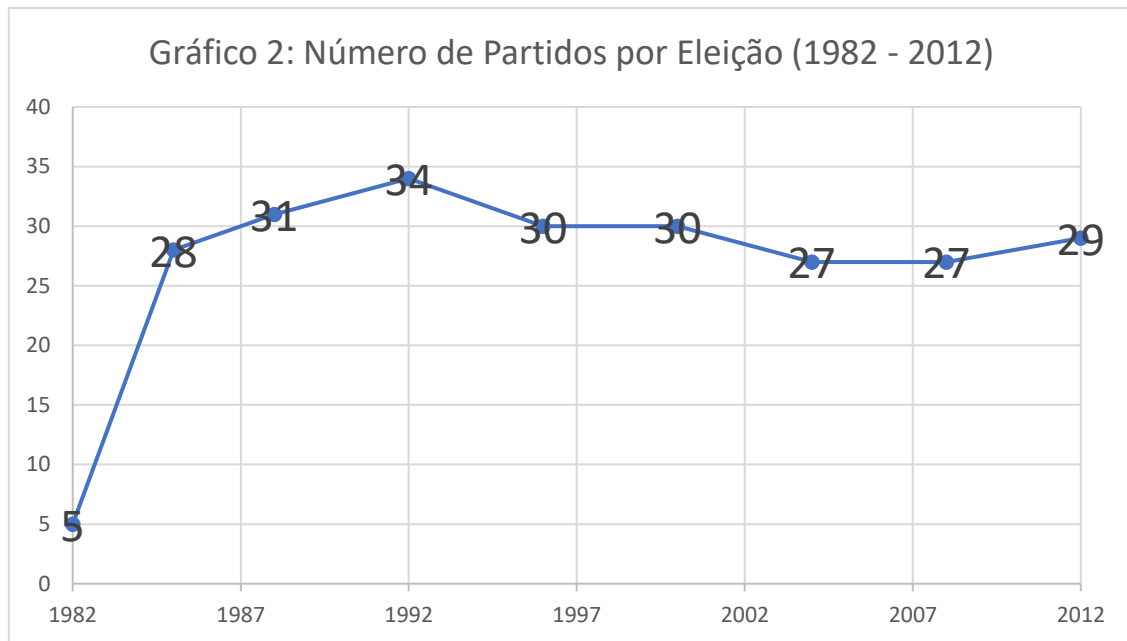
revisão da relação entre as faixas populacionais e a quantidade fixa de vereadores, fixando o número mínimo de 9 cadeiras para municípios com até 15 mil habitantes e o número máximo de 55 cadeiras para municípios com mais de 8 milhões de habitantes. O aumento de vagas disponíveis, por conseguinte, tem efeitos diretos na competição política para os legislativos municipais. Segundo dados de Kerbauyi (2016), para as eleições de 2012, em relação a 2008, verifica-se um aumento de 5.435 cadeiras em disputa nas câmaras municipais do país.

Tabela 5. Quantidade de candidaturas, número de vagas e relação candidato/vaga pra prefeitos e vereadores entre 2008 - 2012

Cargo	Eleição	Quantidade de candidatos	Quantidade Vagas	Candidatos/ Vaga (%)
Prefeito	2008	15.142	5.563	2,72
	2012	15.607	5.568	2,80
Vereador	2008	330.630	51.999	6,36
	2012	449.767	57.434	7,83

Fonte: TSE – Divulga Cand; Kerbauyi (2016).

Concomitante a universalização do voto, a multiplicação de municípios e cargos em disputa nas eleições, temos a expansão do número de siglas partidárias. Segundo Wanderley Guilherme dos Santos (2017), longe da permissividade apontada por muitos, os sistemas eleitoral e partidário brasileiro seriam os grandes responsáveis pela consolidação da democracia representativa no imenso território nacional. A proliferação de siglas, dessa ótica, democratizaria as oportunidades de concorrência entre os candidatos, impedindo que burocracias partidárias neguem a possibilidade de se candidatar a quem quer que esteja interessado.



Fonte: TSE. Lavareda et al. (2016)

Se tratando das instituições que compõem o sistema partidário-eleitoral brasileiro, com representação proporcional e votação em listas abertas, essas tem sido alvo, desde a redemocratização do país, de inúmeras críticas (Mainwaring, 2005; Ames, 2001). Elencado como um dos principais elementos a constituir-se como entrave a governabilidade da União, o atual arranjo favoreceria e estimularia a difusão de lógicas individualistas, centradas em um fisiologismo paroquial que, alguns diriam, tem se tornado uma característica imanente ao próprio sistema, algo que estaria devidamente impresso em seu DNA.

Devido à abrangência característica da constituição brasileira de 1988, tratando em seu corpo de matérias que poderiam ser tratadas por legislação ordinária, a atuação do chefe do Executivo deve, necessariamente, se dar mediante a contínua intervenção na constituição (Couto e Arantes, 2013). Os requerimentos regimentais, que estipulam o apoio congressional necessário à aprovação de tais medidas, i.e., a formação de uma base de apoio de 3/5 na casa legislativa, impõem parâmetros altos para a governabilidade cotidiana do sistema. Em um contexto institucional que vem sendo criticado constantemente pelo fracionamento partidário e pela facilidade de representação que algumas siglas encontram, a necessidade de formação de maiorias mais amplas se torna um desafio de grande monta para as bases governistas. O presidencialismo de coalizão brasileiro, nesse sentido, requer um percentual mínimo de 60% de apoio legislativo,

muitas vezes sendo necessário um apoio maior, tendo em vista uma margem de não adesão da base de apoio ao governo.

Entretanto, a análise política brasileira, centrada na fragmentação partidária da Câmara dos deputados, sofreria, segundo W.G. dos Santos, de catarata de perspectiva (Santos, 2015). Tal concentração de pesquisas nos resultados das eleições proporcionais para a Câmara, generalizando suas conclusões para todo o sistema político, desconsidera o caráter federativo, local, da dinâmica política nacional e a legitimidade da representação territorial. Nos municípios longínquos do país, são os pequenos partidos que mantêm as disputas eleitorais competitivas. Em muitos deles, o PT e o PSDB é que são os partidos nânicos.

Kerbaux (2016), analisando o papel dos pequenos partidos⁴ na disputa para a câmara municipal, verificou que eles ficaram com 21% das vagas disponíveis de representação, sendo importantes agentes na promoção da competitividade política nos rincões do país (tabela 6). O mesmo se passando na disputa para os executivos municipais. Em 2012, os pequenos partidos obtiveram 11,5% das vagas para as prefeituras, 4,8 p.p. a mais do que a eleição anterior (tabela 8). O número de partidos efetivos, índice clássico de fragmentação e competição partidária, com efeito, vem aumentando seguidamente (Tabela 7).

O número de prefeituras conquistadas por pequenos partidos, nas eleições municipais de 2012, avançou de 375 para 642 em relação ao pleito anterior, 2008, ou seja, 41%; Segundo Krause et al (2016), em 1996, os nove maiores partidos do país conquistaram, juntos, 92,2% das vagas disponíveis nas câmaras municipais; em 2012, mesmo incluindo um 10º partido (o PSD), essa fatia havia caído para menos de 80%. Portanto, se observa um inequívoco aumento de participação dos pequenos e dos médios partidos na ocupação de cargos públicos municipais.

⁴ Pequenos partidos considerados :PV, PRB, PSC, PPL, PMN, PC do B, PRP, PSL, PHS, PSOL, PTC, PTN, PT do B, PSDC, PRTB (Lavareda, 2016).

Tabela 6: Vereadores eleitos pelos 10 maiores partidos e pelos Partidos pequenos por região em 2012						
	CO	NE	N	SE	S	Total
10 maiores	3.923	3.561	13.867	10.531	13.389	45.271
Partidos Menores	771	1.173	5.053	1.090	4.057	12.144
Total	4.694	4.734	18.920	11.621	17.446	57.415
Participação dos partidos pequenos	16%	25%	27%	9%	23%	21%

Fonte: TSE. Kerbauy (2016).

Tabela 7 Número efetivo de partidos (NEP). Brasil e RJ.					
Brasil	2000	2004	2008	2012	2016
Majoritária	2,2	2,2	2,2	2,2	2,2
Proporcional	5,11	6,11	6,35	7,14	7,59
Rio de Janeiro	2000	2004	2008	2012	2016
Majoritária	2,3	2,4	2,2	2,5	2,6
Proporcional	7,67	8,62	9,06	10,33	11,49

Fonte: TSE. Goulart, Nelson. (2020). elebra-data: competição eleitoral interpartidária.

Tabela 8: Evolução dos partidos nas prefeituras brasileiras					
Partido	2008		Partido	2012	
	ABS	%		ABS	%
PMDB	1.204	21,6%	PMDB	1.022	18,4%
PSDB	786	14,1%	PSDB	695	12,5%
PT	558	10,0%	PT	638	11,5%
PP	553	9,9%	PSD	498	8,9%
DEM	501	9,0%	PP	475	8,5%
PTB	415	7,5%	PSB	439	7,9%
PR	384	6,9%	PDT	308	5,5%
PDT	346	6,2%	PTB	298	5,4%
PSB	312	5,6%	DEM	278	5,0%
PPS	129	2,3%	PR	274	4,9%
Outros	375	6,7%	Outros	642	11,5%
Total	5.563	100%	Total	5.567	100%

Fonte: TSE; Lavareda et al. (2016)

Como nos mostra W.G. dos Santos (2018), as três maiores agremiações partidárias (PMDB, PSDB e PT) competem fortemente por lugares de representação nas áreas mais bem colocadas quanto à renda, à urbanização e à educação, concentrando recursos

materiais e humanos escassos nas localidades que melhor atendem seus interesses. A concentração de pesquisas nos resultados das eleições proporcionais para a Câmara, generalizando suas conclusões para todo o sistema político, desconsidera o caráter federativo, local, da dinâmica política nacional. A nova ordem constitucional instaurada em 1988, portanto, além do teor municipalista, tem, no conjunto de regras eleitorais e de organização partidária, um contexto de razoável liberdade de organização e de participação na disputa eleitoral para os agentes políticos (candidatos e partidos), havendo poucos constrangimentos para a ação dos partidos nos diferentes pontos do território.

Há, dessa forma, como nos lembram Braga e Kinzo (2007), incentivos legais ao aparecimento de diferentes quadros de competição partidária nos distintos territórios eleitorais, potencializados pelo aumento dos municípios. No Rio de Janeiro, o número efetivo de partidos políticos nas prefeituras nas eleições de 2008, 2012 e 2016, foi de, respectivamente, 2,2; 2,5 e 2,6. Nas eleições proporcionais, os resultados dos índices foram 9,06, 10,33 e 11,49.

A expansão da competição político partidária, por sua vez, viabilizada pelo sistema de representação proporcional e demais legislações atinentes ao funcionamento dos partidos políticos, e, sobretudo, a universalização do voto, tem tido a capacidade de diminuir o controle de um único cacique local sobre o destino das populações interioranas, promovendo, dessa forma, a institucionalização de canais de reivindicação de direitos e de participação popular. São populações inteiras que, incorporadas à vida política institucionalizada através da criação de municipalidades e de partidos políticos, passam a viver sob a égide da constituição e, em última instância, do Estado. Passam, portanto, a ter recursos para pugnar pela concretização e efetiva concretização dos direitos fundamentais que lhes são outorgados pela carta magna.

A difusão da democracia representativa pelo território nacional, portanto, é viabilizada pelo aumento do número de partidos e de municípios. De acordo com os ensinamentos dos clássicos, regimes que adotaram instituições competitivas e inclusivas tornam-se mais responsivos a reivindicações populares, pela ampliação dos direitos sociais à segurança, ao bem-estar, etc (Dahl, 2012 [1971]). Para Schumpeter, na mesma linha de raciocínio, “a fim de entender como a política democrática atende a essa finalidade social, devemos partir da luta competitiva pelo poder e cargos e perceber que

a função social é preenchida, por assim dizer, incidentalmente.” As bases filosóficas das asserções da teoria democrática liberal, portanto, nos dizem que a busca das elites pelo poder e os esforços para obtê-lo por vias eleitorais acabarão, ao fim e ao cabo, levando ao bem-estar da coletividade.

A instauração dos regimes poliárquicos, competitivos e inclusivos, valoriza cada cidadão. A igualdade política, conferindo a cada indivíduo um voto, transforma a necessidade de obter o apoio do maior número de pessoas possível um imperativo incontornável para se competir em mercados eleitorais habitados por vários competidores. Nenhum eleitor e nenhum grupo de eleitores podem ser desconsiderados. A constante atenção aos “desejos” de seus “consumidores” faz com que os agentes políticos se tornem cada vez mais responsivos às suas demandas.

Em *Uma teoria econômica da democracia*, Anthony Downs nos diz que, em uma democracia, a pressão exercida pela competição motivará o governo a preencher as necessidades sociais. A meta de maximização de votos, da necessidade de eleger-se, fará com que os governos ajam em favor dos grupos de renda mais numerosos, os eleitores-medianos, os que recebem rendas abaixo da média. Em democracias competitivas e inclusivas haveria, assim, o que o autor chamou de tendência “*Robin Hood*” dos governantes eleitos, independente da filiação ideológica, havendo efetiva redistribuição de renda dos ricos para os pobres. Tal efeito redistributivo, como se sabe, não se efetiva simplesmente através de mecanismos monetários. A oferta de serviços públicos afeta a renda real dos assalariados, tendo em vista que desmercantiliza serviços que, de outra forma, seriam adquiridos pelos indivíduos e pelas famílias no mercado, tomando parte de suas rendas.

Nesse sentido, tendo por intuito aferir o impacto do calendário eleitoral sobre a condução das políticas econômicas, o clássico trabalho de William Nordhaus (1975) oferecerá importantes subsídios para nossa pesquisa. Nordhaus analisa eventuais manipulações, levadas a cabo pelos partidos políticos, dos instrumentos de política pública, a fim de obter um bom desempenho econômico a curto prazo, antes das eleições, com o objetivo de manter-se no poder, com custos a médio prazo, provocando assim uma queda nos indicadores econômicos no período pós eleitoral. Portanto, o período eleitoral,

nessa hipótese, é importante variável explicativa para dar conta dos valores assumidos por variáveis econômicas.

Na linha das indagações centrais de nossa pesquisa, estariam os partidos políticos vendo suas plataformas ideológicas e programáticas atrofiadas frente ao imperativo eleitoral, e o Estado-nação, por sua vez, perdido suas capacidades frente à globalização econômica, a abertura dos mercados e as políticas de austeridade impostas pelas organizações internacionais? Tendo em vista o nosso regime político democrático, a maciça conversão de cidadãos em eleitores, nossa constituição pródiga em direitos face a uma sociedade civil cada vez mais informada e reivindicativa, com cada vez mais canais partidários e administrativos disponíveis, será que é possível apontar, definitivamente, que as capacidades estatais estão reduzidas e que o desempenho diferencial dos partidos políticos, quando no poder, realmente se tornaram homogêneos frente a todas essas circunstâncias?

Para além dos dados referentes à proliferação de siglas partidárias na democracia brasileira, percebe-se que os partidos políticos ainda são peças fundamentais na engrenagem política dos Estados modernos. Eles não só são os principais responsáveis pela triagem dos competidores, pela organização e financiamento do processo eleitoral, como são os canais de conexão privilegiados que, através de sua institucionalidade, ligam os indivíduos à soberania de seu Estado. São os responsáveis, portanto, em grande medida, pela viabilização da democracia, da possibilidade do povo, a fonte de toda soberania, programar seu Estado de acordo com suas preferências. No Brasil, além da obrigatoriedade jurídica da filiação partidária como pré-requisito para a entrada de candidatos na competição eleitoral, nas eleições proporcionais o peso dos partidos é fundamental para a definição do número de vagas que caberá a cada grupo político, tendo em vista atingir o número de votos estipulado pelo quociente eleitoral. Assim, dependendo do peso do partido ao qual se está filiado, aumenta ou diminui as chances de ser eleito de cada candidato.

Se adentrarmos no campo do funcionamento dos trabalhos legislativos, veremos que a composição da mesa diretora, componente estratégico central para a governabilidade do sistema político, tendo em vista o controle da mesa sobre a agenda da casa e sobre seus procedimentos, também segue a lógica da proporcionalidade partidária.

Os partidos com maior número de componentes eleitos têm mais poder de barganha e, com efeito, mais chances de colocar seus membros em posições chave na organização dos trabalhos nas comissões e no plenário. Soma-se a isso o papel de destaque exercido pelos líderes partidários nas articulações de suas bancadas, sejam elas governistas ou oposicionistas, para sustentar ou para obstaculizar as ações do governo. Rodrigo Maia, deputado federal pelo DEM e atual presidente da câmara dos deputados, em seu discurso de posse (2016), colocou como uma de suas metas o reestabelecimento da primazia do plenário sobre o que chamou de o “império dos líderes partidários”

Como se sabe, o conceito de ideologia nos remete a tradicional classificação “esquerda-direita”, cuja origem nos remete ao século XVIII, à posição dos assentos de jacobinos e girondinos na Assembleia Francesa. O pertencimento de classe, portanto, e as posições relativas à propriedade privada dos meios de produção, seria o determinante da consciência, da perspectiva adotada pelos atores políticos em suas manifestações públicas. Contemporaneamente, contudo, frente a opacidade característica de um mundo que alguns chamam, com razão ou não, de pós-moderno, em que as estratificações sociais são menos unívocas e as grandes lealdades parecem ter erodido frente à emergência de uma pluralidade de identidades, em sua grande parte efêmeras, tem colocado a relevância dos pertencimentos tradicionais em xeque, e, à reboque, a própria relevância do conceito de “ideologia”.

No entanto, como nos aponta Miguel (2010), numa perspectiva fundamentada no pensamento do sociólogo Pierre Bourdieu, a despeito da discussão sobre o substrato objetivo que daria sentido às ideologias, o conceito ainda mantém relevância como referência no interior do campo político, sendo usado pelos agentes do campo para sintetizar reputações e para classificar posicionamentos recíprocos. Assim, a “ideologia política” é uma categorização intersubjetiva, um padrão de percepção adotado pelos agentes do campo político para situarem-se e referirem-se uns aos outros.

A “ideologia”, portanto, ainda é uma ideia capaz de mobilizar adesões e, principalmente, concorrentes. Como nos lembra Bourdieu, a força de um discurso e de um conceito dependem menos de sua capacidade intrínseca do que de sua força mobilizadora. Assim, partiremos, para os objetivos de classificação dos partidos que nos propomos, da obra organizada por Krause, Dantas e Miguel, intitulada *Coligações*

partidárias na nova democracia brasileira, fruto de um encontro realizado com diversos pesquisadores, de relevância dentro da análise política, no Rio de Janeiro, no dia 30 de Janeiro de 2009, cujo principal desafio era chegar a um consenso acerca de uma classificação uniforme dos partidos políticos.

Tabela 9: Classificação Ideológica dos Partidos Políticos

Sigla do partido	Nome do partido	Classificação
PMDB	Partido do movimento democrático brasileiro	Centro
PSDB	Partido da Socialdemocracia Brasileira	Centro
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro	Direita
DEM	Democratas	Direita
PP	Partido Progressista	Direita
PTC	Partido trabalhista Cristão	Direita
PRP	Partido Republicano Progressista	Direita
PRTB	Partido Renovador Trabalhista Brasileiro	Direita
PSDC	Partido Social Democrático Cristão	Direita
PSL	Partido Social Liberal	Direita
PT do B	Partido Trabalhista do Brasil	Direita
PTN	Partido Trabalhista Nacional	Direita
PR	Partido da República	Direita
PT	Partido dos Trabalhadores	Esquerda
PSB	Partido Socialista Brasileiro	Esquerda
PDT	Partido Democrático Trabalhista	Esquerda
PCB	Partido Comunista Brasileiro	Esquerda
PCO	Partido da Causa Operária	Esquerda
PHS	Partido Humanista da Solidariedade	Esquerda
PMN	Partido da Mobilização Nacional	Esquerda
PSTU	Partido Socialista dos trabalhadores Unificados	Esquerda
PV	Partido Verde	Esquerda
PC do B	Partido Comunista do Brasil	Esquerda
PPS	Partido Popular Socialista	Esquerda

Fonte: Krause, Dantas e Miguel (Orgs.) 2010.

Outros trabalhos da literatura nacional também têm apontado na direção da consistência ideológica, em diversos âmbitos. Em trabalho clássico, Figueiredo e

Limongi (2001), analisando a dinâmica dos trabalhos legislativos e o comportamento parlamentar, constaram que as votações costumam dividir o plenário de acordo com padrões ideológicos clássicos, havendo uma direita, um centro e uma esquerda. Braga (2006; 2010), por sua vez, utilizando índices de volatilidade eleitoral, inferiu que a competição eleitoral se concentra, cada vez mais, entre os partidos do mesmo bloco ideológico. As transferências entre blocos ideológicos entre eleições, portanto, estão cada vez mais reduzidas. Nosso trabalho tem, como um de seus objetivos, a apreensão da institucionalização ideológica do sistema partidário através da identificação de padrões de alocação de recursos orçamentários nas políticas sociais de Saúde, educação e assistência social.

A atuação paroquialista, individualista, difundiu-se como sendo o diagnóstico consensual, nos diversos meios, acerca do comportamento parlamentar brasileiro. O seu impacto sobre o debilitamento do sistema partidário, o prejuízo trazido à consolidação das siglas partidárias e de suas agendas programáticas também teriam se tornado igualmente claros, como consequência lógica de tal atuação. Tal *modus operandi* dos congressistas levaria a existência de um fenômeno identificado e definido pela literatura norte americana como “modelo do segredo ineficiente (MSI)” (Shugart e Carey, 1992).

Segundo uma das consequências de tal modelo, o eleitor não teria condições de estabelecer distinções nítidas entre a identidade dos candidatos, tendo em vista que esses não teriam, em seu histórico, uma atuação conectada com a formulação e implementação de políticas públicas de escopo nacional, ao mesmo tempo em que não guardariam uma adesão programática a certas concepções normativas, ideológicas, de organização da sociedade, vinculada a um projeto político partidário específico, tornando cada vez mais opacas as distinções que podem ser demarcadas entre as opções disponíveis no mercado eleitoral. Buscariam, única e simplesmente, a reeleição.

O modelo do segredo ineficiente, com efeito, é uma variação do modelo do segredo eficiente de Gary Cox (2005). A Representação na Grã-Bretanha sendo entendida como basicamente partidária e nacional, captando uma tendência histórica dos eleitores para votar no partido, ao invés de nos indivíduos, concomitante a um comportamento parlamentar cada vez mais pautado pela orientação das lideranças partidárias.

Haveria na escolha de instituições políticas brasileiras, portanto, estímulos que se constituiriam em entraves a formação de uma consistência e de uma identidade partidárias, pautadas em princípios programáticos consistentes, a balizar a ação dos políticos filiados às siglas e, sobretudo, a estruturar a expectativa dos eleitores. Desse prisma, a possibilidade de identificação da ideologia dos partidos no governo seria, assim, central para o controle do eleitor sobre a natureza do governo e das políticas implementadas. De uma perspectiva ideológica, o partido se identificaria, claramente, como representante de um segmento específico da sociedade, caracterizado por suas idiossincrasias econômicas e sociais. A institucionalização do sistema partidário seria o nível de organicidade, de enraizamento, dos partidos na dinâmica societal.

Nossa pesquisa busca contribuir para essa discussão, observando se há impacto da dinâmica eleitoral e partidária-ideológica sobre a alocação e gestão de recursos orçamentários, mais especificamente nos gastos sociais. Quando no poder, haveria a tendência dos partidos preservarem compromissos ideológicos, alocando os recursos de acordo com prioridades programáticas ou, inversamente, todos os partidos manipulariam o orçamento única e exclusivamente para ganhar eleições? Partidos e coalizões de esquerda produzem resultados diferentes dos resultados da direita? Ao mesmo tempo, é correta a afirmação que propõe que os partidos políticos perderam sua diferenciação e abdicaram a ideologia de seus programas em prol de um pragmatismo eleitoreiro?

Rodrigues (2007), ao analisar a interferência político-ideológica na destinação dos gastos municipais em áreas sociais em Santa Catarina, durante duas gestões administrativas, não encontrou resultados significativos para suas hipóteses. Segundo sua conclusão, o engessamento orçamentário pode ser um dos fatores que fazem com que os partidos de diferentes famílias ideológicas tivessem as mesmas trajetórias de gastos. Também pode ser uma decorrência do fato de 90% dos municípios do estado pesquisado terem população em torno de dez mil habitantes, dependendo totalmente das transferências constitucionais para sua sobrevivência, o que implica uma menor margem de discricionariedade na alocação de recursos, tendo em vista o “carimbo” de maior parte das transferências. Ribeiro (2013), no mesmo sentido, analisando as características democráticas locais, observou que os gastos e a provisão de políticas sociais, nos municípios brasileiros, tendem a ser estáveis no longo prazo. Em sua análise, a despeito

do desenho federativo e a autonomia formalmente conferida aos entes municipais, a institucionalidade das políticas sociais definidas no plano federal é determinante.

Cavalcante (2013), por sua vez, buscou mensurar a eficiência das prefeituras, na alocação de gastos municipais nas políticas de educação, saúde e assistência social, e a medida em essa eficiência é impactada pela competição eleitoral. Suas estimativas sugerem que um incremento no número efetivo de partidos reflete um decréscimo nos índices de eficiência municipal da educação, saúde e assistência social, embora tais resultados substantivos, quando considerados os desvios-padrão, sejam bem residuais. Refutou, portanto, a hipótese de que, quanto maior o grau de competição eleitoral, mais eficientes são as prefeituras nas políticas públicas. Outro resultado interessante foi a ausência de significância estatística da variável do Partido dos Trabalhadores no aumento de gastos nas funções em análise.

Tomamos por referência esses modelos e os adequamos para a análise da alocação de gastos nas funções de Saúde e Assistência Social no orçamento público dos municípios fluminenses entre os anos 2007 – 2018.

Capítulo 4. Gastos Sociais e o orçamento público

A constituição federal brasileira, como temos dito, tanto em seu aspecto formal quanto material, constitui elemento central para o entendimento da dinâmica política nacional, tanto no sentido das possibilidades de reformas quanto na própria produção de políticas públicas, que nos interessa aqui. A Constituição Federal de 1988 lançou os alicerces de um novo modelo de provisão de serviços sociais de caráter universalista no país, no intuito de dar soluções para as severas desigualdades socioeconômicas, características de nosso país, impondo, assim, para os governantes da vez, independente de ideologias, uma agenda política definida. Ao mesmo tempo, há, ao lado de direitos sociais, um conjunto de regras de direito financeiro que balizam a atuação dos agentes políticos, restringindo-lhes a atuação.

O processo de estabilização macroeconômica do país, vigente desde a instituição do Plano real, que trouxe consigo uma série de leis fiscais, sobretudo a lei de responsabilidade fiscal, que criminaliza práticas que ponham em perigo o equilíbrio do orçamento público, impossibilitando os municípios de gastarem verbas ausentes em seu balanço orçamentário, ao mesmo tempo em que obriga os gestores municipais a adotarem medidas de transparência. Como relata Pedro Malan (2018), a lei de responsabilidade fiscal e a negociação das dívidas com estados e municípios foi fundamental para o saneamento do sistema financeiro pós hiperinflação. Segundo o ministro da fazenda do governo FHC: “25 de nossos 27 estados e de cerca de 180 municípios que estavam, muitos, pre insolventes, incapazes de arcar com a União”.

Constituição cidadã, dirigente, foi pensada como um verdadeiro veículo de mudança social, que teria a capacidade não só de restituir a democracia por 21 anos ceifada, como atenuaria o passivo social de nossa sociedade com expressiva parte de nossa população. Dizem Couto e Arantes (2019), cuja metodologia de análise constitucional elaborada, aplicada aos 245 artigos do texto principal original da CF88, dos 1.627 dispositivos discriminados, 69,3% diziam respeito a normas de caráter efetivamente constitucional, ao passo que 30,7% diziam respeito às políticas públicas. Assim, segundo eles: “... é possível distinguir uma ‘constituição programática’ – dedicada

a promover o bem-estar social – de uma Constituição *policy-oriented* – que... desce ao plano governamental e constitucionaliza políticas públicas⁵.”

Ao mesmo tempo, sabe-se do contexto histórico da época que, embora José Sarney fosse o presidente da república, após a morte de Tancredo Neves, na prática o governo era em parte compartilhado com Ulysses Guimaraes. Disputa de poder que, na prática, fragilizava a figura da presidência e diminuía a viabilidade de políticas mais duras, incapacitando-a a resistir às pressões por mais gasto público. Segundo Giambiagi (2021), de 1984 a 1991 houve um aumento da despesa de oito pontos percentuais do PIB no gasto primário do governo geral⁶, saindo de 21,7% para 29,2%. A constitucionalização de uma miríade de direitos e políticas públicas, com efeito, vem exercendo impactos diretos nas despesas de todos os níveis de governo. O gasto primário do governo geral, na média 2005 – 2017), foi de 32,4% do PIB, valor próximo da carga tributária nacional (Borges, 2020). Discriminando entre as unidades federadas, entre os anos de 1997 e 2012, a despesa primária do governo central passou de 14% para 18,3 % do PIB⁷. O mesmo padrão sendo observado nos estados e municípios, cuja evolução das despesas correntes não financeiras como proporção do PIB em 2011 era 5,8 p.p maior que em 1995 (Mendes, 2014).

⁵ A *Polity* contempla quatro ordens de fatores: 1) o Estado, a nação e a nacionalidade; 2) direitos civis e políticos; 3) regras do jogo institucional, estruturas e procedimentos fundamentais do sistema político; 4) direitos materiais orientados para o bem-estar. A *Policy* trata-se da normatividade de nível governamental, veiculando as preferências daqueles que conquistaram o poder de governar legitimamente e delas não se deve esperar neutralidade e generalidade. Se caracterizam pelo recorte partidário e o princípio da alternância de poder permite que elas sejam revistas de tempos em tempos (Couto e Arantes, 2019).

⁶ Governo Geral se refere à União, aos estados ao distrito federal e aos municípios.

⁷ O conceito de governo central inclui as despesas do orçamento do governo federal, da previdência social e do banco central. As despesas primárias, liquidas de transferências a estados e municípios, são classificadas como: (1) Pessoal e encargos; (2) Benefícios previdenciários; (3) Demais despesas: a) Despesas FAT; LOAS/RMV; Subsídios e subvenções; Fundeb; Lei Kandir; demais.



Fonte: Mendes (2014). Secretaria do Tesouro Nacional.

Tabela 10: Despesa primária total governo central, líquido de transferências a estados e municípios (% do PIB)

Composição	1991	1994	2002	2010	2018	2019	2020	2021
Pessoal	3,8	5,14	4,83	4,33	4,33	4,31	4,60	4,49
INSS	3,36	4,85	5,91	6,56	8,51	8,63	9,58	9,39
Outros	3,9	3,96	5,14	6,21	6,78	6,46	14,54	6,35
Total	11,06	13,95	15,88	17,1	19,62	19,40	28,72	20,23

Fonte: Giambiagi (2021). Secretaria do Tesouro Nacional.

As considerações de Marcos Mendes buscam nos chamar atenção para o efeito da desigualdade social em um ambiente democrático, e seus potenciais impactos sobre o crescimento econômico. Segundo Mendes, longe de haver estabelecido uma agenda consensual de redução das desigualdades, a democracia instituiu uma multiplicação de demandas particulares sobre o poder público. Em suas palavras: “Há, isto sim, um grande conflito entre os diversos e heterógenos grupos sociais, cada um tentando obter do Estado mais benefícios, mais proteção regulatória e menor pagamento de tributos (Mendes, 2014). No mesmo sentido, diz Giambiagi (2021): “Constituição: é para ele que tudo converge, com suas mais de 100 emendas e de seus 250 artigos, além dos mais de 100 artigos das disposições transitórias, que, no conjunto, tratam de quase tudo, desde o colégio Pedro II até a remuneração da hora extra.”

Sabe-se que a formação do orçamento público vem se tornando, contemporaneamente, um *locus* importante para as análises sobre as relações de força e sobre as orientações normativas predominantes em um dado sistema político, de modo que, dos diagnósticos usuais que enxergavam a formação do orçamento como um processo estritamente técnico, vem se tornando consenso que o processo de formação e execução das receitas governamentais é estreitamente condicionada por parâmetros políticos e acordos entre os diversos segmentos das sociedades (Norton e Elson, 2002). Ao mesmo tempo, o equilíbrio das contas públicas é parâmetro fundamental para balizar as expectativas dos agentes dos mercados e, conseqüentemente, o desempenho das variáveis macroeconômicas do país.

Estados deficitários, sem controle na expansão de seus gastos, afugentam os investidores, tendo em vista a maior probabilidade de insolvência do setor público. Ao afugentar os investidores, sobretudo os internacionais, o descontrole das contas inevitavelmente exercerá pressão sobre a moeda nacional. Essa, por sua vez, sobre a inflação, e assim sucessivamente, num círculo vicioso bastante presente na história das economias latino-americanas. De acordo com Lara Resende (2017), há um consenso de que de que, na raiz de um processo inflacionário, está quase sempre um problema fiscal, e que as políticas monetária e fiscal são mais interdependentes do que se supunha. Políticas monetárias restritivas tem impacto fiscal severos. Aumenta-se os juros, aumenta o esforço fiscal necessário para arcar com os encargos da dívida pública e com o financiamento do déficit. Com o fiscal expansionista, por sua vez, a política monetária se torna inócua frente a escalada dos preços. Frente ao malogro das políticas monetárias para debelar a inflação, concluiu-se que o expansionismo fiscal, à custa de endividamento, em conjunto com a indexação dos salários e dos contratos financeiros, formou importantes meios de expansão monetária, infensas a atuação solitária de bancos centrais. A taxa de juros elevada, utilizada como meio para conter o processo inflacionário, impede o investimento privado e provoca o aumento do déficit público. Todos os esforços do governo em reduzir a despesa pública pouco afetam o déficit público devido ao peso dos juros.

Com taxas de inflação em determinados patamares, é inviável pensar em crescimento econômico. Há uma profunda desorganização econômica provocada pela

inflação, porque corrói uma das funções principais da moeda: unidade de conta, referência na qual os preços são cotados (Resende, 2017). Segundo Lara Resende, o papel dos preços nominais é mais importante do que o papel-moeda. Os preços temporariamente inflexíveis “ancoram” a moeda. Alguma estabilidade de preço é fundamental para o processo de transmissão de informação na economia. A expansão fiscal do período desenvolvimentista fez com que país tivesse, entre dezembro de 1979 e julho de 1994, uma inflação acumulada superior a 13 trilhões por cento, uma das maiores da história mundial (Bacha, 2016). Diz Netto (2014), sobre os desafios impostos ao setor público pela conjuntura econômica na transição democrática, marcada por hiperinflação, estagnação e endividamento externo: “O fim do milagre econômico encerraria também um ciclo festivo de exercício do poder sem limites e sem prestação de contas, sem oposição, sem incômodos da livre imprensa e sem compromissos políticos a criar embaraços ao voluntarismo da política econômica. Dava-se início, por outro lado, a um longo período em que se tornaria cada vez mais difícil fazer com que medidas econômicas razoáveis fossem consideradas politicamente aceitáveis.”

De acordo com Bresser Pereira (2014), para financiar o II PND no regime militar, o general Geisel recorreu à poupança externa. “Para financiar esse plano (II PND), decidi (Geisel) recorrer à poupança externa, e as empresas estatais receberam a incumbência de se endividar em dólares, ao mesmo tempo em que o governo passava a usar a contenção dos seus preços para controlar a inflação. Essa inaceitável contenção de preços será a origem da crise dessas empresas nas décadas seguintes.” Tendo em vista esse cenário, quando houve a interrupção dos fluxos de empréstimos, na década de 1980, o principal desafio era emitir sinais de austeridade para os credores. Dentre as medidas adotadas está a substituição do imposto inflacionário por uma carga tributária alta e sempre crescente. A partir dali, as políticas econômicas tiveram que passar pelo crivo dos organismos internacionais.

Para os países em desenvolvimento, altamente endividados em moeda estrangeira, a política monetária americana da década de 1980 provocou uma crise financeira de grande proporção. Na medida em que bancos e empresas endividadas em dólares são socorridos pelo Estado, desencadeia-se a crise fiscal. Nos países em desenvolvimento, que se endividam em moeda que não podem emitir, a crise financeira é em princípio uma crise cambial ou de balanço de pagamentos. Precariedade das fontes internas de

financiamento. “Enquanto o Brasil se endividava irresponsavelmente, em 1979 o tesouro americano, diante da estagflação que ocorria então na economia dos EUA, decidiu elevar dramaticamente a taxa de juros (Bresser, 2014).”

Um conjunto de medidas modernizantes foram endereçadas pelos governos Sarney, Collor de Melo-Itamar e FHC. Dentre essas medidas, destacam-se: privatização e liberalização comercial, redução das barreiras não tarifárias, eliminação da proibição de importações, entre outras. Dentre todos esses esforços de estabilização macroeconômica do país, há que se enfatizar a importância das leis fiscais. As regras fiscais, como nos mostra Tinoco (2020), introduzem metas ou limites quantitativos para uma ou mais variáveis fiscais de um país (como dívida, resultado ou gasto). As regras fiscais têm a função precípua de fornecer credibilidade às políticas econômicas, sinalizando previsibilidade para os agentes, com o objetivo de estabilizar a trajetória da dívida pública e o valor da moeda nacional.

Dentre as regras fiscais existentes no país, estão os limites para despesa com pessoal, para dívida mobiliária, para contratação de operações de crédito, para concessão de garantia em operações de crédito, para a geração de despesa obrigatória, para despesas de seguridade social e para renúncia de receitas. A Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/ 2001) instituiu metas para o superávit primário, limites de despesa com pessoal e endividamento. Um dos principais focos da LRF, com efeito, foi a despesa pública, estabelecendo limites e condições para a sua realização. De acordo com Abraham (2021), enquanto a Lei nº 4.320/1964 preocupou-se apenas com o processo de controle para sua realização no exercício financeiro, percorrendo o empenho, a verificação da certeza e liquidez do crédito, até chegar ao respectivo pagamento, a LRF, por sua vez, para garantir o equilíbrio fiscal e evitar déficit orçamentário, criou mecanismos que consideram a criação ou o aumento da despesa pública exigindo a estimativa de impacto orçamentário e a sua adequação à LOA e compatibilidade com a LDO e com o PPA. Tema dos mais sensíveis e importantes tratados pela LRF foi o relativo à dívida pública, estabelecendo limites e condições para as operações de crédito. Sabe-se que a lei 4320/64 pouco dispôs sobre o assunto, talvez porque, à época de sua edição, o endividamento brasileiro não tivesse assumido o volume e o patamar elevado que tivemos quando da promulgação pela LRF.

Ao mesmo tempo, importante destacar a relevância que teve a lei nº 10.028/2000, responsável por introduzir no código penal brasileiro os crimes contra as finanças públicas (arts. 359-A até 359-H). O Código Penal brasileiro passou a contar com quatro capítulos relacionados com os crimes contra a Administração Pública, que se inserem no Título XI (arts. 312 a 359). O Capítulo I refere-se aos crimes praticados por funcionários públicos contra a Administração em geral. O Capítulo II trata dos crimes praticados por particular contra a Administração em geral. O Capítulo III dispõe sobre os crimes contra a Administração da Justiça. Finalmente, o Capítulo IV elenca os crimes contra as finanças públicas. São oito, portanto, as condutas tipificadas como crimes contra as finanças públicas pelo código penal, nos mostrando a importância que a regulação sobre o tema vem adquirindo dentro do ordenamento jurídico brasileiro.

Em 2016, ocorreu a introdução do teto de gastos, instituído através da emenda constitucional n.95/2016, estipulando que a despesa primária do governo federal não poderia crescer em termos reais por pelo menos dez anos. Apesar das controvérsias a seu respeito, sua promulgação teve impacto direto no risco país e na curva de juros, permitindo o menor patamar histórico da SELIC, ajudando a diminuir, inclusive, o gasto financeiro do setor público, ancorando as expectativas e impedindo que a trajetória da dívida se tornasse insustentável. Há, também, como uma das mais antigas regras fiscais do ordenamento jurídico brasileiro, a chamada “regra de ouro” das finanças públicas, que tem como intuito coibir o endividamento do Estado para custear despesas correntes. Inscrito no inciso III do artigo 167 da Constituição Federal de 1988, vincula-se realização de operações de créditos ao limite das despesas de capital.

Em seu artigo 165, parágrafo 6º, a carta magna determina que o projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia. Importante ressaltar o avanço, em termos de *accountability* democrática, do dispositivo ora em comento. Sabe-se que, antes de 1988, o orçamento monetário e o das empresas estatais eram deficitários, sem controle e, além do mais, não eram votados. A constituição de 1988 instituiu o princípio da unidade/totalidade. Diz a CF/1988:”§ 5º A lei orçamentária anual compreenderá: I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder

Público; II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto; III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.”

A inovação do princípio aparece quando lembramos da situação pretérita. Como o déficit público e os subsídios mais importantes estavam no orçamento monetário e nos investimentos das empresas estatais, e não no orçamento fiscal, o legislativo encontrava-se, na prática, apartado das decisões mais relevantes em relação à política econômica do país. Portanto, a inserção, na peça orçamentária, dos subsídios e benefícios financeiros, tributários e creditícios, vem sendo de suma relevância para a efetiva fiscalização sobre as finanças públicas. Como expõe Maílson da Nobrega (2016), durante quase todo o século XX, as finanças públicas e a gestão da moeda, no Brasil, viveram uma relação quase que incestuosa. A autorização para expandir a dívida pública cabia ao conselho monetário nacional, e não ao congresso. Segundo o autor, a lei complementar nº 12, editada em 1971, é provavelmente caso único no mundo de permissão a um órgão do poder executivo expandir a dívida sem autorização legislativa. Assim, o crédito subsidiado – e outros benefícios à agricultura, às exportações e à agroindústria – eram classificados na categoria de operações de crédito, não obstante tenham natureza inequivocamente fiscal (Nobrega, 2016).

Segundo os relatos de Nobrega (2016), o orçamento da União para 1988 foi o primeiro orçamento unificado da história brasileira, contendo todas as receitas e despesas do governo federal. Dentre as medidas relativas às finanças públicas, incorporadas pela nova ordem constitucional, destacam-se: 1) a extinção das funções de fomento do BACEN e sua gradual transformação em banco central clássico; 2) extinção do orçamento monetário e a transferência de suas operações fiscais, incluindo os subsídios, para o orçamento fiscal; 3) transferência, do conselho monetário para o congresso, do poder de autorizar a expansão da dívida. Sem o financiamento inflacionário, não só as fontes de financiamento do Estado devem ser explicitadas, como os pagamentos devidos não tem o seu valor erodido.

Com efeito, com a restauração democrática, o poder legislativo cresce em importância nos processos de planejamento e alocação de recursos público. A constituição federal de 1988, através da criação de instrumentos como o PPA e a LDO estabelece uma forte ligação entre planos governamentais e orçamento público. De acordo com Giacomoni (2019), os orçamentos públicos historicamente se desenvolveram como instrumento de controle, tanto do legislativo sobre o executivo como desse sobre suas próprias unidades integrantes. Nesta concepção do Estado liberal, estava-se preocupado em manter o equilíbrio financeiro e evitar ao máximo a expansão dos gastos. No orçamento tradicional, o aspecto econômico era secundário. As finanças públicas seriam, assim, “neutras”. Inventário dos “meios” com os quais o Estado leva a cabo suas tarefas. Entretanto, a função do orçamento público se transforma, concomitante ao declínio da perspectiva liberal das funções do Estado. Surge, assim, o orçamento programa⁸ e a clara percepção do relevante impacto dos investimentos e das compras do governo sobre a demanda agregada da economia, do poder de gastos dos funcionários públicos e da oferta de serviços à população, assim como a pressão dos diversos segmentos da sociedade para ter suas demandas incorporadas nas contas públicas

A concepção de orçamento que surge no período pós II guerra mundial, o orçamento programa⁹, que é incorporado, desde então, no ordenamento jurídico brasileiro, abrange os diagnósticos e os prognósticos, os objetivos, os programas e projetos da administração pública, com suas metas bem como os esquemas de avaliação e controle. O orçamento programa se caracteriza por ser o elo entre a função planejadora e a função administrativa. Os objetivos finais, por sua vez, têm por base a filosofia econômica e social do governo, ou os programas insculpidos na constituição. Aos programas são imputadas metas ou produtos representativos das atribuições da unidade

⁸ A principal categoria da nova concepção, o programa é estruturado visando o alcance de objetivos concretos da administração pública, enfatizando as funções orçamentárias postas pela lei 4.320. A classificação por categorias econômicas, que não fazemos uso em nosso trabalho, cumpre função bem distinta. Seu papel é dar indicações sobre os efeitos que o gasto público tem sobre toda a economia. A classificação econômica da despesa orçamentaria divide-se em duas: 1- correntes (pessoal e encargos sociais; juros e encargos; outras despesas correntes; 2 – capital (investimentos; inversões financeiras; amortização de dívidas). A classificação econômica corresponde, no âmbito macroeconômico, ao consumo e ao investimento da administração pública.

⁹ Três são as principais normas que estruturam, fundamentam, o orçamento público brasileiro, estipulando os princípios e as regras que regem as finanças da administração direta e indireta da União, Estados, Distrito Federal e Municípios (Garson, 2016). São elas: A lei n.º 4 320/64, norma geral das finanças públicas brasileiras, a constituição federal de 1988 e a LC n.º 101/00 (lei de responsabilidade fiscal).

ou instituição. Como diz Muzy (2019), “Em nosso país, o orçamento programa foi introduzido no ordenamento jurídico pela lei 4320/64. No entanto, somente passou a ser colocado em prática efetivamente após o advento da CF 88, que passou a prever melhor os mecanismos de sua implementação, especialmente a tríade: PPA, LDO e LOA.”

A constituição federal de 1988, com efeito, estabelece os fins políticos que a nossa sociedade deve perseguir, representando um marco de inauguração de um novo paradigma de provisão de políticas sociais pelo Estado brasileiro, universalizando o acesso às políticas sociais, tornando-as direito do cidadão e dever do Estado. A carta magna, em seu artigo 3º, estipula como objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, dentro outros, erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais, além de promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. Seu destinatário é a pessoa humana em sua universalidade.

O modelo vigente até a “constituição cidadã”, por sua vez, era produto, em grande medida, do legado corporativista do governo Vargas, pautado em políticas sociais cujos titulares aos direitos de aposentadoria, saúde e educação eram os inseridos no mercado de trabalho urbano formal. Em um contexto de reduzido tamanho do setor industrial urbano e altas taxas de desocupação, as regras de titularidade de acesso à provisão de políticas sociais resultavam numa superposição de vantagens. Indivíduos que tinham acesso a rendas maiores provenientes de suas ocupações no mercado de trabalho acessavam serviços de saúde, benéficos trabalhistas e previdenciários. Nesse sentido, é importante manter em mente que o acesso a serviços públicos representa um aumento da renda real dos indivíduos.

A universalização do acesso aos direitos sociais, por sua vez, estabelece interações claras com os direitos políticos. A teoria do eleitor mediano, que postula que, em contextos democráticos e capitalistas, onde há níveis consideráveis de desigualdade, os eleitores medianos, tendo suas rendas situadas abaixo da renda média da coletividade, tenderiam a votar por redistribuição e gasto público. Desenvolvimento recente dessa teoria, formulado por Arretche (2018), nos mostra que o conjunto dos eleitores não vota apenas por redistribuição de renda, mas pela continuidade ou ampliação da oferta de serviços públicos. A partir do momento em que se estabelece um novo padrão de provisão

de acesso a direitos sociais, cria-se categorias de indivíduos, titulares de direitos, que estão diretamente interessados em fazer valer a continuidade da prestação dos serviços. A constitucionalização de direitos aliada ao direito universal de votar faz com os partidos, sejam eles de direita ou de esquerda, tendam a convergir para o atendimento das demandas desse contingente expressivo de eleitores.

A pesquisa de Kerstenetzky (2012) vai no mesmo sentido, nos mostrando que as políticas do estado de bem-estar acabam criando sua própria defesa política, tendendo a um desenvolvimento inercial. Diz ela: “Praticamente todos os integrantes das sociedades contemporâneas são de algum modo seus beneficiários, e um bom número deles está empregado em ocupações relacionadas à provisão de serviços e aos programas de sustentação de renda que constituem seu amago.” Assim o *welfare state* contemporâneo seria defendido pela sua clientela e pelos funcionários públicos. Portanto, ao redor dessas políticas se constituem comunidades de clientelas organizadas, resistente à retração de titularidades adquiridas (Kerstenetzky, 2012).

Kerstenetzky (2012), nos mostrando a indicadores das finanças públicas de 22 países da OCDE, como os gastos sociais como % do PIB, entre os anos 1980 – 2007, percebe-se que não há mudança estrutural significativa, oscilando em torno de 20% do PIB. Não há evidências de brusca retração de gastos. Portanto, uma suposta crise do *welfare state* é altamente questionável, ainda que faça a ressalva de que os dados referentes aos gastos poderiam ser opacos em relação a transformações qualitativas. Os gastos agregados não descem ao nível de regras de elegibilidade, valor de benefícios, condicionalidades e formas menos ortodoxas de financiamento. Assim, estaria ocorrendo mudanças menos intensas no nível macro do que na arquitetura micro dos programas, com base, por exemplo, numa nova divisão de funções entre público e privado.

Na atual fase do *welfare state*, estaríamos assistindo a uma espécie de *remercantilização* das políticas sociais, com o crescente envolvimento privado na provisão e com a migração do setor público para a regulação das atividades, via gastos tributários e compra de serviços ao setor privado. Nessa linha, segundo (Kerstenetzky, 2012), tem havido, por exemplo, uma revisão da avaliação convencional de que haveria um nível diminuto de responsabilidade pública na provisão de bem-estar social norte

americano, dado a ocorrência disseminada de financiamento público ao gasto privado via deduções e isenções fiscais naquele país.

Os gastos sociais¹⁰¹¹, no Brasil, representam, atualmente, 70% das despesas primárias do governo central (Maciel e Ceccato, 2020). Ao decompor os gastos sociais do governo central por categorias, os autores destacam os aumentos nos gastos com previdência (2, 15 pontos do PIB), Assistência Social (0,84 pontos do PIB) e Educação e Cultura (0,51 pontos do PIB), entre os anos de 2002 e 2018, explicando cerca de 94% do aumento do gasto social na série histórica analisada por eles¹². A previdência social representa o maior gasto social direto do país. O crescimento do gasto em assistência social relaciona-se à expansão das políticas de garantia de renda observadas no período de 2003 a 2010, com o benefício de prestação continuada (BPC) e o programa bolsa família (BF).

Analisando a progressividade e o aspecto distributivo das políticas sociais brasileiras, Maciel e Ceccato (2020) nos mostram como as transferências públicas no país tem tido baixa capacidade de redução de desigualdades. Em relação às transferências, observa-se no país uma baixa focalização nos segmentos mais pobres da população. Dizem os pesquisadores:

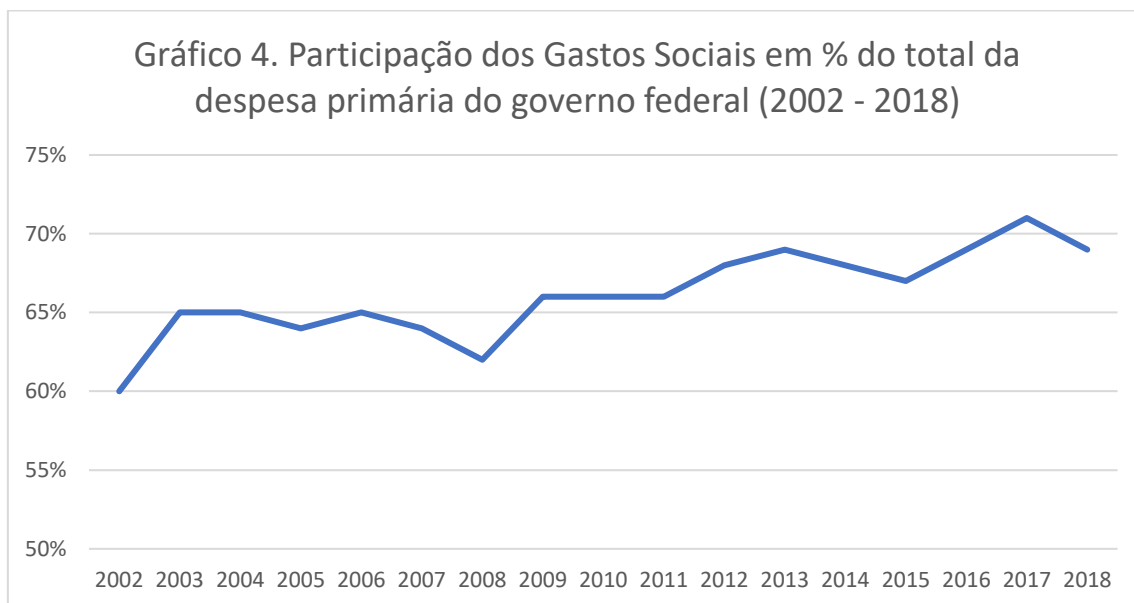
No caso do Brasil, as transferências para os 10% mais pobres da população representam apenas 30% das transferências públicas. No Brasil, o grupo dos 10% mais ricos da população recebem cerca de 20% das transferências públicas, enquanto no Reino Unido, por exemplo, recebem apenas 2,3%. O motivo para baixa progressividade das

¹⁰ Classificação programática da despesa. Lei 4.320: Legislativa; Judiciária; Essencial à justiça; Administração; Segurança Pública; Assistência Social; Previdência Social; Saúde; Trabalho; Educação e Cultura; Direitos da cidadania; Urbanismo; Habitação e Saneamento; Gestão ambiental; Ciência e Tecnologia; Agricultura; Organização agrária; Indústria; Comércio e Serviços; Energia; Transporte; Desporto e Lazer; Encargos especiais.

¹¹ Essa estatística se refere ao gasto social público executado diretamente pelo governo central acrescido das transferências, de caráter social, realizadas por essa esfera de governo em benefício dos governos estaduais e municipais.

¹² Decompondo o gasto social em suas principais subcategorias, temos, como principais programas, na assistência social, o benefício de prestação continuada (BPC) e o Bolsa Família. Na rubrica educação e cultura, temos a educação básica (Fundeb, por exemplo) e educação superior (FIES). Os gastos com saúde, de maneira geral, dizem respeito à rede de atendimentos do SUS. Já a previdência social é composta pelo regime próprio dos servidores públicos e pelo regime geral da previdência social. O regime geral de previdência social, com efeito, representa o maior gasto social direito do país.

transferências públicas no Brasil é a alta proporção vinculada ao sistema de aposentadorias e pensões que se concentra nos segmentos de renda mais elevados.



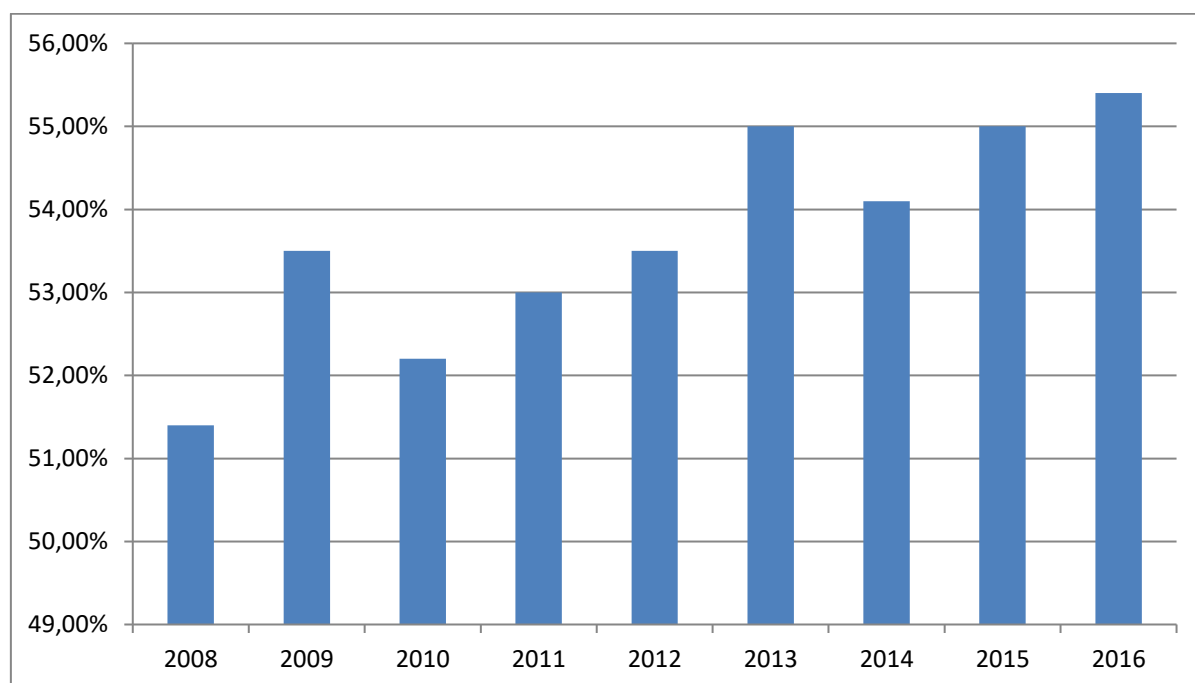
Fonte: Maciel e Ceccato (2020) Secretaria do Tesouro Nacional

Há que se fazer, contudo, qualificações do gasto social em sua dimensão federativa. Como nos Giambiagi (2021), “o governo federal tem uma série de despesas com o INSS, transferências a estados e municípios, benefícios assistenciais etc. que não tem contrapartida nas alçadas de outras esferas subnacionais”. Os governos locais são grandes prestadores de serviço essenciais à população, como educação, segurança pública e saúde. O mesmo sendo enfatizado por Lavinias (2007). A intervenção da União, na dimensão social, tem assumido, precipuamente, o formato de programas de transferência de renda não contributivas, como o Bolsa Família e o benefício de prestação continuada, relegando exclusivamente aos entes subnacionais o papel de *desmercantilizar* o acesso a serviços sociais básicos.

A expansão da administração pública, possibilitada pelo avanço numérico dos municípios, criando instancias eleitorais e administrativas ao longo do território, também foi responsável por trazer consigo a ampliação dos canais de reivindicação abertos à população, pugnando pela concretização dos direitos sociais garantidos pela Constituição na programação orçamentária. Segundo o relatório da Frente Nacional dos Prefeitos, juntas, as funções orçamentárias de saúde, educação e assistência social responderam por

55,4% de todo o gasto público dos municípios brasileiros, em 2016, uma fatia recorde¹³. Apesar de algumas oscilações, o peso das áreas sociais nos orçamentos municipais é crescente. Em 2002, representavam 48% da despesa total. Nos últimos dois anos, 2015 – 16, houve uma aceleração desse processo devido à queda nas receitas, aliada à dificuldade de se cortar despesas sociais num momento de aumento da demanda por serviços públicos promovido pela crise econômica.

Gráfico 5: Participação das áreas sociais na despesa municipal (2008 – 2016)



Fonte: Frente Nacional dos prefeitos e Secretaria do Tesouro Nacional.

Obs: áreas sociais consideradas: Saúde, educação e Assistência Social.

Os vínculos de servidores públicos municípios representam 57% do total de vínculos no setor público brasileiro. Como já referido por nós, há um claro movimento de municipalização da burocracia pública brasileira, sobretudo após a promulgação da Constituição Federal de 1988. Os municípios ampliaram suas competências e atribuições,

¹³ A principal categoria da nova concepção, o programa é estruturado visando o alcance de objetivos concretos da administração pública, enfatizando as funções orçamentárias postas pela lei 4.320. A classificação por categorias econômicas, que não fazemos uso em nosso trabalho, cumpre função bem distinta. Seu papel é dar indicações sobre os efeitos que o gasto público tem sobre toda a economia. A classificação econômica da despesa orçamentaria divide-se em duas: 1- correntes (pessoal e encargos sociais; juros e encargos; outras despesas correntes; 2 – capital (investimentos; inversões financeiras; amortização de dívidas). A classificação econômica corresponde, no âmbito macroeconômico, ao consumo e ao investimento da administração pública.

incluído o provimento de serviços que integram o núcleo do Estado de bem-estar – educação, saúde e assistência —, que respondem por parte expressiva dessa expansão. Hoje, o Executivo municipal é o grande empregador no setor público brasileiro. (Lopez e Guedes, 2018).

Tabela 11: Gastos Sociais dos governos municipais (% do PIB)						
Categoria	2014	2015	2016	2017	2018	Média
Assistência Social	0,2	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2
Educação e Cultura	2,2	2,3	2,4	2,3	2,4	2,3
Organização Agrária	*	*	*	*	*	*
Previdência Social	0,5	0,5	0,6	0,6	0,7	0,6
Saneamento e Habitação	0,5	0,5	0,6	0,4	0,4	0,5
Saúde	1,9	2	2,1	2	2,1	2
Trabalho e Emprego	*	*	*	*	*	*
Total	5,3	5,7	5,8	5,6	5,8	5,6

Fonte: Maciel e Ceccato (2020). Sinconfi. O símbolo * representa valores abaixo de 0,1% do PIB

Quando falamos em orçamento dos entes subnacionais, importante termos em mente as regulações federativas que estruturam o gasto público de estados e municípios, com o protagonismo para as vinculações de receitas em áreas específicas de políticas públicas. O estabelecimento de parâmetros para os gastos teve na aprovação do Fundef e Fundeb, na vinculação do gasto com saúde, no fundo de combate a pobreza, nos precatórios e nos limites de gasto com legislativo municipal, os principais instrumentos na tentativa, por parte do governo federal, de criar uma agenda de teor social, homogênea e universalista, ao longo do território nacional (Arretche, 2012).

De uma perspectiva crítica a esse arranjo, Mendes (2020) afirma que, se cada estado e município priorizar o que é mais importante localmente, aumentaria o valor que os serviços públicos agregam à sociedade. Quando a Constituição Federal, por exemplo estipula regras para a aposentadorias de professores, policiais e bombeiros, ou quando institui um piso mínimo para os profissionais do magistério em todo o país, os governos locais perdem a flexibilidade para definir suas políticas públicas. Ao mesmo tempo, as vinculações tenderiam a gerar crises fiscais. Em momento de crescimento das receitas, os entes subnacionais são obrigados a contratar mais professores e médicos, ampliar escolas e hospitais. No entanto, quando as receitas caem, a despesa não cai junto. Situação

característica de entes que tem importantes fontes de receita nos royalties de alguma commodity. Quando os preços internacionais dos produtos oscilam no mercado internacional, a administração passa por sérios problemas.

O ministro da fazenda do governo FHC, Pedro Malan (2018), enfatizou que há uma diferença profunda entre os tipos de gastos públicos que se mostram proveitosos na ativação do setor privado da economia. Aumentar os gastos correntes do Estado, como as despesas com pessoal e de custeio, difere em ampla medida de investimentos públicos, sobretudo na área de infraestrutura. Os efeitos multiplicadores desses gastos são diferentes. Ao mesmo tempo, ativar o gasto público no intuito de fazer política contracíclica supõe que, após o ciclo depressivo da econômica, o déficit possa ser controlado, tendo em vista a garantia da própria solvência do setor público. Transformar o aumento conjuntural do gasto público em “direitos adquiridos” pelo funcionalismo ou outro segmento da economia engessa o orçamento.

Ao mesmo tempo, sobre o debate do crescimento, Giambiagi e Alem (2016) argumentam que, em certas circunstâncias, um ajuste fiscal pode ter consequências expansionistas sobre a economia. Como sabemos desde Keynes, as expectativas são cruciais, e a percepção dos mercados sobre a trajetória da dívida pública de um país é fundamental para sua estabilidade macroeconômica. A perspectiva de insolvência afugenta os emprestadores de recurso ao Estado, que necessita fazer frente aos seus gastos. Políticas de austeridade, portanto, tem como uma de suas funções centrais a redução das incertezas. Nas palavras de Salto e Almeida (2016): “responsabilidade fiscal é a chave para voltar a crescer”.

Capítulo 5. Ciclos eleitorais e gastos em Saúde e Assistência Social nos municípios fluminenses 2007 – 2018

Nesse capítulo, buscaremos testar as hipóteses, inspirados no modelo oportunista de William Nordhaus e de Anthony Downs, adaptadas para a análise da alocação de gastos no orçamento público nos municípios fluminenses: Tendo por intuito aferir o impacto do calendário eleitoral sobre a condução das políticas econômicas, Nordhaus analisa eventuais manipulações, levadas a cabo pelos partidos políticos, dos instrumentos de política pública, a fim de obter um bom desempenho econômico a curto prazo, antes das eleições, com o objetivo de manter-se no poder, com custos a médio prazo, provocando assim uma queda nos indicadores econômicos no período pós-eleitoral (Borsani, 2003). Portanto, o período eleitoral, nessa hipótese, é importante variável explicativa para dar conta dos valores assumidos por variáveis econômicas.

Em *Uma teoria econômica da democracia*, Anthony Downs nos diz que, em uma democracia, a pressão exercida pela competição motivará o governo a preencher as necessidades sociais. A meta de maximização de votos, da necessidade de eleger-se, fará com que os governos ajam em favor dos grupos de renda mais numerosos, os eleitores-medianos, os que recebem rendas abaixo da média. Em democracias competitivas e inclusivas haveria, assim, o que o autor chamou de tendência “*Robin Hood*” dos governantes eleitos, independente da filiação ideológica, havendo efetiva redistribuição de renda dos ricos para os pobres. Tal efeito redistributivo, como se sabe, não se efetiva simplesmente através de mecanismos monetários. A oferta de serviços públicos afeta a renda real dos assalariados, tendo em vista que desmercantiliza serviços que, de outra forma, seriam adquiridos pelos indivíduos e pelas famílias no mercado, tomando parte de suas rendas. Tomamos por referência esses dois modelos e os adequamos para a análise da alocação de gastos nas funções de Saúde e Assistência Social no orçamento público dos municípios fluminenses entre os anos 2007 – 2018.

Hipótese 1. Os ciclos eleitorais importam. Nos anos pré-eleitoral e eleitoral, o gasto nas funções orçamentárias Saúde e Assistência Social aumentam. Hipótese 2: No ano pós-eleitoral, essas despesas diminuem, devido a necessários ajustes fiscais.

As duas áreas sociais analisadas foram escolhidas pelo fato de haver atuação de todos os governos municipais em sua provisão, diferentemente, por exemplo, de política de infraestrutura, que é mais restrita às cidades médias e grandes. Ao mesmo tempo, há importantes diferenças no nível de estruturação de ambas as políticas. Enquanto o SUS é hoje reconhecido como a mais importante política de inclusão social da história de nosso país (Rocha, 2019), com programas bem definidos pela União, através da vinculação obrigatória de recursos imposta pela constituição federal e pelas Normas operativas básicas (NOBs), as políticas de assistência social foram marcadas por uma institucionalização precária, periférica e fragmentada. historicamente tratada como caridade e prestação de favor, implementadas por entidades filantrópicas. Ainda que a constituição federal de 1988 tenha estabelecido um novo formato para assistência de acordo com Paes de Barros et al.(2019), “ao contrário do BPC, os demais serviços a serem oferecidos pela Assistência social, que devem incluir o amparo às crianças e adolescentes em situação vulnerável, amparo a pessoas em situação de rua e projetos de enfrentamento da pobreza, são especificados pela política estadual ou municipal de assistência social”.

As informações de natureza fiscais, referentes aos gastos nas funções Saúde e Assistência Social, foram transformadas em percentuais da despesa total dos municípios fluminenses, entre os anos 2007 e 2018, e foram obtidas através dos dados das finanças dos municípios brasileiros disponibilizados pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) em seu site. As informações de natureza política foram obtidas através das informações disponibilizadas pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE), pelo Tribunal Regional Eleitoral (TRE) dos Estados brasileiros. Considerou-se para fins de análise, as unidades que possuíam todas as informações em todos os períodos, realizando-se as estimações para um painel balanceado¹⁴.

Portanto, trabalhamos com a população dos municípios fluminenses com serie de dados completos para os anos em análise¹⁵. São eles: 1) Areal; 2) Armação dos Búzios;

¹⁴ Conforme feito por Borsani (2003), Sakurai (2004) e Silva e Faroni (2010).

¹⁵ Retirou-se da análise, dos 92 municípios fluminenses, 29 municípios com dados faltantes. Os municípios com dados faltantes, retirados da amostra, são: Angra dos Reis. 2014; Aperibé. 2013. 2014. 2015. 2016; Araruama. 2007.2008. 2011. 2012; Arraial do cabo. 2007. 2009. 2010. 2011. 2012; Bom Jardim. 2007. 2009. 2010.; Cabo Frio. 2012.; Campos. 2007. 2008.; Carmo. 2007. 2018.; Comendador Levy Gasparian. 2014.; Guapimirim. 2008. 2016; Iguaba Grande. 2012.; Itaocara. 2011. 2012. 2013; Itatiaia. 2007. 2008; Laje do Muriaé. 2007; Macaé. 2014; Magé. 2012; Mangaratiba. 2018; Nova Friburgo. 2007; Paraíba do Sul. 2007. 2008; Petrópolis. 2008; Queimados. 2007. 2008. 2009.; Quissama. 2014.; Rio Bonito. 2007.; São

3) Barra do Pirai; 4) Barra Mansa; 5) Belford Roxo; 6) Bom Jesus do Itabapoana; 7) Cachoeiras de Macacu; 8) Cambuci; 9) Cantagalo; 10) Carapebus; 11) Cardoso Moreira; 12) Casimiro de Abreu; 13) Conceição de Macabu; 14) Cordeiro; 15) Duas Barras; 16) Duque de Caxias; 17) Engenheiro Paulo de Frontin; 18) Itaboraí; 19) Itaguaí; 20) Italva; 21) Itaperuna; 22) Japeri; 23) Macuco; 24) Maricá; 25) Mendes; 26) Mesquita; 27) Miguel Pereira; 28) Miracema; 29) Natividade; 30) Nilópolis; 31) Niterói; 32) Nova Iguaçu; 33) Paracambi; 34) Parati; 35) Paty do Alferes; 36) Pinheiral; 37) Pirai; 38) Porciúncula; 39) Porto Real; 40) Quatis; 41) Resende; 42) Rio Claro; 43) Rio das Flores; 44) Rio das Ostras; 45) Rio de Janeiro; 46) Santa Maria Madalena; 47) Santo Antônio de Pádua; 48) São Fidelis; 49) São Gonçalo; 50) São João da Barra; 51) São José de Ubá; 52) São José do Vale do Rio Preto; 53) São Sebastião do Alto; 54) Sapucaia; 55) Saquarema; 56) Sumidouro; 57) Tanguá; 58) Teresópolis; 59) Três Rios; 60) Valença; 61) Varre Sai; 62) Vassouras e 63) Volta Redonda.

Analisamos as funções orçamentárias, com base nas classificações estabelecidas pela lei 4.320/64 e encontradas nas bases do Tesouro Nacional. Para operacionalizarmos as variáveis referentes aos ciclos econômicos, criamos, variáveis dicotômicas para diferentes anos. Assim: “ano eleitoral” como número 1, os demais como 0. Ano anterior a eleição 1, os demais 0. Ano pós-eleitoral 1, os demais 0. Os anos de eleições municipais por nós trabalhados foram os anos de 2008, 2012 e 2016. Os anos pré-eleitorais foram: 2007, 2011 e 2015. Os anos pós-eleitorais, por sua vez, foram: 2009, 2013 e 2017. Variáveis dicotômicas identificam a presença ou ausência das características políticas definidas nas teorias. No caso dos modelos oportunistas, inspirados no modelo de William Nordhaus, buscamos identificar as influências dos ciclos eleitorais na nossa variável dependente, que é a alocação de recursos dos orçamentos públicos nas políticas de Saúde e Assistência Social nos municípios fluminenses, no período compreendido entre os anos 2007 – 2018.

No estudo utilizou-se um modelo de regressão com dados em painel com efeitos fixos. Como se sabe, os dados em painel têm uma dimensão espacial e outra temporal. De acordo com Gujarati (2011), há algumas vantagens dos dados em painel. Diz ele “As técnicas de estimação dos dados em painel podem levar em consideração a

Francisco do Ita. 2007. 2008.; São João de Meriti. 2009.; São Pedro da Aldeia. 2014.; Seropédica. 2007. 2014. 2015. 2016. 2017. 2018.; Silva Jardim. 2008; Trajano de Moraes. 2009. 2010.

heterogeneidade explicitamente, permitindo variáveis específicas ao sujeito”. Ao mesmo tempo, os dados em painel são mais adequados para examinar a dinâmica da mudança. A inclusão, como variáveis explicativas, de variáveis dicotômicas identificando cada país ou cada ano, tem o propósito de isolar os chamados ‘efeitos fixos’ correspondentes a características específicas de cada um dos países ou anos (Gujarati, 2011).

Portanto, trabalharemos com modelo de mínimos quadrados com variáveis *dummies* para efeitos fixos (MQVD)¹⁶. Como primeiro passo para analisar a relação entre variáveis, há extensa literatura que recomenda o início por gráficos de dispersão e estatísticas de correlação. Diz Rumsey (2014), “usando diagramas de dispersão e correlações... você vai começar a investigar se existe ou não uma relação entre essas duas variáveis quantitativas. Comece dispondo os pares dos dados em um diagrama de dispersão de duas dimensões a fim de buscar um possível padrão e quantifique a força e a direção desse padrão por meio do coeficiente de correlação.”

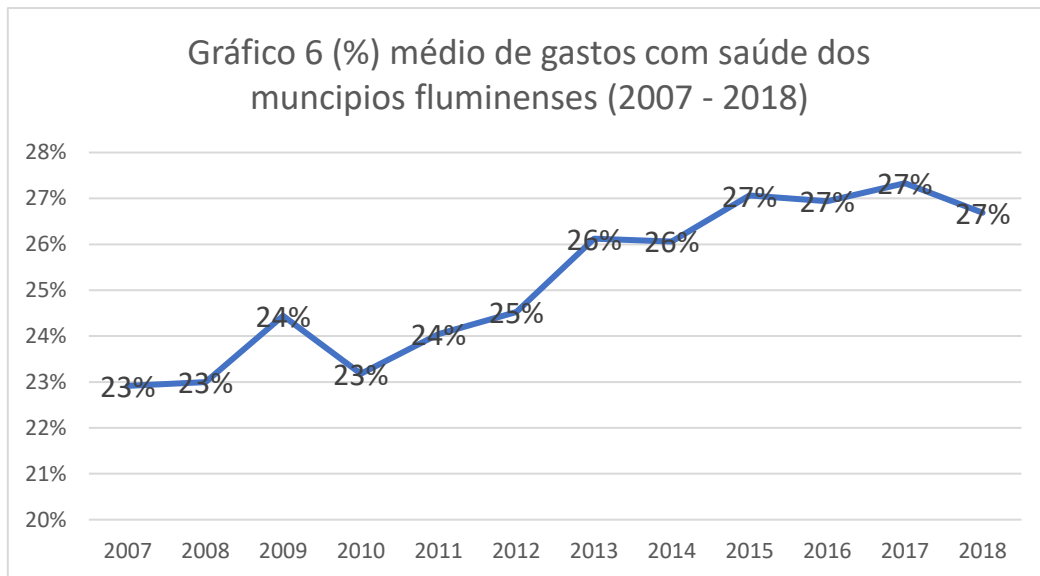
Como nos diz Gujarati (2011), “A análise de correlação, cujo principal objetivo é medir a força ou o grau de associação linear entre duas variáveis está estreitamente relacionada à análise de regressão, mas conceitualmente é muito diferente.” Na análise de correlação, tratamos quaisquer (duas) variáveis simetricamente, não havendo distinção entre as variáveis dependente e explanatória.

Tabela 12. Estatísticas descritivas dos gastos com saúde dos municípios fluminenses (2007 -2018)

	N	Mínimo	Máximo	Média	Desvio padrão
Saúde	756	4,93%	51,80%	25,1923%	5,64516%
N válido (de lista)	756				

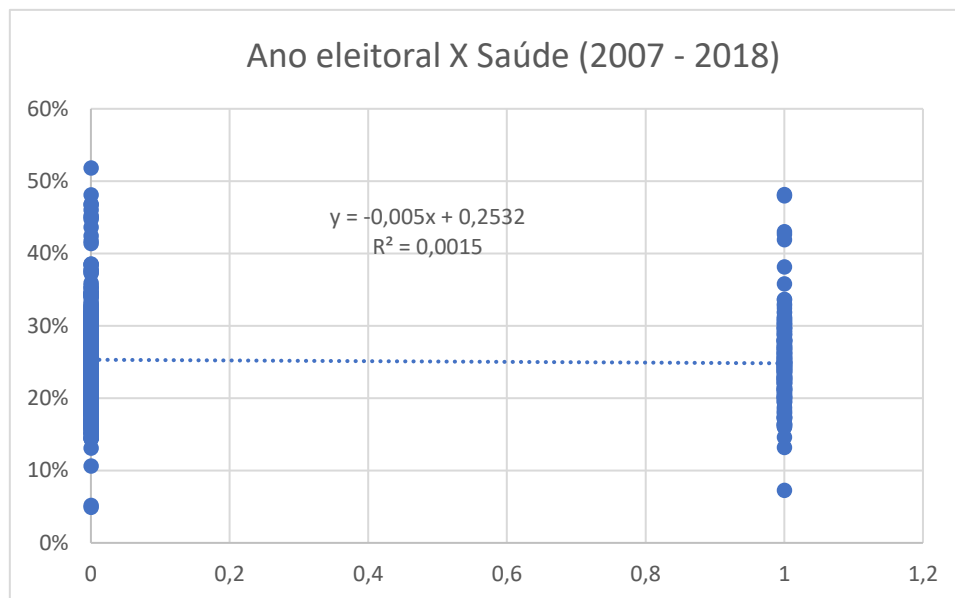
Elaboração própria

¹⁶ De acordo com esse procedimento, deve-se incluir variáveis *dummy* para cada unidade temporal e espacial trabalhada, com uma variável *dummy* a menos do que o total das categorias. Assim, haverá uma unidade de uma variável *dummy* a menos do que a totalidade das categorias, sendo a categoria excluída o ponto de referência para as demais. Assim, o intercepto do indivíduo 2 nos diz quanto o valor do intercepto do segundo indivíduo difere do indivíduo 1, ponto de referência para todos os demais. No que se refere à dimensão temporal, criamos 11 variáveis *dummy*, tendo como categoria de referência o ano de 2007. Na dimensão espacial, foram criadas 62 variáveis dicotômicas. O município de Areal é a referência.



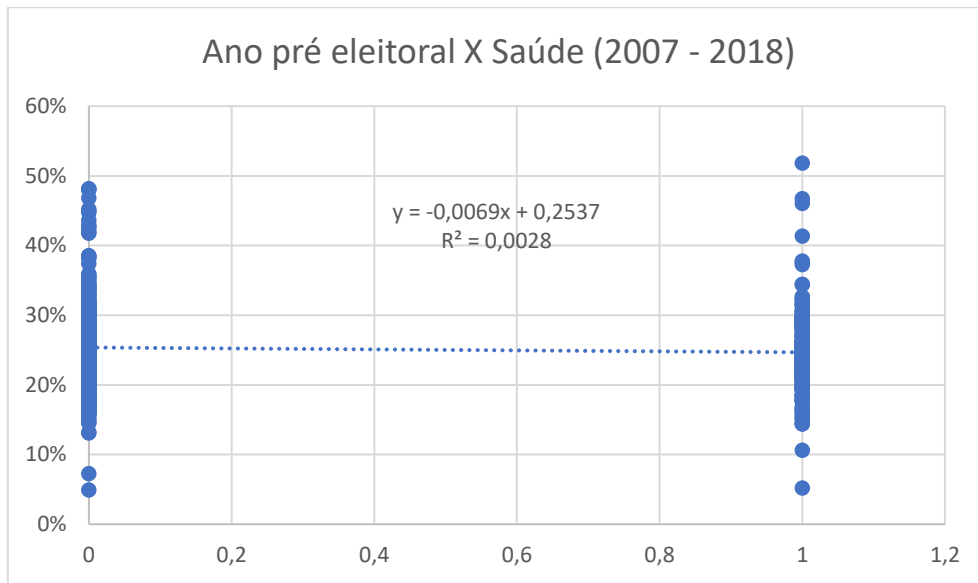
Elaboração própria com base nos dados da STN.

Gráfico 7. Dispersão ano eleitoral e gastos em saúde dos municípios fluminenses



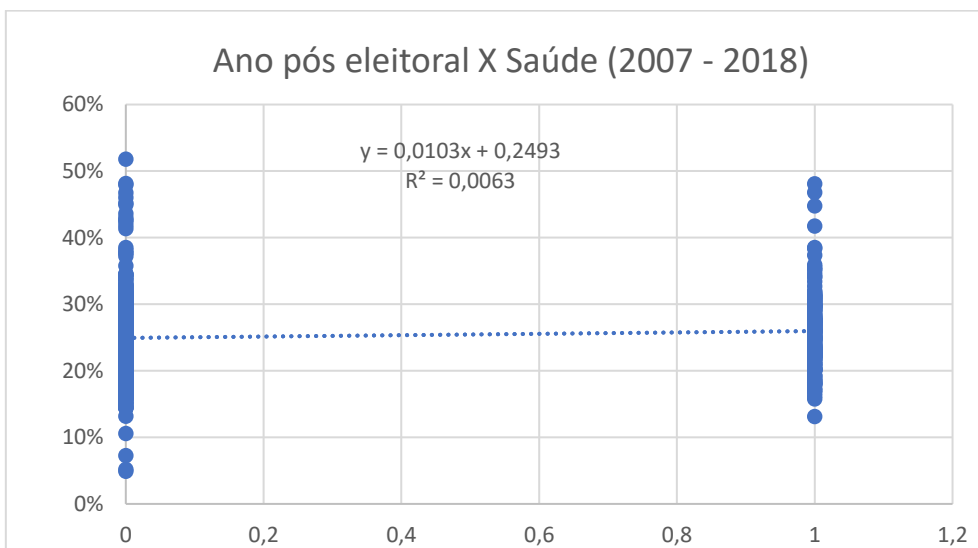
Elaboração própria com base nos dados da STN.

Gráfico 8. Dispersão ano pré-eleitoral e gastos em saúde dos municípios fluminenses



Elaboração própria com base nos dados da STN.

Gráfico 9. Dispersão ano pós-eleitoral e gastos em saúde dos municípios fluminenses



Elaboração própria com base nos dados da STN.

Tabela 13: Correlações Gastos em Saúde e Ciclos eleitorais					
		Saúde	Ano eleitoral	Ano pré-eleitoral	Ano pós-eleitoral
Saúde/ Ano eleitoral	Correlação de Pearson	1	-0,038	-0,053	,079*
	Sig.		0,296	0,144	0,029
	N	756	756	756	756
* . A correlação é significativa no nível 0,05 (2 extremidades).					

Elaboração própria com base nos dados da STN.

De acordo com as análises preliminares acima esboçadas, tanto nos gráficos de dispersão quanto nas estatísticas de correlação, vê-se que os ciclos eleitorais não são fatores explicativos para variações nos gastos em saúde. Portanto, a referência a essa variável explicativa não nos fornece indícios para o comportamento nessa rubrica de gastos. Nos três períodos que compõem o ciclo eleitoral, ano pré-eleitoral, ano eleitoral e ano pós-eleitoral, com exceção do ano pós-eleitoral, as relações não têm significância estatística. Mesmo no pós-eleitoral, ainda que haja significância estatística, no sentido de ser provável que haja causalidade na relação entre as variáveis, e que, portanto, as relações não tenham se dado por acaso, a correlação é próxima a zero¹⁷.

Sabe-se que diversas políticas públicas no Brasil têm seus parâmetros estabelecidos pela normatização da União sobre estados e municípios. O estabelecimento de parâmetros para os gastos teve na aprovação do Fundef e Fundeb, na vinculação do gasto com saúde, no fundo de combate a pobreza, nos precatórios e nos limites de gasto com legislativo municipal, os principais instrumentos na tentativa, por parte do governo federal, de criar uma agenda de teor social, homogênea e universalista, ao longo do território nacional (Arretche, 2012). A transição para o regime político democrático veio com o consenso de que modelos descentralizados de prestação de serviços públicos seriam mais eficientes e mais democráticos. Deve-se salientar, contudo, que o que era

¹⁷ O R² representado no gráfico, por sua vez, se refere a quantidade de variância na variável dependente explicada pelo modelo (Field, 2009), ou seja, é uma medida estatística que mensura a proporção da variação total em y que é explicada pelo poder de previsão de todas as variáveis explicativas (Agresti e Finlay, 2012). R² varia de 0 a 1, e terá valor 1 somente quando todos os resíduos são 0, isso é, os dados observados coincidirão exatamente com o previsto pela linha de regressão. R² igual a 0, como apontado em nossos diagramas, significa que nossas variáveis explicativas não adicionam poder de previsão. Segundo Field (2009), modelos ruins terão um coeficiente de regressão igual a zero. Segundo o autor, “Um coeficiente de regressão igual a zero significa: (1) a mudança de unidade na variável previsora não resultará em uma alteração no valor previsto e (2) o gradiente da linha de regressão é zero. Assim, a linha de regressão será horizontal.”

proposto para ser alvo da descentralização era a execução dos serviços, permanecendo as diretrizes e o financiamento a cargo do governo federal, mais especificamente o ministério da Saúde. Portanto, a crescente abrangência da regulação da constituição federal sobre as ações dos entes federativos, aliada aos instrumentos orçamentários e administrativos à disposição da União, podem se constituir em explicações plausíveis da continuidade de algumas políticas públicas, notoriamente a de Saúde, as tornando infensas às ações político-partidárias da conjuntura eleitoral.

No entanto, ainda que, inicialmente, as variáveis referentes aos ciclos eleitorais não estejam apresentando resultados estatisticamente significativos nos gastos com saúde, é importante enfatizar do papel exercido pelas variáveis relativas ao tempo e ao espaço, como variáveis explicativas do nosso modelo. Ao mesmo tempo, a importância de avançar além dos gráficos de dispersão e das estatísticas de correlação em direção ao teste econométrico reside em viabilizar uma medição mais rigorosa da associação entre as eleições e a alocação de recursos orçamentários nas áreas de Saúde e Assistência Social, levando-se em consideração “efeitos fixos” exercidos pelas especificidades dos anos e dos municípios.

Como nos diz Field (2009), a palavra ‘modelo’ na equação pode ser substituída por algo que defina a linha que ajustamos aos dados. Qualquer linha reta, por sua vez, pode ser definida por duas coisas: (1) a inclinação (ou gradiente) da linha, e (2) o ponto em que a linha cruza o eixo vertical do gráfico. Existe um termo resíduo, ε , que representa a diferença entre o valor previsto pela linha e o valor apresentado pelos dados das amostras. O gradiente da linha nos informa algo sobre a natureza do relacionamento descrito. Com a regressão, busca-se encontrar a linha que melhor descreve os dados coletados. Eis as nossas equações referentes ao impacto dos ciclos eleitorais sobre os gastos dos municípios fluminenses em Saúde, controlando para os efeitos provocados pelas especificidades dos anos e dos municípios¹⁸.

¹⁸ Tendo em vista a melhor exposição dos resultados, colocamos no anexo os coeficientes para todos os anos e para todos os municípios por nós analisados, deixando no corpo do texto desse capítulo apenas os valores resumidos dos modelos.

Equações:

$$(e.1) \text{ Saúde} = \alpha + \beta \text{Ano_eleitoral} + \sum \beta (\text{Ano}) + \sum \beta (\text{município}) + \varepsilon$$

$$(e.2) \text{ Saúde} = \alpha + \beta \text{Ano_pré_eleitoral} + \sum \beta (\text{Ano}) + \sum \beta (\text{município}) + \varepsilon$$

$$(e.3) \text{ Saúde} = \alpha + \beta \text{Ano_pós_eleitoral} + \sum \beta (\text{Ano}) + \sum \beta (\text{município}) + \varepsilon$$

Coefficientes da equação 1^a

Modelo	Coeficientes não padronizados		Coeficientes padronizados	t	Sig.
	B	Erro padrão	Beta		
1	(Constante)	25,316	,237	106,793	,000
	Ano eleitoral	-,496	,474	-,038	,296

a. Variável dependente: Saúde

Resumo do modelo referente à equação 1

Modelo	R	R quadrado	R quadrado ajustado	Erro padrão da estimativa	Estatísticas de mudança				
					Alteração de R quadrado	Alteração F	df1	df2	Sig. Alteração F
1	,038 ^a	,001	,000	5,64481%	,001	1,095	1	754	,296
2	,287 ^b	,082	,069	5,44805%	,081	6,545	10	744	,000
3	,849 ^c	,721	,692	3,13511%	,639	25,238	62	682	,000

Coefficientes da equação 2^a

Modelo	Coeficientes não padronizados		Coeficientes padronizados	t	Sig.
	B	Erro padrão	Beta		
1	(Constante)	25,365	,237	107,074	,000
	Ano pré-eleitoral	-,692	,474	-,053	,144

a. Variável dependente: Saúde

Resumo do modelo referente à equação 2

Modelo	R	R quadrado	R quadrado ajustado	Erro padrão da estimativa	Estatísticas de mudança				
					Alteração de R quadrado	Alteração F	df1	df2	Sig. Alteração F
1	,053 ^a	,003	,002	5,64093%	,003	2,135	1	754	,144
2	,287 ^b	,082	,069	5,44805%	,079	6,433	10	744	,000
3	,849 ^c	,721	,692	3,13511%	,639	25,238	62	682	,000

Coefficientes da equação 3^a

Modelo	Coeficientes não padronizados		Coeficientes padronizados	t	Sig.
	B	Erro padrão	Beta		
1	(Constante)	24,934	,236	105,436	,000
	Ano pós-eleitoral	1,033	,473	,079	2,183

a. Variável dependente: saúde

Resumo do modelo referente à equação 3

Modelo	R	R quadrado	R quadrado ajustado	Erro padrão da estimativa	Estatísticas de mudança				
					Alteração de R quadrado	Alteração F	df1	df2	Sig. Alteração F
1	,079 ^a	,006	,005	5,63114%	,006	4,766	1	754	,029
2	,287 ^b	,082	,069	5,44805%	,076	6,153	10	744	,000
3	,849 ^c	,721	,692	3,13511%	,639	25,238	62	682	,000

Elaboração própria com base nos dados da STN.

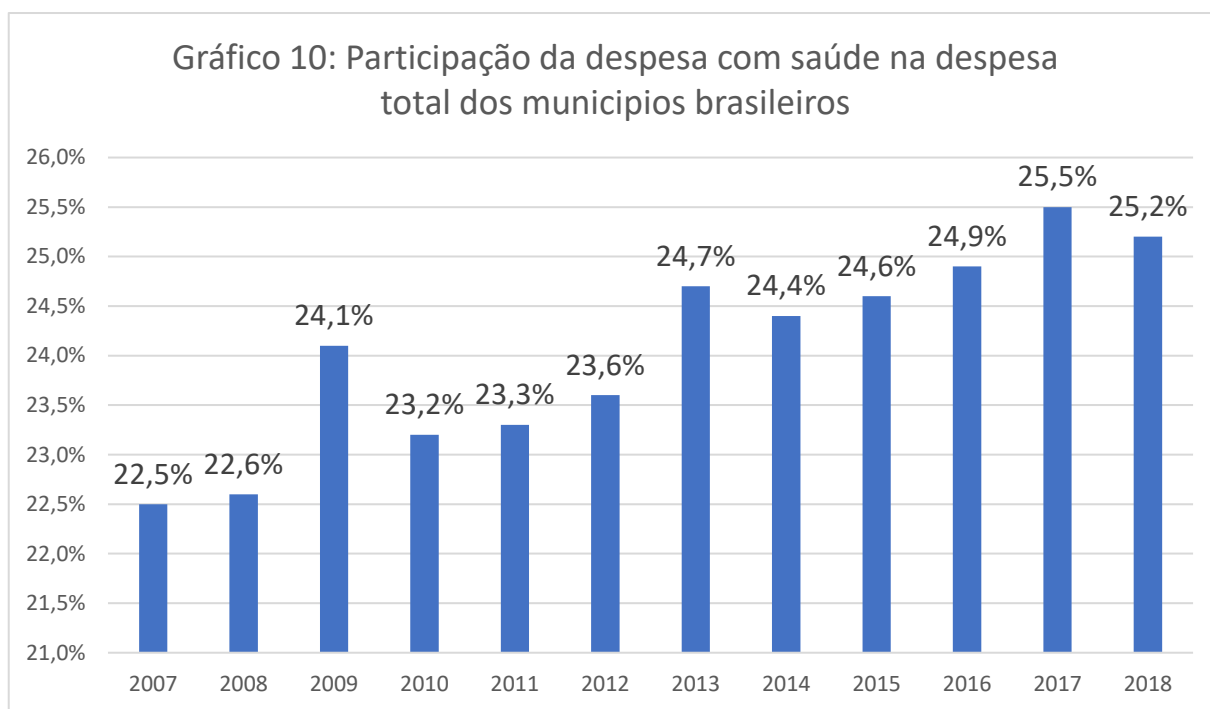
Nos resultados das regressões, relativos aos impactos exercidos pelos ciclos eleitorais nos dispêndios em saúde nos municípios fluminense, vemos que, não obstante não haja evidências que confirmem a importância dos ciclos eleitorais, há evidências, contudo, que indicam o impacto do fator tempo e espaço na explicação de nossa variável dependente. Observa-se que os dois conjuntos de previsores têm alta significância estatística, menores que 0,001. Como nos dizem Kellstedt e Whitten (2015): “...quanto menor o valor-p (varia de 0 a 1), maior é a confiança que temos que há uma relação sistemática entre as duas variáveis para as quais estimamos o valor-p”. Ao mesmo tempo, como se pode ver nas tabelas, à medida que inserimos os dois conjuntos de previsores, relativos ao tempo e ao espaço, há substanciais alterações no R². Na equação 1, por exemplo, vai-se de uma capacidade preditiva de 0,001 para uma capacidade preditiva de 0,721. Portanto, há um inegável aumento de poder explicativo de nossos modelos.

Ao mesmo tempo, sabe-se que um bom modelo deverá ter uma razão F grande. O valor F é o quadrado da estatística T (Ver anexos). A estatística t testa a hipótese nula de que o valor de beta é igual a 0 e, portanto, as variáveis explicativas não contribuiriam para nossas previsões.

Valores altos dessas estatísticas, portanto, nos permitem rejeitar a hipótese nula e concluir que nosso modelo tem capacidade preditiva. Segundo Agresti e Finlay (2012), valores maiores da estatística F fornecem evidências mais fortes contra a hipótese nula. A hipótese nula nos diz que a variável resposta é independente de todos os previsores por nós selecionados.

A título de exemplo, se formos analisar os efeitos individuais dos municípios na nossa equação de regressão, expostos nos anexos, veremos Itaperuna, por exemplo, município conhecido por sua excelência na área da Saúde Pública gastar, em média, 21% a mais de seu orçamento quando comparado com Areal, município referência de nossa análise. Na outra ponta, vemos o Rio de Janeiro, e seu também notório descaso com a saúde pública, com gastos 8% menores de seu orçamento do que nosso município referência. Ambos resultados com significância estatística e com valores-t altos.

Corroborando com as tendências observados por nós para os municípios do estado do Rio de Janeiro, a frente nacional dos prefeitos, em seus relatórios sobre as finanças dos municípios brasileiros, nos mostra algo convergente. No período de 2013 a 2016, o percentual médio de gastos em saúde dos municípios brasileiros foi de 24,6%, se mostrando mais elevado que a média do biênio 2011-2012, de 23,5%. Em 2002, era de 20,3%. Como nos mostram os relatórios da frente nacional dos prefeitos, embora tenha ocorrido uma redução no volume real de recursos efetivamente aplicados em 2015, ano de serias dificuldades econômicas para o país, e, portanto, de queda de arrecadação, os municípios direcionaram uma proporção ainda maior de sua receita de impostos para a saúde. Isso significa que as despesas em saúde caíram em menor magnitude que as receitas municipais, o que demonstra o esforço dos governos locais em manter o nível dos serviços em saúde (Multicidades, 2017). A diferença entre o mínimo exigido pela legislação e o que de fato os municípios aplicaram em saúde cresceu de forma explosiva ao longo dos últimos anos. A universalização e a municipalização da saúde são, em grande parte, responsáveis pela crescente aplicação de recursos nos serviços dessa área. Os municípios, hoje, comprometem sua receita própria bem acima do percentual mínimo de 15% exigido por lei.



Fonte: Tesouro Nacional. Anuário Multicidades. Finanças dos municípios brasileiros

- Ciclos eleitorais e gastos em assistência social dos municípios fluminenses (2007 – 2018)

As políticas de assistência social, por seu turno, foram marcadas por uma institucionalização precária, periférica e fragmentada, sem diretrizes claramente definidas (Costa e Pallotti, 2013). Historicamente tratada como caridade e prestação de favor, os implementadores das ações assistências foram, por muito tempo, entidades filantrópicas e sem fins lucrativos. Ainda que a constituição federal de 1988 tenha estabelecido um novo formato para assistência social, como um campo autônomo dentro das políticas de seguridade social, “As ações, os programas e os benefícios que irão garantir a proteção à população vulnerável em geral não são finamente especificados, ao contrário do que ocorre com as transferências de renda aos idosos e deficientes. De todos os benefícios, serviços, programas e projetos de assistência social que trata a Loas, apenas no caso do BPC as normas e especificidades são detalhadamente explicitadas (Paes de Barros et al., 2019).”

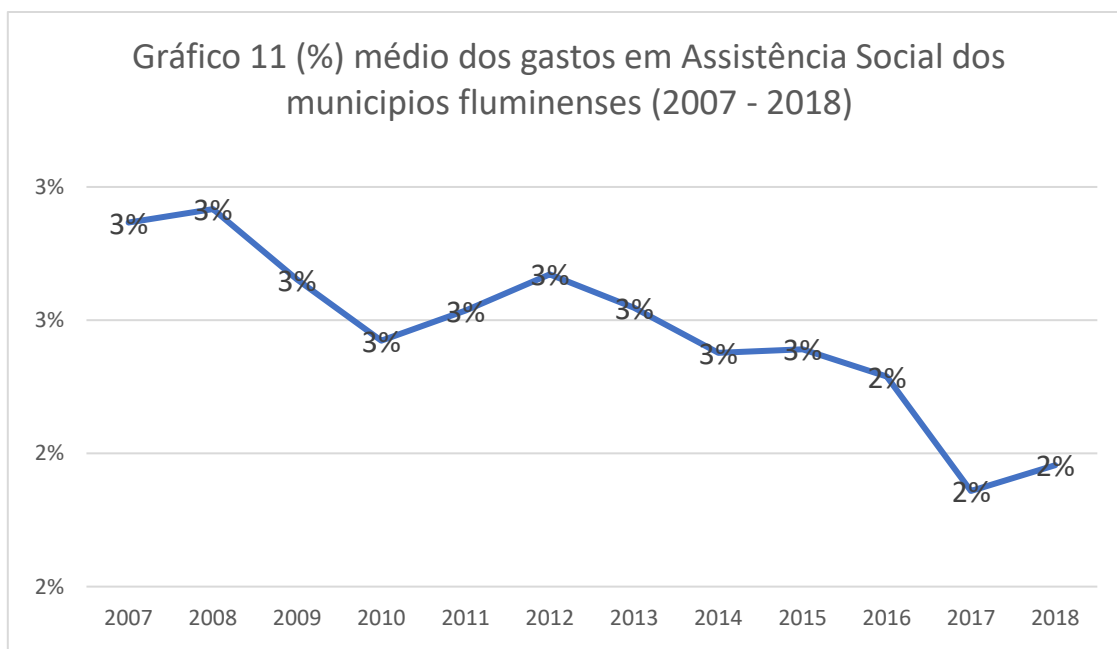
Tendo em mente as características das políticas de assistência social ora expostas, parece plausível que esse seja um campo mais aberto às conjunturas político-partidárias. Uma estatística simples nos fornece algumas evidências. De acordo com (Crespo, 2009), o fato de o

desvio padrão ser expresso na mesma unidade dos dados limita o seu emprego quando desejamos comparar duas ou mais séries de valores, relativamente à sua dispersão ou variabilidade, quando expressas em unidades diferentes. Para contornar essas dificuldades, usa-se o coeficiente de variação, expresso como uma porcentagem, sendo definido como a razão do desvio padrão pela média. Assim, no caso dos gastos em saúde, temos uma média de 25,1923% e desvio padrão 5,64516%, o que nos dá um coeficiente de variação de 22,4%. Para a assistência social, temos uma média de 2,5742% e um desvio padrão de 1,46658%, nos indicando um coeficiente de variação de 56,96%. Portanto, há, claramente, uma variabilidade muito maior na provisão desses serviços pelos municípios do que a verificada na provisão de serviços de saúde, homogênea ao longo do território.

Tabela 14. Estatísticas descritivas dos gastos com As. Social dos municípios fluminenses (2007 – 2018)

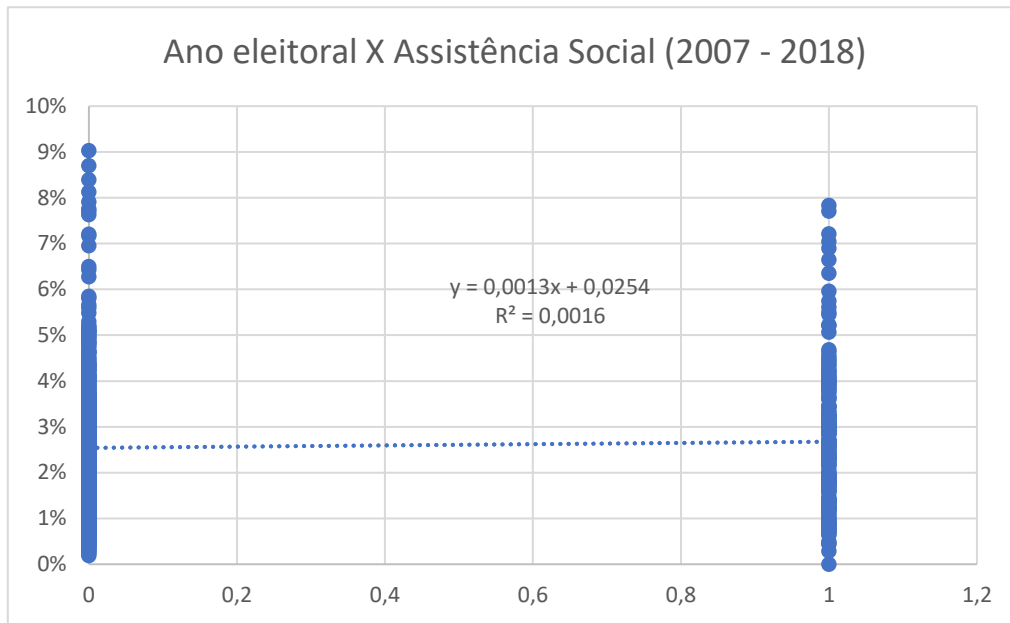
	N	Mínimo	Máximo	Média	Desvio padrão
Assistência Social	756	0,00%	9,03%	2,5742%	1,46658%
N válido (de lista)	756				

Elaboração própria com dados da STN.



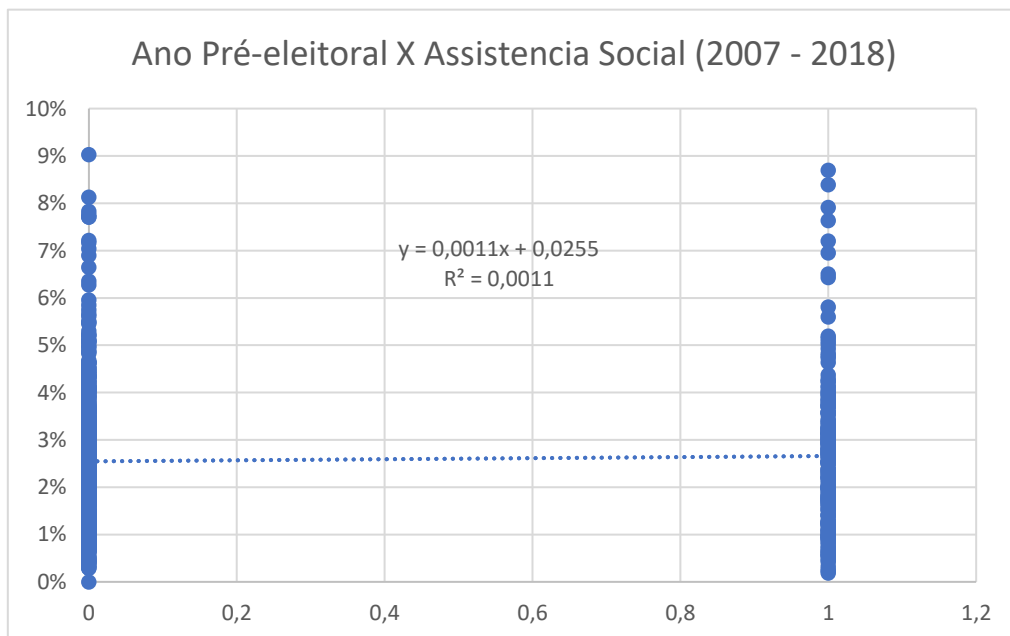
Elaboração própria com dados da STN.

Gráfico 12. Dispersão ano eleitoral e gastos em Assistência Social dos municípios fluminenses



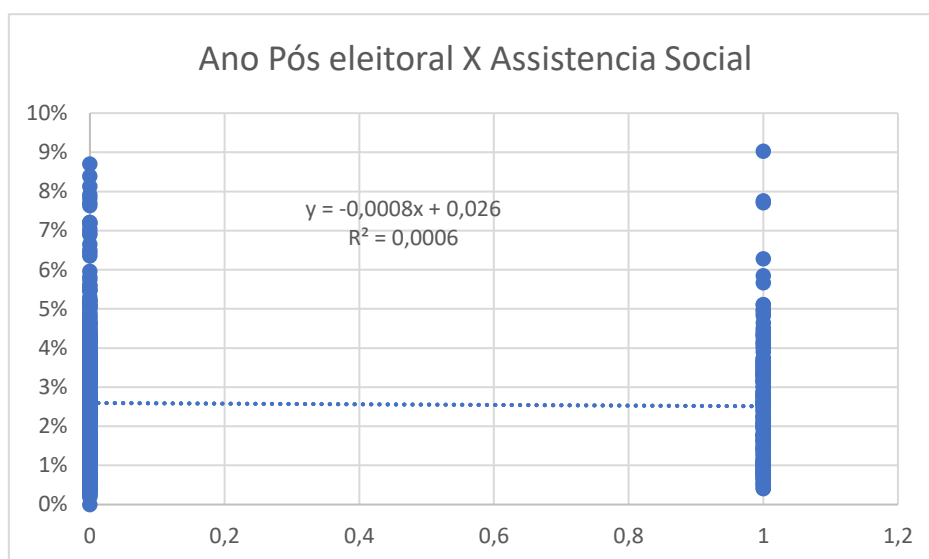
Elaboração própria com base nos dados da STN.

Gráfico 13. Dispersão ano pré-eleitoral e gastos em Assistência Social dos municípios fluminenses



Elaboração própria com base nos dados da STN.

Gráfico 14. Dispersão ano pós-eleitoral e gastos em Assistência Social dos municípios fluminenses



Elaboração própria com dados da STN.

	Assistência Social	Ano eleitoral	Ano pré-eleitoral	Ano pós-eleitoral
Correlação de Pearson	1	0,04	0,033	-0,025
Assistência Social Sig. (2 extremidades)		0,274	0,361	0,498
N	756	756	756	756

Como primeiro passo para analisar a relação entre variáveis, novamente iniciamos por gráficos de dispersão e estatísticas de correlação. Ainda que a estatística do coeficiente de variação tenha nos mostrado variabilidade maior nessa política social, vê-se, da mesma forma que os gastos em saúde, que os ciclos eleitorais não são fatores explicativos para suas variações. Portanto, a referência aos ciclos eleitorais não nos fornece indícios para o comportamento nessa rubrica de gastos. Nos três períodos que compõem o ciclo eleitoral, ano pré-eleitoral, ano eleitoral e ano pós-eleitoral, as relações não têm significância estatística. Também aqui há um coeficiente de determinação próximo a zero, significando que: (1) a mudança de unidade na variável previsora não resultará em uma alteração no valor previsto e (2) o gradiente da linha de regressão é zero. Portanto, temos uma linha de regressão horizontal.

Faremos os mesmos procedimentos feitos anteriormente para os gastos em saúde, buscando descobrir se as variáveis relativas ao tempo e ao espaço, como variáveis explicativas do nosso modelo, exercem influência sobre os gastos em assistência social. Seguem as equações:

Equações:

$$(e.4) \text{ Assistência Social} = \alpha + \beta \text{Ano_eleitoral} + \sum \beta (\text{Ano}) + \sum \beta (\text{município}) + \varepsilon$$

$$(e.5) \text{ Assistência Social} = \alpha + \beta \text{Ano_pré_eleitoral} + \sum \beta (\text{Ano}) + \sum \beta (\text{município}) + \varepsilon$$

$$(e.6) \text{ Assistência Social} = \alpha + \beta \text{Ano_pós_eleitoral} + \sum \beta (\text{Ano}) + \sum \beta (\text{município}) + \varepsilon$$

Coefficientes da equação 4^a

Modelo	Coeficientes não padronizados		Coeficientes padronizados	t	Sig.
	B	Erro padrão	Beta		
1	(Constante)	2,540	,062	41,253	,000
	Ano eleitoral	,135	,123	,040	,274

a. Variável dependente: Assistência Social

Resumo do modelo referente à equação 4

Modelo	R	R quadrado	R quadrado ajustado	Erro padrão da estimativa	Estatísticas de mudança				
					Alteração de R quadrado	Alteração F	df1	df2	Sig. Alteração F
1	,040 ^a	,002	,000	1,46638%	,002	1,200	1	754	,274
2	,125 ^b	,016	,001	1,46571%	,014	1,069	10	744	,383
3	,855 ^c	,731	,702	0,80083%	,715	29,197	62	682	,000

Coefficientes da equação 5^a

Modelo	Coeficientes não padronizados		Coeficientes padronizados	t	Sig.
	B	Erro padrão	Beta		
	(Constante)	2,546	,062	41,334	,000
	Ano pré-eleitoral	,113	,123	,033	,361

a. Variável dependente: Assistência Social

Resumo do modelo referente à equação 5

Modelo	R	R quadrado	R quadrado ajustado	Erro padrão da estimativa	Estatísticas de mudança				
					Alteração de R quadrado	Alteração F	df1	df2	Sig. Alteração F
1	,033 ^a	,001	,000	1,46674%	,001	,836	1	754	,361
2	,125 ^b	,016	,001	1,46571%	,015	1,106	10	744	,355
3	,855 ^c	,731	,702	0,80083%	,715	29,197	62	682	,000

Coefficientes da equação 6^a

Modelo	Coeficientes não padronizados		Coeficientes padronizados	t	Sig.
	B	Erro padrão	Beta		
1	(Constante)	2,595	,062	42,120	,000
	Ano pós-eleitoral	-,084	,123	-,678	,498

a. Variável dependente: Assistência Social

Resumo do modelo referente à equação 6

Modelo	R	R quadrado	R quadrado ajustado	Erro padrão da estimativa	Estatísticas de mudança				
					Alteração de R quadrado	Alteração F	df1	df2	Sig. Alteração F
1	,025 ^a	,001	-,001	1,46710%	,001	,460	1	754	,498
2	,125 ^b	,016	,001	1,46571%	,015	1,144	10	744	,327
3	,855 ^c	,731	,702	0,80083%	,715	29,197	62	682	,000

Elaboração própria com base nos dados da STN.

Se olharmos os resultados das regressões, relativos aos impactos exercidos pelos ciclos eleitorais nos dispêndios em assistência social nos municípios fluminense, veremos que não há evidências que confirmem a importância dos ciclos eleitorais e não há evidências que indiquem o impacto do fator tempo na explicação de nossa variável dependente. No entanto, o modelo adquire alguma capacidade explicativa quando há a inserção dos efeitos fixos relativos aos municípios. Saímos de um coeficiente de determinação (R^2) de 0,002, quando incluímos apenas o ano eleitoral, para um R^2 de 0,731, com significância estatística para a estatística F, que testa a hipótese nula de a variável resposta ser independente dos previsores (Agresti e Finlay, 2012). Portanto, quando analisamos os coeficientes individuais dos municípios, nos nossos anexos, vemos que municípios como São Fidelis e São João da Barra apresentam aproximadamente

gastos em média 3% e 2%, respectivamente, maiores para essa política quando comparados com nosso município base, Areal.

Em relação ao cotejo de nossos resultados com os de outros pesquisadores do tema, vemos que Guerra, Paixão e Leite Filho (2018), que tiveram como objetivo verificar se existem evidências empíricas de Ciclos Político-Econômicos para os governos estaduais do Brasil, analisando as políticas fiscais e resultados eleitorais no período de 1995 a 2013, chegaram a resultados que evidenciaram a presença de CPE nos gastos públicos a nível estadual no Brasil, seguindo, em termos gerais, os pressupostos delineados pelo modelo oportunista. A presença da influência do calendário eleitoral na evolução dos gastos públicos foi observada de forma mais contundente em algumas funções despesas específicas, quais sejam, despesas de capital, investimentos, obras e urbanismo¹⁹.

Gonçalves, Funchal e Filho (2017), buscando investigar a influência dos ciclos políticos no crescimento econômico, via alocação de recursos do orçamento público para investimentos em infraestrutura nos estados brasileiros, entre os anos 2003 a 2014, a exemplo do trabalho anterior mencionado, também utilizaram a classificação por categoria econômica. Os resultados apontam que partidos de esquerda e de centro tendem a investir mais em infraestrutura, gastos de capital, em períodos pré-eleitorais, se comparados com partidos de direita. Portanto, os ciclos podem ser mais influenciados dependendo do partido que está governando.

Vicente e Nascimento (2012), por sua vez, adotaram um enfoque mais contábil para aferir a relação entre probabilidade de reeleição e variações em indicadores da contabilidade pública. Partiram de uma amostra de 3.404 municípios brasileiros, abrangendo os mandatos de Prefeito findos em 2000, 2004 e 2008, e seus resultados apontaram efeitos significativos nas seguintes variáveis: i) A elevação do Resultado

¹⁹ No entanto, as categorias de classificação usadas pelos pesquisadores foram distintas das nossas. A classificação funcional-programática, utilizada por nós, visa dar ideia dos objetivos concretos da administração pública, a área de sua atuação. A classificação por categorias econômicas, que não fazemos uso em nosso trabalho, cumpre função bem distinta. Seu papel é dar indicações sobre os efeitos que o gasto público tem sobre toda a economia. A classificação econômica da despesa orçamentaria divide-se em duas: 1- correntes (pessoal e encargos sociais; juros e encargos; outras despesas correntes; 2 – capital (investimentos; inversões financeiras; amortização de dívidas). A classificação econômica corresponde, no âmbito macroeconômico, ao consumo e ao investimento da administração pública.

Orçamentário e do Resultado Orçamentário Corrente em anos eleitorais reduz a probabilidade de recondução; ii) A geração de caixa em anos eleitorais e pós-eleitorais eleva a probabilidade de recondução; iii) A elevação do resultado financeiro apurado no balanço patrimonial em anos pré-eleitorais impacta positivamente nas chances de recondução; e iv) O aumento das despesas de investimentos eleva a probabilidade de recondução. Portanto, medidas fiscais contracionistas, que visam o corte de despesas ou a elevação das receitas, seriam malvistas pela população, ao passo que ações focadas no aumento das despesas de capital seriam politicamente recompensadas.

Marciniuk e Bugarin (2019), inserindo-se em um debate mais amplo sobre propostas de reforma política direcionadas a acabar com o instituto da reeleição, argumentam que vários trabalhos evidenciam teórica e empiricamente que a perspectiva de reeleição tende a aumentar a responsabilidade fiscal do governante, e não o oposto. Os autores demonstram que existe uma redução do benefício marginal do déficit no primeiro mandato quando a reeleição é certa e argumentam que, quanto maior a probabilidade de reeleição, menor a disposição a se ter despesas superiores às receitas, pois os encargos do déficit serão suportados pelo próprio governador em um mandato posterior. Em suma, quanto maior a chance de reeleição, menor será a disposição do governante para manter déficits fiscais, visto que os encargos desses déficits recairão sobre seu próximo mandato. Dos resultados encontrados por eles, para os municípios brasileiros entre os anos de 2001 a 2012, pode-se inferir que prefeitos com expectativas de reeleger-se, em média, reduzem os gastos rígidos (gastos com pessoal) e difíceis de serem reduzidos no curto prazo, reduzem os gastos com investimento de capital.

Silva, Faroni e Barbieri (2011) fizeram pesquisa para os municípios nortistas na eleição de 2008, também sugerindo que a reeleição incentiva o comportamento fiscal mais responsável por parte dos governos municipais. “Assim, com base nos argumentos apresentados, entende-se que a reeleição incentiva o comportamento fiscal mais responsável. Isso ficou evidenciado pela análise do caso dos municípios nortistas. Em geral, maior controle fiscal foi verificado quando a reeleição parecia inevitável.” Os resultados apresentados pelos pesquisadores sugerem que, para cada aumento de 1% na possibilidade de reeleição, a despesa orçamentária per capita decresce em média 28,95%. Tal resultado explica-se pelo fato de que a possibilidade de manter-se no poder induz um

comportamento mais responsável fiscalmente do prefeito, pois ele mesmo terá de arcar com o ônus futuro de um endividamento público.

O que percebemos, pela diversidade de resultados referentes ao impacto do calendário eleitoral na evolução dos gastos públicos, é que as variações dos resultados têm estreita relação com as categorias de classificação das despesas e receitas públicas utilizadas pelo pesquisador, assim como com o âmbito federativo de análise e com o período levado em consideração pelas pesquisas. A classificação funcional-programática, utilizada por nós, visa dar ideia dos objetivos concretos da administração pública, a área de sua atuação. A classificação por categorias econômicas dá indicações sobre os efeitos que o gasto público tem sobre toda a economia. A classificação econômica corresponde, no âmbito macroeconômico, ao consumo e ao investimento da administração pública. A sensibilidade das despesas de capital às dinâmicas políticas naturalmente é muito maior nessas despesas do que nas despesas correntes.

Capítulo 6: Ideologia, competição política e os gastos em Saúde e Assistência Social nos municípios fluminenses (2007 – 2018)

O objetivo desse capítulo é analisar possíveis diferenças ideológico-partidárias na alocação de gastos no orçamento público nos municípios fluminenses entre os anos 2007 – 2018, nas funções saúde e assistência social. Douglas Hibbs (1977) e Alesina e Rosenthal (1995) são alguns dos exemplos de pesquisadores que, investigando os casos americano e europeu, advogavam que havia uma associação entre partidos políticos e resultados macroeconômicos. Para Hibbs, havia evidências que mostravam que, em países governados pela esquerda, tenderia-se a uma configuração econômica de baixo desemprego e alta inflação. Em governos de direita, por seu turno, verificaria-se a relação inversa, alto desemprego e baixa inflação, resultando, portanto, em um *trade-off* entre os dois parâmetros macroeconômicos.

Highly aggregated data on unemployment and inflation outcomes in relation to the political orientation of governments in 12 West European and North American nations are analyzed revealing a low unemployment-high inflation configuration in nations regularly governed by the Left and a high unemployment-low inflation pattern in political systems dominated by center and rightist parties (Hibbs, 1977).

O clássico modelo de Hibbs, assim, nos diz que governos implementam políticas macroeconômicas de acordo com os objetivos, interesses e preferências de seus eleitorados, definidos em termos de classes. Inflação e níveis de emprego seriam, portanto, manifestações, no nível político, dos conflitos entre classe trabalhadora e segmentos empresariais. Diz ele, recordando o entendimento econômico à época: “*The most important problem of macroeconomic policy facing public authorities in industrial societies during the postwar period has been the unfavorable trade-off that exists between unemployment and inflation-the so. called ‘Phillips curve’*”.

O modelo de Alesina e Rosenthal (1995)²⁰, na linha partidária do trabalho de Hibbs, acrescenta outra variável ao modelo, enfatizando os modos de interação entre executivo e legislativo como cruciais na produção de políticas econômicas. Os eleitores, temerosos de mudanças drásticas na econômica, votariam em partidos diferentes nas eleições para presidente e para congresso, tendo em vista as eleições legislativas serem realizadas, nos EUA, no meio do mandato presidencial. Assim, com dois poderes do Estado sob o governo de diferentes partidos, haveria “uma tendência natural” a moderação. Dizem os autores: “*Whereas in the standard rational choice model policy moderation is achieved because the two candidates move toward the political center, in our framework moderation is created by the voters who take advantage of the institutional complexity in policy formation. Both divided government and the midterm cycle are explained as phenomena of institutional balancing* (Alesina e Rosenthal, 1995)”.

Partidos políticos, assim, não seriam apenas “competidores” pragmáticos no mercado eleitoral, mas buscariam representar segmentos específicos da sociedade, suas bases eleitorais, com interesses específicos. Esse modelo de análise foi construindo no intuito de contrapor-se ao modelo oportunista, fundamentado em William Nordhaus (1975). Para Nordhaus, os partidos políticos indistintamente manipulam os instrumentos de política pública a fim de obter um bom desempenho econômico a curto prazo, antes das eleições, com o objetivo de manter-se no poder, com custos a médio prazo, provocando assim uma queda nos indicadores econômicos no período pós-eleitoral (Borsani, 2003).

De uma perspectiva ideológica, o partido se identificaria, claramente, como representante de um segmento específico da sociedade, caracterizado por suas idiossincrasias econômicas e sociais, e suas preferências em termos de política pública. A institucionalização do sistema partidário seria o nível de organicidade, de enraizamento, dos partidos na dinâmica societal. O modelo clássico de Hibbs supõe comportamentos partidários quando considerados períodos completos de governo. Alesina e Rosenthal limitam essas diferenças aos primeiros anos de cada período de governo. Assim, definimos dois modelos: um que procura detectar diferenças ao

²⁰ Dizem Alesina e Rosenthal (1995): “*Contrary to the widely held view, particularly in the ‘rational choice’ framework, that a two-party system generates convergence of party platforms (Downs), we posit that, When in Office, the two american parties follow diferente policies*”.

considerar todo o período de um governo (Hibbs) e outro procurando identificar diferenças somente na primeira metade de cada governo (Alesina e Rosenthal)²¹. Assim como fizemos no capítulo anterior, tomamos por referência esses modelos, que analisam variáveis políticas e macroeconômicas, e os adequamos para a análise da alocação de gastos nas funções do orçamento público nos municípios fluminenses entre os anos 2007 – 2018, levantando a seguinte hipótese:

Hipótese 3: Quando no poder, haveria a tendência de os partidos preservarem compromissos ideológicos, alocando os recursos de acordo com prioridades programáticas. Partidos de esquerda gastam mais em Saúde e Assistência Social do que partidos de centro e direita.

Partimos, para os objetivos de classificação dos partidos que nos propomos, da obra organizada por Krause, Dantas e Miguel, intitulada Coligações partidárias na nova democracia brasileira, exposta no capítulo 3 de nossa tese e nos anexos. Tal classificação é fruto de encontro realizado com diversos pesquisadores relevantes dentro da análise política, cujo principal desafio era chegar a um consenso acerca de uma classificação uniforme dos partidos políticos.

Seguimos trabalhos clássicos da literatura da ciência política nacional, que têm apontado na direção da consistência ideológica dos partidos, expressa em diversos âmbitos. Em trabalho clássico, Figueiredo e Limongi (2001), analisando a dinâmica dos trabalhos legislativos e o comportamento parlamentar, constaram que as votações costumam dividir o plenário de acordo com padrões ideológicos clássicos, havendo uma direita, um centro e uma esquerda. Braga (2006; 2010), por sua vez, utilizando índices de volatilidade eleitoral, inferiu que a competição eleitoral se concentra, cada vez mais, entre os partidos do mesmo bloco ideológico. As transferências entre blocos ideológicos entre eleições, portanto, estão cada vez mais reduzidas. Nosso trabalho tem, como um de seus objetivos, a apreensão da institucionalização ideológica do sistema partidário através da

²¹ “There is a ‘rational partisan business cycle’. Specifically, in the first Half of republican administrations, economic growth tends to decelerate, reaching its minimum during the second year of each term; the economy grows more rapidly during the first Half of democratic administrations (Alesina e Rosenthal, 1995)”.

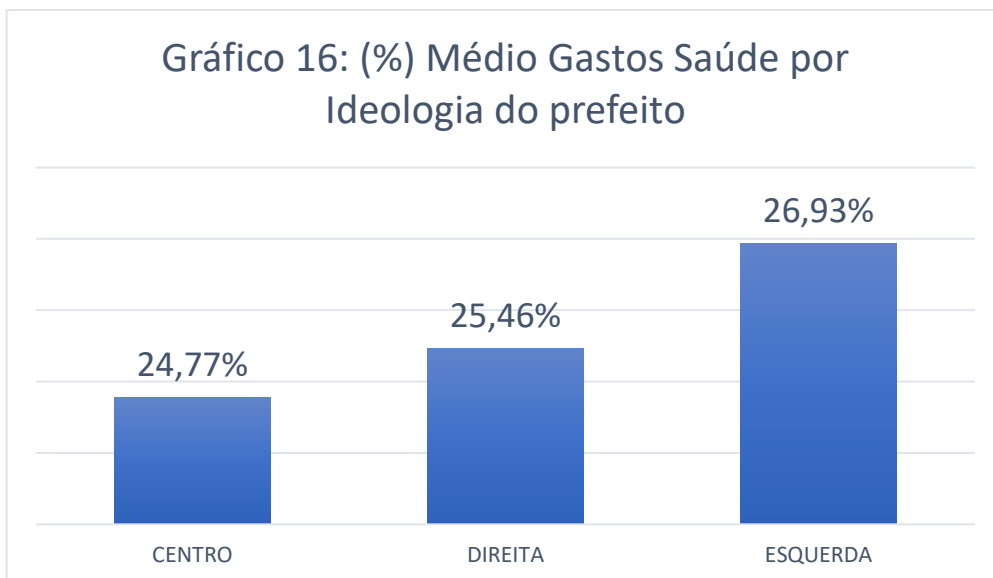
identificação de padrões de alocação de recursos orçamentários nas políticas sociais de Saúde e assistência social.

Sabe-se que o conjunto dos eleitores não vota apenas por redistribuição de renda, mas pela continuidade ou ampliação da oferta de serviços públicos (Arretche (2018). Portanto, áreas específicas de política pública, sobretudo as sociais, podem ser um importante *proxy* para analisar-se as nuances ideológico-partidárias vigentes dentro de um dado sistema político. A adesão programática a certas concepções normativas, ideológicas, de organização da sociedade, vinculada a um projeto político partidário específico, se traduzem, precipuamente, em escolhas de políticas públicas, tornando mais claras as distinções que podem ser demarcadas entre as opções disponíveis no mercado eleitoral.

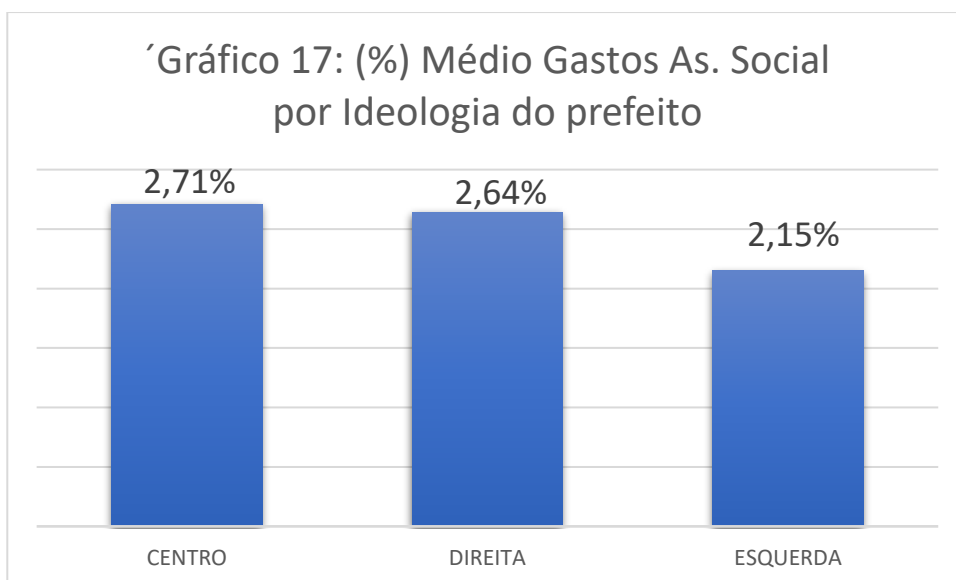
Tendo em vista analisarmos essas relações, prosseguimos nas análises que temos feito. Com efeito, temos trabalhado com 63 municípios fluminenses, em 3 eleições, 2008, 2012 e 2016. Portanto, foram 189 observações relativas aos partidos vencedores das prefeituras fluminenses. De acordo com a classificação adotada dos partidos, 56 foram de esquerda; 66 foram de centro e 67 foram partidos de direita. Nos gráficos abaixo também reportamos a média de gastos entre os anos 2007 - 2018 nas funções saúde e assistência social de acordo com a classificação ideológica do partido do prefeito.



Elaboração própria com base nos dados do TSE.



Elaboração própria com base nos dados do TSE e da STN.



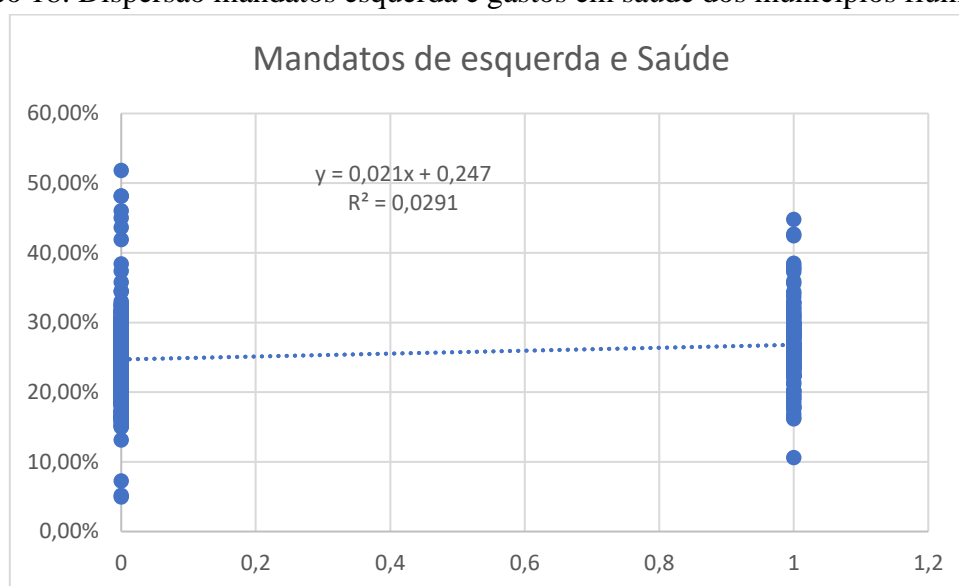
Elaboração própria com base nos dados do TSE e da STN.

Foram construídas, em nosso banco de dados, variáveis dicotômicas representando a ideologia dos partidos dos prefeitos eleitos. Assim, classificamos como “1” anos de mandato completo de governos de esquerda, “0” em qualquer outro ano. Para o modelo de Alesina e Rosenthal, que prevê diferenças nos resultados econômicos somente na primeira metade de cada administração, foi criada uma variável que identifica os dois primeiros anos de um partido de esquerda, atribuindo-lhe o valor 1. Para os demais anos, valor 0. O número de observações do primeiro modelo é menor. Pelo fato de o modelo de Hibbs requerer trabalhar com mandatos completos, foram removidas

observações. Das 756 observações trabalhadas nas análises do capítulo 5, utilizamos 504. Dois períodos de quatro anos, 2009-2012 e 2013-2016, para 63 municípios. Como no capítulo anterior, procederemos analisando a relação entre variáveis através de gráficos de dispersão e estatísticas de correlação. Assim, trabalhamos os pares dos dados em um diagrama de dispersão de duas dimensões a fim de buscar um possível padrão e quantifique a força e a direção desse padrão por meio do coeficiente de correlação.

- Ideologia e Gastos em Saúde nos municípios fluminenses

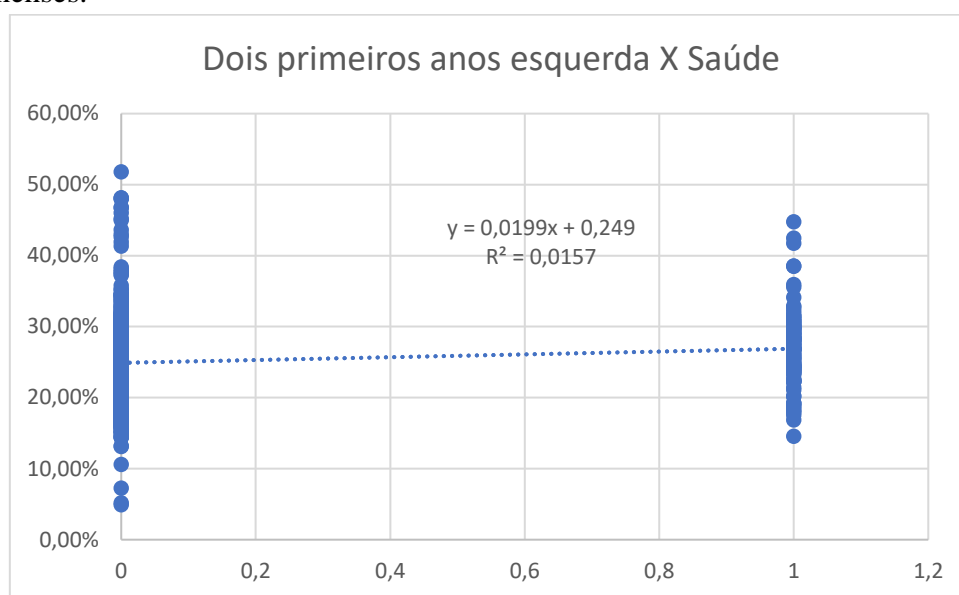
Gráfico 18. Dispersão mandatos esquerda e gastos em saúde dos municípios fluminenses



Elaboração própria com base nos dados da STN.

A formação de uma consistência e de uma identidade partidárias, pautadas em princípios programáticos consistentes, a balizar a ação dos políticos filiados às siglas seria importante sobretudo para estruturar a expectativa dos eleitores. Desse prisma, a possibilidade de identificação da ideologia dos partidos no governo seria, assim, central para o controle do eleitor sobre a natureza do governo e das políticas implementadas. De uma perspectiva normativa, ideologicamente o partido se identificaria como representante de um segmento específico da sociedade, caracterizado por suas idiossincrasias econômicas e sociais.

Gráfico 19. Dispersão dois primeiros anos esquerda e gastos em saúde dos municípios fluminenses.



Elaboração própria com base nos dados da STN.

Tabela 16. Correlações Gastos em Saúde e Partidos de esquerda			
	Saúde	Mandato_esquerda	Dois_primeiros anos_esquerda
Correlação de Pearson	1	,171**	,125**
Saúde Sig.		0,000	0,001
N		504	756

** . A correlação é significativa no nível 0,01 (2 extremidades)

Pelo sugerido pelos gráficos de dispersão e pelas estatísticas de correlação de Pearson, vemos que as estatísticas, embora não mostrem valores altos, são estatisticamente significantes a níveis menores que 0, 01. Ao mesmo tempo há uma relação positiva entre as variáveis consideradas, ainda que modestas. Portanto, devido à alta significância estatística, temos confiança que há uma relação sistemática entre partidos de esquerda e gastos em saúde. Tendo isso em mente, avançaremos em direção ao teste econométrico, no intuito de viabilizar uma medição mais rigorosa da investigação da associação entre a ideologia do partido do prefeito e a alocação de recursos

orçamentários nas áreas de Saúde e, posteriormente, na de Assistência Social. Nossas equações são:

Equações:

$$(e.7) \text{ Saúde} = \alpha + \beta \text{Esquerda} + \sum \beta (\text{Ano}) + \sum \beta (\text{município}) + \varepsilon$$

$$(e.8) \text{ Saúde} = \alpha + \beta \text{Esquerda2} + \sum \beta (\text{Ano}) + \sum \beta (\text{município}) + \varepsilon$$

Resumo do modelo referente à equação 7

Modelo	R	R quadrado	R quadrado ajustado	Erro padrão da estimativa	Estatísticas de mudança				
					Alteração de R quadrado	Alteração F	df1	df2	Sig. Alteração F
1	,171 ^a	,029	,027	5,47476%	,029	15,066	1	502	,000
2	,284 ^b	,081	,066	5,36499%	,052	3,965	7	495	,000
3	,863 ^c	,746	,704	3,01775%	,665	18,250	62	433	,000

Resumo do modelo referente à equação 8

Modelo	R	R quadrado	R quadrado ajustado	Erro padrão da estimativa	Estatísticas de mudança				
					Alteração de R quadrado	Alteração F	df1	df2	Sig. Alteração F
1	,125 ^a	,016	,014	5,60447%	,016	12,004	1	754	,001
2	,300 ^b	,090	,075	5,42871%	,074	5,510	11	743	,000
3	,850 ^c	,722	,692	3,13382%	,632	24,978	62	681	,000

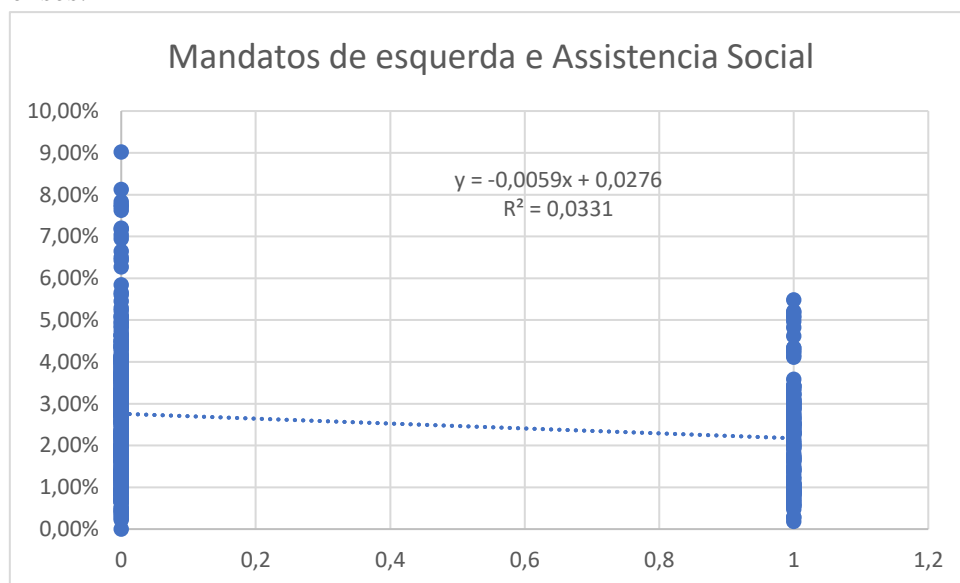
Assim como os coeficientes de correlação de Pearson de nossas variáveis não mostraram resultados muito contundentes, ainda que estatisticamente significantes, o R² das equações também não foram muito altos. No entanto, se olharmos os coeficientes correspondentes aos anos de mandato de partidos de esquerda, expostos nos anexos VII e VIII, veremos que partidos de esquerda gastam, em média 2% a mais em políticas de saúde do que partidos de centro e de direita. Em termos relativos tais números podem não ser relevantes. Do ponto de vista absoluto, eles são. Sabe-se que 2% de 100 é muito diferente de 2% de 1000. Quando os números absolutos são grandes, como é o caso quando lidamos com orçamentos públicos, variações percentuais ínfimas podem representar algo vultoso em termos absolutos. Portanto, consideramos que há não apenas significância estatística, mas significância substantiva, de fato, nos números.

Os dados mostraram significância estatística para a relação entre essas variáveis, tanto no que se refere ao 1º modelo, que considera mandatos completos dos partidos de esquerda, quanto ao 2º modelo, que tem como variável explicativa os dois primeiros anos de governos de partidos de esquerda. Ao mesmo tempo, as estatísticas F e T mostraram-se com altos valores, rejeitando a hipótese nula de os valores de beta serem iguais a 0 e, portanto, as variáveis explicativas não contribuiriam para nossas previsões. Portanto, há evidências que indicam que a ideologia partidária de esquerda tem alguma contribuição quando se refere à explicação da variação na alocação de recursos públicos nas funções orçamentária saúde.

- Ideologia e Gastos em Assistência Social nos municípios fluminenses

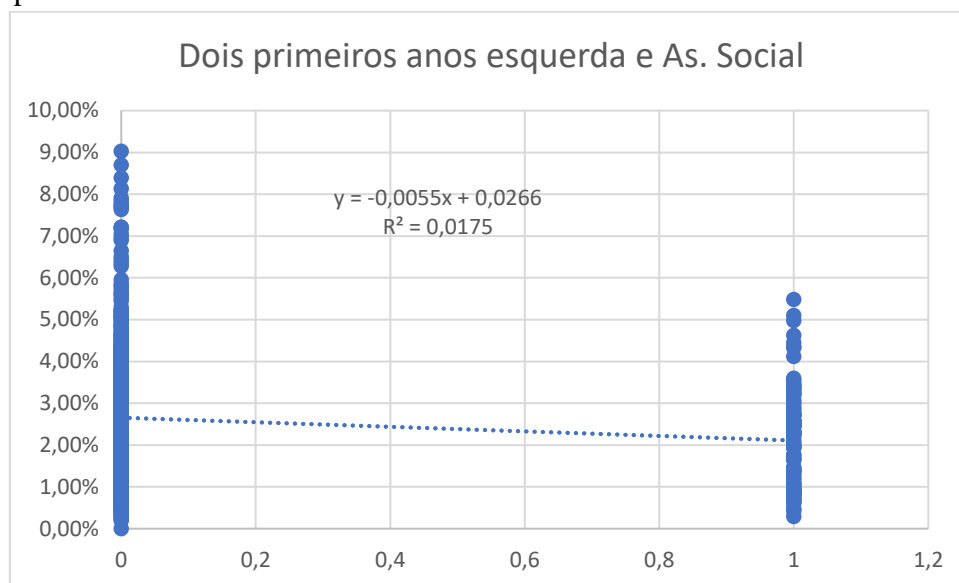
As políticas de assistência social, como temos dito, sempre foram marcadas por uma institucionalização precária, periférica e fragmentada, sem diretrizes claramente definidas (Costa e Pallotti, 2013). Tendo mente as características das políticas de assistência social, nos parece plausível que esse seja um campo mais aberto às conjunturas político-partidárias e às manipulações eleitorais. Vejamos:

Gráfico 20. Dispersão mandatos de esquerda e gastos em As. Social dos municípios fluminenses.



Elaboração própria com base nos dados da STN.

Gráfico 21. Dispersão dois primeiros anos esquerda e gastos em As. Social dos municípios fluminenses.



Elaboração própria com base nos dados da STN.

Tabela 17. Correlações Partidos de esquerda e gastos em Assistência Social			
	Assistência Social	Mandatos_esquerda	Dois_primeiros anos_esquerda
Correlação de Pearson	1	-,182**	-,132**
Sig.		000	000
N	504	504	756

** A correlação é significativa no nível 0,01 (2 extremidades).

Analisando os gráficos de dispersão e as estatísticas de correlação de Pearson referentes a variável dependente assistência social, vemos que, como ocorre nas análises dos gastos em saúde, as estatísticas, embora não mostrem valores altos, são estatisticamente significantes a níveis menores que 0,01 e possuem valor inverso ao colocado por nossa hipótese. Os mandatos completos ou os primeiros dois anos de governo de partidos de esquerda nos mostram que houve, em média, 0,5% a menos de gastos nessa área, quando comparados aos anos de partidos de centro e de direita. Tendo isso em mente, avançaremos em direção ao teste econométrico, no intuito de viabilizar uma medição mais rigorosa da investigação da associação entre a ideologia do partido do

prefeito e a alocação de recursos orçamentários nas áreas de Assistência Social. Nossas equações são as que seguem:

Equações:

$$(e.9) \text{ Assistência Social} = \alpha + \beta \text{Esquerda} + \sum \beta (\text{Ano}) + \sum \beta (\text{município}) + \varepsilon$$

$$(e.10) \text{ Assistência Social} = \alpha + \beta \text{Esquerda2} + \sum \beta (\text{Ano}) + \sum \beta (\text{município}) + \varepsilon$$

Resumo do modelo referente à equação 9

Modelo	R	R quadrado	R quadrado ajustado	Erro padrão da estimativa	Estatísticas de mudança				
					Alteração de R quadrado	Alteração F	df1	df2	Sig. Alteração F
1	,182 ^a	,033	,031	1,43518%	,033	17,166	1	502	,000
2	,187 ^b	,035	,019	1,44392%	,002	,134	7	495	,996
3	,892 ^c	,796	,764	0,70906%	,762	26,125	62	433	,000

Resumo do modelo referente à equação 10

Modelo	R	R quadrado	R quadrado ajustado	Erro padrão da estimativa	Estatísticas de mudança				
					Alteração de R quadrado	Alteração F	df1	df2	Sig. Alteração F
1	,132 ^a	,018	,016	1,45462%	,018	13,465	1	754	,000
2	,169 ^b	,029	,013	1,45702%	,011	,774	11	743	,667
3	,855 ^c	,731	,702	0,80105%	,702	28,663	62	681	,000

Elaboração própria com base nos dados da STN.

Como nota-se, a variável dependente assistência social são estatisticamente significantes a níveis menores que 0, 01 e possuem valor inverso ao colocado por nossa hipótese. Os mandatos completos ou os primeiros dois anos de governo de partidos de esquerda nos mostram que houve, em média, 0,5% a menos de gastos nessa área, quando comparados aos anos de partidos de centro e de direita (Ver Anexos).

Em relação aos resultados encontrados por outros pesquisadores, como Guerra, Paixão e Leite Filho (2018), sobre os Ciclos Político-Econômicos para os governos estaduais, analisando as políticas fiscais e resultados eleitorais no período de 1995 a 2013, eles observaram que não havia uma diferença importante que distinga grupos ideológicos na política fiscal dos Estados no Brasil. No entanto, Gonçalves, Funchal e Filho (2017)

apontaram que partidos de esquerda e de centro tendem a investir mais em infraestrutura em períodos pré-eleitorais se comparados com partidos de direita.

Rodrigues (2007), por sua vez, ao analisar a interferência político-ideológica na destinação dos gastos municipais em áreas sociais em Santa Catarina, durante duas gestões administrativas, não encontrou resultados significativos para suas hipóteses. Segundo sua conclusão, o engessamento orçamentário pode ser um dos fatores que fazem com que os partidos de diferentes famílias ideológicas tivessem as mesmas trajetórias de gastos. Também pode ser uma decorrência do fato de 90% dos municípios do estado pesquisado terem população em torno de dez mil habitantes, dependendo totalmente das transferências constitucionais para sua sobrevivência, o que implica uma menor margem de discricionariedade na alocação de recursos, tendo em vista o “carimbo” de maior parte das transferências. Ribeiro (2013), no mesmo sentido, analisando as características democráticas locais, observou que os gastos e a provisão de políticas sociais, nos municípios brasileiros, tendem a ser estáveis no longo prazo. Em sua análise, a despeito do desenho federativo e a autonomia formalmente conferida aos entes municipais, a institucionalidade das políticas sociais definidas no plano federal é determinante.

- Competição política e gastos em Saúde e Assistência Social nos municípios fluminenses

Após analisarmos a relação entre ideologia e gastos em saúde e assistência social, avançaremos com a pesquisa sobre o impacto de variáveis políticas na alocação nas funções orçamentárias. Utilizaremos indicadores referentes à competição eleitoral. De acordo com os ensinamentos dos clássicos, regimes que adotaram instituições competitivas e inclusivas tornam-se mais responsivos às reivindicações populares, pela ampliação dos direitos sociais à segurança, ao bem-estar, etc (Dahl, 2012 [1971]). Para Schumpeter, “a fim de entender como a política democrática atende a essa finalidade social, devemos partir da luta competitiva pelo poder e cargos e perceber que a função social é preenchida, por assim dizer, incidentalmente.” As bases filosóficas das asserções da teoria democrática liberal, portanto, nos dizem que a busca das elites pelo poder e os esforços para obtê-lo por vias eleitorais acabarão, ao fim e ao cabo, levando ao bem-estar

da coletividade. Portanto, a competição partidária atua como *enforcement* das políticas sociais constitucionalizadas?

Como se sabe, a instauração dos regimes *poliárquicos*, competitivos e inclusivos, valoriza cada cidadão. A igualdade política, conferindo a cada indivíduo um voto, transforma a necessidade de obter o apoio do maior número de pessoas possível um imperativo incontornável para se competir em mercados eleitorais habitados por vários competidores. Nenhum eleitor e nenhum grupo de eleitores podem ser desconsiderados. A constante atenção aos “desejos” de seus “consumidores” faz com que os agentes políticos se tornem cada vez mais responsivos às suas demandas. Independente da filiação ideológica, a meta de maximização de votos, da necessidade de eleger-se, fará com que os governos ajam em favor dos grupos de renda mais numerosos. Tal efeito redistributivo, por sua vez, se concretiza também através da oferta de serviços públicos, afetando a renda real dos assalariados. Em ambientes políticos democráticos, os partidos convergiram para uma plataforma comum. Nas sábias palavras de Downs: “As ideologias partidárias podem permanecer diferentes apenas na medida em que nenhuma seja visivelmente mais efetiva que o resto.”.

Existem diversas formas de se calcular a competição eleitoral. As duas formas mais utilizadas são a margem de vitória e o número efetivo de partidos ou *number of effective parties* (NEP) (Cavalcante, 2013). A primeira consiste na diferença entre o primeiro e o segundo colocado do pleito, enquanto o NEP²² mensura a força relativa dos

²² Nos anos 1940, um índice foi criado por economistas com o intuito de mensurar a concentração de firmas em um determinado setor. Imagine-se, por exemplo, a distribuição de empresas no mercado de automóveis. Como poderemos mensurar o padrão de concentração/dispersão, levando em conta a fatia de mercado que cada empresa controla? O índice de concentração de Herfindal-Hirschman (HH), como ficou conhecido em homenagem aos seus autores, é calculado de maneira bastante simples: Índice de concentração de Herfindal-Hirschman (HH): $\sum \pi_i^2$ (onde π_i é a proporção do mercado controlado pela empresa π_i). O cientista político norte-americano Douglas Rae (1967) sugeriu um novo índice para mensurar a concentração/dispersão de votos em uma eleição, ou das cadeiras no Legislativo. Como a preocupação de Rae era mensurar a dispersão, ele simplesmente inverteu o resultado do HH, subtraindo-o de 1: Índice de fracionalização de Rae (F): $1 - HH$. O índice de Rae varia de zero (em um Parlamento, por exemplo, um partido controla todas as cadeiras) a 1 (cada cadeira do Parlamento seria ocupada por um partido diferente). O índice F é interpretado em termos de pares discordantes, revelando qual é a probabilidade de que dois deputados de um Parlamento pertençam a partidos diferentes. Mais recentemente, Marku Laakso e Rein Taagepera (1979) propuseram um novo índice, o número efetivo de partidos (N), para mensurar a dispersão/concentração. O N também toma o HH como base para cálculo: Número efetivo de partidos de Laakso e Taagepera (N): $1/HH$. Tanto F como N são variações sobre o HH (Nicolau, 2005).

partidos no pleito, por meio da parcela de votos que todos obtiveram²³. Quanto maior o NEP, mais acirradas as eleições. Utilizaremos a primeira medida, a diferença entre o primeiro e o segundo colocados, para mensurar a competição para as eleições majoritárias. Nos gráficos de dispersão, quanto mais próximo de 1000 (100%), maior a margem de vitória e, portanto, menor a competitividade. Lançaremos mão do NEP para as eleições para vereador.

Importante também que não nos esqueçamos dos limites inerentes aos índices. Sabe-se que a multiplicação de siglas partidárias tem sido associada à dificuldade de formação de maiorias congressuais, levando à ingovernabilidade e à paralisia decisória. No entanto, como colocado por Santos (2007), “como Douglas Rae e Giovanni Sartori insistem, as variáveis fundamentais para explicar a governabilidade (ou o seu oposto) não são, elas próprias, variáveis homogêneas ou sensíveis a sistematização. Uma dessas variáveis é, sem dúvida, a radicalização do sistema partidário, ou distância ideológica, ou polarização, cuja emergência é imprevisível.” Portanto, a ingovernabilidade do sistema política relaciona-se menos com valores de um índice qualquer do que com a convivência harmônica entre os diversos grupos dentro de uma sociedade política. Como temos visto, a polarização pode ocorrer em sistemas bipartidários.

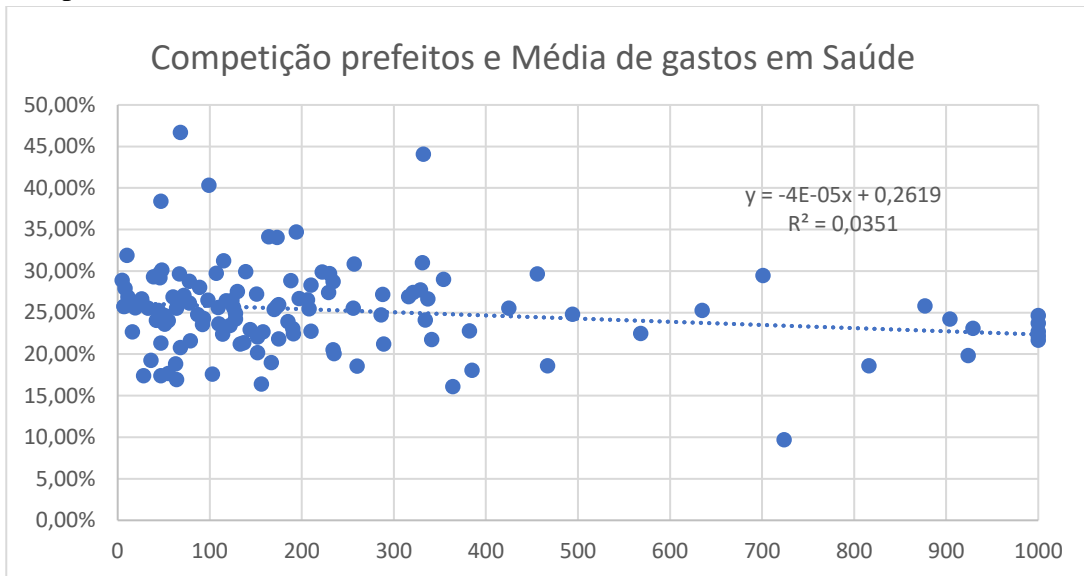
Segundo Santos (2017), longe da permissividade apontada por muitos, os sistemas eleitoral e partidário brasileiro seriam os grandes responsáveis pela consolidação da democracia representativa no imenso território nacional. A proliferação de siglas, dessa ótica, democratizaria as oportunidades de concorrência entre os candidatos, impedindo que burocracias partidárias neguem a possibilidade de se candidatar a quem quer que esteja interessado. A expansão da competição político partidária tem tido a capacidade de diminuir o controle de um único cacique local sobre o destino das populações interioranas, promovendo, dessa forma, a institucionalização de canais de reivindicação de direitos e de participação popular. São populações inteiras que, incorporadas à vida política institucionalizada através da criação de municipalidades e de partidos políticos, passam a viver sob a égide da constituição e, em última instância, do Estado. Passam,

²³ Segundo Nicolau (2005), a análise dos votos é melhor para analisar a evolução dos partidos uma vez que a representação desses na Câmara dos Deputados é contaminada pelos efeitos do sistema eleitoral – coligações, magnitude do distrito, fórmula eleitoral.

portanto, a ter recursos para pugnar pela concretização e efetiva concretização dos direitos fundamentais que lhes são outorgados pela carta magna. Assim, nossa próxima hipótese:

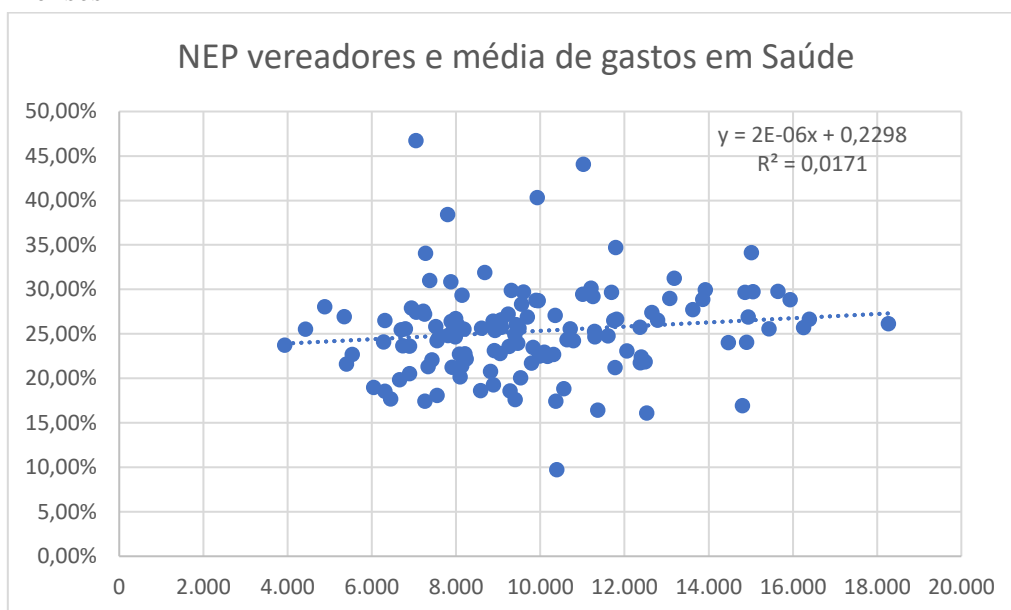
Hipótese 4: Em ambientes políticos mais competitivos, haveria maior tendência de alocação de gastos em políticas de saúde e assistência social.

Gráfico 22. Dispersão Competição para prefeito e média de gastos em saúde nos municípios fluminenses



Elaboração própria com base nos dados do TSE e da STN

Gráfico 23. Dispersão NEP para vereador e média de gastos em saúde nos municípios fluminenses



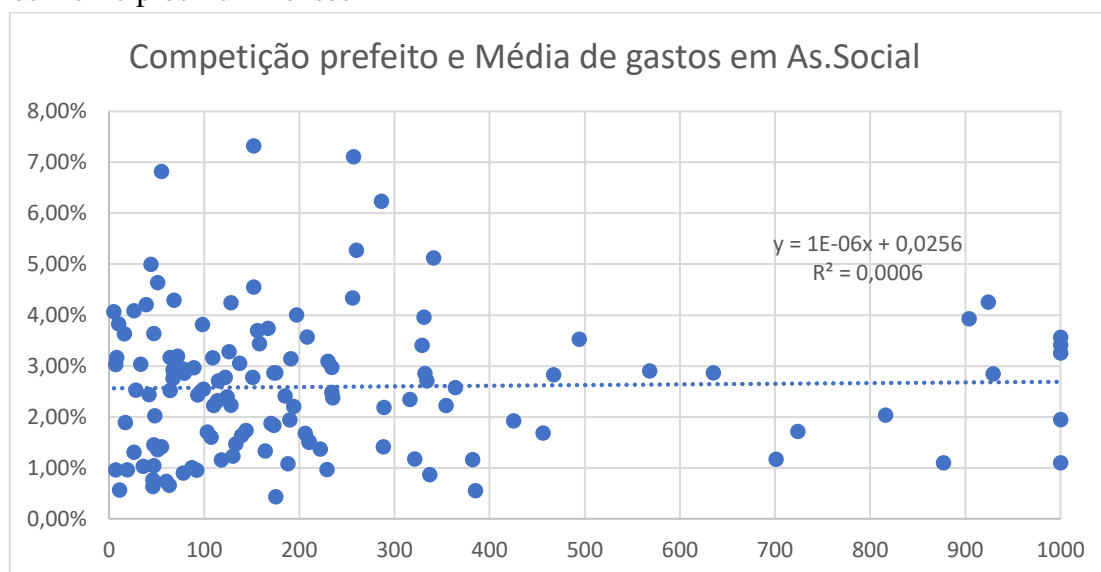
Elaboração própria com base nos dados do TSE e da STN

Tabela 18. Correlações Competição eleitoral e Gastos em Saúde			
	Saúde	Competição Prefeito	NEP Vereadores
Correlação de Pearson	1	-,166	,170
Saúde Sig.		,064	,058
N	504	126	126

Elaboração própria com base nos dados do TSE e da STN

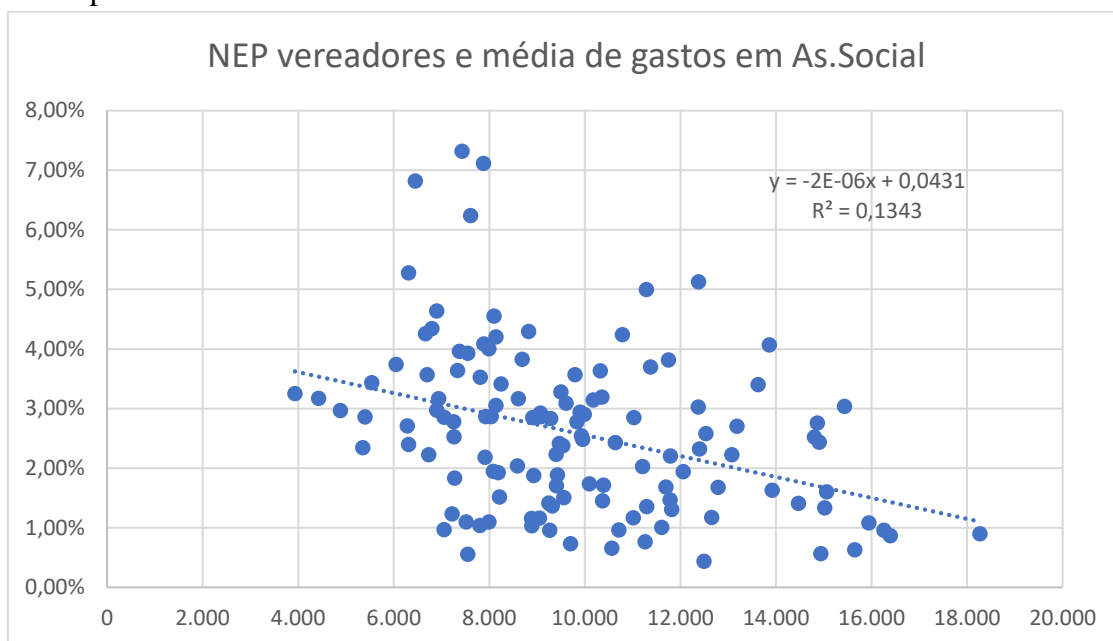
Ainda que as correlações não tenham obtido significância estatística, percebe-se que, no que se refere aos sinais, há uma certa convergência com os postulados teóricos. Na competição em eleições majoritárias, a partir do momento em que há uma ampliação da margem de vantagem do primeiro para o segundo colocado nas eleições para prefeito, a variável dependente assume valores ligeiramente decrescentes. No indicador NEP relativo às eleições proporcionais, há uma leve inclinação positiva da linha, no sentido de maior fragmentação, maiores gastos em saúde. Ambas as estatísticas, no entanto, são não significativas estatisticamente, com valores do valor-p > 0,05. Portanto, não podemos descartar a hipótese nula de que não haja relação entre as variáveis trabalhadas. Investiguemos tais relações no que se refere às políticas de assistência social.

Gráfico 24. Dispersão Competição para prefeito e média de gastos em Assistência Social nos municípios fluminenses



Elaboração própria com base nos dados do TSE e da STN

Gráfico 25. Dispersão NEP para vereador e média de gastos em Assistência Social nos municípios fluminenses



Elaboração própria com base nos dados do TSE e da STN

Tabela 19. Correlações Competição eleitoral e Gastos em As. Social				
		Assistência Social	Competição Prefeitos	NEP Vereadores
Assistência Social	Correlação de Pearson	1	,079	-,327**
	Sig.		,380	,000
	N	504	126	126

** A correlação é significativa no nível 0,01 (2 extremidades).

Elaboração própria com base nos dados do TSE e da STN

Aqui vemos uma relação estatisticamente significativa no que se refere ao indicador do número efetivo de partidos e de gastos em assistência social. Há uma relação inversa da predita pela nossa hipótese de trabalho. Vemos que, à medida que aumenta o número de partidos efetivos nos municípios, há uma redução dos gastos em assistência social. no entanto, uma possível explicação para esse resultado pode estar nas considerações de Covre (2016), ao analisar os efeitos dos ciclos político-partidários na situação fiscal dos municípios brasileiros, nos diz:

Em relação à Teoria dos ciclos políticos orçamentários, é possível inferir que os resultados são coerentes na condição de sinalizadores de ciclos eleitorais, mas divergentes na tendência dos ciclos, ou seja, o que se pôde observar foi uma melhora nos indicadores fiscais nos anos eleitorais, sugerindo um movimento contracíclico. Essa descoberta evidencia que os ciclos eleitorais estão acompanhando as regras estabelecidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Contudo, pondera-se a necessidade futura de trabalhos sobre a relação entre regras, transparência fiscal e ciclos políticos, considerando que deficiências no processo de transparência podem dar margem à contabilidade criativa em detrimento de um verdadeiro ajuste fiscal dos municípios. Diante disso, questiona-se a dificuldade das prefeituras em manter a qualidade de gestão fiscal em períodos não eleitorais (Covre, 2016)

Como temos dito, a política de assistência social tem sido, historicamente, uma política mais suscetível a manobras políticas. Portanto, pode estar ocorrendo de uma situação em que municípios onde a competição política é maior, haja mais fiscalização sobre essas políticas, desestimulando a sua produção. Certamente é só uma conjectura que há de ser aprofundada.

Cavalcante (2013) buscou mensurar a relação entre competição eleitoral e eficiência das prefeituras, na alocação de gastos municipais nas políticas de educação, saúde e assistência social. Suas estimativas sugerem que um incremento no número efetivo de partidos reflete um decréscimo nos índices de eficiência municipal da educação, saúde e assistência social, embora tais resultados substantivos, quando considerados os desvios-padrão, sejam bem residuais. Refutou, portanto, a hipótese de que, quanto maior o grau de competição eleitoral, mais eficientes são as prefeituras nas políticas públicas. Segundo suas palavras: “a ameaça eleitoral não exerce impacto relevante sobre o desempenho dos prefeitos, mensurada pela eficiência relativa nas três políticas abordadas (Cavalcante, 2013). Outro resultado interessante foi a ausência de significância estatística da variável do Partido dos Trabalhadores no aumento de gastos nas funções em análise.

Marciniuk e Bugarin (2019) verificaram um resultado bastante significativo no nível de competitividade, indicando que quanto maior é a competitividade nas eleições

para prefeitos, no pleito imediatamente anterior ao ano analisado, menores são as transferências voluntárias da União para os municípios. Esse resultado indica que, em média, o governo federal usa a estratégia de aplicar seus recursos em eleitores mais fiéis e reforça o modelo de *core-voters*: a melhor estratégia para os partidos, na tentativa de maximizar votos, seria aplicar seus recursos escassos em seus eleitores fiéis e apoiadores do que aplicar no eleitor indeciso.

Conclusão

Os resultados de nossos testes estatísticos não mostraram evidências que apontem os ciclos eleitorais como fatores explicativos para variações nos gastos em saúde e assistência social. Os anos pré-eleitoral, eleitoral e pós-eleitoral não nos forneceram indícios para o comportamento nessas rubricas de gastos. Possível explicação para esses resultados seria o impacto que as leis relativas à disciplina das finanças públicas têm causado na ocorrência ou não do fenômeno dos ciclos político-econômicos nos municípios, sobretudo quando estamos tratando da disciplina dos gastos públicos. A legislação brasileira expressamente criminaliza condutas tidas como características do oportunismo político retratado pela literatura e pesquisado por nós. Além de regras referentes ao controle legislativo, na forma de autorizações, sobre todas as despesas, há uma seção no código penal que versa diretamente sobre assunção de obrigação no último ano do mandato ou legislatura.

Sabe-se que as infrações das regras da Lei de Responsabilidade Fiscal não decorrem diretamente do seu texto. A LRF se direciona a outros diplomas legais, tais como o Decreto-Lei nº 2.848/1940 (Código Penal), a Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950 (Lei de Crimes de Responsabilidade das autoridades da União e dos Estados e que regula o respectivo processo de julgamento), o Decreto-Lei nº 201/1967 (que dispõe sobre a responsabilidade dos prefeitos e vereadores) e a Lei nº 8.429/1992 (que dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de improbidade administrativa) (Abraham, 2021). Dentre essas legislações sobre a matéria, grande relevância teve e lei nº 10.028/2000, que introduziu no código penal brasileiro os crimes contra as finanças públicas (arts. 359-A até 359-H). O Código Penal brasileiro passou a contar com quatro capítulos relacionados com os crimes contra a Administração Pública, que se inserem no Título XI (arts. 312 a 359).

Consta no código penal, por exemplo: Art. 359-C. Ordenar ou autorizar a assunção de obrigação, nos dois últimos quadrimestres do último ano do mandato ou legislatura, cuja despesa não possa ser paga no mesmo exercício financeiro ou, caso reste parcela a ser paga no exercício seguinte, que não tenha contrapartida suficiente de disponibilidade de caixa. Assim também temos Art. 359-G.: aumento de despesa total com pessoal no último ano do mandato ou legislatura (Incluído pela Lei nº 10.028, de

2000): Ordenar, autorizar ou executar ato que acarrete aumento de despesa total com pessoal, nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato ou da legislatura. Portanto, a legislação brasileira expressamente criminaliza condutas características do oportunismo político. Além de regras referentes ao controle legislativo, na forma de autorizações, sobre todas as despesas, há uma seção no código penal que versa diretamente sobre assunção de obrigação no último ano do mandato ou legislatura.

No entanto que se refere à análise ideológica, analisada por nós no capítulo 6, encontramos resultados estatisticamente significantes apontando para um gasto de 2% em média a mais em mandatos de partidos de esquerda em políticas de saúde do que partidos de centro e de direita. Em relação a variável dependente assistência social, encontramos resultados estatisticamente significantes apontando para valores inversos aos colocados por nossa hipótese. Os mandatos completos ou os primeiros dois anos de governo de partidos de esquerda nos mostram que houve, em média, 0,5% a menos de gastos nessa área, quando comparados aos anos de partidos de centro e de direita.

Por fim, verificamos a possibilidade de explicar a variação dos gastos orçamentários em saúde e assistência social dos municípios fluminenses através de indicadores relativos à competição política. Utilizamos como indicadores de competição eleitoral a margem de vitória do primeiro para o segundo colocado nas eleições para prefeito e, nas eleições para vereador, usamos o número efetivo de partidos ou *number of effective parties* (NEP). Ambas as estatísticas, no entanto, são não significativas estatisticamente, com valores do valor- $p > 0,05$. Portanto, não podemos descartar a hipótese nula de que não haja relação entre as variáveis trabalhadas. Observamos, contudo, uma relação estatisticamente significativa no que se refere à relação entre o índice número efetivo de partidos (NEP) e gastos em assistência social. Há uma relação inversa da predita pela nossa hipótese de trabalho. Vemos que, à medida que aumenta o número de partidos efetivos nos municípios, e portanto a competição, há uma redução dos gastos em assistência social.

Diante da baixa capacidade preditiva das variáveis políticas analisadas por nós, nos mostrando a margem residual para as escolhas políticas, fica a pergunta? se os governos eleitos não estão fiscal e juridicamente aptos a implementarem as decisões que as circunstâncias econômicas e os clamores políticos reclamam, ficaria grande parte da

própria prática democrática inviabilizada e enfraquecida? É fora de questão que o conceito de Democracia é tão polissêmico quanto qualquer conceito das ciências sociais poderia almejar ser, e que se presta muitas vezes a uma apropriação pragmática por agentes políticos com os ideais mais díspares possíveis. A centralização, muitas vezes, foi amplamente utilizada na história brasileira como meio de promoção de justiça social, tendo em vista romper com o domínio dos caciques regionais sobre as populações interioranas.

No entanto, se escolhermos um horizonte normativo que nos possibilite escolher uma definição e pensarmos no ideal descentralizador e participativo, tal como a democracia Tocquevilleana, ou mesmo na formação da opinião e da vontade, através de procedimentos deliberativos em esferas públicas autônomas, como nos sugeriria Habermas, parece que o esvaziamento das possibilidades de uma sociedade descentralizada, onde os indivíduos e as coletividades podem se autodeterminar, sobretudo politicamente, pode ser obstruída por tão profundo enraizamento dos ordenamentos jurídicos na prática política local.

Temos, assim, duas questões contrapostas. De um lado, podemos estar diante da possibilidade de estar havendo o esvaziamento da esfera democrática local, de seu poder decisório, como consequência do “engessamento” jurídico da agenda política. Por outro lado, não podemos nos esquecer da importância das regras fiscais para a estabilização macroeconômica do país e para o cerceamento de práticas administrativas nefastas, rotineiras durante muito tempo, de cunho eleitoreiro, que deixaram um passivo expressivo para as futuras gerações. As regras fiscais têm a função precípua de fornecer credibilidade às políticas econômicas, com o objetivo de estabilizar a trajetória da dívida pública e o valor da moeda nacional.

O processo de estabilização macroeconômica do país, vigente desde a instituição do Plano real, trouxe consigo uma série de leis fiscais, sobretudo a lei de responsabilidade fiscal, que criminaliza práticas que ponham em perigo o equilíbrio do orçamento público, impossibilitando os municípios de gastarem verbas ausentes em seu balanço orçamentário, ao mesmo tempo em que obriga os gestores municipais a adotarem medidas de transparência.

Ao mesmo tempo, nos parece razoável o diagnóstico que se estende pelos diversos âmbitos das disciplinas acadêmicas acerca dos efeitos econômicos e orçamentários da Constituição federal de 1988: os objetivos estatais, independentemente da política adotada pelos governantes, originam-se do texto constitucional. A constituição federal estabelece os fins políticos que a nossa sociedade deve perseguir, universalizando o acesso às políticas sociais, tornando-as direito do cidadão e dever do Estado. Segundo Abraham (2021): “... doutrina mais moderna, à qual nos filiamos, reduz a importância do aspecto político, subordinando-o ao aspecto jurídico-constitucional... margem residual para as escolhas políticas. Trata-se do processo de constitucionalização do direito financeiro brasileiro.”

ANEXOS

(Lei 4.320/64) Classificação funcional-programática – Funções e subfunções

Funções		Subfunções
1	Legislativa	031 - Ação Legislativa 032 - Controle externo
2	Judiciária	061 - Ação Judiciária 062 - Defesa do interesse público no processo judiciário
3	Essencial à Justiça	091 - Defesa da ordem Jurídica 092 - Representação judicial e extrajudicial
4	Administração	121 - Planejamento e orçamento 122 - Administração geral 123 - Administração financeira 124 - Controle interno 125 - Normatização e fiscalização 126 - Tecnologia da informação 127 - Ordenamento territorial 128 - Formação de recursos humanos 129 - Administração de receitas 130 - Administração de concessões 131 - Comunicação social
5	Defesa Nacional	151 - Defesa Aérea 152 - Defesa Naval 153 - Defesa Terrestre
6	Segurança Pública	181 - Policiamento 182 - Defesa Civil 183 - Informação e inteligência
7	Relações exteriores	211 - Relações diplomáticas 212 - Cooperação internacional
8	Assistência Social	241 - Assistência ao Idoso 242 - Assistência ao portador de deficiência 243 - Assistência à criança e ao adolescente 244 - Assistência comunitária
9	Previdência Social	271 - Previdência Básica 272 - Previdência do regime estatutário 273 - Previdência complementar 274 - Previdência especial
10	Saúde	301 - Atenção Básica 302 - Assistência hospitalar e ambulatorial 303 - Suporte profilático e terapêutico 304 - Vigilância Sanitária 305 - Vigilância epidemiológica 306 - Alimentação e nutrição
11	Trabalho	331 - Proteção e benefícios ao trabalhador

		332 - Relações de Trabalho 333 - Empregabilidade 334 - Fomento ao trabalho
12	Educação	361 - Ensino fundamental 362 - Ensino médio 363 - Ensino profissional 364 - Ensino Superior 365 - Educação infantil 366 - Educação de Jovens e Adultos 367 - Educação especial 368 - Educação básica
13	Cultura	391 - Patrimônio Histórico, artístico e arqueológico 392 - Difusão cultural
14	Direitos da cidadania	421 - Custódia e reintegração social 422 - Direitos individuais, coletivos e difusos 423 - Assistência aos povos indígenas
15	Urbanismo	451 - Infraestrutura urbana 452 - Serviços urbanos 453 - Transportes coletivos urbanos
16	Habitação	481 - Habitação Rural 482 - Habitação Urbana
17	Saneamento	511 - Saneamento básico rural 512 - Saneamento básico urbano
18	Gestão ambiental	541 - Preservação e conservação ambiental 542 - Controle ambiental 543 - Recuperação de áreas degradadas 544 - Recursos hídricos 545 - Meteorologia
19	Ciência e Tecnologia	571 - Desenvolvimento científico 572 - Desenvolvimento tecnológico e engenharia 573 - Difusão do conhecimento científico e tecnológico
20	Agricultura	605 - Abastecimento 606 - Extensão Rural 607 - Irrigação 608 - Promoção da produção agropecuária 609 - Defesa agropecuária
21	Organização agrária	631 - Reforma agrária 632 - Colonização
22	Indústria	661 - Promoção industrial 662 - Produção industrial 663 - Mineração 664 - Propriedade industrial 665 - Normalização e qualidade
23	Comércio e Serviços	691 - Promoção comercial 692 - Comercialização 693 - Comércio exterior

		694 - Serviços financeiros 695 - Turismo
24	Comunicações	721 - Comunicações Postais 722 - Telecomunicações
25	Energia	751 - Conservação de energia 752 - Energia Elétrica 753 - Combustíveis Minerais 754 - Biocombustíveis
26	Transporte	781 - Transporte Aéreo 782 - Transporte Rodoviário 783 - Transporte Ferroviário 784 - Transporte Hidroviário 785 - Transportes Especiais
27	Desporto e Lazer	811 - Desporto de rendimento 812 - Desporto comunitário 813 - Lazer
28	Encargos Especiais	841 - Refinanciamento da dívida interna 842 - Refinanciamento da dívida externa 843 - Serviço da dívida interna 844 - Serviço da dívida externa 845 - Outras Transferências 846 - Outros encargos especiais 847 - Transferências para a educação básica

(Lei 4320/64) Discriminação das naturezas de despesa orçamentária

Despesas correntes	1. Pessoal e encargos sociais	Despesas orçamentárias com pessoal ativo e inativo e pensionistas, relativas a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e 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.
	2. Juros e encargos da dívida	Despesas orçamentárias com o pagamento de juros, comissões e outros encargos de operações de crédito internas e externas contratadas, bem como da dívida pública mobiliária.
	3. Outras despesas correntes	Despesas orçamentárias com aquisição de material de consumo, pagamento de diárias, contribuições, subvenções, auxílio-alimentação, auxílio-transporte, além de outras despesas da categoria econômica 'Despesas correntes' não classificáveis nos demais grupos de natureza de despesa.
Despesas de Capital	4. Investimentos	Despesas orçamentárias com softwares e com planejamento e a execução de obras, inclusive com a aquisição de imóveis considerados necessários à realização destas últimas, e com a aquisição de instalações, equipamentos e material permanente.

5. Inversões Financeiras	Despesas orçamentárias com a aquisição de imóveis ou bens de capital já em utilização; aquisição de títulos representativos do capital de empresas ou entidades de qualquer espécie, já constituídas, quando a operação não importe aumento do capital; e com a constituição ou aumento do capital de empresas, além de outras despesas classificáveis neste grupo.
6. Amortização da dívida	Despesas orçamentárias com o pagamento e/ou refinanciamento do principal e da atualização monetária ou cambial da dívida pública interna e externa, contratual ou mobiliária.

ANEXOS CAPÍTULO 5.

Anexo.I. Ano eleitoral e Gastos em Saúde nos municípios fluminenses (2007 – 2018)

Modelo		Coeficientes ^a			t	Sig.
		Coeficientes não padronizados		Coeficientes padronizados		
		B	Erro padrão	Beta		
1	(Constante)	25,316	,237		106,793	,000
	Ano eleitoral	-,496	,474	-,038	-1,046	,296
	(Constante)	22,916	,686		33,386	,000
	Ano eleitoral	,079	,971	,006	,082	,935
	2009,	1,528	,971	,075	1,574	,116
	2010,	,262	,971	,013	,270	,787
2	2011,	1,125	,971	,055	1,159	,247
	2012,	1,530	,971	,075	1,576	,115
	2013,	3,208	,971	,157	3,305	,001
	2014,	3,146	,971	,154	3,241	,001
	2015,	4,146	,971	,203	4,271	,000
	2016,	3,945	,971	,193	4,064	,000
	2017,	4,416	,971	,216	4,549	,000
	2018,	3,772	,971	,185	3,885	,000
	(Constante)	22,587	,981		23,028	,000
	Ano eleitoral	,079	,559	,006	,142	,887
3	2009,	1,528	,559	,075	2,735	,006
	2010,	,262	,559	,013	,469	,639
	2011,	1,125	,559	,055	2,014	,044
	2012,	1,530	,559	,075	2,739	,006
	2013,	3,208	,559	,157	5,744	,000
	2014,	3,146	,559	,154	5,632	,000
2015,	4,146	,559	,203	7,422	,000	

2016,	3,945	,559	,193	7,063	,000
2017,	4,416	,559	,216	7,906	,000
2018,	3,772	,559	,185	6,752	,000
Armação_dos_Buzios	1,851	1,280	,041	1,446	,148
Barra_do_Pirai	,934	1,280	,021	,730	,466
Barra_Mansa	-,038	1,280	-,001	-,030	,976
Belford_Roxo	1,317	1,280	,029	1,029	,304
Bom_Jesus_do_Ita	-2,794	1,280	-,062	-2,183	,029
Cachoeiras_de_Macacu	-,130	1,280	-,003	-,101	,919
Cambuci	-2,433	1,280	-,054	-1,901	,058
Cantagalo	-1,147	1,280	-,025	-,896	,370
Carapebus	,637	1,280	,014	,498	,619
Cardoso_Moreira	-4,840	1,280	-,107	-3,781	,000
Casimiro_de_Abreu	-2,739	1,280	-,061	-2,140	,033
Conceição_de_Macabu	-2,459	1,280	-,054	-1,921	,055
Cordeiro	3,591	1,280	,080	2,806	,005
Duas_Barras	-1,099	1,280	-,024	-,859	,391
Duque_de_Caxias	-,083	1,280	-,002	-,065	,948
Eng._Paulo_de_Frontin	,047	1,280	,001	,037	,970
Itaboral	1,158	1,280	,026	,905	,366
Itaguaí	-4,591	1,280	-,102	-3,587	,000
Italva	,224	1,280	,005	,175	,861
Itaperuna	20,944	1,280	,464	16,364	,000
Japeri	-1,878	1,280	-,042	-1,468	,143
Macuco	-,399	1,280	-,009	-,312	,755
Maricá	-6,986	1,280	-,155	-5,459	,000
Mendes	-,738	1,280	-,016	-,577	,564
Mesquita	-2,965	1,280	-,066	-2,317	,021
Miguel_Pereira	3,732	1,280	,083	2,916	,004
Miracema	-3,010	1,280	-,067	-2,351	,019
Natividade	,696	1,280	,015	,544	,587
Nilopolis	-,793	1,280	-,018	-,620	,536
Niteroi	-3,969	1,280	-,088	-3,101	,002
Nova_Iguaçu	3,006	1,280	,067	2,349	,019
Paracambi	12,133	1,280	,269	9,480	,000
Parati	2,118	1,280	,047	1,654	,099
Paty_do_Alferes	2,160	1,280	,048	1,688	,092
Pinheiral	6,232	1,280	,138	4,869	,000

Pirai	1,059	1,280	,023	,827	,408
Porciuncula	,799	1,280	,018	,625	,532
Porto_Real	2,610	1,280	,058	2,039	,042
Quatis	-1,951	1,280	-,043	-1,525	,128
Resende	2,965	1,280	,066	2,317	,021
Rio_Claro	-,287	1,280	-,006	-,225	,822
Rio_das_Flores	-,987	1,280	-,022	-,771	,441
Rio_das_Ostras	-5,212	1,280	-,115	-4,072	,000
Rio_de_Janeiro	-8,084	1,280	-,179	-6,316	,000
Santa_Maria_Madalena	-3,571	1,280	-,079	-2,790	,005
Santo_Antonio_de_Padua	,580	1,280	,013	,453	,651
São_Fidelis	-5,325	1,280	-,118	-4,160	,000
São_Gonçalo	4,348	1,280	,096	3,397	,001
São_João_da_Barra	,161	1,280	,004	,125	,900
São_José_de_Ubá	1,989	1,280	,044	1,554	,121
São_José_do_Vale_do_Rio_Preto	3,722	1,280	,082	2,908	,004
São_Sebastião_do_Alto	1,263	1,280	,028	,987	,324
Sapucaia	-2,783	1,280	-,062	-2,174	,030
Saquarema	-1,704	1,280	-,038	-1,331	,184
Sumidouro	1,284	1,280	,028	1,003	,316
Tanguá	-,273	1,280	-,006	-,214	,831
Teresópolis	,396	1,280	,009	,309	,757
Tres_Rios	,554	1,280	,012	,433	,665
Valença	4,357	1,280	,097	3,404	,001
Varre_Sai	-8,064	1,280	-,179	-6,301	,000
Vassouras	12,189	1,280	,270	9,524	,000
Volta_Redonda	2,977	1,280	,066	2,326	,020

a. Variável dependente: saúde

Anexo II. Ano pré-eleitoral e Gastos em Saúde nos municípios fluminenses (2007 – 2018)

Coefficientes^a

Modelo	Coefficientes não padronizados		Coefficientes padronizados	t	Sig.
	B	Erro padrão	Beta		
1 (Constante)	25,365	,237		107,074	,000

2	Ano pré eleitoral	-,692	,474	-,053	-1,461	,144
	(Constante)	24,525	,686		35,731	,000
	Ano pré eleitoral	-1,609	,971	-,124	-1,658	,098
	2008,	-1,530	,971	-,075	-1,576	,115
	2009,	-,081	,971	-,004	-,084	,933
	2010,	-1,347	,971	-,066	-1,388	,166
	2011,	1,125	,971	,055	1,159	,247
	2013,	1,599	,971	,078	1,648	,100
	2014,	1,537	,971	,075	1,583	,114
	2015,	4,146	,971	,203	4,271	,000
	2016,	2,415	,971	,118	2,488	,013
	2017,	2,807	,971	,138	2,892	,004
	2018,	2,163	,971	,106	2,228	,026
	(Constante)	24,196	,981		24,669	,000
	Ano pré eleitoral	-1,609	,559	-,124	-2,880	,004
	2008,	-1,530	,559	-,075	-2,739	,006
	2009,	-,081	,559	-,004	-,146	,884
	2010,	-1,347	,559	-,066	-2,411	,016
	2011,	1,125	,559	,055	2,014	,044
	2013,	1,599	,559	,078	2,863	,004
2014,	1,537	,559	,075	2,751	,006	
2015,	4,146	,559	,203	7,422	,000	
2016,	2,415	,559	,118	4,324	,000	
2017,	2,807	,559	,138	5,025	,000	
2018,	2,163	,559	,106	3,871	,000	
3	Armação_dos_Buzios	1,851	1,280	,041	1,446	,148
	Barra_do_Pirai	,934	1,280	,021	,730	,466
	Barra_Mansa	-,038	1,280	-,001	-,030	,976
	Belford_Roxo	1,317	1,280	,029	1,029	,304
	Bom_Jesus_do_Ita	-2,794	1,280	-,062	-2,183	,029
	Cachoeiras_de_Macacu	-,130	1,280	-,003	-,101	,919
	Cambuci	-2,433	1,280	-,054	-1,901	,058
	Cantagalo	-1,147	1,280	-,025	-,896	,370
	Carapebus	,637	1,280	,014	,498	,619
	Cardoso_Moreira	-4,840	1,280	-,107	-3,781	,000
	Casimiro_de_Abreu	-2,739	1,280	-,061	-2,140	,033
	Conceição_de_Macabu	-2,459	1,280	-,054	-1,921	,055
	Cordeiro	3,591	1,280	,080	2,806	,005
	Duas_Barras	-1,099	1,280	-,024	-,859	,391
	Duque_de_Caxias	-,083	1,280	-,002	-,065	,948

Eng._Paulo_de_Frontin	,047	1,280	,001	,037	,970
Itaboraí	1,158	1,280	,026	,905	,366
Itaguaí	-4,591	1,280	-,102	-3,587	,000
Italva	,224	1,280	,005	,175	,861
Itaperuna	20,944	1,280	,464	16,364	,000
Japeri	-1,878	1,280	-,042	-1,468	,143
Macuco	-,399	1,280	-,009	-,312	,755
Maricá	-6,986	1,280	-,155	-5,459	,000
Mendes	-,738	1,280	-,016	-,577	,564
Mesquita	-2,965	1,280	-,066	-2,317	,021
Miguel_Pereira	3,732	1,280	,083	2,916	,004
Miracema	-3,010	1,280	-,067	-2,351	,019
Natividade	,696	1,280	,015	,544	,587
Nilópolis	-,793	1,280	-,018	-,620	,536
Niterói	-3,969	1,280	-,088	-3,101	,002
Nova_Iguaçu	3,006	1,280	,067	2,349	,019
Paracambi	12,133	1,280	,269	9,480	,000
Parati	2,118	1,280	,047	1,654	,099
Paty_do_Alferes	2,160	1,280	,048	1,688	,092
Pinheiral	6,232	1,280	,138	4,869	,000
Pirai	1,059	1,280	,023	,827	,408
Porciúncula	,799	1,280	,018	,625	,532
Porto_Real	2,610	1,280	,058	2,039	,042
Quatis	-1,951	1,280	-,043	-1,525	,128
Resende	2,965	1,280	,066	2,317	,021
Rio_Claro	-,287	1,280	-,006	-,225	,822
Rio_das_Flores	-,987	1,280	-,022	-,771	,441
Rio_das_Ostras	-5,212	1,280	-,115	-4,072	,000
Rio_de_Janeiro	-8,084	1,280	-,179	-6,316	,000
Santa_Maria_Madalena	-3,571	1,280	-,079	-2,790	,005
Santo_Antonio_de_Padua	,580	1,280	,013	,453	,651
São_Fidelis	-5,325	1,280	-,118	-4,160	,000
São_Gonçalo	4,348	1,280	,096	3,397	,001
São_João_da_Barra	,161	1,280	,004	,125	,900
São_José_de_Ubá	1,989	1,280	,044	1,554	,121
São_José_do_Vale_do_Rio_Preto	3,722	1,280	,082	2,908	,004
São_Sebastião_do_Alto	1,263	1,280	,028	,987	,324
Sapucaia	-2,783	1,280	-,062	-2,174	,030

Saquarema	-1,704	1,280	-,038	-1,331	,184
Sumidouro	1,284	1,280	,028	1,003	,316
Tanguá	-,273	1,280	-,006	-,214	,831
Teresópolis	,396	1,280	,009	,309	,757
Tres_Rios	,554	1,280	,012	,433	,665
Valença	4,357	1,280	,097	3,404	,001
Varre_Sai	-8,064	1,280	-,179	-6,301	,000
Vassouras	12,189	1,280	,270	9,524	,000
Volta_Redonda	2,977	1,280	,066	2,326	,020

a. Variável dependente: Saúde

Anexo III. Ano pós-eleitoral e Gastos em Saúde nos municípios fluminenses (2007 – 2018)

Modelo		Coeficientes ^a			t	Sig.
		Coeficientes não padronizados		Coeficientes padronizados		
		B	Erro padrão	Beta		
1	(Constante)	24,934	,236		105,436	,000
	Ano pós-eleitoral	1,033	,473	,079	2,183	,029
2	(Constante)	22,916	,686		33,386	,000
	Ano pós-eleitoral	1,528	,971	,117	1,574	,116
	2008,	,079	,971	,004	,082	,935
	2010,	,262	,971	,013	,270	,787
	2011,	1,125	,971	,055	1,159	,247
	2012,	1,609	,971	,079	1,658	,098
	2013,	1,681	,971	,082	1,731	,084
	2014,	3,146	,971	,154	3,241	,001
	2015,	4,146	,971	,203	4,271	,000
	2016,	4,024	,971	,197	4,146	,000
	2017,	2,888	,971	,142	2,976	,003
	2018,	3,772	,971	,185	3,885	,000
	(Constante)	22,587	,981		23,028	,000
	Ano pós-eleitoral	1,528	,559	,117	2,735	,006
	2008,	,079	,559	,004	,142	,887
2010,	,262	,559	,013	,469	,639	
3	2011,	1,125	,559	,055	2,014	,044
	2012,	1,609	,559	,079	2,880	,004
	2013,	1,681	,559	,082	3,009	,003
	2014,	3,146	,559	,154	5,632	,000
	2015,	4,146	,559	,203	7,422	,000

2016,	4,024	,559	,197	7,205	,000
2017,	2,888	,559	,142	5,171	,000
2018,	3,772	,559	,185	6,752	,000
Armação_dos_Buzios	1,851	1,280	,041	1,446	,148
Barra_do_Pirai	,934	1,280	,021	,730	,466
Barra_Mansa	-,038	1,280	-,001	-,030	,976
Belford_Roxo	1,317	1,280	,029	1,029	,304
Bom_Jesus_do_Ita	-2,794	1,280	-,062	-2,183	,029
Cachoeiras_de_Macacu	-,130	1,280	-,003	-,101	,919
Cambuci	-2,433	1,280	-,054	-1,901	,058
Cantagalo	-1,147	1,280	-,025	-,896	,370
Carapebus	,637	1,280	,014	,498	,619
Cardoso_Moreira	-4,840	1,280	-,107	-3,781	,000
Casimiro_de_Abreu	-2,739	1,280	-,061	-2,140	,033
Conceição_de_Macabu	-2,459	1,280	-,054	-1,921	,055
Cordeiro	3,591	1,280	,080	2,806	,005
Duas_Barras	-1,099	1,280	-,024	-,859	,391
Duque_de_Caxias	-,083	1,280	-,002	-,065	,948
Eng._Paulo_de_Frontin	,047	1,280	,001	,037	,970
Itaboraí	1,158	1,280	,026	,905	,366
Itaguaí	-4,591	1,280	-,102	-3,587	,000
Italva	,224	1,280	,005	,175	,861
Itaperuna	20,944	1,280	,464	16,364	,000
Japeri	-1,878	1,280	-,042	-1,468	,143
Macuco	-,399	1,280	-,009	-,312	,755
Maricá	-6,986	1,280	-,155	-5,459	,000
Mendes	-,738	1,280	-,016	-,577	,564
Mesquita	-2,965	1,280	-,066	-2,317	,021
Miguel_Pereira	3,732	1,280	,083	2,916	,004
Miracema	-3,010	1,280	-,067	-2,351	,019
Natividade	,696	1,280	,015	,544	,587
Nilópolis	-,793	1,280	-,018	-,620	,536
Niterói	-3,969	1,280	-,088	-3,101	,002
Nova_Iguaçu	3,006	1,280	,067	2,349	,019
Paracambi	12,133	1,280	,269	9,480	,000
Parati	2,118	1,280	,047	1,654	,099
Paty_do_Alferes	2,160	1,280	,048	1,688	,092
Pinheiral	6,232	1,280	,138	4,869	,000

Pirai	1,059	1,280	,023	,827	,408
Porciuncula	,799	1,280	,018	,625	,532
Porto_Real	2,610	1,280	,058	2,039	,042
Quatis	-1,951	1,280	-,043	-1,525	,128
Resende	2,965	1,280	,066	2,317	,021
Rio_Claro	-,287	1,280	-,006	-,225	,822
Rio_das_Flores	-,987	1,280	-,022	-,771	,441
Rio_das_Ostras	-5,212	1,280	-,115	-4,072	,000
Rio_de_Janeiro	-8,084	1,280	-,179	-6,316	,000
Santa_Maria_Madalena	-3,571	1,280	-,079	-2,790	,005
Santo_Antonio_de_Padua	,580	1,280	,013	,453	,651
São_Fidelis	-5,325	1,280	-,118	-4,160	,000
São_Gonçalo	4,348	1,280	,096	3,397	,001
São_João_da_Barra	,161	1,280	,004	,125	,900
São_José_de_Ubá	1,989	1,280	,044	1,554	,121
São_José_do_Vale_do_Rio_Preto	3,722	1,280	,082	2,908	,004
São_Sebastião_do_Alto	1,263	1,280	,028	,987	,324
Sapucaia	-2,783	1,280	-,062	-2,174	,030
Saquarema	-1,704	1,280	-,038	-1,331	,184
Sumidouro	1,284	1,280	,028	1,003	,316
Tanguá	-,273	1,280	-,006	-,214	,831
Teresópolis	,396	1,280	,009	,309	,757
Tres_Rios	,554	1,280	,012	,433	,665
Valença	4,357	1,280	,097	3,404	,001
Varre_Sai	-8,064	1,280	-,179	-6,301	,000
Vassouras	12,189	1,280	,270	9,524	,000
Volta_Redonda	2,977	1,280	,066	2,326	,020

a. Variável dependente: Saude

Anexo IV. Ano eleitoral e Gastos em Assistência Social nos municípios fluminenses
(2007 – 2018)

Coeficientes ^a						
Modelo	Coeficientes não padronizados		Coeficientes padronizados	t	Sig.	
	B	Erro padrão	Beta			
1	(Constante)	2,540	,062	,040	41,253	,000
	Anoeleitoral	,135	,123		1,096	,274
2	(Constante)	2,820	,185		15,269	,000

Anoeleitoral	,031	,261	,009	,117	,907
Ano_2009	-,128	,261	-,024	-,491	,623
Ano_2010	-,266	,261	-,050	-,1,019	,309
Ano_2011	-,198	,261	-,037	-,757	,449
Ano_2012	-,147	,261	-,028	-,563	,573
Ano_2013	-,192	,261	-,036	-,734	,463
Ano_2014	-,293	,261	-,055	-,1,122	,262
Ano_2015	-,285	,261	-,054	-,1,092	,275
Ano_2016	-,377	,261	-,071	-,1,444	,149
Ano_2017	-,604	,261	-,114	-,2,314	,021
Ano_2018	-,546	,261	-,103	-,2,092	,037
(Constante)	3,731	,251		14,893	,000
Anoeleitoral	,031	,143	,009	,214	,831
Ano_2009	-,128	,143	-,024	-,899	,369
Ano_2010	-,266	,143	-,050	-,1,865	,063
Ano_2011	-,198	,143	-,037	-,1,386	,166
Ano_2012	-,147	,143	-,028	-,1,031	,303
Ano_2013	-,192	,143	-,036	-,1,344	,179
Ano_2014	-,293	,143	-,055	-,2,054	,040
Ano_2015	-,285	,143	-,054	-,1,998	,046
Ano_2016	-,377	,143	-,071	-,2,644	,008
Ano_2017	-,604	,143	-,114	-,4,235	,000
Ano_2018	-,546	,143	-,103	-,3,828	,000
Armação_dos_Buzios	-2,503	,327	-,213	-,7,657	,000
Barra_do_Pirai	-1,566	,327	-,134	-,4,789	,000
3 Barra_Mansa	-2,105	,327	-,180	-,6,439	,000
Belford_Roxo	-2,598	,327	-,222	-,7,946	,000
Bom_Jesus_do_Ita	-,493	,327	-,042	-,1,509	,132
Cachoeiras_de_Macacu	-2,623	,327	-,224	-,8,023	,000
Cambuci	-1,604	,327	-,137	-,4,907	,000
Cantagalo	-,426	,327	-,036	-,1,302	,193
Carapebus	-,168	,327	-,014	-,513	,608
Cardoso_Moreira	,396	,327	,034	1,212	,226
Casimiro_de_Abreu	,314	,327	,027	,959	,338
Conceição_de_Macabu	,901	,327	,077	2,755	,006
Cordeiro	-1,261	,327	-,108	-,3,857	,000
Duas_Barras	-,287	,327	-,024	-,877	,381
Duque_de_Caxias	-2,435	,327	-,208	-,7,447	,000
Eng._Paulo_de_Frontin	-,536	,327	-,046	-,1,638	,102
Itaboraí	-2,561	,327	-,218	-,7,834	,000

Itaguaí	-1,301	,327	-,111	-3,979	,000
Italva	,830	,327	,071	2,540	,011
Itaperuna	-,651	,327	-,056	-1,992	,047
Japeri	-1,998	,327	-,170	-6,110	,000
Macuco	-,092	,327	-,008	-,281	,778
Maricá	-2,508	,327	-,214	-7,671	,000
Mendes	2,063	,327	,176	6,310	,000
Mesquita	-2,058	,327	-,176	-6,295	,000
Miguel_Pereira	,058	,327	,005	,177	,860
Miracema	-,217	,327	-,019	-,664	,507
Natividade	-1,360	,327	-,116	-4,159	,000
Nilópolis	-2,651	,327	-,226	-8,110	,000
Niteroi	-2,473	,327	-,211	-7,564	,000
Nova_Iguaçu	-2,481	,327	-,212	-7,588	,000
Paracambi	-2,089	,327	-,178	-6,389	,000
Parati	-1,008	,327	-,086	-3,083	,002
Paty_do_Alferes	-,302	,327	-,026	-,925	,355
Pinheiral	,537	,327	,046	1,642	,101
Pirai	-1,941	,327	-,166	-5,937	,000
Porciuncula	,263	,327	,022	,804	,422
Porto_Real	-2,430	,327	-,207	-7,431	,000
Quatis	-,534	,327	-,046	-1,634	,103
Resende	-1,789	,327	-,153	-5,472	,000
Rio_Claro	-1,425	,327	-,122	-4,359	,000
Rio_das_Flores	-,438	,327	-,037	-1,341	,180
Rio_das_Ostras	-,927	,327	-,079	-2,835	,005
Rio_de_Janeiro	-,864	,327	-,074	-2,642	,008
Santa_Maria_Madalena	-,825	,327	-,070	-2,522	,012
Santo_Antonio_de_Padua	-1,164	,327	-,099	-3,561	,000
São_Fidelis	3,131	,327	,267	9,576	,000
São_Gonçalo	-1,692	,327	-,144	-5,175	,000
São_João_da_Barra	1,916	,327	,163	5,860	,000
São_José_de_Ubá	,311	,327	,026	,950	,342
São_José_do_Vale_do_Rio_Preto	-2,171	,327	-,185	-6,640	,000
São_Sebastião_do_Alto	,471	,327	,040	1,440	,150
Sapucaia	-,254	,327	-,022	-,778	,437
Saquarema	-1,837	,327	-,157	-5,618	,000
Sumidouro	-,114	,327	-,010	-,347	,729

Tanguá	-1,937	,327	-,165	-5,925	,000
Teresópolis	-,985	,327	-,084	-3,014	,003
Tres_Rios	-1,909	,327	-,163	-5,838	,000
Valença	-1,112	,327	-,095	-3,402	,001
Varre_Sai	-,185	,327	-,016	-,564	,573
Vassouras	-1,178	,327	-,100	-3,603	,000
Volta_Redonda	-,561	,327	-,048	-1,714	,087

a. Variável dependente: Assistencia_Social

Anexo V. Ano pré-eleitoral e Gastos em Assistência Social nos municípios fluminenses
(2007 – 2018)

Coeficientes ^a						
Modelo	Coeficientes não padronizados		Coeficientes padronizados	t	Sig.	
	B	Erro padrão	Beta			
1	(Constante)	2,546	,062		41,334	,000
	Ano pré-eleitoral	,113	,123	,033	,914	,361
	(Constante)	2,703	,185		14,638	,000
	Ano pré-eleitoral	,117	,261	,034	,446	,655
	Ano_2008	,147	,261	,028	,563	,573
2	Ano_2009	-,012	,261	-,002	-,045	,964
	Ano_2010	-,149	,261	-,028	-,572	,567
	Ano_2011	-,198	,261	-,037	-,757	,449
	Ano_2013	-,075	,261	-,014	-,288	,774
	Ano_2014	-,177	,261	-,033	-,676	,499
	Ano_2015	-,285	,261	-,054	-1,092	,275
	Ano_2016	-,230	,261	-,043	-,881	,379
	Ano_2017	-,488	,261	-,092	-1,867	,062
	Ano_2018	-,430	,261	-,081	-1,645	,100
	(Constante)	3,615	,251		14,427	,000
3	Ano pré eleitoral	,117	,143	,034	,817	,414
	Ano_2008	,147	,143	,028	1,031	,303
	Ano_2009	-,012	,143	-,002	-,082	,935
	Ano_2010	-,149	,143	-,028	-1,048	,295
	Ano_2011	-,198	,143	-,037	-1,386	,166
	Ano_2013	-,075	,143	-,014	-,527	,599
	Ano_2014	-,177	,143	-,033	-1,237	,216
	Ano_2015	-,285	,143	-,054	-1,998	,046
	Ano_2016	-,230	,143	-,043	-1,612	,107

Ano_2017	-488	,143	-,092	-3,418	,001
Ano_2018	-430	,143	-,081	-3,011	,003
Armação_dos_Buzios	-2,503	,327	-,213	-7,657	,000
Barra_do_Pirai	-1,566	,327	-,134	-4,789	,000
Barra_Mansa	-2,105	,327	-,180	-6,439	,000
Belford_Roxo	-2,598	,327	-,222	-7,946	,000
Bom_Jesus_do_Ita	-,493	,327	-,042	-1,509	,132
Cachoeiras_de_Macacu	-2,623	,327	-,224	-8,023	,000
Cambuci	-1,604	,327	-,137	-4,907	,000
Cantagalo	-,426	,327	-,036	-1,302	,193
Carapebus	-,168	,327	-,014	-,513	,608
Cardoso_Moreira	,396	,327	,034	1,212	,226
Casimiro_de_Abreu	,314	,327	,027	,959	,338
Conceição_de_Macabu	,901	,327	,077	2,755	,006
Cordeiro	-1,261	,327	-,108	-3,857	,000
Duas_Barras	-,287	,327	-,024	-,877	,381
Duque_de_Caxias	-2,435	,327	-,208	-7,447	,000
Eng._Paulo_de_Frontin	-,536	,327	-,046	-1,638	,102
Itaboraí	-2,561	,327	-,218	-7,834	,000
Itaguaí	-1,301	,327	-,111	-3,979	,000
Italva	,830	,327	,071	2,540	,011
Itaperuna	-,651	,327	-,056	-1,992	,047
Japeri	-1,998	,327	-,170	-6,110	,000
Macuco	-,092	,327	-,008	-,281	,778
Maricá	-2,508	,327	-,214	-7,671	,000
Mendes	2,063	,327	,176	6,310	,000
Mesquita	-2,058	,327	-,176	-6,295	,000
Miguel_Pereira	,058	,327	,005	,177	,860
Miracema	-,217	,327	-,019	-,664	,507
Natividade	-1,360	,327	-,116	-4,159	,000
Nilopolis	-2,651	,327	-,226	-8,110	,000
Niteroi	-2,473	,327	-,211	-7,564	,000
Nova_Iguaçu	-2,481	,327	-,212	-7,588	,000
Paracambi	-2,089	,327	-,178	-6,389	,000
Parati	-1,008	,327	-,086	-3,083	,002
Paty_do_Alferes	-,302	,327	-,026	-,925	,355
Pinheiral	,537	,327	,046	1,642	,101
Pirai	-1,941	,327	-,166	-5,937	,000

Porciuncula	,263	,327	,022	,804	,422
Porto_Real	-2,430	,327	-,207	-7,431	,000
Quatis	-,534	,327	-,046	-1,634	,103
Resende	-1,789	,327	-,153	-5,472	,000
Rio_Claro	-1,425	,327	-,122	-4,359	,000
Rio_das_Flores	-,438	,327	-,037	-1,341	,180
Rio_das_Ostras	-,927	,327	-,079	-2,835	,005
Rio_de_Janeiro	-,864	,327	-,074	-2,642	,008
Santa_Maria_Madalena	-,825	,327	-,070	-2,522	,012
Santo_Antonio_de_Padua	-1,164	,327	-,099	-3,561	,000
São_Fidelis	3,131	,327	,267	9,576	,000
São_Gonçalo	-1,692	,327	-,144	-5,175	,000
São_João_da_Barra	1,916	,327	,163	5,860	,000
São_José_de_Ubá	,311	,327	,026	,950	,342
São_José_do_Vale_do_Rio_Preto	-2,171	,327	-,185	-6,640	,000
São_Sebastião_do_Alto	,471	,327	,040	1,440	,150
Sapucaia	-,254	,327	-,022	-,778	,437
Saquarema	-1,837	,327	-,157	-5,618	,000
Sumidouro	-,114	,327	-,010	-,347	,729
Tanguá	-1,937	,327	-,165	-5,925	,000
Teresópolis	-,985	,327	-,084	-3,014	,003
Tres_Rios	-1,909	,327	-,163	-5,838	,000
Valença	-1,112	,327	-,095	-3,402	,001
Varre_Sai	-,185	,327	-,016	-,564	,573
Vassouras	-1,178	,327	-,100	-3,603	,000
Volta_Redonda	-,561	,327	-,048	-1,714	,087

a. Variável dependente: Assistência Social

Anexo VI. Ano pós-eleitoral e Gastos em Assistência Social nos municípios fluminenses (2007 – 2018)

Coeficientes ^a						
Modelo		Coeficientes não padronizados		Coeficientes padronizados	t	Sig.
		B	Erro padrão	Beta		
1	(Constante)	2,595	,062		42,120	,000
	Anopóseleitoral	-,084	,123	-,025	-,678	,498
2	(Constante)	2,820	,185		15,269	,000
	Anopóseleitoral	-,128	,261	-,038	-,491	,623

Ano_2008	,031	,261	,006	,117	,907
Ano_2010	-,266	,261	-,050	-1,019	,309
Ano_2011	-,198	,261	-,037	-,757	,449
Ano_2012	-,117	,261	-,022	-,446	,655
Ano_2013	-,063	,261	-,012	-,243	,808
Ano_2014	-,293	,261	-,055	-1,122	,262
Ano_2015	-,285	,261	-,054	-1,092	,275
Ano_2016	-,347	,261	-,065	-1,327	,185
Ano_2017	-,476	,261	-,090	-1,823	,069
Ano_2018	-,546	,261	-,103	-2,092	,037
(Constante)	3,731	,251		14,893	,000
Anopóseleitoral	-,128	,143	-,038	-,899	,369
Ano_2008	,031	,143	,006	,214	,831
Ano_2010	-,266	,143	-,050	-1,865	,063
Ano_2011	-,198	,143	-,037	-1,386	,166
Ano_2012	-,117	,143	-,022	-,817	,414
Ano_2013	-,063	,143	-,012	-,445	,657
Ano_2014	-,293	,143	-,055	-2,054	,040
Ano_2015	-,285	,143	-,054	-1,998	,046
Ano_2016	-,347	,143	-,065	-2,430	,015
Ano_2017	-,476	,143	-,090	-3,336	,001
Ano_2018	-,546	,143	-,103	-3,828	,000
Armação_dos_Buzios	-2,503	,327	-,213	-7,657	,000
Barra_do_Pirai	-1,566	,327	-,134	-4,789	,000
Barra_Mansa	-2,105	,327	-,180	-6,439	,000
Belford_Roxo	-2,598	,327	-,222	-7,946	,000
Bom_Jesus_do_Ita	-,493	,327	-,042	-1,509	,132
Cachoeiras_de_Macacu	-2,623	,327	-,224	-8,023	,000
Cambuci	-1,604	,327	-,137	-4,907	,000
Cantagalo	-,426	,327	-,036	-1,302	,193
Carapebus	-,168	,327	-,014	-,513	,608
Cardoso_Moreira	,396	,327	,034	1,212	,226
Casimiro_de_Abreu	,314	,327	,027	,959	,338
Conceição_de_Macabu	,901	,327	,077	2,755	,006
Cordeiro	-1,261	,327	-,108	-3,857	,000
Duas_Barras	-,287	,327	-,024	-,877	,381
Duque_de_Caxias	-2,435	,327	-,208	-7,447	,000
Eng._Paulo_de_Frontin	-,536	,327	-,046	-1,638	,102
Itaboraí	-2,561	,327	-,218	-7,834	,000
Itaguaí	-1,301	,327	-,111	-3,979	,000

Italva	,830	,327	,071	2,540	,011
Itaperuna	-,651	,327	-,056	-1,992	,047
Japeri	-1,998	,327	-,170	-6,110	,000
Macuco	-,092	,327	-,008	-,281	,778
Maricá	-2,508	,327	-,214	-7,671	,000
Mendes	2,063	,327	,176	6,310	,000
Mesquita	-2,058	,327	-,176	-6,295	,000
Miguel_Pereira	,058	,327	,005	,177	,860
Miracema	-,217	,327	-,019	-,664	,507
Natividade	-1,360	,327	-,116	-4,159	,000
Nilopolis	-2,651	,327	-,226	-8,110	,000
Niteroi	-2,473	,327	-,211	-7,564	,000
Nova_Iguaçu	-2,481	,327	-,212	-7,588	,000
Paracambi	-2,089	,327	-,178	-6,389	,000
Parati	-1,008	,327	-,086	-3,083	,002
Paty_do_Alferes	-,302	,327	-,026	-,925	,355
Pinheiral	,537	,327	,046	1,642	,101
Pirai	-1,941	,327	-,166	-5,937	,000
Porciuncula	,263	,327	,022	,804	,422
Porto_Real	-2,430	,327	-,207	-7,431	,000
Quatis	-,534	,327	-,046	-1,634	,103
Resende	-1,789	,327	-,153	-5,472	,000
Rio_Claro	-1,425	,327	-,122	-4,359	,000
Rio_das_Flores	-,438	,327	-,037	-1,341	,180
Rio_das_Ostras	-,927	,327	-,079	-2,835	,005
Rio_de_Janeiro	-,864	,327	-,074	-2,642	,008
Santa_Maria_Madalena	-,825	,327	-,070	-2,522	,012
Santo_Antonio_de_Padua	-1,164	,327	-,099	-3,561	,000
São_Fidelis	3,131	,327	,267	9,576	,000
São_Gonçalo	-1,692	,327	-,144	-5,175	,000
São_João_da_Barra	1,916	,327	,163	5,860	,000
São_José_de_Ubá	,311	,327	,026	,950	,342
São_José_do_Vale_do_Rio_Preto	-2,171	,327	-,185	-6,640	,000
São_Sebastião_do_Alto	,471	,327	,040	1,440	,150
Sapucaia	-,254	,327	-,022	-,778	,437
Saquarema	-1,837	,327	-,157	-5,618	,000
Sumidouro	-,114	,327	-,010	-,347	,729
Tanguá	-1,937	,327	-,165	-5,925	,000

Teresópolis	-,985	,327	-,084	-3,014	,003
Tres_Rios	-1,909	,327	-,163	-5,838	,000
Valença	-1,112	,327	-,095	-3,402	,001
Varre_Sai	-,185	,327	-,016	-,564	,573
Vassouras	-1,178	,327	-,100	-3,603	,000
Volta_Redonda	-,561	,327	-,048	-1,714	,087

a. Variável dependente: Assistencia_Social

- ANEXOS CAPÍTULO 6.

Anexo. VII. Gastos em Saúde e Mandatos de partidos de esquerda

Modelo		Coeficientes ^a				Sig.
		Coeficientes não padronizados		Coeficientes padronizados	t	
		B	Erro padrão	Beta		
1	(Constante)	24,698	,289		85,597	,000
	Esquerda	2,095	,540	,171	3,882	,000
2	(Constante)	24,009	,688		34,913	,000
	Esquerda	1,824	,532	,149	3,429	,001
	Ano_2010	-1,266	,956	-,075	-1,324	,186
	Ano_2011	-,402	,956	-,024	-,421	,674
	Ano_2012	,081	,956	,005	,085	,932
	Ano_2013	1,507	,957	,090	1,574	,116
	Ano_2014	1,444	,957	,086	1,509	,132
	Ano_2015	2,445	,957	,146	2,554	,011
	Ano_2016	2,323	,957	,139	2,427	,016
	(Constante)	22,924	1,125		20,379	,000
3	Esquerda	,583	,461	,047	1,265	,207
	Ano_2010	-1,266	,538	-,075	-2,354	,019
	Ano_2011	-,402	,538	-,024	-,748	,455
	Ano_2012	,081	,538	,005	,151	,880
	Ano_2013	1,625	,539	,097	3,013	,003
	Ano_2014	1,563	,539	,093	2,896	,004
	Ano_2015	2,563	,539	,153	4,751	,000
	Ano_2016	2,441	,539	,146	4,525	,000
	Armação_dos_Buzios	3,113	1,526	,070	2,040	,042
	Barra_do_Pirai	2,271	1,509	,051	1,505	,133
Barra_Mansa	1,428	1,526	,032	,936	,350	
Belford_Roxo	2,057	1,578	,046	1,304	,193	

Bom_Jesus_do_Ita	-4,465	1,509	-,101	-2,959	,003
Cachoeiras_de_Macacu	,477	1,509	,011	,316	,752
Cambuci	-1,263	1,509	-,028	-,837	,403
Cantagalo	-,327	1,526	-,007	-,214	,831
Carapebus	1,344	1,509	,030	,891	,374
Cardoso_Moreira	-4,180	1,509	-,094	-2,770	,006
Casimiro_de_Abreu	-1,018	1,509	-,023	-,675	,500
Conceição_de_Macabu	-1,353	1,578	-,031	-,858	,391
Cordeiro	4,159	1,526	,094	2,725	,007
Duas_Barras	,349	1,509	,008	,231	,817
Duque_de_Caxias	1,191	1,526	,027	,780	,436
Eng._Paulo_de_Frontin	1,284	1,526	,029	,841	,401
Itaboraí	2,018	1,509	,045	1,338	,182
Itaguaí	-3,252	1,509	-,073	-2,155	,032
Italva	1,406	1,509	,032	,932	,352
Itaperuna	21,623	1,509	,487	14,331	,000
Japeri	-,273	1,509	-,006	-,181	,857
Macuco	,632	1,509	,014	,419	,675
Maricá	-6,594	1,578	-,149	-4,179	,000
Mendes	,963	1,526	,022	,631	,528
Mesquita	-3,091	1,526	-,070	-2,025	,043
Miguel_Pereira	4,996	1,526	,113	3,273	,001
Miracema	-2,411	1,509	-,054	-1,598	,111
Natividade	1,593	1,509	,036	1,056	,292
Nilopolis	,519	1,526	,012	,340	,734
Niteroi	-3,528	1,578	-,080	-2,236	,026
Nova_Iguaçu	4,074	1,526	,092	2,669	,008
Paracambi	11,896	1,578	,268	7,540	,000
Parati	2,486	1,578	,056	1,576	,116
Paty_do_Alferes	3,674	1,526	,083	2,407	,016
Pinheiral	7,387	1,526	,167	4,840	,000
Pirai	1,498	1,526	,034	,981	,327
Porciuncula	2,251	1,509	,051	1,492	,136
Porto_Real	3,157	1,526	,071	2,068	,039
Quatis	,353	1,509	,008	,234	,815
Resende	4,085	1,509	,092	2,708	,007
Rio_Claro	,466	1,509	,010	,309	,758
Rio_das_Flores	,703	1,526	,016	,461	,645

Rio_das_Ostras	-3,801	1,509	-,086	-2,519	,012
Rio_de_Janeiro	-7,239	1,509	-,163	-4,798	,000
Santa_Maria_Madalena	-2,061	1,526	-,046	-1,350	,178
Santo_Antonio_de_Padua	1,386	1,526	,031	,908	,364
São_Fidelis	-3,877	1,509	-,087	-2,569	,011
São_Gonçalo	7,511	1,526	,169	4,921	,000
São_João_da_Barra	,943	1,509	,021	,625	,532
São_José_de_Ubá	2,225	1,509	,050	1,475	,141
São_José_do_Vale_do_Rio_Preto	4,942	1,509	,111	3,276	,001
São_Sebastião_do_Alto	1,829	1,526	,041	1,198	,231
Sapucaia	-1,815	1,509	-,041	-1,203	,230
Saquarema	-,234	1,509	-,005	-,155	,877
Sumidouro	2,484	1,509	,056	1,646	,100
Tanguá	,917	1,526	,021	,600	,548
Teresópolis	,693	1,526	,016	,454	,650
Tres_Rios	3,129	1,509	,071	2,074	,039
Valença	6,930	1,509	,156	4,593	,000
Varre_Sai	-6,757	1,509	-,152	-4,478	,000
Vassouras	13,175	1,578	,297	8,351	,000
Volta_Redonda	4,939	1,509	,111	3,273	,001

a. Variável dependente: Saude

Anexos. VIII. Gastos em Saúde e dois primeiros anos de partidos de esquerda

Modelo		Coeficientes ^a			t	Sig.
		Coeficientes não padronizados		Coeficientes padronizados		
		B	Erro padrão	Beta		
1	(Constante)	24,898	,221		112,738	,000
	Esquerda2	1,988	,574	,125	3,465	,001
2	(Constante)	22,916	,684		33,505	,000
	Esquerda2	1,543	,614	,097	2,512	,012
	Ano_2008	,079	,967	,004	,082	,935
	Ano_2009	1,160	,978	,057	1,186	,236
	Ano_2010	-,105	,978	-,005	-,107	,914
	Ano_2011	1,125	,967	,055	1,163	,245
	Ano_2012	1,609	,967	,079	1,663	,097
	Ano_2013	2,694	,989	,132	2,725	,007

Ano_2014	2,632	,989	,129	2,662	,008
Ano_2015	4,146	,967	,203	4,286	,000
Ano_2016	4,024	,967	,197	4,161	,000
Ano_2017	3,926	,987	,192	3,979	,000
Ano_2018	3,282	,987	,161	3,326	,001
(Constante)	22,578	,980		23,028	,000
Esquerda2	,499	,400	,031	1,249	,212
Ano_2008	,079	,558	,004	,142	,887
Ano_2009	1,409	,566	,069	2,487	,013
Ano_2010	,143	,566	,007	,253	,800
Ano_2011	1,125	,558	,055	2,015	,044
Ano_2012	1,609	,558	,079	2,882	,004
Ano_2013	3,042	,574	,149	5,299	,000
Ano_2014	2,979	,574	,146	5,190	,000
Ano_2015	4,146	,558	,203	7,425	,000
Ano_2016	4,024	,558	,197	7,208	,000
Ano_2017	4,258	,573	,209	7,435	,000
Ano_2018	3,613	,573	,177	6,310	,000
Armação_dos_Buzios	1,851	1,279	,041	1,447	,148
Barra_do_Pirai	1,018	1,281	,023	,794	,427
Barra_Mansa	-,038	1,279	-,001	-,030	,976
Belford_Roxo	1,234	1,281	,027	,963	,336
Bom_Jesus_do_Ita	-2,711	1,281	-,060	-2,116	,035
Cachoeiras_de_Macacu	-,130	1,279	-,003	-,101	,919
Cambuci	-2,349	1,281	-,052	-1,834	,067
Cantagalo	-1,147	1,279	-,025	-,897	,370
Carapebus	,720	1,281	,016	,562	,574
Cardoso_Moreira	-4,757	1,281	-,105	-3,713	,000
Casimiro_de_Abreu	-2,655	1,281	-,059	-2,073	,039
Conceição_de_Macabu	-2,542	1,281	-,056	-1,984	,048
Cordeiro	3,508	1,281	,078	2,738	,006
Duas_Barras	-1,016	1,281	-,023	-,793	,428
Duque_de_Caxias	-,083	1,279	-,002	-,065	,948
Eng._Paulo_de_Frontin	-,036	1,281	-,001	-,028	,978
Itaboraí	1,241	1,281	,027	,969	,333
Itaguaí	-4,591	1,279	-,102	-3,588	,000
Italva	,307	1,281	,007	,240	,810
Itaperuna	21,027	1,281	,466	16,413	,000
Japeri	-1,795	1,281	-,040	-1,401	,162

Macuco	-399	1,279	-009	-312	,755
Maricá	-7,153	1,286	-,158	-5,561	,000
Mendes	-,738	1,279	-,016	-,577	,564
Mesquita	-2,965	1,279	-,066	-2,318	,021
Miguel_Pereira	3,732	1,279	,083	2,917	,004
Miracema	-2,926	1,281	-,065	-2,284	,023
Natividade	,779	1,281	,017	,608	,543
Nilopolis	-,876	1,281	-,019	-,684	,494
Niteroi	-4,135	1,286	-,092	-3,215	,001
Nova_Iguaçu	3,006	1,279	,067	2,350	,019
Paracambi	12,050	1,281	,267	9,406	,000
Parati	2,034	1,281	,045	1,588	,113
Paty_do_Alferes	2,077	1,281	,046	1,621	,105
Pinheiral	6,232	1,279	,138	4,871	,000
Pirai	,976	1,281	,022	,762	,447
Porciuncula	,883	1,281	,020	,689	,491
Porto_Real	2,610	1,279	,058	2,040	,042
Quatis	-1,868	1,281	-,041	-1,458	,145
Resende	3,049	1,281	,068	2,380	,018
Rio_Claro	-,204	1,281	-,005	-,159	,873
Rio_das_Flores	-1,071	1,281	-,024	-,836	,404
Rio_das_Ostras	-5,129	1,281	-,114	-4,003	,000
Rio_de_Janeiro	-8,001	1,281	-,177	-6,245	,000
Santa_Maria_Madalena	-3,571	1,279	-,079	-2,791	,005
Santo_Antonio_de_Padua	,497	1,281	,011	,388	,698
São_Fidelis	-5,241	1,281	-,116	-4,091	,000
São_Gonçalo	4,265	1,281	,094	3,329	,001
São_João_da_Barra	,244	1,281	,005	,190	,849
São_José_de_Ubá	2,072	1,281	,046	1,618	,106
São_José_do_Vale_do_Ri o_Preto	3,722	1,279	,082	2,909	,004
São_Sebastião_do_Alto	1,263	1,279	,028	,987	,324
Sapucaia	-2,700	1,281	-,060	-2,107	,035
Saquarema	-1,621	1,281	-,036	-1,265	,206
Sumidouro	1,284	1,279	,028	1,004	,316
Tanguá	-,357	1,281	-,008	-,278	,781
Teresópolis	,396	1,279	,009	,310	,757
Tres_Rios	,554	1,279	,012	,433	,665
Valença	4,440	1,281	,098	3,466	,001

Varre_Sai	-7,981	1,281	-,177	-6,230	,000
Vassouras	12,023	1,286	,266	9,347	,000
Volta_Redonda	2,977	1,279	,066	2,327	,020

a. Variável dependente: Saude

Anexo IX Modelo Hibbs. Gastos em assistência social. Esquerda.

Coeficientes ^a						
Modelo	Coeficientes não padronizados		Coeficientes padronizados	t	Sig.	
	B	Erro padrão	Beta			
1	(Constante)	2,759	,076		36,475	,000
	Esquerda	-,586	,142	-,182	-4,143	,000
2	(Constante)	2,830	,185		15,289	,000
	Esquerda	-,581	,143	-,180	-4,057	,000
	Ano_2010	-,138	,257	-,031	-,536	,593
	Ano_2011	-,069	,257	-,016	-,270	,787
	Ano_2012	,012	,257	,003	,045	,964
	Ano_2013	-,008	,258	-,002	-,031	,975
	Ano_2014	-,109	,258	-,025	-,425	,671
	Ano_2015	-,101	,258	-,023	-,394	,694
	Ano_2016	-,163	,258	-,037	-,633	,527
	(Constante)	3,682	,264		13,932	,000
	Esquerda	,026	,108	,008	,245	,807
	Ano_2010	-,138	,126	-,031	-1,091	,276
	Ano_2011	-,069	,126	-,016	-,550	,583
	Ano_2012	,012	,126	,003	,093	,926
	Ano_2013	-,066	,127	-,015	-,520	,603
	Ano_2014	-,167	,127	-,038	-1,320	,187
Ano_2015	-,159	,127	-,036	-1,257	,209	
Ano_2016	-,221	,127	-,050	-1,743	,082	
3	Armação_dos_Buzios	-2,746	,359	-,236	-7,656	,000
	Barra_do_Pirai	-1,781	,355	-,153	-5,023	,000
	Barra_Mansa	-2,058	,359	-,177	-5,739	,000
	Belford_Roxo	-2,725	,371	-,234	-7,350	,000
	Bom_Jesus_do_Ita	-,691	,355	-,059	-1,948	,052
	Cachoeiras_de_Macacu	-2,684	,355	-,230	-7,572	,000
	Cambuci	-1,589	,355	-,136	-4,481	,000
	Cantagalo	-,455	,359	-,039	-1,269	,205
	Carapebus	-,184	,355	-,016	-,520	,603

Cardoso_Moreira	,565	,355	,048	1,593	,112
Casimiro_de_Abreu	,127	,355	,011	,359	,720
Conceição_de_Macabu	1,076	,371	,092	2,901	,004
Cordeiro	-1,581	,359	-,136	-4,409	,000
Duas_Barras	-,279	,355	-,024	-,788	,431
Duque_de_Caxias	-2,613	,359	-,224	-7,285	,000
Eng._Paulo_de_Frontin	-,778	,359	-,067	-2,170	,031
Itaboraí	-2,621	,355	-,225	-7,393	,000
Itaguaí	-1,403	,355	-,120	-3,958	,000
Italva	,739	,355	,063	2,084	,038
Itaperuna	-,729	,355	-,063	-2,057	,040
Japeri	-2,009	,355	-,172	-5,666	,000
Macuco	-,201	,355	-,017	-,568	,570
Maricá	-2,606	,371	-,224	-7,029	,000
Mendes	2,022	,359	,173	5,637	,000
Mesquita	-2,188	,359	-,188	-6,102	,000
Miguel_Pereira	-,022	,359	-,002	-,061	,951
Miracema	-,234	,355	-,020	-,660	,510
Natividade	-1,711	,355	-,147	-4,825	,000
Nilopolis	-2,634	,359	-,226	-7,345	,000
Niteroi	-2,696	,371	-,231	-7,274	,000
Nova_Iguaçu	-2,466	,359	-,212	-6,877	,000
Paracambi	-2,172	,371	-,186	-5,859	,000
Parati	-1,251	,371	-,107	-3,376	,001
Paty_do_Alferes	-,615	,359	-,053	-1,715	,087
Pinheiral	,300	,359	,026	,837	,403
Pirai	-2,084	,359	-,179	-5,810	,000
Porciuncula	,101	,355	,009	,284	,777
Porto_Real	-2,730	,359	-,234	-7,611	,000
Quatis	-,496	,355	-,043	-1,399	,162
Resende	-1,795	,355	-,154	-5,062	,000
Rio_Claro	-1,675	,355	-,144	-4,723	,000
Rio_das_Flores	-,583	,359	-,050	-1,625	,105
Rio_das_Ostras	-,868	,355	-,074	-2,448	,015
Rio_de_Janeiro	-1,032	,355	-,089	-2,910	,004
Santa_Maria_Madalena	-,719	,359	-,062	-2,004	,046
Santo_Antonio_de_Padua	-1,092	,359	-,094	-3,044	,002
São_Fidelis	3,488	,355	,299	9,838	,000

São_Gonçalo	-1,816	,359	-,156	-5,064	,000
São_João_da_Barra	2,612	,355	,224	7,369	,000
São_José_de_Ubá	,112	,355	,010	,315	,753
São_José_do_Vale_do_Rio_Preto	-2,282	,355	-,196	-6,437	,000
São_Sebastião_do_Alto	-,484	,359	-,041	-1,348	,178
Sapucaia	-,010	,355	-,001	-,029	,977
Saquarema	-1,940	,355	-,166	-5,471	,000
Sumidouro	-,239	,355	-,021	-,675	,500
Tanguá	-1,914	,359	-,164	-5,338	,000
Teresópolis	-,869	,359	-,075	-2,423	,016
Tres_Rios	-1,781	,355	-,153	-5,024	,000
Valença	-1,216	,355	-,104	-3,429	,001
Varre_Sai	-,882	,355	-,076	-2,487	,013
Vassouras	-1,235	,371	-,106	-3,331	,001
Volta_Redonda	-,502	,355	-,043	-1,415	,158

a. Variável dependente: Assistencia_Social

Anexo X Modelo Alesina. Gastos em assistência social. Esquerda2.

Coeficientes ^a						
Modelo	Coeficientes não padronizados		Coeficientes padronizados	t	Sig.	
	B	Erro padrão	Beta			
1	(Constante)	2,655	,057		46,322	,000
	Esquerda2	-,546	,149	-,132	-3,670	,000
	(Constante)	2,820	,184		15,360	,000
	Esquerda2	-,518	,165	-,126	-3,146	,002
	Ano_2008	,031	,260	,006	,118	,906
	Ano_2009	-,005	,263	-,001	-,019	,985
	Ano_2010	-,143	,263	-,027	-,543	,587
2	Ano_2011	-,198	,260	-,037	-,762	,446
	Ano_2012	-,117	,260	-,022	-,449	,653
	Ano_2013	-,019	,265	-,004	-,071	,943
	Ano_2014	-,120	,265	-,023	-,453	,650
	Ano_2015	-,285	,260	-,054	-1,098	,272
	Ano_2016	-,347	,260	-,065	-1,335	,182
	Ano_2017	-,440	,265	-,083	-1,660	,097
	Ano_2018	-,382	,265	-,072	-1,441	,150
3	(Constante)	3,730	,251		14,882	,000

Esquerda2	,081	,102	,020	,792	,429
Ano_2008	,031	,143	,006	,214	,831
Ano_2009	-,148	,145	-,028	-1,019	,308
Ano_2010	-,285	,145	-,054	-1,971	,049
Ano_2011	-,198	,143	-,037	-1,386	,166
Ano_2012	-,117	,143	-,022	-,817	,414
Ano_2013	-,219	,147	-,041	-1,490	,137
Ano_2014	-,320	,147	-,060	-2,181	,029
Ano_2015	-,285	,143	-,054	-1,997	,046
Ano_2016	-,347	,143	-,065	-2,429	,015
Ano_2017	-,630	,146	-,119	-4,304	,000
Ano_2018	-,572	,146	-,108	-3,908	,000
Armação_dos_Buzios	-2,503	,327	-,213	-7,654	,000
Barra_do_Pirai	-1,552	,327	-,132	-4,740	,000
Barra_Mansa	-2,105	,327	-,180	-6,437	,000
Belford_Roxo	-2,611	,327	-,223	-7,975	,000
Bom_Jesus_do_Ita	-,480	,327	-,041	-1,465	,143
Cachoeiras_de_Macacu	-2,623	,327	-,224	-8,021	,000
Cambuci	-1,591	,327	-,136	-4,858	,000
Cantagalo	-,426	,327	-,036	-1,301	,194
Carapebus	-,154	,327	-,013	-,471	,638
Cardoso_Moreira	,410	,327	,035	1,252	,211
Casimiro_de_Abreu	,327	,327	,028	,999	,318
Conceição_de_Macabu	,887	,327	,076	2,709	,007
Cordeiro	-1,274	,327	-,109	-3,892	,000
Duas_Barras	-,273	,327	-,023	-,835	,404
Duque_de_Caxias	-2,435	,327	-,208	-7,445	,000
Eng._Paulo_de_Frontin	-,549	,327	-,047	-1,677	,094
Itaboraí	-2,548	,327	-,217	-7,780	,000
Itaguaí	-1,301	,327	-,111	-3,978	,000
Italva	,844	,327	,072	2,577	,010
Itaperuna	-,638	,327	-,054	-1,948	,052
Japeri	-1,984	,327	-,169	-6,059	,000
Macuco	-,092	,327	-,008	-,281	,779
Maricá	-2,535	,329	-,216	-7,709	,000
Mendes	2,063	,327	,176	6,308	,000
Mesquita	-2,058	,327	-,176	-6,293	,000
Miguel_Pereira	,058	,327	,005	,177	,860

Miracema	-,204	,327	-,017	-,622	,534
Natividade	-1,346	,327	-,115	-4,112	,000
Nilopolis	-2,665	,327	-,227	-8,138	,000
Niteroi	-2,500	,329	-,213	-7,603	,000
Nova_Iguaçu	-2,481	,327	-,212	-7,586	,000
Paracambi	-2,102	,327	-,179	-6,420	,000
Parati	-1,021	,327	-,087	-3,119	,002
Paty_do_Alferes	-,316	,327	-,027	-,964	,335
Pinheiral	,537	,327	,046	1,642	,101
Pirai	-1,955	,327	-,167	-5,969	,000
Porciuncula	,276	,327	,024	,844	,399
Porto_Real	-2,430	,327	-,207	-7,429	,000
Quatis	-,521	,327	-,044	-1,590	,112
Resende	-1,775	,327	-,151	-5,422	,000
Rio_Claro	-1,412	,327	-,120	-4,311	,000
Rio_das_Flores	-,452	,327	-,039	-1,380	,168
Rio_das_Ostras	-,913	,327	-,078	-2,789	,005
Rio_de_Janeiro	-,850	,327	-,073	-2,596	,010
Santa_Maria_Madalena	-,825	,327	-,070	-2,521	,012
Santo_Antonio_de_Padua	-1,178	,327	-,100	-3,596	,000
São_Fidelis	3,144	,327	,268	9,601	,000
São_Gonçalo	-1,705	,327	-,145	-5,208	,000
São_João_da_Barra	1,929	,327	,165	5,891	,000
São_José_de_Ubá	,324	,327	,028	,990	,323
São_José_do_Vale_do_Rio_Preto	-2,171	,327	-,185	-6,639	,000
São_Sebastião_do_Alto	,471	,327	,040	1,440	,150
Sapucaia	-,241	,327	-,021	-,735	,462
Saquarema	-1,823	,327	-,155	-5,568	,000
Sumidouro	-,114	,327	-,010	-,347	,729
Tanguá	-1,951	,327	-,166	-5,957	,000
Teresópolis	-,985	,327	-,084	-3,013	,003
Tres_Rios	-1,909	,327	-,163	-5,836	,000
Valença	-1,099	,327	-,094	-3,356	,001
Varre_Sai	-,171	,327	-,015	-,522	,602
Vassouras	-1,205	,329	-,103	-3,665	,000
Volta_Redonda	-,561	,327	-,048	-1,714	,087

a. Variável dependente: Assistência Social

Referências Bibliográficas.

ABRANCHES, Sérgio. Presidencialismo de coalizão. O dilema institucional brasileiro. Dados- Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro. vol. 31, n. 1, 1988.

ABRAHAM, Marcus. Curso de direito financeiro brasileiro. Rio de Janeiro, Forense, 2021.

ABREU, Marcelo de P.A ordem do progresso. Dois séculos de política econômica no Brasil. Rio de Janeiro, Elsevier, 2014

ABRUCIO, Fernando. Os barões da federação: os governadores e a redemocratização brasileira. São Paulo, Editora Hucitec, 1998.

AGRESTI, Alan e FINLAY, Barbara. Métodos estatísticos para as ciências sociais. Porto Alegre, Penso, 2012.

ALESINA, Alberto e ROSENTHAL, Howard. *Partisan Politics, Divided Government, and the Economy*. New York, Cambridge University Press, 1995.

AMORIIM NETO, Octavio e SANTOS, Fabiano. O Segredo Ineficiente Revisto: O que propõem e o que aprovam os Deputados Brasileiros. DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 46, no 4, 2003.

ANASTASIA, Fatima e NUNES, Felipe. A reforma da representação. In: AVRITZER, Leonardo e ANASTASIA, Fatima (Orgs.). Reforma política no Brasil. Belo Horizonte, Editora UFMG, 2006.

ANDRADE, Luís A.G. e SANTOS, Manoel. O município na política brasileira: revisitando Coronelismo, enxada e voto. In: AVELAR, Lucia e CINTRA, Antônio (Orgs.). Sistema político brasileiro: uma introdução. São Paulo, editora UNESP, 2015.

ARRETCHE, Marta. Democracia, federalismo e centralização no Brasil. Rio de Janeiro, Editora FGV, 2012.

_____. Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização. Rio de Janeiro, Revan, 2000.

_____. Apresentação. In: ARRETCHE, Marta (Org.). Trajetórias das desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos 50 anos. São Paulo, UNESP, 2015.

_____. Democracia e redução das desigualdades econômicas no Brasil. A inclusão dos outsiders. Revista brasileira de ciências sociais, vol.33, nº96, 2018.

AVELAR, Lucia e CINTRA, Antônio (Orgs.). Sistema político brasileiro: uma introdução. São Paulo, editora UNESP, 2015.

BACHA, Edmar. Prefácio. In: SALTO, Felipe e ALMEIDA, Mansueto. Finanças Públicas. Rio de Janeiro, Record, 2016.

BARROSO, Luís R. O direito constitucional e a efetividade de suas normas: limites e possibilidades da constituição brasileira. Rio de Janeiro, Renovar, 2009.

BATISTA, Cristiane. Partidos Políticos, Ideologia e Política Social na América Latina: 1980-1999. Dados – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 51, no 3, 2008.

_____ e SANTOS, Fabiano. *Instituciones politicas y politicas públicas en la federacion brasilena. Latin American research review*, vol.45, nº3, 2010.

BORGES, Bráulio. Estado no Brasil: tamanho, composição e consequências. In: SALTO, Felipe e PELLEGRINI, Josué (Orgs). Contas públicas no Brasil. São Paulo, Saraiva Educação (Série IDP), 2020.

BORSANI, Hugo. Eleições e economia. Instituições políticas e resultados macroeconômicos na America Latina, 1979 – 1998. Belo Horizonte, Editora UFMG, 2003.

BRAGA, Maria do Socorro. O processo partidário eleitoral brasileiro: padrões de competição política 1982 a 2002. São Paulo, Humanitas, 2006.

_____ e KINZO, Maria D’Alva. Sistema eleitoral, competição partidária e representação parlamentar nos legislativos estaduais. In: BRAGA, Maria do Socorro e KINZO, Maria D’Alva (Orgs.). Eleitores e representação partidária no Brasil. São Paulo, Humanitas, 2007.

BRANDT, Cristina. A criação de municípios após a constituição de 1988. O impacto sobre a repartição do FPM e a emenda constitucional nº 15, de 1996. Revista de Informação Legislativa, Brasília, 2010.

BRASIL. Constituição de República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988.

BRASIL. Lei 4320, de 17 de março de 1964. Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

BRASIL. Lei complementar nº101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças publicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providencias.

BRESSER-PEREIRA, Luiz C. A construção política do Brasil. São Paulo, editora 34, 2014

CAVALCANTE, Pedro. A competição eleitoral gera governos mais eficientes? Um estudo comparado das prefeituras no Brasil. Revista de Administração Pública (Impresso), v. 47, p. 1569-1591, 2013.

COUTO, Claudio. A agenda constituinte e a difícil governabilidade. São Paulo, Lua nova, nº39, 1997.

COUTO, Claudio e ARANTES, Rogério. Constituição, governo e governabilidade. In: WANG, Daniel W.L (Org.). Constituição e política na democracia: aproximações entre direito e ciência política. São Paulo, Marcial Pons, 2013.

COUTO, Claudio e ARANTES, Rogério. 1988 – 2018: Trinta anos de constitucionalização permanente. In: MENEZES FILHO, Naércio e Souza, André. A carta: para entender a constituição brasileira. São paulo, todavia, 2019.

COVRE, Julyana. A Situação Fiscal e os Ciclos Políticos nos Municípios Brasileiros: uma análise a partir de dados em painel dinâmico espacial. XXI Prêmio Tesouro Nacional, 2016.

COX, Gary. *The Efficient Secret: The Cabinet and the Development of Political Parties in Victorian England* Cambridge University Press; Revised, 2005.

COSTA, Bruno e PALOTTI, Pedro. Federalismo, descentralização e o novo arranjo institucional da política de assistência social. In: HOCHMAN, Gilberto e FARIA, Carlos A.P (Orgs.). Federalismo e políticas públicas no Brasil. Rio de Janeiro, editora Fiocruz, 2013.

CRESPO, Antonio Arnot. Estatística Fácil. São Paulo, Saraiva, 2009.

DAHL, Robert. Poliarquia: participação e oposição. São Paulo, Editora da universidade de São Paulo, 2012.

DESPOSATO, Scott. Preferência dos eleitores e incentivos dos legisladores em ambientes eleitorais diversos: o caso dos estados brasileiros. SOUZA, Celina e DANTAS NETO, Paulo Fabio (Orgs). Governo, políticas públicas e elites políticas nos estados brasileiros. Rio de Janeiro, Revan, 2006

DOWNS, Anthony. Uma teoria econômica da democracia. São Paulo, EDUSP, 2013.

DUARTE, A.J.M., Silva, A.M. Angelo da, Luz, E.M. e Gerardo, J.C.. Transferências Fiscais Intergovernamentais no Brasil - Avaliação das Transferências Federais com Ênfase no Sistema Único de Saúde, 2007.

ELSON, Diane e NORTON, Andy “What’s behind the budget? Politics, rights and accountability in the budget process”, 2002.

FALLETI, Tulia. Efeitos da descentralização nas relações intergovernamentais: o Brasil em perspectiva comparada. In: SOUZA, Celina e DANTAS NETO, Paulo Fabio (Orgs). Governo, políticas públicas e elites políticas nos estados brasileiros. Rio de Janeiro, Revan, 2006.

FIELD, Andy. Descobrendo a estatística usando o SPSS. Porto Alegre, Artmed, 2009.

FIGUEIREDO, Argelina e LIMONGI, Fernando. Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional. Rio de Janeiro, Editora FGV, 2001.

GARSON, Sol. O orçamento Público. In: GIAMBIAGI, Fábio. Finanças Públicas: Teoria e Prática no Brasil. Rio de Janeiro, Elsevier, 2016

GIACOMONI, James. Orçamento Público. São Paulo, Atlas, 2019.

GIAMBIAGI, Fábio. Finanças Públicas: Teoria e Prática no Brasil. Rio de Janeiro, Elsevier, 2016

GIAMBIAGI, Fábio. Tudo sobre o deficit público. O Brasil na encruzilhada fiscal. Rio de Janeiro, Alta Books, 2021.

GONÇALVES, L. G., FUNCHAL, B., & FILHO, J. E. B. A influência dos ciclos políticos nos investimentos públicos em infraestrutura: um estudo nos estados brasileiros no período de 2003 a 2014. *Revista De Administração Pública*, 51(4), 462–481, 2017.

GOULART, Nelson. Elebra-data: competição eleitoral interpartidária, 2020.

GUERRA, D., PAIXÃO, A.N., FILHO, P.A.M.L. Os ciclos político-economicos e os gastos dos Estados no Brasil: 1995 – 2013. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 61, no 3, 2018.

GUJARATI, Damodar e PORTER, Dawn. Econometria básica. 5ª ed, Porto Alegre, AMGH, 2011.

HIBBS, Douglas A. *Political parties and macroeconomic policy. American political Science review*, v.71, n.4, 1977

HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta e MARQUES, Eduardo (Orgs). Políticas públicas no Brasil. Rio de Janeiro, Editora Fiocruz, 2007.

_____ e FARIA, Carlos A.P (Orgs.). Federalismo e políticas públicas no Brasil. Rio de Janeiro, editora Fiocruz, 2013.

KELLSTEDT, Paul e WHITTEN, Guy. Fundamentos da pesquisa em ciência política. São Paulo, Blucher, 2015.

KERBAUY, Maria TM. O papel das câmaras municipais na arena eleitoral: as eleições de 2012. In: LAVAREDA, Antônio e TELLES, Helcimara (Orgs). A lógica das eleições municipais. Rio de Janeiro, FGV Editora, 2016.

KERSTENETZKY, Celia. O estado de bem-estar social da idade da razão: a reinvenção do estado social no mundo contemporâneo. RJ, Elsevier, 2012.

KINZO, Maria D’Alva et all. Padrões de competição eleitoral na disputa para a câmara dos deputados (1994 – 2002). In: BRAGA, Maria do Socorro e KINZO, Maria D’Alva (Orgs.). Eleitores e representação partidária no Brasil. São Paulo, Humanitas, 2007.

KRAUSE, Silvana et all. Fragmentação das eleições locais e a emergência de novas forças políticas no Brasil. In: LAVAREDA, Antônio e TELLES, Helcimara (Orgs). A lógica das eleições municipais. Rio de Janeiro, FGV Editora, 2016.

KRAUSE, Silva, DANTAS, Humberto e MIGUEL, Luis Felipe. Coligações partidárias na nova democracia brasileira: perfis e tendências. Rio de Janeiro, Konrad-Adenauer. Unesp, 2010

LAAKSO, Markku e TAAGEPERA, Rein. *Effective number of parties: a measure with application to western europeu. Comparative Political Studies*, v. 12, n.1, 1979.

LAVAREDA, Antônio et all. Eleições municipais de 2012 e sinais para adiante. In: LAVAREDA, Antônio e TELLES, Helcimara (Orgs). A lógica das eleições municipais. Rio de Janeiro, FGV Editora, 2016.

LAVAREDA, Antônio e TELLES, Helcimara (Orgs). A lógica das eleições municipais. Rio de Janeiro, FGV Editora, 2016.

LAVINAS, Lena. Gasto social no Brasil: programas de transferência de renda versus investimento social. *Ciência & Saúde Coletiva*, 12(6):1463-1476, 2007.

LEAL, Victor Nunes. Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil. São Paulo, Companhia das letras, 2012.

LINZ, Juan. *The Perils of presidentialism. Journal of Democracy, Volume 1, Number 1, Winter 1990*,

LIMONGI, Fernando; CHEIBUB, José A. e FIGUEIREDO, Argelina. Participação política no Brasil. In: ARRETCHE, Marta (Org.). *Trajetórias das desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos 50 anos*. São Paulo, UNESP, 2015.

LOPEZ, Felix e GUEDES, Erivelton. Três décadas de evolução do funcionalismo público no Brasil. IPEA, 2018.

MACIEL, Pedro e CECCATO, Guilherme. Gasto social no Brasil: evolução recente e aspectos distributivos. In: SALTO, Felipe e PELLEGRINI, Josué (Orgs). *Contas públicas no Brasil*. São Paulo, Saraiva Educação (Série IDP), 2020.

MAINWARING, Scott e TORCAL, Mariano. Teoria e institucionalização dos sistemas partidários após a terceira onda de democratização. *Opinião Pública*, vol.11, Campinas, 2005.

MAINWARING, Scott e LINAN, Anibal. *Disciplina partidária. O caso da constituinte*. São Paulo, Lua nova, 1998.

MALAN, Pedro. *Uma certa ideia de Brasil*. Rio de Janeiro, Intrinseca, 2018.

MARCINIUK, Fernanda L.; BUGARIN, Maurício S. A influência da reeleição nas políticas fiscais subnacionais. *Revista Brasileira de Economia*, v. 73, p. 181-210, 2019.

MARENCO dos SANTOS, André. “Topografia do Brasil profundo: votos, cargos e alinhamentos nos municípios brasileiros”. Opinião Pública, vol.19 nº 1 Campinas jun. 2013.

MELO, Marcus André. O sucesso inesperado das reformas de segunda geração: Federalismo, reformas constitucionais e política social. Rio de Janeiro, Dados, Vol.48, nº4, 2005.

MELO, Marcus André. Reformas constitucionais no Brasil – instituições políticas e processos decisórios. Rio de Janeiro, Revan, 2002.

MENDES, Marcos. Por que o Brasil cresce pouco? Rio de Janeiro, Elsevier, 2014.

_____. O federalismo do avesso. In: SALTO, Felipe e PELLEGRINI, Josué (Orgs). Contas públicas no Brasil. São Paulo, Saraiva Educação (Série IDP), 2020.

MIGUEL, Luis Felipe. Os partidos brasileiros e o eixo “esquerda – direita”. In: KRAUSE, Silva, DANTAS, Humberto e MIGUEL, Luis Felipe. Coligações partidárias na nova democracia brasileira: perfis e tendências. Rio de Janeiro, Konrad-Adenauer. Unesp, 2010

Multi-Cidades – Finanças dos Municípios do Brasil/Publicação da Frente Nacional de Prefeitos. V15 (2020). Vitória, ES: Aequus Consultoria, 2020 (Várias Edições)

MUZY, Gustavo. Administração financeira e orçamentária para concursos. Cascavel, editora alfacon, 2019.

NETTO, Dionisio D.C. Crise e esperança, 1974 – 1980. In: ABREU, Marcelo de P.A ordem do progresso. Dois séculos de política econômica no Brasil. Rio de Janeiro, Elsevier, 2014

NICOLAU, Jairo. Sistemas eleitorais. 6ª ed, Rio de Janeiro, editora FGV, 2012.

NICOLAU, Jairo. Partidos na República de 1946: Uma Réplica Metodológica. Dados – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 48, no 3, 2005,

NOBREGA, Mailson. Prefácio. In: SALTO, Felipe e PELLEGRINI, Josué (Orgs). Contas públicas no Brasil. São Paulo, Saraiva Educação (Série IDP), 2020.

NOBREGA, Mailson. Construção e desmonte das instituições fiscais. In: SALTO, Felipe e ALMEIDA, Mansueto. Finanças públicas. Rio de Janeiro, Record, 2016.

NORDHAUS, William. *The political business cycle. Review of economic studies*, v.42, 1975.

PAES DE BARROS, Ricardo et all. A constituição de 1988 e a assistance social. In: MENEZES FILHO, Naércio e Souza, André. A carta: para entender a constituição brasileira. São paulo, todavia, 2019.

- PEIXOTO, Vitor. *Competição Eleitoral nos Municípios Brasileiros*. Belo horizonte, 2011.
- PEIXOTO, Vitor; GOULART, Nelson. *Evolução da competição eleitoral municipal no Brasil (1996 a 2012)*. Teoria e Pesquisa: Revista de Ciência Política, v. 23, n. 2, p. 41-63, 2014.
- PEREIRA, Carlos e MUELLER, Bernardo. *Partidos Fracos na Arena Eleitoral e Partidos Fortes na Arena Legislativa: A Conexão Eleitoral no Brasil*. Dados – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 46, no 4, 2003
- RESENDE, André Lara. *Juros, moeda e ortodoxias: teorias monetárias e controvérsias políticas*. São Paulo, Penguin, 2017.
- RIBEIRO, Leandro M. *Federalismo, governo local e políticas sociais no Brasil entre 1996 e 2004*. In: HOCHMAN, Gilberto e FARIA, Carlos A.P (Orgs). *Federalismo e políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro, editora Fiocruz, 2013.
- ROCHA, Rudi. *A saúde na constituição de 1988: trinta anos de SUS e os desafios pela frente*. In: MENEZES FILHO, Naércio e SOUZA, André. *A carta: para entender a constituição brasileira*. São paulo, todavia, 2019.
- RODRIGUES, Gilmar. *Democracia e Partidos políticos: os gastos públicos municipais como instrumento de análise político-ideológica*. In: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta e MARQUES, Eduardo (Orgs). *Políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro, Editora Fiocruz, 2007.
- ROGOFF, Kenneth. “Equilibrium Political Budget Cycles”. *American Economic Review* , vol. 80, n o 1, 1990.
- ROGOFF, Kenneth.; SILBERT, Anne, “Election and Macroeconomic Policy Cycles”. *Review of Economic Studies* , vol. 55, n o 1, 1988.
- RUMSEY, Deborah. *Estatística II para leigos*. Rio de Janeiro, RJ, Alta Books, 2014.
- SAKURAI, S. N. *Ciclos políticos nas funções orçamentárias dos municípios brasileiros: uma análise para o período 1990 – 2005 via dados em painel*. ESTUDOS ECONÔMICOS (SÃO PAULO. IMPRESSO), v. 39, p. 39-58, 2009
- SALTO, Felipe e ALMEIDA, Mansueto. *Finanças públicas*. Rio de Janeiro, Record, 2016.
- SALTO, Felipe e ALMEIDA, Mansueto. *Responsabilidade fiscal é a chave para voltar a crescer*. In: SALTO, Felipe e ALMEIDA, Mansueto. *Finanças públicas*. Rio de Janeiro, Record, 2016.
- SALTO, Felipe e PELLEGRINI, Josué (Orgs). *Contas públicas no Brasil*. São Paulo, Saraiva Educação (Série IDP), 2020.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *À margem do abismo: conflitos na política brasileira*. Rio de Janeiro, Revan, 2015.

_____ A difusão parlamentar do sistema partidário: exposição do caso brasileiro. Rio de Janeiro, Editora UFRJ, 2018.

_____ Governabilidade e democracia natural. Rio de Janeiro. Editora FGV, 2007.

SCHUMPETER, Joseph. *Capitalism, Socialism and democracy. Harper perennial modern thought edition*, 2008.

SCUR, R. B.; PLATT NETO, O. A. Diagnóstico da dependência dos repasses federais e estaduais no município de Canela – RS. *Revista Catarinense da Ciência Contábil*, v. 10, n. 29, p. 53-68, 2011.

SHUGART, Matthew e CAREY, John. *Incentives to Cultivate a Personal Vote: a Rank Ordering of Electoral Formulas. Electoral Studies*, Vol. 14, No. 4, 1993.

SILVA, S. L. P., FARONI, W., & BARBIERI, R. S. Ciclos político-orçamentários e reeleição: um estudo para os municípios do norte do Brasil. *Revista científica da Faminas – V. 7, N. 1, JAN.-ABR. de 2011*.

SOUZA, Celina. *Regras e Contexto: As reformas da constituição de 1988*. Rio de Janeiro, Dados, Vol.51, nº4, 2008.

STEPAN, Alfred. *Para uma nova análise comparativa do federalismo e da democracia: federações que restringem ou ampliam o poder da Demos*. Rio de Janeiro, Dados, Vol.42, nº2, 1999.

TINOCO, Guilherme. *As regras fiscais e seu papel na organização das finanças públicas*. In: SALTO, Felipe e PELLEGRINI, Josué (Orgs). *Contas públicas no Brasil*. São Paulo, Saraiva Educação (Série IDP), 2020.

VICENTE, E. F. R., & do NASCIMENTO, L. S. A efetividade dos ciclos políticos nos municípios brasileiros: Um enfoque contábil. *Revista De Contabilidade E Organizações*, 6(14), 106-126, 2012.