



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO, ATUÁRIA, CONTABILIDADE E
SECRETARIADO - FEAACS
DEPARTAMENTO DE ADMINISTRAÇÃO
CURSO DE ADMINISTRAÇÃO

EMANUEL ALVES SILVA

COMO AS VARIÁVEIS ELEITORAIS IMPACTAM OS INDICADORES DE
DESENVOLVIMENTO MUNICIPAL

FORTALEZA

2016

EMANUEL ALVES SILVA

COMO AS VARIÁVEIS ELEITORAIS IMPACTAM OS INDICADORES DE
DESENVOLVIMENTO MUNICIPAL

Monografia apresentada ao Curso de Administração da Faculdade de Economia, Administração, Atuária, Contabilidade e Secretariado da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para obtenção do Título de Bacharel em Administração.

Orientador: Prof. Dr. Daniel Barboza Guimaraes

FORTALEZA

2016

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Ceará
Biblioteca Universitária

Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

- S579c Silva, Emanuel Alves.
Como as variáveis eleitorais impactam os indicadores de desenvolvimento municipal /
Emanuel Alves Silva. – 2016.
58 f. : il. color.
- Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) – Universidade Federal do Ceará,
Faculdade de Economia, Administração, Atuária e Contabilidade, Curso de Administração,
Fortaleza, 2016.
Orientação: Prof. Dr. Daniel Barboza Guimaraes.
1. Administração Pública. 2. Federalismo Fiscal. 3. Gestão municipal. 4. Dados em painel.
I. Título.

CDD 658

EMANUEL ALVES SILVA

COMO AS VARIÁVEIS ELEITORAIS IMPACTAM OS INDICADORES DE
DESENVOLVIMENTO MUNICIPAL

Monografia apresentada ao Curso de Administração da Faculdade de Economia, Administração, Atuária, Contabilidade e Secretariado da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para obtenção do Título de Bacharel em Administração.

Aprovada em ___/___/_____.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Daniel Barboza Guimaraes
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof. Dr. Elano Ferreira Arruda
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof. Dr. Edward Martins Costa
Universidade Federal do Ceará (UFC)

A Chastryane.
Companheira das minhas maiores
jornadas, sem sua compreensão este
trabalho não teria sido possível.

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, os que mais ansiaram por este momento e sempre acreditaram em mim.

Aos meus filhos Paulo e Cecília, que estão sempre lá nas minhas intermináveis horas de estudo. Vocês são minha fonte de entusiasmo.

Aos amigos do Banco Central, meus eternos professores da vida.

Ao Fernando que me suportou nas divagações acadêmicas.

Ao Prof. Daniel que me guiou na produção deste estudo. Como também, aos professores participantes da banca examinadora Elano Ferreira Arruda e Edward Martins Costa.

Ao meu irmão Joel por esta parceria na vida.

A meu grande amigo Henrique Sergio, que me apoia e dá força quando nem mesmo eu acredito mais.

Aos amigos da UFC Diogo, Ingrid e Joaquim, obrigado por estes momentos.

“A rigor, só se pode falar de desenvolvimento quando o homem dedica o seu potencial criativo à descoberta de si mesmo, enriquecendo o seu universo de valores. O desenvolvimento só é real quando a acumulação material leva à criação de valores adotados por importantes segmentos da comunidade.”
(Celso Furtado)

RESUMO

Dada à descentralização de competências estatais a nível municipal, a qual ganhou destaque após a Constituição Federal de 1988, o presente trabalho busca contribuir com a análise da atuação governamental a nível local identificando a relação entre o desenvolvimento municipal com os incentivos promovidos pelas eleições. Desta forma, o presente trabalho buscará identificar a relação das variáveis eleitorais no desenvolvimento das ações públicas locais, considerando-se para tanto as gestões governamentais eleitas em 2004, 2008 e 2012, com uma amostra de 5013 municípios brasileiros. Considerando-se como parâmetro para a mensuração do desenvolvimento municipal os indicadores da FIRJAN, e como variáveis explicativas do modelo o resultado das eleições nas perspectivas de: reeleição; ideologia partidária; alinhamento partidário entre os níveis governamentais; e características pessoais do gestor municipal. Ressaltando-se entre os resultados obtidos a indicação de que a reeleição do candidato relaciona-se positivamente com o desenvolvimento do município e que a ideologia do prefeito só apresenta significância estatística quanto ao aspecto de desenvolvimento das políticas educacionais. Sendo que a ideologia assumida pela câmara dos vereadores mostrou-se um relevante fator para todas as análises desenvolvidas, apresentando-se que a ideologia de esquerda no poder legislativo possui relação positiva com o desenvolvimento municipal. E destaca-se ainda que a única variável eleitoral que apresentou associação negativa com os indicadores municipais foi o alinhamento partidário entre o prefeito e o governador.

Palavras-chave: Administração pública, federalismo fiscal, dados em painel, gestão municipal.

ABSTRACT

For the decentralizations of the state competence in a municipal level, which was featured after the Federal Constitution of 1988, the present work is looking for contribute with the analyzes of the government performance in a local level identifying the relation between the development of the municipal public politics with the incentives provided by the election. Thus, the present work will look for identify the relation between the election variables on the development of the local public politics, considering for that the government management elected in 2004, 2008 and 2012, with the sample of 5013 Brazilian cities. Considering as parameter for the measurement of the municipal development the indicators of Firjan, and for the explanatory variables of the model the result of the elections in the perspective of: reelection; party ideology; party alignment between the government levels; and the personal characteristics of the municipal manager. Highlighting the result obtained the indication of the reelection of the candidate has a positive relation with the development of the city and the ideology of the mayor only presents some meaningfulness statistic in aspects of the development of the education politics. When that ideology being assumed by the city councilmen show itself one relevant factor for all the analysis developed, presenting as that the left ideology in the legislative power has a positive relation with the municipal development. And still stands out that the only electoral variable who shows a negative association with the municipal indicator was the party alignment between the mayor and the governor.

Keywords: Public management, Fiscal Federalism, Panel Data, Municipal Management.

LISTA DE GRÁFICO, QUADRO E TABELAS

Figura 1 – Distribuição de frequências IFDM_Geral 2015.....	35
Quadro 1 - Variáveis	28
Quadro 2 – Agrupamento ideológico dos partidos	33
Tabela 1 - Composição percentual da receita por esfera de governo - Austrália, Canadá e Brasil.....	21
Tabela 2 – Períodos analisados.....	29
Tabela 3 – Estatísticas descritivas considerando-se os três períodos	36
Tabela 4 - Divisão Ideológica	38
Tabela 5 – IFDM_Geral.....	42
Tabela 6 – IFDM_Emp	44
Tabela 7 – IFDM_Edu	45
Tabela 8 – IFDM_Saude	47

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CF/88 – Constituição da República Federativa do Brasil de 1988

IDH – Índice de Desenvolvimento Humano

IFDM – Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal

FIRJAN – Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro

FPM - Fundo de Participação dos Municípios

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

TSE – Tribunal Superior Eleitoral

Sumário

1 INTRODUÇÃO	11
2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA.....	15
2.1 Administração Pública.....	15
2.2 Federalismo e divisão de competências	18
2.2.1 Competências municipais	22
2.3 As eleições.....	24
3 METODOLOGIA.....	28
3.1 Base de dados	28
3.1.1 Métrica adotada para avaliar os municípios.....	30
3.1.2 Variáveis eleitorais.....	31
3.1.2.1 Reeleição	31
3.1.2.2 Ideologia partidária	32
3.1.2.3 Relação com outras instâncias estatais.....	33
3.1.2.4 Características pessoais.....	34
3.1.3 Estatísticas Descritivas	35
3.1.3.1 Considerando-se a divisão ideológica	37
3.2 Modelo estatístico adotado	39
4 ANÁLISE DOS RESULTADOS	42
4.1 Modelo – IFDM_Geral.....	42
4.2 Modelo – IFDM_Emp.....	44
4.3 Modelo – IFDM_Edu.....	45
4.4 Modelo – IFDM_Saude	47
5 CONCLUSÕES	49
REFERÊNCIAS.....	51
APÊNDICE A.....	55

1 INTRODUÇÃO

A análise do Estado é um tema recorrente nas ciências sociais, principalmente no que concerne as suas funções, formas de organização e mecanismos de escolha dos detentores do poder estatal. A compreensão da dinâmica de seu funcionamento mostra-se cada vez mais fundamental a prosperidade da sociedade moderna, principalmente sob o prisma administrativo.

De acordo com Bresser-Pereira (2004) o Estado é o instrumento de ação coletiva da sociedade, por meio do qual se busca atingir objetivos políticos fundamentais: a ordem ou estabilidade social, a liberdade, o bem-estar e a justiça social. Portanto, o Estado é imprescindível na organização da dinâmica social para a promoção do desenvolvimento e da ordem pública.

Existem diversas teorias que versam sobre as atribuições que devem ser imputadas ao Estado, as quais apresentam divergências ideológicas históricas quanto aos papéis que devem ser assumidos por este, como também ao seu tamanho ideal, sendo comum na análise política dividir tais linhas de pensamento em dois grupos as ideologias de esquerda e direita. Nesse sentido é interessante destacar a posição clássica de Mill (1964, p. 16): “as funções peculiares ao governo não são fixas, mas diversas em diferentes estados da sociedade – muito mais extensas em estado atrasado do que em um desenvolvido”.

Diante disso, pode-se depreender que não existe um conjunto estabelecido de atribuições ao Estado, para que este alcance o objetivo de promover o desenvolvimento social. Pelo contrário as funções do ente público dependem do estágio em que se encontra a sociedade em questão. Cabendo a ressalva que para a determinação das atividades inerentes ao Estado é necessário considerar outras variáveis além do desenvolvimento apresentado pela nação.

Nesta perspectiva Matias-Pereira (2012) destaca que devido à crise econômica de 1929 e suas fortes repercussões na economia, houve a necessidade do ente estatal atuar como interventor para combater a inflação e o desemprego, bem como para interceder na distribuição de renda tornando-a mais equitativa, desta forma, o poder público assumiu a responsabilidade de aumentar os serviços ofertados à população, o que exigiu uma maior ação deste. Tal autor ressalta ainda que durante este processo ocorreram mudanças na forma de funcionamento do Estado e em suas estruturas governamentais.

Tais modificações na forma de organização dos Estados ocorreram inicialmente nos países mais desenvolvidos, aumentando as funções atribuídas aos governos e exigindo a adoção de estruturas institucionais mais complexas para a promoção do estado de bem estar social. Com isso, torna-se proeminente a necessidade de formas organizacionais mais eficientes para a gestão pública, sendo que uma das possibilidades levantadas foi a descentralização, ou seja, ocorre uma redistribuição das competências e recursos para instâncias regionais fortalecendo assim os governos locais.

Neste processo surge uma linha teórica que defende a descentralização das funções do governo em diversas instâncias. Oates¹ (1972 apud Mendes, 2004, p. 426) “trabalha com a hipótese de que os governos locais conhecem melhor as preferências de seus cidadãos do que o governo central”. Defendendo que a descentralização, com a execução da ação estatal mais próxima à população, permitiria identificar de forma mais clara as necessidades de cada região, aumentando a efetividade das políticas públicas.

Esta nova perspectiva aumentou as competências atribuídas aos municípios. Destacando-se que no Brasil este processo demorou a ocorrer principalmente pelo alto nível de concentração existente no governo durante o período militar. Sendo somente com a redemocratização que esta nova perspectiva de gestão pública começou a ser vislumbrada nacionalmente.

Com o empoderamento² dos governos locais esperava-se que as demandas dos cidadãos fossem ouvidas e atendidas de forma mais eficiente. Pois, a população estaria mais próxima do poder estatal permitindo a identificação, pelo menos em teoria, de suas demandas prioritárias de forma mais assertiva. Como também promoveria um maior controle social sobre os representantes do governo.

A principal forma de controle que a população pode exercer sobre os representantes governamentais em um regime democrático dar-se por meio das eleições. É mediante o sufrágio que as civilizações modernas determinam as diretrizes e as ações que deverão ser tomadas coletivamente em busca do progresso da sociedade. Mas, para isto é necessário que a população seja capaz de

¹ OATES, Wallace E. *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Bruce Jovanovich, 1972.

² “A definição de empoderamento é próxima da noção de autonomia, pois se refere à capacidade de os indivíduos e grupos poderem decidir sobre as questões que lhes dizem respeito, escolher enfim entre cursos de ação alternativos em múltiplas esferas” (Horochovski, 2007, p. 486).

avaliar a atuação estatal e identificar os pontos em que a ação do Estado foi ineficiente.

Em um contexto que as ações governamentais encontram-se dispersas em variados campos de atuação é cada vez mais difícil a um cidadão mensurar se o Estado consegue cumprir esta multifacetada missão para a promoção do desenvolvimento social. Corroborando com este entendimento destaca-se a colocação de Arretche (1999, p. 37):

“[...] a produção e divulgação de avaliações, tal como demonstrado, disponibilizam instrumentos que capacitam o eleitorado a exercer o princípio democrático de controle sobre a eficiência da ação dos governos: a ideia de que ‘desperdiçar recursos públicos (dinheiro que é do contribuinte) é eleitoralmente negativo’. Neste sentido, a produção e divulgação de avaliações rigorosas, tecnicamente bem feitas, permitem o exercício de um importante direito democrático: o controle sobre as ações de governo.”

Para a consecução da eficiência no setor público é necessário compreender a efetividade das ações dos entes estatais na prestação dos serviços públicos e como a estrutura política pode influenciar este processo, tendo em vista que tal segmento tem forte influência sobre a estruturação das atividades a serem desempenhadas pelas diversas esferas governamentais, impactando diretamente os indicadores de desenvolvimento.

Borsani (2004, p. 105), tomando como base o referencial da teoria da escolha pública, afirma que “políticos e burocratas, da mesma forma que empresários e consumidores na economia neoclássica, são atores racionais e estão motivados pelo interesse próprio, que no caso dos políticos consiste em atingir o poder e/ou manter-se nele”.

Haja vista tal objetivo, o processo eleitoral ganha destaque para a determinação da ação política, pois é por meio de tal sistema que é decidido a posse do poder estatal. Desta forma, considerando-se a racionalidade dos agentes públicos é necessário avaliar se as eleições fornecem os corretos incentivos para a ação destes representantes governamentais, os quais são responsáveis de atuarem como catalizadores da eficiência estatal.

Neste contexto em que não existe uma formulação teórica que seja capaz de descrever todas as funções do Estado e como estas devam ser organizadas, devido principalmente ao fato que tais variáveis são definidas por meio de um

processo democrático, faz-se necessário compreender como o processo eleitoral influencia no desenvolvimento das ações concretas do Estado.

Contribuindo com tal discursão, o presente trabalho buscará identificar a existência de relações entre o resultado das urnas com a evolução dos indicadores de desenvolvimento, utilizando-se para tanto o recorte municipal. Desta forma, o presente trabalho terá como problema de pesquisa o seguinte questionamento: de que forma os resultados das eleições impactam no desenvolvimento municipal?

Assim sendo, o principal objetivo desta monografia é identificar como as variáveis eleitorais impactam nos indicadores de desenvolvimento municipal. Para isso, serão utilizados os resultados dos pleitos municipais como variáveis, valendo destaca-las: a reeleição do candidato e a do partido; a ideologia do prefeito e da câmara dos vereadores; a relação partidária existente entre os níveis governamentais; e as características pessoais do gestor municipal. Tais variáveis serão utilizadas para verificar o desempenho alcançado pela atuação municipal na prestação de serviços à população, o qual será mensurado por meio do Índice da Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro de Desenvolvimento Municipal (IFDM).

Tal trabalho buscará fazer uma análise quantitativa por meio de uma inferência com dados em painel. Sendo que a dimensão temporal da análise englobará as eleições municipais de 2004, 2008 e 2012; considerando-se um corte transversal de 5.013 municípios. Abrangendo-se desta forma um total de 15.039 observações na análise.

O presente estudo será dividido em cinco capítulos, incluindo esta introdução. No segundo capítulo será apresentada a fundamentação teórica que embasa esta pesquisa, tal unidade é dividida em três partes: a administração pública; o sistema de divisão de competência federativo e as atribuições municipais; e a representação social por meio das eleições. Na terceira seção discute-se a metodologia utilizada no trabalho, como também, são apresentadas as fontes dos dados coletados e as variáveis do modelo, e, na quarta os resultados do modelo econométrico; seguidas finalmente das considerações finais, no último capítulo.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 Administração Pública

Segundo Saravia (2006) a administração pública foi originada a partir dos estudos de Woodrow Wilson³ nos anos 1880⁴, os quais tinham como objetivo combater o nepotismo e o favorecimento privado que dominavam a gestão governamental norte-americana do século XIX. Para tal finalidade era defendido a criação de uma classe administrativa apartidária, selecionada na base do mérito e que fosse tecnicamente preparada.

Conforme argumentado por Souza (2006, p. 21) esta nova perspectiva rompe com a tradição então vigente de análise baseada no Estado e em suas instituições componentes, adotando como ênfase em seus estudos a ação dos governos com vistas a identificar a real produção estatal. Tal campo de estudo é então baseado em dois pressupostos analíticos de que em “democracias estáveis, aquilo que o governo faz ou deixa de fazer é passível de ser (a) formulado cientificamente e (b) analisado por pesquisadores independentes”.

Sendo assim, uma das principais fontes desta nova disciplina passou a ser a administração científica.

Nos estudos clássicos de Wilson tem-se como uma ideia central que “a melhor forma de desenvolver a administração pública era tomar do *management* empresarial as normas de disciplina e de mérito na manutenção do cargo e nas promoções” (SARAVIA, 2006, p. 22).

Cabendo a ressalva de que o segmento empresarial e a administração pública não possuem exatamente as mesmas regras de negócio: “a administração governamental pode e deveria ser como a de empresas, porém ela não é empresa. É vida social orgânica” (WILSON, 1885, apud SARAIVA, 2006, p. 7).

Sendo fundamental pontuar que a empresa possui como lógico a busca pelo lucro e o ente estatal deve almejar o bem estar social, tomando escolhas por um processo divergente em vários aspectos ao utilizado pelas corporações, podendo-se marcar como uma diferença fundamental a necessidade da

³ Professor de Ciência Política da Universidade de Princeton e, posteriormente, eleito presidente dos Estados Unidos 1912 - 1921

⁴ Podendo-se destacar como um marco a WILSON, Woodrow. Congressional government. New York: Houghton Mifflin, 1885.

representação popular como critério de validade das ações governamentais. Devido a esta característica particular não se pode deixar de considerar o embate político na definição das decisões públicas.

O estudo da administração pública ganhou força e relevância a partir de processos históricos que mudaram as configurações sociais vigentes. Como já mencionado a crise da década de 30 foi um marco para a incorporação de novas funções ao Estado exigindo um corpo burocrático capacitado para desempenhar tais funções. Já no contexto brasileiro o Estado da forma que se conhece hoje estava em processo de formação com a Revolução de 1930 e o fim da República Velha.

No Brasil vivia-se um intenso embate político com a tentativa de vários grupos assumirem o poder estatal. Ocorrendo um momento de relativa estabilidade propício à análise da ação governamental, somente na era Vargas, com o projeto de industrialização. Neste sentido destaca-se a colocação de Melo (1999, p. 15):

“A política social e o projeto de industrialização pressupunham um requisito comum: o fortalecimento do Estado. Tal requisito constituía a base material que permitia esta coalizão. O Estado é, a um só tempo, o sujeito da acumulação – atuando diretamente via setor produtivo estatal ou indiretamente via fundos públicos – e o agente da distribuição – de rendas públicas para sua burocracia pública ou parapública (sindical) ou entre grupos ocupacionais”.

Desta forma o Estado brasileiro não conseguia ainda assimilar as ideias internacionais de eficiência na ação da administração pública, uma vez que teve como objetivo primordial a acomodação de grupos de interesse para a construção de um equilíbrio social, por meio do fortalecimento do Estado, com a incorporação de diversos grupos sociais à sua estrutura. Dessa forma, no Brasil o processo assumiu a situação de governo patrimonialista, a qual se estava tentando combater em outros países com a utilização dos estudos da administração pública.

Internacionalmente, diversos fatores socioeconômicos influenciaram o processo de crescimento das atribuições incorporadas aos Estados em tal período, neste sentido Souza (2006) destaca a valorização da tecnocracia governamental durante a Segunda Guerra Mundial e a Guerra Fria, a qual foi responsável por buscar aplicações do método científico na condução dos esforços de guerra. Saravia (2006) destaca que tal período foi marcado pela criação de grandes sistemas de

planejamento governamental, tendo sido estes as bases sobre a qual se estruturou a formação de um governo central.

Sendo que tal sistema centralizado mostrou sinais de esgotamento somente a partir da década de 70 (MELO, 1996). O planejamento governamental central estabelecido mostrou-se muito lento e rígido para conseguir reagir a uma conjuntura econômica complexa que exigia respostas imediatas (SARAVIA, 2006). E como as ações estatais não respondiam aos anseios da população ocorreu uma crise da credibilidade de tais instituições.

Neste processo desponta como uma alternativa para a busca da eficiência pública a descentralização das competências estatais entre diversas instâncias. Conforme Melo (1996), surge um consenso político em torno da implantação deste novo paradigma, sendo que as forças ideológicas ligadas ao liberalismo enfatizavam o ganho de eficiência e de redução do setor público, e as doutrinas sociais a maior possibilidade de controle popular e a democratização da gestão local.

Destacando-se em tal processo o intento de cumprir o duplo objetivo da administração pública de efetivamente entregar serviços públicos a população, ao mesmo tempo em que proporciona a participação social na tomada da escolha pública. Mas, tal forma de organização da atuação estatal apresenta diversas questões a serem consideradas para sua implantação. Neste sentido Secchi (2015) ressalta a necessidade de coordenação entre as diversas atuações governamentais para que se possa desenvolver uma política pública, as quais muitas vezes estão dispersas entre diversas esferas governamentais.

Sendo que, o desenvolvimento da ação pública não é um processo de ordenação tranquila, no qual cada ator social conhece e desempenha uma função pré-determinada, tal formulação não possui uma racionalidade manifesta (SARAVIA, 2006). Sendo este um processo fortemente influenciado pelo embate político.

No Brasil a descentralização tem como seu principal referencial a Constituição de 1988 (CF/88), a qual tem como um de seus intuitos romper com as práticas implantadas no regime militar. Neste sentido Melo (1996, p. 11) destaca que em países os quais vivenciaram governos ditatoriais “a descentralização passou a ser entendida enquanto dimensão essencial da democratização”, mas tal mudança no ordenamento jurídico em vários aspectos não foi capaz de condizer com a real

situação socioeconômica, descentralizando diversas competências estatais sem construir as reais condições de sua execução. Destacando-se a partir deste processo o enriquecimento de atribuições inseridas no âmbito municipal, com um respectivo aumento da complexidade na gestão local.

2.2 Federalismo e divisão de competências

De acordo com Paulo e Alexandrino (2015, p. 292) “o conceito de forma de Estado está relacionado com o modo de exercício do poder em função do território de um dado Estado”, representando o modo de conformação das competências estatais na divisão geográfica da nação, podendo este ser mais centralizado ou distribuído nos governos locais.

Historicamente as nações organizaram-se em Estados unitários, nos quais o poder político era concentrado no governo central. No entanto, esta forma de organização estatal não foi capaz de suprir as necessidades de países com grandes extensões territoriais, emergindo, assim, o sistema federativo.

Segundo Branco (2013, p. 779) “o federalismo tem suas primeiras origens nos Estados Unidos. Surgiu como resposta à necessidade de um governo eficiente em vasto território, que, ao mesmo tempo, assegurasse os ideais republicanos que vingaram com a revolução de 1776”. Para tanto se utilizou à descentralização de competências entre os diversos níveis estatais, possibilitando a autonomia de cada unidade da federação, mas, mantendo uma instância central que é capaz de coordenar esforços.

Das teorias que abordam tal distribuição de competências entre as instâncias estatais cabe citar o federalismo fiscal. Mendes (2004) destaca que tal formulação busca a partir da visão de racionalidade e eficiência econômica orientar ajustes na organização das federações, as quais sejam possíveis dadas às regras políticas postas.

Um dos primeiros pensadores a abordar esta perspectiva foi Tiebout (1956)⁵, o qual defende que a descentralização fiscal gera um estímulo a concorrência entre os governos locais (estados e municípios), em que cada município ofereceria uma cesta diferente de serviços públicos e teria uma carga

⁵ TIEBOUT, Charles M. A Pure Theory of Local Government Expenditure. *Journal of Political Economy*. v. 64, p. 416-424, 1956.

tributária localmente determinada permitindo aos cidadãos escolherem a combinação que mais se adequa às suas necessidades, aumentando a eficiência dos entes governamentais. Destacando-se neste sentido o posicionamento de Oates (1972)⁶, o qual defende que a descentralização é favorável, pois permitiria uma maior participação e fiscalização da população na ação do governo local.

Guedes (2007, p. 307-308) pontua que a descentralização fiscal:

“[...] implica alguma autonomia dos governos regionais e locais nas decisões de gasto e de arrecadação, de modo a conferir-lhes alguma responsabilidade perante os cidadãos daquelas circunscrições. Estes recebem os benefícios implícitos nos gastos, mas também são os financiadores de pelo menos parte destes. Esta autonomia nas questões fiscais faz com que pelo menos parte do tamanho global dos orçamentos seja definida localmente”.

Neste sentido cabe considerar o posicionamento levantado por Lassen (2001)⁷, o qual destaca que uma das consequências esperadas com a descentralização é o aumento da competição política e fiscal entre os governos locais, o que acarretaria em menores gastos públicos, mas, por outro lado, esta tende a ampliar as demandas por participação e inclusão nas políticas públicas, aspecto que possibilitaria um aumento dos gastos. Existindo divergências na literatura de qual seria a forma de Estado que proporciona um maior nível de eficiência econômica a este.

No caso brasileiro o sistema federativo é consagrado na CF/88, cabendo destaque ao artigo 18, o qual estipula que “a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição”. A carta magna inovou o ordenamento jurídico pátrio ao elevar os municípios à condição de ente federado, pois tradicionalmente tal posição era ocupada somente pelos estados e pela União.

Tal qualificação dos municípios à categoria de ente autônomo representou um aumento no escopo de atuação dos municípios, atribuindo a estes competências que antes eram exercidas de forma centralizada. Ocorrendo um aumento das receitas públicas que são de competência local. Mas, apesar de os

⁶ OATES, Wallace E. *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Bruce Jovanovich, 1972.

⁷ LASSEN, David Dessen. *Political Accountability and the Size of the Government; Theory and Cross-Evidence*. Copenhagen. EPRU Papers. 2001.

princípios constitucionais indicarem a diretriz de um Estado mais descentralizado, diversos óbices apresentam-se na estruturação de um governo descentralizado.

Neste sentido destaca-se a colocação de Arretche (2000, p. 17):

“Contudo, se, por força da recuperação das bases federativas do Estado brasileiro, União, Estados e municípios passaram a ser autônomos e independentes no plano político-institucional, no plano econômico, social e administrativo, o Brasil é estruturalmente um país marcado por profundas desigualdades. Vale dizer, os Estados e os municípios brasileiros são profundamente desiguais entre si, seja no que diz respeito às suas capacidades econômica e fiscal, seja no que diz respeito à capacidade administrativa para a gestão de políticas públicas, seja ainda no que diz respeito à sua tradição cívica. Mais que isto, o Brasil caracteriza-se pela existência de uma esmagadora maioria de municípios pequenos, com reduzida densidade econômica, dependentes de transferências fiscais e sem tradição administrativa e burocrática.”

Mostra-se desta forma uma contradição no sistema adotado nacionalmente, em que se descentralizam competências fundamentais para o desenvolvimento de políticas públicas a nível municipal, mas por outro lado não se constata nos governos locais condições suficientes para o cumprimento de suas atribuições. Excetuando-se deste paradigma os grandes municípios, os quais normalmente são as capitais dos estados, que conseguem formar uma estrutura financeira e administrativa sólida.

Dessa forma, destaca-se que no Brasil há uma dependência dos governos locais, uma vez que estes dependem de transferências oriundas de outros níveis governamentais. A formulação de convênios é uma das principais formas pela qual grande parte dos municípios brasileiros consegue desenvolver políticas públicas, prática esta que segundo Guedes (2007) pode prejudicar o equilíbrio fiscal do Estado, pois os eleitores das localidades receptoras de tais benefícios subavaliariam o custo dos serviços públicos, podendo induzir governos subnacionais a não explorar sua base tributária e/ou aumentar seus gastos, buscando obter benefício político local.

A importância de tal instrumento pode ser observada a partir dos dados da pesquisa de Fernandez e Duarte (2012):

Tabela 1 - Composição percentual da receita por esfera de governo - Austrália, Canadá e Brasil

Países	2005			2006			2007		
	Central	Estadual	Local	Central	Estadual	Local	Central	Estadual	Local
Austrália									
Impostos (%)	81,8	15,2	3,0	82,0	15,1	3,0	81,7	15,3	3,0
Transferências (%)	0,7	94,1	5,2	0,8	94,2	5,0	0,9	93,8	5,3
Outros (%)	33,0	51,6	15,4	34,1	51,4	14,5	33,7	51,4	14,9
Canadá									
Impostos (%)	53,6	37,8	8,6	52,3	39,2	8,5	52,8	38,9	8,3
Transferências (%)	0,7	56,0	43,3	0,8	55,2	44,0	0,7	58,6	40,7
Outros (%)	15,1	66,2	18,7	16,4	64,6	19,0	18,0	62,4	19,6
Brasil									
Impostos (%)	68,2	27,1	4,8	68,0	27,0	5,0	68,5	26,5	5,0
Transferências (%)	0,0	37,5	62,5	0,0	36,5	63,5	0,0	35,2	64,8
Outros (%)	74,3	13,6	12,1	75,4	13,5	11,0	74,8	12,3	13,0

Fonte: FERNANDEZ e DUARTE (2012, p. 13).

Dos impostos arrecadados no país em 2007 apenas 5% foram recolhidos pelos governos municipais, sendo que a união é responsável pela apuração de mais de dois terços da verba tributária. Nesta configuração o nível federal é o maior arrecadador ficando responsável por repassar tais recursos para as outras esferas estatais. Sendo os municípios os maiores destinatários das transferências intergovernamentais, com 64,8% destas.

Observando-se também que o Brasil possui uma distribuição de recursos que pode ser comparada à adotada no Canadá, no entanto há uma diferença entre as duas nações, uma vez que no Canadá há um maior deslocamento para os estados. Já na Austrália as receitas públicas dividem-se entre o governo central e o estadual, cabendo ao nível municipal pequena parcela de recursos.

Destaca-se, portanto, que no Brasil opera um sistema federativo que atribui um maior nível de competência ao governo municipal, no entanto, verifica-se que o sistema federativo brasileiro não foi implantado de forma eficiente em todas as regiões, uma vez que se pode verificar a presença de certa heterogeneidade das administrações públicas a nível local.

Nesta conformação político-administrativa a relação que a prefeitura estabelece com os demais níveis estatais pode representar um fator diferenciador

para a conquista de verbas para subsidiar convênios para o desenvolvimento de políticas públicas.

2.2.1 Competências municipais

No sistema federativo adotado no Brasil não é posta uma divisão completamente delineada para as competências de cada ente estatal, existindo diversas atribuições que são exercidas concorrentemente pelos diversos níveis governamentais. Conforme destaca Mendes (2004, p. 424) “não se trata, contudo, de uma organização estanque, em que cada nível de governo cuida de suas atribuições sem se preocupar com o que se passa nas demais esferas”. Marcando um sistema de federalismo cooperativo.

Há um complexo conjunto regulamentar que define o escopo de cada esfera governamental, podendo-se tomar como diretriz inicial o texto constitucional. No que concerne às atribuições do governo local cabe destacar o artigo 30 da Carta Magna, abaixo reproduzido:

“Art. 30. Compete aos Municípios:

- I - legislar sobre assuntos de interesse local;
- II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;
- III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;
- IV - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;
- V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;
- VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental;
- VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;
- VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;
- IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.”

Cabendo destaque especial para os incisos VI e VII, os quais tratam respectivamente da educação e da saúde. Tais temas são relevantes não só pela sua importância à população como um todo, mais também, pelo tratamento concedido a estes pelo legislador originário.

Estas competências tiveram um maior detalhamento no texto constitucional ressaltando-se principalmente a imposição de um percentual de gasto mínimo a ser despendido no orçamento de cada nível estatal para tais temas. Sendo que para os municípios é uma imposição constitucional, conforme art. 212, de que pelo menos 25% de sua receita resultante de impostos seja aplicada em educação.

Quanto às despesas com saúde não há uma estipulação expressa na CF/88, o que é estipulado no inciso I do § 3º do inciso III do art. 198 é que uma lei complementar (LC) estabelecerá o patamar mínimo de gastos. Sendo que a LC 141/2012 determina que tal gasto não seja inferior a 15% da receita tributária definida no artigo 7º de tal normativo.

Destaca-se ainda a previsão de cooperação técnica e financeira da União e dos estados para o desenvolvimento de tais atribuições. Ressaltando-se que além destas os municípios desempenham diversas outras atribuições, tanto de forma isolada como em concurso com as outras esferas governamentais.

Bremaeker (2003), tomando como base a legislação administrativa, pormenoriza as atribuições municipais em: i) serviços públicos de interesse local: edificar e conservar os prédios públicos municipais; construir e conservar as vias urbanas, pontes e viadutos, as estradas e os caminhos vicinais; sinalizar as vias públicas urbanas e rurais; construir e conservar praças, parques, jardins e hortos florestais; realizar serviços de assistência social; manter creches, orfanatos e albergues; manter serviço de defesa do consumidor; prestar assistência e orientação judiciária gratuita; manter e fiscalizar mercados e feiras livres; manter matadouros; prover o serviço de iluminação pública; operar os cemitérios e os serviços funerários; realizar atividades de defesa civil, inclusive a de combate a incêndios e preservação de acidentes naturais – ii) programas de educação: preparar e fornecer a merenda escolar; distribuir material e livros didáticos; manter bibliotecas; manter programas de alfabetização de adultos; fornecer transporte escolar; realizar programas de apoio às práticas desportivas – iii) no âmbito da saúde pública: assumir os encargos do sistema de saúde pública; exercer as atividades de fiscalização sanitária – iv) saneamento básico: operar e/ou fiscalizar o serviço de abastecimento de água; operar e/ou fiscalizar o serviço de esgotamento sanitário; promover o esgotamento das águas pluviais; executar a coleta do lixo; dar destino final ao lixo.

Ressaltando que além destas há outras com atribuição de competência compartilhada entre os diversos níveis estatais, destacando-se os artigos 23 e 24 da CF/88, os quais tratam das atribuições concorrentes as diversas esferas estatais.

Tendo em vista a grande diversidade de possíveis linhas de políticas públicas disponíveis aos municípios e que estas devem adequar-se a realidade local, sendo constatada uma ampla gama de ações públicas nesta seara estatal, optou-se neste trabalho pela utilização do Índice da Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro de Desenvolvimento Municipal (IFDM) para mensurar a ação municipal, o qual será detalhado em tópico posterior.

2.3 As eleições

O regime democrático representativo consolidou-se como a forma predominante das sociedades organizarem seu processo de tomada de decisão. Tal sistema busca equilibrar a participação dos cidadãos com os custos necessários a determinação da escolha pública. Devido às dimensões tanto territoriais como demográficas a participação direta de cada cidadão na delimitação das preferências coletivas torna-se inviável. Criando a necessidade que estes escolham representantes, os quais deverão defender o posicionamento da população que os elegeram.

Na democracia indireta, a qual molda as instituições políticas postas, tem-se a situação de uma grande massa de eleitores elegendo seus governantes, e são estes que possuem o poder/dever de gerir a máquina pública, mas sob a fiscalização social. Tal problema de pulverização do controle político descentralizado em milhares de cidadãos pode ser comparado à questão levantada por Ross (2010) na administração de grandes corporações, em que a propriedade é diluída em um número enorme de acionistas, e desta forma, quem realmente exerce o controle sobre a empresa é a sua administração.

Como destacado por este autor, a vinculação entre acionistas e administradores é chamada relacionamento de agência, em que os donos do capital (principal) contratam os administradores (agente) para gerirem os negócios da organização em seu nome. Da mesma forma que o eleitor delega poderes aos governantes eleitos, tendo em vista o princípio constitucional o qual afirma que “todo

o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente” (CF/88, art. 1º, Parágrafo único).

A questão é que nestes relacionamentos podem ocorrer conflitos de interesse entre o principal e o agente. E com a fragmentação do poder do principal, os dirigentes delegados ficam em posição privilegiada para influenciar as decisões organizacionais no sentido em que estes terão maiores benefícios. O resultado de tais embates representa o custo de agência.

Sendo que tal custo levantado pela teoria financeira amolda-se a perspectiva política, tendo em vista a racionalidade dos agentes públicos⁸. Ross (2010, p. 13) propõe uma classificação de tais custos:

“Os custos de agência podem ser diretos ou indiretos. Um custo de agência indireto é uma oportunidade perdida [...]. Os custos diretos de agência são de dois tipos. O primeiro é um gasto da empresa que beneficia a administração, mas que custa para os acionistas. A compra de um jatinho luxuoso e desnecessário pode ser vista como um gasto desse tipo. O segundo tipo é uma despesa que surge da necessidade de monitor as ações dos administradores. O pagamento de auditores externos para avaliar a exatidão das informações das demonstrações financeiras seria um exemplo disso”.

Utilizando a mesma lógica para o setor público pode-se exemplificar um custo de agência indireto como a preferência do gestor público não pela política pública que mais beneficie a sociedade, mas sim pela que proporcione maior ganho eleitoral imediato, mesmo sabendo que esta pode não ser a melhor escolha possível para a comunidade. Já os custos diretos estão ligados ao custo da máquina estatal, seja pela utilização de carros oficiais, promoção de eventos institucionais ou até mesmo pela necessidade da manutenção dos tribunais de contas.

No segmento privado, os acionistas da empresa possuem uma maior instrumentalização para o controle de seus administradores, do que os eleitores para a fiscalização dos representantes governamentais. Destacando-se a pergunta disposta por Ross (2010, p. 13) “os objetivos dos administradores estão mesmo alinhados aos objetivos dos acionistas?”. Tal questionamento pode ser relacionado aos incentivos que são fornecidos aos agentes, no caso do setor público destaca-se o papel preponderante do sufrágio.

⁸ Vide BORSANI (2004)

Várias considerações são feitas pela teoria referentes à como tal questão impactaria nas decisões dos representantes eleitos. Neste sentido destaca-se o posicionamento de Arretche (1999, p. 36):

“[...] em sociedades em que o mercado eleitoral tem peso, o impacto social de uma política tende a ter menor peso no processo decisório que seu impacto sobre a opinião ou seu impacto eleitoral. Em outras palavras, a avaliação da eficiência, eficácia e efetividade das políticas tende a ser apenas um dos elementos – e possivelmente de muito menor importância – na decisão pela adoção, reformulação ou supressão de um programa público, dado que as razões do mercado eleitoral têm forte influência no processo decisório.”

A busca política da conquista e/ou permanência no poder é desta forma um fator decisivo na formulação e implantação das políticas públicas. E para que ocorra o alinhamento entre os interesses sociais e o de seus representantes designados é fundamental proporcionar aos governantes o estímulo adequado, para que suas ações possam refletir a melhor direção para seus eleitores.

No âmbito privado Ross (2010) destaca que um fator determinante para o alinhamento entre os interesses da administração e dos donos do capital é a forma de remuneração dos executivos. Na perspectiva pública por força constitucional a remuneração dos cargos eletivos é fixa e dar-se por meio de subsídio, e é necessário considerar que o controle da máquina estatal pode representar outros benefícios para os governantes além da remuneração do cargo. Sendo imprescindível considerarem-se outros estímulos para a tomada de decisão dos representantes públicos. Neste sentido Silveira (2010, p. 1) pontua que:

“As instituições políticas, os sistemas partidário e eleitoral e as particularidades e preferências do eleitorado são capazes de moldar os resultados das políticas econômicas ao definir os incentivos com os quais esses agentes se deparam”.

O alinhamento dos interesses sociais com os de seus representantes governamentais é influenciado pelo regramento estabelecido para conquista e manutenção do poder político. Sendo que tais regulamentos não são apenas os de origem legal, os preceitos políticos também induzem as formas que as ações de tais agentes se desenham.

Sendo fundamental aos cidadãos mais que o direito ao voto, a estes é necessário o efetivo acompanhamento do desenrolar das decisões públicas e de

seus impactos. Neste processo é relevante o conhecimento de como repercussões eleitorais influenciam as ações governamentais para o desenvolvimento das políticas públicas.

Diante do exposto, esta monografia tem como principal objetivo identificar como as variáveis eleitorais impactam nas ações concretas desempenhadas pelo Estado, as quais refletiram na evolução dos indicadores de desenvolvimento municipal. Para que tal objetivo seja alcançado será utilizada a metodologia de dados em painel, uma vez que a amostra contempla a análise dos municípios brasileiros em um determinado período de tempo. As variáveis utilizadas, bem como a metodologia empregada serão descritas no próximo capítulo.

3 METODOLOGIA

Nesta seção serão descritas as variáveis que compõem a base de dados utilizada na pesquisa, assim como o modelo econométrico aplicado.

3.1 Base de dados

Inicialmente intentou-se realizar um estudo populacional a nível local com os 5.570 municípios brasileiros, mas devido a indisponibilidade de algumas informações para alguns deles foi utilizada uma amostra composta por 5.013 cidades, representando 90% dos municípios brasileiros, distribuídos em todas as regiões do País. As informações coletadas para a análise desta monografia são referentes às eleições municipais ocorridas nos anos de 2004, 2008 e 2012.

Com o intuito de realizar uma avaliação quantitativa dos incentivos promovidos pelas variáveis eleitorais no desenvolvimento das políticas públicas municipais utilizar-se-á como variável dependente o índice de desenvolvimento municipal alcançado pela gestão local, onde tal variável será mensurada a partir dos indicadores da FIRJAN, os quais são segmentados em quatro índices para acompanhamento de diferentes segmentos municipais. Serão estimados quatro modelos, um para cada um dos quatro segmentos considerados, os quais serão descritos posteriormente.

As variáveis explicativas são extraídas a partir dos resultados dos pleitos municipais, obtidos por meio do repositório de dados eleitorais do TSE. Considerando-se oito perspectivas neste critério, as quais se referem a parâmetros relativos à: reeleição, ideologia partidária, relações partidárias entre as esferas do executivo e as características do gestor municipal. O quadro abaixo apresenta uma descrição das variáveis utilizadas, as quais serão detalhadas nos próximos tópicos.

Quadro 1 – Variáveis

Sigla	Variável	Tipo	Relação esperada	Valores assumidos
IFDM_Geral	Índice IFDM -Geral	Dependente	-	entre 0 e 1
IFDM_Emp	Índice IFDM - Emprego & Renda	Dependente	-	
IFDM_Edu	Índice IFDM - Educação	Dependente	-	
IFDM_Saude	Índice IFDM - Saúde	Dependente	-	

Sigla	Variável	Tipo	Relação esperada	Valores assumidos
Reel	Reeleição	Explicativa	Positiva	1 - Reeleito 0 - Não reeleito
Reel_Part	Partido reeleito	Explicativa	Positiva	
Ideol_Pref	Ideologia Prefeito	Explicativa	Positiva	1 - Esquerda 0 - Direita
Ideol_Cam	Ideologia majoritária Câmara dos Vereadores	Explicativa	Positiva	
Pref_Gov	Prefeito mesmo grupo político Governador	Explicativa	Positiva	1 - alinhados 0 - desalinhados
Pref_Pres	Prefeito mesmo grupo político Presidente	Explicativa	Positiva	
Inst_Pref	Grau de Instrução Prefeito	Explicativa	Positiva	1 - ensino superior completo ou incompleto 0 - sabe ler e escrever ou fez até o ensino médio
Sexo	Sexo	Explicativa	Positiva	1 - Mulher 0 - Homem

Fonte: Elaboração própria.

Cabendo destacar que devido a diferença de periodicidade dos dados analisados, tendo em vista que os indicadores de desenvolvimento municipal possuem periodicidade anual e os pleitos municipais ocorrem a cada quatro anos, optou-se por formar uma análise segmentada em três períodos: as informações eleitorais referem-se aos anos de 2004, 2008 e 2012, ao passo que as informações sobre o índice de desenvolvimento apontam para o último ano do mandato do gestor. Dessa forma tornou-se possível a construção de um painel equilibrado a partir dos dados disponíveis.

Buscar-se-á, portanto, identificar a evolução do indicador de desenvolvimento de um mandato para outro, considerando-se para tanto os indicadores com os quais os prefeitos entregaram seus respectivos municípios. Vale ressaltar que no último período foi considerado o índice de desenvolvimento municipal de 2015 tendo em vista ainda não ter se encerrado o ano de 2016. A tabela abaixo apresenta um melhor detalhamento da periodicidade dos dados, considerando-se os períodos de análise supracitados.

Tabela 2 – Períodos analisados

Período	Ano Eleição	FIRJAN
1º	2004	2008
2º	2008	2012
3º	2012	2015

Fonte: Elaboração própria.

3.1.1 Métrica adotada para avaliar os municípios

Visando alcançar o objetivo do presente trabalho, de avaliar o impacto das variáveis eleitorais na evolução do desenvolvimento municipal, será utilizado o índice calculado pela Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (FIRJAN) como variável dependente do modelo.

Tal índice tem como intuito mensurar o desenvolvimento socioeconômico municipal, avaliando as cidades a partir de três aspectos básicos: emprego e renda; educação; e saúde. Para avaliar cada uma destas perspectivas são formulados quatro indicadores, um para cada dimensão isolada e um geral do município. Sendo que estes possuem como uma de suas referências metodológicas o IDH (Índice de Desenvolvimento Humano) da PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento). Portanto, o índice aqui utilizado também varia de 0 a 1, onde quanto mais próximo de 1 melhor é o desempenho do município.

A FIRJAN classifica o desenvolvimento municipal em quatro faixas: inferior a 0,4 – baixo; entre 0,4 e 0,6 – regular; entre 0,6 e 0,8 – moderado; e acima de 0,8 – alto. Cada uma das dimensões avaliadas, citadas anteriormente, é resumida em um único número, o qual é divulgado anualmente, onde um *ranking* é elaborado a partir destes indicadores. O cálculo do índice IFDM – Geral é feito a partir de uma média aritmética simples dos três indicadores: IFDM – Emprego&Renda, IFDM – Educação, e IFDM – Saúde.

O IFDM – Emprego&Renda avalia duas dimensões: a geração de emprego formal e a capacidade de absorção de mão de obra local; e no critério renda a geração de renda e sua distribuição no mercado de trabalho local. Já o IFDM – Educação engloba o ensino básico, sendo que neste indicador 80% do peso refere-se ao ensino fundamental e 20% a educação infantil, possuindo em sua composição tanto indicadores de atendimento do serviço educacional, como também de desempenho apresentado pelos estudantes.

Por sua vez, o IFDM – Saúde é composto por quatro estatísticas, as quais estão ligadas a prestação de assistência à saúde básica, com a mesma ponderação na formação do índice, sendo elas: internações evitáveis por atenção básica, óbito de causas mal definidas, taxas de óbito de menores de cinco anos por causas evitáveis, e mínimo de sete consultas pré-natal por nascido vivo (%)⁹.

⁹ Maiores detalhes do índice são apresentados no apêndice A.

Destacando-se a possibilidade de mensuração dos incisos VI e VII do art. 30 da CF/88, pois as dimensões de educação e saúde do IFDM focam nas competências atribuídas por tal normativo. Ressalta-se ainda que este indicador possui uma série histórica a partir de 2005 (com exceção de 2014, no qual não houve publicação) permitindo-se avaliar a evolução dos municípios.

3.1.2 Variáveis eleitorais

A literatura apresenta diversos estudos que investigam os impactos eleitorais no desempenho econômico e governamental, principalmente quanto ao que se refere à política fiscal. Tendo grande destaque nesta produção científica a Lei de Responsabilidade Fiscal e seus impactos nas contas governamentais. Entre os trabalhos com esta linha de atuação pode-se citar: Arvante, Avelino e Lucinda (2008); Silveira (2010); Vasconcelos, Ferreira e Nogueira (2013); Oliveira (2014), dentre outros.

Nesta pesquisa não foi possível identificar estudos que fizessem uma ligação direta entre a perspectiva eleitoral e o desenvolvimento municipal. No referencial teórico as principais análises estavam calcadas no gasto público e na responsabilidade fiscal. Desta forma, buscar-se-á neste trabalho a aproximação de diversas variáveis já exploradas em outros estudos aplicando-as a perspectiva da evolução das condições socioeconômicas dos municípios.

3.1.2.1 Reeleição

Nakaguma e Bender (2006) ressaltam duas explicações teóricas que poderiam retratar a atuação dos agentes políticos frente à possibilidade de se exercer um mandato adicional, sendo elas: o modelo de ciclos políticos oportunistas e o modelo de controle social.

Segundo estes autores, a primeira teoria ressalta a internalização dos benefícios da ação de uma manipulação eleitoral das políticas públicas, sendo que a reeleição potencializaria os incentivos para a adoção de estratégias oportunistas, pois seria o próprio político que se beneficiaria com um novo mandato, acentuando seus benefícios pessoais. Mas em contrapartida seria este também que teria que arcar com o preço político futuro advindo de tais intervenções e suas possíveis consequências, sendo que tais custos são enfatizados pela teoria do modelo do controle eleitoral.

Oliveira (2014) avaliou em seu estudo se os gestores reeleitos tendem a elevar as despesas públicas, encontrando uma relação positiva entre as duas variáveis. Indicando que quando ocorre a reeleição existe uma tendência de os gastos municipais serem maiores.

Partindo-se de tais colocações o presente trabalho buscará identificar se o prefeito reeleito tende a melhorar o desenvolvimento das políticas públicas municipais. Utilizando-se para tanto de uma variável booleana, a qual assumirá o valor “1” quando o candidato for reeleito e “0” caso ocorra uma alternância no poder. Analisando-se também o caso em que o partido do prefeito consiga eleger um candidato, para ser possível abranger também o caso de um prefeito que não pode concorrer à reeleição e está apoiando um candidato de sua legenda. Sendo que desta forma buscar-se-á identificar qual o impacto da permanência de um mesmo partido no poder por vários mandatos.

3.1.2.2 Ideologia partidária

Arvante, Avelino e Lucinda (2008) em seu estudo analisaram a influência da ideologia política sobre o resultado fiscal dos governos estaduais brasileiros, mostrando que tal influência é importante para explicar a dinâmica fiscal dos governos. Sendo que tal análise mostrou significância quando se considerava tanto o poder executivo, quanto o legislativo. Tais autores demonstraram que normalmente os partidos de direita promovem melhores resultados fiscais.

Neste diapasão, Silveira (2010) na análise dos fatores que influenciam os gastos públicos municipais considerou como uma de suas variáveis a orientação ideológica dos partidos políticos. Chegando a conclusão de que gestores alinhados à esquerda tendem a gastar mais verbas públicas.

Nos dois estudos são utilizados uma variável *dummy* (0 ou 1), a qual classifica os partidos em esquerda e direita. Sendo que os partidos de centro são aproximados a partir de suas ideologias em centro-direita ou centro-esquerda e agregados a um dos dois grupos. Conforme explicam Arvante, Avelino e Lucinda (2008) apesar da existência prática dos partidos de centro, não existe uma doutrina política de centro, sendo esta uma categoria residual e definida a partir do “continuum” de posições políticas existentes.

Tais autores destacam ainda que do ponto de vista metodológico a divisão entre esquerda e direita permite um ganho considerável na acuidade e

confiabilidade das medidas, tendo em vista um sistema partidário fragmentado e com problemas de identificação nas vertentes ideológicas de cada grupo.

Neste trabalho utilizou-se como base a classificação de partidos proposta por Silveira (2010) em que aos partidos de esquerda é atribuído o valor “1” e aos partidos de direita “0”. Tendo sido incluídos os novos partidos com participação nas gestões locais, os quais foram criados após a publicação do mencionado estudo. A tabela abaixo detalha a divisão dos partidos nos dois grupos políticos considerados.

Quadro 2 – Agrupamento ideológico dos partidos

Esquerda	D = 1	PAN, PC do B, PCB, PCO, PDT, PGT, PHS, PMDB, PMN, PPS, PRTB, PSB, PSN, PSOL, PSTU, PT, PT do B, PTB, PTN, PV.
Direita	D = 0	DEM, PFL, PL, PP, PPB, PR, PRB, PRN, PRONA, PRP, PRP, PSC, PSD, PSDB, PSDC, PSL, PST, PTC.

Fonte: Elaborado pelo autor com base em SILVEIRA (2010, p. 11).

Serão consideradas duas perspectivas na análise: a ideologia do prefeito e a ideologia majoritária na Câmara dos Vereadores, a qual será representada pela linha ideológica seguida pela maioria absoluta de seus membros eleitos. Parte-se da premissa de que os partidos de esquerda atuariam de forma mais incisiva para o desenvolvimento das políticas públicas, tendo em vista que os alinhados à direita teriam uma maior tendência a se centrarem no equilíbrio fiscal.

3.1.2.3 Relação com outras instâncias estatais

Carneiro e Almeida (2008, p. 425) analisaram as articulações existentes no sistema partidário considerando os diversos níveis da federação, onde encontraram como resultado a existência de uma coordenação partidária, em que o resultado de eleições passadas e de outros cargos influencia no resultado dos sufrágios futuros, posicionando-se favoravelmente a existência de um “padrão consistente de estruturação das disputas eleitorais no sistema partidário”.

Destacando-se entre os resultados de tal pesquisa que as eleições para o executivo têm influência sobre a escolha do poder legislativo, indicando uma relação entre a eleição do cargo de governador com as de deputados federais e estaduais, como também a associação entre a escolha do Prefeito com a determinação da Câmara Municipal.

Sendo evidenciada ainda a relação existente entre os diversos níveis do executivo, tendo sido testado na pesquisa a influência das votações para prefeito e

presidente acerca das eleições de governador, como também da escolha de governador sobre a determinação nas prefeituras, encontrando-se efeitos significantes entre os diversos cargos.

É importante ressaltar ainda a dependência financeira que grande parte dos municípios tem das transferências entre esferas estatais, conforme exposto na tabela 1. Sendo que a formação de convênios é uma ferramenta importante para a gestão municipal, permitindo a esta buscar fontes incrementais de recursos para o desenvolvimento de suas políticas públicas.

Neste sentido a conjectura levantada é que o alinhamento entre os diversos níveis do executivo proporciona vantagem competitiva pelos recursos públicos à comunidade, melhorando o desenvolvimento das ações locais. Esta análise considerara o alinhamento político do Prefeito com o Governador e também com o Presidente. Sendo atribuído “0” quando o prefeito não for do mesmo partido das instâncias superiores do executivo, e “1” quando ocorrer o alinhamento entre as diferentes esferas.

3.1.2.4 Características pessoais

Oliveira (2014) em seu estudo sobre os determinantes do endividamento dos municípios propõe à utilização de variáveis que são ligadas a pessoa do gestor municipal: sexo e grau de instrução. Apesar de no estudo em questão não ter sido encontrada significância estatística na relação com os desembolsos municipais, pelo menos teoricamente faz sentido supor que quanto maior o grau de instrução do Prefeito melhor será a administração municipal.

Como também, o exame da participação feminina na gestão pública torna-se relevante tendo em vista um cenário político dominado por homens. Sendo assim, buscar-se-á identificar se é possível detectar relevância em tais variáveis para explicar o desenvolvimento das políticas públicas.

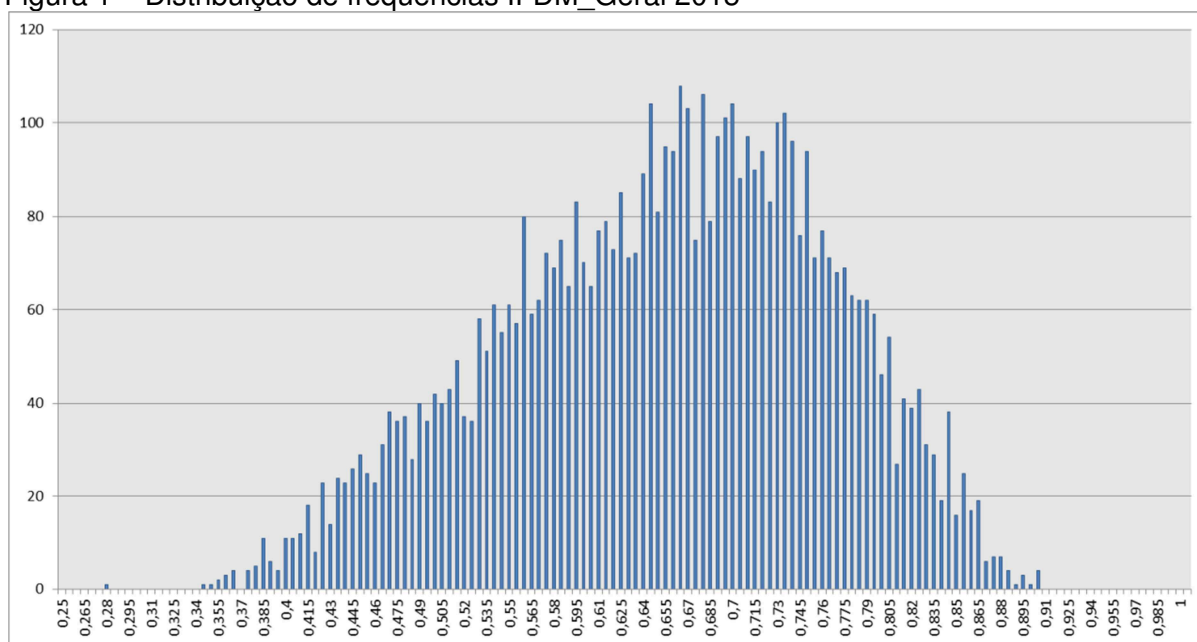
Adotando-se com parâmetros para a variável grau de instrução do Prefeito “1” quando este possuir ensino superior completo ou incompleto e “0” no caso do gestor souber ler e escrever ou ter feito até o ensino médio. E no caso do sexo será atribuído peso positivo quando a gestora eleita for mulher, tomando como hipótese que a diversidade de gênero é favorável a melhoria da gestão municipal.

3.1.3 Estatísticas Descritivas

Visando uma compreensão introdutória da base de dados analisam-se as estatísticas descritivas dos dados considerados na pesquisa, sendo esta dividida em duas etapas considerando-se os dados gerais e segmentando-os a partir da ideologia partidária.

Inicialmente cabe destacar que os índices que mensuram o desenvolvimento municipal variam entre 0 e 1, fazendo com que pequenas variações possam representar mudanças significativas na análise do referido índice, ou seja, uma variação de 0,005 no indicador considerado permitiria a um município avançar mais de 100 posições no *ranking* municipal divulgado pela FIRJAN em 2015. O gráfico abaixo apresenta a distribuição de frequências do IFDM – Geral referente ao ano de 2015.

Figura 1 – Distribuição de frequências IFDM_Geral 2015



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da pesquisa.

A tabela a seguir apresenta algumas estatísticas descritivas das variáveis utilizadas nesta pesquisa.

Tabela 3 – Estatísticas descritivas considerando-se os três períodos

1º período de análise – gestão municipal 2005-2008												
Estatísticas	IFDM_Geral	IFDM_Emp	IFDM_Edu	IFDM_Saude	Reel	Reel_Part	Ideol_Pref	Ideol_Cam	Pref_Gov	Pref_Pres	Inst_Pref	Sexo
Média	0,5879	0,4669	0,6401	0,6567	0,2446	0,2521	0,5101	0,5181	0,2641	0,0762	0,4971	0,0730
Desvio Padrão	0,1208	0,1392	0,1351	0,1695	0,4299	0,4343	0,4999	0,4997	0,4409	0,2653	0,5000	0,2602
Coeficiente de Variação	20,55%	29,82%	21,11%	25,81%	175,77%	172,24%	98,01%	96,46%	166,94%	348,22%	100,59%	356,36%
Nº Observações	5013	5013	5013	5013	5013	5013	5013	5013	5013	5013	5013	5013
2º período de análise – gestão municipal 2009-2012												
Estatísticas	IFDM_Geral	IFDM_Emp	IFDM_Edu	IFDM_Saude	Reel	Reel_Part	Ideol_Pref	Ideol_Cam	Pref_Gov	Pref_Pres	Inst_Pref	Sexo
Média	0,6449	0,4995	0,7226	0,7125	0,3946	0,3106	0,5639	0,6060	0,2196	0,0997	0,5202	0,0890
Desvio Padrão	0,1108	0,1367	0,1234	0,1511	0,4888	0,4628	0,4959	0,4887	0,4140	0,2997	0,4996	0,2847
Coeficiente de Variação	17,18%	27,37%	17,08%	21,21%	123,88%	149,00%	87,94%	80,64%	188,52%	300,46%	96,04%	320,03%
Nº Observações	5013	5013	5013	5013	5013	5013	5013	5013	5013	5013	5013	5013
3º período de análise – gestão municipal 2013-2015												
Estatísticas	IFDM_Geral	IFDM_Emp	IFDM_Edu	IFDM_Saude	Reel	Reel_Part	Ideol_Pref	Ideol_Cam	Pref_Gov	Pref_Pres	Inst_Pref	Sexo
Média	0,6557	0,4908	0,7490	0,7272	0,2400	0,3002	0,5518	0,5715	0,1925	0,1137	0,5615	0,1143
Desvio Padrão	0,1073	0,1349	0,1172	0,1460	0,4271	0,4584	0,4974	0,4949	0,3943	0,3175	0,4962	0,3182
Coeficiente de Variação	16,36%	27,49%	15,64%	20,08%	177,98%	152,69%	90,14%	86,60%	204,83%	279,22%	88,37%	278,39%
Nº Observações	5013	5013	5013	5013	5013	5013	5013	5013	5013	5013	5013	5013

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da pesquisa.

De acordo com os resultados apresentados na tabela acima, verifica-se que a média das variáveis dependentes de educação e de saúde são próximas, sendo que a dimensão saúde apresenta uma dispersão um pouco mais elevada. Ocorrendo um distanciamento destas da medida de emprego e renda, a qual possui uma média bem mais baixa e uma variação mais elevada.

Relativamente às variáveis explicativas destaca-se que dos 15.039 cargos em disputa nas gestões municipais nos três períodos analisados a reeleição ocorreu em menos de 30% dos pleitos, isto considerando tanto a permanência direta do prefeito ou a de seu partido, mostrando que o controle da máquina pública não é garantia de permanência no cargo e que existe um processo de alternância na gestão local. Ressaltando-se, também, que a ideologia de esquerda foi levemente majoritária tanto no poder executivo (54,2%) como no legislativo (56,5%).

Quanto às características do gestor local, evidencia-se o fato de que somente 9,2% dos gestores eleitos nas três gestões municipais consideradas são mulheres, mostrando uma desigualdade de representação de gênero na política nacional. Mas, cabe ressaltar que a cada mandato constatou-se uma leve melhora em tal participação, saindo de 7,3% em 2004 e atingindo 11,43%, constatando-se também um crescimento no grau educacional apresentado pelos prefeitos, a qual passou de 49,71% dos gestores com nível universitário para 56,15%.

3.1.3.1 Considerando-se a divisão ideológica

Tendo em vista o relativo equilíbrio de forças ideológicas presentes na esfera municipal analisar-se-á a base de dados a partir da fragmentação em quatro categorias conforme a posição partidária assumida pelos poderes estatais municipais, adotando-se a seguinte divisão: i) prefeito de esquerda e câmara majoritariamente de esquerda; ii) prefeito de esquerda e câmara majoritariamente de direita; iii) prefeito de direita e câmara majoritariamente de esquerda; e iv) prefeito e câmara de direita. A tabela apresentada a seguir detalha o comportamento das variáveis explicativas considerando as quatro segmentações supracitadas.

Tabela 4 - Divisão Ideológica

Prefeito de esquerda, Câmara majoritariamente de esquerda										
Estatísticas	IFDM_Geral	IFDM_Emp	IFDM_Edu	IFDM_Saude	Reel	Reel_Part	Pref_Gov	Pref_Pres	Inst_Pref	Sexo
Média	0,6366	0,4927	0,7062	0,7110	0,3119	0,3491	0,2072	0,1813	0,5505	0,0881
Desvio Padrão	0,1147	0,1404	0,1273	0,1564	0,4633	0,4767	0,4053	0,3853	0,4975	0,2835
Coeficiente de Variação	18,01%	28,49%	18,02%	21,99%	148,54%	136,56%	195,65%	212,54%	90,36%	321,73%
Nº Observações	5947	5947	5947	5947	5947	5947	5947	5947	5947	5947
Prefeito de esquerda, Câmara de direita										
Estatísticas	IFDM_Geral	IFDM_Emp	IFDM_Edu	IFDM_Saude	Reel	Reel_Part	Pref_Gov	Pref_Pres	Inst_Pref	Sexo
Média	0,6210	0,4798	0,6978	0,6855	0,2147	0,2188	0,1852	0,1698	0,5284	0,0949
Desvio Padrão	0,1157	0,1339	0,1339	0,1589	0,4107	0,4135	0,3885	0,3755	0,4993	0,2931
Coeficiente de Variação	18,63%	27,91%	19,18%	23,18%	191,29%	189,00%	209,80%	221,19%	94,50%	308,95%
Nº Observações	2203	2203	2203	2203	2203	2203	2203	2203	2203	2203
Prefeito de direita, Câmara majoritariamente de esquerda										
Estatísticas	IFDM_Geral	IFDM_Emp	IFDM_Edu	IFDM_Saude	Reel	Reel_Part	Pref_Gov	Pref_Pres	Inst_Pref	Sexo
Média	0,6396	0,4901	0,7167	0,7119	0,2534	0,2150	0,2374	0,0000	0,5280	0,0971
Desvio Padrão	0,1159	0,1401	0,1318	0,1564	0,4351	0,4109	0,4256	0,0000	0,4993	0,2962
Coeficiente de Variação	18,13%	28,59%	18,39%	21,97%	171,67%	191,09%	179,28%	-	94,57%	304,93%
Nº Observações	2553	2553	2553	2553	2553	2553	2553	2553	2553	2553
Prefeito de direita, Câmara de direita										
Estatísticas	IFDM_Geral	IFDM_Emp	IFDM_Edu	IFDM_Saude	Reel	Reel_Part	Pref_Gov	Pref_Pres	Inst_Pref	Sexo
Média	0,6180	0,4765	0,6963	0,6811	0,3303	0,2811	0,2638	0,0000	0,4910	0,0932
Desvio Padrão	0,1199	0,1335	0,1426	0,1611	0,4704	0,4496	0,4408	0,0000	0,5000	0,2907
Coeficiente de Variação	19,41%	28,02%	20,48%	23,66%	142,42%	159,93%	167,06%	-	101,83%	312,01%
Nº Observações	4336	4336	4336	4336	4336	4336	4336	4336	4336	4336

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da pesquisa

Destacando-se inicialmente que 68,4% dos municípios mantiveram uma homogeneidade entre a ideologia do executivo e do legislativo e somente em 31,6% dos governos locais houve divergência entre o prefeito e a ideologia majoritária da câmara, o que corrobora com o estudo de Carneiro e Almeida (2008). Neste mesmo sentido constata-se também, que a reeleição possui maior incidência em localidades que ocorre tal alinhamento político.

Quanto à análise dos índices de desenvolvimento percebe-se que estes possuem valores próximos entre os grupos. Sendo que o grupo que apresentou os maiores indicadores de desenvolvimento, nos quatro indicadores aqui considerados, foi aquele que apresenta uma composição ideológica de prefeito de direita e câmara majoritariamente de esquerda. Quando tanto o prefeito quanto a câmara estão alinhados à ideologia de direita é constatado o desempenho menos favorável entre os segmentos, ocorrendo uma diferença de 0,0308 em relação ao segmento com prefeito de direita e câmara de esquerda. O que corrobora com a hipótese inicial que a ideologia de esquerda na câmara dos vereadores possui relação positiva com o desenvolvimento das ações dos governos locais.

3.2 Modelo estatístico adotado

O presente trabalho utiliza como método de análise o procedimento de dados em painel. Conforme destaca Gujarati (2006) os dados em painel possuem duas dimensões: uma espacial e outra temporal, ou seja, ocorre o acompanhamento de um mesmo grupo de análise em diversos períodos de tempo.

De forma genérica pode-se equacionar um modelo de dados em painel da seguinte forma:

$$y_{it} = \beta_{0it} + \beta_{1it}x_{1it} + \dots + \beta_{kit}x_{kit} + e_{it}$$

Em que, o subscrito i denota os diferentes indivíduos, o subscrito t indica o período de tempo que está sendo analisado e o subscrito k designa as diversas variáveis explicativas. Desta forma, β_0 refere-se ao parâmetro de intercepto e β_k o coeficiente angular correspondente a k -ésima variável independente do modelo. E o elemento e_{it} é o termo de erro (DUARTE, LAMOUNIER e TAKAMATSU, 2007).

O objetivo da metodologia de dados em painel é a estimação dos parâmetros de β_i , que pode ser realizada por algumas maneiras. Na literatura,

destacam-se dois métodos principais de estimação: efeitos fixos e efeitos aleatórios; os quais se utilizam de suposições sobre o intercepto (β_{0it}) e do termo de erro (e_{it}).

O modelo de efeitos fixos “supõe que o intercepto varia de um indivíduo para o outro, mas é constante ao longo do tempo; ao passo que os parâmetros associados as variáveis explicativas são constantes para todos os indivíduos e em todos os períodos de tempo” (DUARTE, LAMOUNIER e TAKAMATSU, 2007, p. 3). Desta forma tem-se:

$$\beta_{0it} = \beta_{0i} = \alpha_i \qquad \beta_{1it} = \beta_1 \dots \beta_{kit} = \beta_k$$

Rescrevendo a equação anterior, o modelo por efeitos fixos poderia ser descrito da seguinte maneira:

$$y_{it} = \alpha_i + \beta_1 x_{1it} + \dots + \beta_k x_{kit} + e_{it}$$

Já o modelo de efeitos aleatórios supõe que β_{0it} é uma variável aleatória com valor médio $\bar{\beta}_0$. Dessa maneira, o intercepto será composto por um segmento que capta as diferenças de comportamento dos indivíduos e por um componente referente ao intercepto populacional (DUARTE, LAMOUNIER e TAKAMATSU, 2007).

$$\beta_{0i} = \bar{\beta}_0 + \alpha_i \qquad i = 1, \dots, n$$

Desta forma, o modelo geral de efeitos aleatórios é dado pela equação:

$$y_{it} = \bar{\beta}_0 + \beta_1 x_{1it} + \dots + \beta_k x_{kit} + v_{it}$$

Em que $v_{it} = e_{it} + \alpha_i$ representa o erro.

Sendo que o determinante para a escolha entre qual modelo utilizar, se efeitos fixos ou aleatórios, é a correlação entre α_i e as variáveis explicativas (WOOLDRIDGE, 2002, apud DUARTE, LAMOUNIER e TAKAMATSU, 2007). Destacando-se como uma possibilidade para a escolha entre os modelos a aplicação do teste de Hausman, o qual possui como hipóteses:

H_0 : α_i não é correlacionado com as variáveis explicativas

H_1 : α_i é correlacionado com as variáveis explicativas

Caso a hipótese nula seja aceita a indicação é para o modelo de efeitos aleatórios, se esta for recusada utilizar-se-á efeitos fixos.

No trabalho em questão será utilizado um modelo diferente para cada indicador de desenvolvimento municipal. Considerando-se as variáveis dispostas na tabela 2 as equações a serem estimadas são:

$$IFDM_Geral_{it} = C + \beta_1 Reel_{it} + \beta_2 Reel_Part_{it} + \beta_3 Ideol_Pref_{it} + \beta_4 Ideol_Cam_{it} + \beta_5 Pref_Gov_{it} + \beta_6 Pref_Pres_{it} + \beta_7 Inst_Pref_{it} + \beta_8 Sexo_{it} + e_{it}$$

$$IFDM_Emp_{it} = C + \beta_1 Reel_{it} + \beta_2 Reel_Part_{it} + \beta_3 Ideol_Pref_{it} + \beta_4 Ideol_Cam_{it} + \beta_5 Pref_Gov_{it} + \beta_6 Pref_Pres_{it} + \beta_7 Inst_Pref_{it} + \beta_8 Sexo_{it} + e_{it}$$

$$IFDM_Edu_{it} = C + \beta_1 Reel_{it} + \beta_2 Reel_Part_{it} + \beta_3 Ideol_Pref_{it} + \beta_4 Ideol_Cam_{it} + \beta_5 Pref_Gov_{it} + \beta_6 Pref_Pres_{it} + \beta_7 Inst_Pref_{it} + \beta_8 Sexo_{it} + e_{it}$$

$$IFDM_Saude_{it} = C + \beta_1 Reel_{it} + \beta_2 Reel_Part_{it} + \beta_3 Ideol_Pref_{it} + \beta_4 Ideol_Cam_{it} + \beta_5 Pref_Gov_{it} + \beta_6 Pref_Pres_{it} + \beta_7 Inst_Pref_{it} + \beta_8 Sexo_{it} + e_{it}$$

$$i = 1, 2, \dots, 5013 \quad t = 1, 2, 3$$

Ademais, ressalta-se que C é a constante do modelo e e_i refere-se ao termo de erro. Sendo que o subscrito i representa o conjunto de municípios em análise e t a dimensão temporal.

4 ANÁLISE DOS RESULTADOS

Nos quatro modelos realizados o teste de Hausman rejeita a 1% a hipótese nula do painel com efeitos aleatórios, neste caso estimaram-se os quatro modelos supracitados por efeitos fixos. Sendo que estes se mostram bem ajustados tendo em vista que o coeficiente de R^2 foi sempre maior que 0,8.

Ressalta-se ainda que os pequenos valores apresentados pelos coeficientes devem ser interpretados levando em consideração que as variáveis dependentes variam entre 0 e 1, e que conforme apresentado no item 3.1.3 deste trabalho pequenas variações dos indicadores possuem grande representatividade na análise da condição de desenvolvimento municipal.

4.1 Modelo – IFDM_Geral

O modelo inicial utiliza como variável dependente o índice geral de desenvolvimento municipal. Os resultados das estimações estão elencados na tabela abaixo.

Tabela 5 – IFDM_Geral

Variável	Coefficiente	Erro padrão	Estatística t	Prob.
C	0,619981	0,001165	532,3020	0,0000
Reel	0,004079	0,001164	3,503900	0.0005
Reel_Part	0,003257	0,001312	2,483388	0.0130
Ideol_Pref	0,001000	0,001173	0,852290	0.3941
Ideol_Cam	0,008907	0,001189	7,488425	0.0000
Pref_Gov	-0,009372	0,00123	-7,618423	0.0000
Pref_Pres	0,009029	0,002046	4,414116	0.0000
Inst_Pref	0,003838	0,001185	3,238269	0.0012
Sexo	0,010831	0,001907	5,679998	0.0000
Teste de Hausman				
	Estatística	Graus de Liberdade		P-Valor
	316,789379	8		0,0000
Estatísticas				
R^2	0,883286			
R^2 Ajustado	0,824801			
Estatística – F	15,10275			
Durbin - Watson	2,187834			

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da pesquisa.

De acordo com os resultados, verifica-se que a ideologia do prefeito (Ideol_Pref) não apresentou significância estatística, sendo que a hipótese inicial levantada era de que existiria uma relação positiva entre as duas variáveis já que no estudo de Silveira (2010) foi constatado que os prefeitos de esquerda gastam mais recursos públicos. Portanto, de acordo com os resultados obtidos nesta pesquisa não é possível concluir que este gasto adicional seja convertido em melhores serviços à população.

Quanto à ideologia cabe destacar ainda que a linha majoritária da câmara dos vereadores (Ideol_Cam) apresentou significância estatística apontando relação positiva com o desenvolvimento municipal, conforme inicialmente foi previsto. Sendo que, quando o poder legislativo é predominante de esquerda o índice de desenvolvimento eleva-se em 0,0089.

A variável Reeleição (Reel) apresentou relação positiva, conforme previsto, indicando que o acréscimo de gastos apontados por Oliveira (2014) quando da ocorrência do gestor se reeleger são convertidos pelo menos em parte para a melhoria dos serviços públicos. De acordo com os resultados, quando da reeleição (variável *dummy* igual a 1), o indicador geral de desenvolvimento do município eleva-se em 0,004. Comportamento semelhante ocorreu para a variável Reeleição do Partido (Reel_Part), a qual apresentou um coeficiente de 0,0033.

O impacto do alinhamento político entre as esferas do poder executivo mostrou um resultado singular, pois se constatou uma relação negativa quando se considera a relação dos municípios com o estado, e positiva destes com a união. A hipótese inicial é que o alinhamento político permitiria aos gestores locais maiores oportunidades de firmarem convênios possibilitando uma maior gama de recursos para financiar as políticas públicas, suposição que se mostrou possível na relação entre prefeito e presidente. Mas com o governo do estado, o qual deveria ser mais sensível às demandas locais do que o governo federal dado a sua maior proximidade, a relação encontrada foi inversa.

A variável que mede o grau de instrução do prefeito (Inst_Pref) apresentou relação positiva, corroborando com a suposição inicial que a qualificação dos gestores públicos promoveria uma melhor gestão local. De acordo com os resultados, quando o prefeito possuir escolaridade com nível superior o IFDM – Geral eleva-se em 0,0038.

E finalmente cabe destacar que a diversidade de gênero impactou positivamente no desenvolvimento municipal. Destacando-se que quando se elegia uma prefeita o índice geral de desenvolvimento municipal aumenta em média 0,011. Destacando-se a importância de se promover condições para um sistema político que seja receptivo as diferenças e que se possa avançar além dos 9,2% de gestoras femininas nos municípios.

4.2 Modelo – IFDM_Emp

O presente modelo possui como variável explicada o indicador de emprego e renda da FIRJAN. Cabendo destacar que das variáveis utilizadas somente duas apresentaram significância estatística¹⁰, conforme pode ser verificado na tabela abaixo.

Tabela 6 – IFDM_Emp

Variável	Coefficiente	Erro padrão	Estatística t	Prob.
C	0,483896	0,001680	288,0801	0,0000
Reel	0,003011	0,001679	1,793157	0,0730
Reel_Part	0,000175	0,001892	0,092775	0,9261
Ideol_Pref	-0,002669	0,001691	-1,577958	0,1146
Ideol_Cam	0,005046	0,001715	2,941290	0,0033
Pref_Gov	-0,006590	0,001774	-3,714772	0,0002
Pref_Pres	0,003255	0,002950	1,103435	0,2699
Inst_Pref	0,000203	0,001709	0,119054	0,9052
Sexo	0,006053	0,002750	2,201240	0,0277

Teste de Hausman			
	Estatística	Graus de Liberdade	P-Valor
	347,392891	8	0,0000

Estatísticas	
R ²	0,824772
R ² Ajustado	0,736965
Estatística - F	9,393049
Durbin - Watson	2,747010

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da pesquisa.

As variáveis com significância estatística no modelo foram à ideologia da câmara dos vereadores (Ideol_Cam) e o alinhamento político entre o prefeito e o

¹⁰ Considerando-se um nível de significância de 5%.

governador (Pref_Gov). Sendo que a ideologia de esquerda na câmara apresentou relação positiva com a dimensão de emprego e renda do IFDM. Mas a variável de alinhamento político com o estado seguiu a mesma tendência apresentada no índice geral de desenvolvimento, apresentando uma relação negativa, em que ocorrendo o alinhamento entre prefeito e governador o IFDM_Emp reduz em 0,0066.

A partir do resultado do modelo em questão pode-se levantar como suposição que a gestão municipal, pelo menos em grande parte dos municípios brasileiros, não teria condições político-administrativas de intervir de forma decisiva na geração de emprego e renda. Podendo-se explicar tal fator pela ampla gama de municípios pequenos que compõem a realidade brasileira, os quais apresentam grandes restrições orçamentárias para investir em ações que promovam o desenvolvimento do mercado local de trabalho.

4.3 Modelo – IFDM_Edu

A educação por força constitucional representa um dos maiores campos de dispêndios dos municípios, como também se mostra um segmento obrigatório na discursão dos palanques políticos, evidenciando-se na presente pesquisa como o modelo que apresentou o maior número de variáveis explicativas significativas estatisticamente, uma vez que todas as variáveis explicativas se mostraram significantes ao nível de 5%, conforme mostram os resultados expostos na tabela abaixo.

Tabela 7 – IFDM_Edu

Variável	Coefficiente	Erro padrão	Estatística t	Prob.
C	0,688319	0,001557	442,0402	0,0000
Reel	0,004905	0,001557	3,151363	0,0016
Reel_Part	0,006897	0,001753	3,933485	0,0001
Ideol_Pref	0,004326	0,001568	2,759454	0,0058
Ideol_Cam	0,011579	0,00159	7,281120	0,0000
Pref_Gov	-0,012233	0,001645	-7,438250	0,0000
Pref_Pres	0,015441	0,002735	5,646019	0,0000
Inst_Pref	0,006243	0,001585	3,940118	0,0001
Sexo	0,013509	0,002549	5,299121	0,0000
Teste de Hausman				
	Estatística	Graus de Liberdade	P-Valor	
	245,075089	8	0,0000	

Estatísticas	
R ²	0,840550
R ² Ajustado	0,760650
Estatística - F	10,52004
Durbin - Watson	1,924397

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da pesquisa.

A reeleição do prefeito (Reel) apresentou relação positiva, seguindo o mesmo efeito apresentado no índice geral de desenvolvimento. De acordo com os resultados obtidos caso ocorra a reeleição o IFDM_Edu eleva-se em 0,0049. Destacando-se que a reeleição do partido (Reel_Part) também possui relação positiva com a dimensão de educação e ainda apresentou um coeficiente maior que a reeleição do candidato, podendo indicar que a continuidade da linha do partido estabelecido poderia promover políticas públicas de educação com impactos mais perceptíveis a longo prazo. Mas cabe a ressalva de a literatura apontar a ocorrência de um incremento de gastos na reeleição cabendo estudos mais aprofundados se a melhoria das políticas de educação suplantaria o custo adicional promovido por tais governos.

A ideologia de esquerda tanto do prefeito (Ideol_Pref) quanto da câmara (Ideol_Cam) também apresentaram relação positiva, ressaltando-se que o coeficiente apresentado pela ideologia majoritária do poder legislativo foi 2,5 vezes maior que o do executivo. Sendo que na ocorrência de linha política majoritária à esquerda no poder legislativo o IFDM_Edu eleva-se em 0,0116. Cabendo a mesma ressalva do paragrafo anterior, pois os partidos de esquerda também são destacados pela literatura como mais propensos a promoverem um maior desequilíbrio fiscal¹¹.

O alinhamento político com outras esferas do executivo mostrou-se significativo estatisticamente nas duas variáveis explicativas consideradas, destacando-se a questão anteriormente exposta da influência negativa quando o prefeito e o governador são do mesmo partido. Sendo que quando ocorre tal alinhamento entre município e estado o índice de educação reduz-se em 0,012233. Quanto a esta linha destaca-se ainda que a relação entre prefeitura e união (Pref_Pres) apresentou o maior coeficiente entre as variáveis explicativas do modelo

¹¹ Vide, por exemplo, Arvante, Avelino e Lucinda (2008).

0,0154. Tal fato pode ter como uma de suas explicações à existência de diversas transferências do governo federal para o financiamento da educação básica.

Cabe mencionar ainda que as variáveis referentes à pessoa do gestor grau de instrução e diversidade de gênero, também apresentaram relação positiva com o desenvolvimento das políticas educacionais municipais.

4.4 Modelo – IFDM_Saude

O último modelo estimado possui como variável dependente o indicador de desenvolvimento da saúde municipal da FIRJAN. Sendo que se mostraram estatisticamente não significantes na equação as variáveis reeleição do partido (Reel_Part) e ideologia do prefeito (Ideol_Pref), considerando-se 5% de significância, conforme pode ser verificado por meio dos resultados apresentados na tabela a seguir.

Tabela 8 – IFDM_Saude

Variável	Coefficiente	Erro padrão	Estatística t	Prob.
C	0,687728	0,001734	396,6813	0,0000
Reel	0,004322	0,001733	2,494093	0,0126
Reel_Part	0,002699	0,001952	1,382301	0,1669
Ideol_Pref	0,001341	0,001746	0,768129	0,4424
Ideol_Cam	0,010098	0,001771	5,703040	0,0000
Pref_Gov	-0,009292	0,001831	-5,074511	0,0000
Pref_Pres	0,008392	0,003045	2,756216	0,0059
Inst_Pref	0,005067	0,001764	2,872288	0,0041
Sexo	0,012930	0,002838	4,555451	0,0000
Teste de Hausman				
	Estatística	Graus de Liberdade		P-Valor
	196,637377	8		0,0000
Estatísticas				
R ²	0,859705			
R ² Ajustado	0,789403			
Estatística - F	12,22879			
Durbin - Watson	2,176481			

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da pesquisa.

A variável reeleição do candidato (Reel) apresentou relação positiva com o IFDM_Saude, de modo que quando ocorre a recondução do prefeito para o cargo o indicador da saúde municipal eleva-se em 0,0043. Não tendo sido constatada

significância estatística quando da análise da variável referente à reeleição do partido (Reel_Part). Fazendo-se um paralelo com a dimensão de educação destaca-se que a manutenção do partido apresentou-se como um fator relevante para o desenvolvimento das políticas educacionais, não possuindo a mesma relevância para a determinação das políticas de saúde municipal.

A ideologia mostrou-se significativa somente na análise da câmara dos vereadores (Ideol_Cam). Dado que o poder legislativo seja majoritariamente de esquerda o indicador de saúde do município eleva-se em 0,0101. Ressaltando-se que conforme exposto no referencial teórico a ideologia de esquerda no executivo promove um governo com tendência a gastar mais recursos públicos, mas na presente pesquisa das quatro dimensões municipais analisadas, somente foi possível constatar uma relação positiva entre tal linha política e a melhoria das condições municipais no segmento educação.

Não sendo possível creditar ao aumento de gastos promovidos pelos governos esquerdistas a melhoria das condições de saúde básica da população. Importante ressaltar que o posicionamento da câmara mostrou-se um fator relevante para a análise da evolução do desenvolvimento apresentado pelos municípios, possuindo significância estatística em todos os modelos analisados neste estudo.

O comportamento das variáveis de alinhamento partidário dentro do poder executivo respeitou o mesmo padrão estabelecido nos modelos anteriores. Destacando-se que se o prefeito e o governador pertencerem ao mesmo partido político o IFDM - Saúde reduz em 0,0093. Sendo um fato que deve ser mais bem estudado tendo em vista que até mesmo no texto constitucional (art. 30) consta expressamente que os estados colaboram técnica e financeiramente na promoção da saúde e educação básica, e pelo contrário foi constatado em todos os modelos que tal variável é negativamente relacionada com o desenvolvimento das políticas públicas municipais. Já a relação estabelecida entre a prefeitura e a união foi positiva confirmando a hipótese inicial.

Cabendo ressaltar finalmente que as variáveis relativas ao gestor apresentaram relação positiva com o IFDM_Saude. Sendo que o fato de ter sido eleita uma prefeita eleva o indicador de saúde em 0,0129.

5 CONCLUSÕES

O presente trabalho objetivou identificar a relação dos incentivos eleitorais no desenvolvimento dos municípios brasileiros, utilizando-se para tanto de testes econométricos com dados em painel. O escopo da pesquisa consistiu no estudo de uma amostra de 5013 municípios brasileiros, nas gestões municipais eleitas em 2004, 2008 e 2012.

Tendo em vista a falta de referencial teórico que analise o desenvolvimento municipal a partir dos resultados das eleições, utilizou-se como base para a construção do modelo, principalmente, estudos relativos à responsabilidade fiscal e aos gastos públicos. Relacionando o desenvolvimento apresentado pelo município com perspectivas eleitorais já estudadas sob o prisma do endividamento público e do controle orçamentário.

Destacando-se a partir das estatísticas descritivas dos dados analisados um relativo equilíbrio entre as ideologias de esquerda e direita, seja no executivo ou no legislativo. Como também, constatou-se a existência de renovação na gestão local, tendo em vista a reeleição ocorrer em menos de um terço dos pleitos considerados. Ademais, ressalta-se uma participação feminina na gestão municipal quase que irrisória, sendo este um ponto fundamental a ser trabalhado na política nacional.

Foram estimados quatro modelos econométricos, considerando-se para tanto as dimensões de: emprego e renda, educação, e saúde; as quais são analisadas em indicadores individuais e também compõem um índice geral que avalia o município. Cabendo destacar entre os resultados do estudo a não comprovação de que o aumento dos gastos públicos promovidos pelos governos de esquerda, conforme indica o referencial teórico, serem convertidos em melhores indicadores de desenvolvimento municipal, tendo em vista que a ideologia de esquerda só apresenta significância estatística no desenvolvimento das políticas educacionais, representando um indicativo de que os desembolsos promovidos pelos municípios não representem necessariamente a oferta de serviços públicos a população. Sendo necessário avaliar a real eficiência dos gastos públicos.

Quanto à perspectiva da possibilidade de reeleição constatou-se uma relação positiva entre as variáveis e o desenvolvimento das políticas municipais. Sendo necessária nesta perspectiva análises mais profundas para indicar se o

aumento de gastos ocorridos¹² devido à reeleição são inteiramente convertido em melhores serviços à população, ou se ocorrem perdas de eficiência na gestão governamental.

Ressalta-se, também, que a hipótese inicial relativa ao alinhamento partidário entre o poder executivo municipal e estadual não foi confirmada, muito pelo contrário, encontrou-se uma relação negativa desta variável com os indicadores de desenvolvimento. Levantando a questão de como o fato de o prefeito e o governador pertencerem ao mesmo partido político possa prejudicar o desenvolvimento das gestões locais, sendo necessários estudos futuros que promovam aprofundamento na questão das inter-relações administrativas entre as diversas esferas governamentais.

Destaca-se que este trabalho centrou-se em identificar a relação estabelecida entre os incentivos promovidos pelas variáveis eleitorais com a efetiva melhoria da condição de vida nos municípios, não tendo sido analisado em profundidade questões relativas ao impacto do equilíbrio fiscal dos municípios com o desenvolvimento das políticas públicas e também as relações existentes entre os poderes públicos.

Para suprir as limitações do presente estudo podem-se apontar como possíveis linhas de estudos futuros a análise de como os incrementos de gastos públicos impactam a real prestação de serviços a população e como a dinâmica de interação entre os diversos poderes e instâncias federais é capaz de potencializar as políticas públicas. Sendo fundamental em pesquisas futuras a análise mais detalhada da participação do poder legislativo na conformação da ação Estatal, e como também, os determinantes das relações que se formam entre as três esferas do poder executivo.

¹² Conforme indicado por Oliveira (2014).

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Alberto. Amnésia eleitoral: em quem você votou para deputado em 2002? E em 1998? Em Gláucio Ary, Dillon Soares e Lúcio R. Rennó (orgs.). Reforma política: lições da história recente. Rio de Janeiro, Ed. FGV, p. 34-46, 2006.

ARRETCHE, Marta T. S. Tendências no estudo sobre avaliação. In: RICO, Elizabeth Melo (Org.). Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate. São Paulo: Cortez, 1999 – 2 ed. p. 29-39.

ARVATE, Paulo Roberto; AVELINO, George; LUCINDA, Claudio Ribeiro. Existe influência da ideologia sobre o resultado fiscal dos governos brasileiros? Estudos Econômicos, São Paulo, v. 38(4), p. 789-814, out/dez de 2008.

BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Organização do Estado. In: MENDES, Gilmar Ferreira. Curso de Direito Constitucional. São Paulo: Saraiva, 2013 – 8 ed. p. 779-809.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988, atualizada até a Emenda Constitucional nº 91, de 18 de fevereiro de 2016. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acessado em: 27 de julho de 2016.

BREMAEKER, François E. J. de. Despesas municipais com as funções de competência da União e dos Estados em 2002. IBAM/APMC/NAPI/IBAMCO. Rio de Janeiro: 2003.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Instituições, bom estado e Reforma da Gestão Pública. In: BIDERMAN, Ciro; ARVATE, Paulo Roberto (Org.). Economia do Setor Público no Brasil. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. p. 3-15.

BORSANI, Hugo. Relações entre política e economia: Teoria da Escolha Pública. In: BIDERMAN, Ciro; ARVATE, Paulo Roberto (Org.). Economia do Setor Público no Brasil. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. p. 103-125.

CARNEIRO, Leandro Piquet; ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Definindo a arena política local: sistemas partidários municipais na federação brasileira. Dados, v. 51, n. 2, p. 403-432, Rio de Janeiro, 2008.

CUNHA, Carla Giane Soares da. Avaliação de políticas e programas governamentais: tendências recentes e experiências no Brasil. Trabalho elaborado durante o curso “The theory and operation of a modern economy”, ministrado na George Washington University, no âmbito do Programa Minerva, em 2006. Disponível em: <<http://www.ufpa.br/epdir/images/docs/paper06.pdf>>. Acessado em 19 de julho de 2016.

DRAIBE, Sônia Miriam. Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. In: BARREIRA, Maria Cecília Roxo; CARVALHO, Maria do Carmo Brant (Org.). Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001. 224 p.

DUARTE, Patrícia C.; LAMOUNIER, Wagner M.; TAKAMATSU, Renata T. Modelos econométricos para dados em painel: aspectos teóricos e exemplos de aplicação à pesquisa em contabilidade e finanças. In: Congresso USP de Controladoria e Contabilidade, 7.; Congresso USP de iniciação científica em Contabilidade, 4. 2007. São Paulo. p. 1-15.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Administração pública e políticas públicas. Revista de Administração Pública – RAP. Rio de Janeiro, vol. 45, núm. 3, maio-junho 2011. p. 813-836.

FERNANDEZ, Angela Carballido; DUARTE, Janete. Federalismo e Transferências Obrigatórias: uma discussão prospectiva sobre a distribuição do Fundo de Participação dos Estados – FPE. Ministério da Fazenda, Secretária do Tesouro Nacional. 2012. Disponível em: <<http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/textos%5Fdiscussao/>>. Acessado em 01 de agosto de 2016.

FIRJAN, Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro. Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal – IFDM. Disponível em: <http://www.firjan.com.br/ifdm/>. Acessado em 17 de outubro de 2010.

GUEDES, Kelly Pereira; GASPARINI, Carlos Eduardo. Descentralização fiscal e tamanho do governo no Brasil. Revista Economia Aplicada, vol. 11, nº 2. Ribeirão Preto. Abril/Junho 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1413-80502007000200007&script=sci_arttext&tlng=eIn>. Acessado em 09 de agosto de 2016.

HOROCHOVSKI, Rodrigo Rossi; MEIRELLES, Giselle. Problematizando o conceito de empoderamento. Seminário Nacional Movimentos Sociais, Participação e Democracia, v. 2, p. 485-506, 2007.

MASSARDI, Wellington de Oliveira; ABRANTES, Luiz Antônio. Dependência dos municípios de Minas Gerais em Relação ao Fundo de Participação dos Municípios. Revista de Gestão, Finanças e Contabilidade, UNEB, Salvador, BA, v. 6, n.1, p. 173-187, jan./abr., 2016.

MATIAS-PEREIRA, José. Curso de Planejamento Governamental: foco nas Políticas Públicas e nos Indicadores Sociais. São Paulo: Atlas, 2012.

MELO, Marcus André. As sete vidas da agenda pública brasileira. In: RICO, Elizabeth Melo (Org.). Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate. São Paulo: Cortez, 1999 – 2 ed. p. 11-28.

MELO, Marcus André. Crise federativa, guerra fiscal e “hobbesianismo municipal” efeitos perversos da descentralização? São Paulo em Perspectiva, São Paulo, v. 10, n.3, p. 11-20,1996.

MENDES, Marcos. Federalismo fiscal. In: BIDERMAN, Ciro; ARVATE, Paulo Roberto (Org.). Economia do Setor Público no Brasil. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. p. 421-461.

MILL, John Stuart. Considerações sobre o governo representativo. São Paulo: IBRASA, 1964.

NETO, Manoel Valente Figueiredo. Desenvolvimento e responsabilidade das políticas públicas no Estado constitucional. Revista Espaço Acadêmico. 2016. Disponível em: <<http://eduem.uem.br/ojs/index.php/EspacoAcademico/article/view/28428/16380>>. Acessado em 03 de agosto de 2016.

OLIVEIRA, Fabiana Helcias. Os determinantes do endividamento público dos municípios do Estado do Ceará: uma análise econométrica. Dissertação (Mestrado profissional) – Curso de Pós-graduação em Economia, CAEN, Universidade Federal do Ceará. 2014. p. 55.

REZENDE, Flávio da Cunha. Fatores Políticos e Institucionais nas Teorias Contemporâneas sobre a Expansão dos Gastos Públicos. Revista de Economia Política, vol. 26, nº 2 (102). p. 274-289. abril-junho 2006.

ROSS, Stephen A., et. al. Fundamentos de Administração Financeira. São Paulo: MCGraw-Hill – 9ª edição. 2010.

SARAVIA, E. Introdução à teoria da política pública. IN: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, E. Políticas Públicas, coletânea. Volume 1. Brasília: ENAP, 2006. p. 21-42. Disponível em: http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/handle/1/1254/cppv1_0101_saravia.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acessado em: 03 de agosto de 2016.

SECCHI, Leonardo. Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2015.

SILVEIRA, Georgeana Amaral Maciel. A economia política de gastos públicos municipais no Brasil. Dissertação (Mestrado em Economia) – Curso de Pós-graduação em Economia, CAEN, Universidade Federal do Ceará. 2010. p. 34.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. Sociologias [online]. 2006, n.16, pp.20-45. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-45222006000200003>. Acessado em 31 de julho de 2016.

VASCONCELOS, Rafael Divino de; FERREIRA JUNIOR, Sílvio; NOGUEIRA JUNIOR, Reginaldo Pindo. A dinâmica da execução orçamentária federal do Brasil sob a ótica dos ciclos políticos eleitorais, 1985-2010. *Revista Economia Aplicada*. 2013, vol. 17, n.3, p. 325-354.

APÊNDICE A

O índice de desenvolvimento municipal elaborado pela Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (IFDM) é um indicador que possui como um de seus principais objetivos o acompanhamento anual da evolução do desenvolvimento sociocultural dos municípios brasileiros. Com série histórica abrangendo o período de 2005 a 2015, mas cabendo destacar que em 2014 não houve a publicação do índice. Neste ano o indicador passou por uma revisão metodológica e sua base de dados foi recalculada para utilizar 2013 como ano base.

Os indicadores acompanham três áreas básicas: emprego e renda, educação, saúde. Dimensões as quais compõem também um indicador geral de cada um dos municípios brasileiros. Nos quadros abaixo são detalhados os componentes dos índices de desenvolvimento da FIRJAN¹³.

Quadro 3 – Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal - Saúde

IFDM - Saúde				
Atenção Básica				
Variáveis	Mínimo de 7 consultas pré-natal por nascido vivo (%)	Taxa de óbito de menores de 5 anos por causas evitáveis	Óbito de causas mal definidas	Internações Evitáveis por Atenção Básica
Pesos	25%	25%	25%	25%

Fonte: FIRJAN

O IFDM – Saúde possui como objetivo o acompanhamento da saúde básica, possuindo em sua formulação indicadores cujo controle é de competência municipal. Segue abaixo uma breve explanação dos componentes do índice.

- i) Mínimo de 7 consultas pré-natal por nascido vivo: percentual de gestantes com mais de seis consultas pré-natal, mede o grau de cobertura do atendimento pré-natal nos serviços de saúde do município;
- ii) Taxa de óbito de menores de 5 anos por causas evitáveis: constitui indicador indireto da qualidade da atenção básica à saúde, do qual pode derivar medidas de resultado ou de impacto sobre a ação pública, como por exemplo, saneamento e campanhas de vacinação;
- iii) Óbito de causas mal definidas: a proporção de mortes por causas mal definidas permite inferir a qualidade da atenção básica, que, em geral, caminha, na mesma direção da qualidade no preenchimento das declarações de óbito;
- iv) Internações evitáveis por atenção básica: acompanha as internações hospitalares que poderiam ter sido evitadas caso os serviços de atenção básica de saúde tivessem sido efetivos, tendo em vista que é uma medida mais efetiva para a promoção da saúde pública e com menor custo para a administração pública.

¹³ Para maiores referências consultar <http://www.firjan.com.br/ifdm/>

Quadro 4 – Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal – Educação

IFDM - Educação						
	Ensino Infantil		Ensino Fundamental			
Variáveis	Atendimento Educação Infantil	Distorção Idade Série (1-tx)	% Docentes com Curso Superior	Média de Horas-Aula Diárias	Taxa de Abandono (1-tx)	Média IDEB
Pesos	20%	10%	15%	15%	15%	25%

Fonte: FIRJAN

O IFDM – Educação tem como objetivo monitorar a educação básica por meio de indicadores do ensino infantil e fundamental, considerando tanto a dimensão da oferta dos serviços educacionais como a qualidade destes. Sendo composto por seis indicadores:

- i) Atendimento educação infantil: percentual de matrículas em creches e pré-escolas em relação ao total de crianças de 0 a 5 anos;
- ii) Distorção idade série: expressa o percentual de alunos com idade superior à idade recomendada para a série que está cursando;
- iii) % docentes com curso superior: mensura a qualificação dos professores;
- iv) Média de horas-aula diárias: indicador de qualidade do ensino, o qual busca acompanhar a oferta de instituições em tempo integral;
- v) Taxa de Abandono: observa se os alunos matriculados no ensino fundamental permanecem na escola durante todo ano letivo;
- vi) Média IDEB: o índice de desenvolvimento da educação básica (IDEB) é o principal indicador de desempenho da educação básica no Brasil.

Quadro 5 – Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal – Emprego & Renda

IFDM - Emprego&Renda						
Emprego (50%)						
Variáveis	Crescimento Real no Ano	Ordenação Crescimento Negativo Ano	Crescimento Real no Triênio	Ordenação Crescimento Negativo Triênio	Formalização do mercado de trabalho local	
Pesos	10%		10%		30%	
Renda (50%)						
Variáveis	Crescimento Real no Ano	Ordenação Crescimento Negativo Ano	Crescimento Real no Triênio	Ordenação Crescimento Negativo Triênio	Massa Salarial	Gini da Renda
Pesos	10%		10%		15%	15%

Fonte: FIRJAN

O IFDM – Emprego & Renda é composto por dois aspectos igualmente ponderados em sua formulação: a dimensão Emprego que avalia a geração de emprego formal e a capacidade de absorção da mão-de-obra local; e a perspectiva Renda que acompanha a geração de rendimentos e sua distribuição no mercado de trabalho do município.

A dimensão Emprego é formada pelas taxas de crescimento do emprego formal no ano base e também no último triênio, compondo ainda o índice o grau de formalização do mercado de trabalho local, o qual é determinado pela relação entre o estoque de trabalhadores com carteira assinada e a população em idade ativa do município.

E a perspectiva renda é composta pelas taxas de crescimento da renda média no ano de referencia e no último triênio deste, destacando-se ainda a massa salarial que mensura a relevância econômica do município, como também, o gini da renda, o qual acompanha a concentração de renda das vagas formais de trabalho no mercado local.

Sendo que o índice geral de desenvolvimento do município é formado a partir de uma média destas três perspectivas acompanhando de forma global a evolução das condições socioeconômicas da localidade. De forma geral pode-se representar o IFDM – Geral conforme o quadro abaixo.

Quadro 6 – Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal – Geral

IFDM Geral		
Emprego&Renda	Educação	Saúde
Geração de emprego formal	Matrículas na educação infantil	Número de consultas pré-natal
Absorção da mão de obra local	Abandono no ensino fundamental	Óbitos por causas mal-definidas
Geração de Renda formal	Distorção idade-série no ensino fundamental	Óbitos infantis por causas evitáveis
Salários médios do emprego formal	Docentes com ensino superior no ensino fundamental	Internação sensível à atenção básica
Desigualdade	Resultado do IDEB no ensino fundamental	

Fonte: Ministério do Trabalho e Emprego

Fonte: Ministério da Educação

Fonte: Ministério da Saúde

Fonte: FIRJAN

Desta forma, salienta-se que os indicadores de desenvolvimento da FIRJAN buscam realizar um apanhado da situação geral apresentada pelo município considerando diversas competências que são desenvolvidas diretamente pelos governos locais.