

003

ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS

SESSÕES TEMÁTICAS



III ENEPCP ANAIS

MESMAS REGRAS, RESULTADOS DIFERENTES: FATORES QUE INFLUENCIAM A DECISÃO DO GASTO PÚBLICO NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS

Maria Tereza Blanco Strohschoen (UFRGS)

Lidia Nicole dos Santos Ten Cate (UFRGS)

INTRODUÇÃO

O propósito do estudo consiste em analisar possíveis causas do desempenho distinto dos municípios brasileiros em relação a sua política orçamentária, no que se refere ao gasto social. A partir da ideia de “mesmas regras” suscita-se a discussão sobre como os entes federados, assentados na mesma constituinte federal, e, portanto, expostos as mesmas legislações de regulação dos gastos - a exemplo da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 04/05/2000) - apresentam amplitude de realidades e desempenhos diferenciados em relação à execução orçamentária, o que se configura na ideia de “resultados diferentes” disposto no título. A partir do exposto, surge o questionamento direcionador, analisando, a partir disso, fatores com possível influência no comportamento fiscal, marcados por diferenças que se apresentam no conjunto de municípios brasileiros. Os fatores elencados são agrupados nos seguintes eixos: institucional, participativo e eleitoral. O período analisado abrange os gastos municipais em Saúde e Educação de 2006 a 2018, sendo essa linha temporal dividida em dois blocos: 2006 a 2014 e 2015 a 2018.

A análise da temática, no âmbito das dinâmicas institucionais dos municípios brasileiros, é justificada pelo entendimento dos municípios como entes federados, com autonomia administrativa e responsabilidade de implementar políticas sumariamente importantes, tais como educação infantil e atenção primária à saúde; no entanto, os estudos que se debruçam sobre a temática não focalizam a amplitude de realidades que se coloca no território brasileiro. Para além disso, os gastos públicos são fatores condicionantes da criação e manutenção de políticas públicas e são fenômenos que tem sido pouco relacionado às demais dimensões de políticas e às características dos respectivos entes. Dessa forma, o estudo busca compreender os condicionantes de seu comportamento, sem desconsiderar o contexto institucional, eleitoral e participativo.

Além da presente introdução, que contém de forma sucinta a problemática da pesquisa, o artigo está dividido da seguinte forma. No capítulo 2 é realizada a associação entre o debate acerca de gasto público e a literatura de Políticas Públicas, revisitando estudos sobre *Welfare State* e outros que buscam explicar a expansão dos gastos públicos, e identificando as lacunas que motivaram o desenvolvimento da pesquisa. Após, sob a ideia de “mesmas regras”, a dinâmica orçamentária brasileira é contextualizada, seguida do recorte do gasto público no trabalho. No capítulo 3 é apresentada a metodologia do estudo, bem como os resultados encontrados, discutindo-os à luz da literatura. Por fim, os achados são debatidos em formato de considerações finais, buscando apresentar qual a contribuição do estudo para o campo de públicas.

GASTO PÚBLICO: EXPLICAÇÕES, DINÂMICAS E LACUNAS

O presente trabalho irá analisar o gasto público, especificamente o gasto social que materializa as políticas sociais existentes no país, com recorte para o gasto das funções de Saúde e Educação, baseado na definição de política social que:

é entendida como a ação do Estado, gerida pelos governos, para atender às demandas e necessidades coletivas. Constitui um produto institucional que provê benefícios e serviços sociais, financiados pelo Estado e regulados administrativamente. Diferencia-se da política econômica por visar à coesão social e à melhoria das condições de vida de indivíduos e grupos; e divide-se em setores também classificados como sociais: saúde, educação, habitação, previdência, assistência social, emprego, dentro outros. [...] É por meio desses serviços que a política social presta atendimentos – que podem ser universais ou seletivos, dependendo do regime de bem-estar em vigência – nos seus diferentes setores e nos três níveis de governo (PEREIRA, 2016, p. 204).

Para Laswell (1936), políticas públicas são o Estado em ação. As ações do Estado, e, portanto, a implementação de políticas públicas, estão presentes em diversos setores, em maior e menor grau, variando a partir do tipo de *Welfare State* vigente em cada país. Elas dependem basicamente da alocação de recursos públicos por meio de gasto público; entretanto, conforme Przeworski (1995, p.67) em economias capitalistas o Estado “não pode comandar a alocação de recursos, uma vez que as decisões de alocação permanecem como prerrogativas privadas”. Isto limita o poder de decisão dos Estados modernos à responsabilidade da política fiscal, materializadas na receita e despesa dos entes, ou seja, nas dimensões de arrecadação e gasto que somadas representam a execução orçamentária.

O crescimento dos gastos públicos foi marcado principalmente pela ascensão dos regimes de *Welfare State*, e a explicação de seu desenvolvimento em economias de capitalismo avançado foi dominada principalmente por duas abordagens: uma estruturalista e outra institucionalista (ESPING-ANDERSEN, 1991). A primeira, a partir da lógica da teoria dos sistemas, abarca explicações que o *Welfare State* seria uma condição para reprodução da sociedade e da economia, como uma resposta à industrialização que rompe com as instituições formais tradicionais, que também seria possibilitado pelo surgimento da burocracia moderna. Já a segunda conta com diversas variantes; uma delas explica que o desenvolvimento do *Welfare State* ocorre mais facilmente em economias pequenas e abertas, uma vez que essas são mais influenciáveis pelos mercados internacionais; outra afirma que quanto mais democracia maior a probabilidade de desenvolver *Welfare State*, dada a competição dos partidos pelo eleitor médio. O autor então desenvolve uma reconceituação do que é *Welfare State*, incorporando a ideia que para explicar a evolução e o futuro do fenômeno é necessário compreender como ocorrem as coalizões de classe, e não apenas as garantias e o montante de gasto social. A partir disso, categoriza três tipos de regimes: liberal, no qual predomina a assistência as camadas mais baixas da população, e não diminui a dependência em relação ao mercado; corporativista, conhecido por ser um modelo conservador, com a intervenção estatal ocorrendo apenas quando a capacidade da família de prover não é alcançada; por fim, social-democrata, que conta com os princípios do universalismo e da desmercadorização dos direitos sociais, buscando igualdade com os melhores padrões de qualidade.

Para além dos tipos de regime de *Welfare State*, o debate sobre o comportamento fiscal dos governos pode ser associado a outros elementos, dado que a variação do tamanho dos gastos públicos pode ser considerada um dos fenômenos mais marcantes das sociedades contemporâneas (REZENDE, 2016). Para compreender como e através de quais fatores e mecanismos causais ocorre a expansão dos gastos públicos, Rezende (2016) revisitou as principais teorias contemporâneas que buscam explicar esse acontecimento, separando-as em três grupos, a partir das respectivas hipóteses explicativas: mecanismos estruturais, mecanismos institucionais e fatores exógenos. No primeiro grupo, dos mecanismos estruturais, tem destaque: a Lei de Wagner, que indica que o incremento do gasto acontece como uma resposta à industrialização; a Teoria da Escolha Pública, na qual a burocracia age como maximizadora do orçamento ampliando os gastos; e a Teoria do Eleitor Mediano, em que o aumento dos gastos ocorre quando a renda do eleitor mediano for menor que a renda média dos eleitores.

Os mecanismos institucionais referem-se aos modelos de Ilusão Fiscal, que argumenta que o maior peso da tributação indireta permite incremento do gasto; a ideia de que a competição política afeta o perfil dos eleitos, suas motivações e estratégias, criando incentivos para que os legisladores adotem estratégias para elevar o gasto público até que os benefícios sejam compatíveis com os custos políticos, bem como que a expansão do *accountability* apresentando uma conexão positiva com a expansão do gasto, isto é, que a participação dos governos locais nas decisões públicas e no controle sobre políticas públicas podem resultar em incremento do gasto público; outro mecanismo causal desse grupo é a descentralização, a partir da noção que a maior fragmentação leva a pressões orçamentárias; também há o entendimento de trajetória de dependência, no qual a expansão de gastos públicos depende de um legado de escolhas e decisões passadas de incremento, dado os altos custos de reversão de política e os compromissos já assumidos; o entendimento que o tipo de sistema eleitoral interfere no comportamento fiscal também é apresentado, com sistemas proporcionais contando com a expansão dos gastos com transferências e sistemas majoritários pela via do gasto em bens públicos; por fim, ainda é apresentado o mecanismo explicativo dos pontos de veto, pontuando que a menor distância entre eles pode prover mudanças nos gastos públicos.

O terceiro grupo refere-se aos fatores exógenos, apresentando a desindustrialização como expansão de riscos e maior pressão da intervenção estatal; a globalização/abertura econômica como fator que exige maior intervenção do Estado para redução de riscos; e as mudanças demográficas, tais como o aumento da expectativa de vida, que acarreta em maior gasto previdenciário. A variedade de teorias e modelos analíticos para explicar a ação fiscal do Estado dá ênfase à problemática do presente trabalho: o desafio de pensar gasto público para os municípios brasileiros a partir do mesmo contexto constitucional, e, ao mesmo tempo, da heterogeneidade das realidades dos entes federados.

Outra clássica definição de políticas públicas é desenvolvida por Dye (1972). Para ele, políticas públicas envolvem “*what governments do, why they do it, and what difference it makes*” (DYE, 1972, p.1) e abarcam desde o conteúdo da política pública até a análise dos efeitos dos arranjos institucionais e das políticas para o sistema político e para a sociedade. Por isso, o autor argumenta que a análise de políticas envolve três eixos importantes: *environment, political system e public policy*. Essa perspectiva contribui para o debate sobre políticas públicas e gasto público, na medida em que demonstra que explicar a associação desses fenômenos (gasto social e políticas públicas) a partir de um único elemento – industrialização, eleitor mediano, burocracia, etc. – é insuficiente.

Assim, as duas concepções supracitadas contribuem para o entendimento da complexidade da análise de políticas, que exige a compreensão das ações do Estado não como um bloco único, mas como um fenômeno multifacetado, refletido e influenciado em e por múltiplas dimensões. Além disso, as diferentes realidades dos municípios brasileiros – de tempo de criação, de porte populacional, de disponibilidade de recursos, de localização geográfica, dentre outros – também requerem escopos mais sofisticados para compreensão dos processos institucionais que geram resultados para a população. Observando a variedade de fatores envolvidos, já enunciados por Dye, procurou-se revisitar literatura que pretende explicar as relações entre instituições políticas/gasto social/redistribuição: voto econômico (Downs, 1957), que relaciona a expansão do gasto à disputa por votos, onde na busca por maximização de apoio às margens de gasto podem ser ampliadas; *power resources theory* (Esping-Andersen, 1991), que propõe a ideia de que a distribuição do poder entre as classes principais é, de certa forma, responsável pelos sucessos e pelo fracasso de várias ideologias políticas e, portanto, da preferência por alocação de gasto público; modernização (Boix, 2015), que prevê forte associação entre estabilidade democrática e renda per capita, sendo o incremento do gasto público resultado de maior modernização; desempenho institucional (Rothstein, 2011), no qual o desempenho da organização burocrática influencia nas habilidades do Estado de executar gastos públicos e, portanto, de implementar políticas.

Se para compreender a ação do Estado se faz importante o levantamento dos mecanismos causais sobre seu comportamento fiscal, também se mostra imprescindível contextualizar as regras do jogo (*polity*), isto é, a dinâmica orçamentária que os municípios brasileiros devem seguir para execução do gasto público, entendendo que as mesmas condicionam o comportamento dos entes federados - aqui referidas na ideia de “mesmas regras” disposta no título. A Constituição Cidadã promulgada em 1988 conferiu autonomia política, administrativa e fiscal aos municípios brasileiros, que passaram a ser regidos por leis orgânicas próprias, com prerrogativas para implementar políticas públicas e não apenas executar de forma descentralizada políticas formuladas em nível federal. Além disso, a carta permitiu o incremento de receitas fiscais via cobrança de impostos próprios (o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISSQN, Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis – ITBI e o Imposto Predial Territorial Urbano – IPTU) e, a partir da constitucionalização de diversos direitos, a maior intervenção do Estado e vinculação de gastos públicos foi exigida.

Ainda no âmbito de políticas sociais, a Carta Constitucional traz avanços como a legitimação da erradicação da pobreza, ação que também faz parte dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Organização das Nações Unidas (ONU). Os ODS são uma agenda mundial discutida em algumas conferências, incluindo a Rio +20, e adotada durante a Cúpula das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento sustentável em 2015, sendo composta por dezessete objetivos e cento e sessenta e nove metas para 2030. Dado o envolvimento do Brasil nas discussões torna-se relevante entender a dimensão das propostas elencadas, dentre os objetivos as áreas de gasto aqui analisadas, saúde e educação, aparecem tanto em objetivos exclusivos, ODS 3: “Assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todos, em todas as idades” e ODS 4: Assegurar a educação inclusiva e equitativa e de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todas e todos. A estratégia de realização dos objetivos é de articulação e colaboração, sendo assim as áreas analisadas são importantes em outros objetivos que tratam do enfrentamento da desigualdade, erradicação da pobreza, gestão de água e saneamento. As metas dentro de cada um dos objetivos deverão fazer parte dos instrumentos de planejamento dos países signatários, no Brasil isso deverá se refletir no planejamento de todos os seus entes para a melhoria de indicadores gerais. A institucionalização da agenda social em um âmbito extranacional gera compromissos e pressões exógenas ao desenvolvimento dessas áreas; dessa forma, há um comprometimento em melhorar o cenário que gera impactos sobre as relações internacionais do país.

No que se refere à execução orçamentária, a Constituição prevê que os entes federados devem responder a um ciclo orçamentário, composto pelo Plano Plurianual – PPA, desenvolvido no primeiro ano de cada governo eleito para intermediar a plataforma política eleita e os orçamentos anuais; pela Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, que especifica as metas e prioridades contidas no PPA para o ano seguinte; e pela Lei Orçamentária Anual – LOA, que define as receitas e despesas, alocando os recursos orçamentários nos programas e ações (SPGG-RS; UERGS, 2017). A contabilidade fiscal permite classificar receita e despesas a partir de diferentes categorias, sendo a classificação funcional o maior nível de agregação, que divide o gasto público em 28 rubricas. As despesas podem ser tanto obrigatórias – aquelas que os entes são constitucionalmente obrigados a investir determinado percentual de gasto em alguma área – como discricionárias – sendo aquelas que os entes têm a livre escolha de alocação.

Considerando a literatura revisada e as instituições orçamentárias brasileiras expostas, projetam-se questionamentos como: em que medida partidos de esquerda obtiveram maior êxito na implementação de gastos públicos? Qual o papel da arrecadação própria e das transferências intergovernamentais neste cenário? Em que medida municípios mais urbanizados possuem maior alocação de gasto social? Há um padrão entre o tamanho e o tipo de economia do ente federado e vinculação de gasto por parte do Estado? Maior competitividade eleitoral em municípios aumenta os gastos públicos?

Visando maior compreensão frente às questões expostas utilizou-se a lógica de eixos, que tem por intuito segmentar diferentes esferas da ação estatal com adaptações que viabilizassem a análise. As variáveis explicativas serão divididas em três, dado que possuem dinâmicas próprias e apresentam potencial de influência sobre o gasto a partir da perspectiva de diferentes autores, materializadas nos seguintes eixos: institucional, participativo e eleitoral. O primeiro eixo considera o componente institucional da administração direta municipal; em específico, é analisada a proporção de profissionais estatutários com nível de escolaridade superior e pós-graduação como fator capaz de incidir sob a execução orçamentária uma vez que a capacitação agrega qualidade ao desempenho institucional. O segundo eixo é composto pelo funcionamento da participação social, neste íterim serão utilizadas as atividades dos Conselhos Municipais de Saúde (CMS) e Conselhos Municipais de Educação (CME) para mensurar o potencial de influência sobre os gastos; considerando que órgãos de participação social estruturados ao longo do tempo e com números de reuniões expressivos tendem a se colocar de forma mais articulada diante das gestões, e, por conseguinte, aumentar a probabilidade de interferência na execução orçamentária. Já o terceiro se estabelece na dinâmica partidária e da disputa por cargos executivos no município, e considera fatores das eleições municipais que envolvam permanência partidária entre eleições e o percentual de votos obtidos ao ganhar a eleição. Ambos são indicativos da competitividade eleitoral e de acordo com Downs (1999) influenciam a dinâmica de gasto uma vez que na disputa por votos, onde se busca maximização do apoio político, podem se ampliar os recursos empregados.

METODOLOGIA E RESULTADOS

O tema da pesquisa são gastos públicos, destacando-se como objeto de pesquisa o gasto social liquidado em Saúde e Educação dos municípios brasileiros. Dessa maneira, a questão de pesquisa a ser investigada é quais fatores explicam o gasto público nos municípios brasileiros. Apesar do progresso em relação aos arranjos de governança e a análise comparada do funcionamento do ente municipal, pouco de fato se sabe sobre os fatores que condicionam os desempenhos dos governos municipais no Brasil (CAVALCANTE, 2013). Para dar conta dos múltiplos fatores brevemente enunciados associados à ação do Estado foi desenvolvido um banco de dados com informações políticas, demográficas, fiscais e socioeconômicas dos mais de 5,5 municípios brasileiros, disponibilizadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, via pesquisa de Informações Básicas Municipais – MUNIC e pelos resultados censitários, pela Secretaria do Tesouro Nacional, através da publicação Finanças do Brasil – FINBRA. O tipo de pesquisa é quase-experimental, uma vez que examina relações de causa e efeito, na qual são consideradas situações dadas naturalmente. Adota-se uma abordagem quantitativa, com uso de estatística descritiva e inferencial por meio do software *Statistical Package for the Social Sciences* (SPSS), utilizando os municípios brasileiros como unidade de análise.

A hipótese formulada considera a existência de uma relação direta entre a expansão dos gastos públicos municipais e o desenvolvimento dos eixos analisados. Por isso, são consideradas variáveis que permitam analisar os graus de influência de cada um dos eixos, e que, congregadas permitem um panorama geral dos fatores que influenciam a vinculação de gasto público no nível municipal. Os dados coletados foram divididos a partir dos três eixos de análise do presente estudo, elencados com base nas teorias revisadas, conforme pode ser conferido no quadro abaixo.¹

¹ Partidos considerados de esquerda na variável: PDT, PSB, PT e PCdoB.

Quadro 1 – Variáveis independentes			
Eixo	Variável	Anos	Fonte
Institucional	% de estatutários com nível superior e pós-graduação em relação ao total de funcionários da administração direta	2005; 2014	MUNIC (IBGE)
Participativo	Existência - CMS	Valores válidos para o período anterior de 2014 (ano de publicação)	MUNIC (IBGE)
	Existência – CME		
	Tempo de atuação – CMS		
	Tempo de atuação – CME		
	Número de reuniões nos últimos 12 meses - CMS		
	Número de reuniões nos últimos 12 meses - CME		
Eleitoral	Partido de esquerda ¹ ganhou a eleição	2000; 2004; 2008; 2012	TSE
	% dos votos válidos do prefeito eleito		
	Continuidade partidária (a partir de 2004)		
Controle	População	2010	Censo (IBGE)
	Índice de Gini	2010	Censo (IBGE)
	“Idade” do município	-	MUNIC (IBGE)

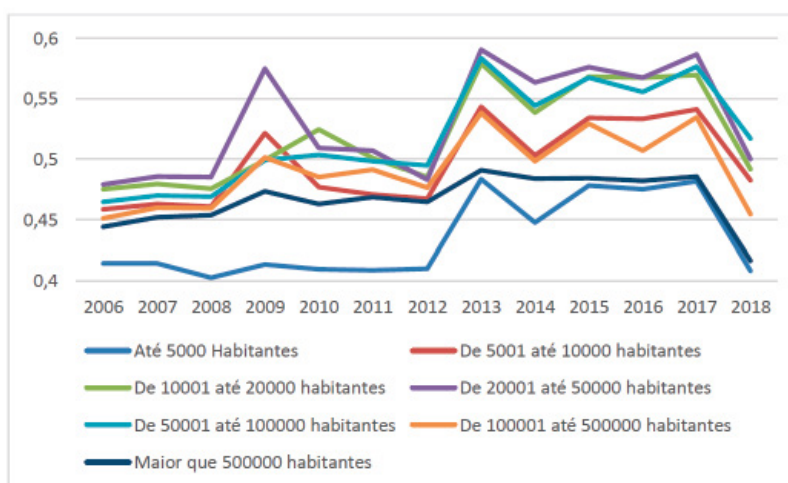
Fonte: elaboração das autoras.

Acerca do período de tempo utilizado no estudo para a variável dependente, são investigados gastos em dois blocos distintos: de 2006 a 2014 (bloco 1), e de 2015 a 2018 (bloco 2) – optou-se por dividir o período temporal em dois em razão da crise econômica vivenciada no país a partir de 2015, dado que um pior desempenho econômico diminuiu o incremento de arrecadação e, portanto, a disponibilidade de recursos a serem executados como gasto público.

Inicialmente é necessário que se avalie o comportamento dos gastos. Para tanto, o Gráfico 1 apresenta as médias das proporções de gastos nas funções Saúde e Educação no período analisado e desagregado pela escala populacional dos municípios.

Gráfico 1- Médias da proporção de gastos em Saúde e Educação 2006-2018 pela escala populacional dos municípios

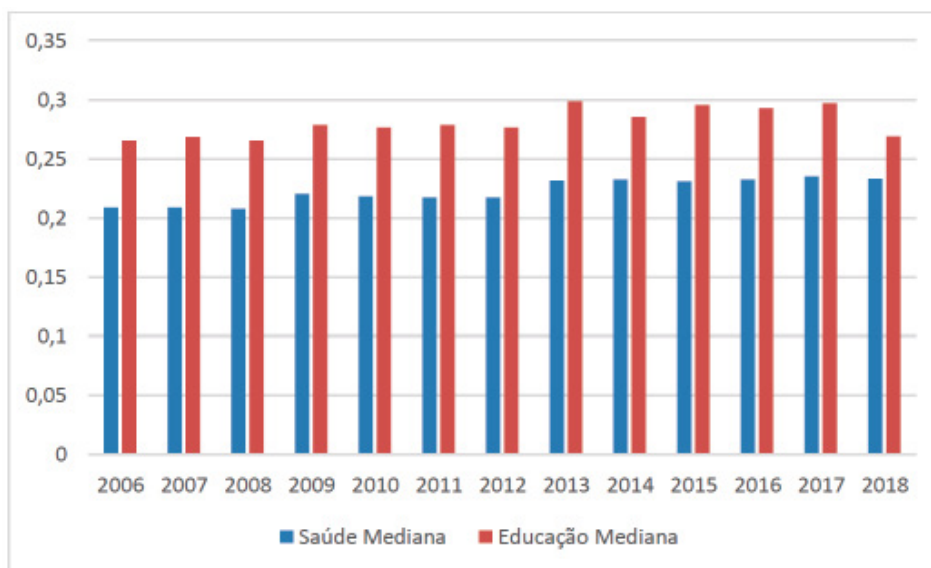
Fonte: elaboração das autoras.



Nele, pode-se verificar que os gastos não apresentam variação fora da faixa de 40% a 60% proporção do orçamento liquidado. Ainda, é possível observar que dentro do intervalo de pequena variação, os municípios com maior proporção de gastos são, em média, aqueles com população entre 10000 e 50000 mil habitantes; já os municípios localizados nos extremos de menor e maior população são aqueles com menores proporções do orçamento empregadas no gasto das funções analisadas. No que se refere aos blocos temporais de 2006 a 2014, o que chama atenção é que, em média, houve aumento em todas as faixas até 2012 onde todas apresentam valores mais baixos, e uma recuperação geral em 2013. Já no segundo bloco, 2015 a 2018, o que chama atenção é uma diminuição em todas as faixas no ano de 2018.

O Gráfico 2 apresenta as medianas de proporções para cada ano e função analisados no escopo do trabalho.

Gráfico 2- Medianas da proporção de Gastos em Saúde e Educação 2006-2018



Fonte: elaboração das autoras.

Fica nítido neste gráfico que a variação não apresenta grandes discrepâncias e se mantém com pequenas variações. Outro ponto visível é que a proporção de gasto com saúde é consideravelmente maior do que a despendida com educação, o que é contra intuitivo quando pensarmos os percentuais obrigatórios de gasto nessas funções, 25% para Educação e 15% para Saúde².

Em conjunto com as análises expostas nos gráficos anteriores foram realizadas medidas descritivas das variáveis. Além de proporcionar maior compreensão dos dados mensurados, essa etapa teve como objetivo demonstrar a distribuição dos gastos ao longo do tempo, de forma a viabilizar o uso das variáveis nos modelos de regressão que serão explicitados na sequência. A partir da metodologia exposta, foram rodados dois testes estatísticos diferentes para cada bloco de tempo analisado, buscando aferir da melhor forma possível a influência dos eixos institucional, participativo e eleitoral no gasto social. A variável dependente³ da regressão linear foi a proporção dos gastos em Saúde e Educação do total de gastos liquidados, e da regressão logística⁴ a mesma proporção recodificada em valores abaixo e acima da mediana. Primeiramente, os resultados serão apresentados comparando cada período temporal com ele mesmo, apontando a diferença da técnica utilizada; após, os blocos são comparados entre si.

O Quadro 2 sistematiza os resultados para o período de 2006 a 2014, apenas com as variáveis que foram significativas no modelo. É possível verificar que ambos os modelos têm um poder explicativo moderado para as Ciências Sociais (entre 15% e 18%), com a maioria das variáveis apresentando comportamento inverso ao aumento dos gastos sociais selecionados.

² Isso pode ter acontecido dado que as medidas não consideram a folha de pagamento.

³ Método de cálculo da variável dependente da regressão linear: primeiro, efetuou-se a soma de todos os gastos em saúde e educação para o período específico (2006-2014 ou 2015-2018); após, dividiu-se esse valor pela soma dos gastos totais liquidados do mesmo período, para, então, multiplicar por 100 para obter o resultado em termos percentuais.

⁴ Método de cálculo da variável dependente da regressão logística: a partir da variável dependente da regressão linear explicada na nota acima, foram obtidas as medidas descritivas da variável, dentre elas a mediana. A partir do valor da mediana, recodificou-se a variável, sendo 1 para os valores acima da mediana, isto é, os municípios com proporção de gasto em Saúde e Educação altos, e 0 para os valores abaixo da mediana, representando os entes com menores proporção de gasto em Saúde e Educação. Efetuou-se o mesmo cálculo para os dois períodos temporais.

⁵ Não significativas na regressão linear (bloco 1): partido de esquerda ganhou a eleição (2000, 2004), % dos votos válidos do prefeito eleito em 2000, tempo de atuação do CMS, existência do CMS, número de reuniões nos últimos 12 meses do CME.

⁶ Não significativas na regressão logística (bloco 1): partido de esquerda ganhou a eleição (2000, 2004) continuidade partidária em 2004, % dos votos válidos do prefeito eleito em 2000, tempo de atuação do CMS, existência do CMS, número de reuniões nos últimos 12 meses do CMS, existência do CME, população.

Quadro 2 – Resultados das regressões linear e logística para o bloco 1 (2006-2014)					
		Regressão linear ⁵ (R ² = 0,176)		Regressão logística ⁶ (Nagelkerke R Square = 0,157)	
Eixo	Variável	Beta	Sig.	Exp (B)	Sig.
Institucional	% de estatutários com nível superior e pós-graduação em relação ao total de funcionários da administração direta	-,152	,000	,777	,000
Participativo	Tempo de atuação – CME	-,170	,000	,955	,000
	Número de reuniões nos últimos 12 meses – CMS	-,088	,000	,974	,002
Eleitoral	% dos votos válidos do prefeito eleito (2004)	-,055	,001	,991	,012
	Continuidade partidária (2004)	-,034	,041	-	-
Controle	População	-,055	,002	-	-
	Índice de Gini	,280	,000	2,937	,000
	“Idade” do município	,134	,000	1,010	,000

Fonte: elaboração das autoras.

Em relação ao eixo institucional, na regressão linear vemos que para cada unidade de desvio padrão que cresce o percentual de estatutário com nível superior, a proporção de gasto social decresce, em média, 0,152 unidades. Já na logística, para cada percentual que cresce a proporção de estatutários com nível superior, a chance de o município apresentar gasto social acima da mediana decresce em média 22,3%.

Para o eixo participativo, a partir da regressão linear vemos que para cada unidade de desvio padrão que cresce o tempo de atuação do CME e o número de reunião do CMS nos últimos 12 meses, a proporção de gasto social decresce, em média e respectivamente, 0,170 e 0,088 unidades. Já na logística, para cada ano de atuação a mais do CME, a chance de o município apresentar gasto social acima da mediana decresce em média 4,5%; e para cada reunião do CME a mais nos últimos 12 meses, a chance de o município apresentar gasto social acima da mediana decresce em média 2,6%.

Acerca do eixo eleitoral, a regressão linear nos mostra que para cada unidade de desvio padrão que cresce o % de votos válidos do prefeito eleito no ano de 2004, a proporção do gasto social decresce, em média, 0,055 unidades; municípios em que houve continuidade partidária em 2004 apresentaram, em média, decréscimo de 0,034 unidades na proporção de gasto social. Com a regressão logística o comportamento se repete na variável dos votos válidos: para cada % de votos válidos do prefeito eleito no ano de 2004 maior, a chance de o município apresentar gasto social acima da mediana decresce, em média, 0,9%.

Todos os resultados foram restritos por variáveis de controle. Para cada unidade de desvio padrão que cresce a população, o gasto social decresce, em média, 0,055 unidades; para cada crescimento de unidade de desvio padrão do Índice de Gini e da “idade” do município, o gasto social cresce, em média e respectivamente, 0,280 e 0,134 unidades. Ainda, o Índice de Gini eleva em 2 vezes a chance de um município ter gasto social acima da mediana e a “idade” eleva em 1 vez - resultado que vai ao encontro da ideia de dependência de trajetória.

O Quadro 3 sistematiza os resultados para o período de 2015 a 2018, apenas com as variáveis que foram significativas no modelo. Novamente os modelos apresentaram poder explicativo moderado, entre 15% e 19%. De maneira geral, o comportamento das variáveis no período temporal de 2006-2014 se repetiu, com a diferença que outras variáveis se tornaram significativas para o modelo, especialmente do eixo eleitoral.

Quadro 3 – Resultados das regressões linear e logística para o bloco 2 (2015-2018)					
		Regressão linear ⁷		Regressão logística ⁸	
		(R ² = 0,185)		(Nagelkerke R Square = 0,158)	
Eixo	Variável	Beta	Sig.	Exp (B)	Sig.
Institucional	% de estatutários com nível superior e pós-graduação em relação ao total de funcionários da administração direta (2005)	-,168	,000	,737	,000
Participativo	Tempo de atuação – CME	-,143	,000	,971	,000
Eleitoral	Partido de esquerda ganhou a eleição (2000)	-,055	,003	-	-
	Partido de esquerda ganhou a eleição (2004)	-,058	,003	-	-
	Partido de esquerda ganhou a eleição (2008)	,042	,033	-	-
	Partido de esquerda ganhou a eleição (2012)	,043	,021	1,308	,006
	% dos votos válidos do prefeito eleito (2004)	-,037	,048	-	-
	% dos votos válidos do prefeito eleito (2012)	-,039	,032	-	-
	Continuidade partidária (2004)	-,050	,006	-	-
	Continuidade partidária (2008)	-,071	,000	,775	,007
	Continuidade partidária (2012)	-,076	,000	,710	,000
Controle	População	-,066	,000	1,000	,003
	Índice de Gini	,243	,000	2,373	,000
	“Idade” do município	,108	,000	1,011	,000

Fonte: elaboração das autoras.

No tocante ao eixo institucional, infere-se a partir da regressão linear que para cada unidade de desvio padrão que cresce o percentual de estatutário com nível superior, a proporção de gasto social decresce, em média, 0,168 unidades. Já na logística, para cada percentual que cresce a proporção de estatutários com nível superior, a chance de o município apresentar gasto social acima da mediana decresce em média 26,3%.

A respeito do eixo participativo, é possível analisar da regressão linear que para cada unidade de desvio padrão que cresce o tempo de atuação do CME, a proporção de gasto social decresce, em média e respectivamente, 0,143 unidades. A interpretação da regressão logística nos mostra um padrão parecido: para cada ano de atuação a mais do CME, a chance de o município apresentar gasto social acima da mediana decresce em média 2,9%.

⁷ Não significativas na regressão linear (bloco 2): % de estatutários (2014), % dos votos válidos do prefeito eleito (2000, 2008), número de reuniões nos últimos 12 meses do CMS, tempo de atuação do CMS, número de reuniões nos últimos 12 meses do CME.

⁸ Não significativas na regressão logística (bloco 2): % de estatutários (2014), partido de esquerda ganhou a eleição (2000, 2004, 2008), continuidade partidária (2004), % dos votos válidos do prefeito eleito em (2000, 2004, 2008, 2012). As variáveis de existência dos conselhos foram retiradas do modelo pelo software.

Quanto à regressão linear no eixo eleitoral, ela mostra que partidos de esquerda em 2000 e 2004 apresentam um decréscimo médio de 0,055 e 0,058 unidades (respectivamente) na proporção de gastos sociais do que municípios em que prefeitos dos demais partidos foram eleitos; para cada unidade de desvio padrão que cresce o % de votos válidos do prefeito em 2004 e 2012, a proporção de gasto social decresce, em média e respectivamente, 0,037 e 0,039 unidades; municípios em que houve continuidade partidária em 2004, 2008 e 2012 apresentaram, em média e respectivamente, decréscimo de 0,050; 0,071; 0,076 unidades. Na regressão logística, partido de esquerda vencer a eleição em 2012 elevou em 1 vez a chance de um município apresentar gasto social acima da mediana; a chance de um município que teve continuidade partidária em 2008 ter gasto social acima da mediana decresce, em média, 22,5% em relação aos municípios que não tiveram; já a chance de um município que teve continuidade partidária em 2012 ter gasto social acima da mediana decresce, em média, 29% em relação aos municípios que não tiveram.

Novamente, todos os resultados foram restritos por variáveis de controle. Para cada unidade de desvio padrão que cresce a população, o gasto social decresce, em média, 0,066 unidades; para cada crescimento de unidade de desvio padrão do Índice de Gini e da “idade” do município, o gasto social cresce, em média e respectivamente, 0,243 e 0,108 unidades. Ainda, o Índice de Gini eleva em 2 vezes a chance de um município ter gasto social acima da mediana e a população e a “idade” do município elevam em 1 vez – com a população apresentando comportamento diferente no gasto social em cada tipo de regressão.

Em suma, o comportamento do eixo institucional foi o que menos sofreu alteração entre os períodos temporais, apresentando relação negativa com o incremento do gasto social. Acerca do eixo participativo, esse sofreu alteração moderada entre os blocos temporais, com alterações específicas na variável de número de reuniões do CMS que perdeu a significância; ademais, a variável de tempo de atuação do CME não exibiu grandes alterações de valores – como visto esse eixo também ostentou padrão diferente do inicialmente previsto. No que se refere ao eixo eleitoral, esse foi o que apresentou mais transformações quando comparado aos outros blocos, e não só pelo fato de que mais variáveis foram incorporadas aos modelos para contemplar as eleições seguintes, mas porque as variáveis de ideologia partidária passaram a ter significância no bloco 2 (2015-2018). Para duas eleições representaram o esperado na hipótese inicial: um partido de esquerda ganhar a eleição, em 2008 e 2012, influenciou a maior execução de gasto social. Considerando que esse fenômeno ocorre somente no bloco de gastos pós-crise econômica, ou seja, em tempos maior escassez de recursos, sugere-se que a ideologia seja determinante na decisão de alocação de recursos para áreas sociais, ainda que se faça necessário analisar conjuntamente outros fatores que levem essa característica a se tornar significativa no período. Ainda acerca do eixo eleitoral, talvez o menor % de votos válidos e, portanto, maior competição eleitoral possa refletir em uma maior disputa orçamentária entre rubricas que não foram consideradas neste modelo; por fim, no que se refere à continuidade partidária, pode-se apontar para a descontinuidade de políticas oriunda da troca de governos.

À luz da literatura, o último eixo corrobora parcialmente o estudo que analisa gastos com Saúde e Educação em países da América Latina em governos de esquerda, desenvolvido por Sátyro (2019). Neste íterim, a autora pontua forte heterogeneidade entre os governos, implicando que somente a ideologia não seria fator explicativo suficiente para o comportamento diferenciado, e que nem sempre os governos de esquerda tiveram comportamento de expansão dos gastos em relação a seus antecessores com ideologia distinta. Do mesmo modo, o presente trabalho mostra que a ideologia não é condição suficiente para compreender o desempenho fiscal, considerando o percentual explicativo que os modelos estatísticos apresentaram, entretanto, o que se destacou com efeito positivo no incremento do gasto foi justamente a variável de ideologia partidária, mesmo que em dois anos específicos, ambos pós crise econômica.

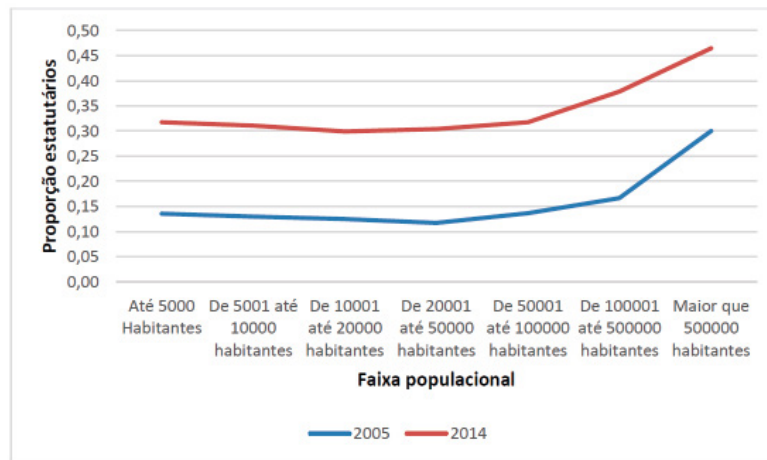
Além dos fatores alocados nos eixos, os controles utilizados apresentam informações relevantes para qualificar as análises. O Índice de Gini, ao apresentar potencial de aumento expressivo no gasto em ambos os blocos temporais, indica que maior desigualdade de renda faz diferença na execução dos gastos; o resultado pode ser interpretado de forma lógica: municípios com maior desigualdade necessitam de maior gasto em Saúde e Educação – áreas que podem ser consideradas redistributivas na Tipologia de Lowi (2009) – para modificar o status quo e buscarem conformidade quanto aos ODS. Outra variável incluída nos controles que mostrou potencial explicativo nos dois períodos foi a idade do município, reforçando a ideia de dependência de trajetória, que municípios com um percurso de incremento do gasto tendem a repetir esse comportamento no tempo. Seria apenas o fato de um município ser mais antigo significativo para que ele possua tendência de incremento de gasto?

Para tanto, a correlação de Spearman entre os gastos em Saúde, Educação e o total liquidado do primeiro (2006) e do último ano analisado (2018) nos mostra se existe padrão temporal prévio de execução do gasto nos municípios brasileiros (gasto incremental) ou se há margem de liberdade de escolha na execução do gasto. Todas as correlações explicitadas foram significativas⁹ e são consideradas muito altas (acima de 0,9): o resultado entre os gastos em Saúde de 2006 e de 2018 foi de 0,930; já entre os gastos em Educação de 2006 e de 2018 foi de 0,950; e, por fim, entre o total de gastos liquidados de 2006 e 2018 foi de 0,965. De modo geral, corrobora-se com o que já havia sido indicado de forma indireta pela variável da idade do município, isto é, a ideia de que os gastos aqui analisados possuem comportamento incremental ao longo do tempo.

⁹ Ao nível 0.01.

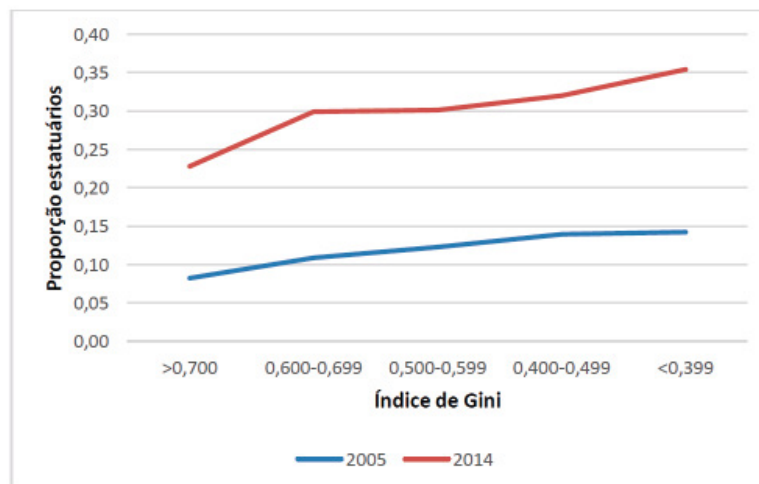
Por fim, a partir dos resultados já apresentados do eixo institucional e na busca por hipóteses mais detalhadas que expliquem a relação negativa entre gasto e % de estatutários com nível superior, foram realizadas análises descritivas para compreender a distribuição dos estatutários com nível superior, desagregando-a por faixa populacional e Índice de Gini. O resultado é apresentado nos Gráficos 3 e 4.

Gráfico 3 - Média da proporção de estatutários na administração direta com formação superior por faixa populacional em 2000



Fonte: elaboração das autoras.

Gráfico 4 - Média da proporção de estatutários na administração direta com formação superior por faixa do Índice de Gini em 2000



Fonte: elaboração das autoras.

Em ambos os gráficos é visível o aumento na proporção comparando-se os dois períodos, indicando a profissionalização da burocracia nos municípios brasileiros. No que se refere à população (Gráfico 3), a proporção é maior em municípios com contingente populacional maior e segue essa tendência em ambos os períodos. Em específico no Gráfico 4, menor proporção de estatutários em municípios com maior desigualdade (maior Índice de Gini), em ambos os períodos, e maior proporção de uma burocracia qualificada em municípios com menor Índice de Gini e, portanto, menor desigualdade, em 2005 e 2014.

Nas análises de regressão, em ambos os blocos identificou-se uma relação de diminuição das proporções de gastos com o aumento da proporção de burocracia capacitada, pode-se somar a essa análise os dados trazidos pelos dois gráficos acima, nos quais os municípios que apresentam maiores proporções de estatutário com qualificação superior/pós são aqueles com contingente populacional maior e com índices de Gini mais baixos. Há necessidade de considerar os achados no Gráfico 1 que apontam para menores proporções de gastos, em média, em municípios com contingente populacional superior a quinhentos mil ou inferior a cinco mil habitantes. Dessa forma, os municípios com população pequena mostram baixas proporções de gastos, ainda que apresentem proporções mais baixas de estatutários qualificados em relação ao extremo oposto; sendo assim é preciso avaliar o contexto de inserção dessa burocracia em municípios de pequeno porte populacional, no que se refere a proximidade desses atores com a população e o status de funcionário público (que são maiores em cidades com menos habitantes) e podem levar a comportamentos diferentes do que em municípios identificados em faixas populacionais maiores onde essas questões não são tão relevantes. Portanto, considerando essas diferenças ao conjugar os dados, não se pode inferir que apenas a qualificação da burocracia atua como fator de diminuição na proporção do gasto.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O trabalho exposto teve como ponto norteador “mesmas regras, resultados diferentes” e, a partir das instituições brasileiras que regem e buscam uniformizar a política orçamentária, buscou-se analisar os fatores com potencial explicativo para a amplitude de realidades que se projetam no conjunto de municípios. Reitera-se que o trabalho teve como escopo apenas duas das vinte e oito rubricas da classificação funcional do gasto público, o que se configura como fator relevante para ponderar os achados expostos, uma vez que podem ser obtidos resultados diferentes em análises com a mesma metodologia empregada, mas utilizando outras funções de gasto. Isso ocorre porque as áreas de gasto possuem dinâmicas próprias, com influência de atores diversos, sensibilidade diferenciada aos eixos analisados e outros aspectos que devem ser considerados ao projetar os resultados na realidade brasileira.

Em resumo, os resultados mostram que o eixo institucional, ao contrário da hipótese sugerida inicialmente, representa diminuição de gasto nas funções analisadas, com uma pequena variação do impacto entre os blocos temporais. No eixo participativo os achados mostram que as variáveis em sua maioria não foram significativas e a que foi não acolhe a hipótese, indicando que uma atividade mais longa do CME diminui o gasto. Por fim, o eixo eleitoral apresenta o comportamento mais discrepante entre os dois blocos, neste âmbito a hipótese foi parcialmente acolhida no que se refere à ideologia partidária nas eleições de 2008 e 2012, tópico em que partidos de esquerda apresentam maior gasto.

A partir do exposto, infere-se que um dos pontos que gera conclusões mais relevantes está localizado no eixo eleitoral. Considerando que a divisão de marcos temporais foi feita para mensurar a diferença entre contexto pré e pós crise econômica de 2015 e que os resultados mostram que neste período as variáveis ideológicas de partidos foram significativas, surgem outras agendas de estudo para aprofundar a conclusão inicial de que em períodos de maior escassez de recursos a ideologia do partido que lidera o executivo municipal tem impacto sobre execução do gasto social. Em futuros modelos poderão ser adicionadas variáveis sobre alinhamento partidário com governos federal e estadual e coalizões governamentais, dentre outras que busquem, de forma mais detalhada, compreender a influência demonstrada no estudo.

Em relação aos demais eixos, no institucional destaca-se a possibilidade de reprodução da metodologia com inclusão de outros níveis de capacitação e arranjos de secretarias/órgãos existentes, além de ser possível o detalhamento do achado considerando desagregar os municípios por PIB per capita e ideologia partidária, a fim de verificar se a distribuição destes fatores afetará o comportamento encontrado. Já no eixo participativo é necessário que se avaliem as variáveis utilizadas e se repense a maneira de mensurar a participação criticamente, uma vez que o número de reuniões realizadas e a idade do conselho não apresentaram grande significância; alternativa possível é incorporar o caráter do conselho (deliberativo, consultivo, etc.) e os instrumentos de gestão e planejamento das políticas que devem ser aprovados pelos conselhos, tais como os planos municipais.

A partir dos resultados apresentados e das possibilidades de incremento de outras variáveis nos modelos, surgem questões para reflexão em trabalhos futuros. Será que o desempenho oposto do esperado no eixo institucional é resultado de uma burocracia mais racional, que diminui o incremento de gastos ineficientes ao longo do tempo, resultando em menores proporções de gasto? Ou, contrariamente, em que medida o resultado apresentado acerca da burocracia pode ser interpretado como reflexo de conflitos redistributivos nos municípios brasileiros, no tocante ao perfil dos burocratas que estariam agindo para maximizar suas preferências? Ou, ainda, poderia configurar como fruto da clareza de responsabilidade predominante em municípios de pequeno porte? Quanto ao eixo participativo, será que o maior tempo de atuação do conselho representa maior fiscalização da utilização dos recursos públicos e, portanto, diminuição no montante final?

Sem a pretensão de esgotar a explicação dos diferentes desempenhos orçamentários nos municípios brasileiros, o estudo apresentado viabiliza a análise de três principais fatores com potenciais explicativos e, com as ressalvas citadas, poderá auxiliar na análise de outras rubricas do gasto. No âmbito da administração de recursos públicos e formulação de políticas, as análises contribuem não apenas para expor os fatores determinantes do gasto, mas para o desenvolvimento de estratégias que os potencializem e melhorem a execução do gasto público.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BOIX, Carles. *Political Order and Inequality Their Foundations and their Consequences for Human Welfare*. *Cambridge Studies in Comparative Politics*, 2015.

DOWNS, Anthony. *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper, 1957. DYE, Thomas. *Understanding public policy*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1972.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas do welfare state. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, [s. l.], n. 24, p. 85–116, 1991.

LASWELL, Harold. *Politics: Who Gets What, When, How*. Cleveland: Meridian Books, 1936. LOWI, Theodore J. *Arenas of power*. United States: Paradigm Publishers, 2009.

PEREIRA, Potyara P. Proteção social. In: FERNANDES, Rosa M. Castilhos; HELLMANN, Aline (Eds.). *Dicionário crítico: política de assistência social no Brasil*. 1. ed. Porto Alegre: UFRGS Editora, 2016. p. 320.

PRZEWORSKI, Adam. *Estado e Economia no Capitalismo*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1995.

REZENDE, Flávio da Cunha. Teorias sobre a expansão dos gastos públicos. In: *Os leviatãs estão fora do lugar: Democracia, Globalização e Transformações no Papel do Estado 1990-2010*. [s.l.]: Editora UFPE, 2016. p. 284.

ROTHSTEIN, Bo. *The Quality of Government*. Corruption, social trust, and inequality in international perspective. The University of Chicago Press, 2011.

SPGG-RS; UERGS. Apostila do 1o Curso de Extensão para Elaboração dos PPAs Municipais, 2017.

SATYRO, Natália G. D.; FREITAS, Rosiene; ZANETTI, Danúbia and BARBOSA, Pedro M. R.. COMPARANDO POLÍTICAS SOCIAIS EM GOVERNOS DE ESQUERDA. *Cad. CRH* [online]. 2019, vol.32, n.85 [cited 2019-06-21], pp.125-148. Available from: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-49792019000100125&lng=en&nrm=iso>. Epub June 03, 2019. ISSN 0103-4979. <http://dx.doi.org/10.9771/ccrh.v32i85.24429>.