

**OS DETERMINANTES DOS GASTOS SOCIAIS DAS PREFEITURAS:  
O PAPEL DO FINANCIAMENTO ELEITORAL<sup>1</sup>**

**Resumo:**

O presente trabalho procurou compreender quais são os fatores relacionados ao gasto social das prefeituras municipais brasileiras. Para tanto, foram elencados os principais aspectos utilizados pelos estudiosos do comportamento político para compreender os resultados de políticas públicas, da alocação de recursos governamentais e do desempenho de governos. Em seguida, foram utilizados alguns desses elementos e o perfil de financiamento eleitoral dos prefeitos brasileiros, para dimensionar o impacto de cada variável sobre a proporção das despesas das prefeituras executada em áreas sociais. A amostra contemplou 4.195 municípios, o equivalente a 75% das cidades brasileiras. Os dados envolveram oito anos orçamentários e duas eleições municipais. As informações foram levantadas e sistematizadas junto à Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda e ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Com base nesses dados, constatou-se que o perfil de financiamento de campanhas, o IDH, a posição ideológica, o mandato e o grau de escolaridade dos prefeitos têm relação com as suas execuções orçamentárias nos setores sociais.

**Palavras-chave:** Gasto social. Prefeituras. Financiamento eleitoral.

Marcelo Araújo Matias Pimentel  
marceloampimentel@gmail.com

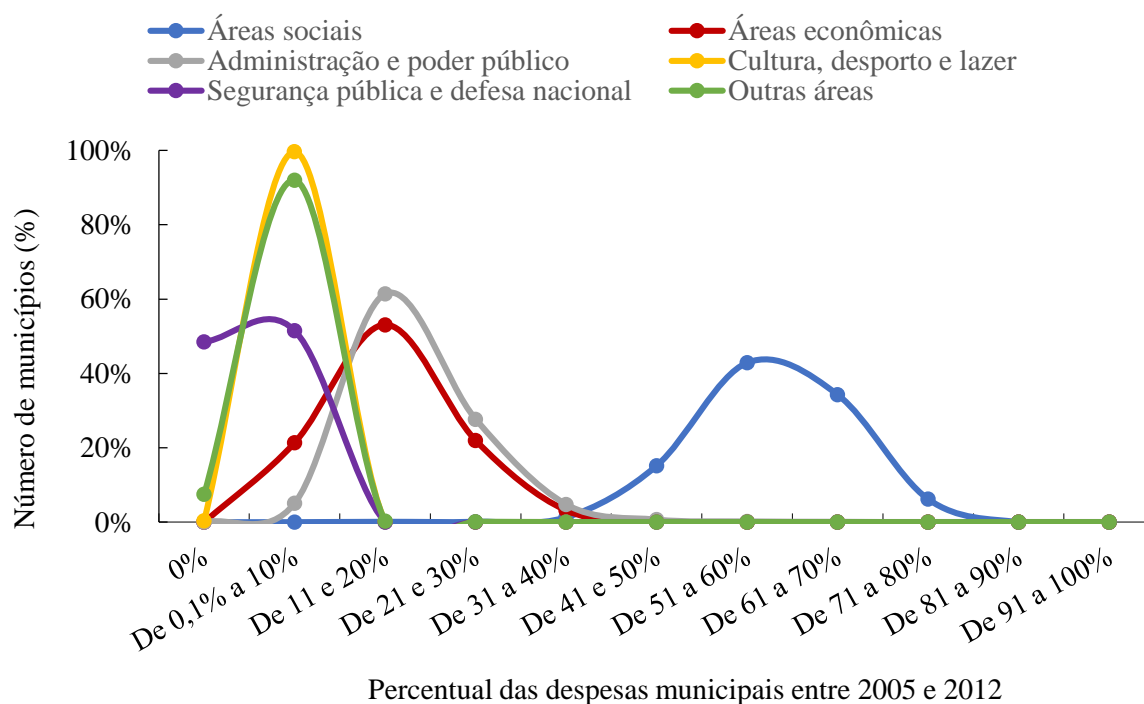
---

<sup>1</sup> Trabajo presentado en el Quinto Congreso Uruguayo de Ciencia Política, “¿Qué ciencia política para qué democracia?”, Asociación Uruguaya de Ciencia Política, 7-10 de octubre de 2014

## 1 Introdução

As despesas nas áreas sociais consomem a maior parte dos recursos que compõem o orçamento das prefeituras brasileiras. Entretanto, até mesmo nessas áreas há expressiva variação na proporção dos investimentos realizados. Essa variação no volume do orçamento municipal investido nas áreas sociais reforça a relevância da compreensão dos fatores que podem influenciar a decisão dos prefeitos municipais sobre os investimentos de suas prefeituras.

**Gráfico 1 - Percentual das despesas municipais gasto pelos municípios brasileiros em diferentes áreas<sup>2</sup> entre 2005 e 2012**



Fonte: Gráfico elaborado pelo autor, com base em informações do sistema Finbra (STN/MF)

Quais fatores podem influenciar a escolha dos prefeitos sobre os setores prioritários para os gastos públicos? Quais razões levam os prefeitos a investirem mais ou menos recursos financeiros de suas prefeituras em áreas sociais? Após décadas de estudos, fica claro que as

<sup>2</sup> Áreas sociais: Saúde, educação, direitos da cidadania, habitação, saneamento e organização agrária. Áreas econômicas: Ciência e tecnologia, agricultura, indústria, comércio e serviços, comunicações, energia, transporte, trabalho e urbanismo

diferenças constatadas nos investimentos públicos e nos resultados de políticas públicas estão relacionadas tanto a variáveis de cunho socioeconômico, quanto às de natureza política (SHARKANSKY e HOFFERBERT, 1969; CASTLES e MCKINLAY, 1979; FEIOCK e WEST, 1993; ALSTON et. al., 2008; CAVALCANTE, 2012).

No entanto, qual é o peso da política nos investimentos sociais realizados pelas prefeituras no Brasil? São as variáveis políticas ou as socioeconômicas que tem maior capacidade de explicar os gastos públicos municipais nos setores sociais? O presente trabalho teve como objetivo apresentar quais foram os fatores relacionados à escolha dos prefeitos brasileiros sobre os montantes investidos em áreas sociais.

Para tanto, foram apresentadas as variáveis mais frequentes nos estudos que visam compreender os resultados de políticas públicas, a alocação de recursos governamentais e o desempenho de governos. Em seguida, foi exposto o cenário de financiamento eleitoral nas três últimas eleições municipais, para demonstrar que o perfil de arrecadação de campanhas dos atores políticos pode ser um elemento importante para a compreensão do comportamento desse público.

Nas seções posteriores, foram apresentados detalhes sobre as hipóteses testadas, a origem dos dados utilizados e os resultados obtidos. Foram respondidas as indagações que questionam se o partido político de um prefeito é um atalho para se compreenderem as suas prioridades de investimento social; se o fato de o prefeito poder concorrer à reeleição pode influenciar as suas escolhas sobre as áreas que necessitam de apoio financeiro; e se o grau de desenvolvimento dos municípios foi um fator com possibilidade de explicar a lógica dos gastos públicos municipais nas áreas sociais.

Foram investigadas as características do perfil de financiamento eleitoral dos prefeitos eleitos em 4.195 municípios brasileiros, o que corresponde a 75,3% dos prefeitos eleitos no Brasil. Dentre os dados das cidades avaliadas, são guardadas de maneira satisfatória as proporções da distribuição dos municípios brasileiros por unidade da federação, região e porte populacional. Além disso, foram analisadas as disputas municipais em dois pleitos eleitorais, em 2004 e em 2008.

Os resultados demonstraram a importância de elementos socioeconômicos e políticos para o entendimento da proporção das despesas das prefeituras alocada em áreas sociais.

Constatou-se a significância estatística na relação do IDH, do perfil de financiamento de campanhas, do grau de escolaridade dos prefeitos e do aspecto ideológico do partido à frente da prefeitura, para explicar as variações nos investimentos sociais realizados nas esferas municipais, de 2005 a 2012.

## **2 Quais fatores têm contribuído para se explicar o gasto público municipal?**

Os estudos que discutem as razões pelas quais políticas públicas não são constantes em um mesmo país, em um mesmo estado ou em um mesmo município, atribuíram ao longo das últimas décadas, os resultados identificados, ora a variáveis de cunho socioeconômico, ora a variáveis de natureza política. As atuações governamentais vêm sendo explicadas, por exemplo, em função tanto do grau de desenvolvimento urbano, de renda ou de industrialização de uma região específica, quanto do grau de concorrência de eleições, dos partidos no poder e da composição de suas casas legislativas.

Um grande número de fatores vem sendo analisado na tentativa de compreender quais fatores políticos têm impacto sobre os gastos públicos municipais, quais variáveis contribuem para se explicarem as diferenças entre governos e por que políticas públicas não são idênticas em todas as ocasiões. Dentre esses fatores, constam: os partidos políticos dos prefeitos, o alinhamento partidário com o governador do estado e/ou com o presidente da república, o grau de concorrência das eleições, a fragmentação do sistema partidário, o mandato em que o prefeito se encontra (se, no primeiro ou no segundo mandato) e as suas características pessoais.

### **2.1 Partidos políticos**

O partido político, como demonstração de ideologia por parte do governante, é um fator frequentemente observado nos estudos que investigam quais são os determinantes da atuação de políticos e de suas escolhas de políticas públicas. Esse fator está presente tanto em estudos internacionais, quanto nacionais, e a sua importância e poder de explicação tem variado a depender do enquadramento dado em cada obra.

Ferreira e Gyourko (2007), por exemplo, investigaram a relação de variáveis políticas tais como ideologia partidária sobre a alocação de recursos públicos em 400 cidades dos Estados Unidos, com mais de 25 mil habitantes, entre 1950 e 2005. Potrafke (2010), Bjornskov e Potrafke (2011), e Belloc e Nicita (2011), de forma semelhante, se ativeram à relação entre a ideologia partidária e o desempenho de governos e de políticas na área econômica.

No Brasil, a utilização dos partidos políticos para o entendimento de políticas e de governos é recorrente. Sakurai (2009), por exemplo, desenvolve análise para buscar compreender se a posição ideológica dos prefeitos está relacionada às despesas em áreas como agricultura; saúde e saneamento; transporte; assistência e previdência; habitação e urbanismo; dentre outras.

A investigação da influência de variáveis políticas no desempenho de prefeitos em áreas específicas foi também o foco de Arretche e Marques (2002) e Coelho (2010). No caso de Arretche e Marques (2002), variáveis como a posição ideológica dos partidos foram observadas na tentativa de se compreender o processo de municipalização da saúde no Brasil. Coelho (2010), por sua vez, ateve-se a compreender a relação entre os partidos políticos e a expansão da implementação de programas de transferência de renda.

As diferenças entre os governos com base nos partidos que os desenvolvem são a tônica também de dois trabalhos de Cavalcante (2011; 2012). Nas duas obras, tanto a capacidade de arrecadação, quanto a execução orçamentária em áreas sociais, são investigadas na tentativa de se distinguir o desempenho das siglas partidárias a frente do poder público. Segundo Cavalcante, de uma forma geral, os aspectos políticos são importantes para se compreender a dinâmica e o desempenho dos governos municipais, mas os aspectos estruturais possuem importância equivalente.

Como pode ser visto, em diferentes momentos no tempo e no espaço, a ideologia partidária tem sido utilizada como uma das variáveis explicativas para se compreender o desempenho de governantes e de governos, as suas escolhas de políticas públicas e as suas lógicas de investimentos. A importância dos partidos políticos para a compreensão desses fenômenos tem variado. Em alguns momentos, as siglas são relevantes, conforme afirmam Hibbs Júnior (1977), Cameron (1978), Potrafke (2010), Bjornskov e Potrafke (2011), Belloc e Nicita (2011), Sakurai (2009), Coelho (2010). Em outras ocasiões, não apresentam poder

explicativo significativo, como em Ferreira e Gyourko (2007), Cossio (2001), Arretche e Marques (2002).

## **2.2 Alinhamento partidário com o governador ou com o presidente da república**

O alinhamento partidário dos governantes é outra variável que vem sendo utilizada em estudos que visam compreender quais fatores influenciam as ações de atores políticos e o desenvolvimento de políticas públicas. Nesse caso, o pertencimento de um prefeito ao mesmo partido do governador do seu estado ou do presidente da república é interpretado como um fator que pode afetar as escolhas sobre quais políticas públicas devem ser priorizadas e qual será a quantia orçamentária destinada a cada área.

Cossio (2001), por exemplo, considera que a afinidade política entre as administrações dos distintos níveis de governo podem fazer com que os níveis mais baixos desfrutem de maior disponibilidade de recursos para a expansão do gasto público. Esse fenômeno é chamado pelo autor de “solidariedade ideológica” ou partidária. Outra possibilidade, em sua concepção, é de o governo federal favorecer os demais entes da federação em que possui correligionários por meio de operações de resgate de dívida.

Com base nesses argumentos, Cossio (2001) procurou estimar o impacto da coincidência partidária de governadores com o governo federal, sobre a despesa primária *per capita* de cada estado. Considerando um conjunto de variáveis, o autor observou que governadores que pertenciam ao mesmo partido do governo federal tiveram uma postura fiscal mais controlada, com ajustes fiscais mais significativos.

Arretche e Marques (2002), por sua vez, exploraram o impacto da coincidência partidária entre o executivo municipal e o estadual sobre o processo de municipalização da saúde no Brasil. Esse é um dos componentes político-institucionais que a autora utiliza para testar a importância de fatores institucionais do cenário político local, sobre a forma como os governos atuam.

O alinhamento partidário também é contemplado por Coelho (2010), uma vez que esse autor procura entender a origem e a difusão de políticas. Em seu trabalho, questiona-se o motivo pelo qual governantes municipais copiam políticas ou aderem àquelas implementadas por

outros entes da federação, além de serem indagadas as razões pelas quais alguns programas têm mais sucesso em se difundir pelo país do que outros. O alinhamento partidário é concebido como uma forma de difusão vertical de políticas do governo central para governos estaduais e municipais.

Cavalcante (2012) é outro autor que observou a implementação de políticas sociais e constatou que o alinhamento partidário do prefeito com o presidente da república foi relevante para se compreender a expansão dos serviços nas áreas de educação e de assistência social, por exemplo. Por outro lado, esse não foi um fator relevante para explicar o desempenho na área de habitação.

### **2.3 Grau de concorrência da eleição**

Além da ideologia partidária e do alinhamento político, a observação de como o grau de concorrência das eleições pode afetar o comportamento dos atores políticos eleitos está presente na literatura sobre políticas públicas. Nesse caso, acredita-se, por exemplo, que a dificuldade de um candidato em se eleger, em virtude da existência de um concorrente forte eleitoralmente, é capaz de alterar a forma como um ator político governará.

Besley e Case (2003), por exemplo, defendem que há boas razões para se acreditar que o comportamento de um partido político está relacionado com a força que outro partido possui em seu estado. Alston et. al. (2008), por sua vez, defendem que variáveis que expressam competição política e freios e contrapesos são relevantes para entender as ações de governadores, já que dão a esses a noção do seu horizonte de poder, como podem agir e qual o custo de cada ação.

Nesse contexto, diversos autores têm verificado as consequências da competição política sobre a atuação dos atores políticos. Para tanto, diferentes medidas de competição política tem sido utilizadas, tal como a proporção de assentos no Congresso Nacional, o número de governos estaduais obtidos por um partido e o número efetivo de siglas em uma disputa eleitoral.

Os resultados têm variado bastante, a depender do enquadramento dado por cada estudioso. Alston et. al. (2008), por exemplo, ao constatarem o impacto da competição política

sobre o comportamento dos governantes, defendem que o grau de competição das eleições e o controle da sociedade são determinantes para as decisões de políticas públicas dos chefes dos executivos estaduais. Além destes autores, encontram relação entre a competição política e os o comportamento de governantes ou resultados de políticas públicas, Besley, Persson e Sturm (2005), Coelho (2010), Ribeiro (2005), dentre outros.

Por outro lado, a competição política não se mostra como um fator relevante para a compreensão de resultados de governos e políticas, nos trabalhos de Cossio (2001), Motta e Moreira (2007) e Arretche e Marques (2002), por exemplo. Ribeiro (2005), ao tentar compreender como a competição afeta a provisão de políticas sociais nos municípios, identifica um impacto relativo dessa variável, influenciando mais algumas áreas que outras.

Como se pôde ver, a competição eleitoral é recorrente nos estudos que visam entender quais são os fatores que influenciam as ações dos atores políticos. Além disso, a sua mensuração ocorre de diferentes maneiras. As hipóteses elaboradas com base na competição política são distintas, mas partem do pressuposto de que prefeitos eleitos em pleitos mais disputados podem adotar um comportamento diferente daqueles eleitos em pleitos menos disputados. A crença, em todos os casos, é de que os comportamentos dos atores políticos à frente dos governos variam, já que a maior dificuldade para serem eleitos, associada a um mau desempenho em seus postos, pode inviabilizar as suas pretensões na carreira política.

## **2.4 Fragmentação do sistema partidário**

As dificuldades enfrentadas por representantes do poder executivo para negociar seus projetos de interesses nas instâncias legislativas, para aprovar os orçamentos que pretendem executar durante os seus mandatos e para regulamentar as áreas que compõem as prioridades em seus mandatos têm explicitado a importância de se construir bases de apoio consistentes e disciplinadas, no poder legislativo. Dessa maneira, diversos autores têm considerado a dimensão da base de apoio que representantes do poder executivo possuem no legislativo local, como uma variável capaz de influenciar o seu desempenho.

Como defendeu Cossio (2001), tanto a fragmentação do sistema partidário quanto a competitividade política culminam com a ausência de hegemonia e a dispersão de poder. Ciente



desses fatores, o autor parte do pressuposto de que quanto maior a fragmentação partidária em uma casa legislativa, por exemplo, mais acirrada será a disputa para se conquistar as cadeiras dessa casa. Assim sendo, serão maiores as dificuldades de negociação política com o legislativo e de formação de maiorias sólidas.

Diante desse cenário, Cossio (2001) chegou à conclusão de que, em casos de fragmentação eleitoral, o executivo terá dificuldade de construir bases coesas de sustentação e poderá haver um aumento nas despesas, como forma de atender a uma base de apoio instável. Nessa linha, estruturas partidárias heterogêneas implicariam custo expressivo para se manterem como uma coalizão governista, e o uso de alocação financeira seria uma ferramenta para manter a fidelidade da base.

As dificuldades de negociação com uma casa legislativa fragmentada constam também do estudo de Ribeiro (2005). Amparado na concepção de que um número maior de partidos nas casas legislativas atua como um ponto de veto para os prefeitos, o autor relaciona essa variável às despesas municipais das prefeituras. Para ele, os poderes de vetos das câmaras legislativas merecem ser analisados, uma vez que podem orientar e restringir a margem de ação dos partidos no governo municipal.

Nesse sentido, a hipótese elaborada por Ribeiro (2005) prevê que a fragmentação e a existência de coligações apresentam uma relação inversa à provisão de políticas sociais. Em síntese, quanto mais pulverizado for o poder, mais irregulares serão os serviços prestados à população. A dispersão política nas casas legislativas, nesse caso, faria com que os partidos envolvidos no governo pleiteassem a execução das suas políticas com os seus pares, concorrendo entre si.

A capacidade do legislativo de atuar como ponto de veto e impactar sobre a governabilidade do poder executivo é também a justificativa apresentada por Cavalcante (2011) para a utilizar uma variável que remonta à base do prefeito na câmara de vereadores dentre os fatores relacionados à arrecadação e aos gastos sociais dos prefeitos. No que tange à arrecadação, constatou-se que o aumento do número de vereadores da base de apoio do executivo impacta positivamente a tributação local. Quanto aos gastos sociais das prefeituras, a variável que expressa o tamanho da base do prefeito na câmara de vereadores apresentou

resultados contraditórios. O seu efeito foi positivo para as áreas de saúde, de assistência social e de habitação, e foi negativo para o setor de educação.

## **2.5 Mandato do prefeito**

Em situações em que a reeleição é uma possibilidade, o mandato em que o governante se encontra passa a ser também uma variável utilizada por estudiosos para entender as ações desenvolvidas ao longo do seu mandato. A lógica, nesse caso, é que atores políticos no exercício de seu primeiro mandato possuem o incentivo de buscar a reeleição. Assim, pode ser que desenvolvam ações de forma diferente daqueles que já estão a mais tempo no cargo e que estão impossibilitados de disputar um novo pleito.

Esse comportamento diferente que existe na forma de governar com base na ambição de ser reeleito é um tema bastante recorrente nos trabalhos sobre ciclos eleitorais. Mendes e Rocha (2004), por exemplo, identificam que a probabilidade de um candidato ser reeleito está diretamente ligada ao aumento do gasto público. Em trabalho posterior, Mendes (2004) constatou que a reeleição de prefeitos ocorre com maior frequência para aqueles que conseguem expandir as despesas municipais e obter maior volume de recursos.

As conclusões de Mendes (2004) foram revisitadas por Costa (2006), a qual acrescentou em suas análises informações de mais um pleito municipal e chegou a conclusões muito próximas a de precursor. Foi constatado por ela que o aumento das despesas em todos os anos do mandato está associado a maiores chances de candidatura e eleição.

Em contraposição às considerações de Mendes (2004) e de Costa (2006), estão, por exemplo, os resultados de Meneguim, Bugarin e Carvalho (2005). Considerando-se como reeleição a manutenção de um mesmo partido à frente das prefeituras, esses autores observaram, por exemplo, que o aumento das chances de reeleição acarretou um maior controle dos gastos públicos dos gestores municipais.

Para Meneguim, Bugarin e Carvalho (2005) a relação entre política e economia ocorre de duas formas distintas. Primeiramente, a política fiscal é desenvolvida de modo a afetar a

probabilidade de reeleição. Em segundo lugar, a própria probabilidade de reeleição afeta o desenvolvimento da política fiscal de um governo.

Arretche e Rodden (2004) encontram resultados controversos no que tange à alocação de recursos públicos e a ambição de reeleição. Ao tentar entender os critérios de alocação orçamentária do executivo federal, essas autoras constataram que a variável ano eleitoral não teve qualquer impacto sobre as transferências constitucionais. Por outro lado, no que tange às transferências voluntárias, os resultados indicaram que os repasses de recursos foram empregados como uma ferramenta de estratégia eleitoral.

## **2.6 Perfil do prefeito**

Além das variáveis de caráter político mencionadas, pode haver diferença nas áreas prioritárias para investimentos dos atores políticos, por exemplo, a partir de variáveis que denotam os seus perfis, tais como, gênero, idade e grau de escolaridade. Acredita-se, que prefeitos, de diferentes faixas etárias, podem perceber de maneiras diversas as demandas de seus municípios e, por consequência, alocar recursos de forma diferente.

A percepção da diferença na forma de governar e dos resultados políticos da gestão amparada na diferença de gênero dos prefeitos, foi o foco do estudo de Brollo e Troiano (2013). Os resultados mais marcantes indicaram que a presença de mulheres à frente dos governos municipais culminou com uma maior capacidade em angariar recursos de transferências discricionárias do governo federal. Além disso, constatou-se melhores desempenhos nas áreas de saúde, combate à corrupção e contratação de funcionários.

Elementos relativos ao perfil dos atores políticos, portanto, podem impactar como esses gestores percebem as demandas e como realizam esforços para supri-las. A utilização de variáveis dessa natureza pode ser relevante nos estudos sobre a *performance* de governos e de governantes, como também pode ser importante para controlar o efeito dos demais fatores envolvidos.

### **3 O financiamento eleitoral e os gastos públicos**

#### **3.1 O cenário de financiamento eleitoral no Brasil**

A cada eleição no Brasil cresce, de forma considerável, a quantidade de recursos financeiros originados de doações de campanha. Os valores totais arrecadados e registrados no TSE pelos candidatos à presidência da república, ao Congresso Nacional, aos governos estaduais e às assembleias estaduais nas últimas três eleições mais que dobraram a cada disputa. Nas eleições para as prefeituras municipais, os montantes financeiros que se destinam às campanhas também apresentaram ritmo de crescimento acentuado nos três últimos pleitos.

Os valores doados têm procedências diversas. Além dos próprios recursos dos candidatos, existem repasses dos partidos políticos, de contribuições de pessoas físicas, de doações de pessoas jurídicas, dentre outras. As pessoas físicas foram a segunda principal fonte de recursos dos candidatos se consideradas as três últimas campanhas para a gestão das prefeituras municipais. Na disputa mais recente, em 2012, fizeram doações equivalentes a 20,8% dos recursos financeiros empregados nas eleições.

São diversas as razões pelas quais empresas e indivíduos podem optar por colaborar nas campanhas dos atores políticos. Esses motivos variam desde o aspecto ideológico ao interesse na obtenção de benefícios posteriores. A questão da afinidade ideológica é objeto de estudo dos trabalhos de Samuels (2001a); Lemos, Marcelino e Pederiva (2010); Marcelino (2010); e Speck (2011). Em todas estas obras, os autores afirmam que o apoio financeiro do mundo empresarial varia conforme a orientação ideológica dos partidos.

A crença na obtenção de benefícios, por parte dos doadores, está amparada na convicção de que a quantidade de recursos financeiros arrecadada pelos candidatos está relacionada aos seus sucessos eleitorais. Essa ligação entre recursos e votos é comprovada nos trabalhos de Samuels (2001a), Figueiredo Filho (2009), Marcelino (2010), Cervi (2010), Peixoto (2010) e Mancuso e Speck (2012), dentre outros.

Dessa forma, acredita-se que as arrecadações de campanha são concebidas como de suma importância pelos candidatos, para atingir os seus objetivos de serem eleitos. Por consequência, os seus contribuintes podem condicionar as suas participações a compensações

posteriores que os atores políticos são capazes de desenvolver, tais como favores políticos e informações e acesso privilegiados.

Os benefícios obtidos por aqueles que fazem doações eleitorais são explorados nos trabalhos de Gonçalves (2011); Claessens, Feijen e Laeven (2008); Lazzarini et. al. (2011); e Boas, Hidalgo e Richardson (2014), dentre outros. Essas obras tratam exclusivamente das doações eleitorais de pessoas jurídicas, as quais visam comprovar que as empresas doadoras de campanha obtêm vantagens estratégicas, em relação àquelas que não participam como financiadoras de candidatos e de partidos. Observa-se os ganhos dos doadores, sem se analisar o comportamento daqueles que receberam as doações.

O presente estudo inverte essa lógica de observação, focando-se no comportamento dos atores políticos financiados. A escolha dessa abordagem está amparada na concepção de que o aumento expressivo do total de recursos doados para as campanhas eleitorais e a participação significativa de pessoas físicas têm impacto sobre o comportamento dos políticos eleitos.

Considerando-se que pessoas físicas estão mais engajadas como contribuintes financeiras nas eleições para prefeito que nas campanhas para os demais cargos políticos, outra inovação proposta é o uso das doações desse público como variável independente para se explicarem as ações dos atores políticos financiados. Pretendeu-se analisar os benefícios para a sociedade civil, oriundos de sua maior participação como contribuinte de campanha dos prefeitos eleitos.

### **3.2 Hipóteses**

Dadas as características do cenário de financiamento eleitoral no Brasil descritas anteriormente, é plausível acreditar na formação de um mercado de financiamento de campanhas e de troca de favores entre os atores políticos, sociais e econômicos. Dessa forma, o presente trabalho pretendeu investigar se o perfil de arrecadação de campanhas dos prefeitos municipais está relacionado com as execuções orçamentárias das prefeituras.

Esses comportamentos são esperados, uma vez que os prefeitos municipais têm condições de priorizar investimentos nas áreas que interessam àquelles que apoiam

financeiramente as suas campanhas, a fim de recompensá-los indiretamente pelas colaborações às suas candidaturas. A capacidade de manejar o orçamento das prefeituras torna-se mais nítida ao se observar a proporção do orçamento municipal gasta pelas prefeituras municipais, por exemplo, na área da saúde. Os gastos nessa área, entre 2005 e 2012, representaram entre 1,5% e 52,1% das despesas dos municípios.

Diante da relativa liberdade dos prefeitos brasileiros para investir nas áreas concebidas como prioritárias em sua gestão, pretendeu-se investigar se prefeitos eleitos que contaram com um percentual maior de recursos oriundos de pessoas físicas investiram mais recursos em áreas sociais. O desenvolvimento dessa investigação se deu por meio do teste da seguinte hipótese:

*Hipótese: Quanto maior a proporção da receita de campanha de um prefeito oriundo de pessoas físicas, maior o seu investimento público em áreas sociais.*

Para tanto, o perfil de financiamento do prefeito é representado pelo percentual de sua receita total arrecadado de pessoas físicas. Dessa forma, procurou-se investigar a exata dimensão do auxílio dos financiadores dessa natureza, em relação às demais fontes, tais como partidos e pessoas jurídicas. Além disso, utilizou-se nas análises algumas variáveis de natureza eleitoral, geográfica e sobre os perfis dos prefeitos.

Quanto ao aspecto eleitoral, utilizou-se, para as análises, a ideologia dos partidos dos prefeitos. Esperava-se que os integrantes de partidos de esquerda investissem mais em áreas sociais. Para o posicionamento das siglas no espectro ideológico, utilizou-se a classificação de Power e Zucco (2009). Para tanto, foram considerados partidos de esquerda: o PT, o Partido Socialista Brasileiro (PSB), o Partido Comunista do Brasil (PCdoB), o Partido Popular Socialista (PPS) e Partido Democrático Trabalhista (PDT).

Com relação à arena eleitoral, foi considerado também o mandato do prefeito. Esperava-se que prefeitos com a possibilidade de concorrer à reeleição investissem mais nas áreas de seus financiadores. Esse raciocínio mostrou-se sensato, uma vez que aqueles que podem concorrer novamente aos seus cargos têm incentivos para investirem mais nas áreas de seus financiadores, com o intuito de garantir um possível apoio futuro dos indivíduos que já contribuíram com as suas campanhas.

Para denotar as realidades dos municípios optou-se por envolver nas análises o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), como uma medida de desenvolvimento das cidades brasileiras. A relação esperada era que, em municípios com menores índices de desenvolvimento, os prefeitos investissem mais em áreas sociais.

A respeito do perfil dos prefeitos eleitos, foram consideradas variáveis que levassem em conta o gênero, o grau de escolaridade e a ocupação profissional desses atores. Esperava-se que os chefes do poder executivo municipal do sexo feminino investissem mais em áreas sociais, tal como sugeriram Brollo e Troiano (2013). Ao mesmo tempo, esperava-se que os prefeitos com curso superior completo destinassem mais verbas para os setores sociais do que aqueles com menores índices de escolaridade.

Por fim, acreditava-se que prefeitos com profissões de caráter social direcionassem mais recursos para áreas dessa natureza. Assim, considerou-se como prefeitos com profissões de caráter social aqueles que se declararam médicos, odontólogos, enfermeiros, assistentes sociais e professores, dentre outros.

### **3.3 Dados**

Os dados orçamentários utilizados são oriundos do sistema Finbra da STN do MF. As informações sobre as despesas das prefeituras municipais são disponibilizadas anualmente. Todos os gastos estão classificados em uma de 28 áreas. Para efeitos deste estudo, foram consolidadas as contas públicas dos oito anos orçamentários, de 2005 a 2012, referentes aos mandatos dos prefeitos pesquisados.

É importante ressaltar que a disponibilização dos dados orçamentários dos municípios pela STN não se referiu à íntegra das cidades brasileiras em todos os anos. No período pesquisado, foram disponibilizados pela Secretaria dados das finanças municipais, em média, de 95% dos municípios do país. Com isso, optou-se por inserir, na base de dados, somente os municípios dos quais estavam disponibilizadas informações de três ou de quatro anos orçamentários, por mandato.

Quando as despesas de um município haviam sido divulgadas em três dos quatro anos possíveis, os valores atribuídos para o ano ausente corresponderam à média dos anos disponíveis do respectivo mandato. Para este trabalho, foram classificados como gastos sociais os valores destinados aos seguintes setores: assistência social, previdência social, habitação, saneamento, saúde, educação, direitos da cidadania e organização agrária.

Os dados eleitorais utilizados para o teste das hipóteses prévias, por sua vez, referem-se aos pleitos de 2004 e 2008. Todas as informações relativas aos prefeitos eleitos são oriundas do repositório de dados eleitorais do TSE. Quanto às características das candidaturas, foram sistematizadas informações sobre os partidos, mandatos, número de votos, turnos das eleições disputadas, quantidade de concorrentes, dentre outras. Com relação à questão do financiamento eleitoral, foram considerados dados sobre a receita total de campanha dos candidatos de cada município, o número de contribuintes das eleições, os valores doados por cada tipo de doador, dentre outros.

A intenção inicial era trabalhar com dados de todos os municípios brasileiros. No entanto, foi necessário desconsiderar parte deles, por variados motivos. Primeiramente, foram excluídas das análises algumas cidades, tais como Brasília, Distrito Federal (DF), e Fernando de Noronha, Pernambuco (PE), por não haver nelas eleições municipais. Além disso, o estudo não contemplou municípios criados no país a partir de 2004, pelo fato de não constar informações deles sobre todas as variáveis previstas para este estudo.

Optou-se por excluir também da base de dados municípios cujas eleições ordinárias foram canceladas e sucedidas por pleitos suplementares<sup>3</sup> organizados pelo TSE, em momentos diferentes dos primeiros e segundos turnos de 2004 e de 2008. As disputas suplementares foram desconsideradas por ocorrerem em condições excepcionais em relação às demais.

Há casos, nas bases de dados do TSE, em que os candidatos eleitos não prestaram contas de suas receitas de campanha. Se o fizeram, declararam ter realizado campanhas sem arrecadações nem custos, e por isso não constam nas bases de dados do Tribunal Eleitoral<sup>4</sup>.

---

3 Ocorreram eleições suplementares em 55 municípios, em 2004, o que equivale a 1% das cidades do país. Em 2008, houve eleições suplementares em 146 cidades brasileiras, o que representou 2,6% do total de municípios.

4 Não declaram despesas de campanha 643 prefeitos eleitos em 2004, o que representou 11,6% do total. Em 2008, dentre os prefeitos eleitos, 215 não declaram as suas despesas de campanha, o que equivalente a 3,9% do total.



Quando esse fenômeno ocorreu, o município não foi considerado na análise desenvolvida, uma vez que as informações sobre o financiamento eleitoral compõem variáveis-chaves dos modelos formulados.

Quanto aos dados disponibilizados pelo TSE sobre o financiamento eleitoral dos prefeitos não há diferenciação das contas de campanha das eleições de primeiro turno em relação às de segundo. Sendo assim, nos municípios onde a eleição foi realizada em dois turnos, considerou-se a contabilidade publicada pelo Tribunal Eleitoral. A exclusão desses municípios implicaria a eliminação de representantes dos maiores eleitorados do país<sup>5</sup>.

Por fim, se um município deixou de constar na relação de cidades estudadas em qualquer um dos mandatos, independentemente dos motivos anteriores que os tenham levado a não constar na listagem, optou-se por excluí-lo do outro mandato constante da base de dados. A justificativa para isso levou em conta a proposta do trabalho de estudar os gastos públicos municipais e a sua relação com o financiamento eleitoral em dois períodos no tempo, notadamente, os mandatos dos prefeitos de 2005 a 2008 e de 2009 a 2012.

Como se pôde observar, a maior parte dos critérios para que os municípios fizessem parte da base de dados do presente estudo está relacionada à disponibilidade de informações dos órgãos oficiais responsáveis. Atendidos todos os requisitos explicitados, foram avaliadas as realidades de 4.195 municípios brasileiros, o que equivale a 75,3% das cidades do país.

A distribuição dos municípios constantes da amostra, por unidade da federação, por região e por porte populacional foi bastante fiel à realidade das cidades brasileiras. Não houve distorções expressivas nas proporções de nenhuma destas características. No caso das unidades da federação, por exemplo, a maior diferença constatada foi uma sub-representação de 1,4% de municípios do Pará, bem como a sobre-representação equivalente a 2% de cidades do estado de São Paulo.

---

<sup>5</sup> Nos pleitos, em 2004 e em 2008, houve eleições em dois turnos em 42 e em 30 cidades, respectivamente.

### 3.4 Resultados

A maior parte dos investimentos das prefeituras brasileiras entre 2005 e 2012 ocorreu em áreas sociais. Em média, 58,8% do total de recursos dos municípios teve como destino as seguintes áreas: educação, saúde, saneamento básico, assistência social, previdência social, habitação e organização agrária. No entanto, a proporção de investimentos nos setores sociais variou de forma expressiva. Houve prefeitos cujos gastos sociais representaram 9,6% de suas despesas, como também gestores municipais que concentraram 83,8% de seus investimentos nestas áreas.

No que tange ao financiamento eleitoral, em média, 32,4% das receitas de campanha dos prefeitos eleitos partiram de doações dos cidadãos. Essa foi a segunda principal fonte de renda para as campanhas dos prefeitos eleitos, superada somente pelos recursos próprios que os candidatos empregaram nas corridas eleitorais.

Considerando-se o perfil de arrecadação de campanhas dos prefeitos eleitos nos dois mandatos estudados, 71,5% deles receberam algum apoio financeiro de pessoas físicas. O restante desenvolveu as suas campanhas com recursos oriundos de outras fontes. Dentre os prefeitos que contaram com apoio monetário de pessoas físicas constatou-se expressiva variação na proporção da receita advinda dos cidadãos. Houve, por exemplo, 15,7% de prefeitos cuja arrecadação de pessoas físicas representou menos de 10% de seus orçamentos. Por outro lado, houve 10,3% de prefeitos em que a arrecadação junto aos cidadãos representou mais de 90% do montante envolvido na disputa eleitoral.

Tendo como base as variações nos percentuais gastos em áreas sociais e no apoio de pessoas físicas às campanhas dos prefeitos, objetivou-se investigar se houve relação entre estes dois fenômenos e qual teria sido a sua intensidade. Inicialmente, constatou-se que maiores proporções de arrecadação de pessoas físicas implicam maior percentual das despesas efetuado em setores sociais.

**Tabela 1 - Relação entre o percentual da receita de campanha oriundo de pessoas físicas e o percentual médio da despesa total do município nas funções consideradas sociais**

Percentual da receita oriundo de pessoas físicas (PF)	Percentual médio da despesa total do município nas áreas sociais
Não houve arrecadação de pessoas físicas	57,53%
Até 20%	59,04%
De 21 a 40%	59,19%
De 41 a 60%	59,30%
De 61 a 80%	59,92%
De 81 a 100%	59,68%

Fonte: Tabela elaborada pelo autor, com base em informações da STN e do TSE

No entanto, as diferenças observadas nas médias foram bastante sutis, explicitadas somente nas casas decimais. Como sugeriram os dados, a correlação de Pearson entre os dois fatores é baixa, equivalente a  $r=0,08$ . Apesar da pouca intensidade, o sinal positivo corresponde à relação esperada. Isso sugeriu a existência de valores mais altos nos gastos sociais quando há maiores percentuais de receitas de campanha oriundos de pessoas físicas. Dado que o teste de correlação não se propõe a apontar relações de causa e efeito, foi sensato utilizar outros mecanismos para explorar a relação existente entre as duas variáveis.

**Tabela 2 - Regressão linear entre o percentual da despesa municipal gasto em áreas sociais e o percentual da receita de campanha do prefeito oriundo de pessoas físicas**

Variável dependente: Percentual da despesa social do município		
Percentual da receita de campanha oriundo de pessoas físicas	Coeficiente	0,021*
	Erro Padrão	0,002
Observações	8390	
R-quadrado	0,007	

\* Significativo estatisticamente a 1%

Fonte: Tabela elaborada pelo autor, com base em informações da STN e do TSE

O desenvolvimento de regressão linear bivariada apresentou relação significativa e positiva. Os resultados sugeriram que o aumento de 1% na arrecadação de pessoas físicas implica acréscimo de 0,02% nas despesas sociais. Nesse contexto, um prefeito com 60% de receitas de campanha oriundas de pessoas físicas gastou 0,4% a mais do montante total de suas despesas em áreas sociais, quando comparado a um prefeito que arrecadou de pessoas físicas 40% das doações que recebeu.

Essa relação, bem como a sua intensidade, pode se mostrar diferente quando são utilizados outros fatores em conjunto para se explicar as diferenças de comportamento dos prefeitos brasileiros na escolha da quantidade de investimentos a ser realizada nas áreas sociais. Com essa premissa em mente, optou-se por considerar em uma regressão multivariada, além do percentual arrecadado de pessoas físicas pelos prefeitos, o IDH municipal, o gênero do prefeito, o seu grau de escolaridade, a posição ideológica de seu partido, o mandato em que ele se encontra e o caráter social de sua ocupação profissional.

Dado que os valores do IDH municipal são disponibilizados pelo IBGE somente nos censos realizados a cada dez anos, para chegarmos aos valores do índice de cada cidade correspondente ao período de 2005 a 2008, utilizou-se a média dos valores apontados pelo órgão estatístico nos levantamentos de 2000 e de 2010. Para o período de 2009 a 2012, foram considerados os valores disponibilizados para 2010. Como já foi exposto, a expectativa era de que municípios com menor IDH investissem mais recursos em áreas sociais.

O gênero do prefeito foi considerado na análise multivariada por meio de uma variável binária que assumiu valor 1 quando o prefeito era do sexo feminino e 0 nos casos de prefeitos do sexo masculino. Assim, constatou-se que, ao longo dos dois mandatos estudados, os homens estiveram enormemente sobrerrepresentados<sup>6</sup> à frente das prefeituras brasileiras, se consideradas as proporções de gênero na população brasileira. Esperava-se que as mulheres investissem maior percentual de suas despesas em áreas sociais.

---

<sup>6</sup> As mulheres estiveram à frente de 7,7% das prefeituras no mandato de 2005 a 2008. Mais tarde, entre 2009 e 2012, representaram 8,5% dos governos municipais.

Quanto ao grau de escolaridade, implementou-se uma variável binária com valor 1 quando o prefeito possuía grau superior completo e 0 quando o prefeito apresentou grau de escolaridade diferente desse. Percentual expressivo dos prefeitos brasileiros nos dois períodos possuía nível superior completo<sup>7</sup>. Acreditava-se que prefeitos com maior grau de escolaridade investiriam de forma diferente dos demais, destinando maiores fatias de seus investimentos para as áreas consideradas sociais.

A posição ideológica do partido foi expressa pela diferenciação dos prefeitos de partidos de esquerda, em relação aos pertencentes às demais siglas com outras posições ideológicas. Nesse caso, a variável binária apresentou valor 1 para membros de partidos de esquerda e 0 para partidos de centro e de direita. Nos termos da classificação de Power e Zucco (2009), os prefeitos de esquerda foram minoria nos dois mandatos analisados; representaram 22,1% dos prefeitos no primeiro mandato analisado e, 24,6% no segundo. Pretendia-se investigar se prefeitos de esquerda investiram uma maior parcela de seus recursos em áreas sociais, se comparados àqueles pertencentes a partidos com outra posição ideológica.

O mandato do prefeito apresentou valor 1 quando o prefeito se encontrava em segundo mandato, ou seja, não podia concorrer à reeleição, e valor 0 quando ele se encontrava em primeiro mandato e podia permanecer à frente da prefeitura, caso conseguisse se reeleger ao término de sua primeira gestão. Candidatos em primeiro mandato foram maioria nos dois períodos analisados<sup>8</sup>. A hipótese referente a esse tópico previa que prefeitos em segundo mandato tenderiam a investir uma maior parcela de recursos em áreas sociais do que aqueles em primeiro mandato.

No que tange à ocupação profissional, foram classificadas as profissões declaradas pelos prefeitos ao TSE, atribuindo-se valor 1 aos candidatos que declararam possuir ocupações profissionais de caráter social; e 0 para aqueles que declararam ocupar outras profissões. Considerou-se como ocupações de caráter social aquelas enquadradas nas categorias profissionais da saúde, da educação, de militares e policiais e de religiosos. Além dessas, foram

---

7 Entre 2005 e 2008, 42,6% dos prefeitos tinham ensino superior completo. No mandato seguinte, de 2009 e 2012, esse percentual foi de 46,2%.

8 No mandato de 2005 a 2008, os prefeitos em primeiro mandato foram 75,1% do total. Entre 2009 e 2012, esse percentual foi de 60%.

incluídas as profissões de assistente social, de cientista social e de dona de casa. Como já se mencionou acima, esperava-se que prefeitos com ocupações profissionais classificadas como sociais investissem maiores fatias de seus orçamentos em áreas dessa natureza.

Os dados foram estruturados em dados de painel com 4.195 municípios, em dois momentos no tempo, correspondentes aos mandatos que foram objetos deste estudo. São apresentadas estimativas dos coeficientes e seus respectivos erros padrões robustos, a partir de um modelo de efeitos aleatórios.

Ressalta-se que dados de séries painel podem ser examinados usando uma grande variedade de modelos (WOOLDRIDGE, 2010). Entre eles, são mais comuns os modelos fixo e de efeitos aleatórios. Optou-se pela utilização do modelo de efeitos aleatórios para se concentrar nas diferenças entre as unidades consideradas, ou seja, os municípios (BECK, 2006). O teste de Hausman recomendou o uso do modelo com efeitos fixos, porém há questionamentos quanto à validade desse teste (CLARK E LINZER, 2013).

Os resultados são bastante interessantes, em diversos aspectos, e corroboram, em sua maioria, com as expectativas apontadas anteriormente.

**Tabela 3 - Regressão multivariada do percentual gasto em áreas sociais pela receita de campanha de pessoas físicas, IDH municipal, gênero, escolaridade, ocupação profissional, posição ideológica e situação entre eleito e reeleito**

Variável dependente: Percentual da despesa social do município		
Variáveis independentes	Coeficiente	Erro Padrão
Percentual da receita de campanha oriundo de pessoas físicas	0,006*	0,001
Índice de Desenvolvimento Humano Municipal	- 0,075*	0,009
Gênero: Mulher	0,497	0,286
Escolaridade: Grau superior completo	0,556*	0,161
Ocupação: Profissão social	0,259	0,200
Posição ideológica: Esquerda	0,476*	0,166
Mandato: Prefeito reeleito	0,514*	0,109
Observações	8390	
R-quadrado geral	0,135	

\* Significativo estatisticamente a 1%

Fonte: Tabela elaborada pelo autor, com base em informações da STN e do TSE

A hipótese principal de que quanto maior a arrecadação do prefeito oriunda de pessoas físicas, maior o seu gasto à frente da prefeitura em áreas sociais, pode ser comprovada. O coeficiente estimado foi positivo e estatisticamente significativo. No entanto, a intensidade dessa relação não se mostrou, mais uma vez, alta. Constatou-se que o aumento de 10% na arrecadação oriunda de pessoas físicas implicou aumento nos gastos sociais de 0,06%.

Quando considerada a dispersão da arrecadação de pessoas físicas e os altos valores dos seus desvios padrão, constata-se que o perfil de arrecadação de campanhas pode atingir impacto sobre o percentual gasto nas áreas sociais equivalente ao de outras variáveis. Um prefeito que obteve 80% de arrecadação oriunda de pessoas físicas, por exemplo, efetuou gastos sociais 0,36% maiores do que um prefeito que contou com 20% desse mesmo tipo de receita.

Cabe ressaltar que, por mais que pareçam pequenos, esses valores representam quantidades significativas de recursos financeiros, uma vez que foi considerada a principal área de investimento das prefeituras (área social), e o montante total gasto pelos prefeitos ao longo de dois mandatos. Para se ter uma ideia, nos municípios de até 20 mil habitantes, foram gastos, em média, R\$ 29,2 milhões de reais nos setores sociais ao longo do período estudado. Para os municípios de médio porte, entre 20 e 50 mil habitantes, foram despendidos, em média, R\$ 94,7 milhões de reais em áreas sociais nas duas gestões estudadas.

Vale destacar, ainda, que a interpretação dos coeficientes do modelo de efeitos aleatórios é um pouco capciosa porque inclui tanto efeitos intraunidades quanto entre as unidades. Acredita-se que, neste caso, não há de se preocupar com o efeito da receita intraunidades porque a dimensão temporal é muito curta. Não há razões para se acreditar em alterações profundas nas dinâmicas entre as receitas de pessoas físicas e o gasto social no curto período de tempo considerado. Dessa forma, podemos considerar somente o efeito do coeficiente como sendo o efeito entre as unidades, ou seja, os municípios. Em outras palavras, o coeficiente indica as diferenças no gasto social entre perfis diferentes de arrecadação de prefeitos.

A relação esperada, no caso do IDH, pôde ser confirmada e o impacto mostrou-se significativo e mais expressivo do que o indicador das doações de pessoas físicas. Municípios com menores índices de desenvolvimento humano apresentaram maiores investimentos em áreas sociais. Levando-se em consideração que os valores do IDH oscilam entre 0 e 1, a diferença de 0,01 no IDH implicou investimentos 0,07% maiores nas áreas sociais. Nesse

contexto, um município com IDH de 0,580 efetuou despesas 0,7% maiores em áreas sociais do que uma cidade com IDH igual a 0,680.

Os resultados apurados para o IDH mostraram-se ainda mais expressivos, se for considerada a grande variação desse índice entre os municípios brasileiros. No caso do primeiro mandato estudado, houve cidades com IDH que variava entre 0,339 e 0,841. No segundo período avaliado, os índices municipais variaram do mínimo de 0,418 ao máximo equivalente a 0,862.

A leitura dos dados referentes ao IDH deve considerar também a possibilidade de existência de endogeneidade entre essa variável explicativa e a variável explicada, ou seja, deve-se considerar que o grau de desenvolvimento dos municípios influencia o percentual das despesas realizadas nas áreas sociais, ao mesmo tempo em que a quantidade de recursos investidos nos setores sociais influenciou o índice de desenvolvimento municipal.

De acordo com esse raciocínio, é importante considerar ainda, que é possível que, à medida que os municípios investirem mais recursos nas áreas sociais, os seus índices de desenvolvimento humano se ampliem. Como consequência, pode ser que as melhorias decorridas da ampliação de investimentos impliquem a redução da necessidade de novos investimentos de mesma magnitude.

O fato de um prefeito ter nível superior completo também apresentou impacto positivo para as suas despesas sociais. Prefeitos que completaram o grau superior investiram maiores montantes em áreas como educação, saúde, assistência social e saneamento. Os gestores municipais que completaram seus cursos em faculdades foram responsáveis por gastar 0,55% a mais de suas despesas nas áreas classificadas como sociais.

Com relação ao aspecto ideológico, o fato de um prefeito pertencer a partidos de esquerda significou que maiores montantes foram direcionados para áreas sociais. Representantes do PT, PSB, PCdoB, PPS e PDT investiram 0,47% mais recursos de seus mandatos em áreas sociais. Esses resultados estão em consonância com o que propuseram Sakurai (2009) e Coelho (2010), os quais reforçaram o papel das ideologias no comportamento dos atores políticos.



A importância do pertencimento a partidos de esquerda se mostrou bastante próxima ao impacto do mandato que o prefeito se encontra sobre os seus gastos sociais. Constatou-se que prefeitos reeleitos investiram mais em áreas sociais. Esse comportamento de aumento proporcional das despesas sociais no segundo mandato contribuiu para a argumentação de Meneguín, Bugarin e Carvalho (2005), de que prefeitos com possibilidade de reeleição possuem maior controle sobre os gastos públicos de suas prefeituras.

A ocupação profissional dos prefeitos anterior à sua inserção no universo político não se mostrou significativa para se explicar o percentual das despesas direcionadas às áreas sociais. O fato de um prefeito ter trabalhado em áreas como saúde e educação, por exemplo, não se mostrou suficiente para a compreensão de seus investimentos nessas e nem em outras áreas sociais.

O aspecto de gênero, por sua vez, apresentou significância estatística somente se considerarmos uma distribuição monocaudal a 5%. Nesse caso, as mulheres revelaram-se mais suscetíveis a realizar maiores investimentos em áreas sociais. Em uma distribuição bicaudal, o sexo do prefeito mostrou-se incapaz de explicar os investimentos sociais.

#### **4 Considerações finais**

Para se explicar as proporções dos orçamentos das prefeituras brasileiras direcionadas às áreas sociais foi comprovada a importância tanto de fatores socioeconômicos quanto políticos. Além disso, confirmou-se a hipótese principal do estudo de que a quantidade das despesas municipais aplicadas em áreas sociais está relacionada à proporção da receita das campanhas dos prefeitos que são oriundas de doações de pessoas físicas.

Apesar da comprovação da hipótese principal algumas proposições secundárias mostraram-se até mais pertinentes que o perfil de arrecadação de campanhas dos prefeitos para se explicarem os gastos sociais municipais no Brasil. O IDH foi a variável de maior impacto sobre a proporção investida em áreas sociais. Municípios com menores índices de desenvolvimento despontaram-se como aqueles onde foram realizadas as maiores proporções

de investimentos em educação, em saúde, em assistência social, em saneamento e em habitação, por exemplo.

Por outro lado, demonstrou-se, também, a relevância do aspecto ideológico para se entender os montantes direcionados para as áreas sociais. Prefeitos de partidos de esquerda mostraram-se mais propensos a investir recursos de seus mandatos nessas áreas. Outro aspecto político relevante para a execução de despesas sociais foi o mandato do prefeito. Constatou-se que prefeitos reeleitos investem mais em áreas sociais.

Com relação ao perfil dos prefeitos, constatou-se que aqueles que possuem o nível superior completo investiram montantes mais expressivos nas áreas sociais. Em contrapartida, não se identificou relação entre a ocupação profissional dos prefeitos e os percentuais das despesas direcionados às áreas sociais. Prefeitos com atuação profissional em áreas sociais não se mostraram mais suscetíveis a investir nessas áreas.

Quanto ao gênero do prefeito, constatou-se significância estatística somente se considerada uma distribuição monocaudal a 5%. Quando se considerou essa ressalva, constatou-se que as mulheres investiram significativamente de maneira diferente dos homens, por realizarem mais investimentos nas áreas sociais.

Esses resultados apresentados contribuem de maneira preliminar com os trabalhos engajados na compreensão dos determinantes dos gastos sociais das prefeituras brasileiras. Acredita-se que o modelo descrito pode ser aperfeiçoado de diversas maneiras. No aspecto temporal, por exemplo, poderia ser utilizada uma série maior. Caberia acrescentar no modelo também, algumas das variáveis que vêm sendo utilizadas nos estudos sobre comportamento político, mas que não foram contempladas no presente trabalho. A fragmentação do poder legislativo municipal pode ser um dos fatores adicionados em trabalhos futuros.

Considerando-se a disponibilização do IDH dos municípios brasileiros somente a cada dez anos, bem como a relevância encontrada desse indicador para explicar o montante investido em áreas sociais nos municípios, pode ser interessante que futuros pesquisadores substituam esse índice por algum outro que consiga captar anualmente, e com mais precisão, as realidades das cidades brasileiras.

Independentemente das melhorias que poderiam ser feitas no modelo construído, acredita-se que os resultados obtidos contribuem para agendas futuras de pesquisa na área de Ciência Política. Sugere-se, por exemplo, que trabalhos posteriores investiguem se os percentuais das receitas de campanha dos prefeitos oriundos de pessoas jurídicas estão relacionados aos percentuais das despesas municipais destinados às áreas econômicas. Para cumprir esse objetivo, devem levar em consideração as características institucionais que definem prioridades sociais para os municípios e observar que os gastos econômicos compõem menor proporção das despesas das prefeituras brasileiras.

Além desses desafios, os pesquisadores precisam estar atentos para o fato de as alocações orçamentárias nas áreas dos doadores privados não serem os únicos meios de que os atores políticos podem se utilizar para beneficiarem os seus contribuintes corporativos. Deve-se encontrar meios para compreensão de fenômenos como o caixadois e as doações ocultas, os quais dificultam a constatação de quem são os reais doadores privados das campanhas eleitorais, e qual é a real participação deles nas contribuições financeiras.

## Referências

ALSTON, Lee et al. The choices governors make: the roles of checks and balances and political competition. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 36., 2008, Salvador. **Anais...** Niterói: Anpec, 2008, p. 1 - 15.

ARRETCHE, Marta and RODDEN, Jonathan. Política distributiva na Federação: estratégias eleitorais, barganhas legislativas e coalizões de governo. **Dados**. Rio de Janeiro, v. 47, n.3, pp. 549-576, 2004.

ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo. Municipalização da saúde no Brasil: diferenças regionais, poder do voto e estratégias de governo. **Ciênc. saúde coletiva** [online]. 2002, v.7, n.3, p. 455-479.

BECK, Nathanie. **Time-Series–Cross-Section Methods**. New York: New York University. Department of Politics. 2006. Working paper.

BELLOC, Filippo; NICITA, Antonio. **Liberalization-privatization paths: policies and politics**. Milano: Università degli Studi di Milano. Department of Economics, Business and Statistics, 2011. (Departmental Working Papers 32).

BESLEY, Timothy; CASE, Anne. Political Institutions and Policy Choices: evidence from the United States. **Journal of Economic Literature**, v. 41, n. 1, p.7-69, mar. 2003.

BESLEY, Timothy; PERSSON, Torsten; STURN, Daniel M. **Political competition, policy and growth**: theory and evidence from the United States. London: CEPR, 2005 (Discussion Papers, 5138).

BJORNSKOV, Christian.; POTRAFKE, Niklas. Politics and privatization in Central and Eastern Europe: a panel data analysis. **Economics of Transition**, v. 19, n. 2 p. 201–230, abr. 2011.

BOAS, Taylor C.; HIDALGO, F. Daniel; RICHARDSON, Neil P. The spoils of victory: campaign donations and government contracts in Brazil. **The Journal of Politics**, v.76, v. 2, p.415-429, abr. 2014.

BROLLO, Fernanda; TROIANO, Ugo. **What happens when a woman wins an election?** evidence from close races in Brazil. Reino Unido:University of Warwick, Centre for Competitive Advantage in the Global Economy, 2013 , 20p.(Working paper, 161).

CAMERON, David R. The expansion of the public economy: a comparative analysis. **The American Political Science Review**, v. 72, n. 4, p. 1243-1261, dez. 1978.

CASTLES, Frank.; MCKINLAY, Robert D. Does politics matter: an analysis of public welfare commitment in advanced democratic states. **European Journal of Political Research**, v. 7, n. 2, p. 169-186, jun.1979.

CAVALCANTE, Pedro Luiz Costa. **A política faz a diferença?** Uma análise comparada dos determinantes políticos do desempenho dos governos municipais no Brasil. 2012. xvi, 230 f., il. Tese (Doutorado em Ciência Política)-Universidade de Brasília, Brasília, 2012, p. 17-24; 52-68.

CAVALCANTE, Pedro Luiz Costa. Os partidos políticos de fato fazem diferença? Uma análise comparada do desempenho fiscal dos municípios brasileiros. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS. 35., 2011, Caxambu. **Anais...** . Caxambu: Anpocs, 2011. p. 1 – 30 (Grupo de Trabalho 25).

CERVI, Emerson Urizzi. Financiamento de campanhas e desempenho eleitoral no Brasil: análise das contribuições de pessoas físicas e partidos políticos às eleições de 2008 nas capitais de Estado. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, v. 4, n. 1, p.135-167, jul./dez. 2010.

CLAESSENS, Stijn; FEIJEN, Erik; LAEVEN, Luc. Political connections and preferential access to finance: The role of campaign contributions. **Journal of Financial Economics**, v. 88, n. 3, p.554-580, 2008.

CLARK, Tom S.; LINZER, Drew A. **Should I use fixed or random effects?** Disponível em: <http://polmeth.wustl.edu/media/Paper/ClarkLinzerREFEMar2012.pdf>. Acesso em: 02 jul. 2014

COELHO, D. **Competição política e a nova agenda social**: por que os partidos políticos de esquerda e direita difundiram programas de transferência de renda no Brasil? In: Congresso Internacional da BIEN, 13. São Paulo: FEA/USP, 2010.

COSSIO, Fernando Andrés Blanco. O comportamento fiscal dos estados brasileiros e seus determinantes políticos. **Economia**, v. 2, n. 1, p. 207-258, 2001.

COSTA, Mylena Moreira de Alencastro. **Reeleição e política fiscal**: um estudo dos efeitos da reeleição nos gastos públicos. 2006. 37 f. Dissertação (Mestrado em Economia)-Universidade de Brasília, Brasília, 2006.

FERREIRA, Fernando; GYOURKO, Joseph. **Do political parties matter?** Evidence from U.S. cities. Massachusetts: National Bureau of Economic Research, 2007 (NBER Working Papers 13535).

FIGUEIREDO FILHO, Dalson Britto. Estimando o impacto dos gastos de campanha sobre os resultados eleitorais: uma análise da Câmara nacional em 2006. In: \_\_\_\_\_. **O elo corporativo?** Grupos de interesse, financiamento de campanha e regulação eleitoral. Dissertação (Mestrado em Ciência Política), Universidade Federal de Pernambuco, Centro de Filosofia e Ciências, 2009.

GONÇALVES, Maetê Pedrosa. Financiamento político e benefícios tributários: uma análise da atuação de setores contemplados com benefícios tributários no financiamento de campanhas eleitorais (2003-2010). In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 35., 2011, Caxambu. **Anais...**. Caxambu: Anpocs, 2011. p. 1 – 30 (Grupo de Trabalho 13).

HIBBS JÚNIOR, Douglas A. Political parties and macroeconomic policy. **The American Political Science Review**, v. 71, n. 4, p. 1467-1487, dez. 1977.

LAZZARINI, Sergio G. et al. **What do development banks do? evidence form Brazil, 2002-2009**. Boston: Harvard Business School, 2011. 30 p. (Working Paper, 12-047).

LEMONS, Leany Barreiro; MARCELINO, Daniel; PEDERIVA; João Henrique. Porque dinheiro importa: a dinâmica das contribuições eleitorais para o Congresso Nacional em 2002 e 2006. **Opinião Pública**, Campinas, v. 16, n. 2, p. 366-393, nov. 2010.

MANCUSO, Wagner Pralon; SPECK, Bruno Wilhelm. Financiamento empresarial e desempenho eleitoral no Brasil: um estudo das eleições para deputado federal em 2010. In: Workshop Empresa, Empresários e Sociedade, 8. Curitiba/PR. **Anais...** Curitiba: Universidade Federal do Paraná, 2012, p. 1-23.

MARCELINO, Daniel. Candidatos, partidos e distritos: o aspecto multinível das eleições. In: \_\_\_\_\_. **Sobre dinheiro e eleições**: um estudo de gastos de campanha para o Congresso Nacional em 2002 e 2006. 2010. 133 f. Dissertação (Mestrado) - Instituto de Ciências Sociais, Universidade de Brasília, Brasília, 2010.

MENDES, Marcos José. **Eleições para prefeitos**: como são escolhidos os gestores das políticas sociais descentralizadas? Brasília: IPEA, 2005. 44p.

MENEGUIN, Fernando B.; BUGARIN, Maurício S.; CARVALHO, Alexandre X. de. **O que leva um governante à reeleição?** Brasília: IPEA, 2005 (Texto para discussão n. 1.135). 27p.

MOTTA, Ronaldo Seroa da; MOREIRA, Ajax. **Eficiência na gestão municipal no Brasil.** Rio de Janeiro: IPEA, 2007. 21p. (Texto para Discussão, 1301).

PEIXOTO, Vitor de Moraes. **Eleições e financiamentos de campanhas no Brasil.** 2010. 175f. Tese (Doutorado) - Curso de Ciência Política, Instituto Universitário de Pesquisas, Rio de Janeiro, 2010.

POTRAFKE, Niklas. Does government ideology influence deregulation of product markets? Empirical evidence from OECD countries. **Public Choice**, v.143 n. 1, p.135–155, 2010.

POWER, Timothy J.; ZUCCO JR., Cesar. Estimating ideology of Brazilian Legislative Parties, 1990-2005: a research communication. **Latin American Research Review**, Baltimore, v. 44, n. 1, p. 218-246, 2009.

Ribeiro, Leandro Molhano. **Partidos e políticas sociais nos municípios brasileiros (1996-2003).** 2005. 172f. Tese (Doutorado) – Curso de Ciência Política, IUPERJ, Rio de Janeiro, 2005.

SAKURAI, Sergio Naruhiko. Ciclos políticos nas funções orçamentárias dos municípios brasileiros: uma análise para o período 1990 – 2005. **Estudos Econômicos.** São Paulo: FIPE, v.39, n.1, pp. 39-58, jan./mar. 2009.

SAMUELS, David. Does money matter? Credible commitments and campaign finance in new democracies: theory and evidence from Brazil. **Comparative Politics**, v. 34, n. 1, out. 2001.

SHARKANSKY, Ira.; HOFFERBERT, Richard I. Dimensions of state politics, economics, and public policy. **The American Political Science Review**, v. 63, n. 3, p. 867-879, set. 1969.

SPECK, Bruno Wilhelm. **Objetivos e estratégias do setor privado no financiamento das campanhas eleitorais:** um modelo de análise baseado em dados da campanha eleitoral no Brasil em 2010. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2011. (Conferência IPSA-ECPR: Whatever Happened to North-South?).

WOOLDRIDGE, Jeffrey M. **Econometric analysis of cross section and panel data.** 2.ed. Cambridge: MIT Press. 2010.