

## O Que Torna Um Prefeito Responsável? Uma análise comparativa dos condicionantes da gestão fiscal

**Autoria:** Pedro Luiz Costa Cavalcante

### Propósito Central do Trabalho

O presente artigo tem como objetivo principal investigar quais fatores influenciam o comportamento fiscal dos governos locais no Brasil. Para tanto, a pesquisa testa como fatores estruturais e, sobretudo, relativos à dinâmica política influencia a prefeitura no desempenho responsável da política fiscal. A análise do impacto do sistema político sobre a gestão fiscal se apresenta como um fértil objeto de estudo comparado, principalmente, devido ao amplo processo de descentralização fiscal pós Constituição de 1988, no qual, os municípios passaram a desempenhar papel de destaque, com aumento sensível das suas responsabilidades, seja no âmbito das receitas quanto das despesas (Afonso & Araújo, 2000; Souza, 2004). No sentido de avançar nesta abordagem, a pesquisa utiliza como variável dependente do comportamento fiscal das prefeituras brasileiras o Índice FIRJAN de Gestão Fiscal (IFGF) que mede a disciplina e qualidade da gestão orçamentária e financeira dos municípios brasileiros a partir de cinco medidas: receita própria, gastos com pessoal, investimentos, liquidez e custo da dívida. Assim, a utilização do índice de gestão fiscal como variável dependente desta investigação possibilita analisar de forma compreensiva o desempenho das prefeituras como também comparar os resultados fiscais dos gestores locais com base em um número grande de observações, o que permite mais condições de generalização. O pressuposto conceitual desta abordagem é que a compreensão das políticas públicas advém da intencionalidade das escolhas, isto é, seus resultados são frutos de um processo de tomada de decisões por atores políticos que, em contextos democráticos, são afetados não apenas por fatores estruturais, como também por incentivos e constrangimentos de caráter político.

### Marco Teórico

A pesquisa se fundamenta na percepção de que os resultados governamentais são consequência da intencionalidade das escolhas, ou seja, refletem um processo de tomada de decisões por atores políticos que, em contextos democráticos, são afetados não apenas por fatores estruturais, como também por incentivos e constrangimentos de caráter político. Diante disso, o modelo da pesquisa visa testar os determinantes do desempenho fiscal das prefeituras brasileiras, sobretudo, analisar os efeitos da dinâmica política sobre esses desempenhos. Logo, estudo se enquadra no debate sobre a importância da política na explicação de processos e resultados das ações governamentais. Desde os anos 50 o tema se transforma em uma linha de pesquisa própria, fortemente influenciada pela revolução behaviorista que alterou o enfoque do campo de política comparada tradicionalmente baseado em descrições detalhadas (*thick descriptions*) para abordagem de múltiplas unidades de análise (*Large N*) de sistemas políticos, seu funcionamento e efeitos. A complexidade das investigações e consequentes avanços na aplicação das técnicas estatísticas contribuíram para o desenvolvimento dos estudos comparados dos determinantes das políticas públicas. Nesse contexto, Imbeau, Pétry e Lamari (2001) elaboram uma pesquisa bibliográfica com as principais obras que analisam a influência da política sobre os resultados dos governos e classificam a literatura em duas vertentes: ‘escola da convergência’ e os adeptos da perspectiva de que ‘a política importa’. Os primeiros argumentam que as sociedades industrializadas do século vinte se tornaram cada vez mais similares, encarando os mesmos tipos de problemas e aplicando os mesmos tipos de soluções. Logo, as diferenças políticas, culturais e institucionais pouco servem para explicar as variações das políticas públicas. Em

contrapartida, a segunda vertente, embora não negue a influência de fatores socioeconômicos, preconiza a existência de correlação entre variáveis relativas à dinâmica política e resultados das políticas públicas. Com base neste debate que as variáveis dependentes do modelo podem ser divididas em dois blocos: política e estruturais/ambientais. No que concerne à dimensão política, o argumento central da teoria da democracia eleitoral é que as eleições e seus aspectos subjacentes influenciam o comportamento dos políticos locais e, por conseguinte, o desempenho governamental. Na perspectiva de accountability, a democracia tende a produzir governos controlados e responsivos à população, cujos partidos políticos atuam como atores centrais dentro de processo eleitoral livre, justo e frequente. A expectativa é que os resultados eleitorais, as regras partidárias e a ideologia atuem como estímulo e controle para que os políticos desempenhem melhor suas atividades. As eleições possuem como função central propiciar aos cidadãos um momento para realizarem a avaliação dos governantes (Manin, Przeworski & Stokes, 1999). O processo eleitoral, assim, é o principal mecanismo da accountability, utilizado pelos eleitores não apenas para punir os atuais ocupantes dos cargos, visão padrão do voto retrospectivo (Key Jr, 1966), mas também para escolher os melhores governantes, sob a ótica do voto prospectivo (Maravall, 1999).

### **Método de investigação se pertinente**

O modelo econométrico em grande medida depende de uma análise mais dinâmica que capture o impacto de diversos fatores sobre as variações na gestão financeira municipal. Dessa forma, assim como a variável dependente, boa parte das variáveis explicativas também possui um bom grau de variabilidade, embora variem em períodos distintos. As medidas das variáveis políticas, por exemplo, utilizadas são resultantes do processo eleitoral anterior. Para mensurar os efeitos da competição eleitoral sobre o IFGF em 2009, utiliza-se o número efetivo de partidos relativo ao pleito anterior (2008) e, assim sucessivamente. O universo dessa investigação compreende quase a totalidade dos municípios brasileiros, porém o número não é idêntico, uma vez que o quantitativo de declarações financeiras dos municípios no relatório Finbra/STN e, por conseguinte, o IFGF, não é uniforme todo ano. Logo, trata-se de uma análise de dados longitudinais ou de painel não-balanceado. O estudo longitudinal se assemelha à denominada série temporal de corte transversal (time series cross section), embora de acordo com Beck e Katz (2004), o primeiro é mais apropriado na análise de número vasto de observações (large N) e pouco momentos (small T), justamente o caso do modelo da pesquisa. Os focos são nas heterogeneidades dos indivíduos e temporal, respectivamente. Em ambos, a estrutura dos dados é retangular, ou seja, para cada unidade de N são observados os mesmos períodos de tempo T, conforme é descrito na equação genérica descrita a seguir:  $y_{it} = X_{it} \beta + \varepsilon_{it}$ ;  $i = 1, \dots, N$ ;  $t = 1, \dots, T$ . Onde,  $y_{it}$  = Índice Firjan de Gestão Fiscal;  $X_{it}$  = matriz K das variáveis independentes;  $\varepsilon$  = vetor de erros (resíduos); As observações são indexadas tanto para município (i) quanto para ano (t).

### **Resultados e contribuições do trabalho para a área**

Os resultados da regressão demonstram que o modelo apesar de possuir um coeficiente de determinação baixo traz apresenta algumas estimativas muito interessantes para a compreensão dos condicionantes da gestão fiscal nos governos subnacionais brasileiros, retratada pelo IFGF. Primeiro, é fundamental ressaltar que os efeitos das variáveis de caráter político exercem impacto direto sobre o desempenho fiscal, independente dos fatores ambientais. Quanto os efeitos de cada variável, se por um lado a estimativa da competição eleitoral possui significância estatística, por outro seus efeitos substantivos são muito baixos. Uma possível explicação pode estar na inexistência de um padrão consolidado de competição para o Executivo municipal, tendo em vista que a correlação média do número efetivo de partidos entre as eleições do período recente, entre 1996 a 2008, é menor que 10%. O mesmo

não se observa no impacto estimado das prefeituras do Partido dos Trabalhadores. Neste caso, o coeficiente é significativo e negativo, ou seja, sugere que os prefeitos do PT tende a apresentar uma postura menos responsável na condução da política fiscal. Em contrapartida, as evidências empíricas indicam que o fato dos municípios serem governadas pelo PSDB não faz diferença no comportamento financeiro da prefeituras. Embora este partido tenha sido o principal responsável pela aprovação da LRF, os resultados demonstram que essa preocupação não parece disseminada nos seus correligionários locais. As outras duas variáveis políticas, base do prefeito na Câmara dos Vereadores e ano eleitoral no município não apresentaram coeficientes significativos. No que tange aos fatores ambientais ou estruturais, chama a atenção a riqueza municipal que mesmo com o coeficiente estimado significativo, seus efeitos práticos são praticamente nulo. Tal resultado sugere que a responsabilidade fiscal independe do nível de renda da sua população. De forma oposta, o percentual de royalties recebidos pelas prefeituras em relação ao orçamento total se apresenta como um fator significativo tanto do ponto de vista estatístico quanto prático. Em termos objetivos, um incremento de 10% na parcela dos royalties nas receitas municipais tende a gerar em média um aumento de 20% no índice Firjan de gestão fiscal, o que vai de encontro diretamente com a hipótese de que este tipo de benesse afeta negativamente à gestão municipal (Nogueira, 2010). Se por um lado, o modelo mostrou que a urbanização e a variação do PIB nacional não são aspectos importantes na explicação da gestão fiscal das prefeituras, por outro, a estimativa da variável populacional trouxe um resultado surpreendente. O coeficiente negativo indica que a relação entre o número de habitantes e os índices Firjan são opostos, isto é, são as cidades menores que possuem melhores desempenhos financeiros. Como conclusão, a investigação contribui para a compreensão dos determinantes dos resultados da ação governamental, procurando analisá-los mediante o uso de uma estratégia inovadora e compreensiva para retratar o desempenho fiscal. Apesar dos resultados empíricos serem bastante importantes nesse debate, as evidências do modelo devem ser interpretadas como preliminares haja vista que a série temporal é relativamente curta, como também é possível que análises separadas de cada uma das cinco dimensões do IFGF possam culminar em diferentes resultados. Este último aspecto se apresenta como o caminho da agenda futura de pesquisa com vistas à ampliar as condições de se prover inferências mais consistentes e precisas acerca desse fenômeno tão dinâmico.

### **Referências bibliográficas**

Cleary, M. (2007). Electoral Competition, Participation, and Government Responsiveness in Mexico. *American Journal of Political Science*. Vol. 51, 2, pp. 283-299. ; Federação da Industria do Estado do Rio de Janeiro (2012). Anexo Metodológico, disponível [http://www.firjan.org.br/IFGF/download/anexo\\_metodologico\\_IFGF.pdf](http://www.firjan.org.br/IFGF/download/anexo_metodologico_IFGF.pdf). ; Imbeau, L. Pétry, F. & Lamari, M. (2001). Left-right parties ideology and government policies: a meta-analysis. *European Journal of Political Research*, 40, pp. 1-29. ; Manin, B., Przeworski, A. & Stokes (Org.) (1999) *Democracy, accountability and representation*, Cambridge: Cambridge University. ; Wooldridge, J. M. (2006). *Introdução à econometria: uma abordagem moderna* (2a ed.). São Paulo: Thompson.