

Gastos sociais e calendário eleitoral na Bahia: uma investigação a partir dos ciclos eleitorais para mesorregião metropolitana de Salvador

*Thaís Lima Fraga*¹
*Francisco Carlos da Cunha Cassuce*²
*Jader Fernandes Cirino*³
*Kamila Gabriela Jacob*⁴

Resumo: O escopo deste trabalho consiste em investigar a existência de ciclos eleitorais na Mesorregião Metropolitana de Salvador (MMS) de 1997 a 2011. Foram analisados o comportamento dos seguintes grupos de gastos sociais: educação e cultura, saúde e saneamento, habitação e urbanismo e transferências do programa Bolsa Família, utilizando dados em painel. Os resultados comprovaram a incidência de ciclo eleitoral para as funções: saúde e saneamento, habitação e urbanismo e transferências do programa Bolsa Família, o que indica que os *policymakers* aproveitam-se da configuração social local para manter-se no governo.

Palavras-chave: Ciclos políticos eleitorais. Gastos sociais. Mesorregião metropolitana de Salvador. Dados em painel.

1 Graduada em Economia pela Universidade Estadual de Santa Cruz (UESC), mestranda do curso de Economia da Universidade Federal de Viçosa (UFV).

2 Doutor em Economia Aplicada (UFV), professor do curso de Economia da Universidade Federal de Viçosa (UFV).

3 Doutor em Economia Aplicada (UFV), professor do curso de Economia da Universidade Federal de Viçosa (UFV).

4 Graduada em Economia(UFV), mestranda do curso de Economia da Universidade Federal de Viçosa (UFV).

Abstract: The target of this paper is to investigate the existence of electoral cycles in Salvador Metropolitan Mesoregion (SMM), between 1997 and 2011. The behavior of social expenditure on Education & Culture, Health & Sanitation, Housing & Urban planning and the Bolsa Família transfer was analyzed with panel data. The results confirm the electoral cycle incidence for this budget functions: Health & Sanitation, Housing & Urban planning and the Bolsa Família transfer, which indicates that policymakers take advantage of the SMM social configuration to keep their government.

Key-words: Electoral cycles. Social expenditure. Salvador Metropolitan Mesoregion. Panel data.

JEL: H11, E62, H72

I Introdução

Os agentes políticos, impelidos pela força do voto popular, atuam como protagonistas na condução econômica e social de qualquer nação democrática. Para Schumpeter, (apud KINZO, 2004, p. 24), a democracia é “[...] um método específico de organização, baseado em regras e procedimentos que garantem a escolha de líderes por meio da competição política e da livre participação popular”. As eleições são essenciais em um sistema político. Uma vez que permite a conexão entre distintos grupos, que sintetizam a pluralidade da sociedade, pode-se assim dizer que o processo eleitoral constitui a essência de uma *polity* democrática.

Para Sakurai (2009), os ciclos políticos eleitorais ocorrem quando os chefes de governo promovem uma ciclicidade econômica em função do calendário eleitoral, gerando ciclos expansionistas durante o período eleitoral e contracionista no período pós-eleitoral. O trabalho de Nordhaus (1975) identificou que há redução da taxa de desemprego e pequeno aumento da inflação no período pré-eleitoral e posterior aumento do desemprego e inflação no pós-eleitoral ao analisar nove países. Por sua vez, Fialho (1999) também identificou que no Brasil, durante o período eleitoral, há aumento de cerca de 2% na taxa de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) real e de 3,5% na taxa de crescimento da oferta de moeda, considerando o período 1985 a 1995.

O cerne da questão é que a existência de ciclo eleitoral pode comprometer a gestão eficiente dos recursos públicos e prejudicar, especialmente, regiões marcadas pelo traço de abandono social, através de uma distribuição subótima dos recursos, como, por exemplo, ampliando os gastos com asfaltamento e construção de praças, que são de impacto direto e capazes de gerar efeito pulverizador positivo no eleitorado. Todavia, esse panorama, de caráter extremamente perverso, pode contribuir com a expansão das distorções sociais.

O tipo de condução político-econômica que o governante escolherá nem sempre permitirá a ampliação do bem-estar social, ou seja, como *homo economicus*, a gestão poderá ser influenciada pelo comportamento maximizador individual do político, enfraquecendo, assim, os interesses coletivos. Para Downs (apud ARAÚJO; LEITE FILHO, 2010), partidos e eleitores agem racionalmente e, assim como as firmas, buscam maximizar o lucro e os resultados nas urnas, e, para tal, manipulam suas ações aspirando o aumento dos votos.

A preferência pela orientação orçamentária expansionista durante o período eleitoral pode gerar distintos cenários ao comparar-se estudos com países desenvolvidos e subdesenvolvidos. Os países desenvolvidos possuem baixa taxa de analfabetismo, progresso científico e tecnológico e menor carência de serviços públicos, por isso seus eleitores são fiscalmente conservadores e percebem o aumento desordenado dos gastos como um sinalizador de má administração; em contrapartida, os eleitores brasileiros, e em geral de países subdesenvolvidos, vislumbram, no aumento dos gastos, mesmo que propositalmente no período eleitoral, um indicativo de competência. Assim, a literatura internacional normalmente demonstra que as chances de eleição são reduzidas com a expansão dos gastos, enquanto a literatura nacional, opostamente, evidencia que os políticos, ao aumentarem o volume de despesas, são beneficiados com a eleição.

Brender (2003) estudou a relação entre o desempenho fiscal e as chances de reeleição em Israel para as eleições de 1989, 1993 e 1998 e observou que, nas eleições de 1998, os eleitores puniram a geração de déficits, e para aumentar as chances de reeleição, os políticos aumentaram a austeridade fiscal. Em contrapartida, o trabalho de Nakaguma e Bender (2010), que investigou os determinantes dos ciclos eleitorais nos estados brasileiros de 1986 a 2004, utilizando as variáveis receita total, receita corrente, receita tributária, transferências correntes, receita de capital, despesa total, despesa corrente, despesa de custeio e despesa de capital, concluíram que o eleitorado recompensa a manobra oportunista do político.

Analisando os trabalhos que relacionam ciclos eleitorais por categoria de gasto, têm-se: Sakurai (2009), que analisou a função orçamentária de 5.506 municípios brasileiros de 1990 a 2005 e identificou oportunismo nas funções saúde e saneamento, assistência e previdência, habitação e urbanismo e transportes; Araújo e Leite Filho (2010) investigaram a existência de ciclos políticos e partidários nos estados brasileiros de 1995 a 2008, para as funções custeio e capital e saúde e educação, utilizando dados de painel dinâmico. Os resultados indicaram a vigência de ambos ciclos, ou seja, a alocação dos gastos sofre influência do calendário eleitoral e ideologia partidária do político; e Videira e Mattos (2011) consideraram 4.422 municípios brasileiros, de 1997 a 2008, e detectaram a existência de ciclos políticos eleitorais nos gastos com educação, saúde e investimento, com aumento *per capita* de R\$ 1,25 nos investimentos, R\$ 1,03 na educação e R\$ 1,02 na saúde.

Como resultado recorrente nos trabalhos nacionais, fica evidente a relação entre execução orçamentária e ciclos eleitorais. Para Oliveira e Carvalho (2009), a inserção da reeleição na Constituição de 1988⁵ abriu espaço para manobras oportunistas nas finanças públicas. Com isso, em vésperas de eleição, um candidato não anunciaria nenhuma medida que gerasse insatisfação à população, em contrapartida são promovidas ações que beneficiem a percepção do eleitorado sobre a competência do candidato. As finanças municipais caracterizam-se pelo desequilíbrio fiscal, com aspecto mais grave em regiões menos desenvolvidas, como a região Nordeste. Essa fragilidade compromete a saúde financeira do município e, somada à ocorrência de ciclos eleitorais, pode contribuir com um estado de crise fiscal.

Segundo Sakurai (2009), a relevância do estudo municipal dá-se por dois fatores: dada sua proximidade, a esfera municipal está em contato direto com as demandas do eleitorado, e a ascensão política do candidato, na maioria das vezes, está relacionada com seu sucesso em instâncias menores de poder. Além disso, examinar a manipulação dos gastos permite a identificação das funções orçamentárias sociais que são mais afetadas pelo calendário eleitoral e pode indicar que os políticos usufruem das necessidades sociais locais para autobeneficiarem-se.

Diante disso, a execução orçamentária pode ser vista pelos políticos como uma estratégia eleitoral perspicaz, capaz de alterar a imagem do eleitorado sobre a competência do candidato. O grau de utilidade atribuído pelo eleitor às funções fiscais definirá quais gastos serão expandidos, exemplificando: em locais caracterizados pela fragilidade social, alta de

5 Emenda Constitucional nº 16 de 1997.

gastos na área social pode apresentar-se como instrumento eficiente de sensibilização dos eleitores.

O estado da Bahia possui os menores níveis do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)⁶ do país, com uma evolução simplória em 10 anos, ocupando a 23^a posição em 2000 e 22^a em 2010 (PNUD, 2010). Em 2012 existiam 4.239.892 pessoas pobres⁷ e 1.547.354 extremamente pobres (IPEA, 2012), equivalentes, respectivamente, a 29,91% e 10,92% da população total. Esse cenário corrobora o quadro de vulnerabilidade social do estado e intensifica a dependência com o provimento de serviços públicos adequados.

O presente estudo pretende verificar se os gastos nas seguintes funções orçamentárias da mesorregião metropolitana de Salvador:⁸ educação e cultura, habitação e urbanismo, saúde e urbanismo e transferências para o Programa Bolsa Família são influenciados pelo calendário eleitoral. Busca-se, assim, verificar como os governantes tratam os aspectos sociais locais nos anos eleitorais. A mesorregião metropolitana de Salvador representa o território de maior importância econômica, populacional e de maior eleitorado do estado, responsável, respectivamente, por 51,63% do PIB, 30,04% da população, e 29,67% dos eleitores, de acordo com dados de 2010 do IPEA (2012).

Esse trabalho está estruturado em cinco seções, incluindo a presente introdução. A seção 2 apresenta o arcabouço teórico; a seção 3 descreve o procedimento metodológico; a seção 4 expõe os resultados e suas discussões; e, por fim, a seção 5 contempla as considerações finais do trabalho.

2 Referencial teórico

O aporte teórico adotado neste trabalho baseia-se na teoria dos ciclos eleitorais, pela qual foram desenvolvidas duas macro abordagens que conceituam quatro categorias de ciclos. A primeira, desenvolvida por Nordhaus (1975), Rogoff e Sibert (1988) e Rogoff (1990), trata dos ciclos eleitorais oportunistas e ciclos eleitorais oportunistas racionais. Por sua

6 O IDH está fundamentado em três pilares: renda, educação e saúde. (PNUD, 2010)

7 Extremamente pobres vivem com renda domiciliar *per capita* inferior a R\$ 70,00, e pobres com renda domiciliar *per capita* igual ou inferior a R\$ 140,00. (IPEA, 2012)

8 O estado da Bahia é dividido em sete mesorregiões: centro-norte, centro-sul, extremo-oeste baianos, metropolitana de Salvador, nordeste, sul baianos e Vale do São Francisco.

vez, a segunda, desenvolvida por Hibbs (1977) e Alesina (1988), trata dos ciclos partidários e ciclos partidários racionais.

Nordhaus (1975) analisou a influência que decisões políticas podem provocar no nível de desemprego e inflação e o *trade-off* da curva de Philips em nove países, de 1947 a 1972. Essa relação entre variáveis políticas e econômicas foi denominada pelo autor de Ciclos Políticos de Negócios. O estudo mostrou que a inflação e o desemprego seriam utilizados como estratégias eleitoreiras. Em vésperas de eleição, o governo impulsiona a geração de empregos, por meio da viabilização de obras públicas ou estímulos ao setor privado, e paralelamente minimiza a expansão dos preços; no entanto, a manutenção desse cenário não é sustentada no período pós-eleitoral, em que ambas variáveis normalmente sofreriam elevação. (FIALHO, 1999)

Nordhaus (apud ARAÚJO; LEITE FILHO, 2010, p. 4) desenvolveu “[...] um modelo de comportamento oportunista dos governantes, onde o principal objetivo dos partidos que governam é manter-se no poder”. Para tal, Nordhaus entende que as decisões dos eleitores fundamentam-se nas expectativas adaptativas, ou seja, experiências passadas influenciam a tomada de decisão atual. Assim, mesmo que os eleitores não entendam a dinâmica macroeconômica, sabem o que gostam e avaliam a competência de um candidato pelo conhecimento de passado e presente:

[...] Famílias são racionais em suas preferências, mas ignorantes para o *trade-off* macroeconômico. Como não sabem se as decisões políticas são boas ou ruins em relação às possibilidades objetivas, confiam em suas experiências passadas. (NORDHAUS, 1975, p. 172)⁹

Sumariamente, o modelo de Nordhaus adota as seguintes suposições centrais: as expectativas são adaptativas; os *policymakers* controlam a inflação a seu favor; e se de um lado os governantes agem visando o objetivo individual de eleição, de outro, os eleitores são “míopes” e avaliam a competência dos candidatos pelos últimos resultados da economia. (ARAÚJO; LEITE FILHO, 2010)

Para Rogoff e Sibert (1988), é possível que os políticos tentem agradar o eleitorado antes das eleições. Nesse sentido, Tufte (apud ROGOFF; SIBERT,

9 [...] households are rational in their preferences, they are ignorant of the macro-economic trade-off. Given that they do not know how well or badly policy makers are doing relative to objective possibilities, households rely on past experience in their political decisions. (NORDHAUS, 1975, p. 172)

1988) impõe alguns questionamentos: porque eleitores escolhem candidatos que não promovem uma distribuição ótima? Ou por que essa tentativa de convencer significará uma boa gestão? Esses questionamentos permeiam o estudo de ciclos eleitorais. Entretanto, Rogoff e Sibert (1988, p. 1) indicaram que fatalmente existe correlação entre o desempenho administrativo e o tempo. Antes das eleições, os governantes “têm um incentivo para dar ‘sinal’ que estão indo bem”,¹⁰ promovendo o ciclo eleitoral. No modelo desenvolvido por Rogoff e Sibert (1988), entende-se que a noção de competência está relacionada às habilidades administrativas, especificamente à necessidade de receita. Assim, quanto mais competente for o governo, menos receita ele precisará. Normalmente, os governos obtêm informações mais rapidamente que eleitores, com isso, estes aferem a competência com certa defasagem.

Uma das principais contribuições dos autores foi a ampliação da análise de Nordhaus, à medida que assumem que qualquer variável econômica pode ser objeto de manobra política e, como tal, sujeita a tomadas de decisões artificiais capazes de melhorar a percepção sobre a competência do político. Outra contribuição derivou-se da hipótese de expectativas racionais. Segundo Rogoff (1990), eleitores e políticos são racionais. Os eleitores compreendem o funcionamento do sistema político-econômico e, no longo prazo, são capazes de antecipar decisões do governo; logo, os ciclos eleitorais só seriam plausíveis no curto prazo, próximo ao período de votação, pois as expectativas ainda não foram ajustadas. (FIALHO, 1999)

Para Araújo e Leite Filho (2010, p. 7, grifo nosso):

A existência de *expectativas racionais*, ou seja, do aprendizado ao longo do tempo restringirá o excesso de manipulações eleitorais. A consequência deste comportamento é uma *redução no ciclo eleitoral*, devido à possibilidade de punição (perda de votos) a um comportamento puramente eleitoral.

Rogoff (1990) destaca o papel da assimetria de informações na compreensão dos ciclos eleitorais. Assim, mesmo que os eleitores ajam racionalmente, na maioria das vezes não detêm de informações suficientes para avaliar o desempenho de um político. Por isso, antes das eleições, os candidatos informam sobre suas ações aos eleitores, autopatrocinando-se. No caso brasileiro, o Horário Gratuito de Propaganda Eleitoral (HGPE)

10 has an incentive to try to ‘signal’ that it is doing well. (ROGOFF; SIBERT, 1988, p. 1)

busca minimizar essa assimetria de informação, que é um instrumento importante de *accountability*; porém, seu formato, caracterizado pela presença de conteúdos agressivos aos concorrentes e a própria falta de envolvimento do eleitorado com as questões políticas, confundem e dificultam a busca pela informação.

Como visto, as teorias anteriores não consideram as ideologias partidárias como aspecto influente no ciclo eleitoral. Para Nordhaus (1975), partidos não estão interessados em ideologias, e sim em resultados. No entanto, o trabalho de Hibbs (1977) e Alesina (1988) destacam a influência dos partidos para os ciclos eleitorais.

Para Hibbs (1977), as características da condução do governo dependem intrinsecamente de questões ideológicas, ou seja, um Estado de esquerda teria uma atuação distinta de um de direita, e essa diferenciação partidária poderia promover os ciclos eleitorais. No entanto, para Alesina (1988), os ciclos partidários têm maior possibilidade de ocorrência quando existe incerteza sobre quem assumirá o poder.

Hibbs (1977) notou que estratos de baixa renda possuem aversão ao desemprego, enquanto estratos de alta renda possuem aversão à inflação. Essa distribuição de preferências casa-se com o perfil de partidos progressistas e conservadores respectivamente. Logo, partidos progressistas possuem mais apelo às classes de renda mais baixas, enquanto partidos conservadores às classes de renda mais elevadas.

Para Fialho (1999), a plataforma política de cada governo dependerá da vertente ideológica do partido, que levará à maximização de distintas funções de despesas. Enquanto um governo progressista tende a ser expansionista, um governo conservador tende a adotar políticas contracionistas. Para Araújo e Leite Filho (2010), existe um viés partidário que conduz a atuação política.

Hibbs (1977) considera as expectativas adaptativas em seu modelo partidário, ou seja, o eleitor não entende a dinâmica macroeconômica e, ao escolher um candidato, considera apenas o comportamento passado e presente. Essa pressuposição limitante foi superada no modelo seguinte, que considerou as expectativas racionais. Alesina (1988) introduz à teoria de ciclos partidários as expectativas racionais. Mesmo com resultados eleitorais incertos, acreditava-se que os indivíduos são racionais, compreendem o sistema político-econômico e antecipam decisões do governo, ajustando suas expectativas. Logo, assim como proposto por

Rogoff (1990) e Rogoff e Sibert (1988), os ciclos eleitorais só seriam possíveis no curto prazo.

Na tentativa de facilitar a compreensão sobre as diferenças de cada modelo, identificando quais características do eleitor seriam mais suscetíveis à prática dos ciclos, construiu-se o Quadro 1:

Quadro 1 – Características do processo de tomada de decisão do eleitor por tipo de ciclo eleitoral.

Modelo Eleitoral	Características do eleitor
CICLO POLÍTICO ELEITORAL	Expectativas adaptativas: o eleitor definirá a competência do político pelos resultados recentes.
CICLO POLÍTICO ELEITORAL RACIONAL	Os eleitores são racionais e escolherão o governante com base em informações passadas e também nos benefícios que o político oferecerá no futuro.
CICLO POLÍTICO PARTIDÁRIO	Os eleitores tomam a decisão baseando-se em posicionamentos ideológicos, os quais conhecem as diferenças entre cada político, baseando-se nas experiências passadas.
CICLO POLÍTICO PARTIDÁRIO RACIONAL	Os eleitores são racionais e também tomam decisões influenciados por questão ideológica, mas há incerteza em relação ao resultado do processo eleitoral.

Fonte: Elaboração própria, baseado em Araújo e Leite Filho (2010).

Para Araújo e Leite Filho (2010), como os partidos seguem linhas de atuação distintas e por mais que os eleitores tenham conhecimento sobre as políticas que cada partido adotará, são formadas diferentes expectativas entre o eleitorado, provocando incerteza quanto ao resultado das eleições.

O trabalho de Alesina e Sachs (1988) investigou a existência de ciclos partidários racionais nos Estados Unidos entre 1945-1984 e detectou o viés ideológico nas escolhas dos políticos, ou seja, comprovou-se que existem diferenças entre os planos de governo de diferentes partidos. Em contrapartida, no caso brasileiro, as distinções não são claras como em casos internacionais, devido, dentre outros fatores, ao pluripartidarismo. Para Carneiro e Almeida (2008), o cenário político brasileiro é caracterizado pela fragilidade, baixa institucionalização e falta de conexão político-ideológica, tornando o país um caso de subdesenvolvimento partidário. Por conta disso, a investigação deste trabalho baseia-se apenas na existência de ciclos eleitorais oportunistas.

3 Metodologia

A análise empírica utilizou dados em painel e está convergente com a metodologia utilizada na literatura, como no trabalho de Sakurai (2009),

Videira e Mattos (2011) e Oliveira e Carvalho (2009). Espera-se, com esta metodologia, captar a heterogeneidade regional e, se possível, identificar um padrão cíclico para os gastos sociais. Segundo Johnston e Dinardo (1997), a estimação com dados em painel ocorre quando $n > 1$ e $t > 1$, em que n representará os municípios e t os anos. Foram utilizadas informações anuais dos municípios que compõem a MMS, de 1997 a 2011.

A MMS é composta por três microrregiões, Catu, Salvador e Santo Antônio de Jesus, totalizando 38 municípios. Contudo, foram excluídos da amostra municípios com deficiências na regularidade nos dados, resultando em uma amostra de 19 municípios. Mesmo com a redução, a amostra mantém-se representativa, uma vez que esses municípios retratam a MMS com 75,74% do PIB, 86,73% da população e 87,11% dos eleitores, de acordo com dados de 2010 do IPEA (2012).

A modelagem econométrica segue expressa nas equações 01 e 02, sendo que a segunda representa a decomposição da primeira.

$$Gastos\ sociais_{it} = \alpha_i + \beta\ Eleição_{it} + \theta\ Políticas_{it} + \varphi\ Controles_{it} + \mu_{it} \quad (01)$$

$$Gastos\ sociais_{it} = \alpha_i + \beta_1 D_{it} + \beta_2 D_{it} + \theta_1 D_{it} + \theta_2 D_{it} + \theta_3 D_{it} + \varphi_2 Rec_c + \mu_{it} \quad (02)$$

$i = 1, 2, 3, \dots 19$

$t = 1997, 1998, 1999, \dots 2011$

Em que: representam as variáveis dependentes. Essas são: gastos com educação & cultura, gastos com saúde & saneamento, gastos com habitação & urbanismo e transferências do Programa Bolsa Família. O componente seguinte da equação, α_i , representa o termo constante.

Os parâmetros β_1 e β_2 indicam o ano de eleições municipais e ano de eleições presidenciais, respectivamente, β_1 assume valor 1 em anos de eleições municipais e zero, caso contrário; β_2 , assume valor 1 em anos de eleições presidenciais e zero, caso contrário.

O parâmetro θ representa o agrupamento de três *dummies* de controle político. A *dummy* para coalizão política entre prefeito e governador ($\theta_1 D_{it}$), que assume 1 quando o partido do prefeito for da mesma coligação que elegeu o governador e zero, caso contrário. A *dummy* pra coalizão política entre prefeito e presidente¹¹ ($\theta_2 D_{it}$) assume 1 quando o partido do prefeito integra a coligação política que elegeu o presidente e zero, caso contrário. Essas *dummies* foram inseridas a fim de verificar a possível influência que

¹¹ As *dummies* para alinhamento partidário do prefeito com o governador e presidente podem indicar possível influência de fatores ideológicos na coordenação das finanças municipais.

o alinhamento ideológico com o governador e presidente pode provocar no volume dos gastos. O modelo também contemplou uma *dummy* para indicar a vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)¹², que assume valor 1 a partir de 2000 e zero, caso contrário. Seu objetivo, no modelo, é captar se houve efetivamente uma mudança no comportamento dos gastos após a implantação da lei, em 2000.

Por fim, o parâmetro φ equivale aos demais controles, receita tributária e receita de transferência de correntes (φRec_corr_{it}), pois estes contribuem com a expansão orçamentária municipal e, concomitantemente, com seu volume de gastos.

A partir da equação 02, foram estimadas quatro regressões. As variáveis dependentes assumidas em cada regressão foram: gastos com saúde e saneamento, com educação e cultura, com habitação e urbanismo e transferências do Programa Bolsa Família. Os três primeiros modelos abrangem o período de 1997 a 2011, no entanto, o quarto modelo, utilizado para analisar o cenário de Assistência Social, compreende o período de 2004¹³ a 2011. Cabe destacar que os recursos transferidos às famílias atendidas pelo Programa Bolsa Família foram adotados como *proxy*, pois representam a principal política pública social do país.

Em seguida, a forma funcional foi definida com o auxílio do teste Mackinnon-White-Davidson (MWD). Entretanto, nos casos que o teste for inconclusivo, adotar-se-á como critério de definição o valor do R^2 . Após, realizou-se uma rotina de testes para verificar a modelagem adequada dos dados entre os seguintes modelos: *pooled*, efeitos fixos e efeitos aleatórios. Sabendo-se que a gestão das finanças municipais depende do perfil de cada governo, essa informação sugere que o modelo adequado seja aquele que consiga captar a heterogeneidade de cada município. Sendo assim, e mantendo o alinhamento com a literatura, poder-se-ia recomendar de imediato o Modelo de Efeitos Fixos. Entretanto, essa expectativa foi explorada e a seguir serão apresentadas, sinteticamente, as características dos modelos objeto de investigação.

Segundo Johnston e Dinardo (1997), o *pooled* é o método mais simples de estimação, em que ignoram-se a estrutura dos dados, ou seja, inexistente heterogeneidade, os erros são homocedásticos e não correlacionados e a estimação é feita por Mínimos Quadrados Ordinários. Em contrapartida, o modelo de efeitos fixos considera a heterogeneidade

12 A LRF foi criada a partir da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, e representa um regime de controle e gerenciamento orçamentário, com o objetivo de preservar a saúde financeira do ente federativo, distribuição adequada dos recursos, além de permitir que os próximos gestores possuam uma boa herança administrativa. (BRASIL, 2000)

13 Em 2004, o programa foi unificado e legislado, segundo Lei 10.836/2004.

entre as seções cruzadas. Capturando-a pelo termo constante, o efeito não observado correlaciona-se com as variáveis explicativas e a estimação também é feita por Mínimos Quadrados Ordinários. Por último, o modelo de efeitos aleatórios considera a heterogeneidade fixa e a captura por um termo residual aleatório, não permite a correlação entre o efeito não observado e variáveis explicativas e, ainda, a estimação é feita por de Mínimos Quadrados Generalizados.

Para definir o modelo apropriado, foram realizados os testes de Chow, Breush-Pagan e Hausman. Além desses, também foram aplicados o teste de Wooldridge e Wald para verificar se os erros são autocorrelacionados e/ou heterocedásticos.

O teste de Chow verifica se as observações são estáveis no decorrer do tempo, ou seja, se os interceptos das seções cruzadas são constantes. Para tanto, adota como hipótese nula a estabilidade das estimativas, e como hipótese alternativa a instabilidade das estimativas. Nesse caso, quando o teste identifica a presença de falha estrutural nas observações, rejeita-se a hipótese nula, sugerindo que a estimação adequada será o modelo de efeitos fixos; caso contrário, o modelo adequado será o *pooled*. (WOOLDRIDGE, 2006)

Segundo Greene (2000), o teste de Breush-Pagan baseia-se no Multiplicador de Lagrange e é adotada como hipótese nula que a variância dos erros é homocedástica, ou seja, inexistem componentes individuais aleatórios, e como hipótese alternativa que a variância dos erros é heterocedástica. Sendo assim, quando rejeita-se a hipótese nula, sugere a indicação do modelo de efeitos aleatórios, caso contrário, deve-se estimar usando o *pooled*.

O teste de Hausman verifica se existe correlação do termo de erro com as variáveis explicativas, adotando-se como hipótese nula a inexistência de correlação, e como hipótese alternativa a correlação com o termo residual. Caso a hipótese nula seja rejeitada, sugere-se a estimação por efeitos fixos; caso contrário, estima-se por efeitos aleatórios, e os Mínimos Quadrados Generalizados gerarão estimativas consistentes e eficientes. (MADDALA, 2003)

Posteriormente, foram investigadas a correlação e heterocedasticidade dos erros utilizando os testes seguintes: o teste de Wooldridge verifica a existência de correlação serial nos dados, com hipótese nula para ausência de correlação nos termos de erro e hipótese alternativa caso contrário. O teste de Wald aplica-se ao modelo de efeitos fixos, com hipótese nula para existência de heterocedasticidade e hipótese alternativa caso contrário.

É oportuno salientar que os dados foram extraídos da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), no banco de dados Finanças do Brasil (FINBRA) e no Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), são eles: educação e cultura, saúde e saneamento, transferências para o Programa Bolsa Família, habitação e urbanismo, receita tributária e receita de transferências correntes.¹⁴ Enquanto isso, os dados de ideologia política foram coletados no site do Tribunal Superior Eleitoral (TSE).

As séries expressas em valores monetários foram deflacionadas com ano base em 1997, utilizando o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Anual (INPC) da Região Metropolitana de Salvador, coletado no site do Banco Central do Brasil (BACEN).

4 Resultados e discussão

O maior volume de gasto social é direcionado para Microrregião Metropolitana de Salvador,¹⁵ conforme o Quadro 1. A distribuição entre as funções fiscais é similar, os gastos com saúde e saneamento, habitação e urbanismo e educação e cultura representam, respectivamente, 31%, 28,39% e 27,04% dos gastos totais. A maior proporção dos gastos com saúde e saneamento indica a fragilidade da área, o que pode torná-la vulnerável a manipulações eleitoreiras.

Ao analisar as transferências do Programa Bolsa Família, Salvador novamente se destaca como o principal destino, com 61,83% dos recursos totais transferidos (Quadro 2). O destaque da capital baiana, em ambas tabelas, era esperado por representar o principal polo populacional e econômico do estado.

Quadro 2 – Gastos médios por função fiscal, de 1997 – 2011, medidos em R\$.

MUNICÍPIOS	Educação & Cultura *	Habitação & Urbanismo*	Saúde & Saneamento*
Amélia Rodrigues	R\$ 2.143,66	R\$ 597,22	R\$ 1.419,11
Aratuípe	R\$ 1.090,38	R\$ 519,12	R\$ 573,12
Cabaceiras do Paraguaçu	R\$ 1.845,63	R\$ 591,73	R\$ 915,67
Cachoeira	R\$ 2.906,90	R\$ 937,27	R\$ 1.597,35

14 Assim como adotado por Oliveira e Campos (2011), essa receita contribui com a receita total do município, influenciando o volume de gastos. É importante citar que não depende por si só do esforço do município.

15 A microrregião metropolitana de Salvador é composta por: Camaçari, Candeias, Dias d'Ávila, Itaparica, Lauro de Freitas, Madre de Deus, Salvador, São Francisco do Conde, Simões Filho e Vera Cruz.

Camaçari	R\$ 40.300,00	R\$ 25.000,00	R\$ 30.600,00
Catu	R\$ 5.290,10	R\$ 3.266,83	R\$ 5.599,36
Cruz das Almas	R\$ 4.546,79	R\$ 1.112,84	R\$ 3.431,85
Dias D'Ávila	R\$ 9.938,09	R\$ 3.193,24	R\$ 3.793,42
Dom Macedo Costa	R\$ 564,65	R\$ 191,77	R\$ 397,38
Lauro de Freitas	R\$ 10.900,00	R\$ 10.200,00	R\$ 6.902,12
Madre de Deus	R\$ 7.999,23	R\$ 5.992,44	R\$ 6.079,49
Mata de São João	R\$ 6.738,88	R\$ 1.456,95	R\$ 4.003,93
Nazaré	R\$ 2.623,21	R\$ 938,37	R\$ 1.569,38
Pojuca	R\$ 5.253,81	R\$ 2.308,25	R\$ 3.754,70
Salvador	R\$ 118.000,00	R\$ 185.000,00	R\$ 185.000,00
Santo Antônio de Jesus	R\$ 5.842,95	R\$ 3.268,69	R\$ 7.566,90
São Sebastião do Passé	R\$ 4.934,86	R\$ 2.054,23	R\$ 4.340,52
Varzedo	R\$ 1.207,37	R\$ 231,04	R\$ 586,96
Vera Cruz	R\$ 4.017,87	R\$ 1.047,10	R\$ 2.600,46

Fonte: elaboração própria.

Nota: * Os valores foram divididos por R\$1.000,00.

Tabela 1 – Média de recursos transferidos às famílias atendidas pelo Programa Bolsa Família, de 2004 – 2011, medidos em R\$

MUNICÍPIOS	Média de Recursos *	%
Amélia Rodrigues	R\$ 155,47	1,12%
Aratuípe	R\$ 86,76	0,62%
Cabaceiras do Paraguaçu	R\$ 176,98	1,28%
Cachoeira	R\$ 228,03	1,64%
Catu	R\$ 269,05	1,94%
Cruz das Almas	R\$ 300,33	2,16%
Dom Macedo Costa	R\$ 33,10	0,24%
Nazaré	R\$ 198,18	1,43%
Santo Antônio de Jesus	R\$ 510,80	3,68%
Varzedo	R\$ 89,57	0,64%
Camaçari	R\$ 1.099,58	7,92%
Dias D'Ávila	R\$ 335,76	2,42%
Lauro de Freitas	R\$ 799,07	5,75%
Madre de Deus	R\$ 82,63	0,59%
Mata de São João	R\$ 208,95	1,50%
Pojuca	R\$ 167,78	1,21%
Salvador	R\$ 8.587,10	61,83%
Sebastião do Passé	R\$ 293,03	2,11%

Vera Cruz	R\$ 266,07	1,92%
-----------	------------	-------

Fonte: elaboração própria.

Nota: * Os valores foram divididos por R\$1.000,00.

Em seguida, serão apresentados os modelos estimados para captar a existência de ciclos eleitorais na região metropolitana de Salvador. Inicialmente, aplicou-se o teste MWD para definir o formato funcional e os testes de Chow, Breush-Pagan e Hausman, que apontaram o modelo de efeitos fixos como o mais adequado à modelagem das estimativas, para três das quatro modalidades de gastos analisados. Contudo, para o modelo habitação e urbanismo, usou-se o modelo de efeitos aleatórios. Os testes de Wald e Wooldridge indicaram heterocedasticidade em todos os modelos, enquanto a autocorrelação foi identificada em três modelos – educação e cultura, habitação e urbanismo e saúde e saneamento (Quadro 3). Todos os modelos foram ajustados para erros robustos e, a seguir, serão discutidos os resultados de cada estimação econométrica.

A Tabela 2 apresenta o resultado do modelo educação e cultura. Foram significativas apenas as variáveis: Coligação com o Presidente e Transferências Correntes.

Quadro 3 – Testes para auxiliar na escolha do modelo e verificar heterocedasticidade e autocorrelação serial

MODELOS	Teste MWD	Teste de Chow	Teste Breush-Pagan	Teste de Hausman	Teste Wald	Teste de Wooldridge
Educação & Cultura	Log-Log	156.58***	20.32***	7.20 ⁿ	4999.70***	5.355**
Habitação & Urbanismo	Log-Log	52.55***	156.89***	10.25 ⁿ	2025.09***	9.631***
Saúde & Saneamento	Log-Log	333.16***	151.75***	9.96 *	655.28***	20.067***
Programa Bolsa Família	Log-Linear	81.98***	158.48***	11.78***	206.11***	1.648n

Fonte: elaboração própria.

Nota: ** Significativo a 1%; * Significativo a 5%; ⁿ não significativo; ¹ A matriz é não positiva definida, logo, adotou-se o modelo de Efeitos Fixos.

Tabela 2 – Regressão para o Modelo Educação & Cultura

VARIÁVEIS	COEFICIENTES
Dummy ano Eleições Presidenciais	0.03913 ⁿ
	(0.044708)

Dummy ano Eleições Municipais	-0.0532658 ⁿ (0.0463743)
Coligação do Governador	0.0859618 ⁿ (0.1043653)
Coligação do Presidente	0.0873218* (0.0541233)
Dummy LRF	-0.0350801 ⁿ (0.0879287)
Receita tributária	0.0738292 ⁿ (0.0757792)
Receita de transferências correntes	0.9093981*** (0.0715968)
Constante	-0.6828975 ⁿ (0.5143169)
Observações	281
R2	0.81126207

Fonte: elaboração própria.

Nota: ***Significativo a 1%; **Significativo a 5%; *Significativo a 10%; ⁿ Não significativo
Os valores entre parênteses indicam os erros padrão corrigidos por *bootstrap*.

O modelo não contemplou a incidência de ciclo eleitoral, provavelmente porque os recursos para educação estão vinculados à legislação, o que pode impor certa barreira à ocorrência cíclica. No entanto, mostraram-se significativas as variáveis de alinhamento partidário do prefeito com o presidente e a receita de transferências correntes. A União é a principal provedora de recursos para educação; de 1997 a 2006, vigorou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), e a partir de 2007, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb),¹⁶ que, além de possuir um grupo de alcance maior, com educação infantil, ensino fundamental, médio e também Educação de Jovens e Adultos (EJA), aumentou em até 10 vezes os recursos federais. (MEC, 2014) Além do Fundeb, os municípios ainda recebem recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), que podem ser constitucionais, automáticos ou voluntários. (FNDE, 2012) Os recursos do Fundef/Fundeb e FNDE estão contidos na categoria transferências correntes, o que justifica claramente sua significância estatística. E como esses recursos são de origem federal, os resultados indicaram que a convergência

¹⁶ Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007.

entre o partido do prefeito e a coligação do presidente amplia os gastos em educação e cultura, possivelmente via consolidação de convênios.

A Bahia, em 2000, possuía o terceiro pior subíndice de escolaridade¹⁷ do país, com apenas 29% da população de jovens e adultos com ensino fundamental completo. Enquanto isso, o Distrito Federal, primeiro do *ranking*, detinha 60%. Após 10 anos, permanece com um quadro educacional frágil, figurando entre os piores do cenário nacional, com apenas 46%; enquanto o Amapá e Distrito Federal detinham 62% e 72%, respectivamente, da população adulta com ensino fundamental completo. (IPEA, 2012)

Em 2010, a Bahia detinha a menor expectativa de anos de estudo do Nordeste e a terceira menor do país, apenas atrás do Pará e Amazonas, equivalente a 8,63 anos. Somado a isso, o estado também possuía a pior taxa de analfabetismo do país para população de 15 a 24 anos, o segundo pior percentual da região Nordeste de pessoas com atraso escolar superior a um ano, de 74,25%, em 2011, e, mesmo com uma taxa de frequência escolar para crianças de 7 a 14 anos, de 98,27%, em 2012, ainda é o terceiro pior índice de frequência escolar¹⁸ da região. (IPEA, 2012) Esse panorama aponta para carência na área educacional, o que dificulta a empregabilidade, a ascensão social e contribui com o alargamento das distorções entre as classes sociais. Diante disso, o aumento dos gastos com educação e cultura em anos eleitorais, além de comprovar a incidência de ciclo eleitoral, também indica que os governantes, conhecendo a realidade socioeconômica local, aproveitam-se das deficiências educacionais para autobeneficiarem-se.

Segundo Marques (2005), o Brasil possui uma das piores distribuições de riqueza do mundo, à frente apenas de países como Serra Leoa, República Centro-Africana e Suazilândia. Nesse cenário, a Bahia possui a quarta pior distribuição de renda do país, segundo dados de 2012. (IPEA, 2012) O aumento dos investimentos em educação e cultura representa um importante propulsor para redução do nível de desigualdade social.

Por outro lado, foi considerado insignificante no modelo o alinhamento ideológico com o governador, ou seja, se o prefeito integrar ou não a coligação partidária que elegeu o governador, não haverá influência sob o comportamento dos gastos em educação e cultura. Possivelmente, esse

17 O subíndice de escolaridade indica a porcentagem de jovens e adultos com 18 anos ou mais com apenas o ensino fundamental completo, medido pelo Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal (IFDM).

18 O índice de frequência escolar é obtido através da “razão entre o número de pessoas de 7 a 14 anos de idade que frequentam a escola e o total de pessoas nesta faixa etária”. (IPEA, 2012)

resultado se deve ao fato de a União ser o principal provedor de recursos, o que será mais discutido ao final desta seção.

O segundo modelo, habitação e urbanismo, apresentou significância estatística para o ano de eleições municipais, ano de eleições presidenciais, coligação com o presidente, LRF, receita tributária e transferências correntes (Tabela 3).

Tabela 3 – Regressão para o Modelo Habitação & Urbanismo

VARIÁVEIS	COEFICIENTES
Dummy ano Eleições Presidenciais	0.1475391** (0.0809974)
Dummy ano Eleições Municipais	0.1421665** (0.0757518)
Coligação do Governador	0.0497018 ⁿ (0.1433891)
Coligação do Presidente	-0.1166097* (0.0818858)
Dummy LRF	-0.21760470* (0.1534469)
Receita tributária	0.2190565*** (0.0907912)
Receita de transferências correntes	0.6830053*** (0.1195367)
Constante	0.2571097 ⁿ (1.040706)
Observações	279
R2	0.58878718

Fonte: elaboração própria.

Nota: ***Significativo a 1%; **Significativo a 5%; *Significativo a 10%; ⁿ Não significativo
Os valores entre parênteses indicam os erros padrão corrigidos por *bootstrap*.

A taxa de urbanização (proporção de pessoas que vivem na zona urbana) da região Nordeste, Centro-Oeste e Norte obtiveram média equivalente a 17,72%, 23,67% e 29,39%, respectivamente, superiores à média nacional, de 16,65%, de 2000 a 2010. A Bahia, por sua vez, aumentou os moradores da zona urbana em 15,16%, correspondente ao acréscimo de 1.330.128 habitantes. De 2007 a 2012, o estado teve o maior aumento no número de domicílios da região Nordeste, equivalente a 540.147 mil domicílios. (IPEA, 2012) Segundo estudo elaborado

pela Fundação João Pinheiro, em parceria com o Ministério das Cidades, para traçar um panorama sobre o *Déficit Habitacional Municipal em 2010*, verificou-se que a região Nordeste representa a segunda região com maior déficit habitacional, atrás do Sudeste somente, enquanto a Bahia é o estado com terceiro maior nível do país, atrás de Minas Gerais e São Paulo. (BRASIL, 2013) Esses dados apontam para um quadro precário, carente de mudanças na área urbana e habitacional. Nesse sentido, os gastos com habitação e urbanismo envolvem investimentos em infraestrutura, serviços urbanos, transportes coletivos e habitação urbana e rural. Pelo impacto imediato gerado ao eleitorado e por tratar-se de obras de curta ou média duração, são ampliados pelos gestores municipais da mesorregião metropolitana de Salvador em anos eleitorais. Dado o coeficiente positivo e significância estatística, são financiados pela receita tributária e receita de transferências correntes, destacando a participação dessa última, possivelmente via estabelecimento de convênios junto ao governo federal.

A LRF foi eficaz na redução dos gastos com habitação e urbanismo e está coerente com a literatura, assim como verificado no trabalho de Sakurai (2009). Possivelmente, antes da implantação da lei, o volume de gastos para a função era superior em anos eleitorais.

O terceiro modelo, saúde e saneamento, indicou que as variáveis significantes foram ano de eleições presidenciais, ano de eleições municipais, LRF, receita tributária e receita de transferências correntes, segundo Tabela 4.

Tabela 4 – Regressão para o Modelo Saúde & Saneamento

VARIÁVEIS	COEFICIENTES
Dummy ano Eleições Presidenciais	0.2085484*** (0.045172)
Dummy ano Eleições Municipais	0.1530729** (0.0742902)
Coligação do Governador	-0.1560881 ⁿ (0.1501128)
Coligação do Presidente	0.0819721 ⁿ (0.1744609)
Dummy LRF	0.8892795*** (0.1462572)
Receita tributária	-2.81e-08* (0.000000176)

Receita de transferências correntes	1.91e-08** (0.00000001)
Constante	13.57145*** (0.1638116)
Observações	280
R2	0.90178272

Fonte: elaboração própria.

Nota: ***Significativo a 1%; **Significativo a 5%; *Significativo a 10%; ⁿ Não significativo

Os valores entre parênteses indicam os erros padrão corrigidos

A significância estatística do ano de eleições presidenciais é coerente com o esperado. A maioria dos gastos destinados à saúde advêm de recursos federais, centralizados no Sistema Único de Saúde (SUS). Segundo a Lei nº 8.080/90, representa “o conjunto de ações e serviços de saúde, prestados por órgãos e instituições públicas federais, estaduais e municipais [...]”. (BRASIL, 1990) O SUS caracteriza-se pela gestão descentralizada, por meio do envolvimento dos três âmbitos: federal, estadual e municipal, sendo que ao município é reservada a competência de executar efetivamente os serviços públicos de saúde (art.18, Lei nº 8.080/90). Como os recursos transferidos do SUS estão contidos nas transferências correntes, justifica-se, assim, sua significância estatística: quanto maior for o volume de transferências correntes, maiores serão os gastos com saúde e saneamento.

Como o ano de eleições municipais e as receitas tributárias também foram significativas, indica-se que o próprio município investe em saúde e saneamento, e nesses anos de eleições municipais há uma expansão intencional.

A Bahia possuía, em 2010, taxa de mortalidade infantil¹⁹ equivalente a 21.73, o sexto pior índice do país (IPEA, 2012). Os leitos para internação hospitalar do SUS reduziram em média 7%, equivalente a 1.834 leitos. Em contrapartida, houve aumento dos consultórios médicos de urgência em 31,33%, de dez/2005 a dez/2011. (BRASIL, 2010) Quanto ao Saneamento, em 2011, 87% dos domicílios tinham água potável e 57% apenas possuíam instalação adequada da rede de esgotos. (IPEA, 2012) Esse panorama corrobora o quadro de insuficiência na disponibilização de rede de esgotos, contribui com a proliferação de doenças e aumenta a necessidade de serviços de saúde.

Outro aspecto importante dos resultados foi a significância estatística da LRF, que emerge como uma barreira legal a uma gestão fiscal desordenada. O principal efeito imediato foi a redução dos gastos com

¹⁹ Número de crianças que não deverão sobreviver ao primeiro ano de vida em cada 1000 crianças nascidas vivas. (IPEA, 2012)

pessoal, a verba anteriormente direcionada para essa função estaria disponível para realocação em outras funções fiscais. A LRF foi, assim, não só instrumento de mitigação dos gastos, mas agente de redistribuição das despesas públicas, por isso o sinal do coeficiente é positivo. Esse resultado também foi observado em Sakurai (2009, p. 49), com as funções orçamentárias assistência e previdência e educação e cultura. Segundo o autor, a LRF gerou “um ‘efeito composição’ dos gastos realizados pelas prefeituras brasileiras”.

Quanto à insignificância estatística da coligação com o presidente, decorre provavelmente do fato de que o maior volume de recursos direcionados ao SUS está vinculado à lei, onde o contexto ideológico não exerce pressão.

Analisando comparativamente o desempenho dos gastos para os três últimos modelos examinados, houve aumento progressivo de todas as funções, principalmente de educação e cultura e saúde e saneamento, sendo que os períodos com maior expansão de gastos foram nas eleições municipais de 2000 e 2004 e nas eleições presidenciais de 2006, segundo Tabela 5.

Tabela 5 – Gastos por função fiscal anual, medidos em R\$

ANO	Ano Eleitoral	Educação & Cultura*	Variação Percentual (%)	Habitação & Urbanismo*	Variação Percentual (%)	Saúde e Saneamento*	Variação Percentual (%)
1997	-	R\$ 853,19	-	R\$ 1.533,17	-	R\$ 950,25	-
1998	EP	R\$ 1.527,00	78,98	R\$ 1.892,98	23,47	R\$ 847,33	-10,83
1999	-	R\$ 593,16	61,16	R\$ 1.211,50	- 36,00	R\$ 317,97	- 62,47
2000	EM	R\$ 1.492,47	151,61	R\$ 2.537,23	109,43	R\$ 1.688,46	431,01
2001	-	R\$ 576,69	- 61,36	R\$ 643,61	- 74,63	R\$ 493,88	- 70,75
2002	EP	R\$ 467,33	- 18,96	R\$ 626,12	- 2,72	R\$ 361,32	- 26,84
2003	-	R\$ 547,93	17,25	R\$ 965,30	54,17	R\$ 627,06	73,55
2004	EM	R\$ 2.078,97	279,42	R\$ 3.261,57	237,88	R\$ 2.488,89	296,91
2005	-	R\$ 1.859,05	- 10,58	R\$ 1.809,47	- 44,52	R\$ 1.962,50	- 21,15
2006	EP	R\$ 5.396,49	190,28	R\$ 5.573,93	208,04	R\$ 7.270,38	270,47
2007	-	R\$ 2.206,53	- 59,11	R\$ 2.071,13	- 62,84	R\$ 2.868,33	- 60,55
2008	EM	R\$ 3.220,08	45,93	R\$ 3.277,57	58,25	R\$ 4.020,12	40,16
2009	-	R\$ 5.581,16	73,32	R\$ 4.811,06	46,79	R\$ 6.655,32	65,55
2010	EP	R\$ 4.174,33	- 25,21	R\$ 3.275,41	- 31,92	R\$ 4.814,70	- 27,66
2011	-	R\$ 4.784,18	14,61	R\$ 3.680,22	12,36	R\$ 5.196,59	7,93

Fonte: elaboração própria.

Nota: * Os valores foram divididos por R\$ 100.000,00; EP indica ano de eleições presidenciais, enquanto EM indica ano de eleições municipais.

Por fim, para o modelo que analisou o volume de recursos transferidos para o Programa Bolsa Família, foram significantes as variáveis ano de eleições presidenciais, ano de eleições municipais e alinhamento ideológico do prefeito com o presidente (Tabela 6).

Tabela 6 – Regressão para o Modelo Programa Bolsa Família

VARIÁVEIS	COEFICIENTES
Dummy ano Eleições Presidenciais	0.2172855*** (0.0588771)
Dummy ano Eleições Municipais	-0.3130111*** (0.0524473)
Coligação do Governador	0.0372605 ⁿ (0.0986094)
Coligação do Presidente	0.3949 *** (0.1362387)
Receita tributária	-1.09e-08 ⁿ (2.22e-08)
Receita de transferências correntes	8.11e-09 ⁿ (1.17e-08)
Constante	11.98642*** (0.3620626)
Observações	152
R2	0.33032387

Fonte: elaboração própria.

Nota: ***Significativo a 1%; **Significativo a 5%; *Significativo a 10%; ⁿ Não significativo;

A variável LRF foi omitida por apresentar colinearidade com o termo constante.

Os valores entre parênteses indicam os erros padrão corrigidos com *bootstrap*.

Antes da discussão dos resultados, caracterizar o estado é um passo importante para compreendê-los. A Bahia detinha a quarta maior renda *per capita* da região Nordeste, no entanto, um dos piores índices de Gini,²⁰ especificamente o terceiro pior nível do país, de 0,62 e quase metade da população, 42,51% de pessoas pobres e extremamente pobres,²¹ em 2010. Apesar de avanços econômicos importantes como a Refinaria de Landulfo Alves, o Complexo Petroquímico e automobilístico de Camaçari e o Complexo Industrial de Aratu, além de impulsos ao setor agrícola,

20 Indicador de desigualdade social que varia de 0 (não há desigualdade) a 1 (máxima desigualdade).

21 Extremamente pobre é o indivíduo que vive abaixo da linha de pobreza.

que fazem do estado um importante produtor de grãos, frutas e fibras, o aspecto social ainda é uma barreira ao desenvolvimento.

Como alternativa à minimização das desigualdades sociais, a principal ação da rede de proteção social do país são os programas de transferência direta de renda, em especial o Bolsa Família (PBF)²² e o Benefício de Prestação Continuada.²³ A Bahia foi o estado com maior volume de benefícios do Nordeste para ambos programas, com 28,08% e 28,16%, respectivamente de 2004 a 2011. Tratando-se especificamente do Programa Bolsa Família, a Bahia foi o principal destino dentre todos estados brasileiros, sendo que a mesorregião metropolitana de Salvador recebe o maior número de benefícios. (IPEA, 2012)

Além dos aspectos positivos já identificados na literatura, como a redução da pobreza e minimização da desigualdade social, o PBF foi, sem dúvidas, um importante instrumento político de sensibilização eleitoral; a significância estatística para o ano de eleições presidenciais e para o alinhamento ideológico com o presidente da república confirmam essa proposição.

Conforme indica a Tabela 7, em 2006 houve aumento de 189,1% nos recursos transferidos para o programa Bolsa Família em relação ao ano anterior, seguido de queda em 2007. Para as eleições de 2010, o aumento iniciou em 2009, com a expansão de 112,51% nos recursos. Sendo assim, o Programa Bolsa Família é utilizado como instrumento para obtenção de votos na mesorregião metropolitana de Salvador, mostrando-se como uma ferramenta estratégica na corrida pelo pleito presidencial.

Tabela 7 – Recursos totais anuais para MMS do Programa Bolsa Família, medidos em R\$

ANO	Ano Eleitoral	Recursos PBF*	Varição Percentual (%)
2004	Ano de Eleições Municipais	R\$ 778,48	-
2005	-	R\$ 634,25	-18,53
2006	Ano de Eleições Presidenciais	R\$ 1.833,64	189,10
2007	-	R\$ 815,60	-55,52
2008	Ano de Eleições Municipais	R\$ 1.057,56	29,67
2009	-	R\$ 2.247,39	112,51

22 O Programa Bolsa Família tem como foco “brasileiros com renda familiar *per capita* inferior a R\$ 70 mensais”. (MDS, 200-)

23 “O Benefício de Prestação Continuada foi instituído pela Constituição Federal de 1988 e regulamentado pela Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, Lei nº 8.742 [...] É um benefício individual, não vitalício e intransferível, que assegura a transferência mensal de 1 (um) salário mínimo ao idoso, com 65 (sessenta e cinco) anos ou mais, e à pessoa com deficiência”. (MDS, 200-)

2010	Ano de Eleições Presidenciais	R\$ 1.650,22	-26,57
2011	-	R\$ 2.093,44	26,86

Fonte: elaboração própria, a partir de dados do IPEA (2012).

Nota: *Os valores foram divididos por R\$ 10.000,00

As receitas de transferências correntes e receitas tributárias não foram significativas. Como o PBF constitui uma transferência direta do governo federal para as famílias, a receita tributária não influencia o desempenho dos gastos. Segundo o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à fome (200-), os recursos do PBF são repassados do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) ao Fundo Municipal de Assistência Social.²⁴ Os repasses do FNAS estão inseridos na categoria transferências correntes, mas dada a abrangência dessa categoria orçamentária, envolvendo diversos outros gastos, como o Fundo de Participação dos Municípios, recursos do SUS, recursos para Educação, transferências de convênios, cota-parte de Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias (ICMS) e de IPVA, dentre outros, não foi possível captar sua importância sob o fluxo de transferências para o Programa Bolsa Família. Certamente, uma análise que envolvesse apenas as transferências de recursos do FNAS captaria sua significância estatística.

Ficou evidente, em todos modelos examinados, a insignificância estatística para o alinhamento ideológico com o governador. Segundo estudo feito para o Senado Federal, regiões mais carentes são mais dependentes de recursos federais (MENDES; ROCHA, 2004), ou seja, em regiões como a mesorregião metropolitana de Salvador, o fato de o prefeito não integrar a coligação partidária do governador não exerce nenhum tipo influência significativa no comportamento dos gastos sociais.

5 Considerações finais

A principal contribuição deste trabalho foi verificar a existência de ciclos políticos eleitorais para a mesorregião metropolitana de Salvador. Normalmente, os trabalhos da área examinam a esfera nacional ou estadual, afunilar as análises é importante para compreender o comportamento econômico, político e social local, que pode ser distinto de uma análise global.

²⁴ Conforme Lei 10.836/04, que institui o Programa Bolsa Família.

Os resultados demonstraram que existe ciclo eleitoral para os modelos habitação e urbanismo, saúde e saneamento e Programa Bolsa Família, ou seja, os políticos aproveitam-se das características sociais locais para melhorar seu desempenho nas urnas. Diante desse resultado, destaca-se a comprovação de que o Programa Bolsa Família é utilizado como alavanca eleitoral pelo governo e que provavelmente a existência de barreira legal deve ter impedido a ocorrência de ciclo eleitoral para educação e cultura.

Convém salientar que a ocorrência de ciclos eleitorais pode comprometer a saúde financeira do município e servir de instrumento para definir artificialmente a competência do político, por isso identificar quais funções sociais são mais suscetíveis a manipulações eleitoreiras é um passo importante no processo eleitoral e para a própria gestão municipal.

Referências

ALESINA, A. Credibility and policy convergence in a two-Party system with rational voters. *American Economic Review*, Nashville, Tenn., v. 78, n. 4, p. 796-805, set. 1988.

ALESINA, A.; SACHS, J. Political parties and the business cycle in the United States, 1948-1984. *Journal of Money, Credit and Banking*, Columbus, OH, v. 20, n. 1, p. 63-82, fev. 1988.

ARAUJO, J.; LEITE FILHO, P. Ciclos político-econômicos: uma análise do comportamento dos gastos públicos nos estados brasileiros no período de 1995 a 2008. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 38., 2010, Salvador. *Anais eletrônicos...* Salvador: ANPEC, 2010. Disponível em: <<http://www.anpec.org.br/encontro2010/inscricao/arquivos/000-f137e0a2e5c8515bca4e4fbb5791d6cb.pdf>>. Acesso em: 18 mai. 2014.

BACEN - Banco Central do Brasil. *Sistema Gerenciador de Séries Temporais (SGS)*. Brasília, DF, [200-]. Disponível em: <<https://www3.bcb.gov.br/sgspub/localizarseries/localizarSeries.do?method=prepararTelaLocalizarSeries>>. Acesso em: 5 jul. 2014.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Brasília, DF, [2012-]. Portal do FNDE. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/index.php>>. Acesso em: 13 jul. 2014.

BRASIL. Lei n. 8.080, de 19 de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 19 set. 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8080.htm>. Acesso em: 4 jul. 2014.

BRASIL. Lei 8.742, de 7 de Dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 8 dez. 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/leis/L8742.htm>. Acesso em 2 fev. 2014

BRASIL. Lei 10.836, de 9 de Janeiro de 2004. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 12 jan. 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.836.htm>. Acesso em: 4 fev. 2014.

BRASIL. Ministério das Cidades; Secretaria Nacional de Habitação; Fundação João Pinheiro. *Déficit habitacional municipal no Brasil 2010*. Belo Horizonte, 2013. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/deficit_habitacional_municipal_2010.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2014.

BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Portal do Bolsa Família. Brasília, DF, 200-. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>>. Acesso em: 3 dez. 2013.

BRASIL. Ministério da Educação. Portal do MEC. Brasília, DF, 2013-. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/index.php>>. Acesso em: 1 ago. 2014.

BRASIL. Ministério da saúde. Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa. *Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde (DATASUS)*. Brasília, DF, 2011-. Disponível em: <<http://www2.datasus.gov.br/DATASUS/index.php?area=0202&VObj=http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/deftohtm.exe?siab/cnv/SIABF>>. Acesso em: 7 jun. 2014.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional (STN). *Lei de Responsabilidade Fiscal*. Brasília, DF: Secretaria do Tesouro Nacional, 2000. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt_PT/lei-de-responsabilidade-fiscal>. Acesso em: 1 dez 2013.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Brasília, DF, 2011. Institucional. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/>>. Acesso em: 1 de nov 2013.

BRENDER, A. The effect of fiscal performance on local government election results in Israel: 1989–1998. *Journal of Public Economics*, Amsterdam, v. 87, n. 9/10, p. 2187-2205, set. 2003

- CANEIRO, L.; ALMEIDA, M. Definindo a Arena Política Local: Sistemas Partidários Municipais na Federação Brasileira. *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 51, n. 2, p. 403-432, 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/dados/v51n2/06.pdf>>. Acesso em: 12 jun. 2014.
- FIALHO, T. M. M. Ciclos políticos: uma resenha. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 19, n. 2, p. 131-149, abr./jun. 1999. Disponível em: <<http://www.rep.org.br/PDF/74-8.PDF>>. Acesso em: 01 nov 2013.
- GREENE, W. *Econometric Analysis*. 4. ed. New Jersey: Prentice Hall, 2000. 1004 p.
- HIBBS, D. Political Parties and Macroeconomic Policy. *American Political Science Review*, Chicago, v. 71, n. 4, p. 1467-1487, Dec. 1977.
- IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *Base de dados econômicos e financeiros mantida pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEADATA)*. [S.l.], 2012. Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br>>. Acesso em: 9 jun. 2014.
- JOHNSTON, J.; DINARDO, J. *Métodos Econométricos*. 4. ed. Lisboa: McGraw-Hill, 1997. 573 p.
- KINZO, M. D. Partidos, eleições e democracia no Brasil pós-1985. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 19, n. 54, p. 23-41, fev. 2004. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v19n54/a02v1954.pdf>>. Acesso em: 27 out. 2013.
- MADDALA, G. S. *Introdução a Econometria*. Rio de Janeiro: LTC, 2003. 345 p.
- MARQUES, R. A Importância do Bolsa Família nos Municípios Brasileiros. *Cadernos de Estudos: Desenvolvimento Social em Debate*. n. 1. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, 2005. 40 p.
- MENDES, M.; ROCHA, A. O que reelege um prefeito? *Texto para discussão*, n. 7. Consultoria Legislativa do Senado Federal. Brasília, abr. 2004. 55 p. Disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-7-o-que-reelege-um-prefeito>>. Acesso em: 9 jul. 2014.
- NAKAGUMA, M.; BENDER, S. Ciclos políticos e resultados eleitorais: um estudo sobre o comportamento do eleitor brasileiro. *Revista Brasileira de Economia*. Rio de Janeiro, v. 64, n. 1, p. 3-24, jan./mar. 2010. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbe/v64n1/a01v64n1.pdf>>. Acesso em: 7 mai. 2014.
- NORDHAUS, W. The Political Business Cycle. *Review of Economic Studies*, New York, v. 42, n. 2, p. 169-190, Apr. 1975.

OLIVEIRA, K. V., CARVALHO, F. A. A. A contabilidade governamental e o calendário eleitoral: uma análise empírica sobre um painel de municípios do Rio de Janeiro no período 1998 - 2006. *Revista de Contabilidade e Organizações*, São Paulo, v. 3, n. 5, p. 121-141, jan./abr. 2009. Disponível em: <www.rco.usp.br/index.php/rco/article/download/50/69>. Acesso em: 16 jun. 2014.

PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. *PNUD no Brasil*. [S.l.], 2010. Institucional. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/atlas/ranking/Ranking-IDHM-UF-2010.aspx>>. Acesso em: 21 jul. 2014.

ROGOFF, K.; SIBERT, A. Elections and macroeconomic policy cycles. *Review of economic studies*. New York, v. 55, n. 1, p. 1-16, Jan. 1988.

ROGOFF, K. Equilibrium political budget cycles. *The American Economic Review*, Nashville, Tenn. v. 80, n. 1, p. 20-36, Mar. 1990.

SAKURAI, S. N. Ciclos políticos nas funções orçamentárias dos municípios brasileiros: uma análise para o período 1990 - 2005 via dados em painel. *Revista Estudos Econômicos*, São Paulo, v. 39, n.1, p. 39-58, jan./mar. 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ee/v39n1/v39n1a02.pdf>>. Acesso em: 2 jul. 2014.

VIDEIRA, R.; MATTOS, E. Ciclos políticos eleitorais e a interação espacial de políticas fiscais entre os municípios brasileiros. *Revista Economia Aplicada*, Ribeirão Preto, SP, v. 15, n. 2, p. 259-286, abr./jun. 2011. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ecoa/v15n2/v15n2a05.pdf>>. Acesso em 15 nov. 2013.

WOOLDRIDGE, J. M. *Introdução à econometria: uma abordagem moderna*. São Paulo: Thomson, 2006. 684 p.

Colofão

Formato	17 x 24 cm
Tipologia	CG Omega Lydian BT
Papel	75 g/m ² (miolo) Cartão Supremo 250 g/m ² (capa)
Impressão	EDUFBA
Capa e Acabamento	Cartograf
Tiragem	300 exemplares