



**UNIFACS**  
UNIVERSIDADE SALVADOR  
LAUREATE INTERNATIONAL UNIVERSITIES

**MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO**

**CARLOS EDUARDO JESUS COSTA**

**A REELEIÇÃO E A EFICIÊNCIA DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS SOB A  
PERSPECTIVA DA TEORIA DA ESCOLHA PÚBLICA**

Salvador  
2018

**CARLOS EDUARDO JESUS COSTA**

**A REELEIÇÃO E A EFICIÊNCIA DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS SOB A  
PERSPECTIVA DA TEORIA DA ESCOLHA PÚBLICA**

Dissertação apresentada ao curso de Mestrado em Administração do Programa de Pós-graduação em Administração da UNIFACS Universidade Salvador, Laureate International Universities, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre.

Orientador: Prof. Dr. Lindomar Pinto da Silva.  
Coorientador: Prof. Dr. Miguel Rivera-Castro.

Salvador  
2018

Ficha Catalográfica elaborada pelo Sistema de Bibliotecas da UNIFACS Universidade  
Salvador, Laureate International Universities

Costa, Carlos Eduardo Jesus

A reeleição e a eficiência dos municípios brasileiros sob a perspectiva da teoria da escolha pública/ .– Salvador: UNIFACS, 2018.

77 f.: il.

Dissertação apresentada ao curso de Mestrado em Administração do Programa de Pós-graduação em Administração da UNIFACS Universidade Salvador, Laureate International Universities, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre.

Orientador: Prof. Dr. Lindomar Pinto da Silva.

Coorientador: Prof. Dr. Miguel Rivera-Castro.

1. Gestão pública. 2. Reelection Municipal. 3. Eficiência. 4. Teoria da Escolha Pública. I. Silva, Lindomar Pinto da, orient. II. Rivera-Castro, Miguel, CO-orient. III. Título.

CDD: 351.81

CARLOS EDUARDO JESUS COSTA

A REELEIÇÃO E A EFICIÊNCIA DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS SOB A  
PERSPECTIVA DA TEORIA DA ESCOLHA PÚBLICA

Dissertação aprovada como requisito para obtenção do grau de Mestre em Administração, Universidade Salvador - UNIFACS, Laureate International Universities pela seguinte banca examinadora:

Lindomar Pinto da Silva Orientador \_\_\_\_\_

Doutor em Administração pela Universidade Federal da Bahia – UFBA  
UNIFACS Universidade Salvador – Laureate Internacional Universities

Miguel Angel Rivera Castro – Coorientador \_\_\_\_\_

Doutor em Energia e Meio Ambiente – Universidade Federal da Bahia  
Doutor em Economia – Universidade de Santiago de Compostela (USC – Espanha)  
UNIFACS Universidade Salvador – Laureate Internacional Universities

Denise Ribeiro de Almeida \_\_\_\_\_

Doutora em Administração pela Universidade Federal da Bahia - UFBA  
Universidade Federal da Bahia – UFBA

## **AGRADECIMENTOS**

Deus, vejo sinais discretos da tua vontade, que eu possa enxergar em plenitude o que é disperso. Obrigado Deus, uma etapa cumprida de uma vontade nossa.

À Rita, sem você esse sonho seria apenas um sonho muito distante. Obrigado pela paciência e amor nesse caminho do mestrado, acreditar que era possível em meio a tantas dificuldades, te amo.

À João Gabriel, força motriz de minha alegria e paz, te amo.

Ao meu pai Antério, uma honra ser seu filho, homem bom que fez tudo pelos filhos e nos fez ser o que somos.

À minha Mãe Raimunda, obrigado pelo seu brilho e por me animar sempre, o que seria de mim sem vocês dois.

Aos meus três amores, Juliana, Jamile e Daiany, dedico esse trabalho a vocês. Em tudo quero ser orgulho para vocês. Obrigado por sermos uma coisa só nesta vida. Como é bom chamá-las de minhas irmãs.

Ao professor orientador Dr. Lindomar Pinto da Silva pela imensa disponibilidade e por tantos ensinamentos construídos ao longo desse trabalho e dos anos de mestrado, obrigado por acreditar e me impulsionar para que desse tudo certo.

Ao professor coorientador Dr. Miguel Angel Rivera Castro, cujos ensinamentos ajudaram, não só na pesquisa, mas também em minha carreira profissional.

Enfim, a todos que contribuíram com a realização deste trabalho.

## RESUMO

O objetivo principal deste trabalho foi avaliar se municípios com prefeitos reeleitos melhoram a eficiência de gestão pública, medida pelo Índice Firjan de Gestão Fiscal (IFGF). Para isto, dois modelos estatísticos foram utilizados: um que compara a eficiência entre o grupo de prefeitos reeleitos com o grupo de prefeitos em primeiro mandato; e um segundo modelo, que avaliou o comportamento do indicador de eficiência no ano eleitoral e no ano seguinte à eleição. A pesquisa possui natureza quantitativa, utilizando regressão de dados em painel. A pesquisa abrangeu os anos de 2006 a 2015, e os dados foram obtidos nos sites do IBGE, TSE e Firjan. O referencial teórico utilizado foi a teoria da escolha pública (BUCHANAN, 1986; TULLOCK; SELDON; BRADY, 2005), especialmente no que se refere aos ciclos políticos (DOWNS, 1957; NORDHAUS, 1975; LINDBECK, 1976; MACRAE, 1977). Os dados indicaram que, majoritariamente, os municípios brasileiros possuem um nível de gestão classificada pela Firjan como gestão em dificuldade ou crítica. No primeiro modelo de regressão, os dados apontam que prefeitos reeleitos possuem uma pontuação melhor que os prefeitos de primeiro mandato. Entretanto, as diferenças entre os desempenhos de prefeitos reeleitos e aqueles em primeiro mandato são relativamente pequenas. Além disso, percebeu-se que os comportamentos ao longo do período analisado das trajetórias do indicador de eficiência são relativamente semelhantes, indicando pouca diferença entre os dois grupos. Num segundo modelo, o resultado indicou que há diferenças significativas entre o indicador de eficiência do prefeito no ano da eleição e no ano seguinte à eleição, evidenciando que prefeitos reeleitos atuam visando melhorar a gestão no ano anterior às eleições, com objetivo de maximizar a obtenção de votos. Uma vez reeleitos, a eficiência cai significativamente, reforçando os aspectos discutidos na teoria da escolha pública sobre o oportunismo dos políticos. Como limitação deste trabalho, destacam-se a não consideração de outros fatores que possam influenciar o indicador de eficiência utilizado, bem como a falta de estudos qualitativos que pudessem ampliar o conhecimento sobre o fenômeno estudado, como por exemplo, investigar os gestores para compreender os processos de tomada de decisão na gestão. Sugere-se, assim, que trabalhos futuros avancem no sentido de investigar os aspectos qualitativos da tomada de decisão dos gestores e variáveis outras, do ambiente contextual, possam ser utilizadas.

**Palavras-Chave:** Reeleição Municipal. IFGF. Eficiência. Teoria da Escolha Pública.

## ABSTRACT

This essay's goal was primarily evaluating whether municipalities with re-elected mayors improve public management efficiency, as measured by the Firjan fiscal management index (IFGF). To this end, two statistical models were applied: one which compares efficiency between a group of re-elected mayors with the group of mayors in their first term and a second model which evaluated how the efficiency indicator behaves during electoral year and next year following election. The survey has a quantitative nature using panel data regression. It also covered from 2006 to 2015, being data obtained from the IBGE, TSE e Firjan websites. Theoretical reference used was the public choice theory pública (BUCHANAN, 1986; TULLOCK; SELDON; BRADY, 2005), notably regarding the political cycles (DOWNS, 1957; NORDHAUS, 1975; LINDBECK, 1976; MACRAE, 1977). The data pointed out that most Brazilian municipalities experience a management level classified by Firjan as management in difficulty or critical. In the first regression model, data point out that re-elected mayors present a better score than mayors in their first term. Nevertheless, disparity between performances of re-elected mayors and those in the first term are relatively small. Furthermore, it was observed that behaviors over evaluated period for efficiency indicator trajectories are relatively similar which indicates small difference between the two groups. In a second model, results indicated that there are significant differences between the mayor's efficiency indicator in the election year and the election's subsequent year, showing that re-elected mayors work to improve management a year prior to the elections seeking to maximize votes achievement. Once re-elected, efficiency indicator falls significantly, emphasizing aspects discussed in the theory of public choice about the politicians' opportunism. As a limitation of this essay, it is important not to consider other factors which may influence the efficiency indicator used as well as the lack of qualitative studies that could broaden the knowledge about the analyzed phenomenon, such as investigating the public officials to understand the processes of management decision making. It is suggested then, that future work in this direction investigate the qualitative aspects of the decision making of the managers and other contextual environment variables which be used.

**Key-Words:** Municipal Re-election. IFGF. Efficiency. Public Choice Theory.

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Descrição da classificação das notas Firjan.....	23
Quadro 2 - Variáveis do modelo de análise .....	42
Quadro 3 - Regressão Modelo 1: Relação reeleição e eficiência municipal.....	58
Quadro 4 - Regressão Modelo 2: Variável dummy - ano anterior e posterior à eleição .....	61



## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Dimensões da Gestão Pública .....	19
Figura 2 - Abrangência dos Índices IFGF .....	24
Figura 3 - Descrição dos Índices IFGF .....	24
Figura 4 - Modelo de regressão .....	40
Figura 5 - Média IFGF Geral, PIB, população e municípios nos anos de 2006 a 2015 .....	46

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Eleições municipais: comparação histórica .....	38
Gráfico 2 - Evolução do PIB por regiões brasileiras nos anos de 2006 a 2015.....	47
Gráfico 3 - Evolução do PIB dos municípios brasileiros nos anos de 2006 a 2015...	48
Gráfico 4 - Evolução da mediana do IFGF Geral entre os anos de 2006 a 2015 .....	49
Gráfico 5 - IFGF Geral por regiões - mediana dos anos 2006 a 2015.....	49
Gráfico 6 - Evolução do IFGF Geral entre os anos de 2006 a 2015.....	50
Gráfico 7 - Evolução % das Classes de Notas IFGF Geral entre os anos de 2006 a 2015 .....	50
Gráfico 8 - Composição % dos municípios por nota IFGF Geral 2015.....	51
Gráfico 9 - Evolução dos IFGFs entre os anos de 2006 a 2015.....	51
Gráfico 10 - Medianas ENEM por Regiões entre os anos de 2006 a 2015 .....	52
Gráfico 11 - Gênero dos eleitos (as) .....	53
Gráfico 12 - Gênero dos reeleitos (as) .....	53
Gráfico 13 - Relação das Legendas: Governador, Presidente e de Ambos .....	54
Gráfico 14 - Relação das Legendas: Governador, Presidente e de Ambos - Visão Reeleitos .....	55
Gráfico 15 - Caracterização por profissões .....	56
Gráfico 16 - Evolução PIB e IFGF nos anos de 2006 a 2015.....	62
Gráfico 17 - Evolução do IFGF Geral: 1º Mandato e Reeleitos .....	64

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CF	Constituição Federal
CNM	Confederação Nacional dos Municípios
ENEM	Exame Nacional do Ensino Médio
FGTS	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
FIRJAN	Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IFGF	Índice Firjan de Gestão Fiscal
PIB	Produto Interno Bruto
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
TEP	Teoria da Escolha Pública
TSE	Tribunal Superior Eleitoral

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>12</b>
<b>2</b>	<b>REFERENCIAL TEÓRICO</b>	<b>17</b>
<b>2.1</b>	<b>A GESTÃO PÚBLICA E A EFICIÊNCIA</b>	<b>17</b>
<b>2.1.1</b>	<b>O Índice Firjan de Gestão Fiscal (IFGF)</b>	<b>22</b>
<b>2.2</b>	<b>UMA BREVE ABORDAGEM SOBRE A TEORIA DOS CICLOS POLÍTICO-ECONÔMICOS</b>	<b>25</b>
<b>2.3</b>	<b>A TEORIA DA ESCOLHA PÚBLICA E ALGUMAS IMPLICAÇÕES SOBRE AS REELEIÇÕES</b>	<b>28</b>
<b>3</b>	<b>A REELEIÇÃO</b>	<b>36</b>
<b>4</b>	<b>METODOLOGIA</b>	<b>40</b>
<b>4.1</b>	<b>MODELO ESTATÍSTICO</b>	<b>43</b>
<b>5</b>	<b>RESULTADOS</b>	<b>45</b>
<b>5.1</b>	<b>APRESENTAÇÃO DOS DADOS</b>	<b>45</b>
<b>5.2</b>	<b>RESULTADOS DA REGRESSÃO EM PAINEL COM EFEITOS FIXOS</b>	<b>56</b>
<b>5.2.1</b>	<b>Regressão Modelo 1: Reeleição e eficiência municipal – Modelo Geral</b>	<b>57</b>
<b>5.2.2</b>	<b>Regressão Modelo 2: Reeleição - anos anterior e posterior à eleição e eficiência municipal</b>	<b>60</b>
<b>5.3</b>	<b>DISCUSSÃO DOS RESULTADOS</b>	<b>63</b>
<b>6</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	<b>68</b>
	<b>REFERÊNCIAS</b>	<b>71</b>

## 1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho analisa se a reeleição de prefeitos resulta em melhoria da eficiência dos municípios brasileiros, medida pelo Índice Firjan de Gestão Fiscal (IFGF), além de verificar se há diferenças significativas entre a eficiência dos gestores municipais no período eleitoral e nos anos seguintes à eleição.

A reeleição é a possibilidade de eleição de um político para um novo mandato para ocupar o mesmo cargo que já ocupa, por um mandato consecutivo (BRASIL, 1997). Antes mesmo de sua instituição e até os dias atuais, ela é tratada pela propaganda dos partidos políticos como algo benéfico à população no que tange a continuidade de projetos daquela gestão, uma vez que um único mandato é muito curto para realizar grandes projetos de governo. Esse foi o principal argumento para a aprovação da Emenda Constitucional nº 16 de 04 de junho de 1997 (MENEQUIN; BUGARIN, 2001; CAVALCANTE, 2016).

A reeleição no Brasil ainda é considerada um fenômeno recente, tendo em vista que a possibilidade de reeleição completou 20 anos em 2017. Por outro lado, tem-se procurado, neste período, verificar se parte dos argumentos sobre a necessidade da reeleição se sustentam, especialmente os que tratam da relação entre reeleição e desempenho dos entes federativos (União, Estados e Municípios). Entretanto, segundo Cavalcante (2016), ainda predomina o debate na opinião pública sobre a manutenção ou extinção da reeleição.

A partir desta inquietação proposta por Cavalcante (2016), propõe-se discutir em que medida os discursos sobre a necessidade da reeleição estariam mais associados à busca de interesses individuais e de grupos políticos, e menos em interesses da sociedade. Para isto, este trabalho utiliza o arcabouço teórico da teoria da escolha pública (BUCHANAN, 1986; TULLOCK; SELDON; BRADY, 2005) e dos ciclos políticos (NORDHAUS, 1975).

No caso da teoria da escolha pública, o foco está no comportamento oportunista dos agentes que atuam na política, sempre buscando maximizar seus resultados individuais ou de grupos. Para Buchanan (1986), os agentes políticos atuam como se esta fosse um mercado semelhante ao mercado econômico, em que a intenção do político seria a compra de maior quantidade de votos disponíveis para sua eleição. Assim, a busca pela reeleição estaria mais associada a essa tentativa

de manutenção do poder político, e menos ao discurso de melhoria das condições de vida da população.

No caso da teoria dos ciclos políticos, os gestores, em busca de manutenção do poder, atuam na melhoria do desempenho de sua gestão em períodos anteriores à eleição, cujo foco é convencer o eleitor de que ele merece a oportunidade de continuar conduzindo a gestão daquele ente federativo (NORDHAUS, 1975). Isto acontece, especialmente, no primeiro mandato, quando o gestor realiza as ações, tendo como objetivo a sua reeleição, nas quais o indivíduo tende a comportamentos que maximizem os seus resultados (NAKAGUMA; BENDER, 2006).

No que se refere à reeleição, estudos têm tentado mostrar a relação entre este instituto e outras variáveis associadas à gestão municipal. Por exemplo, Mendes e Rocha (2004) buscaram identificar quais os fatores que têm influência sobre o sucesso ou insucesso do prefeito, na tentativa de obter um novo mandato no Brasil no ano 2000, concluindo que as chances de reeleição estão intimamente associadas à expansão da despesa municipal. Os estudos de Silva e Braga (2013) investigaram os determinantes das chances de reeleição municipal para o Estado da Bahia nas eleições de 2000, 2004 e 2008, e concluíram que os eleitores punem os prefeitos que aumentam os gastos totais no ano eleitoral, favorecem os que aumentam as receitas totais no mesmo, e que a filiação do prefeito ao partido do governador aumenta as chances de reeleição.

Outro trabalho associando reeleição e desempenho municipal foi elaborado por Meneguín e Bugarin (2001), no qual os autores buscaram relacionar a possibilidade de reeleição do governante com a situação do *déficit* público do governo. Neste trabalho os autores concluíram que o prefeito com expectativa de ser reeleito apresenta comportamento fiscal mais responsável. Meneguín, Bugarin e Carvalho (2005) também analisaram os efeitos da reeleição sobre o desempenho fiscal municipal e concluíram: quanto maiores forem as chances de reeleição, mais controlados serão os gastos dos gestores municipais. Por fim, Cavalcante (2016) analisou entre os anos de 1997 e 2012, a relação entre reeleição e gestão fiscal municipal, concluindo que a expectativa de reeleição não afetaria o desempenho fiscal dos municípios e que ações de aumento de impostos e investimentos têm efeitos distintos sobre as chances de sucesso na reeleição do governante.

Além das pesquisas feitas pelos autores destacados, Cavalcante (2016, p. 308) reforça que ainda há carência de fundamentos empíricos sobre a discussão da

importância do processo de reeleição, bem como afirma em seu texto “a literatura carece de mais compreensão dos efeitos reais da reeleição sobre o comportamento dos gestores públicos”. Ademais, nenhum deles usou como arcabouço teórico os aspectos da teoria da escolha pública e dos ciclos políticos para entender os comportamentos dos agentes políticos.

Meneguín e Bugarin (2004) sugeriram refletir sobre o fato de a possibilidade de reeleição não influir somente no nível total de gastos, mas também gerar alterações nas diferentes categorias dos gastos. Sakurai e Menezes Filho (2008) sugeriram que se deve procurar investigar o impacto de variáveis socioeconômicas, como concentração de renda e escolaridade média, sobre a probabilidade de reeleição municipal. Em outro texto, Silva e Braga (2013, p. 274) sugerem que novos estudos sejam realizados para estudar a reeleição partidária e a influência das expectativas de reeleição dos prefeitos sobre os seus gastos no ano eleitoral, além do efeito das despesas eleitoral e pré-eleitoral (outros três anos do mandato) sobre as chances de reeleição municipal.

Por outro lado, analisando os trabalhos mencionados, percebeu-se que o foco recaiu sobre as causas e probabilidades de sucesso no pleito eleitoral por parte daqueles que desejavam a reeleição. Nenhum deles focou sobre o desempenho em termos de eficiência daqueles municípios nos quais seus gestores foram reeleitos.

A expectativa é verificar se os municípios brasileiros têm uma melhoria nos indicadores IFGF no mandato do prefeito reeleito. Se confirmado, a ideia e motivação originais da emenda à reeleição estariam corretas. Caso contrário, confirmam-se os pressupostos da teoria da escolha pública. Por outro lado, pretende-se analisar se há variações importantes da eficiência no período pré e pós-eleitoral, o que poderia indicar pressupostos da teoria dos ciclos políticos, mostrando que os políticos, na verdade, poderiam estar interessados na manutenção do poder político, fazendo da eleição um “jogo” de troca de interesses.

Diante do exposto, propõe-se o seguinte problema de pesquisa: Qual a relação entre a reeleição de prefeitos nas cidades brasileiras e eficiência municipal, medida pelo Índice Firjan de Gestão Fiscal (IFGF) nos anos de 2006 a 2015? Desta forma, o objetivo geral é investigar a relação que existe entre a reeleição de prefeitos nas cidades brasileiras e eficiência medida pelo Índice Firjan de Gestão Fiscal nos anos de 2006 a 2015. Como objetivos específicos, foram elencados os seguintes:

- a) Identificar e avaliar a evolução do indicador IFGF dos municípios ao longo do período analisado;
- b) Identificar o indicador IFGF dos prefeitos reeleitos e em primeiro mandato para verificar possíveis diferenças entre esses grupos;
- c) Avaliar se há variações importantes dos indicadores no período pré ou pós-eleitoral.

A escolha do período de dados de 2006 a 2015 se dá, prioritariamente, pela disponibilidade dos dados de IFGF pela Firjan, que passou a registrar esses indicadores a partir de 2006, com periodicidade anual, recorte municipal, abrangência nacional e o cruzamento de naturezas importantes de avaliação municipal, o que nos permitiu captar a evolução municipal acerca de áreas importantes de gestão em dois ciclos eleitorais. Com isso, podemos entender o que acontece nesses municípios, no decorrer de duas eleições municipais.

Para alcançar os objetivos acima, utilizou-se a abordagem quantitativa, através de regressão de dados em painel. Nestes termos, a eficiência, como variável dependente, foi medida pelo índice Firjan de Gestão Fiscal, que, segundo a própria Firjan, mede a eficiência da gestão dos municípios em cinco importantes áreas da gestão municipal, que são: Receita Própria; Liquidez; Gastos com Pessoal; Custo da Dívida; e Investimentos. Como variáveis explicativas foram usadas as condições “eleito” ou “reeleito” e as variáveis “ano anterior” e “ano posterior à eleição”. Além dessas, foram utilizadas como variáveis de controle, o PIB per capita, as legendas partidárias dos prefeitos, governadores e presidente, o gênero, idade, profissão e escolaridade dos prefeitos e região federativa.

Esta pesquisa mostra-se relevante por proporcionar uma análise do impacto da reeleição no desempenho da gestão municipal no Brasil. Espera-se que surjam novas indagações com os resultados obtidos neste trabalho, dada a necessidade de estudos sobre a eficiência na gestão pública, especialmente no âmbito municipal, já que os temas passam por um profundo questionamento de toda a sociedade e de suas instituições.

Destarte, a dissertação está estruturada em seis seções, sendo a primeira a introdução, que apresenta o contexto da pesquisa, o problema, objetivo geral, objetivos específicos e a justificativa. A seção 2 apresenta o referencial teórico, discorrendo sobre eficiência, Índice Firjan de Gestão Fiscal (IFGF), a teoria da escolha pública e dos ciclos políticos. Na seção 3 abrange o tema da reeleição, seus



principais antecedentes históricos e argumentos que levaram a Emenda nº 16 da Constituição Federal (CF). Na seção 4 apresenta-se a metodologia aplicada a esta pesquisa, abordando o método quantitativo e a utilização da regressão de dados em painel. A seção 5 apresenta os resultados encontrados na pesquisa, enquanto a seção 6 reúne as considerações finais da dissertação.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

Este tópico discute os aspectos teóricos do trabalho, abordando os conceitos de eficiência no setor público, apresentando índice Firjan de Gestão Fiscal (IFGF) como o indicador utilizado nesta pesquisa, além da teoria da escolha pública, discutindo também a teoria dos ciclos políticos.

### 2.1 A GESTÃO PÚBLICA E A EFICIÊNCIA

A gestão pública desempenha papel importante na realidade de qualquer nação. Dias (2017) afirma que, desde que o indivíduo nasce até o momento de sua inevitável morte, sua vida estará em contato permanente com algum organismo ou serviço público em caráter local, regional ou nacional.

Assim, o setor público assume um papel importante na economia de um país, de estados e municípios, e, por outro lado, consome uma parcela importante da sua riqueza. Assumindo então um importante papel nas sociedades, a gestão pública, dada a sua abrangência e particularidade, exige um aparato de saberes que refletem desafios quanto ao ambiente contemporâneo, as mudanças na sociedade, mudanças tecnológicas e uma percepção de “fazer sempre melhor”, ou seja, obter eficácia (CATELLI; SANTOS, 2004; MOTTA, 2013).

Catelli e Santos (2004) e Motta (2013) afirmam que administração pública deve atender às demandas sociais pelo uso eficiente de recursos e transparência de seus atos. Para que isso ocorra, os cidadãos devem ser continuamente informados sobre os impactos dos planos, das políticas, dos orçamentos, dos déficits e superávits dos governos na qualidade de vida de cada membro e setor da sociedade.

Diante disso, Akim e Mergulhão (2015) afirmam que, para que administração pública possa cumprir o seu papel, é necessário a medição do seu desempenho. Esta medição de desempenho é associada às práticas importadas do setor privado, com foco na melhoria contínua e na eficiência dos processos. O foco da discussão é o ajuste desse sistema público de organizações, de forma complexa e abrangente, que realmente gere, a partir da análise crítica dos indicadores, desenvolvimento e a melhoria da qualidade de vida das pessoas.

Todavia, diferentemente da gestão privada, a gestão pública deve permitir a expressão de valores que não são apenas instrumentais, mas políticos. Desta forma, gestão pública tem uma relação dissociável e de interdependência da política, remetendo-se à necessidade de articular a concorrência entre objetivos alternativos e a necessidade de gerir a interdependência e a cooperação organizativa para o alcance dos objetivos políticos (CARNEIRO; MENICUCCI, 2013).

Segundo Mota (2013), desde o século XIX propõe-se assemelhar a Administração Pública à empresa privada. Anunciada muitas vezes durante décadas – poucas vezes efetivada – essa ideia espalhou-se com uma nova e promissora modalidade de gestão pública nas últimas décadas do século XX. Para o *New Public Management* (NPM), o seu objetivo principal é fazer os setores públicos operarem como uma empresa privada e, assim adquirir eficiência, efetividade e eficácia e, por conseguinte, reduzir custos e entregar um maior benefício à população.

Desta forma, existe uma diferença muito grande entre as empresas públicas e privadas – o objetivo. Os objetivos do setor público são múltiplos, ao contrário do que ocorre no setor privado em que, segundo Guerreiro (1996), o principal objetivo é a obtenção de benefícios ou lucro.

De Paula (2005) descreve que, para melhor compreensão desta relação, é preciso se ater primeiramente a três conflitos existentes na gestão pública: a gestão propriamente dita (organização, articulação administrativa, celeridade de projetos, uso responsável do dinheiro público, orçamento, eficiência, etc); o social (eficiência em atender o social, reconhecer e responder as demandas da sociedade, satisfazer os interesses dos eleitores, melhorias de indicadores de educação, saúde, trabalho, etc); e a política, que é essencialmente ter uma resposta política (capacidade de continuidade com reeleições, articulações político-partidárias, representatividade).

Esses três conflitos apresentados podem indicar que os gestores públicos deverão ter uma visão que englobe três dimensões de controle e atuação executiva, conforme figura 1:

Figura 1 - Dimensões da Gestão Pública



Fonte: Elaboração própria com base no conceito De Paula (2005).

A dimensão administrativa diz respeito ao foco na gestão das organizações propriamente dita: controle; orçamento; e eficiência. A dimensão social é aquela na qual os gestores devem atuar de forma a garantir a abrangência dos benefícios à população, o entendimento de necessidades, e a melhoria de indicadores socioeconômicos. A dimensão política que se refere ao engajamento em rede, representatividade, articulação, e a busca por continuidade em processos de reeleição.

Para Pascarelli Filho (2011), nessas três dimensões é mandatório que haja o maior índice de profissionalização e, desta forma, se atue com criatividade, eficácia, eficiência e efetividade, resultando numa melhor qualidade de vida para a sociedade como um todo.

Mas, nem sempre é verificado o atendimento aos quesitos que dialogam com o objetivo da gestão pública. Para os autores Berwig e Jalil (2007), são contínuas as críticas sobre a forma como a gestão pública desenvolve suas atividades em relação à ineficiência e ao descaso com que são conduzidos os serviços prestados pelo setor público, o qual tem o objetivo primordial de satisfazer o interesse coletivo.

Pascarelli Filho (2011) sugere que há uma necessidade de se reavaliar aspectos relacionados a gestão pública, exigindo assim uma profunda mudança que vincule a gestão pública ao desempenho eficiente de suas atividades. Também neste cerne, Silva (2007) considera que esta eficiência consiste na organização

racional dos meios e recursos humanos, materiais e institucionais para a prestação de serviços públicos de qualidade, em condições econômicas de igualdade dos consumidores.

Dando ênfase à importância da eficiência, uma mudança importante ocorre na legislação, favorecendo uma melhor análise da importância da qualidade e eficiência na gestão pública. A Constituição Federal (CF), em seu artigo 37, elenca os princípios que norteiam a Administração Pública. Até 1998 os princípios elencados no citado dispositivo legal eram: legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade. Em 04 de junho de 1998, o Congresso Nacional aprovou a Emenda Constitucional nº 19 que acrescenta o princípio da eficiência ao rol de princípios que norteiam a Administração Pública.

Acerca da fixação do princípio da eficiência na CF, Gonçalves (2012) afirma que o que se objetivou foi o de gerar uma transformação no modelo de gestão pública que até então era baseada em uma administração burocrática. Para este autor, esse princípio constitucional cria subsídios para uma visão mais gerencial com adoção de métodos modernos de gestão, permitindo a oferta de melhores serviços, com mais qualidade, menores custos e maior agilidade em sua prestação.

Também sobre o princípio constitucional da eficiência, Meireles (2007) definiu eficiência como o que se impõe a todo agente público: realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento funcional, exigindo resultados positivos para o serviço público, e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros.

Berwig e Jalil (2007), referindo-se ao princípio da eficiência, assim se posicionam: a inclusão expressa do princípio da eficiência na Constituição da República faz com que o bom resultado nos serviços e um melhor aproveitamento do dinheiro público, sejam condutas exigíveis do administrador pela sociedade. Pode-se dizer que, estabelecida como princípio constitucional, a eficiência passa a se constituir direito subjetivo público do cidadão.

A partir desta exposição, Berwig e Jalil (2007) afirmam que o princípio da eficiência, exposto diretamente na Constituição, torna-se uma poderosa arma da sociedade no combate a má administração. Ele dá legitimação para o controle do exercício da atividade do agente público, tanto pelo cidadão, como pela própria Administração Pública. Isso porque o objetivo do princípio da eficiência é a própria satisfação do interesse público.

Para Pascarelli Filho (2011), esta eficiência deveria ser sempre um fator indispensável na atuação do administrador público, mas que, segundo o autor, na maioria das vezes têm ficado muito aquém disso. Para consolidação do princípio da eficiência na gestão pública desde a constituição de 1988 uma série de instrumentos foi criada. Leite Filho e Fialho (2015) sugerem que a Lei de Responsabilidade Fiscal, de 04 de maio de 2000, dentro dessas ferramentas que tem como propósito planejar e controlar os gastos públicos para obtenção de gestão pública eficiente, impôs rigor ao processo de planejamento e execução orçamentária, disciplinou a gestão dos recursos públicos, exigindo maior responsabilidade e transparência.

Para Sousa et al. (2013), a referida lei intensificou o controle e a responsabilização dos gestores, exigindo deles prestação de contas públicas. Também exigindo eficiência na alocação de recursos e otimização na gestão de custos, direcionando recursos públicos que gerem desenvolvimento, investimentos visando à melhoria na qualidade de vida das pessoas.

Outro importante marco ocorreu no ano de 2005, o Governo Federal apresentou o Gespública - Plano Nacional de Gestão Pública e Desburocratização, através do Decreto nº 5.378, de 23 de fevereiro de 2005 (BRASIL, 2018), buscando estimular e apoiar os órgãos e as entidades públicas a implementarem medidas de fortalecimento em sua gestão interna, a fim de oferecerem serviços de melhor qualidade aos cidadãos.

Sobre o Gespública, Dias (2017) afirma que esta iniciativa federal serve como um referencial para que as organizações do setor público construam modelos de gestão que se identifiquem com a eficiência, a eficácia e a efetividade das ações executadas.

Os últimos anos foram marcados por grandes mudanças políticas, sociais e culturais, alargando os horizontes das sociedades (GONÇALVES, 2012). Para a autora, isso refletiu essencialmente na forma de administrar a coisa pública, visando o atendimento das necessidades fundamentais da sociedade de forma eficaz e com o menor custo possível, gerando desenvolvimento local. A gestão baseada na eficiência não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade. Ela exige resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros, mas também com a permanência e manutenção dos efeitos positivos desses resultados (MEIRELLES, 2007).

Sendo assim, Grateron (1999) atenta para uma premissa importante: a Gestão Pública precisa ser avaliada para reconhecer seus resultados e dar uma pronta resposta ao cidadão, o que equivale a verificar o grau de coerência existente entre as decisões dos gestores e a eficácia, eficiência e economia com que foram administrados os recursos públicos para serem atingidos os objetivos e metas da organização, estabelecidos nos planos e orçamentos.

Em suma, cada vez mais os governos e as instituições atuam num ambiente social cada vez mais exigente e desafiador, a gestão pública deverá garantir que as verbas públicas estão sendo empregadas de forma a garantir o maior benefício possível a população. Para isso, deverá garantir as melhores práticas de administração, o que reforça a necessidade de que os setores públicos construam modelos de gestão cada vez mais eficientes.

Neste estudo, a eficiência será medida pelo Índice Firjan de Gestão Fiscal (IFGF), que será apresentado na seção seguinte.

### **2.1.1 O Índice Firjan de Gestão Fiscal (IFGF)**

Um dos fatores que motivam esse trabalho é que há no Brasil uma necessidade de investigar mecanismos que gerem uma maior eficiência da gestão pública. Para Akim e Mergulhão (2015), é necessário à medição do desempenho para que o setor público possa cumprir o seu papel de gestão. Sendo assim, para medir o desempenho dos municípios a pesquisa utiliza o Índice Firjan de Gestão Fiscal (IFGF).

Os índices Firjan são derivados de um estudo anual construído com base em estatísticas oficiais, a partir de dados declarados pelos municípios à Secretaria do Tesouro Nacional (STN). O IFGF propõe examinar como os tributos pagos pela sociedade são administrados pelas prefeituras. Por isso, é um importante indicador para medir e examinar a gestão pública desses municípios para contribuir com uma gestão pública mais eficiente e democrática. O IFGF compreende um importante rol de indicadores sociais de que ajudam a caracterizar municípios e regiões brasileiras e medir a sua eficiência.

Sobre a importância dos indicadores sociais, Jannuzzi (2012) afirma que um indicador social é uma medida em geral quantitativa, dotada de significado social

substantivo, usado para substituir, quantificar ou operacionalizar um conceito social abstrato de interesse teórico (para pesquisa acadêmica), ou programático (para formulação de políticas).

O Sistema Firjan desenvolveu o IFGF como uma ferramenta de controle social, que tem como objetivo estimular a cultura da responsabilidade administrativa, possibilitando maior aprimoramento da gestão fiscal dos municípios, bem como o aperfeiçoamento das decisões dos gestores públicos quanto à alocação dos recursos (FIRJAN, 2018).

As prefeituras são responsáveis por administrar um quarto da carga tributária brasileira, ou seja, mais de R\$462 milhões. Segundo a própria Firjan, esse recurso supera o orçamento do setor público da Argentina e do Uruguai, juntos. Os dados IFGF revelam a realidade atual destes municípios, e, por isso, podem identificar tendências e propor mudanças quando elas estão acontecendo. O IFGF tem uma pontuação que varia entre 0 e 1, sendo que, quanto mais próximo de 1, melhor a gestão fiscal do município no ano em observação (FIRJAN, 2018). Abaixo um quadro com descrição da classificação das notas IFGF.

Quadro 1 - Descrição da classificação das notas Firjan

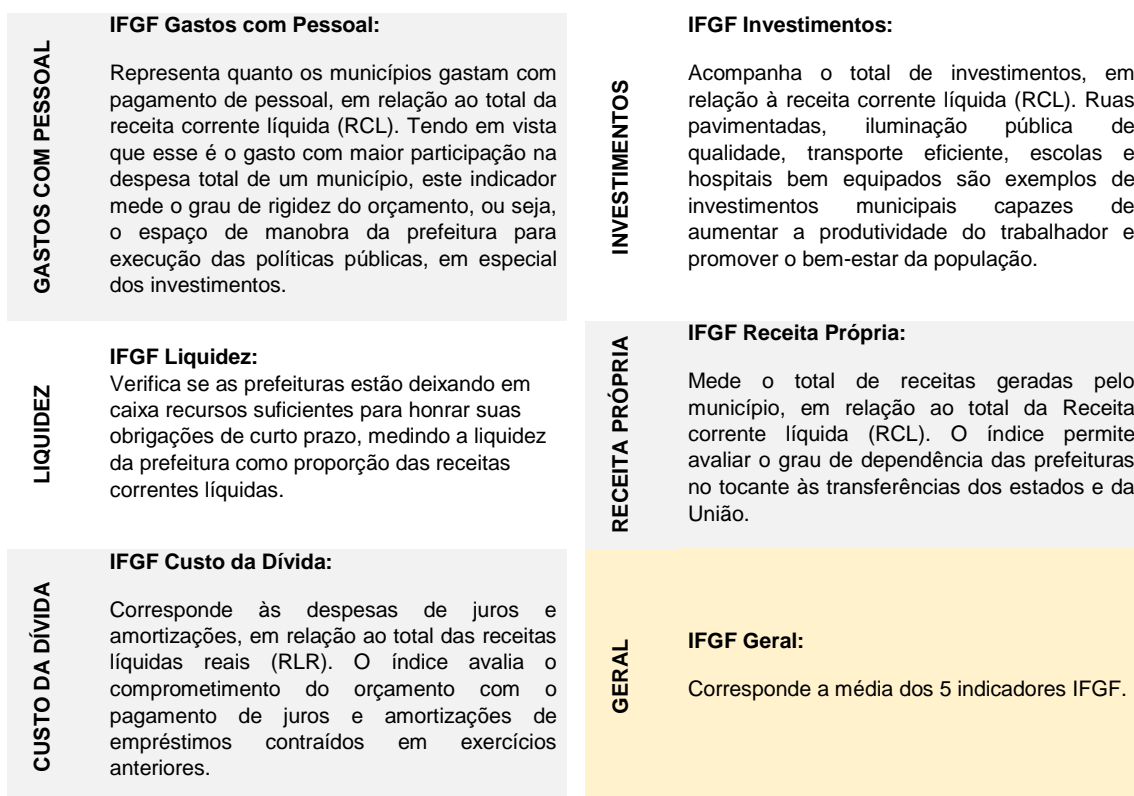
Conceito	Denominação FIRJAN	Pontuação
A	Gestão de Excelência	Resultados superiores a 0,8 pontos
B	Boa Gestão	Resultados entre a 0,6 e 0,8 pontos
C	Gestão em Dificuldade	Resultados entre a 0,4 e 0,6 pontos
D	Gestão Crítica	Resultados inferiores a 0,4 pontos

Fonte: Elaboração própria com base na metodologia Firjan (2018).

A escolha dos dados IFGF, neste trabalho, ocorre principalmente devido a: sua periodicidade anual; seu recorte municipal; sua abrangência nacional; e o fato de cruzar naturezas importantes de avaliação municipal. Desta forma, possibilitam a captação da evolução municipal acerca de áreas importantes de gestão. De acordo com Sousa et al (2013), o IFGF tem como escopo avaliar os municípios, no que se refere ao cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal e dos direitos sociais determinados na Constituição. Ele é composto de cinco dimensões, incluindo o IFGF geral. A figura 2 apresenta cada uma das dimensões do IFGF.



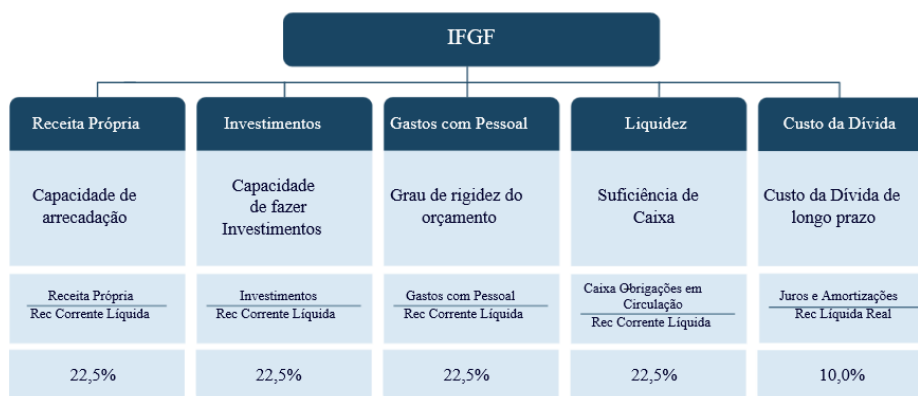
Figura 2 - Abrangência dos Índices IFGF



Fonte: Elaboração própria com base nas denominações dos índices Firjan (2018).

A figura seguinte apresenta a descrição e a metodologia de cálculo dos índices IFGF. Os quatro primeiros representam, cada um, 22,5% sobre o resultado. O índice Custo da Dívida, porém, representa apenas 10% do valor total. Isto ocorre de acordo com o Sistema Firjan, ao “baixo grau de endividamento dos municípios brasileiros”.

Figura 3 - Descrição dos Índices IFGF



Fonte: Firjan (2015).

O próximo tópico apresenta a discussão teórica sobre teoria da escolha pública e a teoria dos ciclos políticos, que servirão de base para a interpretação dos resultados deste estudo.

## 2.2 UMA BREVE ABORDAGEM SOBRE A TEORIA DOS CICLOS POLÍTICO-ECONÔMICOS

Downs (1957) elaborou um dos primeiros trabalhos que se propuseram a estudar os governos atrelados às escolhas e comportamento eleitoral, e a política econômica, que passou a se chamar de teoria dos ciclos políticos. Ele usa a abordagem de indivíduos racionais e discute como os indivíduos escolhem seus representantes no regime democrático. Para esse autor, esse indivíduo seria o “*homo politicus*”, um cidadão racional capaz de indicar e ranquear preferências entre os candidatos.

Por outro lado, do ponto de vista do político, a hipótese fundamental é a de que “os partidos formulam políticas a fim de ganhar eleições, e não ganham eleições a fim de formular políticas” (DOWNS, 1999, p. 50). Estudos baseados nessa vertente demonstram que políticos recriam e manipulam artifícios econômicos durante as eleições, visando, com isso, conseguir benefícios no processo eleitoral. De forma resumida, Sakurai e Gremaud (2007) e Gonçalves et al. (2017) concordam que os ciclos políticos podem ser definidos como a influência de fatos de cunho político no comportamento econômico. Ainda segundo os autores, os ciclos políticos podem gerar os chamados “ciclos eleitorais”, que seriam a afetação da economia no período eleitoral, e os “ciclos partidários”, que seriam a afetação da economia devido à postura ideológica dos partidos políticos.

Nakaguma e Bender (2006) demonstram que essa teoria surge com maior ênfase na década de 70, principalmente através dos estudos de Nordhaus (1975), passando a ser conhecida como a teoria dos ciclos políticos ou *Political Business Cycle*. Os autores Nakaguma e Bender (2006) complementam que Nordhaus (1975), Lindbeck (1976) e MacRae (1977) concordam com as seguintes proposições: o eleitorado é “míope”, cujas decisões são tomadas com base em expectativas que são adaptativas; os políticos são oportunistas, isto é, visam maximizar votos.

Sobre esse segundo argumento, Nordhaus (1975) identificou que os governantes interferem na economia para reduzir o desemprego às vésperas das eleições e corrigem medidas econômicas com o intuito de obtenção de fins privados,

visando sua perpetuação no poder. O autor parte da premissa que agentes públicos promovem mudanças visíveis na economia local, que influenciem diretamente na tomada de decisão favorável pelos eleitores. Para a teoria dos ciclos político-econômicos, os eleitores representativos fazem suas escolhas baseados em variáveis macroeconômicas.

Na visão desses autores, em anos eleitorais o governante nacional pode aumentar a oferta de moeda, de forma a conseguir incrementos na produção do país, diminuição no nível de desemprego, e, conseqüentemente, um melhor resultado nas urnas. No período posterior às eleições, o governo reverteria o curso da política, produzindo uma recessão, via contração monetária, objetivando a diminuição das expectativas inflacionárias e, assim, permitindo uma nova manipulação no próximo período eleitoral.

De acordo com Sakurai (2009), a influência de fatores políticos na economia impacta nos indicadores econômicos das decisões tomadas, tendo em vista o calendário eleitoral e a ideologia partidária, respectivamente. Videira e Mattos (2011) e Gonçalves et al. (2017) perceberam, por exemplo, que há uma elevação nas despesas com investimentos, educação e saúde, em anos eleitorais, o que leva a crer que tal aumento tenha como objetivo principal o de mostrar ao eleitor competência por parte do gestor, e assim aumentar suas chances de conseguir votos do mesmo, o que corrobora a teoria dos ciclos políticos eleitorais.

Nordhaus (1975) afirma que, enquanto os eleitores são racionais em suas preferências, eles são ignorantes quanto aos efeitos futuros que os indicadores do presente. Sendo assim, com a aproximação das eleições, os candidatos a um cargo executivo corrigem e modificam medidas que tragam impacto imediato na vida da dos seus eleitores, a fim de atingir um momento favorável para garantir sucesso quantitativo nas eleições.

Este autor identificou padrões cíclicos que indicavam variações de estratégias na condução política, nas quais, no início do mandato, verificava-se menor inflação e maior desemprego e, no seu ciclo final, menor desemprego e alta inflação, estimulada pelo aumento do consumo. Quanto mais se aproxima ao fim do seu mandato, o governante manipula a política macroeconômica de forma a induzir a escolha do eleitorado por meio de ajustes que promovem uma mudança perceptível no curto prazo. Assim, o comportamento e a gestão desses governantes sofrem influência direta do calendário das eleições.

Em suma, para os autores da teoria dos ciclos políticos, os políticos são motivados exclusivamente pelo próprio calendário eleitoral. Isto posto, para se manterem no poder, eles manipulam as políticas com o intuito de aumentarem as suas chances num processo eleitoral. Desta forma, conhecendo estes ciclos, governantes poderiam planejar e adequar suas decisões de políticas públicas, levando em consideração o calendário eleitoral, de maneira a obterem melhores avaliações dos eleitores no momento em que estes definem seus votos (KLEIN, 2010; KLEIN; SAKURAI, 2015).

Candidatos à reeleição, segundo análise desses autores, podem de alguma forma, promover mudanças de governo, no intuito de se manter no poder, alterando, também, as pessoas que atuam nos partidos políticos. Nesse contexto, Downs (1999) afirma que esses indivíduos estão alinhados em objetivos partidários e o que os motiva é a conquista de cargos públicos, motivados por interesses particulares, ou seja, desempenham essa função social e política em meio às suas ambições privadas. Neste sentido, por exemplo, o instituto da reeleição, como argumentaram Meneguín e Bugarin (2001), incentivaria os governantes a comportamentos oportunistas, manipulando as condições socioeconômicas dos municípios em troca de votos.

Essa manipulação no âmbito fiscal-econômico é verificada nas pesquisas de Meneguín e Bugarin (2001), Mendes e Rocha (2004), Meneguín, Bugarin, Carvalho (2005), Nakaguma e Bender (2006), Silva e Braga (2013) e Cavalcante (2016). Estes autores estudaram como os fatores da política fiscal podem influenciar na avaliação do eleitorado. Neste sentido, Nakaguma e Bender (2006) identificaram evidências que a Emenda da Reeleição elevou o incentivo para manipulação eleitoreira das políticas públicas, evidenciando que o oportunismo eleitoral tem prevalência sobre o controle do eleitorado.

Sendo assim, os resultados das pesquisas de Nakaguma e Bender (2006) e Meneguín e Bugarin (2001), convergem para a teoria dos ciclos-econômicos, quando assumem a existência de uma estratégia político-econômica objetivando sucesso eleitoral. Apesar disso, Nakaguma e Bender (2006) identificaram que a amplitude dos ciclos políticos tem diminuído ao longo do tempo, fato que pode ser atribuído ao amadurecimento do eleitorado, que vai adquirindo experiência ao longo de eleições sucessivas.

## 2.3 A TEORIA DA ESCOLHA PÚBLICA E ALGUMAS IMPLICAÇÕES SOBRE AS REELEIÇÕES

Um importante corrente de investigação dos fenômenos políticos se dá em meados dos anos 50, se estabelecendo com os trabalhos de James M. Buchanan e Gordon Tullock, com *The Calculus of Consent – Logical Foundations of Constitutional Democracy*, e com o autor Antony Downs, com o livro *An Economic Theory of Democracy*, de 1957, que tem sua importância na busca por uma análise dos sistemas políticos, especialmente em regimes democráticos, permitindo uma observação crítica dos mecanismos de tomada de decisão e a análise dos agentes que compõem a política, fundamentando a teoria da escolha pública (TEP).

Conforme identificou Bernabel (2009), dezenas de trabalhos influentes foram publicados, com inúmeras outras publicações específicas sobre o assunto, e, em 1986 e 1996, os economistas James Buchanan e William Vickrey receberam da Academia de Ciências de Estocolmo, o Prêmio Nobel. A teoria da escolha pública propõe um olhar para diversos aspectos da política, tais como: troca de apoio político – *logrolling*; estudo de grupos de interesse, interesses e motivações dos “burocratas”; *rent-seeking* – tarifas de produtos e monopólios, voto, reeleições, entre outras.

A TEP utiliza ferramentas da economia visando demonstrar de que forma agem os agentes políticos, prontamente relacionando-os com o comportamento na vida privada, buscando a maximização de seus interesses, como uma análise científica do comportamento do governo e, em particular, do comportamento dos indivíduos com relação ao governo (TULLOCK; SELDON; BRADY, 2005). Deste modo, por observar comportamento individualista dos agentes políticos, a TEP é vista como a “política sem romance”, afastando a imagem de que os agentes políticos buscam sempre o bem da coletividade (BUCHANAN, 2003).

Segundo Pereira (1997), esta linha de pensamento foi, ao longo das últimas décadas, a principal crítica teórica de correntes que se fundamentavam na intervenção do Estado na economia. Enquanto as teorias econômicas da época se centravam na análise dos fracassos de mercado, que justificavam a intervenção corretora do Estado, a TEP veio clarificar os fracassos do governo e os limites da intervenção desse mesmo estado.

Um dos principais pressupostos da TEP é que as pessoas na política agem como em qualquer área de atividade humana, motivadas principalmente pelo autointeresse. Assim, Cruz (2002), a partir da ideia de Tullock, apresenta que as “pessoas são pessoas”, sendo sujeitas às mesmas motivações, tanto na vida pública, quanto na vida privada. Por isso, a TEP é baseada em três fundamentos: o individualismo metodológico; o *homo economicus* como postulado do comportamento individual; e a economia como a ciência de trocas (JIMÉNEZ, 2008; PEREIRA, 1997).

Pereira (1997) afirma que o individualismo metodológico pressupõe que a unidade base de análise é o indivíduo, e que ele é o sujeito de ações individuais ou coletivas, bem como, possui preferências, valores e motivações. Sobre o sentido deste individualismo, Buchanan e Tullock (1965) demonstram que não se trata de um valor humano, no sentido de egoísmo, mas de um método analítico, que parte da premissa que é o indivíduo que, em última análise, se depara com alternativas e, assim, realiza escolhas. Tanto os agentes econômicos quanto os agentes públicos realizam fins privados e, entre seus fins, está a perseguição de rendas dentro da sociedade (BUCHANAN; TULLOCK, 1965).

Buchanan (1986), acerca do postulado do *homo economicus*, mostra que a TEP se preocupa em entender como utilizar o método econômico para análise de problemas que geralmente são estudados no âmbito da ciência política, como os grupos de interesse, sistemas eleitorais, partidos políticos, a constituição, entre outros. Para o autor, este postulado descansa sobre o pressuposto de que o homem se comporta como um indivíduo egoísta, racional e maximizador.

O último fundamento da TEP caracteriza a política como sendo um mercado em que se trocam coisas, buscando a satisfação de interesses pessoais. Como exemplo, Mueller e Pereira (2002) destacam que os parlamentares obedecem à indicação do líder para obter verbas visando à reeleição. Desta forma, a política se converteria, então, em um mecanismo para alcançar objetivos pessoais (BUCHANAN; TULLOCK, 1965; PARDO; PARRA, 1988;). Com base nesse fato, utilizando o exemplo do processo orçamentário brasileiro, Costa *et al.* (2013), ressaltam que este processo é feito e gerido por políticos e burocratas, cujos interesses estabelecidos, próprios ou representados, permeiam-no do início ao fim.

A visão de Buchanan (1975), acerca dos políticos é enfática. Para ele, político é aquele indivíduo que pede dinheiro aos ricos e votos aos pobres, prometendo, se

eleito, defender uns dos outros. Nesta linha, Dias (2009) afirma que o político, principalmente em períodos eleitorais, tem o costume de prometer “mundos e fundos” para conquistar os votos dos eleitores, e desconsiderando, muitas vezes, os limites impostos pela escassez dos recursos produtivos. Silva (1996) acrescenta que, dentre os interesses dos políticos, destacam-se: popularidade, maior orçamento para as áreas que sejam de seu interesse; e perpetuidade no poder.

Sendo assim, surge a seguinte indagação: Se os agentes atuam no mercado no intuito de maximizar as suas próprias utilidades, por que eles deveriam agir de outra maneira, no desempenho de funções públicas? (BUCHANAN; TULLOCK, 1965). A TEP não se preocupa simplesmente na racionalidade dos agentes, mas no que leva a determinado tipo de ação, quais as restrições que interferem, qual a importância do quadro institucional e do ambiente nas decisões dos agentes e em verificar se as escolhas governamentais refletem as escolhas dos cidadãos e o desenvolvimento do que é público (CHERRIER; FLEURY, 2017).

Jiménez (2008) desenvolve uma abordagem baseado nas escolhas que as pessoas e os governos fazem no “mercado político” e divide-a em três grupos principais: eleitores, os contribuintes e beneficiários do serviço público; políticos os que dependem de agradar seus eleitores e seu partido; e burocratas, que são funcionários do governo que tendem a controlar direta ou indiretamente os detalhes das operações do governo.

Buchanan e Tullock (1965) também consideraram os políticos como empresários, e partidos como corporações que buscam sucesso nas eleições e/ ou reeleição para manutenção do poder, e que as partes são simplesmente coalizões voluntárias de políticos, organizadas com o objetivo de ganhar as eleições. Segundo Tullock, Seldon e Brady (2005), os políticos poderiam agir de acordo com o que julgam certo, mas poderiam perder alguns eleitores, optando, então, por propostas que acreditam que possam maximizar seus votos.

A grande importância da TEP se deu principalmente pela consideração da política organizada como um mercado, cujo propósito se encontrava no fato de haver um acordo institucional para se chegar a decisões políticas. Os agentes públicos eleitos, então, manifestam o poder de decisão por meio de uma luta competitiva pelo voto popular, atuando com vistas a satisfazer as demandas da maioria votante, com a intenção de obter apoio popular, supedâneo da manutenção do poder em democracias (HÚNGARO, 2017).

Neste âmbito, a TEP direciona-se ao comportamento dos agentes do processo público na tomada de decisões políticas, traçando um paralelo entre as escolhas individuais e coletivas. Cruz (2002) identifica essa relação, usando como exemplo a forma como os indivíduos, num supermercado, fazem escolhas que atendem seus interesses, mas numa cabine de votação, os indivíduos farão escolhas que abrangem o coletivo – o todo. Complementa ainda, que num mercado os clientes buscam muito mais informação para embasar a escolha, diferente de um eleitor. Outra alusão poderia ser apresentada: numa situação onde o governo recolhe um percentual mínimo de impostos de todos os indivíduos em uma população e organiza esse recurso de forma a beneficiar empresas ou grupos de interesse minoritários. Como, por exemplo, conceder um volume importante de operações de empréstimos a empresários, que representam uma parcela pequena, nessa fatia social.

Os autores Rolni e Klink (2011) exemplificam esta alusão tomando, por exemplo, o principal fundo financiador do desenvolvimento urbano: o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS). O FGTS tem em seu Conselho Curador, que é a principal arena para definição das diretrizes e dos programas para alocação dos recursos. Este fundo conta com uma representação de empregados e empregadores, mas não possui representação total de estados e municípios. Em outras palavras, ainda que suas decisões sejam fundamentais para o financiamento das políticas de desenvolvimento urbano dos governos locais, o Conselho não é uma arena com representação completa da federação.

Não possuindo representatividade nos conselhos e com receitas próprias limitadas, restam aos municípios o acesso ao crédito e as chamadas transferências voluntárias. Neste caso as transferências são efetuadas por meio de convênios dos municípios com os governos estaduais e federal, estabelecidos por processos de seleção conduzidos pelo Executivo, o chamado orçamento programável, ou pelo Legislativo, as emendas parlamentares.

Para Rolni e Klink (2011), a continuidade do perfil das emendas individuais e seu papel no orçamento público ao longo de mandatos presidenciais com agendas distintas demonstram a alta funcionalidade política deste mecanismo que pode, em conjunturas específicas, apresentar uma grande ferramenta de governabilidade desses políticos. Sendo assim, essas emendas individuais "carimbadas" podem ter impactos positivos no sucesso eleitoral e na sobrevivência política dos



parlamentares. É necessário ressaltar que, no âmbito da competição política no município, o “jogo de emendas” poderá refletir positivamente para definir a reeleição de um parlamentar.

Sobre essa questão das competições por emendas, Mueller e Pereira (2002) afirmam que, quanto maior o número de emendas individuais executadas, maior é a chance de reeleição, concluindo que os partidos são fracos na arena eleitoral e fortes na arena legislativa, graças à troca de favores entre o Executivo e as lideranças partidárias. Esta troca de favores, na TEP é denominada de *logrolling*. Mueller e Pereira (2002) afirmam que o poder Executivo recompensa com projetos individuais os parlamentares que votam a favor do orçamento por ele proposto, enquanto os parlamentares fazem uso desta verba para projetos individuais, para obter a todo custo uma reeleição, como apresentado no exemplo dos autores Rolni e Klink (2011), referente ao uso de emendas quanto ao FGTS.

Dias (2009) apresenta *logrolling* como sendo a troca de apoio entre políticos. Para ele, quando os partidos são baseados em princípios de lealdade e disciplina partidárias, a maior parte da atividade de *logrolling* é desenvolvida no interior dos partidos, na idealização e formulação de seus programas. Quando, ao contrário, os partidos são fracos e seus membros indisciplinados, ocorrem então atividades de *logrolling* sem princípios.

Carruba e Volden (2000) afirmam que o *logrolling* é facilitado quando existem poucos políticos, os projetos trazem mais benefícios que custos, o futuro tem um grande valor, a chance de reeleição é alta, a coalizão é fácil de ser formada e as regras de votação são menos inclusivas.

Desse modo, sob a ótica da TEP, poderia um prefeito e um grupo de partidos, influenciar na decisão e elaboração da destinação de recursos tributários, oriundos de coleta obrigatória à população, abrangendo toda a federação, mas a utilização desses recursos poderá ter um fim eleitoral a depender do jogo político, visando, inclusive, à reeleição. Neste caso, a coleta do recurso é federativa, mas a utilização têm fins particulares, mesmo que venha a gerar algum benefício à população.

Outro ponto de vista utilizado pela TEP é que os eleitores não possuem a compreensão completa das ações e razões dos políticos e, com isso, acabariam sendo influenciados por grupos de interesse. Grupos de interesse são os responsáveis por chamar a atenção do congresso para o fato de que um significativo número de eleitores possui opinião formada a respeito de determinada matéria que,

provavelmente, afetarão seus votos na próxima eleição. Para Buchanan e Tullock (1965), a influência de grupos de interesses no processo político-democrático, passou a ser aceita como crescente, ressaltando que esses grupos surgem porque há vantagens a serem adquiridas através do processo político. Quanto mais o governo privilegia alguns grupos, maior a probabilidade de formação de novos grupos de interesses.

Pereira (1997) e Cruz (2002) concordam que os políticos são cientes de que os eleitores não possuem a compreensão completa e, com isso, elaboram políticas e planos políticos que visam reconhecimento dos eleitores. Também sobre este assunto, Buchanan (1965) já havia afirmado que as pessoas tendem a tomar decisões coletivas, se organizando em grupos menores, tidas como efetivas pelas regras de tomada de decisão, tendendo a ganhos compartilhados simetricamente.

Assim, toda essa discussão da TEP é abalizada no comportamento dos indivíduos que é impulsionado pelo objetivo de maximização do próprio bem-estar. As motivações das pessoas no processo político não são muito diferentes daquelas que nos impulsionam no âmbito do mercado, em geral. Os eleitores escolhem candidatos e proposições que consideram mais adequadas aos seus interesses e anseios pessoais, baseando sua decisão em grupos de interesses, enquanto os políticos esforçam-se para melhorar suas próprias carreiras e buscam, prioritariamente, a eleição ou reeleição para o cargo (TULLOCK, 1996).

Sobre a reeleição, Downs (1957) propõe um modelo de análise que assume o pressuposto de que todo governo procura maximizar o apoio político. Para Downs (1957), o governo, numa sociedade democrática, em que se façam eleições periódicas, seu objetivo principal é a continuidade no poder. Em cada eleição, o partido que recebe o maior número de votos, embora não necessariamente a maioria, controla todo o governo até as próximas eleições, sem quaisquer votações intermediárias, seja pelo povo como um todo, seja pelo parlamento.

Para Loureiro e Abrucio (2012), o fracasso de uma medida econômica é frequentemente creditado à política e explicado pelo chamado "oportunismo eleitoral" dos políticos, sempre preocupados, por conta da sua reeleição, em atender demandas imediatistas de seu eleitorado, quando não exercitam simplesmente práticas de corrupção. Assim, Downs (1957) afirma que os ocupantes do cargo sempre consideram a reeleição como um mandato para continuar suas políticas anteriores. Ao contrário do que a vitória de partidos de oposição soa, atua como uma

ordem para alterar ao menos algumas das políticas dos ocupantes do cargo. Do contrário, como indaga Downs (1957), por que as pessoas teriam votado nele? Sendo assim, o resultado pede ou "nenhuma mudança" ou "mudança". Assim, sempre faz diferença qual partido é eleito: se de governo ou não. Se a oposição ganhar, certamente executará políticas diferentes daquelas que o partido no poder executaria se tivesse sido reeleito.

No geral, no contexto da TEP, homens racionais estão muito mais preocupados em eleger candidatos que acreditam elevar a sua renda de utilidade (benefícios). O eleitor compara as rendas de utilidade que imagina receber com os grupos que almejam assumir o poder. Essa diferença é que auxilia no processo de escolha e gera o diferencial esperado individualmente. Caso essa diferença seja positiva, vota nos ocupantes que já estão no cargo. Caso seja negativo, votam no grupo partidário oposto. Caso essa relação seja nula, se abstém.

Nesse sentido, também os eleitores participam do processo eleitoral, visando essa maximização dos benefícios, obtidos com a reeleição de um candidato ou a eleição de um outro grupo de coalizão. Indivíduos, segundo essa perspectiva, estão em busca de um projeto que, na expectativa, traria maior benefício; caso contrário eles se absteriam.

Na visão de Tullock, Seldon e Brady (2005), os políticos tendem a ter uma atenção especial a assuntos que as pessoas detenham mais conhecimento do que temas que as pessoas têm menos ou nenhum conhecimento. Sendo assim, quando essa minoria detentora de maior conhecimento se opõe a alguma ação, grande parte dessa discussão é levada ao público (TULLOCK; SELDON; BRADY, 2005, p. 49). Deste modo, o candidato deverá estar atento aos assuntos da maioria da população. No entanto, ele pode também "não dar conta" de pôr em prática o programa vencedor durante um mandato e os eleitores, visando a maximização dos seus benefícios, podem votar em um outro partido nas próximas eleições.

Neste contexto, para Downs (1957) os partidos não operam em um cenário de certezas, onde a preferência do eleitorado é conhecida e a expertise de um partido em tentar prever as necessidades ou a expectativa de benefícios dos indivíduos poderia ser preponderante para o sucesso de um processo eleitoral. Baseada nessa incerteza política apresentada é possível que sejam criados partidos políticos especializados nessas expectativas dos indivíduos, ou a extinção de antigos partidos

por possuir uma visão ultrapassada. Políticos sob essa visão devem ter habilidade em gerar novas preferências, além de atender às expectativas já firmadas.

Sendo assim, para a TEP, há semelhanças entre a relação de políticos e eleitores, e empresários e consumidores, pois grupos políticos calculam a sua atuação de modo a perpetuar no poder e aumentar seus lucros. Todavia, empresários também atuam buscando maximizar suas vantagens com objetivo de se garantir no mercado e lucrar mais. É possível que políticos visem ampliar suas chances de sucesso nas eleições, e promovendo e prometendo uma série de mudanças para causar uma sensação de transferência de benefícios à população.

Estes mecanismos são citados por Nakaguma e Bender (2006) como modelos de controle eleitoral, onde se enfatiza a ideia de que as eleições funcionam como um instrumento disciplinador do comportamento dos governantes, pois, é por meio delas que o eleitorado escolhe os políticos que julgam estarem aptos para representá-los no poder. Do outro lado, empresários e instituições poderiam estar também interessados na manutenção do poder, promovendo um financiamento oportunista destas campanhas, angariando benefícios futuros nesta gestão.

A partir desta análise oportunista, apresentada por Downs (1957) e Nakaguma e Bender (2006), num contexto de reeleição poder-se-ia afirmar que as decisões de um candidato à reeleição poderiam não refletir as necessidades de uma sociedade. A reeleição, neste caso, não serviria para gerar benefícios à sociedade, que teria um gestor por muito tempo no cargo, permitindo-lhe concluir os projetos que foram elaborados no mandato anterior.

Para a TEP, a simples alternância de poder não produz grandes mudanças nas políticas públicas. O fato de eleger pessoas melhores poderia não produzir um governo melhor. Ao adotar o pressuposto de que todos os indivíduos – sejam eles eleitores, políticos ou burocratas – são mais motivados pelo autointeresse do que por interesse público, a TEP enfatiza a importância de regras institucionais que mantenham os governantes “encabrestados” pela sociedade.

No tópico seguinte, serão apresentadas algumas considerações sobre o processo de reeleição dos candidatos a cargos do executivo no Brasil. Isto porque o estudo busca compreender os efeitos da reeleição sobre a eficiência municipal.

### 3 A REELEIÇÃO

Neste tópico é apresentada a discussão sobre o processo de reeleição no Brasil, desde os critérios para sua implementação, até a promulgação da Emenda Constitucional nº 16 de 1997. A partir desta Emenda Constitucional, o candidato passou a ter, então, o direito de exercer dois mandatos seguidos. A primeira reeleição municipal ocorreu no ano 2000. Segundo os mesmos autores, naquele ano, devido à instituição da emenda, obteve-se um alto índice de reeleição municipal, tanto em âmbito nacional como estadual.

O texto constitucional é apresentado na seguinte forma:

O Presidente da República, os Governadores de Estado e do Distrito Federal, os Prefeitos e quem os houver sucedido, ou substituído no curso dos mandatos poderão ser reeleitos para um único período subsequente. (BRASIL, 1997).

Desde a aprovação dessa emenda, foram realizadas 10 eleições, sendo cinco gerais e cinco locais. O debate sobre as suas consequências políticas e institucionais têm se intensificado a cada novo pleito, tanto na academia como na sociedade. Os autores Alston, Melo e Mueller (2016) argumentam que a aprovação desta emenda da reeleição foi um dos fatores que ajudaram a tornar as reformas de Fernando Henrique Cardoso críveis para os políticos, ajudando a dar credibilidade ao Plano Real.

Assim, aqueles que são favoráveis à reeleição centram seus argumentos em torno do fato de um único mandato limitar demasiadamente a capacidade de realizações do governo, estimular a descontinuidade da administração e desprezar a experiência acumulada pelo chefe do executivo. Aqueles que são contrários à reeleição apontam a alternância do poder como algo benéfico (BARRETO, 2009; MENEGUIN; BUGARIN, 2005; LIMA, 2011).

Para Meneguín e Bugarin (2001), se há possibilidade de permanência no poder, essa característica do regime político pode ter um impacto na decisão de gastos e endividamento de um governante. Num outro estudo, Meneguín e Bugarin (2005) ressaltam que teorias demonstram a tentativa de perpetuação dos governantes no cargo, a partir de manipulações nas políticas monetária e fiscal. Estes autores identificaram, ao analisarem o resultado das eleições estaduais, que

os governantes tendem a gastar mais quando não há expectativas de ser reeleito e a ser mais contidos nos gastos quando há expectativa de sucesso nas urnas.

Brender e Drazen (2005), com base nas eleições de países desenvolvidos, afirmam que os políticos que apresentam elevados déficits durante o ano eleitoral, ou ao longo de seu mandato, não aumentam a probabilidade de reeleição, sendo assim, são candidatos com menores chances de vencer o pleito. Por outro lado, nos países em desenvolvimento e nas novas democracias, caso do Brasil, grande crescimento econômico e expansão dos gastos públicos têm efeito positivo e significativo para a reeleição.

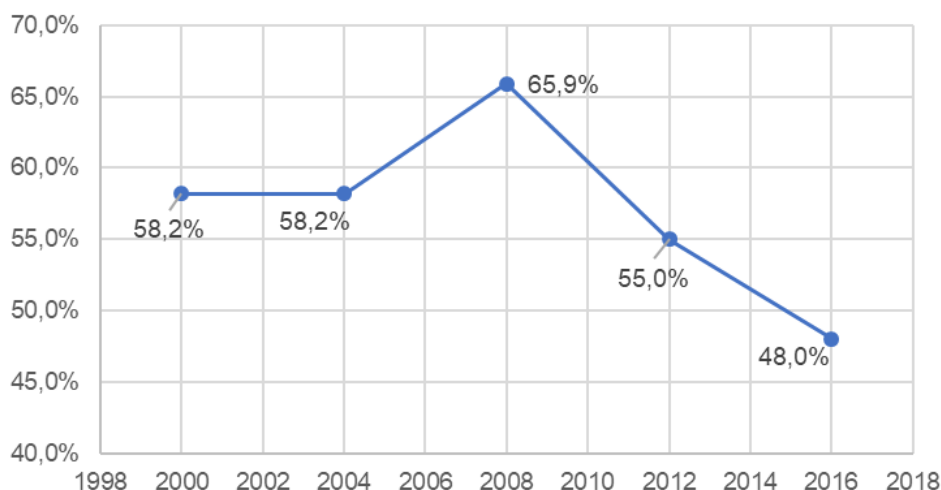
Sendo assim, estes ciclos eleitorais apesar de exporem periodicamente a gestão pública dos governos municipais, estaduais e federal à discussão por toda sociedade, também requerem especial atenção quanto às decisões tomadas por estes governantes de modo a induzir a permanência no poder (GUIMARÃES, 2015). Para os autores Brambor e Ceneviva (2012) e Barreto (2009), a reeleição, na prática, deveria funcionar como um instrumento de responsabilização eleitoral, isto é, de *accountability* dos governantes. A partir de uma avaliação retrospectiva da administração do governante, o eleitor decide se ele deve ou não permanecer no cargo por mais quatro anos.

As últimas quatro eleições municipais contradizem, no entanto, os temores de continuísmo político e perpetuação das elites políticas locais. A análise dos resultados eleitorais dos municípios indica que, aparentemente, não houve, nesse período, nenhuma vantagem eleitoral significativa, decorrente da incumbência da prefeitura, e, com isso, prefeitos que concorrem à reeleição no exercício do mandato não desfrutam de vantagem eleitoral relevante nas eleições municipais (BRAMBOR; CENEVIVA, 2012).

Acerca das eleições municipais no Brasil, desde a aprovação da emenda constitucional que criou a reeleição, foram realizadas nos anos de 2000, 2004, 2008, 2012 e 2016. Entretanto, sobre as eleições de 2016, um levantamento da Confederação Nacional dos Municípios (CNM) constatou que a taxa de prefeitos que tentaram conquistar nas urnas um segundo mandato neste ano foi a menor da história. Menos da metade dos prefeitos que concorreram novamente tiveram sucesso em 2016. A taxa de reeleição foi de 48%, a mais baixa desde a aprovação de reeleição. Abaixo é demonstrada uma evolução histórica das eleições anteriores

a 2016, indicando o percentual de prefeitos reeleitos ao longo do período indicado no gráfico (CNM, 2018).

Gráfico 1 - Eleições municipais: comparação histórica



Fonte: Elaboração própria com base nas informações da CNM (2018).

Segundo este trabalho da CNM, nos anos de 2000 e 2004 a taxa de sucesso dos candidatos à reeleição foi de 58,2%; no ano de 2008, a taxa teve um pico, chegando a 65,9%, em 2012 essa taxa cai para 55%, caindo para 48% registrados em 2016, última eleição. Também para o CNM (2018) o crescimento do percentual de prefeitos que tentaram reeleição é um dado relevante que pode refletir a melhoria dos indicadores fiscais e de gestão dos municípios.

Esse resultado, apesar do pico de 2008, aponta que a taxa de sucesso para os candidatos à reeleição tem caído ao longo do tempo. Analisando o pico dessa taxa em 2008, Bulgarelli (2016) avalia que esse aumento em 2008 de 15% se deu em meio a um crescimento recorde da arrecadação municipal no Brasil – o aumento foi de 15% em relação ao ano anterior, segundo dados do Tesouro Nacional.

A partir do que está posto anteriormente, os argumentos sobre a reeleição dão conta de que prefeitos reeleitos, em função de sua experiência acumulada, possuem mais chances de apresentar níveis de eficiência maiores do que prefeitos em primeiro mandato. Entretanto, à luz da teoria da escolha pública e dos ciclos políticos, este trabalho pretende avaliar se, de fato, os discursos se confirmam e são verdadeiros, o que mostraria que os prefeitos em segundo mandato são mais

eficientes do que seus pares em primeiro mandato, ou se estes argumentos não passaram apenas de estratégias como forma de perpetuação de poder, o que confirmariam os pressupostos das teorias da escolha pública e dos ciclos políticos.



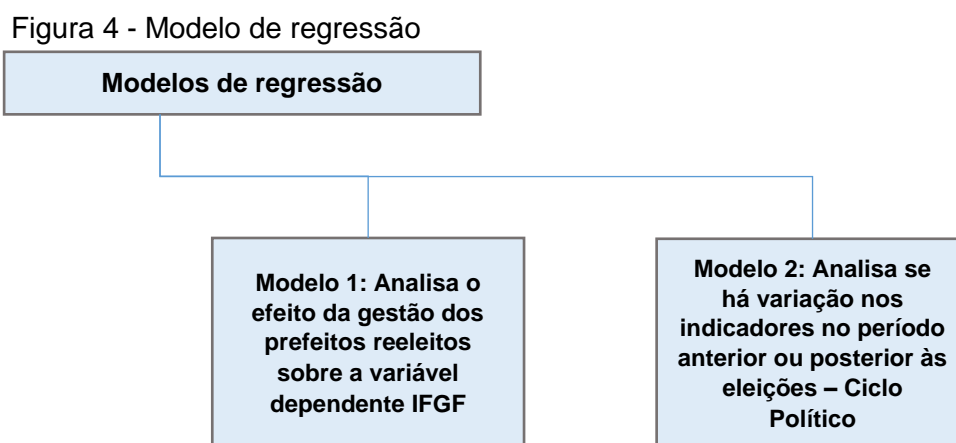
## 4 METODOLOGIA

A metodologia descreve os procedimentos da coleta e análise dos dados, e os materiais que levam à obtenção dos resultados (MOTA-ROTH; HENDGES; 2010).

Essa dissertação tem natureza quantitativa, com a utilização de regressão por meio da organização de dados em painel, para explicar a eficiência dos prefeitos reeleitos no período de 2006 a 2015.

A base de dados deste trabalho foi construída a partir da combinação de diferentes fontes de estatísticas públicas oficiais, como os dados de IFGF (FIRJAN), PIB e PIB per capita (IBGE), resultados das eleições (Repositório de Informações do TSE) e nota do ENEM (Ministério da Educação).

Para tal, foram elaborados dois modelos estatísticos:



Fonte: Elaboração própria (2018).

O primeiro modelo analisará o efeito da gestão dos prefeitos reeleitos sobre a variável dependente IFGF, o segundo analisará o ciclo político-econômico dessa gestão, ou seja, se há variação nos indicadores no período anterior ou posterior às eleições. Consideradas como variáveis dependentes, isto é, a serem explicadas, o IFGF Geral e suas dimensões (Receita Própria, Liquidez, Gastos com Pessoal, Custo da Dívida, Investimentos).

O segundo modelo considera como variável dependente o ano que antecede e precede as eleições, visando identificar os efeitos e variações nos outros

indicadores de eficiência, como IFGF Geral e suas dimensões, assim como outras variáveis de interesse.

Nesses modelos, a escolha do período de dados de 2006 a 2015 se dá prioritariamente pela ocorrência de duas eleições municipais, e pela disponibilidade dos dados de IFGF, que passou a registrar esses indicadores a partir de 2006. Com isso, podemos entender o que acontece nesses municípios no decorrer de dois ciclos eleitorais.

Segundo Hsiao (1986), como as variáveis são analisadas no tempo, os dados em painel exigem um grande número de observações. Para o autor, os modelos para dados em painel possuem vantagens, tais como a possibilidade de controle da heterogeneidade presente nos indivíduos e a redução da colinearidade entre as variáveis explicativas, o que aumenta o grau de liberdade. Utilizando o tempo (ano a ano) como a dimensão que organiza todas as fontes estatísticas, optou-se a organização dos dados de forma linear em painel.

No quadro a seguir, é apresentada a descrição resumo das variáveis, sua sigla, descrição e definição:

Quadro 2 - Variáveis do modelo de análise

Variáveis	Descrição	Definição da variável
Variável Dependente		
IFGF Geral	Índice FIRJAN de Gestão Fiscal	IFGF examina de que forma os <u>tributos</u> pagos pelas <u>sociedade</u> são administrados pelas <u>prefeituras</u> , possuindo as dimensões: Receita Própria, Liquidez, Gastos com Pessoal, Custo da Dívida, Investimentos.
Variáveis Explicativas de Interesse		
R_Eleitoral	Resultado das Eleições	Se o candidato foi reeleito=1 ou não=0
LegendaPref	Sigla	Indicador descreve a sigla a qual pertence o prefeito eleito.
Coligação	Siglas	Composição da coligação que elegeu o prefeito dos municípios.
LegCandGov	Legenda do partido do Governador	Se o prefeito é da coligação do governador=1; se não=0
LegCandPres	Legenda do partido do Presidente da República	Se o prefeito é da coligação do presidente=1; se não=0
Pib do município	Indica o Produto Interno Bruto do município	
Pib per capita	Indica a média do produto interno bruto dividido pela população do município	
Desempenho ENEM	Indica nota média municipal obtida um indicador nacional que possibilita o monitoramento da qualidade da Educação pela população.	
Variáveis de Controle		
Gênero	Indica o gênero do prefeito	Se mulher=0; se homem=1
Idade do prefeito	Idade do prefeito	1 = Menor que 30 anos; 2 = Entre 31 e 40 anos; 3 = Entre 41 e 50 anos; 4 = Entre 51 e 60 anos; 5 = Entre 61 e 70 anos; 6 = Entre 71 e 80 anos; 7 = Entre 81 e 90 anos; 8 = Acima dos 91 anos
Escolaridade do prefeito	Indica a maior formação do prefeito	1 = Superior completo; superior incompleto 2 = Ensino médio completo; ensino médio incompleto 3 = Fundamental completo; fundamental incompleto; lê e escreve; analfabeto
Reg	Região	Categorização do Município por região brasileira (NO, NE, CO, SE, Sul)
Munic	Município	Município a qual pertence.
UF	Unidade da Federação	Categorização por estado brasileiro
Ano	Ano	Ano da eleição
Variáveis Dummy 1º Modelo		
Dano	Dummy para ano	
Dreg	Dummy para Município que pertence à cada uma das regiões	
Variáveis Dummy 2º Modelo		
Ant_post	Dummy para ano anterior e posterior as Eleições	

Fonte: Elaboração própria (2018).

#### 4.1 MODELO ESTATÍSTICO

Este estudo é de natureza quantitativa, utilizando regressão sob dados organizados em painel. A análise de regressão é um procedimento estatístico que permite analisar a relação entre a variável independente (explicativa) e a variável dependente (explicada): se a variável independente e a variável dependente se movimentam na mesma direção em suas médias, então há uma relação positiva entre as variáveis; se, por outro lado, as variáveis movem-se em direções opostas, então há uma relação negativa.

O modelo geral para a regressão de dados em painel é representado por:

$$y_{it} = \beta_{0it} + \beta_{1it}x_{1it} + \dots + \beta_{nit}x_{nit} + e_{it} \quad (1)$$

Onde  $i$  indica os municípios,  $t$  o período de tempo que está sendo analisado,  $\beta_{0it}$  o parâmetro do intercepto,  $\beta_1, \dots, \beta_n$  os coeficientes angulares correspondentes à  $n$ -ésima variável do modelo e  $x_1, \dots, x_n$  representam as variáveis independentes, incluindo as variáveis explicativas e de controle. No modelo geral apresentado na Equação 1, o intercepto e os parâmetros-resposta são diferentes para cada município e para cada período de tempo. A partir do modelo geral apresentado na Equação 1, pode-se optar pelo modelo de efeitos fixos ou aleatórios. O modelo de efeitos aleatórios considera que as variáveis explicativas que não foram relacionadas no modelo e invariáveis no tempo estão concentradas no erro, tornando o intercepto variável no tempo.

Mostrando-se mais adequado à pesquisa, o modelo de efeitos fixos procura controlar os efeitos das variáveis omitidas, que oscilam entre municípios e permanecem constantes ao longo do tempo. Para tanto, o modelo pressupõe que o intercepto ( $\beta_0$ ) não varia ao longo do tempo, apenas de um município para outro. Além disso, os parâmetros-resposta são constantes para os municípios, nos períodos de tempo.

O modelo contempla as estimativas por mínimos quadrados ordinários. Elas são não tendenciosas e consistentes, já que o modelo pressupõe que os erros possuem distribuição normal, variância constante e não são correlacionados. De acordo com Hill, Judge e Griffiths (1999), o modelo apresenta:

$$\beta_{0it} = \beta_{0i}; \beta_{1it} = \beta_1 \dots \beta_{kit} = \beta_k \quad (2)$$

$$\text{e é dado por: } y_{it} = \alpha_i + \beta_1 x_{1it} + \dots + \beta_k x_{kit} + e_{it} \quad (3)$$

A parte constante  $\alpha_i$  na Equação 3 é fixa ao longo do tempo, e diferente para cada município, captando o efeito das diferenças invariantes no tempo. Os resultados esperados da regressão de dados em painel são as variáveis explicativas, com estimadores significantes diferentes de zero, identificando os gastos municipais que explicam o IFGF.

Por fim, a expectativa com esse modelo é verificar se o município tem uma melhoria nos indicadores IFGF no mandato do prefeito reeleito. Se confirmado, a ideia e motivação original da emenda à reeleição estariam adequadas.

Por outro lado, ou paralelamente, à visão e pressupostos da TEP poderiam ser utilizados para analisar o fenômeno da reeleição municipal, no qual candidatos à reeleição promoveriam melhorias no período que antecede as eleições e, posteriormente, haveria uma queda da motivação para continuar garantindo essas melhorias.

## 5 RESULTADOS

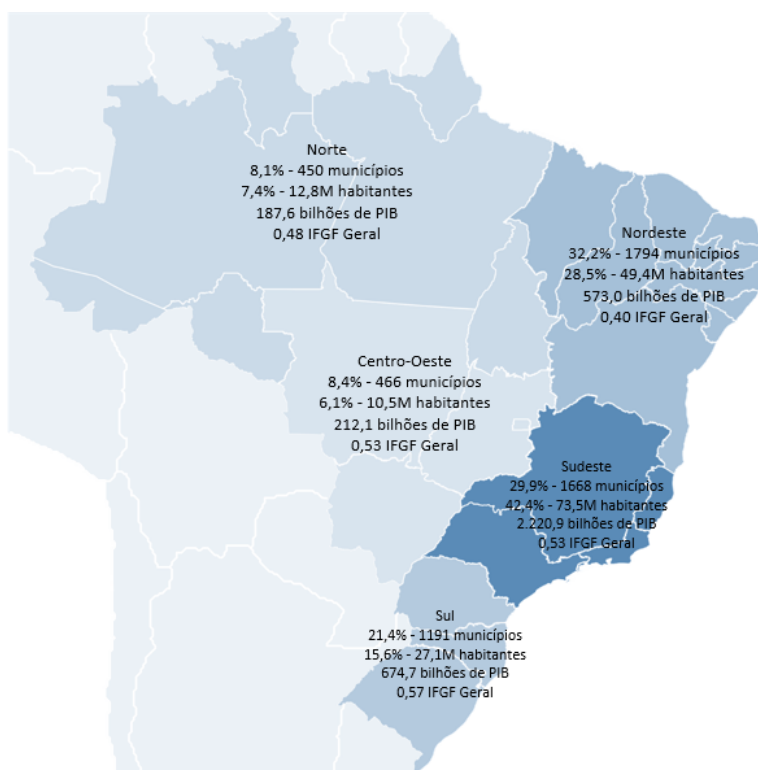
Este tópico apresenta a descrição dos dados utilizados na pesquisa, os resultados e as discussões a partir dos resultados alcançados.

### 5.1 APRESENTAÇÃO DOS DADOS

Consoante ao apresentado anteriormente, os dados utilizados incluem a relação dos municípios brasileiros, conforme divulgação do IBGE, nos anos compreendidos entre 2006 a 2015, incluindo todos os prefeitos eleitos nos ciclos eleitorais de 2008 e de 2012. Assim, nesta seção, são descritos os dados utilizados nesta pesquisa.

A figura 5 apresenta alguns dados referenciais como: a média do IFGF Geral das Regiões Brasileiras; PIB total; população média; e a quantidade de municípios dos anos de 2006 a 2015.

Figura 5 - Média IFGF Geral, PIB, população e municípios nos anos de 2006 a 2015



Região	IFGF Geral	PIB	% Pib sob Total	População Média	% Populacional sob Total	Qtde Municípios	% Municípios sob Total
NORTE	0,48	187,7	5%	12,84	7,4%	450	8,1%
NORDESTE	0,40	573,1	15%	49,41	28,5%	1.794	32,2%
SUL	0,57	647,7	17%	27,09	15,6%	1.191	21,4%
SUDESTE	0,52	2.220,9	58%	73,56	42,4%	1.668	30,0%
CENTRO-OESTE	0,53	212,2	6%	10,51	6,1%	466	8,4%

Fonte: Elaboração própria – dados extraídos do IFGF/IBGE

Apesar de sua grande extensão territorial, a região Norte apresenta a menor quantidade de municípios entre as regiões brasileiras - 450 municípios. Em termos populacionais, equivale a 7,4% da população brasileira e possui um PIB médio anual de R\$ 187,6 bilhões. O conjunto de municípios nesta região, ocupa a 4ª posição em IFGF Geral com média de 0,48.

A região Nordeste, é a região que possui maior quantidade de municípios com 1.794 municípios, sendo a segunda região mais populosa do Brasil com 28,5% da população e um PIB médio anual de R\$ 573 bilhões, registrando um IFGF Geral média de 0,40.

O Centro-Oeste do Brasil possui 466 municípios que, em termos populacionais, representa 6,1% da população brasileira. Apresenta um PIB médio anual de 212,1 bilhões e seus municípios registram um IFGF Geral média de 0,53.

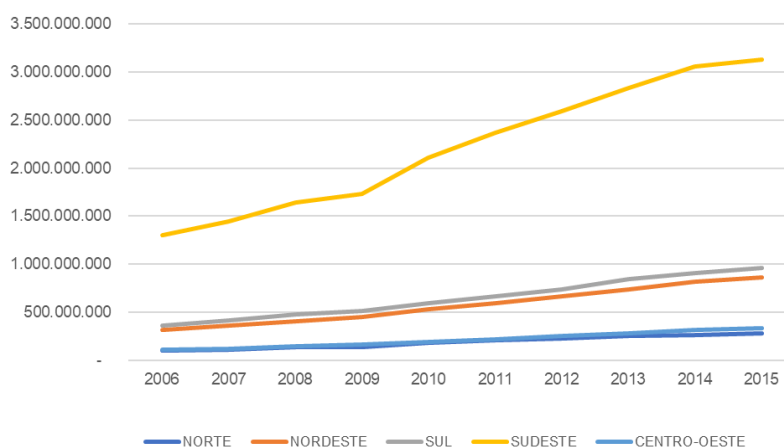
Entre as regiões, a Sudeste é aquela que possui a maior população com 42,4% do total, distribuída em 1.668 municípios, com o segundo melhor IFGF Geral, com média de 0,53, e o maior PIB médio, com R\$ 2.220,9 bilhões, ocupando a posição de região mais rica. Seu PIB médio equivale a 3,3 vezes o da região Sul, que possui o 2º melhor PIB médio.

A região Sul possui 1.191 municípios, onde vivem 15,6% da população brasileira, com um PIB médio de R\$ 674,7 bilhões. Os municípios da região Sul detêm a melhor nota de IFGF Geral com 0,57.

De forma descritiva, temos uma visão importante do Brasil e suas principais características regionais. Rolnik e Klink (2011) descrevem que, nos anos entre 1999 e 2009, o PIB cresceu a uma taxa anual de 3,27%, enquanto a população cresceu a uma taxa anual de 2,29%. Segundo os autores, este período foi marcado por uma mudança na condução da política econômica e a expansão do mercado interno, incorporando parcelas maiores da população brasileira ao mercado. Isto significou que as variáveis mais relevantes para o crescimento passaram a ser o consumo interno e a formação bruta de capital fixo, especialmente a partir de 2005.

Corroborando com os autores citados acima se apresenta a evolução do PIB por regiões e no total dos municípios. É notória a evolução desses indicadores ao longo desses anos, conforme apresentado nos gráficos 2 e 3 que seguem.

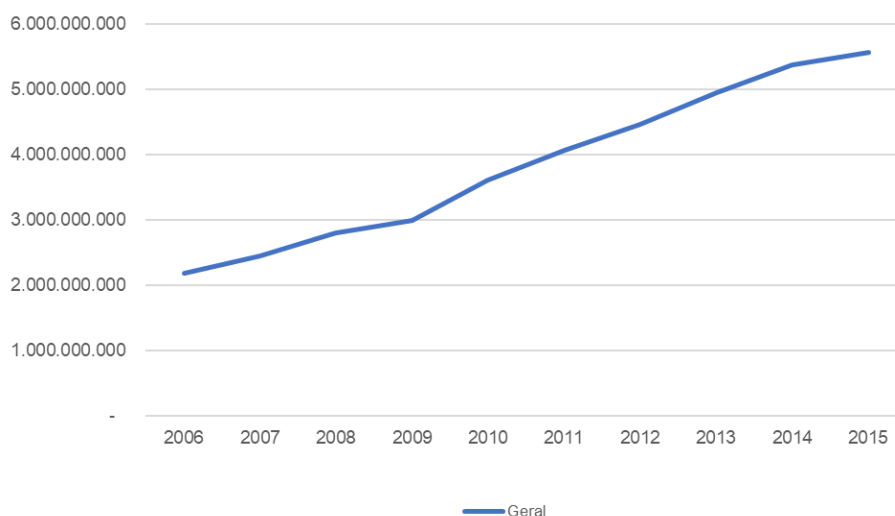
Gráfico 2 - Evolução do PIB por regiões brasileiras nos anos de 2006 a 2015



Fonte: Elaboração própria (2018).



Gráfico 3 - Evolução do PIB dos municípios brasileiros nos anos de 2006 a 2015

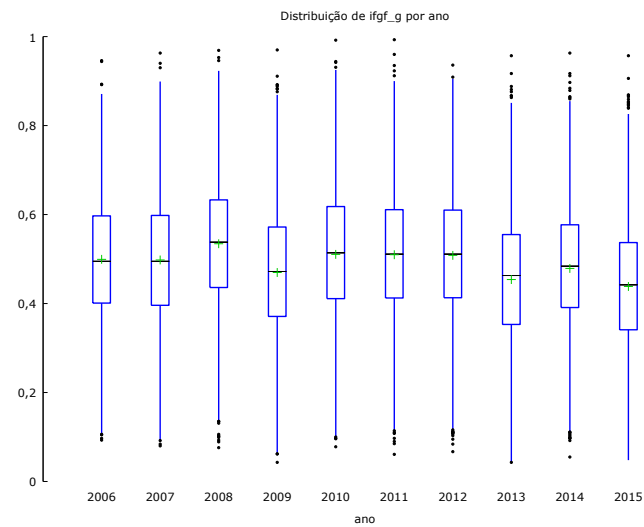


Fonte: Elaboração própria (2018).

Por outro lado, podemos descrever como evoluiu o IFGF Geral a partir de 2006. Como já foi contextualizado neste trabalho, o Índice Firjan de Gestão Fiscal (IFGF) é um estudo anual construído com base em estatísticas oficiais, a partir de dados declarados pelos municípios à Secretaria do Tesouro Nacional (STN). O IFGF propõe examinar “como os tributos pagos pela sociedade são administrados pelas prefeituras” (FIRJAN, 2018) e, por isso, é um importante indicador para medir e examinar a gestão pública desses municípios para contribuir com uma gestão pública mais eficiente e democrática.

No gráfico 4 descrevemos como evoluiu a mediana dos IFGF Geral (média do conjunto de IFGF composto por cinco indicadores – Receita Própria, Gastos com Pessoal, Investimentos, Liquidez e Custo da Dívida).

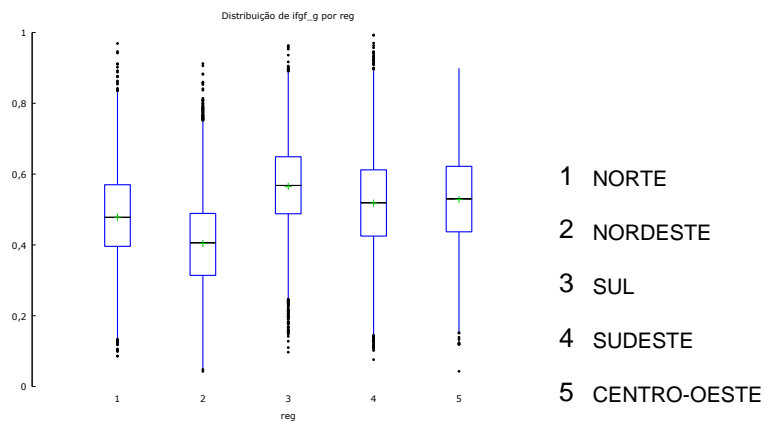
Gráfico 4 - Evolução da mediana do IFGF Geral entre os anos de 2006 a 2015



Fonte: Elaboração própria (2018).

Registre-se que 2008 foi o ano em que os municípios obtiveram a melhor nota IFGF e, como já descrito anteriormente, a região Sul possui a melhor pontuação IFGF geral, entre as regiões brasileiras, conforme descrito no gráfico abaixo.

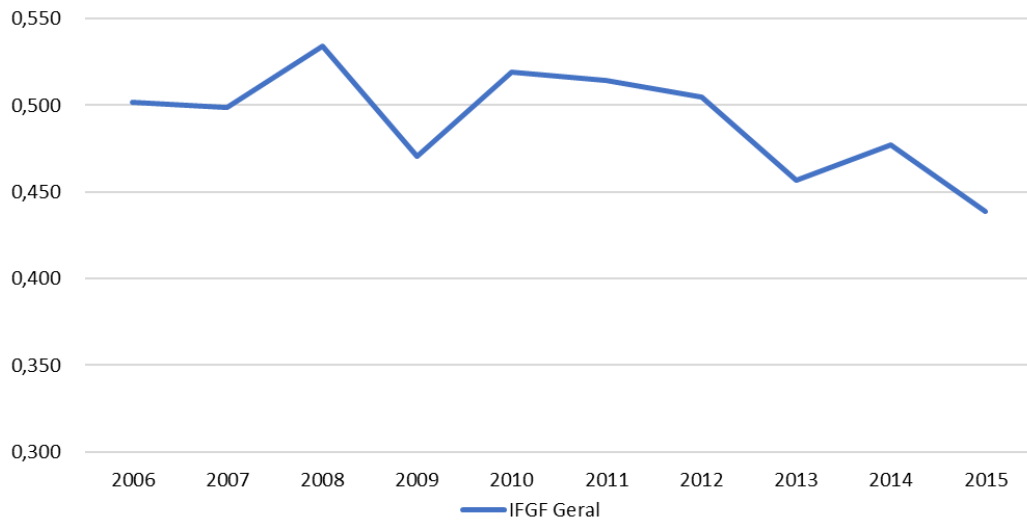
Gráfico 5 - IFGF Geral por regiões - mediana dos anos 2006 a 2015



Fonte: Elaboração própria (2018).

As medianas de IFGF geral se comportam diferentemente do PIB, que gera para o período estudado uma curva descendente, como se pode verificar no gráfico 6, abaixo:

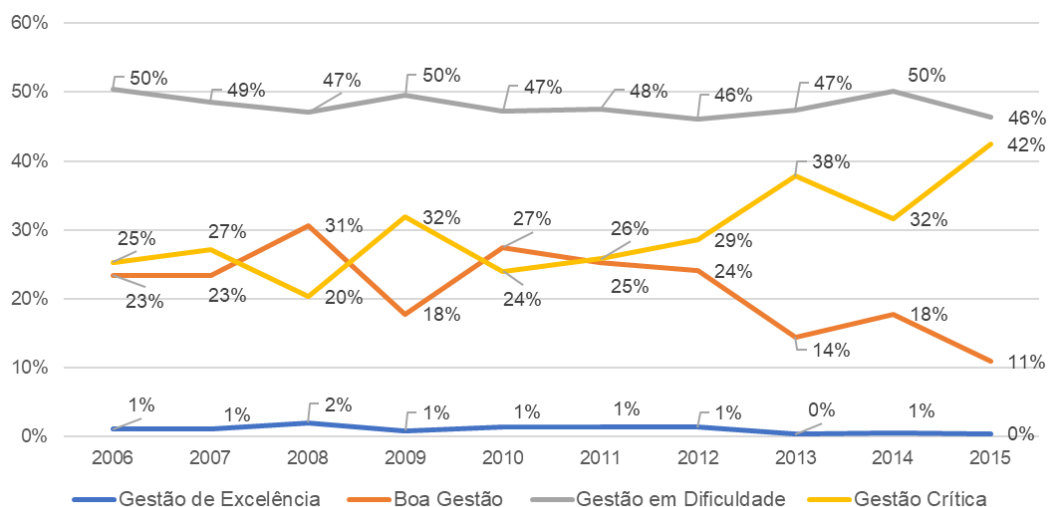
Gráfico 6 - Evolução do IFGF Geral entre os anos de 2006 a 2015



Fonte: Elaboração própria (2018).

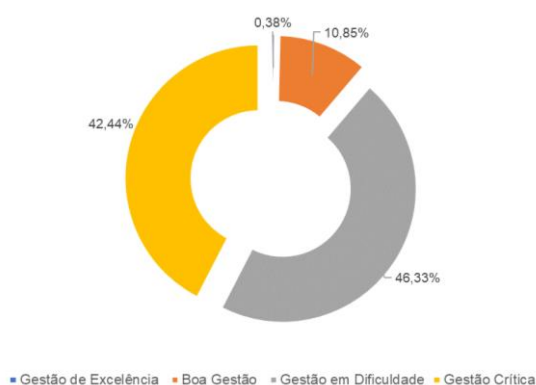
Conforme apresentado em seções anteriores, o FIRJAN classifica as notas IFGF, em quatro categorias que são: Classe A – Gestão e excelência, municípios que pontuam acima de 0,8; Classe B – Boa Gestão, municípios que pontuam entre 0,6 e 0,8; Classe C – Gestão em Dificuldade, municípios que pontuam entre 0,4 e 0,6; e Classe D - Municípios em que seu resultado fica abaixo dos 0,4 pontos. Segmentando a base de dados nessas 4 categorias e distribuindo ano a ano temos a seguinte representação:

Gráfico 7 - Evolução % das Classes de Notas IFGF Geral entre os anos de 2006 a 2015



Fonte: Elaboração própria (2018).

Gráfico 8 - Composição % dos municípios por nota IFGF Geral 2015

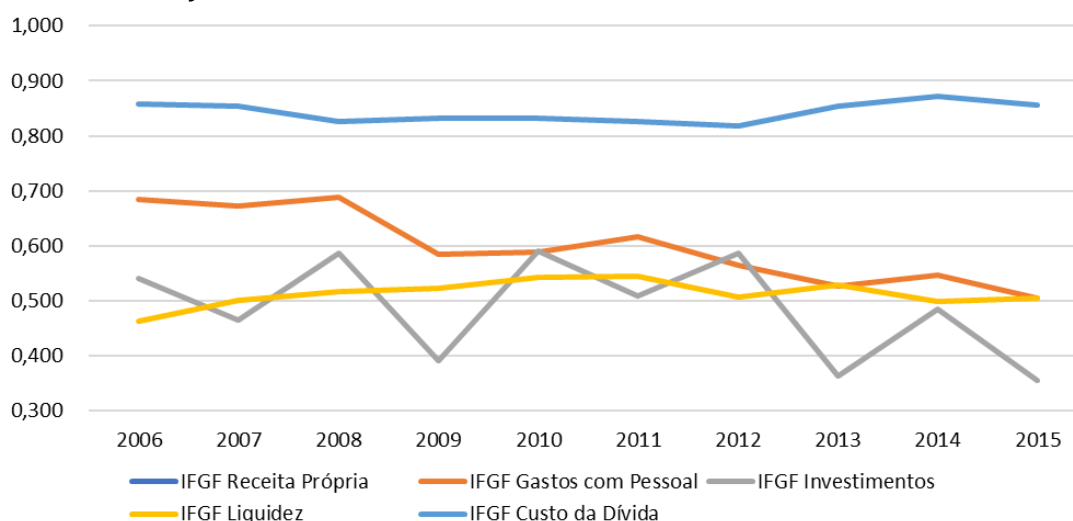


Fonte: Elaboração própria – a partir da base de dados.

Os gráficos 7 e 8 apresentam um panorama da avaliação IFGF dos municípios brasileiros, revelando, segundo esses indicadores, que 90% dos municípios brasileiros ou tem uma Gestão Crítica, ou uma Gestão em Dificuldades. Percebe-se também a queda contínua da quantidade percentual dos municípios com Boa Gestão. Segundo a Firjan (2017), essa queda ocorre mais nos municípios que possuíam uma Gestão de Excelência: cerca de 1% em 2006 e 0,38% em 2005.

Realizando a abertura dos indicadores IFGF, são apresentadas as medianas de todos os indicadores do IFGF (IFGF Receita Própria, IFGF Liquidez, IFGF Gastos com Pessoal, IFGF Custo da Dívida, IFGF Investimentos) e percebe-se o comportamento desses indicadores ao longo do período analisado, conforme gráfico:

Gráfico 9 - Evolução dos IFGFs entre os anos de 2006 a 2015



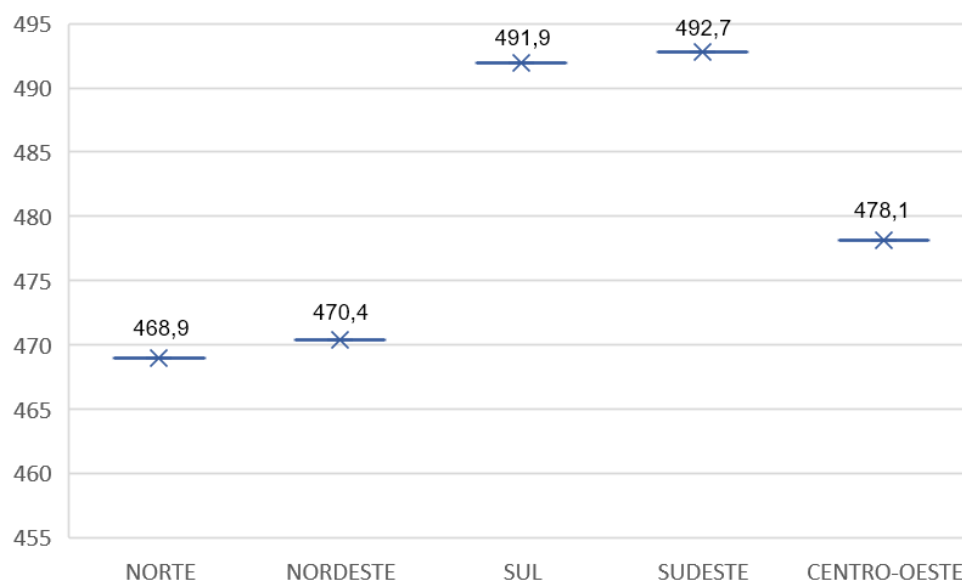
Fonte: Elaboração própria – a partir da base de dados.

O que se verifica, ao observar esse quadro descritivo de medianas, é que nos anos de 2008, 2012 e 2010, o IFGF Investimentos dá saltos importantes. Esses saltos contribuem com a manutenção efetiva da curva de IFGF Geral. O recorte de IFGF Investimentos, conforme apresentado pela Firjan, trata do total de investimento no ano sobre a receita líquida do município. Interessante notar que estes são os anos nos quais ocorrem eleições.

Outra variável de interesse na pesquisa é a nota ENEM – Exame Nacional do Ensino Médio. Criado em 1998, trata-se de uma avaliação de desempenho dos estudantes de escolas públicas e particulares do Ensino Médio que a partir de 2009, tornou-se também uma avaliação que visa selecionar estudante para ingressar no ensino em programas do governo federal como o Sistema de Seleção Unificada (SISU), o Programa Universidade para Todos (PROUNI) e o Fundo de Financiamento ao estudante do Ensino Médio (FIES).

De forma a caracterizar ou descrever as regiões construiu-se a distribuição das medianas ENEM por regiões, no gráfico 10, sendo a melhor nota apresentada pela Região Sudeste, e a menor nota pertence à Região Norte.

Gráfico 10 - Medianas ENEM por Regiões entre os anos de 2006 a 2015



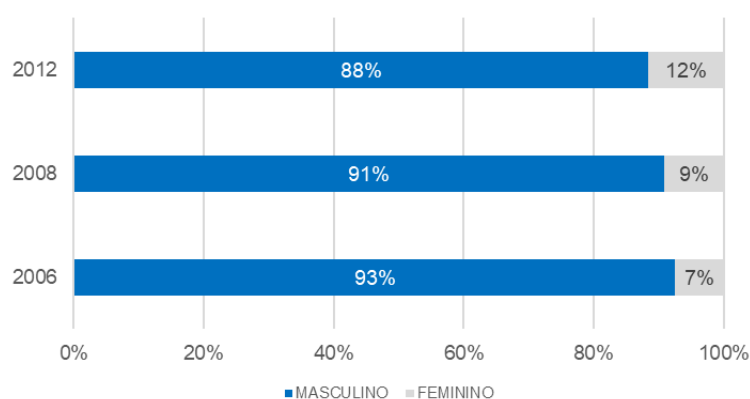
Fonte: Elaboração própria – a partir da base de dados.

Partindo-se para uma análise sob o ponto de vista da variável de controle gênero dos candidatos, identifica-se a predominância de candidatos homens. As eleições de 2008 e 2012 compreendiam um total de 29.854 candidaturas a prefeito,

sendo 26.159 de homens e apenas 3.695 de mulheres. Com relação desempenho eleitoral, do total de 11.330 candidatos (as) eleitos (as), 10.131 eram homens e 1.199 eram mulheres. Isto demonstra um resultado relativamente proporcional entre candidaturas e resultado eleitoral entre homens e mulheres, como se pode observar no gráfico 12, apesar dos dados confirmarem a predominância de homens também entre os eleitos.

Por outro lado, apesar da baixa de mulheres eleitas ou reeleitas, percebe-se um aumento, ainda que pequeno, no percentual de mulheres nos cargos do executivo municipal.

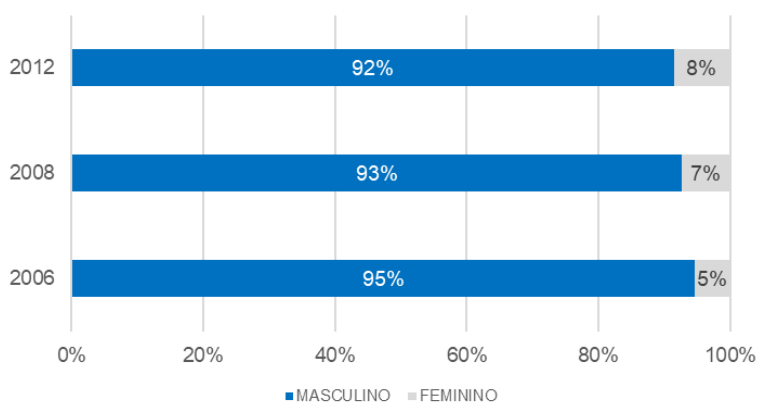
Gráfico 11 - Gênero dos eleitos (as)



Fonte: Elaboração própria – a partir da base de dados.

Essa tendência de crescimento do gênero feminino em candidatas reeleitas é também verificada, entretanto, numa escala inferior a esfera geral com todos os candidatos eleitos.

Gráfico 12 - Gênero dos reeleitos (as)



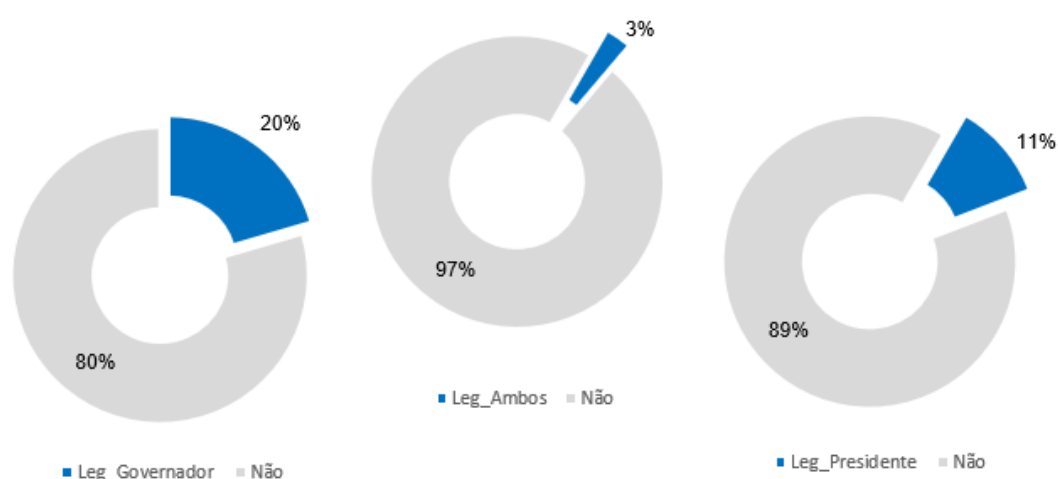
Fonte: Elaboração própria – a partir da base de dados.

Sobre as variáveis de gênero e a participação da mulher na política, Arvate, Firpo e Pieri (2017), expõem duas vertentes para essa situação, sendo que a primeira seria da oferta, em que as mulheres não se arriscavam no campo político, seja por falta de tempo, dinheiro, ou até mesmo relutância em participar de pleitos. A outra vertente seria a demanda, em que a elite dos partidos influencia a seleção dos candidatos, tendendo a escolher aqueles do gênero masculino, como seus representantes.

Considerando que esta dissertação abarca as eleições de 2008 e 2012, os dados indicam que não houve muita variação na participação de mulheres que se lançaram aos cargos eletivos, mesmo com a implantação de cota obrigatória de 30% de candidatas por coligação, conforme TSE (2018). Há ainda uma dificuldade dos partidos e coligações atenderem o que diz a Lei das Eleições (Lei nº 9.504/1997) que estabelece eleições proporcionais.

Apresentando as variáveis de interesse: se o candidato eleito e/ou reeleito pertence ao partido do governador, ao partido do presidente ou a ambos, as seguintes representações, nos ciclos eleitorais de 2008 e 2012, conforme gráfico abaixo:

Gráfico 13 - Relação das Legendas: Governador, Presidente e de Ambos



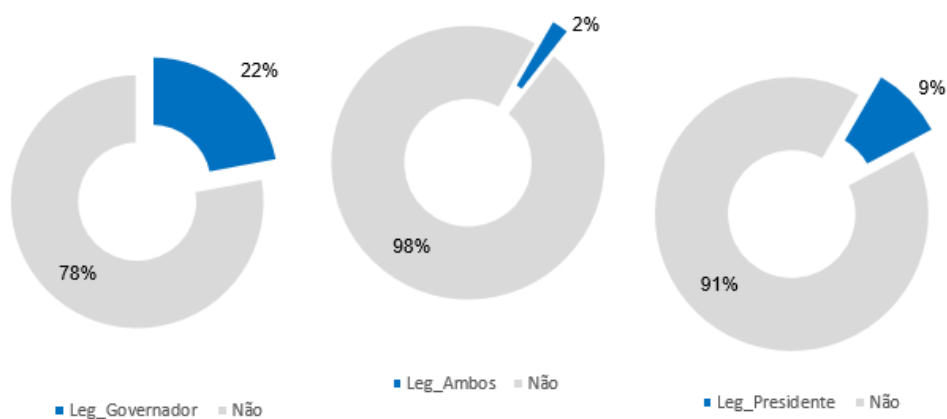
Fonte: Elaboração própria – a partir da base de dados.

Do total de 11.330 dos prefeitos eleitos para os municípios brasileiros nos ciclos eleitorais de 2008 e 2012, 20% possuíam a mesma legenda dos seus governadores estaduais, ou seja, a maior parte dos prefeitos dos municípios brasileiros não pertence ao mesmo partido dos seus governadores estaduais, 11%

pertencem ao mesmo partido do Presidente da República e 3% pertenciam a ambos os partidos, ou seja, eram do mesmo partido de seus Governadores e do Presidente da República.

Um retrato muito similar é verificado numa análise resumida apenas aos prefeitos reeleitos, conforme demonstrado nesse gráfico.

Gráfico 14 - Relação das Legendas: Governador, Presidente e de Ambos - Visão Reeleitos



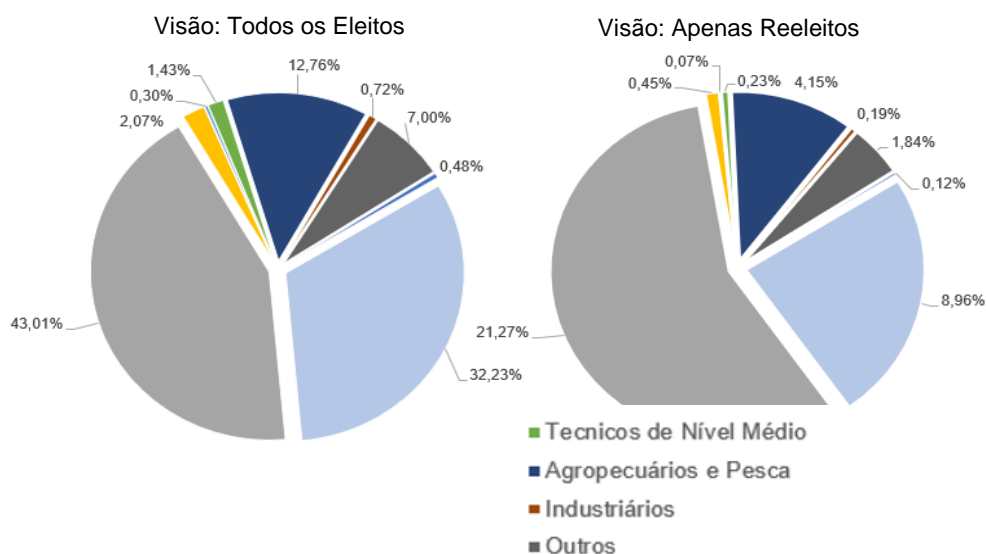
Fonte: Elaboração própria.

Dos 11.330 prefeitos reeleitos para os municípios brasileiros nas eleições de 2008 e 2012, 22% eram dos mesmos partidos dos seus governadores, 9% possuíam o mesmo partido do Presidente da República e 2% possuíam os mesmos partidos dos seus governadores e presidente.

Sob o ponto de vista da variável de controle, profissões dos prefeitos eleitos ou reeleitos, temos a seguinte representação:



Gráfico 15 - Caracterização por profissões



Fonte: Elaboração própria – a partir da base de dados

- Não Informado
- Profissionais Liberais
- Membros do poder público ou de Org. de inter. público
- Trabalhadores de Serv. Administrativos
- Trabalhadores do Comércio

Nas duas visões dos dados, a maioria dos eleitos e reeleitos atua como membro de órgãos do poder público ou organizações de interesse público. No âmbito dos reeleitos a proporção para o 2º maior tipo de profissão – Profissionais Liberais – é ainda maior.

## 5.2 RESULTADOS DA REGRESSÃO EM PAINEL COM EFEITOS FIXOS

Como apresentado na metodologia, e visando atender aos objetivos da pesquisa, utilizou-se a regressão de dados em painel, assumindo-se dois modelos estatísticos. O primeiro analisou a relação dos prefeitos reeleitos e a eficiência pública medida pelo IFGF, esperando, com isso, discutir o argumento de que os políticos defendem a necessidade de reeleição: a reeleição permitirá dar continuidade a projetos de um primeiro mandato, com benefícios para a sociedade. Com esta análise, discute-se o que afirma Cavalcante (2016) sugeriu a respeito de ainda haver carência de fundamentos empíricos sobre a discussão da importância do processo de reeleição, e se isso gera ou não benefícios à sociedade.

O segundo modelo analisou a relação dos reeleitos e a eficiência pública municipal, tomando como referência os anos anterior e posterior à reeleição. Com este modelo 2, discutiu-se em que medida os gestores públicos atuam no sentido de construir uma imagem de eficiência, melhorando os indicadores de gestão no ano da eleição, cujo objetivo é a obtenção de votos para sua eleição. Após serem eleitos, os indicadores tenderiam a cair, uma vez que os candidatos já foram recolocados no cargo. Esta análise permite analisar o comportamento oportunista do político, tendo como pano de fundo a abordagem dos ciclos políticos dentro da TEP.

### **5.2.1 Regressão Modelo 1: Reelection e eficiência municipal – Modelo Geral**

O quadro 3 apresenta os resultados obtidos por meio da regressão de dados em painel para verificação da relação entre prefeitos reeleitos e eficiência municipal. Dos resultados apresentados, constata-se que as variáveis: reeleição, ano, região e estado civil foram as que apresentaram relação significativa com a eficiência medida pelo IFGF, uma vez que apresentaram  $p < 0,05$ . As variáveis PIB per capita, população, escolaridade da população (ENEM), idade do gestor, pertencer ao partido do governador, presidente ou a ambos, ocupação anterior, escolaridade do gestor e gênero do gestor não se mostraram significativas para explicar a eficiência municipal.

Quadro 3 - Regressão Modelo 1: Relação reeleição e eficiência municipal

Variável Dependente: IFGF_G	Coef.	Robust Std. Err.	t	P> t	Significativo
eleito_a	.0111862	.0019026	*5.880	*0.000	*
pib_pc	6.35e-09	4.14e-09	*1.530	*1.250	
lnpop	-.0005688	.0013006	*-0.440	*6.620	
enemmedia	.0000203	.0000126	*1.610	*1.070	
_lidade_cod_2	.0106668	.0136726	*0.780	*4.350	
_lidade_cod_3	.010246	.0131634	*0.780	*4.360	
_lidade_cod_4	.0070247	.013109	*0.540	*5.920	
_lidade_cod_5	.0067272	.0131954	*0.510	*6.100	
_lidade_cod_6	.0022163	.0136011	*0.160	*8.710	
_lidade_cod_7	.0080396	.0160462	*0.500	*6.160	
_lidade_cod_8	.0118425	.0217541	*0.540	*5.860	
_lano_2007	0(omitted)		*0.000	*0.000	*
_lano_2008	.101926	.0026019	*39.170	*0.000	*
_lano_2009	.0383725	.0023139	*16.580	*0.000	*
_lano_2010	.0783016	.0022706	*34.490	*0.000	*
_lano_2011	.0753596	.0023347	*32.280	*0.000	*
_lano_2012	.067516	.0023396	*28.860	*0.000	*
_lano_2013	.0190112	.0020321	*9.360	*0.000	*
_lano_2014	.042926	.0016714	*25.680	*0.000	*
_lano_2015	0(omitted)		*0.000	*0.000	
_lreg_2	.0642378	.0214429	*3.000	*0.003	*
_lreg_3	.042702	.0215095	*1.990	*0.047	*
_lreg_4	.0492012	.0217998	*2.260	*0.240	*
_lreg_5	.0593604	.0228669	*2.600	*0.090	*
_lse_part_g_1	.0001729	.0023156	*0.070	*9.400	
_lse_part_p_1	-.0055479	.0038782	*-1.430	*1.530	
_lse_part_pa1	.0006724	.0057514	*0.120	*9.070	
_lcod_prof_1	-.0016564	.0046946	*-0.350	*7.240	
_lcod_prof_2	.0005021	.0045796	*0.110	*9.130	
_lcod_prof_3	-.0003196	.0082544	*-0.040	*9.690	
_lcod_prof_4	-.0056761	.0153651	*-0.370	*7.120	
_lcod_prof_5	-.0154895	.0098849	*-1.570	*1.170	
_lcod_prof_6	-.0053277	.0055791	*-0.950	*3.400	
_lcod_prof_7	-.0013856	.0141193	*-0.100	*9.220	
_lcod_prof_8	0(omitted)		*0.000	*0.000	
_lescol_1	.0030354	.0036556	*0.830	*4.060	
_lescol_2	-.0002951	.0035514	*-0.080	*9.340	
_lescol_3	0(omitted)		*0.000	*0.000	
_lsexo_1	.0066851	.0037945	*1.760	*0.780	
_lest_civ_1	.0090699	.0036442	*2.490	*0.130	*
_cons	.3637135	.0269966	*13.470	*0.000	*

Fonte: Elaboração própria do autor.

Nota: \* Significativo.

Neste modelo, conforme tabela 3, verificou-se que a variável prefeito eleito anteriormente - eleito\_a, ou reeleito, é significativa e positiva, o que indicaria que os municípios cujos prefeitos estão em um segundo mandato, tendem a apresentar níveis de eficiência municipal, com base no IFGF\_G, melhores do que aqueles eleitos em primeiro mandato.

A variável PIB per capita não apresentou resultado significativo. Esperava-se que haveria influência do PIB sobre a eficiência municipal, uma vez que maiores números do PIB podem indicar maiores recursos circulando no município, que podem, conseqüentemente, converter-se em mais tributos recolhidos aos cofres públicos. Com mais recursos públicos, os gestores tenderiam a melhorar seus indicadores de gestão. É importante, entretanto, registrar que trabalhos realizados por Faria, Jannuzzi e Silva (2008) têm questionado esta relação, indicando que a eficiência não está relacionada com o tamanho do PIB do município.

A variável População também não se mostrou significativa neste estudo. É possível que cidades com maior quantidade de habitantes, apesar de potencialmente terem mais recursos, tenham também, mais demandas sobre a gestão pública o que, em tese, poderia ter efeito negativo sobre a eficiência. Entretanto, o resultado não foi significativo.

A variável ENEM, usada como medida de escolaridade da população, também não se mostrou significativa. É possível que a gestão educacional de um município não dependa apenas do da qualidade da educação municipal, associada ao nível de educação medida pelo ENEM.

A variável região se mostrou significativa. Todas as regiões apresentaram relação significativa com a eficiência municipal, indicando que aspectos ligados às regiões podem interferir na eficiência municipal, medida pelo IFGF. O gráfico 4, apresentado na descrição dos dados, mostrou que há diferenças entre os IFGF das regiões brasileiras.

As variáveis pertencer à legenda do governador, presidente e a ambas as legendas também não se mostraram significativas. Uma afirmação muito divulgada pelos partidos políticos é a de que, se os candidatos forem do mesmo partido do presidente ou de seus governadores, eles teriam uma gestão mais eficiente e conseguiriam trazer mais benefícios para a população. Neste modelo de regressão, essa afirmação não é comprovada. O fato de o candidato reeleito pertencer ao mesmo partido do governador não se mostra relevante.

A análise da variável profissão do prefeito também não influencia no IFGF ou não se mostra significativa, o que contrastaria com a ideia de que bons prefeitos deveriam ser administradores e/ou executivos. Esperava-se que prefeitos com cargos executivos, ou com atividades administrativas pudessem resultar em uma administração mais eficiente, com a melhoria dos indicadores.

O nível de escolaridade dos prefeitos, nesta regressão, não se mostra relevante, como também não se mostrou relevante a variável relacionada à idade dos prefeitos. A variável gênero também não se mostrou relevante, indicando que não faz diferença ser homem ou mulher para obter eficiência municipal.

A variável estado civil – Est\_Civ\_1, que se mostrou estatisticamente significativa para o candidato não solteiro, pode indicar que prefeitos reeleitos casados têm melhor desempenho na eficiência de seus municípios.

### **5.2.2 Regressão Modelo 2: Reeleição - anos anterior e posterior à eleição e eficiência municipal**

O segundo modelo analisou a relação dos reeleitos e a eficiência pública no período anterior e posterior à reeleição. Partindo da análise da variável dependente IFGF Geral, e sob a análise dos ciclos políticos, neste modelo foi criada a variável *dummy* ano anterior e posterior ao ano eleitoral. Esperava com isso, identificar o principal argumento da Teoria da Escolha Pública que, segundo Buchanan (1986), afirma que os agentes políticos atuam na política como se esta fosse um mercado semelhante ao mercado econômico, em que a intenção do político seria a compra de maior quantidade de votos disponíveis para sua eleição.

Desta forma, para terem sucesso num processo eleitoral, promovem um conjunto de benefícios à sociedade em termos de obras e investimentos que melhoram a gestão. Estas medidas teriam efeito sobre a percepção do eleitor que, ao ver as ações e obras do prefeito tende a votar nele, esperando que o prefeito reeleito continue realizando as obras iniciadas no mandato anterior.

Neste modelo 2, conforme tabela 2, apenas as variáveis: reeleito, região, PIB per capita, pertencer à legenda do presidente e a relação entre eficiência no ano anterior e posterior à reeleição foram significativas. Por outro lado, as variáveis da população, ENEM (escolaridade da população), partido do governador, pertencer ao partido do governador e do presidente simultaneamente, ocupação, idade, escolaridade do gestor, gênero do reeleito e estado civil, não se mostraram significativas para explicar a eficiência municipal.

Quadro 4 - Regressão Modelo 2: Variável *dummy* - ano anterior e posterior à eleição

Variável Dependente: IFGF_G	Coef.	Robust Std. Err.	t	P> t	Significativo
ant_post	-.0563246	.0025654	-21.96	0.000	*
_lreg_2	.0833937	.0263886	3.16	0.002	*
_lreg_3	.0559972	.0253199	2.21	0.027	*
_lreg_4	.0448058	.0256665	1.75	0.081	
_lreg_5	.0617369	.0307506	2.01	0.045	*
pib_pc	5.39e-07	1.62e-07	3.33	0.001	*
lnpop	-.0029272	.02922	-0.1	0.920	
enemmedia	4.09e-06	.0000193	0.21	0.832	
_lse_part_g_1	-.0002682	.0036268	-0.07	0.941	
_lcod_prof_1	.0024895	.0062551	0.4	0.691	
_lcod_prof_2	.0045217	.0059303	0.76	0.446	
_lcod_prof_3	.0106564	.011699	0.91	0.362	
_lcod_prof_4	.0147818	.0205307	0.72	0.472	
_lcod_prof_5	-.0105057	.0142664	-0.74	0.462	
_lcod_prof_6	-.0029771	.0075101	-0.4	0.692	
_lcod_prof_7	.0047902	.0195499	0.25	0.806	
_lcod_prof_8	0 (omitted)				
_lidade_cod_2	-.0108938	.020593	-0.53	0.597	
_lidade_cod_3	-.0077482	.0197654	-0.39	0.695	
_lidade_cod_4	-.0101522	.0197886	-0.51	0.608	
_lidade_cod_5	-.0076124	.019896	-0.38	0.702	
_lidade_cod_6	-.0191957	.0204395	-0.94	0.348	
_lidade_cod_7	-.0201759	.0250406	-0.81	0.420	
_lidade_cod_8	.0049689	.0204641	0.24	0.808	
_lse_part_p_1	-.0120503	.0056089	-2.15	0.032	*
_lse_part_pa1	.0124566	.0103979	1.2	0.231	
_lescol_1	-.0016979	.005048	-0.34	0.737	
_lescol_2	-.0076408	.0050108	-1.52	0.127	
_lescol_3	0 (omitted)				
_leleito_a_1	.0163187	.0026342	6.19	0.000	*
_lsexo_1	.0034744	.0055499	0.63	0.531	
_lest_civ_1	-.0020941	.0051648	-0.41	0.685	
_lano_2009	.0225389	.0027752	8.12	0.000	*
_lano_2011	0 (omitted)				
_lano_2013	0 (omitted)				
cons	.4843927	.2823396	1.72	0.086	

Fonte: Elaboração própria do autor.

Nota: \* Significativo.

Semelhante ao modelo 1, o prefeito reeleito apresentou desempenho no IFGF melhor do que os prefeitos em primeiro mandato. Assim, os achados deste segundo modelo reforçam a ideia de que prefeitos reeleitos, de fato, tendem a ser mais eficientes do que seus pares no primeiro mandato.

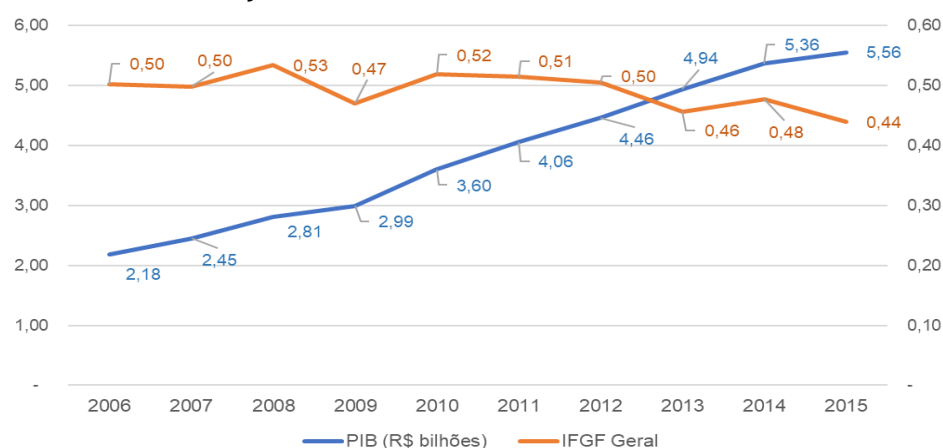
A variável mais importante neste modelo 2 é aquela que investiga se há diferença entre os níveis de eficiência nos anos anteriores e posteriores à eleição. Os resultados indicam que há significância estatística desta variável, sinalizando que

há uma oscilação do IFGF-G, nos anos da eleição e posterior às eleições, e o sinal negativo sinaliza que esse indicador cai, de um ano para o outro.

Isto demonstra que, no ano das eleições, os gestores municipais conseguem melhorar a eficiência municipal, enquanto no ano posterior às eleições a eficiência é reduzida. Isso indicaria que esses prefeitos trabalham para sinalizar para a população que eles são eficientes com o objetivo de continuar no cargo. Entretanto, uma vez que sejam eleitos, deixam de lado as preocupações com a eficiência municipal.

Nesse modelo, diferentemente do primeiro, há efeito significativo no PIB per capita e o sinal positivo indica que esse indicador melhora em conjunto com o IFGF geral, o que revelaria que municípios com maiores PIBs, tendem a ter IFGF melhores. Esta é uma relação que merece aprofundamentos, tendo em vista a imprecisão dos resultados, neste e em outros estudos, que sinalizam não haver relação direta e concreta entre PIB e desenvolvimento ou eficiência municipal, como os trabalhos de Faria, Jannuzzi e Silva (2008) e Coelho, Crozatti e Silva (2015). Esta imprecisão poderia ser mostrada se analisarmos o gráfico 17, que mostra trajetórias bem diferentes entre a evolução do PIB dos municípios e o comportamento do IFGF geral no período.

Gráfico 16 - Evolução PIB e IFGF nos anos de 2006 a 2015



Fonte: Elaboração própria – a partir da base de dados.

As variáveis da população, ENEM, região, com exceção à região Sudeste, pertencer ao partido do governador, e pertencer ao partido do governador e presidente ao mesmo tempo, apresentaram resultados semelhantes ao primeiro modelo. Por outro lado, a variável pertencer ao partido do presidente mostrou-se

significativa e negativa. Neste caso, os prefeitos que pertencem ao mesmo partido do presidente tendem a apresentar desempenho em eficiência menor do que dos prefeitos que não são do mesmo partido do presidente.

### 5.3 DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Os dados apresentados e os resultados das regressões revelam influências importantes da relação entre a eficiência municipal e prefeitos em segundo mandato, da mesma forma que demonstra que os prefeitos reeleitos tendem a apresentar resultados melhores em sua gestão, no último ano de sua gestão, e piores no ano seguinte à sua eleição.

Nos dois modelos analisados neste estudo, a reeleição mostrou-se positivamente associada com a eficiência municipal. Isto sugere que os prefeitos que estão em seu segundo mandato apresentaram desempenho em eficiência melhor que seus pares em primeiro mandato. Do ponto de vista da Teoria da Escolha Pública, poder-se-ia esperar o resultado dessa variável (reeleição) fosse negativa ou nula, já que a ideia de continuidade da gestão se configuraria como apenas um discurso para manipular os eleitores, e menos como estratégia de melhoria das condições de vida da população pela continuidade de um projeto de gestão, iniciado no primeiro mandato do prefeito.

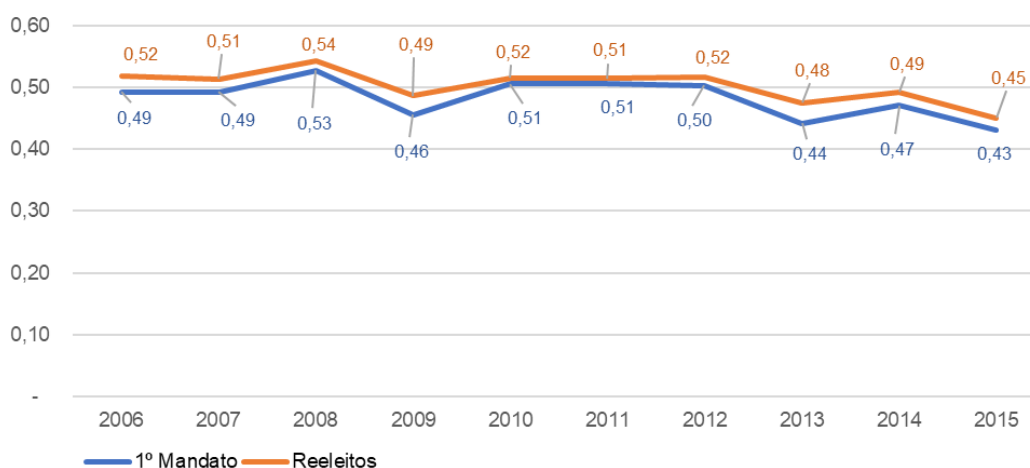
Entretanto os resultados encontrados neste estudo acabam por reforçar o argumento inicial dos defensores da reeleição. Neste caso, prefeitos em segundo mandato apresentam resultados melhores do que seus congêneres em primeiro mandato. Estes achados reforçam a concepção de Alston, Melo e Mueller (2016) que identificaram que o discurso da melhoria dos benefícios à sociedade como consequência da reeleição contribuiu para a aprovação da emenda da possibilidade de reeleição proposta pelo então presidente da república, Fernando Henrique Cardoso.

Maneguin e Bugarin (2001) e Cavalvante (2016) também sustentam que a possibilidade de continuidade de um mandato, para dar continuidade a projetos de uma gestão, foi o principal argumento da classe política para a aprovação da Emenda Constitucional nº 16 de 04 de junho de 1997, já que, segundo estes políticos, um único mandato é muito curto para realizar grandes projetos de governo.



Na linha de indicar que prefeitos em segundo mandato possuem desempenhos melhores do que seus pares em primeiro mandato, o gráfico 18 apresenta as curvas de IFGF entre os anos de 2006 e 2015 de ambos os grupos de prefeitos: em primeiro mandato e reeleitos. A média dos anos de 2006 a 2015 dos prefeitos reeleitos em IFGF é 0,50, enquantoque este indicador para prefeitos não reeleitos é 0,48.

Gráfico 17 - Evolução do IFGF Geral: 1º Mandato e Reeitos



Fonte: Elaboração própria – a partir da base de dados.

Por outro lado, apesar dos modelos indicarem que há significâncias estatísticas que relacionam e diferenciam os desempenhos entre prefeitos reeleitos e prefeitos em primeiro mandato, é possível notar que as médias indicadas no gráfico 18 apresentam proximidade entre os dois grupos. Isto é, a diferença de desempenho entre os dois grupos (reeleitos e em primeiro mandato) é relativamente pequena. Esta diferença se situa sempre na casa centesimal, indicando pouca diferença entre eles.

Pode-se sugerir que há outros elementos que afetam o desempenho dos prefeitos pelo fato das curvas dos dois grupos seguirem a mesma tendência ao longo do período analisado.

A reflexão é que parecem existir variáveis tão relevantes, que afetam os desempenhos dos prefeitos, limitando bastante as diferenças entre os gestores locais. Isto porque seria possível esperar pelo menos duas situações. Em primeiro lugar, que as diferenças entre as médias dos dois grupos fossem maiores e, em segundo lugar, que houvesse tendências diferentes nas curvas, já que os prefeitos

reeleitos teriam estratégias diferentes, para minimizar os efeitos não analisados neste trabalho.

Neste caso, as curvas apresentariam diferenças mais significativas. Por exemplo, poderia ocorrer de em determinado momento, no qual a curva dos prefeitos em primeiro mandato estivesse em sentido decrescente, pelos argumentos da necessidade de reeleição, os reeleitos conseguiram reverter tal situação, com tendência de crescimento no indicador de eficiência. Porém, tal fato não ocorre. O movimento é semelhante aos demais prefeitos, o que pode indicar que o discurso sobre a reeleição foi mais uma estratégia discutido pela TEP, tentando racionalmente obter a vantagem, ao ser reeleito, do que efetivamente uma busca pela melhoria dos benefícios para a sociedade (PEREIRA, 1997; JIMÉNEZ, 2008; CRUZ, 2011).

Assim sendo, considerando o argumento acima apresentado, seria possível pensar que, de fato, os argumentos utilizados pelos idealizadores da emenda da reeleição não se materializam de forma consistente. E, neste aspecto, a TEP poderia dar a compreensão da dinâmica da política: ações em direção ao atendimento mais de interesses próprios do que do atendimento das demandas da sociedade (BUCKNAN, 1975; DOWNS, 1957; CHERRIER; FLEURY, 2017; LOCK, 1996).

No caso da relação entre desempenho dos municípios nos anos da eleição e posterior a eleição, os dados do modelo 2, indicaram que, de fato, os políticos, intencionalmente conseguem agir no sentido de demonstrar mais eficiência, como meio de convencer o eleitor da sua competência gerencial, o que lhe credenciaria para um novo mandato. A variável que mede o impacto da eficiência foi negativa e significativa.

Estes achados confirmam a compreensão de Nakaguma e Bender (2006), que sugerem que as eleições estimulam os políticos a demonstrarem competência, conforme ressaltam os modelos de ciclos políticos sob a visão da TEP. Nestes resultados, a manipulação das decisões discutidas por Buchanan (1975), Downs (1957), Cherrier e Fleury (2017) parece mais evidente ainda. Outra vez, analisando os resultados ano após anos, conforme apresentados no gráfico, nota-se, sistematicamente que, nos anos que ocorrem eleições (2006, 2008, 2010, 2012, 2014), o IFGF é maior do que o IFGF no ano seguinte à eleição. Uma análise ainda mais detida no mesmo gráfico permite verificar que, especialmente para as eleições

municipais que ocorrem nos anos de 2008 e 2012, as quedas nos anos seguintes à eleição são bem mais significativas.

Aqui, a expectativa era confirmar a hipótese dos Ciclos Políticos e da Teoria da Escolha Pública, que presumem que políticos agem como em qualquer área de atividade humana, motivados principalmente pelo autointeresse, ou seja, as ações são motivadas por interesses individuais, buscando a manutenção do poder (BUCHANAN, 1975; MANEGUIN; BUGARIN, 2011). Isso reforçaria o argumento da TEP, em que políticos interessados na manutenção do poder promovem benefícios à população, visando à sua reeleição, ou eleição de outro político de mesmo grupo ideológico. Nakaguma e Bender (2006) afirmam que isto acontece especialmente no primeiro mandato, quando o gestor realiza as ações, tendo como objetivo a sua reeleição, baseando-se fortemente na premissa da TEP, na qual o indivíduo tende a comportamentos que maximizem os seus resultados.

Os resultados aqui obtidos podem também servir para refletir sobre outros trabalhos anteriores que investigaram a relação entre reeleição e desempenho dos gestores. Mendes e Rocha (2004) buscaram identificar quais os fatores que têm influência sobre o sucesso ou insucesso do prefeito, na tentativa de obter um novo mandato no Brasil, no ano 2000, e essa pesquisa concluiu que as chances de reeleição estão intimamente associadas à expansão da despesa municipal. Por outro lado, Meneguín e Bugarin (2001) concluíram que o prefeito com a expectativa de ser reeleito apresenta comportamento fiscal mais responsável. Meneguín, Bugarin e Carvalho (2005) também analisaram os efeitos da reeleição sobre o desempenho fiscal municipal e concluíram que, quanto maiores forem as chances de reeleição, mais controlados serão os gastos dos gestores municipais.

Os resultados deste estudo, por sua vez, corroboram com a perspectiva da Teoria da Escolha Pública, especialmente no que se refere à concepção dos Ciclos Políticos. Se a expectativa da reeleição parece indicar uma melhora expressiva da eficiência e, no ano posterior ao ciclo há uma queda importante desse indicador, isto sugere que o comportamento “profissional” no ano anterior está mais atrelado à sua busca pela perpetuação do poder do que a busca de melhoria na gestão com benefícios para a sociedade. Logo, esta pesquisa propõe divergir dos achados de Meneguín e Bugarin (2001) e Meneguín, Bugarin e Carvalho (2005), ao defender que a eficiência verificada no período anterior à eleição não revela comportamento responsável do gestor, mas o oportunista em busca de obtenção de novo mandato.

Tanto é assim, que logo no ano seguinte, os dados mostram uma piora no indicador de eficiência. Neste sentido, reforça-se a Teoria dos Ciclos Políticos de que políticos interessados em obtenção de novo mandato atuam para apresentar aos eleitores um resultado que os “iluda” e faça com que os eleitores tornem a votar neles (NAKAGUMA; BENDER, 2006; MENEGUIN; BUGARIN, 2001).

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho tratou de avaliar a influência da reeleição sobre indicadores de eficiência municipal, medida pelo índice Firjan de Gestão Fiscal (IFGF). Para atender esse objetivo, foi realizada uma análise quantitativa, com a utilização de regressão de dados em painel, com a construção de dois modelos estatísticos. Um modelo visava analisar a relação entre prefeitos reeleitos e sua eficiência, enquanto o outro modelo avaliou a eficiência no período anterior e posterior às eleições. Ambos os modelos baseados nos pressupostos da teoria da escolha pública.

Constatou-se que a eficiência retratada pelo IFGF é afetada pela gestão de prefeitos reeleitos, o que corrobora com o argumento político da reeleição, indicando que, prefeitos eleitos apresentam índices de eficiência maiores do que seus pares em primeiro mandato. Isto poderia contestar a ideia de que o interesse da reeleição era apenas um argumento para manutenção de poder, o que poderia contestar o pressuposto da teoria da escolha pública, de que os políticos estão somente interessados na manutenção do poder.

Por outro lado, uma reflexão que pode ser levantada, diz respeito ao fato de que, em primeiro lugar, comparar as curvas das médias dos IFGF dos grupos de municípios com prefeitos reeleitos e de primeiro mandato são muito próximas, indicando pouca diferença entre a eficiência dos prefeitos reeleitos e daqueles em primeiro mandato. Em segundo lugar, as trajetórias das duas curvas mostram-se muito similares entre si. Isto pode indicar que de fato a diferença entre as eficiências dos dois grupos são muito semelhantes, e que os dois grupos parecem sofrer influências outras, que não permitem que diferenças significativas entre eles, sejam mais relevantes. Neste caso, ao contrário do argumento político, a teoria da escolha pública poderia ganhar espaço para contestar os argumentos políticos de que a reeleição seria benéfica para os cidadãos.

Os resultados também mostraram que os ciclos eleitorais também afetam significativamente o indicador de eficiência, o que denota que gestores preocupados com a manutenção do poder promovem um efeito positivo de gestão, visando gerar expectativa de maiores benefícios aos eleitores e, com isso, serem reeleitos. Entretanto, no período seguinte, já não teriam a mesma eficiência, o que reforçaria tanto os pressupostos da Teoria da Escolha Pública, quanto da Teoria dos Ciclos

Políticos, de que os políticos atuam sempre com o objetivo de otimizar e maximizar os resultados eleitorais em busca de mais votos.

O fato de os resultados demonstrarem que prefeitos reeleitos atuam de forma a maximizar o resultado de sua gestão em período pré-eleitoral e, no ano pós eleitoral, indicar uma queda do IFGF pressupõe-se que eles poderiam estar mais preocupados com as eleições e a manutenção de estratégias pessoais e partidárias do que efetivamente garantir a melhoria da qualidade de vida da população.

As variáveis de controle, nota geral do ENEM, população, escolaridade dos prefeitos, região, se é o partido do governador, do presidente ou de ambos, não se mostraram significativas, indicando não relacionar-se com a eficiência municipal. Por outro lado, destaca-se a relação entre o PIB e o IFGF. O resultado mostrou que pode não haver relação direta entre a geração de riqueza nos municípios e eficiência. Esperava-se que maior riqueza circulando no município favorecesse a eficiência municipal. Esse resultado corrobora com os trabalhos de Faria, Jannuzzi e Silva (2008) e Coelho, Crozatti e Silva (2015) que constataram não haver uma relação positiva entre PIB e qualidade de vida da população.

Como contribuição principal deste trabalho, é possível contestar, em parte, os argumentos políticos sobre os benefícios da reeleição, na medida em que as diferenças entre os grupos é relativamente pequena, as trajetórias das curvas do IFGF são semelhantes, e as médias dos IFGF também são muito próximas, indicando que os resultados da gestão não sustentam os argumentos utilizados à época para a sua implementação, e nem na atualidade, de que gestores reeleitos são mais importantes para a sociedade. Por outro lado, apresenta-se a possibilidade de rediscutir mais detidamente o processo eleitoral brasileiro, visto que possa vir a ser justificado para manter um gestor público a retórica da melhoria da qualidade de vida da população não se sustenta. Entretanto, é possível entender que a melhoria deste processo depende muito da capacidade de compreensão da sociedade, uma vez que os políticos buscam sempre a atender aos próprios interesses. Diante disso, este trabalho propõe auxiliar novas pesquisas que busquem analisar a relação do processo da reeleição e a qualidade da gestão pública no Brasil.

Por fim, citam-se algumas limitações do trabalho. A primeira delas diz respeito ao fato de ser uma abordagem que não leva em consideração o entendimento do comportamento *in locus* dos políticos e/ou eleitores. A outra limitação refere-se ao

fato de não considerar outras variáveis externas que podem afetar os indicadores de desempenho dos municípios.

Ademais, sugere-se a continuidade de estudos e avaliações sobre este objeto de estudo, de maneira que as variáveis aqui apresentadas sirvam de base para outras análises, não somente agregando outras variáveis para uma análise quantitativa, mas também na realização de análises qualitativas que possam investigar, por exemplo, como os eleitores avaliam seus gestores, ou se é possível criar mecanismos de controle e gestão capazes de garantir o desenvolvimento das cidades e a manutenção da eficiência para além das decisões individuais do gestor municipal. Neste aspecto, pensar, por exemplo, no aumento da governança pública, em que outros atores podem atuar no planejamento e controle da gestão pode minimizar as atuações interesseiras dos gestores públicos municipais.

## REFERÊNCIAS

- ALSTON, L. J.; MELO, M. A.; MUELLER, B., et al. Why Countries Transition? The Case of Brazil, 1964–2016. **Atlantic Economic Journal**, v.44, n. 2, p. 197–224, jun. 2016,.
- ARVATE, P. R.. FIRPO, S. P., PIERI, Renan Gomes De . Future electoral impacts of having a female mayor. **Brazilian Political Science Review**, v. 11, p. 1, 2017.
- AKIM, Érica Kushiara, MARGULHAO, Ricardo Coser. Panorama da produção intelectual sobre a medição de desempenho na gestão pública. **Rev. Adm. Pública** [online]., v.49, n.2, p.337-366. 2015. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-7612126126>. Acesso em: 4 mar. 2017.
- BARRETO, Álvaro Augusto de Borba. Reeleição para o executivo municipal no Brasil (2000-2008). **Revista Debates**, Porto Alegre, v.3, n. 2, p.97-115, jul.-dez. 2009,
- BERNABEL, R. T. **Teoria da escolha pública**: uma introdução crítica. 2009. 88f. Dissertação (Mestrado)- Ciência Política. Universidade de São Paulo - USP, São Paulo, 2009.
- BERWIG, Aldemir; JALIL, Laís Gasparotto. O princípio constitucional da eficiência na Administração Pública. **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, X, n. 48, dez. 2007. Disponível em: <[http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_%20leitura&artigo\\_id=4536](http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_%20leitura&artigo_id=4536)>. Acesso em: 4 mar. 2017.
- BORGES, André. Democracia vs. eficiência: a teoria da escolha pública. **Lua Nova**, n.53, p.159-179. 2001. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64452001000200008>. Acesso em: 4 mar. 2017.
- BRENDER, A; DRAZEN, A. Political budget cycles in new versus established democracies. **Journal of Monetary Economics**, v. 52, n. 7, p. 1271-1295, out. 2005.
- BRAMBOR, Thomas; CENEVIVA, Ricardo. Reeleição e Continuidade nos Municípios Brasileiros. **Novos Estudos, Cebrap**, n. 93, p. 9-21, 2012.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, Senado, 1998.
- BRASIL. **Emenda Constitucional nº 16, publicada em 04 de junho de 1997**. Dá nova redação ao § 5º do art. 14, ao caput do art. 28, ao inciso II do art. 29, ao caput do art. 77 e ao art. 82 da Constituição Federal. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc16.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc16.htm)>. Acesso em: 15 dez. 2016.
- BRASIL. Senado Federal. **Quadro comparativo da Proposta de Emenda à Constituição nº 113, de 2015**. Câmara dos Deputados. Disponível em:



<<http://legis.senado.leg.br/mat.../arquivos/mate-pdf/174867.pdf>>. Acesso em: 18 out. 2016.

BUCHANAN, J. M.; TULLOCK, G. **The calculus of consent**: the logical foundations of constitutional democracy. Michigan: The University of Michigan Press, 1965.

BUCHANAN, J.M. **The limits of liberty**. Between anarchy and Leviathan. Chicago London: The University of Chicago Press, 1975.

BUCHANAN, J. M. The constitution of economic policy. **The American economic Review**. v. 77, n. 3, p. 243-250, jun. 1986.

BUCHANAN, J. M. **Custo e escolha**. Uma indagação em teoria econômica. São Paulo: Instituto Liberal; Inconfidentes, 1993.

CARNEIRO, R., MENICUCCI, TMG. Gestão pública no século XXI: as reformas pendentes. In: FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ. A saúde no Brasil em 2030 - prospecção estratégica do sistema de saúde brasileiro: desenvolvimento, Estado e políticas de saúde [online]. Rio de Janeiro: Fiocruz/Ipea/Ministério da Saúde/Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, 2013.. Disponível em: <<http://books.scielo.org>>. . Acesso em: 8 maio 2017.

CARRUBA, Clifford. VOLDEN, J. Craig. Coalitional politics and logrolling in legislative institutions. **American Journal of Political Science**, Bloomington, v. 44, n. 2, p. 261-277, apr. 2000.

CAVALCANTE, Pedro. **A política faz a diferença?** Uma análise comparada dos determinantes políticos do desempenho dos governos municipais no Brasil. 2012. 230f. Tese (Doutorado) - Ciência Política. Universidade de Brasília - UNB, Brasília, 2012.

CATELLI, Armando; SANTOS, Edilene S. Mensurando a criação de valor na gestão pública. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 38, n. 3, p. 423-449, ago. 2004.

CAVALCANTE. Desempenho fiscal e eleições no Brasil: uma análise comparada dos governos municipais. **Rev. Adm. Pública** [online]. v.50, n.2, p.307-330, 2016. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-7612146623>. Acesso em: 8 maio 2017.

CAVALCANTE. Vale a pena ser um bom prefeito? Comportamento eleitoral e reeleição no Brasil. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/op/v21n1/0104-6276-op-21-01-00087.pdf>>. Acesso em: 8 maio 2017.

CHERRIER, Béatrice; FLEURY, Jean-Baptiste. Economists' Interest in Collective Decision after World War II: a history. **Public choice**. v.72, p. 23-44, jul. 2017,

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS - CNM. **Estudo sobre as candidaturas à reeleição municipal 2008**. Disponível em: <[https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca\\_antiga/Ago08Estudosobreascandidaturasareleicaomunicipal2008.pdf](https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca_antiga/Ago08Estudosobreascandidaturasareleicaomunicipal2008.pdf)>. Acesso em: 9 fev. 2018.

COELHO, Fernando de Souza, CROZATTI, Jaime, SILVA, Victor Corrêa. **Para onde vai o dinheiro público? Casos de discrepância entre receita corrente per capita e desenvolvimento municipal no Brasil**. 2015. 51 f. (Relatório síntese da pesquisa da EACH-USP).

COSTA, Giovanni Pacelli Carvalho Lustosa da; FREIRE, Fátima Souza; GARTNER, Ivan Ricardo; CLEMENTE, Ademir. As escolhas públicas orçamentárias federais no PPA 2008-2011: uma análise da perspectiva do modelo principal-agente. **Rev. Adm. Pública** [online]. 2013, v.47, n.5, p.1089-1116. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-76122013000500002>. Acesso em: 10 jan. 2018.

CRUZ, Antônio Augusto Bello Ribeiro da. Teoria da escolha pública: uma visão geral de seus elementos sobre a ótica de Gordon Tullock em sua obra 'Government Failure'. **Revista Virtual da Faculdades de Direito Milton Campos**, v. 9, p. 1-11, 2011.

DIAS, Marco A. James Buchanan e a política na escolha pública. **Revista Ponto-e-vírgula**, v.6, p. 201-217, 2009. Disponível em: <<https://revistas.pucsp.br/index.php/pontoevirgula/article/viewFile/14047/10349>> Acesso em: 10 jan. 2018.

DE PAULA, Ana Paula Paes. **Por uma Nova Gestão Pública**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2005.

DOWNS, Antony. **An Economic Theory of Democracy**. New York: Harper, 1957.

DOWNS, A. **Uma teoria econômica da democracia**. São Paulo: Edusp, 1999.

FARIA, F. P.; JANNUZZI, P. M.; SILVA, S. J. da. Eficiência dos gastos municipais em saúde e educação: uma investigação através da análise envoltória no estado do Rio de Janeiro. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 1, p. 155-177, 2008.

FEDERAL, G. Gespública. Disponível em: <<http://www.gespublica.gov.br>>. Acesso em: 6 jun. 2018.

LIMA, Rogério de Araújo. Os artigos federalistas: a contribuição de James Madison, Alexander Hamilton e John Jay para o surgimento do Federalismo no Brasil. **Revista de Informação Legislativa**, v. 48, n. 192, p. 125-136, out./dez. 2011.

HILL, Carter; GRIFFITHS, William; JUDGE, George. **Econometria**. São Paulo: Saraiva, 1999.

HUNGARO, Luis Alberto. Uma aproximação entre a teoria da public choice e as políticas públicas: o processo decisório de políticas representa efetivamente a

vontade popular?. In: D'ORNELLAS, Maria Cristina Gomes da Silva; SILVA, Rogério Luiz Nery da. (Org.). **Direitos sociais e políticas públicas III**. 1. ed. Florianópolis: CONPEDI, 2017, v. 1, p. 56-71.

LEITE FILHO, Geraldo Alemandro; FIALHO, Tânia Marta Maia. Relação entre indicadores de gestão pública e de desenvolvimento dos municípios brasileiros. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 20, n. 67, jul./dez. 2015.

FIRJAN. Sistema FIRJAN. Disponível em: <<http://www.Firjan.com.br/ifgf>> . Acesso em: 6 jun. 2018.

GONCALVES, Luciano Gomes; FUNCHAL, Bruno; BEZERRA FILHO, João Eudes. **A influência dos ciclos políticos nos investimentos públicos em infraestrutura**: um estudo nos estados brasileiros no período de 2003 a 2014. [S.l.]: [s.n.], 2017.

GONÇALVES, Maria Denise Abeijon Pereira. A Gestão Pública sob o novo paradigma da eficiência. **Conteúdo Jurídico**, Brasília-DF: 23 abr. 2012. Disponível em:<<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.36535&seo=1>>. Acesso em: 6 jun. 2017.

GRATERON, Ivan Ricardo Guevara. Auditoria de gestão: utilização de indicadores de gestão no setor público. **Cad. estud.** [online]. 1999, n.21, p.01-18.

GUERREIRO, Reinaldo. **A meta da empresa**: seu alcance sem mistérios. São Paulo: Atlas, 1996.

HSIAO, Cheng. **Analysis of panel data**. Cambridge: Cambridge University Press, 1986.

JANNUZZI, P. M. **Indicadores sociais no Brasil**: conceitos, fonte de dados e aplicações. Campinas: Alínea, 2001.

JANNUZZI, P. M. **Indicadores sociais no Brasil**: conceitos, fontes de dados e aplicações. Campinas: Alínea, 2012.

JIMÉNEZ, Lina M. L. Efectividad de los procedimientos de participación ciudadana establecidos por la Ley 152 de 1994 en la discusión de los planes de desarrollo: un análisis desde la teoría de la elección pública. **Contexto — Revista de Derecho y Economía**, n. 29, p. 93-123, 2008.

LINDBECK, Assar. Stabilization Policies in Open Economies with Endogenous. **The American Economic Review**, v. 66, n. 2, p. 1-19, 1976.

LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz . Democracia e Eficiência: a difícil relação entre política e economia no debate contemporâneo. **Revista de Economia Política**, v. 32, p. 615-615, 2012.

MCRAE, D. A political model of the business cycle. **Journal of Political Economy**, n. 85, p. 239-263, 1977.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2007. p.831.

MENDES, Marcos; ROCHA, Carlos Alexandre A. O que reelege um prefeito? Consultoria Legislativa do Senado Federal. **Textos para Discussão**, n. 7, 2004.

MENDONÇA, Gismália Marcelino. **Manual de Normalização para Apresentação de Trabalhos Acadêmicos**. 4. ed. Salvador: Editora UNIFACS, 2015.

MENEGUIN, Fernando B.; BUGARIN, Mauricio S.. Reeleição e política fiscal: um estudo dos efeitos da reeleição nos gastos públicos. **Revista de Economia Aplicada**, v.5, n. 3, p. 601-622, 2001.

MENEGUIN, Fernando B.; BUGARIN, Maurício S.; CARVALHO, Alexandre X. **O que leva um governante à reeleição?** Texto para Discussão, Instituto de Pesquisas Econômica Aplicada (IPEA), 2005.

MOTTA, Paulo Roberto de Mendonça. O Estado da Arte da Gestão Pública. **RAE-São Paulo**, v. 53 n. 1, jan./fev. 2013.

MOTTA-ROTH, Désirée; HENDGES, Graciela H. **Produção textual na universidade**. São Paulo: Parábola Editorial, 2010.

MUELLER, Bernardo; PEREIRA, Carlos. Comportamento estratégico em presidencialismo de coalizão: as relações entre executivo e legislativo na elaboração do orçamento brasileiro. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p. 265-301, jul. 2002.

NAKAGUMA, Marcos. **Ciclos políticos e resultados eleitorais**: um estudo sobre o comportamento do eleitor brasileiro. 2006. Dissertação (Mestrado) — Instituto de Pesquisas Econômicas, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo - USP, São Paulo, 2006.

NAKAGUMA, Marcos; BENDER, Siegfried. A emenda da reeleição e a Lei de Responsabilidade Fiscal: impactos sobre ciclos políticos e performance fiscal dos estados (1986-2002). **Economia Aplicada**, São Paulo, v.10, n. 3, p. 377-397, jul.-set. 2006. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/ecoa/article/view/928/940>>. Acesso em: 8 maio 2017.

NORDHAUS, William. The Political Business Cycle. **Review of Economic Studies**, v. 42, n. 2, p. 169-190, 1975.

PARDO, José C.; PARRA, Bru. **Economía y política escritos seleccionados**. València: Universitat de València, 1988.

PASCARELLI FILHO, Mario. **A nova administração pública**: profissionalização, eficiência e governança. São Paulo: DVS, 2011.

PEREIRA, Paulo Trigo. A Teoria da Escolha Pública (Public Choice): uma abordagem neoliberal? **Análise Social**, v. 32, n.141, p. 419-432, 1997.

Disponível em:

<<http://analisesocial.ics.ul.pt/documentos/1221841484T5sAW2pw7Dh10FX8.pdf>>.

Acesso em: 8 maio 2017.

Politicians. **American Economic Review - Papers and proceedings**, n. 56, p. 1-19, maio 1976.

ROLNIK, Raquel ; KLINK, Jeroen. Crescimento econômico e desenvolvimento urbano: por que nossas cidades continuam tão precárias?. **Novos estud. – CEBRAP**, n.89, p.89-109, 2011.

SAKURAI, Sérgio N.; GREMAUD, Amaury P. Political business cycles: evidências empíricas para os municípios paulistas (1989-2001). **Estudos Econômicos**, São Paulo, v. 11, n. 1, p. 27-54, jan./mar.2007.

SAKURAI, Sérgio N.; MENEZES-FILHO, N. A. Fiscal policy and reelection in Brazilian municipalities. **Public Choice**, p.137:301–314, 2008.

SAKURAI, Sergio Naruhiko. Ciclos Políticos nas Funções Orçamentárias dos Municípios Brasileiros: Uma Análise para o Período 1990 – 2005 Via **Dados em Painel. Est. econ.**, São Paulo, v. 39, n. 1, p. 39-58, jan.-mar. 2009.

SILVA, Felipe de Figueiredo; BRAGA, Marcelo José. Determinantes da reeleição municipal da Bahia para o período de 2000 a 2008. **Planejamento e Políticas Públicas - PPP**, n. 40, p. 257-276, jan./jun. 2013. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/375/291>>. Acesso em: 8 maio 2017.

SILVA, José Afonso da. **Comentário contextual à Constituição**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

SILVA, Marcos Fernandes Gonçalves da. Políticas de governo e planejamento estratégico como problemas de escolha pública - I. **Rev. Adm. Empres.**, v.36, n.3, p.32-41, set. 1996.

SOUSA, Paulo F. B. de; LIMA, Alexandre O.; NASCIMENTO, Cícero. P. S. do. PETER, Maria da Glória A.; MACHADO, Marcos V.V.; GOMES, Amanda de O. (2013). Desenvolvimento municipal e cumprimento da lei de responsabilidade fiscal: uma análise dos municípios brasileiros utilizando dados em painel. **Revista evidência contábil & finanças**, v.1, n.1, p. 58-70.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL - TSE. **Eleições 2016**: mulheres representam mais de 30% dos candidatos. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2016/Setembro/eleicoes-2016-mulheres-representam-mais-de-30-dos-candidatos>>. Acesso em: 11 jan. 2018.

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL – STN. **Balço e Estatísticas**.

Disponível em: <<http://www.tesouro.gov.br/pt/balanco-e-estatisticas>>. Acesso em: 11 jan. 2018.

TODOS PELA EDUCAÇÃO -TPE. Disponível em:

<<http://www.todospelaeducacao.org.br/educacao-na-midia/indice/20699/riqueza-nao-indica-qualidade-de-bom-ensino-nas-escolas>>. Acesso em: 15 fev. 2018.

TULLOCK, Gordon; SELDON, Arthur; BRADY, Gordon L. **Falhas de governo**: uma introdução à Teoria da Escolha Pública. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 2005.

TULLOCK, Gordon. Corruption Theory and Practice. **Contemporary Economic Policy**, v.24, p. 6-13, 1996.

VIDEIRA, Raphael A.; MATTOS, Enlison. Ciclos políticos eleitorais e a interação espacial de políticas fiscais entre os municípios brasileiros. **Revista Economia Aplicada**, v. 15, n. 2, p. 259-286, 2011.