

Gestão fiscal, desenvolvimento e eleição municipal: uma análise da região Nordeste entre 2006 e 2010

*Willane Queiroz Carvalho**
*Nilton Marques de Oliveira***

Resumo

Este artigo tem como objetivo verificar se há uma relação entre o nível de desenvolvimento e a qualidade da gestão fiscal nos municípios da região Nordeste, além de verificar se a população usa seu poder de voto para premiar ou rejeitar essa gestão reelegendo os prefeitos. Como metodologia, utilizou-se um modelo econométrico onde, por meio de uma regressão múltipla, foram relacionados os Índices Firjan de Gestão Fiscal - IFGF, de Desenvolvimento Municipal - IFDM de 2006 e 2010, além da dummy de Reeleição. Os dados secundários foram obtidos no sítio da Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (Firjan). Constatou-se que há relação positiva entre qualidade da gestão pública e níveis de desenvolvimento municipal e que os eleitores nordestinos tendem a confiar um segundo mandato a um prefeito que promoveu melhora nos níveis de desenvolvimento do município.

Palavras-chave: Desenvolvimento municipal. Gestão fiscal. Reeleição.

* Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional/UFT. Pós-Graduada em Gestão Financeira e Orçamentária pela UFT. Bacharel em Ciências Econômicas pela UFT. Analista Fazendária na área de Economia, na Secretaria da Fazenda do Estado do Tocantins willane1201@gmail.com

** Doutor em Desenvolvimento Regional e Agronegócio, professor do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional - PPGDR e do Curso de Economia da Universidade Federal do Tocantins - UFT. Bolsista de produtividade na modalidade “novos pesquisadores” Propesq/UFT, e-mail: niltonmarques@uft.edu.br

<http://dx.doi.org/10.5335/rtee.v23i49.8254>

Submissão: 01/12/2016. Aceite: 04/05/2017.

1 Introdução

O papel do Estado está presente na história desde os primórdios da existência de comunidades civilizadas. Assim, o governo surge como um fato natural da evolução das sociedades humanas, como forma de organizar e de disciplinar melhor as relações entre as pessoas (GIAMBIAGI; ALÉM, 2008).

Vasconcellos e Lopes (2008, p.8) definem por governo apenas as funções típicas do Estado: “administração direta, judiciário, legislativo, provisão de segurança nacional e etc., que dependem de dotação orçamentária”.

Tanto Vasconcellos e Lopes (2008) quanto Giambiagi e Além (2008) corroboram com a ideia de que é função do Estado prover serviços públicos à sociedade. O Estado assume as atividades que são importantes para a sociedade e para desempenhar essas atividades políticas, sociais, econômicas e administrativas, ele se utiliza de recursos advindos da arrecadação tributária para seu próprio funcionamento administrativo e para que cumpra o seu papel, garantindo à sociedade a implementação de políticas que prestem os serviços de interesse geral que lhe são atribuídos.

A administração pública brasileira está dividida em três esferas: governo federal, governo estadual e governo municipal, segundo afirma Simonsen e Cysne (2007). A Constituição Federal de 1988 foi um divisor de águas que reconheceu os municípios como membros da federação e os colocou em condição de igualdade de direitos e deveres com os estados, dando a esses maior autonomia para coletar, controlar e gastar receitas e, portanto, gerando maior eficiência nos gastos públicos e na alocação de recursos (GIAMBIAGI; ALÉM, 2008)

Houve inegável avanço no processo orçamentário brasileiro, pois a nova constituição federal, além de introduzir o processo de planejamento ao ciclo orçamentário, reforçou, sobretudo, o Poder Legislativo. Em seu artigo 165, a nova carta indica que, por iniciativa do poder Executivo, devem ser estabelecidas, além do Plano Plurianual (PPA), Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e ainda Leis Orçamentárias Anuais (LOA) (ABRUCIO; LOUREIRO, 2004).

Além disso, a Constituição de 1988 aumentou os recursos fiscais disponíveis dos estados e municípios sem, entretanto, definir com clareza as novas atribuições dessas esferas de governo, como defendem Giambiagi e Além (2008). A falta de planejamento e as novas condições de superposição de responsabilidades em que se encontravam os estados e municípios forçaram a expandir os seus gastos. Isso se deu especialmente com a contratação de novos funcionários, a construção de

novas obras, serviços de saúde e de educação, refletindo, conseqüentemente, em desperdício de recursos.

Apesar de já haver mais de 20 anos da inserção dos municípios nas responsabilidades administrativas do Estado, ainda ocorre uma má administração dos recursos pelas prefeituras, gerando deficiências do setor na provisão dos serviços públicos, desencadeando, desse modo, uma insatisfação na população que pode ser demonstrada nas urnas.

Também é possível que municípios menos desenvolvidos sofram mais com tais deficiências, justamente pela falta de uma provisão mais eficiente, que induz a certo descuido com a gestão dos recursos públicos. Diante desse fato, indaga-se: uma boa gestão fiscal dos municípios proporciona desenvolvimento e a população usa seu poder de voto para premiar ou rejeitar essa gestão?

A resolução dessa questão irá esclarecer sobre o problema colocado. O entendimento sobre o assunto também irá enriquecer a literatura, pois seus resultados fornecerão subsídios para o entendimento da gestão fiscal, bem como do desenvolvimento.

Diante o exposto, o principal objetivo deste artigo é verificar se o desenvolvimento municipal influencia a gestão fiscal dos municípios nordestinos, bem como se os eleitores premiam ou não as gestões fiscais a partir da reeleição ou não do prefeito. A escolha dos anos de 2006 e 2010 se deve às novas dinâmicas eleitorais, ao novo contexto da política brasileira, bem como às dinâmicas econômicas regionais.

Para atender ao proposto, este artigo é dividido da seguinte forma: além desta introdução, a segunda seção trata do referencial teórico, a terceira parte descreve a metodologia aplicada e o modelo econométrico, a quarta parte analisa os resultados e, por fim, as considerações finais.

2 Desenvolvimento econômico e democracia

A recente redemocratização do Brasil, que trouxe liberdade de expressão e direito do cidadão de escolher seu representante, veio acompanhada de uma preocupação para os políticos: a aprovação popular.

Os eleitos, durante seu pleito, governam de maneira que satisfaçam às necessidades da população, provendo saúde, educação, segurança, bem-estar etc., além da eficiência dos gastos públicos. Essas têm sido algumas das exigências da sociedade, em que o contribuinte espera que seus gestores mantenham uma prestação de serviços públicos de qualidade, usando racionalmente os recursos disponíveis e evitando a corrupção.

Essa situação em que instituições que permitam a escolha de governantes que, do ponto de vista pessoal, tenham espírito republicano e sejam competentes, e do ponto de vista democrático, sejam representativos e permanentemente responsabilizados (*accountable*) perante a própria sociedade é apontada por Bresser-Pereira (2004) como uma das evidências da ocorrência de um “bom Estado”.

Acontece que, na administração pública, há um constante conflito entre burocratas e políticos. Para os técnicos ou burocratas, “os políticos são fonte de ineficiência uma vez que podem ser corruptos ou facilmente pressionados a atender às demandas de seu eleitorado a fim de se reeleger” (ABRUCIO; LOUREIRO, 2004, p. 77).

Abrucio e Loureiro (2004) advogam que as esferas técnicas e políticas devam se separar porque, segundo eles, haveria certa superioridade da razão técnica sobre a lógica política, pois os políticos se comportam sempre de forma irresponsável e descomprometida com o futuro, comprometidos sempre com fins populistas e eleitoreiros.

Não obstante, na atual sociedade democrática é necessário que ambos os lados trabalhem em união. Diante desse cenário, surgiu a discussão da temática de *accountability*¹ democrática, que rejeita a ideia de que política e economia sejam práticas contrárias. Pressupõe, ainda, que a política não seja uma prática geradora de ineficiência, mas que a pressão da população sobre o governo corrige e melhora as políticas públicas.

Sobre a questão de desenvolvimento, Bresser-Pereira (2006, p. 6) o conceitua como sendo “um processo de aumento do capital humano, ou seja, dos níveis de educação, saúde e competência técnica dos trabalhadores, e da transferência dessa força de trabalho para setores com maior conteúdo tecnológico que implicam em salários mais elevados”.

Para o autor, não há desenvolvimento econômico sem lucro e investimento e esse é fruto do sistema capitalista injusto e desequilibrado no curto prazo, mas dinâmico e eficiente, que é coordenado pelo Estado na condição de organização. É fruto histórico de uma estrutura econômica e social em permanente transformação, que começou como um capitalismo da burguesia e do capital físico, mas hoje é cada vez mais um capitalismo dos profissionais e do capital humano ou do conhecimento (BRESSER-PEREIRA, 2006).

Para Sen (1993), a questão do nível de conhecimento ou expansão educacional tem vários papéis numa sociedade que devem ser cuidadosamente diferenciados. Segundo ele, níveis elevados de educação podem afetar de forma importante o desenvolvimento de capacidades valiosas e, por isso mesmo, o processo de desenvolvimento humano, conforme segue.

- a) A melhor educação pode aumentar a produtividade.
- b) Uma distribuição ampla do benefício educacional pode contribuir para uma melhor distribuição de renda nacional agregada entre as pessoas.
- c) A melhor educação pode ajudar na conversão de rendas e recursos em funções e modos de vida diversos.
- d) A educação também auxilia na escolha inteligente entre diferentes tipos de vida que uma pessoa pode levar.

O autor aponta ainda a boa saúde como fator de impacto sobre o desenvolvimento humano, pois contribui tanto para o aumento da produtividade como para a capacidade de converter rendas e recursos em qualidade de vida.

Segundo Becker (1964) e Sampaio (2007), a educação é um investimento que leva à aquisição de conhecimento e ao aumento da produtividade, proporcionando um incremento na renda. Os benefícios da educação e da saúde dos indivíduos, aplicados ao mercado de trabalho, podem afetar tanto o serviço público quanto o setor privado. Sendo assim, pessoas mais instruídas e com mais qualidade de vida têm melhores níveis de produtividade, o que, no exercício da função, colabora para uma melhor administração pública municipal.

Tanto Sen (1993) quanto Fleury (2001) afirmam que o desenvolvimento diz respeito ao povo e ao seu bem-estar, o que envolve a habilidade para delinear suas vidas. Para os autores, o desenvolvimento deve ser, inclusive, das gerações futuras e da terra que irão herdar. Deve-se comprometer as pessoas, pois sem a participação delas nenhuma estratégia pode ter resultado duradouro. Essa noção de desenvolvimento como bem-estar significa que medidas de desenvolvimento devem incluir não apenas taxas de crescimento, mas também a dispersão, a composição e a sustentabilidade daquele crescimento. Em uma avaliação ideal do desenvolvimento, o progresso deveria ser medido pelos avanços humanos e ambientais, antes de considerar indicadores intermediários, tal como o PIB (FLEURY, 2001).

A relação entre o nível de desenvolvimento com a democracia é apontada por Fleury (2001, p. 3) como sendo diretamente relacionada, em que, quanto mais prospera for a nação, maiores são as probabilidades de que ela seja democrática, pois:

[...] só numa sociedade em que relativamente poucos cidadãos vivam no nível de pobreza real, poderá existir uma situação em que a massa da população inteligentemente participe na política e desenvolva a autodisciplina necessária para evitar sucumbir aos apelos de demagogos irresponsáveis.

Fleury (2001, p. 3), em concordância com Amartya Sen e Bresser-Pereira, argumenta que:

[...] a riqueza diminui os estorvos tanto públicos quanto particulares, e facilita a acomodação social. A educação faz aumentar o número de profissionais qualificados e o grau de sofisticação dos cidadãos. O crescimento econômico incrementa a classe média, baluarte da democracia estável e eficaz. A estabilidade da democracia decorreria, pois, das transformações levadas a cabo na estrutura social pelo avanço da modernização.

Com isso, considera-se a hipótese sustentada pela teoria da modernização que concebe o desenvolvimento econômico como condição de possibilidade de preservação da democracia política, pois admite que uma rápida modernização pode levar a uma revolução das expectativas crescentes.

Accountabilities

Não há uma tradução absoluta para o termo *accountability*. Ele surgiu em meados dos anos 1980 em países de língua inglesa e, de maneira geral, corresponde à administração pública, no dever da prestação de contas, da transparência na gestão de recursos além da eficiência na realização da atividade financeira do Estado.

Para Horochovski (2008), trata-se de um conceito modesto cuja ideia central é controlar, mitigar, não eliminar poderes políticos nem tampouco determinar como se deve exercê-los. É modesto também na pretensão de supervisão, em face da *natural* opacidade do poder. Se fosse possível a transparência absoluta, não seria necessário submeter os agentes a esse importante elemento de governança, que envolve responsabilidade por decisões e ações, frequentemente para prevenir o abuso de poder e outras formas de comportamento inapropriado por parte dos gestores (ALBUQUERQUE, 2007).

O'Donnell (1998, p. 11) diferencia *accountability* em duas linhas: horizontal e vertical. Segundo ele, a *accountability* horizontal é definida pela:

[...] existência de agências estatais que têm o direito e o poder legal e que estão de fato dispostas e capacitadas para realizar ações, que vão desde a supervisão de rotina a sanções legais ou até o *impeachment* contra ações ou emissões de outros agentes ou agências do Estado que possam ser qualificadas como delituosas. Para que esse tipo seja efetivo deve haver agências estatais autorizadas e dispostas a supervisionar, controlar, retificar e/ou punir ações ilícitas de autoridades localizadas em outras agências estatais.

Já a *accountability* vertical² acontece por meio de eleições razoavelmente livres e justas nas quais os cidadãos podem punir ou premiar um mandatário votando nele, ou nos candidatos que o apoiam, na eleição seguinte.

Essa relação entre representante e representados é nomeada por Arato (2002) e Vieira (2005) por *accountability* política. Segundo eles, a *accountability* assume um caráter retrospectivo, ou seja, significa que haverá uma avaliação popular das ações passadas e que os representantes não podem, sem sérias consequências,

afastar-se dos interesses e das opiniões daqueles que constituem a suposta soberania das democracias.

A *accountability* societal surge como uma nova ferramenta em locais em que as eleições já não são a única maneira do cidadão participar do controle político da sociedade, pois independe do calendário eleitoral, mas a liberdade de opinião e o acesso a variadas formas de informação permitem a participação da sociedade como verdadeiros reclamantes, denunciando atos ilegais de autoridades públicas, articulando reivindicações, acionando a mídia e utilizando-se de outros mecanismos de *accountability* horizontal (ARATO, 2002).

Segundo Campos (1990), deve-se considerar que o termo *accountability* está relacionado com a terminologia prestação de conta. Tal dispositivo contemplaria amplamente o fenômeno da *accountability* se não fosse o sentido forma e restritivo com que é definida a prestação de contas, a qual se resume a um demonstrativo da conformidade dos atos praticados com as normas e dispositivos legais pertinentes, como bem demonstram as definições adotadas pelo TCU:

Prestação de contas: processo formalizado que apresenta as contas dos administradores e responsáveis de órgãos e entidades da administração indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público Federal, bem como dos fundos administrados ou geridos por órgãos ou entidade federal, dos serviços sociais autônomos, das contas nacionais das empresas supranacionais, as quais serão submetidas a julgamento no Tribunal (TCU, 1999).

Portanto, pode-se entender a *accountability* como um processo de avaliação, de prestação de contas e de responsabilização permanente dos agentes públicos em razão dos atos praticados em decorrência do uso do poder que lhes é outorgado pela sociedade.

2.1 Os municípios e a Legislação Orçamentária

É pela necessidade de regular a atuação dos agentes, dos políticos, dos burocratas e do público em geral que são implementadas as regras na sociedade, a fim de minimizar condutas indesejáveis estabelecendo comportamentos permitidos e proibidos.

Para execução da máquina pública, foram instaladas leis que visam garantir a lisura na gestão pública, mas, em contrapartida, impõe muitas amarras e restrições para os gestores públicos. A Constituição de 1988 definiu um novo modelo orçamentário, ampliou as prerrogativas do Poder Legislativo, assegurando sua participação efetiva em todo o processo de planejamento público. Permitiu ainda

que a apresentação de emendas fosse inserida em todo o processo, exceto em serviços da dívida, em transferências constitucionais e sobre as dotações orçamentárias de pessoal (VIGNOLI, 2004).

Esse Modelo Orçamentário é composto por três instrumentos interdependentes:

- a) O Plano Plurianual (PPA, doravante) busca alocar recursos públicos de modo racional e eficiente, utilizando técnicas de planejamento e define as diretrizes das despesas de capital, dos gastos decorrentes dessas despesas de capital e de novos programas de duração continuada objetivando alcançar o desenvolvimento do país. O PPA deve ser apresentado ao Legislativo até a data de apresentação da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO, de ora em diante) no primeiro ano de mandato, vigorando por um período de quatro anos até o fim do primeiro ano próximo período de governo, dando ao PPA o caráter não só de política de um governo, mas de ação de Estado (VIGNOLI, 2004; PEREIRA, 2009).
- b) A LDO deve definir, em consonância com o PPA, as prioridades e as metas da Administração Pública Federal, a estrutura e a organização dos orçamentos, as diretrizes para a elaboração e a execução dos orçamentos da União e suas alterações, as disposições sobre a dívida pública federal e as despesas com pessoal e encargos sociais, a política de aplicação dos recursos das agências financeiras oficiais de fomento, os custeios sobre alterações na legislação tributária e sobre a fiscalização pelo Poder Legislativo das obras e serviços com indícios de irregularidades graves (PEREIRA, 2009);
- c) A Lei Orçamentária Anual deve dispor sobre a alocação dos recursos previstos na composição dos programas, projetos e atividades, explicitados de acordo com as diretrizes estabelecidas da LDO. Esse é um instrumento de execução de planos e programas, de obras e serviços, que estima as receitas e define as despesas para o ano seguinte (VIGNOLI, 2004; LUQUE; SILVA, 2004).

Ao longo dos anos, percebeu-se que a distância entre aquilo que se planejava (PPA) e o que era executado era muito grande, conforme pontuam Luque e Silva e foi para:

[...] tentar ampliar a eficiência do processo orçamentário governamental equilibrado que um novo arcabouço institucional foi criado, com a aprovação da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade na Gestão Fiscal (LRF), complementada pela Lei nº 10.028, de 19 de outubro de 2000, que estabelece penas – que variam de multa até reclusão de até 4 anos – para os gestores que desobedecerem algumas das regras estabelecidas. A Lei Complementar nº 101 regulamenta alguns artigos da Constituição de 1988, especialmente o artigo 163, que dispõe sobre finanças públicas, o artigo 165, sobre o sistema orçamentário do setor público e o artigo 169 relativo às despesas públicas com pessoal (LUQUE; SILVA, 2004, p. 205).

Luque e Silva (2004, p. 205) descrevem os cinco grandes objetivos desse novo conjunto de regras inseridos pela Lei de Responsabilidade na Gestão Fiscal (LRF, doravante), a fim de disseminar a chamada prática de gestão fiscal responsável por todos os níveis de governo, portanto, abrangendo União, estados, municípios e seus órgãos indiretos, a saber:

- a) O planejamento fiscal.
- b) O disciplinamento do uso dos recursos públicos no último ano de mandato.c) A definição de condições para o endividamento e gasto financeiro público.
- c) A definição de limites de gastos com pessoal, incluindo previdência, por nível de governo e pelos diversos poderes.
- d) A incorporação da transparência e participação popular na gestão fiscal.

A partir desses aspectos teóricos mencionados até aqui, na sequência, serão apresentados os procedimentos metodológicos.

3 Metodologia

No intuito de verificar a influência do desenvolvimento municipal sobre a gestão fiscal dos municípios do Nordeste, aplicou-se um processo de estimação econométrica para a análise dos dados.

Buscou-se verificar, inicialmente, se um alto nível de Desenvolvimento Municipal afeta positivamente o modo de aplicação dos recursos públicos pelos gestores municipais. Os dados utilizados foram obtidos no site da Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (Firjan).

Além disso, procurou-se verificar se os eleitores premiam ou não as gestões fiscais a partir da reeleição do prefeito. E por último, com o intuito de que os resultados fossem contrapostos e comparadas ao longo do tempo, foram selecionados os anos de 2006 e 2010 para analisar as diferenças nos níveis dos indicadores de uma gestão a outra.

3.1 Variáveis *Dummy*

Utilizada a fim de quantificar uma variável qualitativa, a utilização de uma variável *Dummy* (dicotômica) assume dois valores, nesse caso, “um” para cidades em que houve reeleição dos prefeitos nas eleições de 2008 e “zero” quando não houve reeleição. Os dados foram obtidos no site do Tribunal Superior de Justiça.

Segundo Simonsen e Cysne (2007), a utilização de números-índices acontecem quando se pretende medir a evolução relativa de uma ou mais séries temporais. Como tal, são números destituídos de qualquer grandeza dimensional.

3.1.1 Índice Firjan de Gestão Fiscal (IFGF)

Para contribuir com uma gestão pública eficiente e democrática, o Sistema Firjan desenvolveu o Índice Firjan de Gestão Fiscal – IFGF. Trata-se de uma ferramenta de **accountability** que tem como objetivo estimular a cultura da responsabilidade administrativa, por meio de indicadores que possibilitem o aperfeiçoamento das decisões quanto à alocação dos recursos públicos, bem como maior controle social da gestão fiscal dos municípios.

Composto por cinco indicadores: Receita Própria, Pessoal, Investimentos, Liquidez e Custo da Dívida, o índice tem como base de dados as estatísticas oficiais das cidades constituídas por informações orçamentárias e patrimoniais prestadas pelos próprios municípios e disponibilizadas anualmente pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

A leitura do Índice Firjan de Gestão Fiscal é simples: a pontuação varia entre 0 e 1. Quanto mais próximo de 1, melhor a gestão fiscal do município no ano em observação.

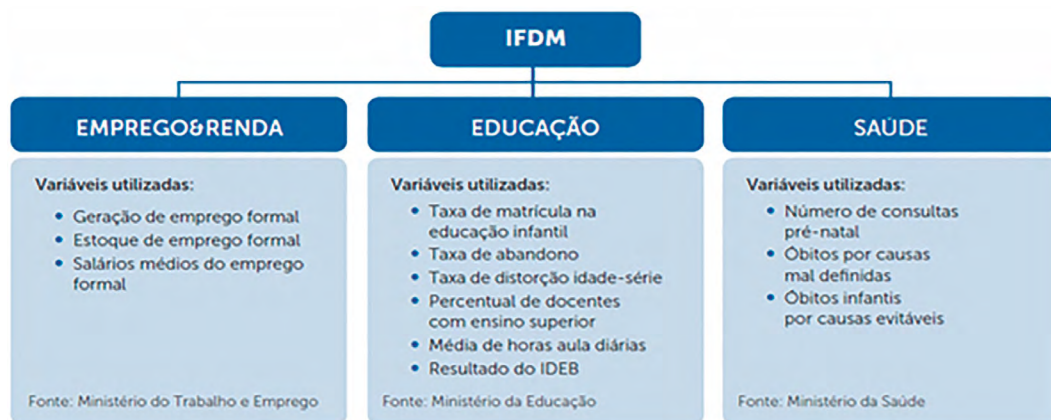
3.1.2 Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM)

O Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM, de ora em diante) é elaborado por dados de três áreas: Emprego e Renda, Educação e Saúde. Utiliza-se exclusivamente de estatísticas públicas oficiais. Sua leitura também é simples: o índice varia de 0 a 1, sendo que, quanto mais próximo de 1, maior o desenvolvimento da localidade.

Os elaboradores do índice deixam claro que, nas análises, o cenário socioeconômico no qual os municípios estão inseridos deve ser considerado, tendo em vista que isso influencia no comportamento dos índices.

A Figura 1 apresenta um quadro-resumo das variáveis que compõem o cálculo do IFDM.

Figura 1 – Variáveis que compõe o cálculo do IFDM



Fonte: Sistema Firjan

3.2 Modelo Econométrico

O modelo utilizado para análise dos dados foi regressão múltipla, que relaciona duas variáveis, uma delas é *dummy*, que, de acordo com as teorias abordadas no artigo, deve ter alguma influência sobre a qualidade da gestão de cada prefeitura. As variáveis relacionam tanto a teoria do desenvolvimento econômico quanto a da *accountability*, para indicar o nível de qualidade no uso dos recursos municipais.

Com o objetivo de encontrar-se, de fato, como o desenvolvimento municipal afeta a gestão fiscal, foram contrapostos o IFDM e o IFGF. A variável *dummy* “REEL”, que indica em quais cidades houve reeleição do candidato, buscou evidenciar se a gestão fiscal foi premiada ou não.

Foi utilizado apenas um modelo de regressão, o Modelo 01, a seguir, no qual foi feita uma comparação entre os anos de 2006 e 2010 para verificar se houve uma melhora na relação entre os índices ao longo do tempo. Em terceiro, a *dummy* foi inserida a fim de indicar se a reeleição dos prefeitos gera um efeito de continuidade no modo como são geridos os recursos.

O modelo usado na construção da pesquisa está descrito na equação 01:

$$UGF_i = \beta_0 + \beta_1 IDM_i + \beta_2 REEL_i + \varepsilon_i \quad (01)$$

Em que:

IFGF_i = Índice de Gestão Fiscal do município *i*;

IFDM_i = Índice de Desenvolvimento Municipal do município *i*;

$REEL_i = Dummy$ de Reeleição do município i , tal que $REEL=1$ se a reeleição ocorreu e $REEL=0$ se ela não ocorreu;

ε_i = erro aleatório;

$i = 1, 2, 3, \dots, 1569$.

Para a estimação dos coeficientes, utilizou-se o Software Econométrico *Stata 12*.

4 Resultados e discussões

Os resultados e a discussão são apresentados em quatro seções. Primeiro, tem-se uma descrição das responsabilidades municipais e do desempenho dos municípios nordestinos no campo da Gestão Fiscal. Na subseção seguinte, faz-se uma breve descrição das características da Região Nordeste. Na terceira subseção é feita uma análise comparativa dos resultados para a região Nordeste nos anos de 2006 e 2010. Por fim, é feita uma análise temporal para os resultados da *Dummy* de reeleição.

4.1 Gestão fiscal dos municípios

Na parte inferior do ranking do Relatório IFGF (2007, p.14), descreve-se que há uma maciça presença de municípios do Nordeste: 74,6% dos 500 piores resultados do IFGF são nordestinos. Os dados ilustram essa situação: 96% dos 1.654 municípios nordestinos obtiveram D no IFGF Receita Própria; 509 ultrapassaram o limite prudencial da LRF para gastos com pessoal, 65% registraram conceito C ou D no IFGF Investimentos e 556 sequer detinham recursos para fazer frente aos restos a pagar, recebendo zero no IFGF Liquidez. Já a participação no Top 500 do IFGF 2010 foi a menor entre as regiões (4,8%), a despeito de ser a região do país com o maior número de municípios (1.654, ou 31,4% do total).

Na esfera estadual, a Paraíba apresenta o quadro mais crítico, com 92 municípios entre os 500 piores IFGF do Brasil. Isso significa dizer que 43,6% dos 211 municípios paraibanos integraram esse grupo em 2010, maior proporção entre todos estados brasileiros. Também, há grande concentração de municípios da Bahia (82), de Pernambuco (60) e do Piauí (42).

No extremo inferior do ranking, entre os 100 piores resultados do Brasil, a Paraíba também é o estado com o maior número de municípios (32). Outros 53 municípios da região Nordeste completam a ampla maioria (85) dos 100 piores. Nesses

casos, a elevada dependência de transferências intergovernamentais e o alto comprometimento do orçamento com gastos de pessoal parecem impedir a execução dos investimentos planejados, que se transformam em volumosos restos a pagar.

Mesmo uma década após a promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal, a análise dos maiores e menores resultados do IFGF 2010 não deixa dúvidas de que a cultura de prudência e eficiência na gestão das contas públicas ainda não é universal no Brasil, ainda que todos os municípios brasileiros sejam regidos pela mesma legislação fiscal.

4.2 Desenvolvimento municipal

Uma breve análise descritiva da Região Nordeste é apresentada na Tabela 1 com informações pertinentes como população, quantidade de cidades por estado, a posição no *ranking* em que o estado se encontra na classificação nacional e os dados detalhados nos extrato de Emprego, Educação e Saúde apresentados por estado.

Tabela 1 – Caracterização da região Nordeste segundo IFDM de 2010

Estado	Municípios	População	Ranking	IFDM geral	Emprego & Renda	Educação	Saúde
Alagoas	102	3.120.494	27	0,5943	0,4402	0,6036	0,7392
Bahia	417	14.016.906	18	0,6803	0,7292	0,6025	0,7092
Ceará	184	8.452.381	10	0,7333	0,6645	0,7403	0,7951
Maranhão	217	6.574.789	22	0,6337	0,5563	0,6608	0,6839
Paraíba	223	3.766.528	20	0,6593	0,5352	0,6548	0,7880
Pernambuco	185	8.796.448	11	0,7320	0,7463	0,6739	0,7757
Piauí	224	3.118.360	19	0,6619	0,5403	0,6864	0,7590
Rio Grande do Norte	167	3.168.027	16	0,6898	0,5631	0,7254	0,7809
Sergipe	75	2.068.017	15	0,6920	0,6433	0,6730	0,7596

Fonte: Elaboração do autor com base nos dados do IBGE e Relatório IFDM para o ano de 2010.

A Região Nordeste é composta por nove estados, num total de 1.794 municípios e concentra 27% da população de todo o território nacional.

Nessa região, os dados apontam para baixo nível de desenvolvimento municipal, ou seja, 67,6% dos municípios da região ainda apresentam IFDM abaixo de 0,6 pontos, isto é, têm nível de desenvolvimento baixo ou regular e apenas quatro cidades das 1.569 analisadas apresentaram índices maiores que 0,8, o que representa

que apenas quatro cidades nos nove estados da região estão em um alto estágio de desenvolvimento.

As cidades que apresentaram bons resultados quanto ao seu desenvolvimento são Eusébio – Ceará, Recife – Pernambuco, Teresina – Piauí e Natal – Rio Grande do Norte.

Outras 543 cidades apresentaram nível moderado, com o índice entre 0,6 e 0,8. Nota-se que as cidades que lideram os maiores IFDM são, necessariamente, as que mais se destacam economicamente na sua localização, ou seja, fica evidente que a força do comércio, do turismo e de demais fatores que afetam a renda da cidade impactam positivamente no desenvolvimento humano do município.

O Estado do Ceará foi o que apresentou o maior número de cidades nesse intervalo, 64% das cidades, ou seja, 117 das 184 cidades do estado estão com desenvolvimento humano moderado. Em segundo lugar, o estado do Rio Grande do Norte concentra mais de metade dos seus municípios nessa faixa de desenvolvimento.

Em contrapartida, os estados de Alagoas, Piauí e Maranhão disputam os piores índices de desenvolvimento humano nos municípios. Mas o estado do Maranhão é que apresenta dados preocupantes, em que 30% das cidades estão com índices abaixo de 0,5.

4.3 Análise comparativa da região Nordeste entre 2006 e 2010

Nas regressões estimadas para a Região Nordeste ficou provado que o IFDM afeta positivamente o IFGF municipal, como mostra a Tabela 2, isso porque os investimentos em Saúde, Educação e Emprego, que elevam o nível de Desenvolvimento Humano das cidades, geram retorno positivo no modo como as prefeituras gerem seus recursos.

O R^2 ajustado representa a proporção da variabilidade de IFGF explicada pelas variáveis IFDM e a *Dummy* de Reeleição – Reel. As variáveis explicam 0,36% do modelo no ano de 2006 e 0,76% no ano de 2010. A Estatística F indica que em todos os casos são estatisticamente diferentes de zero.

Na região Nordeste, o aumento de uma unidade no IFDM gerou uma elevação de 0,0988 no IFGF dos municípios, enquanto que, para o ano de 2010, a elevação no IFGF foi de 0,1154. Os índices se mostraram diretamente relacionados de modo que as cidades que apresentam baixos níveis de desenvolvimento possuem também baixos níveis de Gestão Fiscal. Essa afirmação foi observada nos resultados apresentados na Tabela 2.

Uma das possíveis razões para isso é que o próprio corpo técnico que trabalha nas prefeituras é oriundo desse perfil populacional, portanto, no nordeste há baixo nível de instrução escolar, baixa especialização da profissão e raramente tem ensino superior completo.

Tabela 2 – Descrição dos resultados

Discriminação	Nordeste 2006	Nordeste 2010
IFDM	0,0988 **	0,1154361 **
Reel	0,012411***	0,0196811**
N. de observações	1569	1569
R ² Ajustado	0,0036	0,0075
Estatística F	3,85 (0,0216)	6,94 (0,0010)

Fonte: Elaboração própria.

Nota: * significância a 1%; ** significância a 5%; *** significância a 10%, NS é não significativo.

Na região Nordeste, faz parte do perfil cultural da população o envolvimento com a política, mas, devido ao baixo grau de instrução que prevalece na maioria das cidades, não é praticada uma *accountability* societal de modo a fiscalizar a atuação dos gestores públicos e exigir dos prefeitos melhores resultados com baixos custos.

Ao contrário, os prefeitos, que têm uma maior aproximação do seu eleitorado do que outros governantes, sabendo que a população nordestina personifica as decisões políticas, veiculando a figura do prefeito como responsável pela boa ou pela má situação econômica e social da cidade, tentam conciliar ações burocráticas e ações políticas.

Pode-se inferir que os métodos corruptos que afetam a contabilidade das prefeituras podem estar no desvio de recursos que seriam destinados a uma área com gastos maiores e de retorno mais lento, como, por exemplo, investimentos em merenda escolar, mas acabam sendo investidos em ações que possam garantir retorno imediato aos eleitores e maior popularidade ao prefeito, como por exemplo, as festividades de carnaval, festas juninas entre outras.

Podem estar também no pagamento de subornos e propinas incorporadas à execução de projetos, em que a exigência desses excedentes para pagamentos extras superfaturam o custo dos bens fornecidos e dos serviços prestados às prefeituras.

4.4 Efeito da *Dummy* de Reeleição nos municípios nordestinos nos anos de 2006 e 2010

Nas regressões estimadas para a região Nordeste ficou provado que a variável *Dummy* inserida no modelo para Reeleição mostrou-se significativa, isso significa que a reeleição também é uma variável explicativa no modelo e afeta positivamente o IFGF. Os resultados apresentados para a *Dummy* no ano de 2006 foi de 0,012411, e para o ano de 2010 houve um aumento dos parâmetros, para 0,0196811.

Esse efeito da reeleição pode ter duas razões: os prefeitos eleitos podem associar o fato de terem sido reeleitos por uma visão retrospectiva por parte do eleitorado e, portanto, terem sido premiados com uma permanência no poder, assim como podem enxergar a reeleição como um voto de confiança dos eleitores e se sentirem obrigados a manter, senão melhorar, os efeitos da sua gestão.

As eleições não se mostram válidas como um exercício de *accountability* democrática nessa região, isto porque os políticos, além de direcionarem as políticas públicas na direção das preferências dos eleitores na tentativa de atrair votos, ainda seguem uma tendência de manipulação, de uso estratégico da imperfeição e da assimetria da informação, pois têm nítida vantagem informacional sobre os eleitores, e sabem que cidadãos informados podem representar um limitador da autonomia de suas ações (HOROCHOVSKI, 2008).

5 Considerações finais

Esse artigo teve como propósito fundamental prover evidências de que o desenvolvimento municipal afeta a decisão de alocação dos recursos disponíveis das prefeituras ao longo do tempo na região nordeste.

Adicionalmente, os testes realizados procuraram prover resultados que permitissem avaliar como as eleições influenciam a forma pela qual as prefeituras dos municípios nordestino alocam seus recursos disponíveis.

Os resultados indicam que o desenvolvimento municipal afeta a máquina pública, pois níveis elevados de saúde e de educação aumentam a produtividade do servidor público. A educação possui ainda outras características que afetam diversas áreas do desenvolvimento humano, pois pode contribuir para uma melhor distribuição de renda nacional agregada entre as pessoas.

De igual maneira, o comércio, o emprego, a renda e a industrialização afetam o desenvolvimento humano, pois aumentam os níveis de emprego e geram

incremento na renda; dessa maneira, o poder público pode reter mais impostos para aplicar em bens públicos, assim como os próprios trabalhadores podem converter sua renda excedente em qualidade de vida. Podem fornecer-se melhorias que o poder público não é capaz de oferecer, como, por exemplo, investimentos específicos em educação e em saúde.

Uma das possíveis razões para que algumas cidades possuam níveis muito baixos de IFGF é que haja a ocorrência de “regimes autoritários subnacionais” nos municípios nordestino. Essa autonomia associada à ausência de participação popular em fiscalizações periódicas (*accountability* societal) cria um cenário em que faltam condições mínimas para uma democracia política efetiva.

O que acontece, aparentemente, é que a população nordestina acredita que a única maneira de participação política possível seja a partir do voto, vale dizer, a única modalidade de *accountability*, vertical ou não, que pode ser exercida pelos cidadãos comuns.

Essa pesquisa não esgota o assunto, pelo contrário, suscita novos debates na sociedade brasileira que vive um momento de transformação na gestão e na transparência pública, nesse sentido, sugere-se para futuras pesquisas a análise para outras regiões do Brasil, bem como uma comparação entre elas.

Fiscal management, development and municipal election: an analysis of the northeast regiona from 2006 to 2010

Abstract

This paper have to determine whether there is a relationship between the level of development and the quality of fiscal management in the cities of the Northeast region, and verify that the population use their voting power to award or reject the management re-electing mayors. The methodology used an econometric model where, through a multiple regression were listed Índice Firjan de Gestão Fiscal - IFGF, de Desenvolvimento Municipal – IFDM 2006 to 2010, in addition to the dummy Reelection. Secondary data were obtained at the site of the Federation of Industries of the State of Rio de Janeiro (Firjan). It was found that there is a positive relationship between quality of public administration and municipal levels of development and the northeastern voters tend to trust a second term to a mayor who promoted improvement in municipal development levels.

Keywords: municipal development; fiscal management; re-election.

Gestión fiscal, desarrollo y elección municipal: un análisis de la región Nordeste de 2006 a 2010

Resumen

Este artículo tiene como objetivo verificar se hay una relación entre el nivel de desarrollo y la calidad de la gestión fiscal en los municipios de la región nordeste, además de verificar si la población usa su poder de voto para premiar o rechazar esa gestión reeligiendo los alcaldes. Como metodología se utilizó un modelo econométrico donde, por medio de una regresión múltiple, fueron relacionados los índices Firjan de gestión social –IFGF, de desarrollo municipal – IFDM de 2006 a 2010, además de la dummy de reelección. Los datos secundarios fueron obtenidos de la Federación de las Industrias del Estado de Rio de Janeiro (Firjan). Se constató que hay relaciones positivas entre calidad de gestión pública, y los niveles de desarrollo municipal, y que los electores nordestinos, tienden a confiar en un segundo mandato a un alcalde que prometió mejoras en los niveles de desarrollo del municipio.

Palabras clave: Desarrollo municipal. La gestión fiscal. Reelección.

Notas

¹ O termo *Accountability* refere-se à expressão responsabilidade com ética e remete à obrigação e à transparência de membros de um órgão administrativo ou representativo de prestar contas a instâncias controladoras ou a seus representados.

² Outros autores nomeiam esse modelo de *Accountability* como eleitoral ou política.

Referências Bibliográficas

ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO; Maria Rita. Finanças Públicas, Democracia e *Accountability*. In: BIDERMAN, C; ARVATE, P (Org.). *Economia do setor público no Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004, p. 75-102.

ALBUQUERQUE João Henrique Medeiros de et al., Um estudo sob a óptica da teoria do agenciamento sobre a *accountability* e a relação Estado-sociedade. In: CONGRESSO USP DE CONTROLADORIA E CONTABILIDADE. São Paulo. *Anais...* São Paulo: 2007. Disponível em: <<http://www.congressousp.fipecafi.org/artigos72007/660.pdf>>. Acesso em: 12 fev. 2015.

ARATO, A. Representação e soberania popular e *accountability*. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, São Paulo, Cedec, n. 55/56, p. 85-103, 2002.

BECKER, G. Human. *Capital – a theoretical and empirical analysis, with special reference to Education*. NBER, n. 80, 1964.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Instituições, bom estado e Reforma da Gestão Pública. In: BIDERMAN, C.; ARVATE, P. (Org.). *Economia do setor público no Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004, p. 4-15.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. O Conceito Histórico de Desenvolvimento Econômico. *Texto para discussão da Escola de Economia de São Paulo da FGV*, 157. São Paulo, n. 157, 2006. Disponível em: <<https://www.bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/1973/TD157.pdf>>. Acesso em: 27 fev. 2016.

CAMPOS, Ana Maria. *Accountability: Quando poderemos traduzi-la para o português?* *Revista da Administração Pública*. Rio de Janeiro: FGV, fev./abr. 1990.

FLEURY, Sonia. Reforma del Estado. *Revista de Administração Pública*, São Paulo, v. 35, n. 5, p. 7-48, 2001. Disponível em: <<http://app.ebape.fgv.br/comum/arq/ACF1178.pdf>>. Acesso em: 15 mar. 2016.

GIAMBIAGI, Fabio; ALÉM, Ana Claudia. *Finanças públicas: teoria e prática no Brasil*. 3. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

HOROCHOVSKI, Rodrigo Rossi. *Accountability e seus mecanismos: um balanço teórico*. In: ENCONTRO DA ABCP, 6, 2008, Campinas. *Anais...* Campinas: 2008.

LUQUE, Carlos Antônio; SILVA, Vera Martins da. A Lei de Responsabilidade na Gestão Fiscal: Combatendo Falhas de Governo à Brasileira. *Revista de Economia Política*. São Paulo, v. 24, n. 3, p. 404-421, 2004. Disponível em: <<http://www.rep.org.br/pdf/95-6.pdf>>. Acesso em: 12 fev. 2016.

O'DONNELL, Guillermo. *Accountability* horizontal e as novas poliarquias. *Lua nova*. São Paulo, n. 44, p. 27-54, 1998. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451998000200003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 12 fev. 2016.

PEREIRA, José Matias. *Finanças Públicas: a política orçamentária no Brasil*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

SAMPAIO, Armando Vaz. Retorno de Escolaridade no Brasil e no Paraná em 2004. In: ENCONTRO DE ECONOMIA PARANAENSE, 5, 2007, Curitiba. *Anais...* Curitiba: 2007 Disponível em: <http://www.ecopar.ufpr.br/artigos/a7_016.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2015.

SEN, Amartya. O Desenvolvimento como Expansão de Capacidades. *Lua Nova*. São Paulo, n. 28-29, p. 313-334, 1993. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-64451993000100016&script=sci_arttext>. Acesso em: 20 mar. 2016.

SIMONSEN, Mario Henrique; CYSNE, Rubens Penha. *Macroeconomia*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

SISTEMA FIRJAN – Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro. *Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal – Ano Base 2010*. Rio de Janeiro, 2012.

SISTEMA FIRJAN – Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro. *Índice Firjan de Gestão Fiscal – Ano Base 2010*. Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: <http://www.firjan.org.br/IFGF/download/IFGF_2010.pdf>. Acesso em: 2 out. 2016.

TCU – Tribunal de Contas da União. *Relatório de Atividades do TCU 2º Trimestre de 1999*. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/ead/>>. Acesso em: 15 mar. 2016.

VASCONCELLOS, Marco Antonio; LOPES, Luiz Martins. *Manual de macroeconomia: nível básico e intermediário*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

VIEIRA, Jorge Blaskoviski. Estado, Sociedade Civil e Accountability. *Ensaio FEE*. Porto Alegre, v. 26, n. 1, p. 605-626, 2005. Disponível em: <<http://revistas.fee.tche.br/index.php/ensaios/article/view/2095/2477>>. Acesso em: 10 mar. 2016.

VIGNOLI, Francisco Humberto. Legislação e execução orçamentária. In: BIDERMAN, C.; ARVATE, P. (Org.). *Economia do setor público no Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004, p. 365-381.