

Outsiders na política melhoram a gestão municipal?

Henrique Augusto Campos Fernandez Hott *

Vitor Estrada de Oliveira †

Naercio Aquino Menezes Filho ‡

Bruno Kawaoka Komatsu §

Resumo

Apesar da crescente discussão a respeito da conquista de protagonismo dos candidatos de “fora do sistema político” ao redor do mundo, a literatura especializada ainda carece de análises sobre do impacto que a eleição desses políticos *outsiders* causa na condução da administração pública e nas políticas públicas, principalmente na esfera local. Assim, o objetivo deste trabalho é justamente preencher tais lacunas, analisando quais são as diferenças entre os municípios brasileiros que elegem prefeitos *outsiders* e aqueles que elegem políticos tradicionais no que tange à condução da máquina pública, as despesas do município e indicadores de educação e saúde. Utilizando o desenho de regressão descontínua em eleições acirradas, encontra-se que os municípios administrados por *full outsiders* entre 2009 e 2012 obtiveram melhores desempenhos tanto no gerenciamento da administração local quanto no IDEB dos anos finais. Esse resultado educacional parece ser explicado tanto por uma nota maior na Prova Brasil como pela evolução das taxas de aprovação dos alunos nesses municípios.

Palavras-chave: *outsiders*, eleições municipais, gestão pública, educação básica

Abstract

Besides the growing discussion about the protagonism conquest of candidates from “outside of the political system” around the world, the specialized literature still lacks analysis about the impact the election of these outsiders on the conduction of public administration and on public polices, mainly on the local sphere. Thus, the purpose of this paper is just to fill such gaps, analyzing the differences between the Brazilian municipalities that elect outsiders as mayors and those who elect traditional politicians in what concerns to the conduction of the local government, municipality expenditure and indicators of education and health. Using the regression discontinuity design in close elections, we find that municipalities administered by outsiders between 2009 and 2012 achieved better performances both in the management of the local administration and in the IDEB of the final years. This educational result seems to be explained both by a higher grade in Prova Brasil and by the higher evolution of student approval rates in these municipalities.

Key words: outsiders, municipal elections, public administration, education

Área 5 - Economia do Setor Público

Classificação JEL - D72, H83, I21

*Escola de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo - Brasil (FEA-USP). E-mail: hhott@usp.br

†Insper Instituto de Ensino e Pesquisa (INSPER). E-mail: vitoreo@insper.edu.br

‡Insper Instituto de Ensino e Pesquisa (INSPER). E-mail: naercioamf@insper.edu.br

§Insper Instituto de Ensino e Pesquisa (INSPER). E-mail: brunokk@insper.edu.br

1 Introdução

Os últimos anos têm testemunhado um movimento nas democracias ocidentais que vem chamando a atenção: a ascensão de *outsiders* na política. Conforme Richards (2017), tal fenômeno toma sua forma atual a partir da ascensão do UKIP (*UK Independence Party*) no Reino Unido, que em 2014 tornou-se o maior partido britânico no parlamento europeu, sendo esta a primeira vez desde 1906 que um partido que não o Trabalhista ou o Conservador recebeu mais votos em uma eleição nacional (FORD; GOODWIN, 2014). Ainda na Europa, em 2015 houve a ascensão do Syriza na Grécia, da Frente Nacional na França e o estrondoso crescimento do SNP (*Scottish National Party*) na *house of commons* britânica. Nos Estados Unidos, os *outsiders* ganharam um destaque nunca antes visto com a eleição presidencial de 2016, que sagrou Donald Trump como vencedor. Como sugere Richards (2017), a ascensão dos *outsiders* está ligada ao sentimento de repúdio à elite política tradicional por parte daqueles que foram “deixados para trás” por ela.

No caso brasileiro, Neto (2016) aponta para o radical descrédito da classe política, cenário que vem se agravando desde 2014 diante dos inúmeros casos de corrupção investigados pela operação Lava Jato, seguidos da prisão de vários membros da elite política. De acordo com o estudo da organização GfK Verein (VEREIN, 2016), apenas 6% dos brasileiros confiam na classe política, sendo que os brasileiros são isolados os que menos confiam nos prefeitos, com apenas 10% de confiança entre os entrevistados. O eleitorado, ao invés de tentar pressionar por uma mudança no comportamento dessa elite política, encontrou uma forma mais efetiva de se fazer ouvir: eleger candidatos fora do *mainstream*. Nas eleições municipais de 2016 dois *outsiders* se destacaram ao vencerem o pleito: João Dória do PSDB em São Paulo, a cidade mais populosa da América Latina, e Alexandre Kalil do PHS em Belo Horizonte, sexta cidade mais populosa do Brasil.

Muito do discurso dos *outsiders* traz consigo o apelo por eficiência e melhora da qualidade da gestão, resultados que seriam mais plausíveis de serem alcançados se eleito alguém de “fora do sistema”. Diante da popularização dos *outsiders* e dessa retórica de superação da ineficiência administrativa do Estado, surge um questionamento importante: qual o impacto que a eleição de um *outsider* exerce sobre a qualidade da administração local e, conseqüentemente, sobre a qualidade dos serviços providos? A literatura acerca dos *outsiders* é vasta e vem ganhando importância, entretanto tem-se ignorado os *outsiders* em governos locais, bem como os efeitos de política pública de um *outsider* eleito. Responder esses questionamentos e preencher tais lacunas são os objetivos deste trabalho.

Para isso, o presente estudo toma como base os prefeitos eleitos em 2008 e suas respectivas gestões. Seguindo a tradição de Kenney (1998), definimos como *outsider* aquele candidato que não havia concorrido a nenhum cargo eletivo desde 1994. Como *proxy* da qualidade da gestão municipal é utilizado o Índice de Qualidade Institucional Municipal (IQIM). Elaborado em 2003 pelo Consórcio Monitor/Boucintas e Campos a pedido do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, o indicador foi atualizado para os 5565 municípios brasileiros para os anos de 2009 e 2012 por Oliveira, Menezes-Filho e Komatsu (2018). Já para aferir o desempenho das redes de ensino municipais durante a gestão 2009-2012, é utilizado o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), principal medida da qualidade da educação básica no país. Para avaliar os indicadores de saúde serão utilizados dados do Sistema de Informação sobre Nascidos Vivos (SINASC).

No entanto, municípios que elegem *outsiders* podem ser muito dissimilares em relação aos que não o fazem, de modo que a comparação entre estes dois tipos de municípios pode levar a estimativas viesadas dos efeitos causais da mudança. Municípios cujos eleitores decidiram por perpetrar tal mudança podem vir de gestões ruins que a suscitaram, de modo que a mudança por si só possa motivar uma melhora nos indicadores. Para lidar com esse viés e identificar o impacto causal de um *outsider* eleito sobre a qualidade da gestão e a provisão de serviços públicos, é utilizado o desenho da regressão descontínua (*Regression Discontinuity Design* - RDD) sobre disputas eleitorais acirradas (*close elections*), em que a fonte de variação exógena é a experiência do prefeito eleito. O impacto da eleição de um prefeito novato sobre as variáveis de resultado relevantes é mensurado ao compararmos tais resultados em municípios em que um candidato *outsider* perde por uma pequena margem de votos em comparação com o caso em que vence por uma

pequena margem. A hipótese de identificação básica é que a vitória ou não de um *outsider* é aleatoriamente definida nos casos de eleições disputadas, isto é, em torno do limiar que define tratados e controles a designação ao tratamento é aleatória. O ponto é, que nestas situações, um voto marginal poderia ter ido para ambos os candidatos, tornando a vitória em si um evento aleatório. Tal hipótese é testada para dar suporte ao uso do método.

Por se tratar do primeiro estudo que aborda essa questão, as evidências aqui encontradas servem como orientação para uma investigação futura mais aprofundada desta temática. Os resultados obtidos apontam que a inexperiência política dos prefeitos *outsiders* não comprometeu a condução da administração local, sendo que os *full outsiders* são mais eficientes quando considerada a capacidade de gerenciamento dos municípios, uma das três esferas medidas pelo IQIM. Além disso, para os anos finais do ensino fundamental, a eleição de um prefeito *full outsider* implicou em uma melhor performance no IDEB, tanto por uma melhora na nota da Prova Brasil como por uma evolução da taxa de aprovação de seus alunos.

Após uma breve revisão da literatura a respeito do fenômeno dos *outsiders* na política, realizada na Seção 2, serão apresentados os dados utilizados na Seção 3, a estratégia empírica empregada na Seção 4 e os resultados encontrados na Seção 5. Por fim, considerações finais do trabalho serão relatadas na Seção 6.

2 Revisão Bibliográfica

O ponto de partida, e também a primeira barreira enfrentada, ao se estudar os *outsiders* na política é a definição do termo. Linz e Valenzuela (1994) os definem como “*candidates not identified with or supported by any political party, sometimes without any governmental or even political experience, on the basis of a populist appeal often based on hostility to parties and “politicians”*” (LINZ; VALENZUELA, 1994, p. 26). Tal definição traz consigo problemas de operacionalização em um trabalho empírico, uma vez que torna necessário avaliar se o candidato tem viés populista ou antiestablishment para defini-lo como *outsider*. O mesmo tipo de problema surge com o “*anti-political-establishment actor*” proposto por Schedler (1996)¹, embora este já distinga o termo do populismo. Uma definição mais clara do termo surge com Kenney (1998) que se propõe a dissociar o chamado *outsider* do *anti-establishment*², definindo este como aquele que rejeita a política partidária convencional, ao passo que o primeiro se refere a políticos “*who have become politically prominent from outside of the national party system*” (KENNEY, 1998, p. 59). Como exemplo de *anti-establishment*, Kenney (1998) destaca dois presidentes latino-americanos: Alberto Fujimori (Peru) e Fernando Collor de Melo (Brasil), sendo que apenas o primeiro deles pode ser considerado também um *outsider* – o que não ocorre na definição de Linz e Valenzuela (1994) e de Schedler (1996). No presente trabalho, seguindo a tradição de Kenney (1998), um candidato é considerado *outsider* caso nunca tenha concorrido a nenhum cargo eletivo. Além disso, serão considerados *full outsiders* àqueles que, além de nunca terem concorrido, não tenham completado dois anos de filiação partidária³

A despeito de haverem *outsiders* antes dessa primeira onda⁴, Schedler (1996) identifica o ano de 1989 como o central para o advento da retórica *anti-establishment* em diversas democracias ao redor do mundo. Na Europa há a ascensão da Frente Nacional de Jean Marie Le Pen na França (1988), o crescimento do Partido da Liberdade sob a liderança de Jörg Haider na Áustria (1989), Tyminsky na Polônia (1990), a Liga Norte na Itália (1991) e o repentino surgimento da Forza Itália de Silvio Berlusconi apenas dois meses antes da sua vitória em 1994. Na América Latina o movimento pode ser identificado com a eleição de Fernando Collor de Mello no Brasil (1989), Aristide no Haiti (1990-91), Alberto Fujimori no Peru (1990) e Rafael Caldera na Venezuela (1993). Por fim, na América do Norte o movimento *anti-establishment* teve voz nas

¹ Schedler (1996) apresenta uma completa taxonomia composta de mais de dez termos que já foram utilizados pela literatura do tema para descrever os políticos *anti-establishment*.

² Kenney (1998) se refere a políticos “*anti-party*”, mas aqui será mantido o termo *anti-establishment* para manter um padrão na nomenclatura dos políticos antissistema.

³ Uma tentativa de categorizar diferentes graus de “*outsidership*” foi proposta anteriormente por Carreras (2012).

⁴ Sobretudo presidentes militares como Paul von Hindenburg na Alemanha (1925), Eurico Dutra no Brasil (1946), Dwight Eisenhower nos EUA (1953) e António Eanes em Portugal (1976).

candidaturas presidenciais de Preston Manning com o Partido Reformista do Canadá (1988) e Ross Perot nos EUA (1992) (LINZ; VALENZUELA, 1994; SCHEDLER, 1996).

Após essa onda inicial que marcou o surgimento de partidos *anti-establishment*, outro fenômeno tem chamado a atenção nas democracias ocidentais ultimamente: a ascensão de *outsiders* na política. Richards (2017) aponta que tal fenômeno passa a se configurar nos moldes atuais a partir do protagonismo que o UKIP (*UK Independence Party*) conquista no Reino Unido em 2014. O partido se torna o primeiro, desde 1906, a desbancar os tradicionais partidos Trabalhista e Conservador na eleição nacional (FORD; GOODWIN, 2014). No continente europeu, outro sinal dessa nova onda é visto com o fortalecimento do grego Syriza, do escocês SNP (*Scottish National Party*) em 2015 e a eleição do comediante Volodymyr Zelenskiy para presidente da Ucrânia em 2019. Já nos Estados Unidos, a eleição de Donald Trump à Casa Branca em 2016 fez com que a ascensão dos *outsiders* entre no debate político definitivamente. E para além dos novatos que chegaram a de fato vencer seus pleitos, diversos outros exemplos ganharam destaque ao obterem votações expressivas ao redor do mundo, como Norbert Hofer pelo Partido da Liberdade na Áustria em 2016, Marine Le Pen pela Frente Nacional na França e Geert Wilders pelo Partido pela Liberdade da Holanda em 2017.

Em relação ao contexto brasileiro, Neto (2016) indica que o país passa por um momento de radical descrédito da classe política, cenário que vem se agravando desde 2014 diante dos inúmeros casos de corrupção deflagrados pela operação Lava Jato, seguidos da prisão de vários membros da elite política. De acordo com a pesquisa realizada pela organização GfK Verein (VEREIN, 2016), somente 6% dos brasileiros confiam na classe política, figurando o país na última colocação no ranking, ao lado de França e Espanha. Em particular, os brasileiros são isolados os que menos confiam nos prefeitos, com 10% de confiança entre os entrevistados. Não apenas os seguidos casos de corrupção, mas um cenário de severa crise econômica como o que acompanhou o segundo mandato do governo Dilma pode contribuir para a ascensão de *outsiders*, uma vez que o eleitorado pune partidos incumbentes associados à crise (BENTON, 2005).

Em resposta a essa indignação e falta de confiança, o eleitorado parece estar encontrando uma maneira mais efetiva de punir a elite política: elegendo candidatos fora do *mainstream*. Nas eleições municipais de 2016 dois *outsiders* se destacaram ao vencerem o pleito: João Dória do PSDB em São Paulo, a cidade mais populosa da América Latina, e Alexandre Kalil do PHS em Belo Horizonte, sexta cidade mais populosa do Brasil. O primeiro venceu o pleito em primeiro turno, algo que não ocorria desde 1992 no município de São Paulo, e ascendeu na política com um discurso de *outsider*, se apresentando como um gestor com grande experiência administrativa, capaz de superar a ineficiência e a corrupção que caracterizaria a gestão feita por políticos. O segundo ganhou fama como um competente dirigente esportivo. E esse sucesso eleitoral dos *outsiders* teve uma guinada ainda mais significativa com o grande movimento de renovação política ocorrido nas eleições gerais de 2018⁵.

Na prática, existem certas vantagens e desvantagens de um candidato se apresentar como um *outsider*. Por um lado, a degradação da classe política e sua consequente perda de credibilidade junto ao eleitorado fortalece os candidatos “*anti-establishment*”, tornando em virtude eleitoral o fato de um candidato se lançar como *outsider*⁶. Por não estar preso a conchavos com elites políticas, o *outsider* teria maior liberdade de ação, podendo buscar maior eficiência e transparência na administração pública. Por outro lado, *outsiders* podem enfrentar certo isolamento político se não possuírem relações próximas a políticos mandatários de alguma esfera superior de poder. Além disso, a falta de experiência para governar com políticos e partidos pode comprometer a sua gestão.

Em suma, a discussão a respeito dos *outsiders* na política é vasta e tem ganhado importância recentemente. Entretanto, ela tem se limitado a analisar os *outsiders* que atuam na esfera mais alta do poder

⁵ Apenas 8 das 54 vagas em disputa no senado serão ocupadas por candidatos que tentaram a reeleição – renovação de mais de 85%. Já na Câmara dos Deputados, pela primeira vez em duas décadas a taxa de reeleição de deputados ficou abaixo de 50%.

⁶ Existe uma vasta literatura que aponta que características pessoais dos candidatos como gênero (MCDERMOTT, 1997), raça (MCDERMOTT, 1998), religião (MCDERMOTT, 2007), aparência (TODOROV et al., 2005; LENZ; LAWSON, 2011; BERGGREN; JORDAHL; POUTVAARA, 2017) e ocupação (MCDERMOTT, 2005; MECHTEL, 2014) são importantes na hora do eleitor decidir seu voto.

executivo: a presidência da República. Assim sendo, a literatura carece de uma maior análise dos outsiders em governos locais. Além disso, também se faz necessário desenvolver o debate no sentido de abordar quais os efeitos práticos, em políticas públicas, da eleição de *outsiders*. Portanto, o presente trabalho pretende preencher tais lacunas, se propondo a investigar os efeitos da eleição de prefeitos outsiders tanto na condução da máquina pública, quanto na provisão de serviços básicos, mais especificamente, na educação.

3 Descrição dos dados

A base de dados utilizada neste trabalho é formada basicamente pela combinação de dados eleitorais, de despesa, saúde, educação e municipais. Esta seção se reserva a apresentar estas cinco fontes de dados e a descrever a amostra final empregada em nosso estudo. [www](#)

3.1 Dados eleitorais e de filiação

O calendário eleitoral brasileiro estipula que as eleições municipais, em que se elegem prefeitos e vereadores, ocorram a cada quatro anos. No meio deste período ocorrem as eleições de âmbito estadual e federal, nas quais são eleitos governadores, deputados estaduais e federais, senadores e o presidente da república para mandatos também de quatro anos⁷. Assim, a cada dois anos a população é convocada às urnas para eleger seus representantes.

Como este trabalho visa compreender a eleição de candidatos *outsiders* ao sistema político para o cargo de prefeito em 2008, são utilizados os dados das eleições de 1994, 1998, 2000, 2002, 2004 e 2006 a fim de recuperar o histórico dos candidatos a prefeito nas eleições de 2008⁸. São considerados *outsiders* aqueles candidatos que não apresentam registro de candidatura para nenhum cargo eletivo desde 1994, tendo seu título eleitoral registrado em urna pela primeira vez como candidato a prefeito em 2008.

Entretanto, mesmo que nunca tenha se candidatado a um cargo eletivo é possível que um *outsider* já esteja militando na política há algum tempo, o que de certo modo o torna parte do sistema político tradicional. Com o objetivo de distinguir *outsiders* que apenas se filiaram recentemente daqueles que já estão em algum partido a mais tempo, utiliza-se dados de filiação partidária disponibilizados pelo FíliaWeb⁹. Por meio desta plataforma o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) informa o nome, a cidade e a data de registro de todos os filiados a um partido político no Brasil, tanto do presente como do passado. Assim, é possível identificar o tempo de filiação de cada *outsider*, de modo a definir como *full outsider* àqueles que ainda não tenham dois anos completos de filiação partidária.

Além do histórico dos candidatos, também são coletados pelo site do TSE¹⁰ as características dos candidatos a prefeito nas eleições de 2008, como o grau de instrução, a idade, o sexo, o valor declarado de seus bens, entre outros. Quanto ao espectro político dos partidos dos candidatos, estes são definidos com base nas definições encontradas nos trabalhos de Sakurai e Menezes-Filho (2008), Rodrigues (2009) e através de informações dos sites dos próprios partidos quando não encontrados nas referências. Estas características servirão como variáveis de controle para os testes de balanceamento descritos na seção 4.2.

3.2 Dados de despesa

Para identificar o impacto que a eleição de prefeitos *outsiders* têm sobre alguns dos principais componentes dos dispêndios dos municípios brasileiros são utilizados dados do FINBRA, obtidos junto ao

⁷ O mandato dos senadores é, na verdade, de oito anos. Porém, as eleições para o Senado ocorrem a cada quatro anos, renovando um terço e dois terços da Casa alternadamente.

⁸ Os dados das eleições de 1994 a 2002 se encontram incompletos no site do Tribunal Superior Eleitoral. Assim, apesar desta limitação, são utilizados os melhores dados disponíveis.

⁹ Disponíveis em: <http://filiaweb.tse.jus.br/filiaweb/> - acesso em 19/07/2019.

¹⁰ Disponíveis em: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/repositorio-de-dados-eleitorais-1/repositorio-de-dados-eleitorais/> - acesso em 17/07/2019.

Tesouro Nacional. As categorias analisadas são Administração Local, Educação, Saúde e Habitação. No componente de Administração estão inclusos, majoritariamente, gastos relativos a administração geral e financeira. Nos gastos em educação predominam os gastos com Ensino Fundamental, seguido à distância pelos dispêndios em Educação Infantil. As despesas em saúde incluem os gastos em atenção básica, assistência hospitalar e ambulatorial e vigilância sanitária. Por fim, nos gastos com habitação estão inclusos, além dos gastos com habitação urbana e rural, os dispêndios em infra-estrutura urbana. Cabe destacar que os valores utilizados estão em seu valor *per capita* para o ano de 2012 (último ano de mandato dos eleitos em 2008).

3.3 Dados educacionais

Quanto aos dados de desempenho do sistema de ensino, é utilizado aqui o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) municipal elaborado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), uma autarquia federal vinculada ao Ministério da Educação (MEC). A construção do IDEB se dá pela multiplicação simples de dois indicadores: o fluxo escolar retirado do Censo Escolar e as médias de desempenho na Prova Brasil. Por ser composto por dois indicadores de caráter censitário, o IDEB se tornou a principal medida da qualidade da Educação Básica, servindo como ferramenta de acompanhamento das metas de qualidade do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e de comparação entre diferentes sistemas de ensino dentro do país.

Visto que o presente estudo se dá no âmbito municipal, são utilizados apenas os resultados educacionais das redes sob incumbência dos municípios. Como os municípios ficam encarregados de oferecer a educação infantil e parte do ensino fundamental, a amostra de escolas se limita às escolas da rede municipal do ensino fundamental, as quais apresentam informações sobre o IDEB para os anos iniciais (5º ano) ou anos finais (9º ano).

Em relação ao período de análise dos dados educacionais, são considerados os dados do IDEB de 2009 e 2013 para avaliar a evolução da qualidade dos sistemas educacionais municipais em resposta à gestão dos prefeitos eleitos em 2008. Dado que a Prova Brasil é aplicada apenas em anos ímpares, consideramos os resultados do primeiro ano de mandato do prefeito eleito em 2008 e do primeiro ano do mandato seguinte.

3.4 Dados de Saúde

Apesar do gasto ser majoritariamente financiado pelo governo federal, os municípios são responsáveis por grande parte da decisão alocativa desses recursos. Para analisar o desempenho do sistema de saúde municipal serão utilizados dados do Sistema de Informação sobre Nascidos Vivos (SINASC). Este sistema, gerenciado conjuntamente pelo Ministério da Saúde e a Secretaria de Vigilância à Saúde, fornece diversas informações sobre a condição de saúde materno-infantil mediante a dados coletados a cada parto realizado nos hospitais ou outras instituições de saúde. Algumas variáveis relevantes para a análise aqui empreendida são as semanas de gestação e número de consultas pré-natal. Em particular, será avaliado o efeito da eleição de um *outsider* sobre o percentual de mulheres que fizeram sete ou mais consultas pré-natal e a fração de nascimentos não pré-maturos (mais de 37 semanas).

3.5 Dados Municipais

A quinta e última parte da nossa base de dados é constituída por informações a respeito dos municípios brasileiros. Além de diversas variáveis de controle que serão utilizadas nos testes de balanceamento apresentados na seção 4.2, incluímos também as variáveis de resultado que servem como *proxy* da qualidade da gestão municipal.

A fim de mensurar o desempenho dos prefeitos eleitos na condução da administração local, lança-se mão aqui do Índice de Qualidade Institucional Municipal (IQIM). Elaborado em 2003 pelo Consórcio Monitor/Boucintas e Campos a pedido do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, o indicador

foi atualizado para os 5565 municípios brasileiros para os anos de 2009 e 2012 por Oliveira, Menezes-Filho e Komatsu (2018). Neste indicador, são compreendidas três esferas da administração municipal: 1) o grau de participação da população na administração pública; 2) a saúde financeira do município; e 3) sua capacidade gerencial, no que diz respeito aos instrumentos de planejamento e gestão disponíveis ao gestor público.

Com a finalidade de captar a participação da população na administração pública local, o sub-índice “Grau de Participação” comporta cinco microíndices: número de Conselhos Existentes (CE), Instalados (CI), Paritários (CP), Deliberativos (CD) e Outros Tipos de Caráter (CO). Os conselhos são colegiados com a função de garantir maior transparência no processo decisório de políticas públicas, se valendo para tal da interação institucional entre a sociedade civil e o poder público local nos mais variados temas (IBGE, 2009). O microíndice CE abrange a existência de oito conselhos¹¹, atribuindo pontuação máxima aos municípios que possuem todos estes conselhos e mínima para o que não possuir nenhum. Para as demais possibilidades é utilizada a equação (2). Com o intuito de avaliar se os conselhos estão de fato atuando, o microíndice CI avalia quantos conselhos realizaram reuniões nos últimos 12 meses. Fazendo uso dos mesmos conselhos avaliados no CI, o CP considera quantos deles apresentam paridade na representação entre sociedade civil e membros do poder público local, ao passo que o CD avalia em quantos o poder decisório é compartilhado entre as partes. Por fim, o CO capta quantos conselhos tem caráter consultivo, normativo ou fiscalizador.

O sub-índice “Capacidade Financeira” tem como objetivo verificar a saúde financeira dos municípios, sendo composto por três microíndices de igual peso: Existência de Consórcios (EC), Participação da Dívida na Receita Corrente Líquida (PD) e Poupança Real *per capita* (PR). O microíndice EC confere pontuação máxima ao município que firmar consórcios intermunicipais em pelo menos três das seguintes nove áreas: Educação, Saúde, Emprego, Turismo, Cultura, Habitação, Transporte, Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano. Para captar a capacidade do município de quitar suas dívidas ao longo do tempo, o microíndice PD é calculado mediante a relação entre a dívida consolidada e as despesas correntes, líquidas das despesas de pessoal dos municípios. Neste caso, quanto menor o valor desse cálculo maior é o microíndice. Por fim, a PR é dada pela fórmula:

$$PR_{pc} = \frac{RO - OC - AB - AD - JED}{POP} \quad (1)$$

Em que PR_{pc} representa a poupança real *per capita*; RO a receita orçamentária; OC as operações de crédito; AB a alienação de bens; AD a amortização da dívida; JED os juros e encargos da dívida e POP a população total do município. A pontuação máxima desse indicador é conferida aos municípios que atinjam o teto da função distribuição apresentada pelos dados, o que no caso em questão reflete uma Poupança Real *per capita* maior ou igual a R\$3.000,00 (OLIVEIRA; MENEZES-FILHO; KOMATSU, 2018).

Os componentes do sub-índice “Capacidade Gerencial” são definidos de forma objetiva de acordo com a presença de instrumentos legais disponíveis à administração municipal. Dois dos quatro microíndices que o compõem estão ligados a uma importante fonte de receita dos municípios brasileiros: o IPTU (Imposto Predial e Territorial Urbano). Este recai sobre pessoas físicas ou jurídicas que possuem propriedade localizada na zona urbana do município, com montante estabelecido pela prefeitura com base no valor do imóvel tributado (valor venal). O primeiro microíndice relacionado ao IPTU diz respeito ao ano da lei que regula o imposto para os municípios que cobram o mesmo, enquanto que o segundo leva em consideração a presença de fatores que auxiliam a sua cobrança. Os outros dois microíndices se referem a existência dos principais instrumentos que auxiliam a administração municipal: instrumentos de gestão urbana e planejamento. Para o microíndice “Instrumentos de Gestão” são consideradas a presença dos cinco instrumentos de gestão dos municípios: Lei de zoneamento e ocupação do solo, Código de obras, Lei de Parcelamento do Solo, Código de Posturas e Lei de Contribuição de melhoria. Para o microíndice “Instrumentos de

¹¹ Conselho Municipal de Política Urbana, Desenvolvimento Urbano, da Cidade ou similar; Conselho Municipal de Cultura; Conselho Municipal de Transporte; Conselho Municipal de Segurança Pública; Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente; Conselho Municipal de Direitos do Idoso; Conselho Municipal de Direitos da Pessoa com Deficiência e Conselho Municipal de Meio Ambiente. Para uma análise individual sobre as funções de cada conselho ver (IBGE, 2009).

Tabela 1 – Composição do índice de qualidade institucional

Índice	Sub-índices	Microíndices		Fonte
IQIM (100%)	Grau de participação (33,33%)	Existência de conselhos	4,00%	IBGE
		Conselhos instalados	4,00%	IBGE
		Conselhos paritários	7,16%	IBGE
		Conselhos deliberativos	7,16%	IBGE
		Outros tipos de caráter	11,00%	IBGE
	Capacidade financeira (33,33%)	Existência de consórcios	11,11%	IBGE
		Receita corrente X Dívida	11,11%	STN
		Poupança real <i>per capita</i>	11,11%	STN
		IPTU ano da lei	8,33%	IBGE
	Capacidade gerencial (33,33%)	IPTU cadastro imobiliário	8,33%	IBGE
		Instrumentos de gestão	8,33%	IBGE
		Instrumentos de planejamento	8,33%	IBGE

Fonte: Adaptado de Duarte, Drumond e Soares (2018).

Planejamento” é considerada a presença de Plano Diretor no município¹².

Com peso igual na composição do índice, cada esfera é representada por um sub-índice, que por sua vez, é composto por microíndices, como fica elucidado na 1.

A escala de pontuação do IQIM varia de 1 a 6, de modo que quanto mais próximo de 1, pior é a qualidade institucional de um município e quanto mais próximo de 6, melhor ela é. Esta pontuação é dada pela seguinte equação:

$$MI_i = \left[\frac{X_i - MinX}{MaxX - MinX} * 5 \right] + 1 \quad (2)$$

Em que MI_i é o valor de cada microíndice para o município i e X_i é o dado observado para aquele microíndice no município i . Na construção do microíndice leva-se em consideração o menor e o maior valor de X_i encontrados na amostra, realizando uma espécie de ponderação.

3.6 Seleção da amostra e estatísticas descritivas

Tendo sido apresentada a base de dados construída para este trabalho, é necessário detalhar os critérios impostos na seleção da amostra utilizada. Primeiramente, dentre os 5563 municípios que realizaram eleições para prefeito em 2008, retiramos da amostra aqueles que tiveram que convocar eleições suplementares antes da eleição regular seguinte. Isso se dá, porque uma das limitações da base de dados eleitorais é a falta da informação do cumprimento integral do mandato do candidato eleito. Ou seja, temos que assumir que o prefeito eleito em 2008 permanece no cargo até o final da sua gestão, em 2012. Assim, removemos da amostra 165 municípios que, por terem convocado eleições suplementares, sabemos que o prefeito eleito não completou os quatro anos de mandato.

Em seguida, mantemos em nossa amostra apenas os municípios em que o primeiro e o segundo lugar nas eleições para prefeito são divididos entre um candidato *outsider* e um político experiente. Ou seja, se o *outsider* é eleito, o segundo colocado será um político tradicional, e vice-versa. Essa é uma condição necessária para a aplicação do desenho de regressão descontínua no contexto de eleições acirradas, pois somente será possível construir a variável de atribuição do RDD quando observada essa oposição nas duas primeiras posições da disputa. Assim, após essa restrição imposta pela metodologia utilizada, encontram-se 1804 municípios em nossa base, cujos dois candidatos mais votados em 2008 foram um novato e um político tradicional. Destas, 465 são entre um *full outsider* e um político tradicional.

¹² Para uma análise mais detalhada desses componentes ver IBGE (2009) e Oliveira, Menezes-Filho e Komatsu (2018)

Tabela 2 – Estatísticas descritivas das variáveis de interesse

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
	Político Tradicional	obs	<i>Outsider</i>	obs	p-Valor
<i>Características dos prefeitos</i>					
Porcentagem de homens	.924	1014	.846	637	0
Idade	48.503	1014	45.367	637	0
Ensino fundamental	.115	1014	.133	637	.276
Ensino médio	.357	1014	.319	637	.11
Ensino superior	.411	1014	.46	637	.052
Valor dos bens	584580.57	1014	800379.43	637	.1
Despesa de campanha	88474.341	1014	142049.54	637	.232
Esquerda	.255	1014	.231	637	.258
Direita	.376	1014	.419	637	.079
Centro	.369	1014	.35	637	.44
<i>Características dos municípios</i>					
População	19486.374	1014	24180.024	637	.182
Renda <i>per capita</i>	9748.006	1014	9282.741	637	.397
Despesa orçamentária <i>per capita</i>	1508.787	1014	1499.448	637	.802
Receita de transferência <i>per capita</i>	1211.975	1014	1175.366	637	.305
Receita tributária <i>per capita</i>	85.232	1014	88.647	637	.551
Porcentagem de jovens	25.422	1014	25.477	637	.822
Porcentagem de idosos	8.531	1014	8.555	637	.847
Porcentagem de adultos alfabetizados	48.365	1014	48.151	637	.707
Porcentagem de adultos com ensino médio	15.343	1014	15.535	637	.479
Taxa de urbanização	62.187	1014	62.118	637	.948
Densidade populacional	47.121	1014	71.333	637	.106
Norte	.078	1014	.089	637	.405
Nordeste	.343	1014	.352	637	.726
Centroeste	.102	1014	.113	637	.462
Sudeste	.277	1014	.267	637	.65
Sul	.2	1014	.179	637	.287
<i>Variáveis de resultado</i>					
IQIM	3.403	1014	3.4	637	.925
Grau de Participação	1.998	1014	1.996	637	.964
Capacidade Financeira	3.884	1014	3.894	637	.843
Capacidade Gerencial	4.327	1014	4.309	637	.759
Despesas com Administração (<i>per capita</i>)	378.183	942	376.123	597	.922
Despesas com Educação (<i>per capita</i>)	674.051	942	682.053	597	.533
Despesas com Saúde (<i>per capita</i>)	506.147	942	511.312	597	.649
Despesas com Habitação (<i>per capita</i>)	13.605	942	8.095	597	.036
IDEB AI	4.931	897	4.886	560	.444
Nota AI	5.31	897	5.241	560	.174
Fluxo AI	.923	917	.926	572	.282
IDEB AF	3.731	572	3.782	348	.376
Nota AF	4.542	572	4.535	348	.867
Fluxo AF	.815	617	.826	391	.1
Percentual com visitas pré-natal	.64	1014	.632	637	.396
Percentual de não prematuros	.881	1014	.879	637	.497

Fonte: TSE; IBGE; FINBRA/STN; INEP; SINASC. Elaboração própria. As colunas (1) e (3) mostram as médias das variáveis de interesse para os prefeitos eleitos em 2008, considerando políticos tradicionais e *outsiders*, respectivamente; *obs* é o número de observações; *p-Valor* se refere à significância estatística da diferença entre médias.

Por fim, ao cruzar os municípios selecionados da base de dados eleitorais com as bases de dados descritas anteriormente, permanecem em nossa amostra final 1651 municipalidades, representando aproximadamente 30% dos pleitos de 2008. A fim de compreender melhor as características destes municípios, suas estatísticas descritivas estão dispostas nas Tabelas 2 e 3, a primeira para a amostra de eleições entre *outsiders* e políticos tradicionais, ao passo que a segunda se refere às eleições entre *full outsiders* e os políticos tradicionais.

Tabela 3 – Estatísticas descritivas das variáveis de interesse

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
	Político Tradicional	obs	<i>Full Outsider</i>	obs	p-Valor
<i>Características dos prefeitos</i>					
Porcentagem de homens	.915	260	.847	163	.029
Idade	48.558	260	43.613	163	0
Ensino fundamental	.115	260	.123	163	.821
Ensino médio	.369	260	.356	163	.781
Ensino superior	.415	260	.442	163	.595
Valor dos bens	631178.38	260	1042770.1	163	.236
Despesa de campanha	93611.194	260	302126.82	163	.223
Esquerda	.235	260	.264	163	.499
Direita	.385	260	.442	163	.246
Centro	.381	260	.294	163	.07
<i>Características dos municípios</i>					
População	20863.527	260	30805.988	163	.411
Renda <i>per capita</i>	8580.662	260	8051.609	163	.464
Despesa orçamentária <i>per capita</i>	1427.107	260	1486.216	163	.381
Receita de transferência <i>per capita</i>	1137.713	260	1183.586	163	.491
Receita tributária <i>per capita</i>	77.874	260	76.717	163	.901
Porcentagem de jovens	26.076	260	26.367	163	.545
Porcentagem de idosos	8.118	260	8.197	163	.735
Porcentagem de adultos alfabetizados	46.416	260	45.314	163	.302
Porcentagem de adultos com ensino médio	14.862	260	14.819	163	.935
Taxa de urbanização	60.801	260	62.398	163	.445
Densidade populacional	42.815	260	77.247	163	.342
Norte	.073	260	.104	163	.264
Nordeste	.419	260	.423	163	.934
Centroeste	.135	260	.16	163	.479
Sudeste	.242	260	.245	163	.943
Sul	.131	260	.067	163	.04
<i>Variáveis de resultado</i>					
IQIM	3.378	260	3.273	163	.125
Grau de Participação	1.985	260	1.976	163	.911
Capacidade Financeira	3.815	260	3.765	163	.611
Capacidade Gerencial	4.335	260	4.078	163	.021
Despesas com Administração (<i>per capita</i>)	340.84	243	425.857	148	.068
Despesas com Educação (<i>per capita</i>)	665.439	243	674.195	148	.724
Despesas com Saúde (<i>per capita</i>)	484.954	243	508.007	148	.299
Despesas com Habitação (<i>per capita</i>)	8.823	243	5.097	148	.19
IDEB AI	4.769	238	4.599	151	.122
Nota AI	5.191	238	5.007	151	.051
Fluxo AI	.914	244	.912	151	.775
IDEB AF	3.675	167	3.582	92	.389
Nota AF	4.53	167	4.394	92	.106
Fluxo AF	.806	184	.804	100	.832
Percentual com visitas pré-natal	.609	260	.599	163	.599
Percentual de não prematuros	.882	260	.878	163	.34

Fonte: TSE; IBGE; FINBRA/STN; INEP; SINASC. Elaboração própria. As colunas (1) e (3) mostram as médias das variáveis de interesse para os prefeitos eleitos em 2008, considerando políticos tradicionais e *full outsiders*, respectivamente; *obs* é o número de observações; *p-Valor* se refere à significância estatística da diferença entre médias.

Enquanto as colunas 1 e 2 apresentam as médias das variáveis de interesse e o número de observações dos municípios que elegeram um político tradicional em 2008, as colunas 3 e 4 apresentam as mesmas informações só que para os municípios em que o candidato *outsider* foi eleito. Quando considerados todos os pleitos em que um político experiente e um novato ocupam as duas primeiras colocações, percebe-se uma vantagem considerável no número de vitórias a favor do candidato experiente. Além disso, observa-se pelo p-Valor do teste de médias reportado na coluna 5, que os políticos tradicionais eleitos são mais velhos e predominantemente homens quando comparados aos novatos eleitos. No entanto, essas diferenças não comprometerão a análise proposta, pois como veremos na próxima seção, elas desaparecem quando consideramos apenas os municípios em que as eleições foram acirradas.

4 Estratégia Empírica

A fim de estimar o efeito da eleição de um novato ao cargo de prefeito na qualidade da gestão, despesa e nos indicadores de saúde e educacionais dos municípios brasileiros, é utilizada aqui a metodologia de regressão descontínua (RDD) em eleições acirradas. Esta seção detalha a estratégia de identificação do modelo de RDD empregado e apresenta evidências da adequação dessa metodologia ao trabalho.

4.1 Estratégia de Identificação

A estimação da diferença dos resultados educacionais de uma gestão municipal comandada por um político tradicional e de uma comandada por um outsider é certamente complexa. Provavelmente os resultados estimados sofreriam de problemas de endogeneidade, por conta da dificuldade da escolha das variáveis do modelo e de sua forma funcional por exemplo. No intuito de superar esses obstáculos, este trabalho emprega a metodologia de RDD, que será explicitada a seguir através do arcabouço de resultados potenciais proposto por Hahn, Todd e Klaauw (2001).

Assumindo $Y_{i,t}(1)$ como o resultado potencial do município i no período t se o prefeito for um *outsider* e $Y_{i,t}(0)$ se o prefeito for um político tradicional, o interesse aqui se dá pela estimação da diferença entre esses dois resultados potenciais, ou seja, $E[Y_{i,t}(1) - Y_{i,t}(0) | i \in \Omega]$. No entanto, para dado município i , só é possível observar um destes resultados em dado período de tempo, já que o prefeito eleito será ou *outsider* ou um político tradicional. Isto é, não há como saber quais seriam as políticas implementadas em um município que elegeu um prefeito novato na política se este já estivesse nela há algum tempo. Ao utilizar o desenho RD, entretanto, é possível contornar em partes esta dificuldade. Nele, assume-se que os municípios em que o candidato *outsider* venceu por uma margem de votos levemente superior a um candidato tradicional podem ser bons contrafactuais dos municípios em que ocorreu o contrário (um candidato tradicional ganhando por uma pequena margem de um candidato *outsider*). A próxima seção traz evidências empíricas de que essa comparação é válida, de que neste contexto de disputa acirrada as características municipais são semelhantes em diversos aspectos, sendo a experiência política do prefeito eleito o fator que os difere. O prefeito eleito ser novato ou não, é então assumido como um evento aleatório nestas corridas, possibilitando o entendimento dos resultados da sua gestão como causa deste evento, visto que as fontes de endogeneidade foram isoladas.

Assim, especificamos que o grupo de tratamento é composto por aqueles municípios em que o candidato novato é eleito por uma margem relativamente pequena de votos e o grupo de controle por aqueles em que é o candidato tradicional que vence por uma margem de votos levemente superior. O tamanho dessa margem de votos, chamada em RDD de janela de estimação, será definida a partir de um método de seleção ótimo proposto por Calonico, Cattaneo e Titiunik (2014).

A identificação do status do tratamento se dá pela variável $N_{i,t}$, que assume o valor $N_{i,t} = 1$ se o município se encontra no grupo de tratamento, e $N_{i,t} = 0$ caso ele se encontre no grupo de controle. Por sua vez, a variável $N_{i,t}$ é definida formalmente por:

$$N_{i,t} = 1[MV_{i,t} \geq 0] \quad (3)$$

Em que $MV_{i,t}$ corresponde à variável de atribuição do RDD, definida como a margem de vitória do candidato novato, e $1[\cdot]$ é a função indicadora. $MV_{i,t}$ é calculada como a porcentagem dos votos conquistados pelo candidato outsider menos a porcentagem dos votos obtidos pelo candidato tradicional. Vale ressaltar, que quando há segundo turno, são considerados os votos dos candidatos no mesmo. Têm-se, então, que ao cruzar o ponto de corte $MV_{i,t} = 0$, o valor da variável $N_{i,t}$ que indica o tratamento salta de 0 para 1, caracterizando o modelo de RDD *sharp*.

Ao contrário da variável de tratamento, no modelo RDD sharp a variável de resultado deve ser uma função contínua da variável de atribuição (HAHN; TODD; KLAUW, 2001), sendo definida como: $Y_{i,t} = N_{i,t}Y_{i,t}(1) + (1 - N_{i,t})Y_{i,t}(0)$. A partir dessa premissa, podemos definir o efeito local médio de eleger um novato na política (Local Average Treatment Effect - LATE) – restrito aos municípios em que houve eleições competitivas – pela seguinte equação:

$$\tau = \mathbb{E}[Y_{i,t}(1) - Y_{i,t}(0)|MV_{i,t} = 0] = \lim_{MV_{i,t} \downarrow 0} Y_{i,t} - \lim_{MV_{i,t} \uparrow 0} Y_{i,t} \quad (4)$$

Enquanto o primeiro termo à direita converge para o resultado esperado dos municípios que se encontram suficientemente próximos do ponto de corte $MV_{i,t} = 0$ e elegeram políticos tradicionais como prefeitos, o segundo termo converge para o resultado esperado daqueles municípios que elegeram *outsiders*. Dessa forma, τ representará justamente o efeito nos resultados municipais de se eleger um prefeito que nunca concorreu a uma eleição.

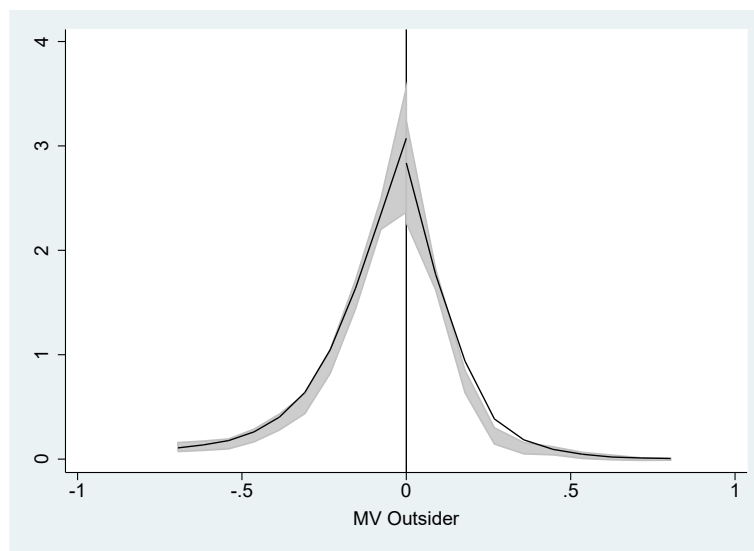
O método de estimação empregado aqui para calcular este efeito segue os passos propostos por Calonico, Cattaneo e Titiunik (2014). Para cada lado do ponto de corte ($MV_{i,t} = 0$) construímos de forma não-paramétrica um polinômio local de primeira ordem, ponderado por uma função kernel triangular, utilizando somente as observações que se encontram dentro da janela ótima selecionada através do método proposto pelos autores. Em seguida, estimamos a diferença entre o intercepto de ambas as retas e testamos se essa diferença é significativamente diferente de zero através de um método de inferência robusto que corrige possíveis vieses¹³.

4.2 Hipóteses de Identificação

Para identificar se o método RDD é apropriado para um determinado contexto, Lee e Lemieux (2010) indicam que duas hipóteses de identificação devem ser observadas. A primeira se refere à manipulação da variável de atribuição. Em desenhos RD, é necessário que os indivíduos da amostra não sejam capazes de manipular o seu score apresentado pela variável de atribuição, decidindo arbitrariamente se participariam do grupo de tratamento ou de controle. Como neste caso a variável de atribuição é a diferença do desempenho entre os dois primeiros colocados em uma eleição, teoricamente se faz improvável que os candidatos consigam manipular o seu score. De qualquer forma, é empregado aqui um teste formal para avaliar se há ou não descontinuidade na variável de atribuição no ponto de corte $MV_{i,t} = 0$. O resultado do teste desenvolvido por Cattaneo, Jansson e Ma (2018) pode ser observado através da Figura 1 para a amostra de municípios que se encontram dentro da janela de estimação ótima.

¹³ Apresentado formalmente em Calonico, Cattaneo e Titiunik (2014).

Figura 1 – Teste de manipulação da variável de atribuição



Nota: Esta figura mostra o teste de manipulação da variável de atribuição $MV_{i,t}$, considerando os municípios dentro da janela ótima calculada pelo método proposto por Calonico, Cattaneo e Titiunik (2014)

Por meio do teste, torna-se claro que não podemos rejeitar a hipótese nula de que a variável de atribuição é contínua no ponto de corte, com um p-Valor de 0,616. Deste modo, ao encontramos evidências de que os candidatos não conseguem determinar o seu resultado eleitoral, podemos afirmar que a primeira hipótese de identificação se sustenta neste trabalho.

A segunda hipótese, necessária para a correta adequação do modelo RDD, diz respeito à continuidade das características observáveis tanto dos municípios quanto dos candidatos no ponto de corte. Testar essa condição implica em analisar se antes do tratamento os grupos de controle e tratamento são semelhantes, fazendo com que o desenho RD se torne “tão bom quanto” a aleatorização. Além disso, estando as variáveis de controle balanceadas em torno do ponto de corte, permite-se interpretar que qualquer variação nas variáveis de resultado após o tratamento são consequência do mesmo.

No caso deste trabalho, procura-se aferir se os municípios que elegeram prefeitos novatos em eleições competitivas apresentavam características semelhantes daqueles que elegeram políticos tradicionais, para que se possa considerar um grupo como um bom contrafactual do outro. As Tabelas 4 e 5 apresentam os testes de balanceamento para os municípios que tiveram suas eleições definidas por apenas 7 pontos percentuais para eleições entre *outsiders* e tradicionais e *full outsiders* e tradicionais, respectivamente.

A partir da metodologia de estimação proposta por Calonico, Cattaneo e Titiunik (2014), observamos nas colunas 5 e 6 o p-Valor convencional e o robusto do teste de descontinuidade das variáveis de controle no ponto de corte. Ao contrário do primeiro, o p-Valor robusto considera a correção de viés do estimador e intervalos de confiança robustos propostos pelos autores. Se atentando então para a coluna 6, percebe-se que dentre todas as covariadas apenas uma apresentou descontinuidade no ponto de corte, não prejudicando a análise de que os grupos de municípios se encontram balanceados em relação às suas características no ano base. Além do mais, o teste não é sensível à alteração da janela escolhida¹⁴.

Tendo encontrado adequação da metodologia RDD ao presente trabalho, podemos depositar confiança nos resultados apresentados a seguir.

¹⁴ Os resultados se mantêm para janelas alternativas como a ótima, 0,09 e 0,05.

Tabela 4 – Teste de Balanceamento das Variáveis de Controle

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
	Político Tradicional	obs	<i>Outsider</i>	obs	p-Valor	p-Valor Robusto
Características dos prefeitos						
Porcentagem de homens	0.918	306	0.863	278	0.392	0.212
Idade	49.536	306	45.701	278	0.04	0.237
Ensino fundamental	0.134	306	0.144	278	0.292	0.175
Ensino médio	0.337	306	0.32	278	0.103	0.172
Ensino superior	0.422	306	0.45	278	0.437	0.581
Valor dos bens	459111.8	306	610767.4	278	0.659	0.388
Despesa de campanha	82279.14	306	99251.77	278	0.463	0.401
Esquerda	0.229	306	0.252	278	0.205	0.087
Direita	0.389	306	0.41	278	0.57	0.587
Centro	0.382	306	0.338	278	0.051	0.017
Características dos municípios						
População	18829.14	306	22232.34	278	0.36	0.273
Renda <i>per capita</i>	9717.08	306	9345.722	278	0.697	0.254
Despesa orçamentária <i>per capita</i>	1468.758	306	1456.552	278	0.043	0.252
Receita de transferência <i>per capita</i>	1172.336	306	1145.172	278	0.089	0.396
Receita tributária <i>per capita</i>	79.469	306	81.04	278	0.643	0.443
Porcentagem de jovens	25.311	306	25.354	278	0.133	0.168
Porcentagem de idosos	8.54	306	8.588	278	0.315	0.156
Porcentagem de adultos alfabetizados	48.36	306	48.432	278	0.953	0.686
Porcentagem de adultos com ensino médio	14.941	306	15.236	278	0.403	0.115
Taxa de urbanização	59.237	306	61.684	278	0.763	0.388
Densidade populacional	42.527	306	47.294	278	0.855	0.934
Norte	0.072	306	0.079	278	0.038	0.008
Nordeste	0.366	306	0.353	278	0.857	0.457
Centroeste	0.082	306	0.108	278	0.647	0.521
Sudeste	0.216	306	0.252	278	0.966	0.364
Sul	0.265	306	0.209	278	0.547	0.444

Fonte: TSE; IBGE; FINBRA/STN. Elaboração própria. As colunas de (1) a (4) mostram as estatísticas descritivas para os municípios que elegeram um político tradicional como prefeito e para os que elegeram um *outsider* em eleições acirradas, considerando $|MV_{i,t}| < 0.07$. As colunas (5) e (6) reportam o p-Valor convencional e robusto do teste de descontinuidade das variáveis de controle no ponto de corte $MV_{i,t} = 0$.

5 Resultados¹⁵

Nesta seção estão dispostos os resultados econométricos da estimação do efeito da eleição de um candidato *outsider* e um *full outsider* ao cargo de prefeito nas eleições de 2008. Primeiramente, investigamos o impacto da posse do prefeito *outsider* nos indicadores de gestão do município, a fim de identificar se os *outsiders* de fato propõem uma mudança na administração como costumam prometer em campanha. Em seguida, analisamos o efeito dos *outsiders* sobre as despesas municipais, bem como indicadores na área da educação e saúde.

A Tabela 6 apresenta os principais resultados para a avaliação da diferença na qualidade da gestão e resultados de política entre os prefeitos *outsiders* e os tradicionais. Para todas as variáveis de resultado é utilizada a janela ótima, calculada pelo método proposto por Calonico, Cattaneo e Titiunik (2014). Além disso, é utilizado um polinômio de primeiro grau, bem como as covariadas apresentadas na Tabela 4 são utilizadas como controle nas estimações. Por fim, são reportados tanto os coeficientes e erros padrão convencionais como os robustos.

Os resultados para qualidade da administração são apresentados no Painel A. Os resultados não indi-

¹⁵ Os resultados apresentados nessa seção estão apenas na sua especificação para a janela ótima e polinômio de primeiro grau. Porém, todas as estimativas aqui descritas são robustas para janelas 2% acima e 2% abaixo da janela ótima. Além disso, os resultados também foram testados para um polinômio de segunda ordem, sem que haja alteração nos resultados gerais. A opção por não incluir tais resultados se deve a indisponibilidade de espaço para tal.

Tabela 5 – Teste de Balanceamento das Variáveis de Controle

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
	Político Tradicional	obs	<i>Full Outsider</i>	obs	p-Valor	p-Valor Robusto
Características dos prefeitos						
Porcentagem de homens	0.918	73	0.894	66	0.211	0.262
Idade	49.781	73	44.621	66	0.397	0.62
Ensino fundamental	0.151	73	0.136	66	0.073	0.236
Ensino médio	0.356	73	0.288	66	0.243	0.748
Ensino superior	0.452	73	0.515	66	0.803	0.728
Valor dos bens	455133.52	73	586208.46	66	0.724	0.804
Despesa de campanha	75721.024	73	111689.93	66	0.964	0.589
Esquerda	0.205	73	0.303	66	0.295	0.025
Direita	0.397	73	0.409	66	0.72	0.673
Centro	0.397	73	0.288	66	0.612	0.174
Características dos municípios						
População	20261.123	73	18733.167	66	0.596	0.731
Renda <i>per capita</i>	9304.361	73	8279.892	66	0.846	0.259
Despesa orçamentária <i>per capita</i>	1349.551	73	1484.676	66	0.146	0.357
Receita de transferência <i>per capita</i>	1066.277	73	1151.922	66	0.611	0.46
Receita tributária <i>per capita</i>	69.987	73	71.409	66	0.831	0.761
Porcentagem de jovens	25.909	73	26.073	66	0.759	0.882
Porcentagem de idosos	7.985	73	8.173	66	0.432	0.353
Porcentagem de adultos alfabetizados	46.294	73	46.173	66	0.139	0.05
Porcentagem de adultos com ensino médio	14.415	73	15.178	66	0.067	0.04
Taxa de urbanização	60.539	73	64.594	66	0.285	0.085
Densidade populacional	36.184	73	31.285	66	0.32	0.536
Norte	0.041	73	0.076	66	0.3	0.466
Nordeste	0.466	73	0.455	66	0.558	0.304
Centroeste	0.137	73	0.152	66	0.153	0.155
Sudeste	0.219	73	0.212	66	0.473	0.367
Sul	0.137	73	0.106	66	0.522	0.317

Fonte: TSE; IBGE; FINBRA/STN. Elaboração própria. As colunas de (1) a (4) mostram as estatísticas descritivas para os municípios que elegeram um político tradicional como prefeito e para os que elegeram um *full outsider* em eleições acirradas, considerando $|MV_{i,t}| < 0.07$. As colunas (5) e (6) reportam o p-Valor convencional e robusto do teste de descontinuidade das variáveis de controle no ponto de corte $MV_{i,t} = 0$.

cam mudanças estatisticamente significativas na condução da administração municipal em decorrência da eleição de um político *outsider*, de modo que a inexperiência política não foi capaz de comprometer tais resultados. Entretanto, tão pouco fora observada uma melhora na qualidade da gestão, em desajuste com o discurso padrão de um *outsider*. A ausência de resultados estatisticamente significantes se mantém para os componentes de despesa (Painel B), indicadores educacionais (Painel C) e de saúde (Painel D). Cumpre destacar que, dado que a oferta de matrículas para os anos finais do ensino fundamental não é de exclusividade das redes municipais (sendo repartida principalmente com as redes estaduais), a amostra de municípios para os anos finais é menor do que a amostra para os anos iniciais.

Com o objetivo de refinar a definição de *outsider*, na Tabela 7 são apresentadas regressões similares às da Tabela 6, mas considerando eleições acirradas entre *full outsiders* e políticos tradicionais, lembrando que os *full outsiders* são aqueles *outsiders* que ainda não completaram dois anos de filiação partidária. No Painel A os resultados indicam que, apesar da experiência do político eleito não impactar o IQIM, a capacidade gerencial foi positivamente influenciada pela eleição de um prefeito *full outsider*. Assim, observa-se uma diferença considerável entre os *full outsiders* e os políticos tradicionais no que tange às iniciativas em relação os instrumentos legais que auxiliam o gerenciamento dos municípios¹⁶. O Painel B reporta os resultados relativos às despesas municipais que, assim como para os *outsiders*, não há indícios de que os gastos se alterem em decorrência da eleição de um *full outsider*. Por sua vez, no Painel C as estimativas de

¹⁶ Estimacões com os microíndices do IQIM apontam que os resultados estatisticamente significantes decorrem do impacto positivo da eleição de um *full outsider* sobre a presença de instrumentos de gestão e de planejamento. Tais resultados foram omitidos por falta de espaço.

Tabela 6 – O impacto da eleição de um prefeito *outsider*

	(1)	(2)	(3)	(4)
Painel A: Impacto sobre a qualidade da administração				
	<u>IQIM</u>	<u>G. Part.</u>	<u>Capac. Finan.</u>	<u>Capac. Geren.</u>
Convencional	0.025 (0.063)	0.076 (0.080)	-0.207 (0.137)	0.185 (0.115)
Robusto	0.022 (0.074)	0.092 (0.093)	-0.237 (0.157)	0.201 (0.136)
Observações	1034	1014	848	998
Janela	.15	.146	.112	.14
Painel B: Impacto sobre as despesas				
	<u>Pub. Adm.</u>	<u>Educação</u>	<u>Saúde</u>	<u>Habitação</u>
Convencional	-16.470 (54.581)	41.202 (29.645)	12.862 (19.644)	-30.259 (21.422)
Robusto	-24.427 (60.772)	46.464 (33.380)	8.838 (22.957)	-36.969 (25.303)
Observações	726	733	1043	876
Janela	.102	.104	.174	.128
Painel C: Impacto sobre indicadores educacionais				
	<u>IDEB AI</u>	<u>Nota AI</u>	<u>Fluxo AI</u>	
Convencional	0.044 (0.077)	0.068 (0.067)	-0.000 (0.006)	
Robusto	0.058 (0.089)	0.085 (0.076)	0.000 (0.008)	
Observações	868	932	826	
Janela	.15	.171	.135	
	<u>IDEB AF</u>	<u>Nota AF</u>	<u>Fluxo AF</u>	
Convencional	0.151 (0.107)	0.067 (0.096)	0.024 (0.015)	
Robusto	0.170 (0.123)	0.060 (0.109)	0.027 (0.018)	
Observações	503	434	513	
Janela	.133	.109	.139	
Painel D: Impacto sobre indicadores de saúde				
	<u>Pré-Natal</u>	<u>Não prematuro</u>		
Convencional	0.013 (0.017)	0.002 (0.006)		
Robusto	0.013 (0.020)	0.002 (0.007)		
Observações	937	962		
Janela	.126	.132		

Nota: Esta tabela apresenta os coeficientes estimados da diferença entre os prefeitos *outsiders* e os prefeitos experientes no que diz respeito às variáveis que indicam a qualidade da gestão municipal, despesas municipais por funções, indicadores educacionais e de saúde. São exibidas as estimativas do modelo RDD tanto pelo método convencional, quanto pelo método robusto proposto por Calonico, Cattaneo e Titiunik (2014). Significância de 1%(***), 5%(**) e 10%(*).

RDD encontram impactos significativos na eleição de *full outsiders* para os indicadores educacionais nos anos finais (9º ano), indicando uma melhora no IDEB tanto por meio da uma melhora na nota da Prova Brasil de alunos de escolas municipais, como por uma melhora na taxa de aprovação dos alunos. Assim como na Tabela 6, é natural observarmos menos observações para os anos finais do ensino fundamental, já que a oferta de matrículas das redes municipais concorre com a rede estadual. Por fim, assim como para os *outsiders*, não são encontradas evidências de que a eleição de um *full outsider* melhore os indicadores de saúde do município.

Tabela 7 – O impacto da eleição de um prefeito *full outsider*

	(1)	(2)	(3)	(4)
Painel A: Impacto sobre a qualidade da administração				
	IQIM	G. Part.	Capac. Finan.	Capac. Geren.
Convencional	0.148 (0.149)	-0.119 (0.209)	-0.344 (0.261)	0.900 (0.238)***
Robusto	0.159 (0.181)	-0.228 (0.240)	-0.334 (0.313)	1.022 (0.277)***
Observações	143	134	140	133
Janela	.073	.068	.072	.068
Painel B: Impacto sobre as despesas				
	Pub. Adm.	Educação	Saúde	Habitação
Convencional	-56.892 (119.437)	-36.604 (63.893)	-12.155 (46.158)	35.055 (35.344)
Robusto	-71.727 (137.854)	-49.390 (76.567)	-2.157 (52.500)	30.152 (42.165)
Observações	160	153	135	127
Janela	.085	.081	.076	.073
Painel C: Impacto sobre indicadores educacionais				
	IDEB AI	Nota AI	Fluxo AI	
Convencional	-0.126 (0.075)	-0.196 (0.132)	-0.001 (0.013)	
Robusto	-0.168 (0.173)	-0.240 (0.155)	0.004 (0.015)	
Observações	159	134	120	
Janela	.086	.076	.069	
	IDEB AF	Nota AF	Fluxo AF	
Convencional	1.202 (0.127)***	0.524 (0.111)***	0.134 (0.025)***	
Robusto	1.450 (0.171)***	0.673 (0.149)***	0.150 (0.032)***	
Observações	49	56	49	
Janela	.044	.05	.043	
Painel D: Impacto sobre indicadores de saúde				
	Pré-Natal	Não prematuro		
Convencional	0.026 (0.031)	0.012 (0.010)		
Robusto	0.037 (0.036)	0.014 (0.011)		
Observações	143	194		
Janela	.074	.095		

Nota: Esta tabela apresenta os coeficientes estimados da diferença entre os prefeitos *full outsiders* e os prefeitos experientes no que diz respeito às variáveis que indicam a qualidade da gestão municipal, despesas municipais por funções, indicadores educacionais e de saúde. São exibidas as estimativas do modelo RDD tanto pelo método convencional, quanto pelo método robusto proposto por Calonico, Cattaneo e Titiunik (2014). Significância de 1%(***), 5%(**) e 10%(*).

6 Considerações Finais

As democracias ocidentais têm se deparado nos últimos anos com uma nova onda de popularização de candidatos *anti-establishment*, caracterizada pela eleição de candidatos que vêm de fora do sistema político. Sem experiência eleitoral prévia, esses candidatos chamados de *outsiders* têm conquistado o eleitorado ao sugerirem que por não pertencerem à elite política seriam mais capazes de gerir a máquina pública de maneira mais pragmática e eficiente.

No entanto, apesar dos *outsiders* conseguirem emplacar seus discursos de gestores eficientes e políticos não afeitos às práticas da política tradicional, inexistem estudos que analisam o real impacto da eleição de *outsiders* no que tange à implementação de políticas públicas, principalmente se tratando do nível local. Assim, o presente trabalho procurou preencher essa lacuna e oferecer insumos para a discussão a respeito desse fenômeno.

Tomando como base a eleição de 2008 e a respectiva administração municipal de 2009 a 2012, este trabalho expõe os primeiros resultados comparativos entre municípios que elegeram *outsiders* e políticos tradicionais como prefeitos através da metodologia de regressões descontínuas. Os resultados mostram que, no período analisado, os prefeitos *outsiders* não obtiveram resultados significativamente distintos daqueles obtidos por políticos tradicionais. Porém, quando a análise incide sobre os *full outsiders* há uma melhora de desempenho tanto na gestão municipal quanto na área da educação. Em relação aos resultados encontrados para a qualidade da gestão municipal, tem-se que os prefeitos *full outsiders* além de não comprometerem a saúde financeira dos municípios e a participação popular na gestão por conta de sua inexperiência política, ainda conseguiram ser mais eficientes na provisão de instrumentos que auxiliam a gestão pública. No que tange à qualidade das redes de ensino sob tutela da administração municipal, os municípios que elegeram prefeitos *full outsiders* apresentaram melhores resultados quando observado o IDEB dos anos finais, tanto por uma melhora na nota na Prova Brasil como por uma evolução da taxa de aprovação de seus alunos.

Por este ser ainda o primeiro estudo que se debruce sobre esta questão, há muito o que se explorar posteriormente. Aprofundar a análise a respeito dos mecanismos pelos quais os *outsiders* impactam a administração local e a provisão de serviços públicos, estender a investigação para outras eleições, bem verificar como a ocupação prévia do *outsider* impacta seu desempenho. Assim, espera-se que futuros trabalhos possam se apoiar nos resultados obtidos no presente estudo para desenvolver a compreensão deste fenômeno que tem crescido mundialmente.

Referências

- BENTON, A. L. Dissatisfied democrats or retrospective voters? economic hardship, political institutions, and voting behavior in latin america. *Comparative Political Studies*, Sage Publications Sage CA: Thousand Oaks, CA, v. 38, n. 4, p. 417–442, 2005.
- BERGGREN, N.; JORDAHL, H.; POUTVAARA, P. The right look: Conservative politicians look better and voters reward it. *Journal of Public Economics*, Elsevier, v. 146, p. 79–86, 2017.
- CALONICO, S.; CATTANEO, M. D.; TITIUNIK, R. Robust nonparametric confidence intervals for regression-discontinuity designs. *Econometrica*, Wiley Online Library, v. 82, n. 6, p. 2295–2326, 2014.
- CARRERAS, M. The rise of outsiders in latin america, 1980–2010: An institutionalist perspective. *Comparative Political Studies*, SAGE Publications Sage CA: Los Angeles, CA, v. 45, n. 12, p. 1451–1482, 2012.
- CATTANEO, M. D.; JANSSON, M.; MA, X. Manipulation testing based on density discontinuity. *The Stata Journal*, SAGE Publications Sage CA: Los Angeles, CA, v. 18, n. 1, p. 234–261, 2018.
- DUARTE, L. B.; DRUMOND, C. E. I.; SOARES, N. S. Capacidade institucional dos municípios bahianos. *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional*, v. 14, n. 1, 2018.
- FORD, R.; GOODWIN, M. Understanding ukip: Identity, social change and the left behind. *The Political Quarterly*, Wiley Online Library, v. 85, n. 3, p. 277–284, 2014.
- HAHN, J.; TODD, P.; KLAAUW, W. Van der. Identification and estimation of treatment effects with a regression-discontinuity design. *Econometrica*, Wiley Online Library, v. 69, n. 1, p. 201–209, 2001.
- IBGE. *Perfil dos municípios brasileiros 2009: pesquisa de informações básicas municipais*. [S.l.]: IBGE, 2009.
- KENNEY, C. D. Outsider and anti-party politicians in power: New conceptual strategies and empirical evidence from peru. *Party Politics*, Sage Publications 6 Bonhill Street, London EC2A 4PU, UK, v. 4, n. 1, p. 57–75, 1998.
- LEE, D. S.; LEMIEUX, T. Regression discontinuity designs in economics. *Journal of economic literature*, v. 48, n. 2, p. 281–355, 2010.
- LENZ, G. S.; LAWSON, C. Looking the part: Television leads less informed citizens to vote based on candidates' appearance. *American Journal of Political Science*, Wiley Online Library, v. 55, n. 3, p. 574–589, 2011.
- LINZ, J. J.; VALENZUELA, A. *The failure of presidential democracy*. [S.l.]: JHU Press, 1994. v. 1.
- MCDERMOTT, M. L. Voting cues in low-information elections: Candidate gender as a social information variable in contemporary united states elections. *American Journal of Political Science*, JSTOR, p. 270–283, 1997.
- MCDERMOTT, M. L. Race and gender cues in low-information elections. *Political Research Quarterly*, Sage Publications Sage CA: Thousand Oaks, CA, v. 51, n. 4, p. 895–918, 1998.
- MCDERMOTT, M. L. Candidate occupations and voter information shortcuts. *The Journal of Politics*, Cambridge University Press New York, USA, v. 67, n. 1, p. 201–219, 2005.

- MCDERMOTT, M. L. Voting for catholic candidates: The evolution of a stereotype. *Social Science Quarterly*, Wiley Online Library, v. 88, n. 4, p. 953–969, 2007.
- MECHTEL, M. It's the occupation, stupid! explaining candidates' success in low-information elections. *European Journal of Political Economy*, Elsevier, v. 33, p. 53–70, 2014.
- NETO, O. A. A crise política brasileira de 2015-2016: Diagnóstico, sequelas e profilaxia. *Relações Internacionais (R: I)*, Instituto Português de Relações Internacionais, n. 52, p. 43–54, 2016.
- OLIVEIRA, V.; MENEZES-FILHO, N.; KOMATSU, B. A relação entre a qualidade da gestão municipal e o desempenho educacional no brasil. *São Paulo: Insper*, 2018.
- RICHARDS, S. *The rise of the outsiders: How mainstream politics lost its way*. [S.l.]: Atlantic Books, 2017.
- RODRIGUES, L. M. Mudanças na classe política brasileira. Centro Edelstein, 2009.
- SAKURAI, S. N.; MENEZES-FILHO, N. A. Fiscal policy and reelection in brazilian municipalities. *Public Choice*, Springer, v. 137, n. 1-2, p. 301–314, 2008.
- SCHEDLER, A. Anti-political-establishment parties. *Party politics*, Sage Publications 6 Bonhill Street, London EC2A 4PU, UK, v. 2, n. 3, p. 291–312, 1996.
- TODOROV, A. et al. Inferences of competence from faces predict election outcomes. *Science*, American Association for the Advancement of Science, v. 308, n. 5728, p. 1623–1626, 2005.
- VEREIN, G. *Trust in Professions 2016—a GfK Verein study*. 2016.