

A Recompensa ao Oportunismo Eleitoral em Funções de Despesas nos Municípios Brasileiros

Arthur Barbosa Magdaleno – UDESC

Jonatan Lautenschlage – UDESC, NIPE/UMinho

Marcos Vinicio Wink Junior – UDESC

Resumo

Prefeitos que elevam gastos no ano de eleição conseguem aumentar suas chances de se reeleger? E essas chances podem ser diferentes a depender do tipo de gasto e de características da população? Este artigo procura responder tais questões a partir de um modelo probit em painel, com gastos por classificação funcional COFOG, analisando as eleições para municípios brasileiros entre os anos 2000 e 2016. Foi encontrado que elevações nos gastos com saúde, lazer, educação, e proteção social levaram a uma maior probabilidade de reeleição em certos casos, sendo que tais probabilidades podem ser acentuadas pela vulnerabilidade das populações (maior taxa de analfabetismo, menor renda domiciliar média, maior proporção de idosos) e pela concentração da população em áreas urbanas. Foi identificado apenas um caso de punição dependente de característica populacional, à função de serviços públicos gerais (associada à manutenção da administração pública) entre os municípios com as menores taxas de analfabetismo.

Palavras-chave: Oportunismo eleitoral, ciclos político-orçamentários, governos municipais brasileiros, eleições.

Área ANPEC: 5 – Economia do Setor Público

Classificação JEL: C25, D72, H7, P16.

Abstract

Do mayors that raise spending in election years get a higher probability of reelection? And does these probabilities vary due to the type of the spending and to populational characteristics? This article aims to answer these questions via a panel probit model, with the spending types organized by the COFOG classification, and analyzing the Brazilian local government elections from the years 2000 to 2016. It was found that raising spending on health, leisure, education and social protection led to a higher reelection probability in certain cases, wich could have been increased by the population's socioeconomic vulnerability (higher illiteracy rate, lower average household income, higher rate of people aged 65 and older) and urban area concentration. It was found only one case of rejection to higher spending associated to a demographic characteristic, to the general public services function (wich is related to the public administration own maintenance) among those with the lowest illiteracy rates.

Keywords: Opportunism, political business cycle, Brazilian local governments, elections.

1 Introdução

O oportunismo eleitoral consiste na manipulação do orçamento público pelos governantes às vésperas do pleito, para agradar as preferências do eleitor e assim conquistar votos para sua reeleição. Apesar de tal afirmação ser comum à maioria dos trabalhos sobre oportunismo, existem diversas explicações sobre como, onde e quando esse fenômeno ocorre. Após Nordhaus (1975), que observava a variação do total dos gastos, a literatura foi tendo uma visão mais detalhada ao diferenciá-lo por seus componentes. Era fácil de perceber que mais votos poderiam ser conquistados ao elevar os chamados “gastos visíveis”. Tal pontapé dado por Rogoff (1990) evidenciou que poderiam haver comportamentos oportunistas em alguns tipos de despesa sem que o total fosse alterado, que passariam assim despercebidos pelo conceito anterior. Desagrupando discriminações como gastos correntes e investimentos (que ainda contém vários subitens) pudemos ver quais categorias, como educação, saúde e lazer, que sofrem mais essas variações.

Se por um lado o maior detalhamento dos componentes da despesa permitiu novas conclusões sobre onde ocorrem as manipulações, o mesmo não pode ser dito sobre a reação do eleitor. Ora, se o governante consegue deduzir as preferências do povo e focar o orçamento para atendê-las, por que haveríamos de achar que tais preferências são homogêneas entre toda a população de um país? Suponha dois municípios, um com longa fila de espera por vagas em creches, e outro onde tal demanda é muito bem suprida: é fácil supor que maiores investimentos em educação infantil sejam mais recompensados no primeiro exemplo.

Para observar tais especificidades populacionais na dinâmica eleitoral, os municípios brasileiros se apresentam como um ótimo caso. O Brasil possui mais de 5.500 municípios, espalhados por uma extensão territorial equivalente ao dobro da União Europeia, e com grande disparidade de renda e desenvolvimento humano entre cada região. Tais grandezas contribuem para a robustez de nossa amostra, cujo nível de detalhe é dado por dois censos nacionais que extraíram informações a nível domiciliar em todos os municípios do país.

No lado político e institucional, o Brasil é uma democracia jovem e com regras eleitorais homogêneas em todas as 27 unidades da federação. As leis no país nos ausentam de certas preocupações enfrentadas por pesquisas em outros países. Após um mandato de quatro anos para prefeitos, é permitida apenas uma reeleição, sendo esperado que o incumbente concorra por ela. A data das eleições é exógena, o país inteiro vai às urnas no mesmo dia em outubro do último ano de mandato, dando ao prefeito quase um ano inteiro para conquistar eleitores. Também, o partidarismo e ideologias são de baixa importância na política local. A estrutura partidária é altamente fragmentada, coligações e partidos podem ser aliados em um município ao mesmo tempo que são rivais na esfera estadual e federal.

Por fim, a legislação responsabiliza as prefeituras por prover diversos serviços, o que permite

que o incumbente tenha mais opções de como manipular o orçamento. Isso traz uma maior proximidade entre eleitor e prefeito, o povo enxerga antes o prefeito como “pai” de uma obra do que o governador ou presidente

Após a estimação, em um modelo probit em painel, dos efeitos que as elevações feitas em ano eleitoral em funções de gastos têm sobre a probabilidade de reeleição, comparamos os efeitos marginais de cada uma delas entre municípios com diferentes características populacionais. Com isso, procuramos estimar se certas propriedades da população, como escolaridade, idade e renda, afetam a recompensa eleitoral dada para cada função orçamentária.

O mérito do presente artigo é por adicionar à literatura uma visão mais detalhada sobre a reação do eleitor ao oportunismo. Tal visão tem o ineditismo de unir a discriminação das contas por classificação funcional, já amplamente utilizada, com a análise sobre as condições socioeconômicas e demográficas dos locais. Assim, foi possível observar comportamentos heterogêneos entre a população de um mesmo país, como o efeito sobre a probabilidade de reeleição, oriundo de uma elevação nos gastos com educação, ser maior em municípios com baixa renda do que em seus pares com maior renda.

O artigo é dividido em seis seções. Além da presente Introdução, seguem a Revisão de literatura, detalhando os trabalhos anteriores que dão base a este; a seção de Motivação Institucional, que descreve o funcionamento básico da divisão do orçamento e eleições no federalismo brasileiro; na quarta seção, Dados e modelo são expostas as fontes dos dados e suas transformações para serem utilizados no modelo econométrico, também ali descrito; em Resultados, exposto o método para avaliação dos resultados encontrados, bem como a interpretação dos mesmos e comparação com a literatura; por fim, em Conclusão são resumidos os achados do trabalho e recontextualizados com a importância dos estudos na área da economia do setor público.

2 Revisão de literatura

Rogoff (1990) revolucionou o estudo da relação entre eleições e política macroeconômica ao trazer à tona o peso da assimetria de informação entre os governantes e seus eleitores no que diz respeito à composição das despesas nos períodos que antecedem as eleições. Em tal trabalho, diferentemente de Nordhaus (1975) e Rogoff e Sibert (1988) as manipulações não se davam, respectivamente, nos níveis de inflação e desemprego nem nos níveis de despesas e impostos agregados: os maiores dispêndios em áreas mais bem aceitas pela população passam a ser foco fundamental de possíveis manipulações oportunistas.

Segundo Rogoff (1990), seriam priorizadas as despesas correntes, por serem mais visíveis aos eleitores e, por conseguinte, serem mais efetivas na sinalização da competência. Esse comportamento foi constatado por Vergne (2009), Sakurai e Menezes-Filho (2011) e Sedmihradská et al. (2011). A partir daqui, destacam-se a três áreas em que se encaixam as pesquisas sobre o assunto¹: a que apresenta as manipulações oportunistas diferenciando os gastos por função;

¹Sendo que há trabalhos que se encaixam em mais de uma.

a que investiga se o oportunismo é ou não recompensado nas urnas; e por fim a que inclui as características demográficas na análise dos dois campos anteriores. Com isso, procuramos explicar de onde vêm as bases para o presente estudo e, posteriormente, porque é tão importante que ele esteja contido nos três critérios citados.

Drazen e Eslava (2005), por sua vez, partem das sugestões de Rogoff (1990) e procuram ciclos desagregando os componentes da despesa pública das administrações locais colombianas. Encontraram principalmente aumentos no investimento em infraestrutura, como na rede elétrica e construção de estradas. Similar comportamento foi também observado por Schuknecht (1998), Binet e Pentecôte (2004), Khemani (2004), Sedmihradská et al. (2011), Klein e Sakurai (2015) e Gainza et al. (2021).

Rogoff (1990) focou na classificação econômica das despesas públicas (correntes e de capital) e suas subcomponentes. No entanto, Klomp e de Haan (2013) evidenciaram que os eleitores recompensam e/ou punem determinados tipos de despesas a depender de suas classificações funcionais. Potrafke (2010) evidenciou manipulações nas despesas com serviços de saúde nas nações da OCDE. Aidt e Mooney (2014), Zhuravskaya e Akhmedov (2004), Drazen e Eslava (2010) também evidenciaram elevações, antes das eleições, das despesas com saúde e também encontraram indícios de aumentos nos gastos com educação e rodovias em períodos eleitorais. Na mesma direção, Veiga e Veiga (2007a) encontraram evidências de elevações nos dispêndios com ruas e passeios públicos nos anos eleitorais em municípios portugueses.

Para os governos regionais brasileiros pode-se citar os trabalhos de Nakaguma e Bender (2006), no qual encontraram evidências de que os incumbentes priorizam gastos mais visíveis nos anos de eleição, nomeadamente, despesas com transporte e educação. Nakaguma e Bender (2006) identificaram, também, uma elevação nos gastos com saúde e saneamento no ano pré-eleitoral. Também, Almeida e Saiani (2021) encontraram que governadores elevam suas chances de reeleição ao promoverem choques de eficiência nas áreas de educação e saúde, uma medida que vai além da simples elevação de gastos e mede se de fato o dinheiro está sendo convertido em maior qualidade do serviço público.

Sakurai (2009), por sua vez, ao analisar os municípios brasileiros, evidenciou um comportamento oportunista similar ao de Drazen e Eslava (2005). O autor encontrou indícios de manipulação nas despesas de saúde e saneamento, nos anos eleitorais. A segunda conta que mais se eleva é a de habitação e urbanismo, acentuada em cidades com mais habitantes. Foram observados aumentos, em Assistência e previdência, maiores quanto maior a proporção de idosos e jovens na população.

À parte de apenas identificar a manipulação nas contas, outros autores se preocuparam em medir se elas compensam ou não. Peltzman (1992) identificou que os eleitores nos Estados Unidos não recompensam comportamentos oportunistas por parte de governadores e presidentes, punindo-os nas urnas. Por outro lado, Zhuravskaya e Akhmedov (2004) e Jones et al. (2012), constataram que o oportunismo compensa ao nível regional, na Rússia e Argentina, respectivamente. Para o poder local, Veiga e Veiga (2007b), Sakurai e Menezes-Filho (2011) e Chortareas et al. (2016) também encontraram indícios de que os cidadãos portugueses, brasi-

leiros e gregos, respectivamente, respondem às manipulações oportunistas premiando os chefes do poder local que mais gastam, ao contrário do que foi visto por Brender (2003), para os municípios israelenses. Já Garmann (2017) encontrou um comportamento oposto ao descrito por Rogoff e Sibert (1988), pois nas localidades alemãs fiscalmente mais conservadoras, ou seja, que não veem com bons olhos o excesso nas despesas, quando o incumbente reduz os gastos antes das eleições, ele tem um aumento na sua probabilidade de permanecer no poder.

Ao migrarmos para a composição da despesa, pode-se citar o trabalho pioneiro de Drazen e Eslava (2005), que observaram que maiores níveis de investimento aumentaram a parcela de votos ao partido incumbente. Essa recompensa perante maiores níveis de investimentos públicos também foi observada por Veiga e Veiga (2007b), Alt et al. (2011) e Balaguer-Coll et al. (2015).

Já para o caso brasileiro, Meneguín et al. (2005), usando dados apenas para o ano de 2000, encontraram que o nível de despesas de investimento teve uma relação positiva com a probabilidade de reeleição do prefeito, em linha com a justificativa de terem resultados mais visíveis pelo eleitor. Já as despesas de custeio, associadas à manutenção da máquina pública, levaram a menor chance de reeleição.

Cavalcante (2016) e Lautenschlage (2017) evidenciaram que o momento no qual a despesa é efetuada influi na decisão de voto dos eleitores, então decidir se deve concentrar os investimentos no ano eleitoral, ou diluí-los ao longo do mandato, influencia na decisão de votar no incumbente ou não. Novamente foi visto que investimentos foram recompensados nas eleições. Já os gastos sociais, ao contrário do que os autores esperavam, não tiveram relação significativa com a chance de reeleição.

A recompensa ou punição também pode variar conforme a população do local. No Brasil, Arvate et al. (2010) observou que municípios com alta taxa de analfabetismo têm maior probabilidade de reeleger seus prefeitos, em contraste com os mais alfabetizados, que chegam a punir os incumbentes que elevam a dívida. Arvate et al. (2010) explica que um eleitor pouco informado tende a inferir a competência do político pelo que observa ao seu redor, ou pelo aumento de sua utilidade individual, dois fatores que são afetados por gastos direcionados oportunisticamente. Bojar (2016) constrói um índice de status socioeconômico do indivíduo (baseado em informações de renda, educação e emprego) e observa que aqueles com baixo status recompensam mais os aumentos nos gastos. Bojar (2016) explica que aqueles com o status mais baixo são mais vulneráveis a ciclos econômicos e mais dependentes dos serviços públicos, tornando a recompensa não um problema de falta de informação do indivíduo, mas de observação de suas próprias utilidades.

Posto isso, o atual trabalho parte da noção de que certos tipos de gastos podem ser mais visíveis do que outros e observa como a reação eleitoral varia ao longo de características da população, em uma exposição por gráficos similar à vista em Bojar (2016), com uma combinação de funções orçamentárias, características demográficas e períodos observados inédita na literatura.

3 Motivação Institucional

3.1 Divisão Federal

A administração pública no Brasil é dividida entre três esferas de governo, no formato de uma federação, que partilham diferentes obrigações e poderes. A nível superior, temos o Governo Federal (União), composto por 27 unidades federativas (26 estados e o Distrito Federal). Cada estado é composto por municípios, que somam 5.570 no país. Essa divisão foi definida pela Constituição de 1988, que também definiu os processos democráticos após 21 anos de ditadura militar.

Para cada esfera, os representantes do poder executivo são eleitos pelo voto popular direto, em eleições organizadas periodicamente. A presidência da república, governos estaduais e prefeituras municipais tem mandatos com duração de quatro anos, e após a Emenda Constitucional nº16, de 04 de junho de 1997², os incumbentes podem ser reeleitos para um único mandato seguinte.

Quanto às responsabilidades na oferta de serviços públicos, existem competências exclusivas e compartilhadas. Aquelas áreas que possuem uma divisão mais clara nas competências e que atingem diretamente a vida do cidadão são descritas a seguir. Na educação, são prioridades municipais o ensino fundamental e educação infantil. Para a saúde, cabe aos municípios proverem as unidades básicas de saúde, unidades de pronto atendimento e eventualmente hospitais municipais, sendo que há um limite mínimo a ser gasto como proporção da arrecadação. Na área da segurança, são menores as competências municipais, restam ações de planejamento urbano e programas que previnam a violência e a criação de guardas municipais, que não contam com o mesmo poder ostensivo e investigativo dos órgãos de polícia estaduais e federais

3.2 Eleições

A eleição é decidida por maioria absoluta dos votos válidos para os cargos do executivo. Para municípios com menos de 200.000 eleitores, ela é decidida em turno único, sendo eleito o candidato mais votado, caso contrário, poderá haver um segundo turno com os dois mais votados se nenhum atingir a maioria no primeiro.

Há uma periodização dos pleitos a cada dois anos. Em um ano são eleitos o presidente, governadores, senadores e deputados federais. Passados dois anos, há as eleições para prefeitos e vereadores. Sendo assim, os primeiros dois anos de mandato de um prefeito coincidem com os dois últimos do governador e presidente, e vice-versa.

Por lei, o primeiro turno das eleições ocorre simultaneamente em todo o Brasil no primeiro domingo de outubro do último ano de mandato dos cargos disputados, com segundo turno no último domingo do mesmo mês. Os eleitos são empossados no dia primeiro de janeiro do ano seguinte. Essas datas são importantes para o estudo de oportunismo político no caso brasileiro, pois os prefeitos têm no último ano de mandato uma janela de quase 10 meses para realizar

²Presidência da República (1997).

ações que chamem a atenção do eleitorado.

O voto é obrigatório para todos os brasileiros alfabetizados entre 18 e 70 anos, sendo facultativo para analfabetos, jovens entre 16 e 18 anos e idosos acima de 70 anos.

4 Dados e modelo

4.1 Dados

Para as informações eleitorais, foram utilizadas as bases de dados do Tribunal Superior Eleitoral, das eleições de 2000 a 2016. Foram considerados apenas os municípios que em cada período tinham um incumbente apto a reeleição, e descartados os poucos casos de eleições suplementares.³

Os dados anuais referentes ao orçamento foram coletados do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi, antigo Finbra), da Secretaria do Tesouro Nacional (STN). As despesas consultadas são classificadas em 28 categorias pelo Tesouro. Para facilitar a interpretação e comparação com outros países, agregamos tais categorias em suas correspondentes no sistema Classification of Functions of Government (COFOG-FMI). Tal agregação traz certas vantagens e desvantagens descritas a seguir, sendo o saldo positivo entre elas.

Algumas variáveis utilizadas no Siconfi não possuem observações para todos os municípios, seja por não haver gastos nessas categorias ou por terem sido incluídas em outras no momento de declaração à STN (feita por iniciativa de cada prefeitura). Ao somarmos categorias semelhantes sob o modelo do COFOG, evitamos o problema de observações faltantes, que reduziria drasticamente a amostra disponível para as estimações.

Adicionalmente, a agregação facilita a interpretação dos resultados. Como o objetivo é ver como os eleitores recompensam cada tipo de gasto, faz sentido que usemos grupos mais abrangentes. Por exemplo, dificilmente um cidadão perceberia os gastos com urbanismo de forma muito diferente daqueles com habitação. São dois geralmente notados sob a forma de Habitação e Serviços Comunitários. Por outro lado, perdemos algum nível de detalhe pela própria natureza dos dados. Segundo o manual do COFOG,⁴ podem haver diferenças entre os métodos de classificação que não podem ser contornados, por exemplo, gastos com uma faculdade de medicina, normalmente são classificados pelos governos como Educação, já no COFOG seriam classificados como Saúde. Também, um órgão público pode ser responsável por mais de uma função, como companhias de água e saneamento, que exercem tanto a oferta de água quanto coleta de esgoto (no COFOG, uma pertence à função de Habitação e serviços comunitários e a outra à de Proteção ambiental). Para as regressões, não foram utilizadas as funções de Defesa, Ordem pública e segurança, e Proteção ambiental, por aparecerem em pouquíssimos municípios, e serem gastos geralmente não pertencentes às obrigações da esfera

³Realizadas fora do calendário comum, devido a imprevistos como cassação de mandato, irregularidade de chapa ou morte de candidato.

⁴International Monetary Fund (2014).

municipal.

Os dados de dois censos demográficos, realizados decenalmente pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas, foram utilizados para as informações sobre a população. Como as pesquisas ocorreram em 2000 e 2010, os valores referentes ao primeiro censo foram pareados com as observações municipais entre 2000 e 2008, e ao segundo para 2009 a 2016, garantindo que mudanças nas condições ao longo dos anos não fossem totalmente desprezadas.

Consideramos as variáveis de renda domiciliar média per capita, porcentagem de população residente em área urbana, taxa de analfabetismo entre maiores de 18 anos, porcentagem da população acima de 65 anos, tamanho da população e porcentagem da população abaixo de 14 anos, estes dois últimos posteriormente desconsiderados nos resultados.

4.2 Estratégia empírica

Para investigar a influência dos gastos na probabilidade de reeleição, foi usado o modelo probit, com especial interesse na comparação de efeitos marginais segundo características socioeconômicas e demográficas dos municípios..

Os dados são organizados na forma de painel. Cada observação corresponde a um mandato inteiro em um município, sendo a variável *Reeleição* correspondente ao resultado da eleição ao final desse mandato. As variáveis do orçamento são organizadas por observação conforme ordem de ano, sejam 1º, 2º, 3º (pré-eleitoral) e 4º (eleitoral). O ano em que de fato foram empenhadas não é de interesse pois não analisamos nenhuma evolução temporal entre mandatos, apenas entre os anos dentro de cada mandato.

Para capturar melhor diferentes manipulações sobre os gastos, cada variável x de gastos em uma função orçamentária é apresentada de duas formas. São elas:

$$\begin{array}{l} \text{Desvio do ano 4 em relação à média} \quad (x_{ano4}/((x_{ano1} + x_{ano2} + x_{ano3} + x_{ano4})/4) - 1) * 100 \\ \text{Variação entre anos 3 e 4} \quad \quad \quad [(x_{ano4}/x_{ano3}) - 1] * 100 \end{array}$$

Sendo assim, o modelo é descrito da seguinte forma para cada município i em cada mandato j :

$$Prob(\text{Reeleição}_{ij}) = \beta_1 + \beta_2 \mathbf{x}_{ij} + \beta_3 \mathbf{z}_{ij}$$

A variável *Reeleição* é uma *dummy* que tem o valor de 1 quando o incumbente vence a reeleição e de 0 quando perde.

As variáveis independentes são compostas por um vetor \mathbf{x} com os componentes do orçamento em desvio ou variação. As variáveis de controle referentes às características demográficas de cada município compõem o vetor \mathbf{z} .

Para cada uma das formas de apresentar as variáveis em \mathbf{x} , foram feitas regressões de duas maneiras: primeiro, considerando apenas uma variável de \mathbf{x} , depois utilizando o vetor por completo.

Tais resultados do probit servem para interpretarmos a significância e o sinal da relação entre x e y , mas pouco é dito por seus valores. A principal análise é feita sobre os efeitos marginais, ou seja, mantendo as demais variáveis constantes em seus valores médios, ao elevarmos determinada variável independente em uma unidade a partir de sua média,⁵ a probabilidade de reeleição varia (em porcentagem) em $100 \times \text{Efeito Marginal}$. No capítulo a seguir, observamos como os efeitos marginais de cada função orçamentária variam ao longo das variáveis demográficas.

5 Resultados

Antes de apresentar os resultados, cabe uma ponderação sobre os objetivos e critérios de sua análise.

O objetivo é encontrar se para cada tipo de gasto, municípios com certas características mais acentuadas recompensam mais o incumbente por causa delas. Por exemplo, dentre todos os municípios, os que mais recompensam maiores gastos com educação são aqueles com baixa ou alta renda média? E havendo diferença, ela parece agir como função da renda? Os critérios para chegarmos em conclusões para tais perguntas vêm a seguir.

A partir dos efeitos marginais obtidos pelo modelo, buscamos por efeitos heterogêneos na resposta do eleitor. Os gráficos oferecem uma visão mais detalhada sobre como ocorrem essas heterogeneidades, além das tabelas. Nos gráficos a seguir, são dispostos o tamanho dos efeitos marginais contra a estatística populacional em questão, para cada função orçamentária.

Os indicadores de uma resposta heterogênea ao longo da característica em questão devem ocorrer simultaneamente: gráficos com inclinação não nula, valores estatisticamente não nulos (visualizados por seções do intervalo de confiança que não cruzam a linha horizontal do zero), e continuidade nesses valores significativos (resultados em que apenas poucos percentis escapam da linha do zero são considerados irrelevantes).

Havendo uma diferença significativa nos efeitos marginais ao longo das estatísticas, fica a interpretação de por que elas ocorrem. Como as características populacionais e funções de despesas são diversas, toda interpretação que paire sobre um desses pares deve ser coerente com o que ocorre nos demais. Assim, evitamos que um caso muito específico ou até anômalo seja tido como correto, priorizando efeitos generalizados à fenômenos específicos. Digamos que haja uma punição à função X nos municípios com a característica Y mais acentuada. Ora, não diremos de cara que locais com mais Y são mais conservadores fiscalmente se isso não se repete nas outras funções de gastos, nem que a função X seja geralmente mais rejeitada se isso não houver heterogeneidade em características diferentes de Y .

Posto isso, os resultados foram agregados por característica populacional para facilitar a análise.

Abaixo, as tabelas de resultados⁶ 1 e 2 já nos sugerem como perdemos importantes níveis de

⁵Para tal, no Stata 16 foi utilizada a opção “atmeans” no comando “margins”, (segundo StataCorp (2021))

⁶Tabelas referentes às regressões considerando todas as variáveis fiscais simultaneamente. As regressões que trazem uma variável fiscal por vez foram consideradas na elaboração dos gráficos.

Tabela 1: Estimativas Probit - Efeitos Marginais, Desvio do ano 4 em relação à média

Região	Serviços públicos gerais	Assuntos econômicos	Habitação	Saúde	Lazer	Educação	Proteção social
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
Brasil	-0.106*** (0.004)	-0.001 (0.945)	-0.015 (0.296)	0.054 (0.209)	0.035*** (0.002)	0.165*** (0.001)	0.019 (0.421)
Sul	-0.130 (0.182)	-0.004 (0.927)	0.047 (0.171)	0.041 (0.690)	0.039 (0.161)	0.059 (0.593)	0.200*** (0.001)
Sudeste	-0.216*** (0.006)	-0.035 (0.232)	-0.055* (0.072)	0.027 (0.726)	0.099*** (0.000)	0.262*** (0.002)	-0.014 (0.763)
Centro-Oeste	0.015 (0.885)	0.006 (0.904)	-0.040 (0.333)	-0.101 (0.422)	0.098*** (0.004)	-0.164 (0.189)	0.018 (0.848)
Nordeste	-0.044 (0.619)	0.026 (0.389)	-0.005 (0.894)	0.118 (0.202)	-0.022 (0.419)	0.201* (0.054)	-0.092 (0.109)
Norte	0.037 (0.748)	0.030 (0.481)	-0.061 (0.121)	0.103 (0.388)	-0.067** (0.036)	0.305** (0.022)	0.056 (0.476)
Observações	9,191	9,191	9,191	9,191	9,191	9,191	9,191

(a) *** significante a 1%; ** significante a 5%; * significante a 10%.

(b) Erros padrões robustos em parênteses

detalhe ao fazer agregações. Pela tabela 1, a função de Serviços públicos gerais, por exemplo, aparece sendo fortemente rejeitada a nível nacional, porém ao discriminarmos por região, vemos que tal resultado só é significativo no sudeste brasileiro. De forma contrária, Proteção social é recompensada apenas na região sul, o que passaria despercebido caso fosse olhado apenas para o Brasil como um todo. A tabela 2 se apresenta como uma forma de detectar o oportunismo mais imediato, onde o governante aposta no contraste entre os gastos do ano 3 e 4, ou mostrar uma visão de memória mais curta do eleitor. Vemos que sob essa abordagem, surgem mais casos significativos de rejeição ao oportunismo, principalmente na região nordeste. É interessante notar que, fazendo os recortes regionais, não há uma função que tenha recompensa ou punição significativa em todo o país, e posteriormente nos gráficos vemos que até tal recorte talvez seja insuficiente para explicar as diferentes reações do eleitor, quando são ordenados a partir das características da população.

Tabela 2: Estimativas Probit - Efeitos Marginais, Variação entre os anos 3 e 4

Região	Serviços públicos gerais	Assuntos econômicos	Habitação	Saúde	Lazer	Educação	Proteção social
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
Brasil	-0.097*** (0.000)	0.000 (0.894)	-0.006 (0.100)	0.008 (0.670)	0.000 (0.958)	0.079*** (0.008)	0.011 (0.278)
Sul	-0.034 (0.572)	-0.007 (0.575)	0.004 (0.581)	0.006 (0.741)	0.012* (0.064)	0.042 (0.554)	0.066*** (0.001)
Sudeste	-0.111** (0.047)	0.000 (0.933)	-0.010 (0.117)	-0.048 (0.110)	0.000 (0.998)	0.135** (0.013)	0.045*** (0.008)
Centro-Oeste	-0.064 (0.201)	-0.010 (0.326)	-0.009 (0.290)	-0.114*** (0.009)	0.001 (0.771)	-0.117* (0.075)	0.076 (0.219)
Nordeste	-0.153*** (0.003)	0.006 (0.198)	-0.010* (0.086)	0.098* (0.052)	-0.008** (0.044)	0.109 (0.143)	-0.079*** (0.001)
Norte	-0.039 (0.548)	0.003 (0.502)	-0.001 (0.809)	-0.006 (0.931)	-0.002 (0.577)	0.051 (0.533)	0.011 (0.756)
Observações	9.180	9.180	9.180	9.180	9.180	9.180	9.180

(a) *** significativa a 1%; ** significativa a 5%; * significativa a 10%.

(b) Erros padrões robustos em parênteses

5.1 Renda domiciliar média per capita

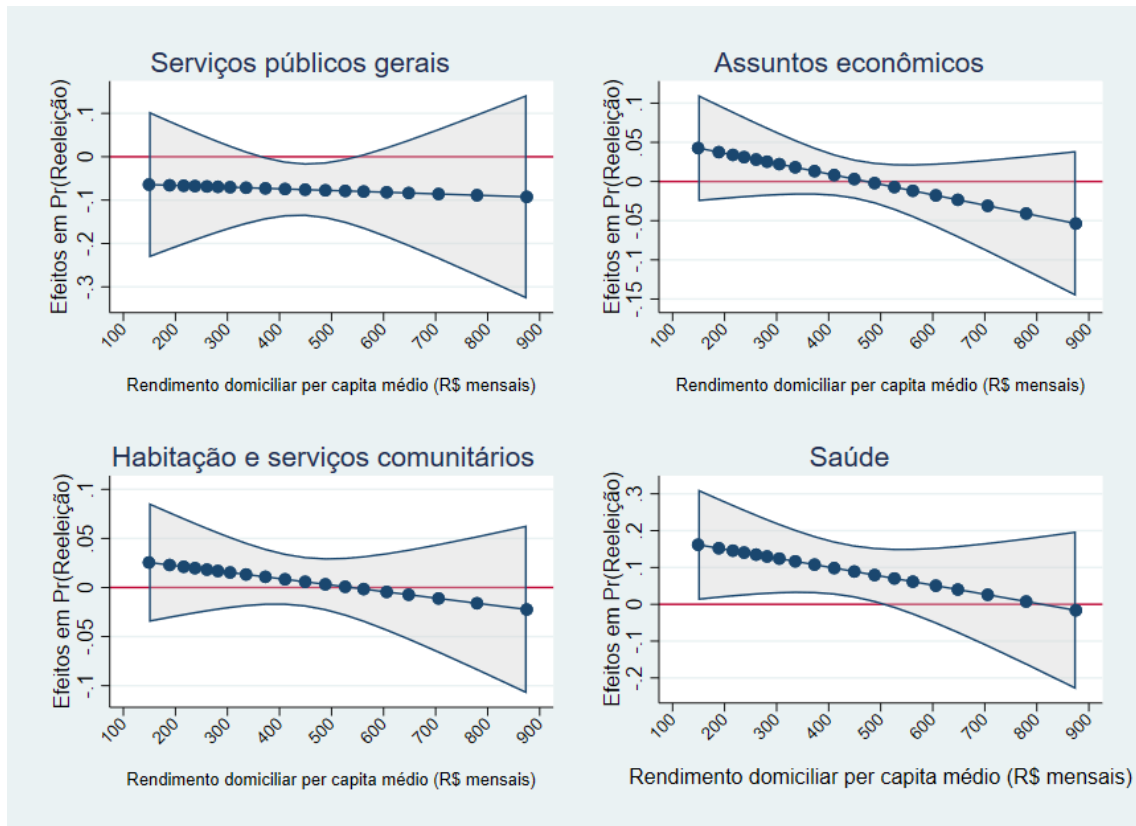


Figura 1: Renda domiciliar média per capita 1

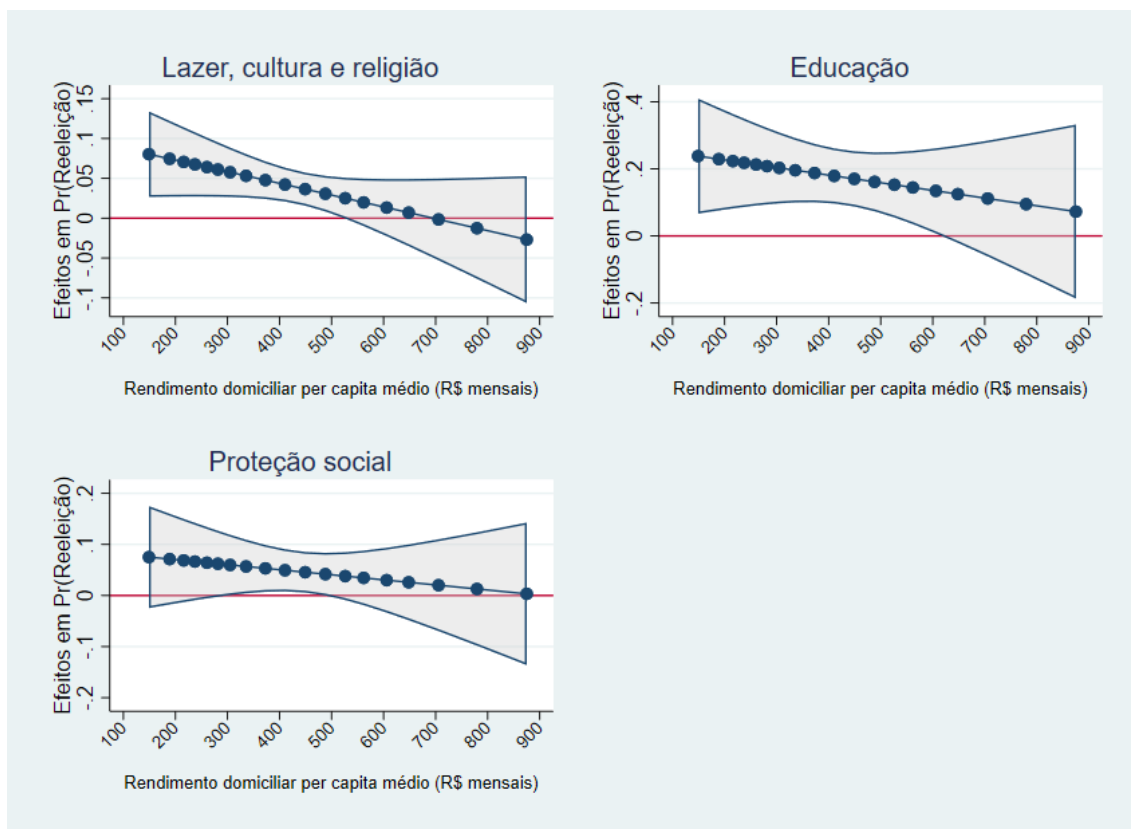


Figura 2: Renda domiciliar média per capita 2

Conforme os resultados apresentados nas figuras 1 e 2, para gastos com Saúde, Lazer, e Educação, quanto menor a renda média do município⁷, maior a recompensa a elevações no quarto ano⁸. Por ser a primeira função analisada, cabe uma observação ao caráter dessa medida que se aplica a todas as demais: estamos comparando a renda de *municípios*, e não a de *indivíduos*. Uma intuição inicial é de que como a relação é inversamente proporcional à renda, há uma recompensa maior entre aqueles municípios com população mais pobre, por serem mais dependentes de serviços fornecidos pelo governo local, como visto em Bojar (2016) (mesmo que por ele tenham sido consideradas observações a nível de indivíduo).

5.2 População urbana

Quanto maior a fração da população residindo em área urbana, segundo resultados apresentados nas figuras 3 e 4, maior a recompensa a gastos em Saúde, Proteção Social e Educação⁹. Em municípios pequenos (que são maioria no Brasil), a zona de atuação dos governos locais é muito mais visível nas regiões centrais de cada um. Nos centros estão presentes as maiores

⁷Consideramos a renda domiciliar média per capita mais interessante do que o PIB per capita pois a primeira representa melhor a condição geral dos eleitores, enquanto a outra diz mais sobre o tamanho da economia do local.

⁸Todos os gráficos apresentados na seção de resultados são frutos de regressões com variáveis fiscais na forma de desvio do quarto ano em relação à média

⁹Aqui vemos exemplos que encaixam em algum dos três critérios citados no início do capítulo, mas não todos. Serviços Públicos Gerais e Assuntos Econômicos tem partes significativas, mas que abrangem só alguns pontos da população. Já Lazer, Cultura e Religião, ao excluir os extremos, é quase todo significativo, porém a ausência de inclinação demonstra uma recompensa homogênea.

escolas, postos de saúde, centros comerciais, infraestrutura pública, entre outros. Logo, é de se esperar que em municípios mais urbanizados os eleitores convivam mais com as realizações da prefeitura, sobretudo aquelas mais visíveis, em comparação com residentes em áreas rurais que visitem os centros apenas eventualmente.

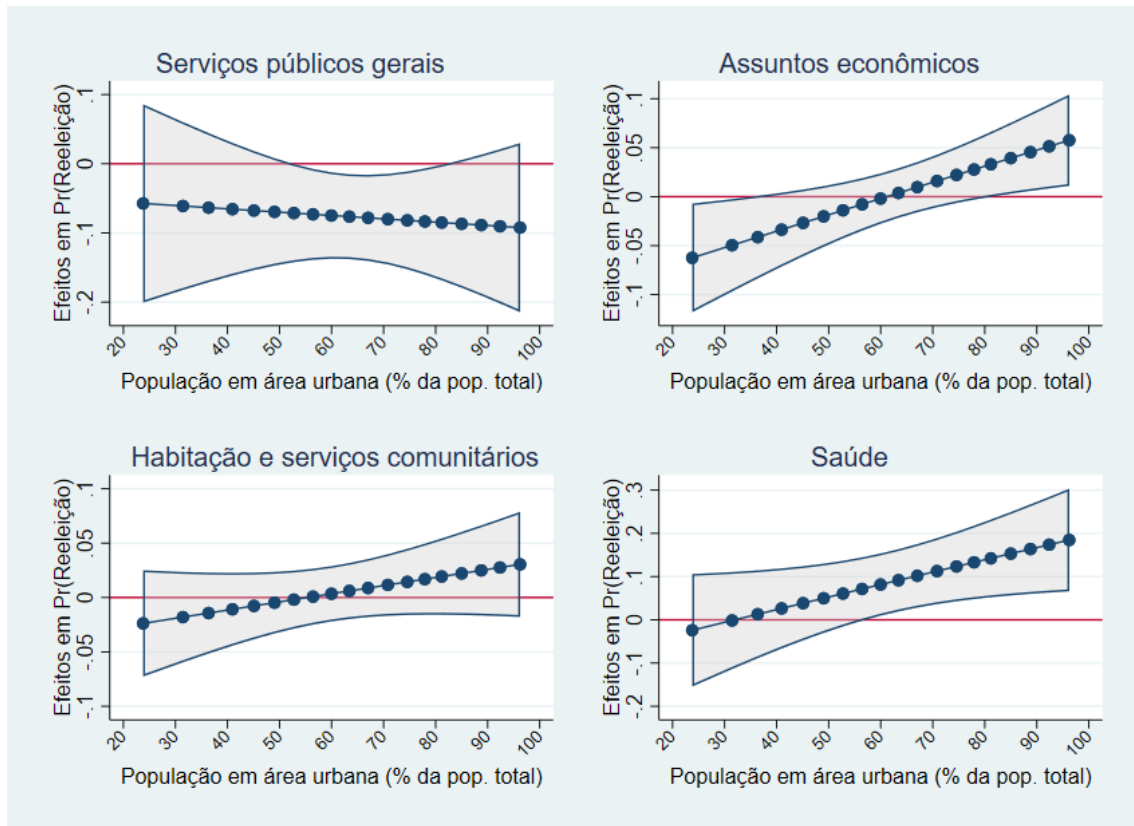


Figura 3: População urbana 1

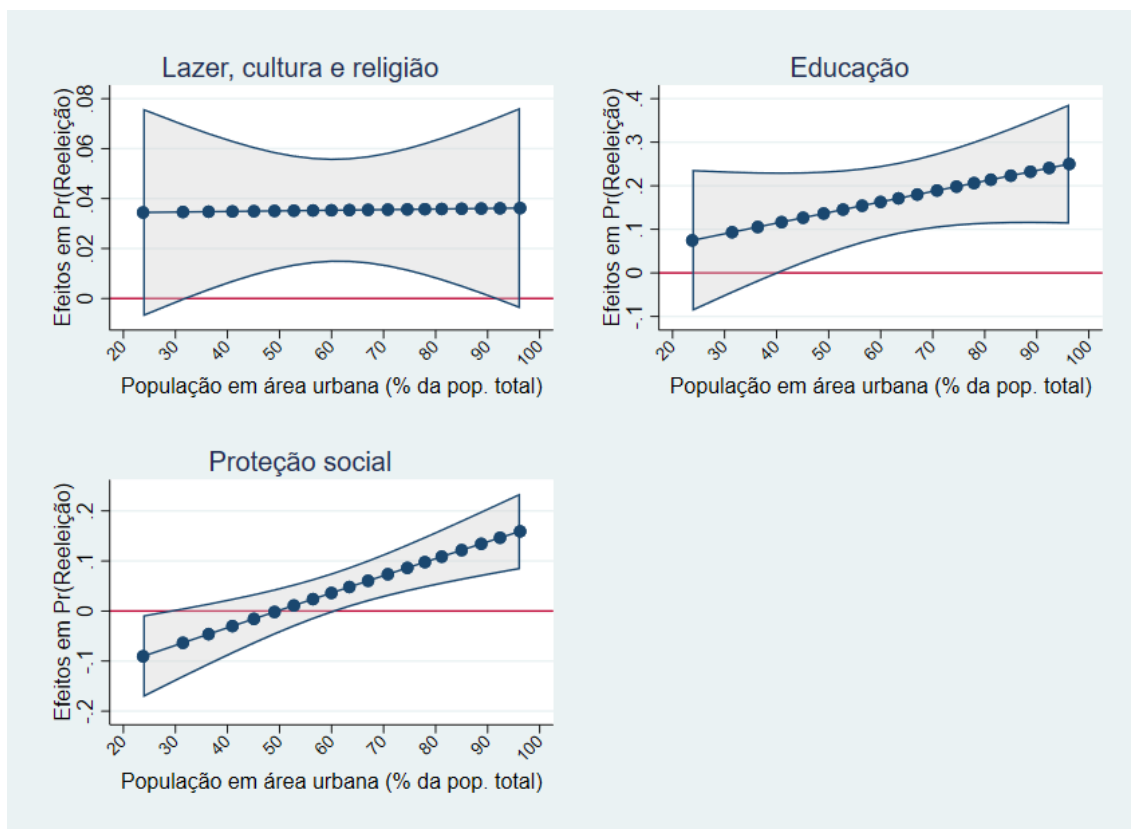


Figura 4: População urbana 2

5.3 Taxa de analfabetismo

Ao olhar para a taxa de analfabetismo, encontramos pela primeira vez uma rejeição a uma função. Elevar os gastos com Serviços públicos gerais costuma piorar as chances de reeleição para prefeitos de municípios altamente letrados. Sabendo que tal função é caracterizada como os gastos inerentes à máquina da administração pública, ela é vista como algo que beneficia apenas a classe burocrata da cidade, não trazendo um benefício geral, resultado que vai em linha com Arvate et al. (2010). É interessante que isso seja percebido pois esse não é um gasto tão visível nas ruas, ele pode vir à tona em jornais e noticiários que denunciem a sua natureza oportunista, que são justamente consumidos por uma população com mais acesso a educação, ou por maior acesso a informação no geral.

Quanto aos efeitos positivos, conforme as figuras 5 e 6, vemos que os locais com maior taxa de analfabetismo recompensam mais Lazer e Educação. Sabendo que adultos analfabetos tem uma renda em média menor que suas contrapartes, estendemos a interpretação da renda média para aqui. Esses municípios são mais carentes por serviços públicos, e essas duas funções tem efeitos bem visíveis.

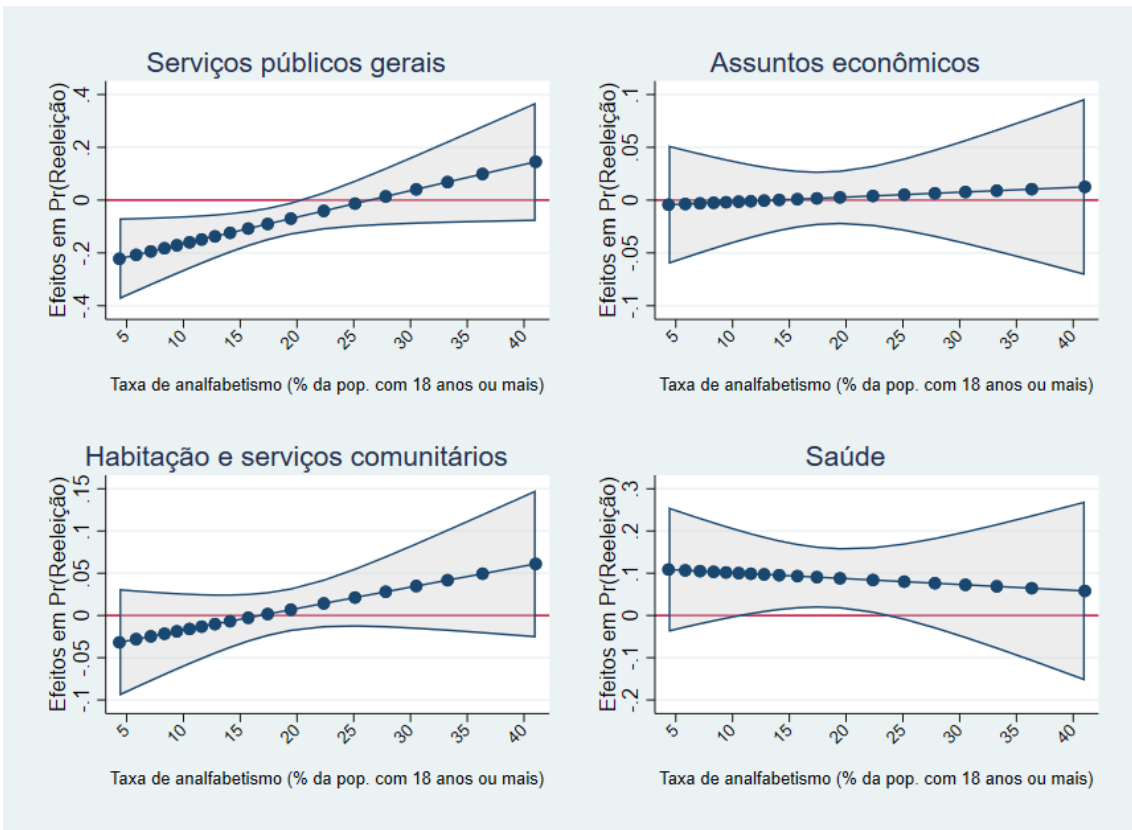


Figura 5: Taxa de analfabetismo 1

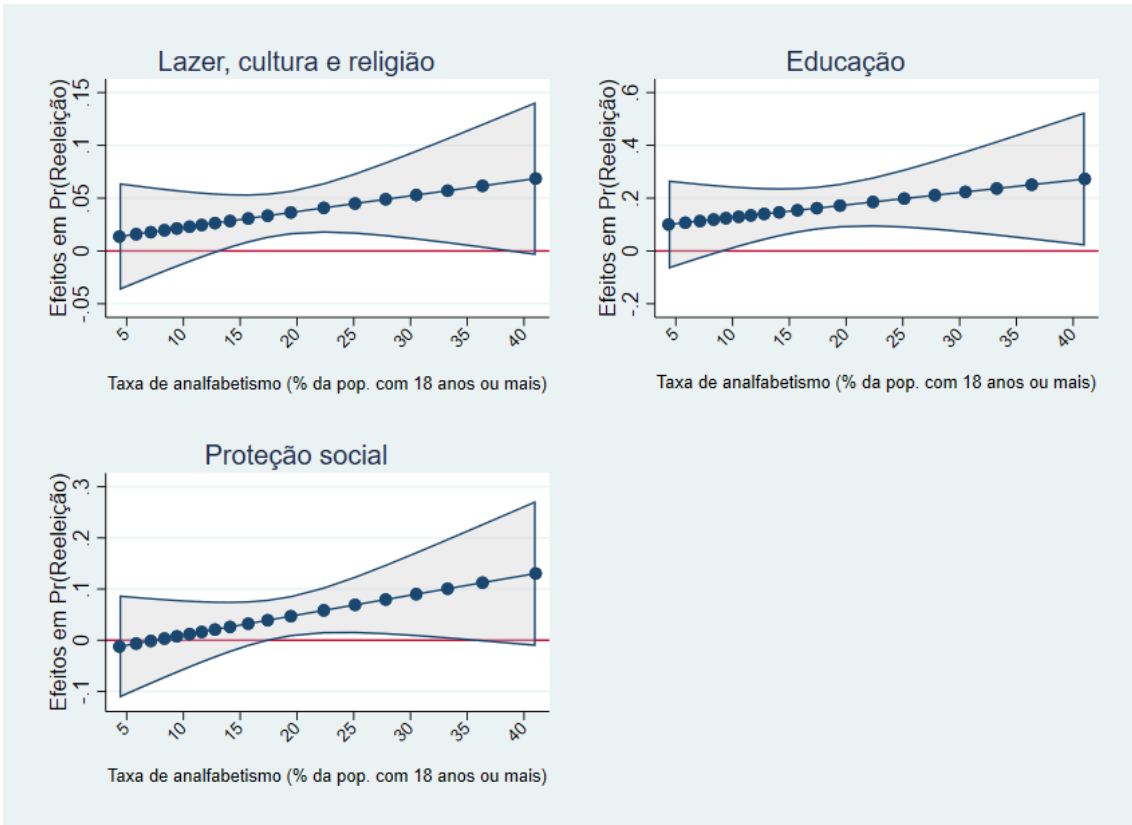


Figura 6: Taxa de analfabetismo 2

5.4 População com idade maior ou igual a 65 anos

Conforme os resultados apresentados nas figuras 7 e 8, as funções de Saúde, Lazer, Educação e Proteção social tiveram maior influência na reeleição quanto maior foi a porcentagem de população com 65 anos ou mais. Sendo o público que mais demanda serviços médicos, é fácil de entender a recompensa aos gastos em saúde.

Como apresentado por Sakurai (2009), municípios com maior proporção de idosos na população total tem em média maiores elevações em ano de eleição nos gastos com previdência e assistência. Aqui podemos ver que tais elevações acabam sendo recompensadas.

Em Lazer, idosos podem recompensar prefeitos que movimentem a vida da terceira idade, com eventos culturais e centros de convivência. Já a recompensa à educação pode parecer contraditória, pois seguindo a lógica anterior, na verdade é o público com pouca idade o beneficiado. Mesmo não aproveitando diretamente, os mais velhos tem uma ligação afetiva com as crianças e jovens de sua família. Avós podem muito bem desejar que netos tenham uma boa educação desde cedo, ainda mais tendo como comparativo a educação recebida por eles próprios e seus filhos décadas atrás.

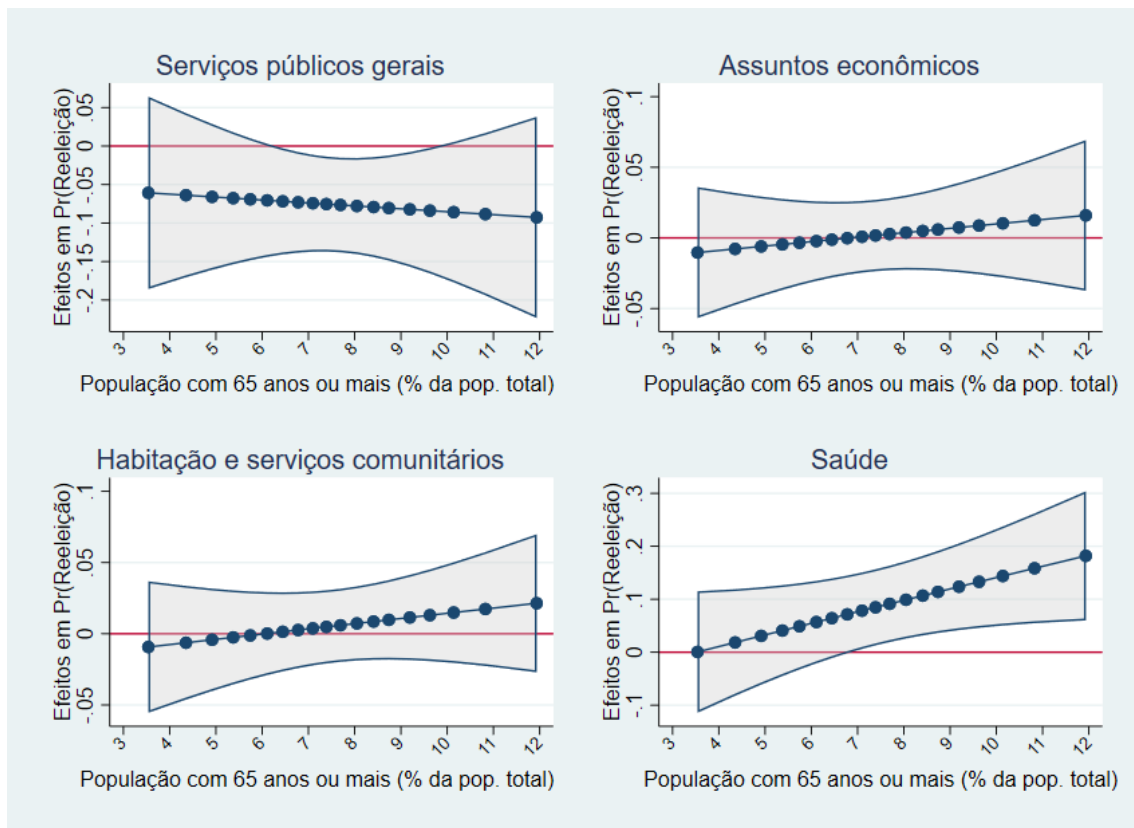


Figura 7: População com idade maior ou igual a 65 anos 1

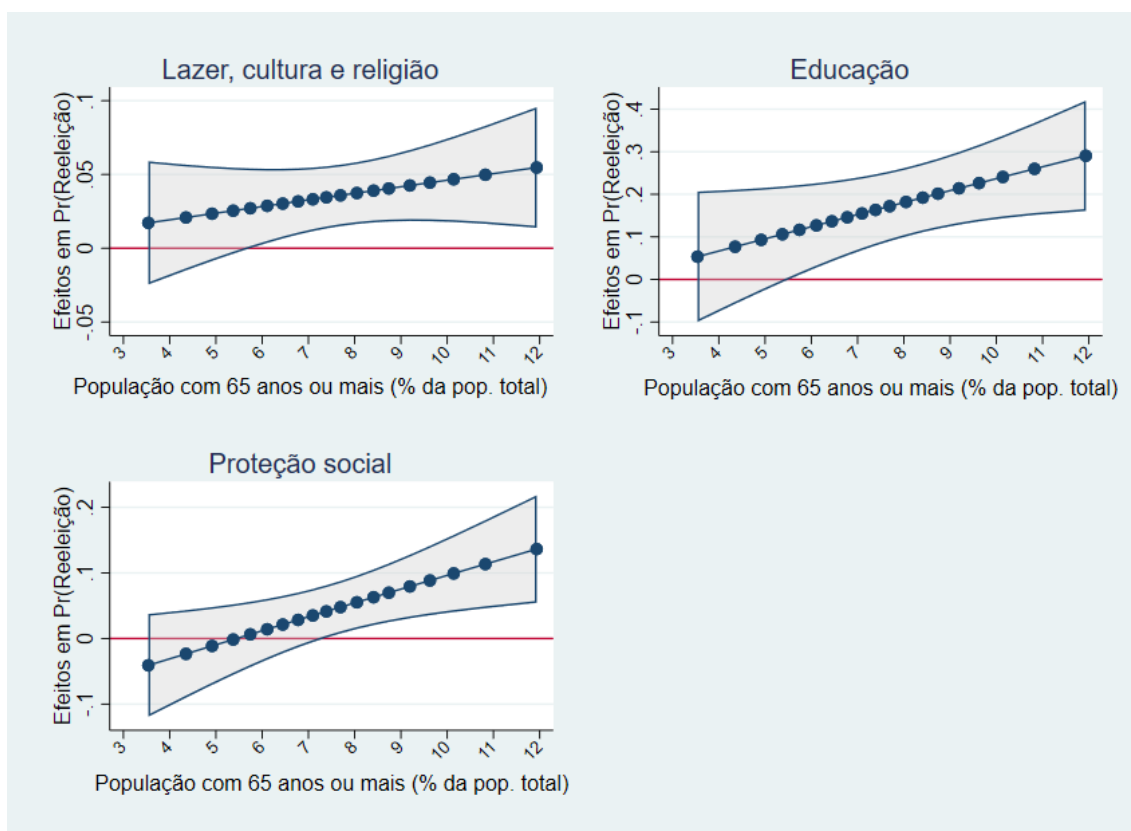


Figura 8: População com idade maior ou igual a 65 anos 2

6 Conclusão

Com o propósito de analisar detalhadamente heterogeneidades nas reações do eleitor a gastos oportunistas, o presente artigo identificou ser coerente, para o caso brasileiro, a tese de que municípios com população mais vulnerável socioeconomicamente tendem a recompensar mais os gastos às vésperas das eleições - ou, visto de outra perspectiva, que o oportunismo compensa mais quanto mais carente for a população.

Municípios brasileiros com menor renda domiciliar média tenderam a reeleger mais aqueles prefeitos que elevam os gastos no quarto ano com Saúde, Lazer e Educação. A relação foi a mesma entre maior proporção de população urbana e Saúde, Educação e Proteção Social, maior taxa de analfabetismo e Lazer e Educação, e maior proporção de idosos e Saúde, Educação e Proteção Social.

A partir das relações entre tais características demográficas representativas de uma maior vulnerabilidade (excluindo a fração da população em área urbana), concluímos que as recompensas são motivadas antes pela busca à maior utilidade individual, dada a maior dependência dos serviços públicos, do que por uma miopia do eleitor, como descrito por Bojar (2016). A característica que poderia indicar um contraste entre o eleitor “enganável” e o “conservador”, que seria a da taxa de analfabetismo (tratada como uma *proxy* para o nível educacional do município) só apontou rejeição com a função de Serviços públicos gerais, similar com a punição dos mais letrados aos prefeitos que se endividam mais visto por Arvate et al. (2010)

Como limitações do trabalho, podem ser citadas: a defasagem das variáveis populacionais, devido à periodicidade decenal dos censos demográficos; as já citadas consequências negativas da agregação por método COFOG; e a ausência de variáveis não fiscais que também possam contribuir para a probabilidade de reeleição.

Sabendo que as características da população influenciam na sua reação aos gastos, é motivada à literatura uma crítica: ao estudar a reação eleitoral em países com tantas diferenças como o Brasil, é essencial que sejam levadas em conta as características de cada população para não ignorar certos efeitos, que se percam em médias e agregações.

Referências

- AIDT, T., E MOONEY, G. Voting suffrage and the political budget cycle: Evidence from the london metropolitan boroughs 1902-1937. *Journal of Public Economics*, 112, 04 2014.
- ALMEIDA, W. D. S., E SAIANI, C. C. S. Eficiência na prestação de serviços públicos e ciclos político-econômicos: Evidências para a educação e saúde nas unidades federativas brasileiras. *49º Encontro Nacional de Economia*, 2021.
- ALT, J., BUENO DE MESQUITA, E., E ROSE, S. Disentangling accountability and competence in elections: Evidence from u.s. term limits. *The Journal of Politics*, 73:171 – 186, 01 2011.
- ARVATE, P., MENDES, M., E ROCHA, A. Are voters fiscal conservatives? evidence from brazilian municipal elections. *Estudos Econômicos (São Paulo)*, 40, 03 2010.
- BALAGUER-COLL, M., BRUN-MARTOS, M., FORTE, A., E TORTOSA-AUSINA, E. Local governments' re-election and its determinants: New evidence based on a bayesian approach. *European Journal of Political Economy*, 39, 05 2015.
- BINET, M.-E., E PENTECÔTE, J.-S. Tax degression and the french municipal cycle. *Applied Economics Letters*, 11:905–908, 11 2004.
- BOJAR, A. Do political budget cycles work? a micro-level investigation of pre-electoral budgeting and its electoral consequences. *Electoral Studies*, 45, 11 2016.
- BRENDER, A. The effect of fiscal performance on local government election results in israel: 1989-1998. *Journal of Public Economics*, 87(9-10):2187–2205, 2003.
- CAVALCANTE, P. Desempenho fiscal e as eleições no Brasil: uma análise comparada dos governos municipais. *Revista de Administração Pública*, 50:307 – 330, 04 2016.
- CHORTAREAS, G., LOGOTHETIS, V., E PAPANDREOU, A. A. Political budget cycles and reelection prospects in greece's municipalities. *European Journal of Political Economy*, 43: 1–13, 2016. ISSN 0176-2680.

- DRAZEN, A., E ESLAVA, M. Electoral manipulation via expenditure composition: theory and evidence. *NBER Working papers*, (11085), jan. 2005.
- DRAZEN, A., E ESLAVA, M. Electoral manipulation via voter-friendly spending: Theory and evidence. *Journal of Development Economics*, 92(1):39–52, 2010.
- GAINZA, X., AQUINO, F., E MOGOLLÓN, R. Electoral incentives and distributive politics in young democracies: Evidence from Chile. *Electoral Studies*, 73:102377, 10 2021.
- GARMANN, S. Political budget cycles and fiscally conservative voters. *Economics Letters*, 155, 03 2017.
- INTERNATIONAL MONETARY FUND. *Government finance statistics manual 2014*. Washington D.C., EUA, 2014.
- JONES, M., MELONI, O., E TOMMASI, M. Voters as fiscal liberals. incentives and accountability in federal systems. *Economics and Politics*, 24:135–156, 07 2012.
- KHEMANI, S. Political cycles in a developing economy: effect of elections in the Indian States. *Journal of Development Economics*, 73(1):125–154, February 2004.
- KLEIN, F. A., E SAKURAI, S. Term limits and political budget cycles at the local level: evidence from a young democracy. *European Journal of Political Economy*, 37(C):21–36, 2015.
- KLOMP, J., E DE HAAN, J. Political budget cycles and election outcomes. *Public Choice*, 157 (1-2):245–267, 2013. ISSN 0048-5829.
- LAUTENSCHLAGE, J. *Os políticos e o federalismo orçamental brasileiro*. PhD thesis, Universidade do Minho, Braga, Portugal, 10 2017.
- MENEGUIN, F., BUGARIN, M., E CARVALHO, A. X. O que leva um governante à reeleição? *Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, Texto para Discussão*, 11 2005.
- NAKAGUMA, M., E BENDER, S. A emenda da reeleição e a lei de responsabilidade fiscal. *Economia Aplicada*, 10(3):377–397, jul. – set. 2006.
- NORDHAUS, W. The political business cycle. *The review of economic studies*, 42(2):169–190, abr. 1975.
- PELTZMAN, S. Voters as fiscal conservatives. *The Quarterly Journal of Economics*, 107(2): 327–361, 1992.
- POTRAFKE, N. The growth of public health expenditures in OECD countries: Do government ideology and electoral motives matter? *Journal of Health Economics*, 29(6):797–810, 2010.
- PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Emenda constitucional nº 16,. *Constituição Federal*, 4 jun 1997.

- ROGOFF, K. Equilibrium political budget cycles. *The american economic review*, 80(1):21–36, mar. 1990.
- ROGOFF, K., E SIBERT, A. Elections and macroeconomic policy cycles. *The review of economic studies*, 55(1):1–16, jan. 1988.
- SAKURAI, S. Ciclos políticos nas funções orçamentárias dos municípios brasileiros: uma análise para o período 1990 - 2005 via dados em painel. *Estudos Econômicos*, 39(1):39–58, mar. 2009.
- SAKURAI, S., E MENEZES-FILHO, N. Opportunistic and partisan election cycles in brazil: new evidence at the municipal level. *Public Choice*, 148(1):233–247, 2011.
- SCHUKNECHT, L. Fiscal policy cycles and public expenditure in developing countries. 1998.
- SEDMIHRADSKÁ, L., KUBÍK, R., E HAAS, J. Political business cycle in czech municipalities. *Prague Economic Papers*, 2011(1):59–70, 2011.
- STATA CORP. Stata 17 base reference manual. page 1408, 2021.
- VEIGA, L., E VEIGA, F. Political business cycles at the municipal level. *Public Choice*, 10 (1/2):45–64, abr. 2007a.
- VEIGA, L., E VEIGA, F. Does opportunism pay off? *Economics Letters*, 96:177–182, 08 2007b.
- VERGNE, C. Democracy, elections and allocation of public expenditures in developing countries. *European Journal of Political Economy*, 25(1):63–77, 2009.
- ZHURAVSKAYA, E., E AKHMEDOV, A. Opportunistic political cycles: Test in a young democracy setting. *The Quarterly Journal of Economics*, 119:1301–1338, 01 2004.