

ST 27 POLÍTICAS PÚBLICAS: instituições, idéias e redes

***Voto, dinâmica eleitoral e gasto social: uma análise comparativa de programas
nas áreas de educação e saúde na esfera estadual***

Alvino Oliveira Sanches Filho(UFBa)

André Borges de Carvalho (UNB)

1. Introdução

As interpretações mais influentes sobre o funcionamento das instituições subnacionais no Brasil pós-redemocratização - os governos e a política estaduais e a relação entre competição eleitoral e a produção de políticas de gasto social - têm sido produzidas por acadêmicos norte-americanos. Umas concluem que as instituições estaduais são movidas apenas por práticas e lógicas clientelistas e patrimonialistas (Ames, 1996; 2001; Hagopian, 1996; Weyland, 1996), enquanto outras identificam a existência de espaços e mecanismos capazes de abrigar ações mais universalistas, em especial no que se refere às políticas públicas (Montero, 2000; Tandler, 1997). Na primeira linha de interpretação, a política estadual é movida tão somente por práticas clientelistas e fisiológicas, sustentadas por recursos públicos dos três níveis de governo.

Já as pesquisas desenvolvidas por acadêmicos brasileiros tendem mais à análise dos mecanismos de controle da ação política estadual. Esses trabalhos apontam para a ausência de mecanismos de *checks and balances* na esfera política dos estados devido ao poder dos governadores sobre as principais instâncias de controle, como o Judiciário e o Legislativo estaduais (Abrucio, 1998; Souza, 1997).¹ Pesquisa coordenada por Santos (2001) sobre o funcionamento de alguns legislativos estaduais também começa a desvendar o papel das instituições políticas nos estados, mostrando que existem diferenças marcantes na relação Executivo-Legislativo nos estados selecionados.² Outra linha de pesquisa vem mostrando que a capacidade dos governos subnacionais de exercerem novas responsabilidades está longe de ser uniforme e a existência de alguns estados que apresentam estrangulamentos estruturais os quais dificultam o exercício dos novos papéis requeridos pelas agendas econômica e política (Almeida, 1996; Arretche, 2000; Souza, 1996).

Finalmente, uma outra vertente de pesquisa tem procurado entender, em perspectiva comparativa, os processos e resultados de políticas públicas implementadas na esfera estadual. Alguns desses trabalhos vêm demonstrando que existem diferenças

¹ A tese da ausência de mecanismos de *checks and balances* na esfera estadual requer, todavia, maior comprovação empírica. Isto porque a) nem todos os governadores eleitos após a redemocratização viraram "barões" nos seus estados; b) mesmo que nos seus estados os governadores sejam pouco submetidos a mecanismos de *checks and balances*, seu domínio não o isenta de alianças e negociações típicas de sociedades complexas como a brasileira; e c) não está ainda claro se essa dominação foi um processo de construção ao longo de várias décadas ou se é produto apenas da redemocratização.

² Algumas teses de doutorado e dissertações de mestrado já focalizam o universo político estadual após a redemocratização. Interessante notar que alguns trabalhos nessa área analisam a dinâmica política estadual pela ótica do ajuste fiscal. Ver Bonfim (1999), sobre o Ceará; Borges (2000), sobre a Bahia; e Schneider (2001), que compara os estados do Rio Grande do Sul, Paraná, Bahia e Pernambuco.

significativas entre os sistemas políticos estaduais no que diz respeito ao grau de competitividade eleitoral e que estas diferenças, por sua vez, impactam o processo decisório de políticas públicas. Outro achado empírico importante é que, sob certas condições, as instituições políticas estaduais são perfeitamente capazes de gerar políticas públicas de longo prazo e que envolvem a produção de bens públicos, como ajuste fiscal e promoção do desenvolvimento econômico (Borges, 2006a; Montero, 2001; Schneider, 2001; Souza e Dantas Neto, 2006; Souza, 2006).

Embora essas pesquisas tenham contribuído para aprofundar o nosso entendimento sobre as instituições e os processos políticos estaduais, permanece ainda uma séria lacuna na literatura relativamente ao estudo das conexões entre a dinâmica político-eleitoral nos estados e o processo de formulação e implementação de políticas públicas, especialmente políticas de gasto social. Sobre esta questão, alguns analistas têm enfatizado o papel de políticas distributivas, de caráter clientelista, na mobilização de lideranças locais e eleitores e na montagem de coalizões eleitorais e governativas, mas as evidências de que dispomos a este respeito ainda são parcas e pouco sistemáticas³. Um dos argumentos muitas vezes pressuposto nas análises – mas raramente testado – é que a construção de máquinas políticas estaduais passa basicamente pela mobilização de uma ampla base de apoio na esfera local por meio da distribuição de cargos e verbas. Os prefeitos e demais elites locais aliadas ao governador atuariam, nos períodos de eleição, como cabos eleitorais a serviço deste último, recebendo em troca acesso privilegiado aos recursos de patronagem controlados pelo Executivo (Abrucio, 1998; Samuels, 2003).

Esses argumentos tendem a se amparar no pressuposto de que a política estadual é dominada por lógicas clientelistas e patrimonialistas e que estas, por sua vez, contaminam de modo irreversível o processo de formulação e implementação de políticas públicas. Na definição de Hagopian (1996), se é verdade que o sistema político brasileiro, de modo geral, se caracteriza pela presença de Executivos fortes, partidos fracos e clientelismo “penetrante” (*pervasive clientelism*), estes traços seriam ainda mais proeminentes nas esferas estadual e local. Da mesma forma, os argumentos em torno do

³ O estudo de Diniz (1982) sobre o fenômeno do “chaguismo” no Rio de Janeiro é um dos poucos trabalhos que buscaram aprofundar a questão de como se constroem e se mantêm as máquinas políticas estaduais, mas o foco era muito mais a organização partidária do que o papel de políticas públicas específicas na montagem de coalizões eleitorais. O estudo de Hagopian (1996) sobre as elites de Minas Gerais demonstra como as políticas públicas estaduais foram utilizadas para controlar as bases políticas municipais e render votos para o partido do regime militar durante os anos 1970. A óbvia limitação deste trabalho é que suas conclusões se baseiam em evidências coletadas durante o regime autoritário e, portanto, não se pode generalizá-las para entender o atual regime democrático.

caráter “ultra-presidencialista” da política estadual também enfatizam a conexão entre a centralidade política do Executivo e do governador, a tibieza dos partidos e a configuração de um sistema de tomada de decisões calcado na troca de recursos de patronagem por apoio político (Abrucio, 1998).

Em suma, podemos dizer que uma parte da literatura concorda quanto ao caráter paroquial e não-ideológico da política estadual, evidenciado na importância estratégica da política de patronagem para o desempenho eleitoral dos governadores e dos parlamentares do seu partido/coalizão. Essa vertente da literatura também presume que as políticas públicas estaduais são fortemente condicionadas por uma lógica clientelista e que a conexão eleitoral das políticas públicas contribui para reproduzir o domínio do governador e seu grupo político sobre os processos políticos estaduais, minando as instituições de controle democrático. No entanto, diante da existência de um grande número de pesquisas que mostram justamente a heterogeneidade dos sistemas políticos e políticas públicas estaduais e, ainda, considerando que as evidências empíricas de que dispomos são insuficientes, torna-se necessário conduzir estudos mais aprofundados antes que seja possível concluir, rejeitar ou confirmar decisivamente essas hipóteses.⁴

Do ponto de vista teórico, os estudos sobre a relação entre ciclo político-eleitoral e formulação de políticas públicas têm, em geral, recuperado os modelos da teoria da escolha racional os quais partem do princípio de que os políticos são indivíduos auto-interessados e racionais e que a formulação de políticas públicas atende aos imperativos de maximização de votos. Também se presume que os eleitores são motivados pelo auto-interesse, sendo a decisão do voto afetada pelo cálculo dos custos e benefícios relativos das políticas públicas do ponto de vista do eleitor individual (Ames, 1987; Calvo e Murillo, 2004; Cox e McCubins, 1986; Dahlberg e Johansson, 2002; Mayhew, 1974).

Os modelos existentes podem ser divididos, grosso modo, em dois grandes grupos. O primeiro grupo busca entender as estratégias de alocação de recursos públicos adotadas pelos políticos eleitos como função da expectativa de obtenção de retornos eleitorais futuros (Cox e McCubins, 1986; Dahlberg e Johansson, 2002). O segundo

⁴ Outro aspecto que demonstra a limitação das explicações convencionais é o fato de o processo político nos estados estar se tornando mais competitivo e fragmentado nos últimos anos, mesmo em sistemas políticos supostamente tidos como exemplares da política oligárquica e do controle dos chefes políticos sobre a arena eleitoral (Borges, 2006b). Por exemplo, nas eleições estaduais de 2002 e 2006, as elites políticas e partidos que haviam por muito tempo dominado a cena em estados como Piauí (2002), Bahia, Maranhão e Ceará (2006) sofreram sérias derrotas para coalizões de esquerda e centro-esquerda, até então alijadas do poder estadual.

grupo de estudos se concentra na questão de avaliar o impacto eleitoral das políticas públicas, isto é, saber se as políticas produzem, efetivamente, retornos eleitorais (Ames, 1987; Calvo e Murillo, 2004).

Apesar da sofisticação teórica e metodológica dessa literatura, deve-se notar que ela sofre de algumas limitações analíticas importantes. A principal está relacionada ao argumento de que o ciclo político-eleitoral influencia a formulação e implementação de políticas públicas, e vice-versa, embora intuitivamente poderoso, não é passível de aplicação a todo e qualquer tipo de política pública. De fato, existe toda uma literatura da ciência política sobre “sub-governments”, redes de política pública e *advocacy coalitions* que demonstra como diferentes setores de política pública desenvolvem arranjos decisórios e redes de atores – burocratas, grupos de interesse e políticos – distintos e como essas redes de política pública, uma vez formadas, conseguem certa autonomia frente à macro-política eleitoral (Baumgartner e Jones, 1993; Sabatier e Jenkins-Smith, 1999).

A literatura neo-institucionalista por sua vez argumenta que os formuladores de políticas públicas não são motivados apenas pela maximização de votos, entre outras razões porque os ocupantes de cargos públicos detêm certa autonomia frente às pressões dos eleitores e grupos sociais. A existência de burocracias regidas por princípios universalistas de contratação e promoção pode garantir, em alguns setores, certo insulamento do processo decisório frente às pressões político-partidárias (Evans, 1995; Skocpol, 1992). Da mesma forma, vários países, o Brasil inclusive, vêm blindando suas políticas macroeconômicas, principalmente as de ajuste fiscal, das pressões político-partidárias e dos ciclos eleitorais, o que tem sido também perseguido por muitos governos subnacionais.

Em resumo, pode-se dizer que a relação entre política eleitoral e políticas públicas é mais complexa do que os modelos de voto econômico da teoria da escolha racional poderiam nos fazer supor. Neste sentido, muito embora esses modelos possam ser úteis ao entendimento de determinados fenômenos políticos, é preciso levar em conta suas limitações e incorporar outras variáveis à análise.

Considerando as muitas lacunas e questões ainda não resolvidas pela literatura, este trabalho tem o objetivo de aprofundar o nosso entendimento sobre as relações entre políticas públicas e processo eleitoral nos estados brasileiros, testando as hipóteses já existentes e desenvolvendo novas que possam se somar ao estoque de conhecimento

disponível. Para tanto, buscou respostas para as seguintes questões: Como são formuladas e implementadas políticas sociais territorialmente localizadas na esfera estadual? Qual o impacto dessas políticas públicas sobre o desempenho eleitoral do governador e seu grupo político? A hipótese a ser testada pelo trabalho afirma que as políticas sociais estaduais, mesmo quando envolvem a alocação de recursos e a produção de impactos territorialmente circunscritos, são regidas por lógicas diferenciadas (e não apenas pela lógica do clientelismo e da maximização eleitoral) a depender: a) do tipo de política pública; b) do grau de institucionalização da arena decisória e das burocracias relevantes. Como notado por Nunes (1997) em sua tese sobre o desenvolvimento do sistema político brasileiro, arenas decisórias distintas tendem a ser regidas por “gramáticas políticas” distintas, como o insulamento burocrático, o clientelismo e o universalismo de procedimentos. O estudo de Nunes sugere ainda que “gramáticas políticas” aparentemente contraditórias, como o clientelismo e o insulamento burocrático podem, em certos casos, coexistir dentro de uma mesma arena de política pública, como resultado da acomodação dos interesses e demandas dos atores envolvidos.

O trabalho analisou o processo político-eleitoral e de formulação de políticas de gasto social no estado da Bahia tendo como foco o período compreendido entre 1998 e 2006. A escolha do caso da Bahia se deve ao fato de este estado estar caracterizado na literatura como um exemplo paradigmático da política oligárquica e clientelista na esfera estadual.⁵ Ao longo de 20 anos praticamente ininterruptos, entre 1982 e 2006 (com exceção de uma breve experiência oposicionista entre 1986 e 1990), uma mesma coalizão de partidos de direita, tendo à frente o PFL (atualmente DEM), estabeleceu ampla hegemonia eleitoral no estado. No entanto, o crescimento de forças de oposição de esquerda nas últimas eleições, lideradas pelo PT, culminou na vitória (inesperada) deste partido nas eleições de 2006. Embora suas implicações ainda não estejam claras, o recente realinhamento eleitoral certamente levanta questões significativas quanto à natureza do processo político-eleitoral nos estados brasileiros e, especialmente, em estados tidos como marcadamente “clientelistas”.

A pesquisa enfocou políticas públicas estaduais de dois setores distintos: educação, através da análise de políticas de investimento em reforma e construção de

⁵ Na tipologia desenvolvida por Desposato (2001), por exemplo, a Bahia é classificada como um sistema político em que os políticos e eleitores são basicamente motivados por bens privados (i.e., benefícios particularistas em oposição a políticas públicas universalistas).

escolas estaduais do ensino fundamental e médio durante o período 1998/2002; e um programa na área de saúde implementado pela Secretaria Estadual de Saúde da Bahia com recursos do Banco Mundial no período 2003/06. Apesar de serem políticas públicas com objetivos e instrumentos de execução distintos, se assemelham na medida em que envolvem a alocação de recursos e a produção de impactos localizados no nível do município. Neste sentido, a análise dessas políticas sociais permitiu avaliar os argumentos que vinculam o controle dos governadores sobre as bases políticas municipais e eleitores à alocação estratégica de recursos públicos nos municípios. Outro ponto a destacar refere-se ao fato de que a implementação dos programas deu-se em dois governos distintos, ambos da mesma coalizão eleitoral que dominou a política baiana nos últimos anos.⁶ Dessa forma, ampliou-se o horizonte de investigação temporal com o objetivo de identificar possíveis similitudes e diferenças nas ações dos dois governos.⁷

2. O programa Educar para Vencer e o jogo político na Secretaria da Educação da Bahia 1999-2002.

O estado da Bahia se constitui, muito provavelmente, em um exemplo paradigmático da instrumentalização político-eleitoral das políticas educacionais. Pelo menos, desde o regime burocrático-autoritário a Secretaria Estadual de Educação foi utilizada por um mesmo grupo político, liderado pelo ex-governador e ex-senador Antônio Carlos Magalhães, como uma fonte de recursos de patronagem a serem trocados por votos e apoio político. Não por acaso, o desenvolvimento educacional do estado não acompanhou o rápido crescimento econômico vivenciado a partir dos anos 1970 com a implantação do Complexo Petroquímico de Camaçari. No início dos anos 2000, a Bahia detinha a maior economia industrial e o mais alto PIB per capita da região Nordeste. Entretanto, as taxas de escolarização líquida (percentual de estudantes com idade

⁶ Referimo-nos aos ex-governadores César Borges (1998/2002) e Paulo Souto (2002/2006).

⁷ Do ponto de vista da sua operacionalização, a pesquisa enfrentou dificuldades comuns a toda e qualquer análise que visa a estabelecer uma relação causal entre programas governamentais e dinâmica eleitoral. Deve-se notar que a utilização de técnicas de análise multivariada a partir de dados relativos à esfera municipal envolve algumas limitações metodológicas. Dentre estas, os problemas de falácia ecológica (uma vez que nem sempre as relações observadas em nível agregado podem ser utilizadas para realizar inferências sobre a micro-dinâmica do comportamento do eleitor individual), e a dificuldade de separar o efeito do gasto governamental em um programa setorial específico do possível efeito de outras variáveis e fatores (ex. crescimento econômico, outros programas dos governos federal ou estadual, etc.) sobre os resultados eleitorais. Por fim as técnicas estatísticas de regressão multivariada, bem como os índices de frequência e dispersão, nem sempre nos permitem "enxergar" totalmente as variadas formas pelas quais os fatores político-partidários interferem na implementação de programas sociais. Fatores relativos à qualidade e detalhamento dos dados, bem como à dificuldade de se separar o impacto de critérios universalistas (ex. demanda por escolarização no município) de critérios político-partidários de alocação de recursos, seriam exemplos destas limitações

adequada ao nível cursado) no ensino médio, em torno de 18%, estavam entre as mais baixas de toda a região. O estado exibia ainda taxas muito elevadas de analfabetismo funcional: cerca de 43% da população com 15 anos ou mais tinha menos de quatro anos de estudo. O sistema de educação estadual se caracterizava, ainda, por altas taxas de repetência e distorção idade-série, de modo que no ano de 1999 um estudante levava, em média, cerca de 11,2 anos para completar as 8 séries do ensino fundamental⁸.

No final dos anos 1990, o grupo político dominante no estado já demonstrava preocupação com a situação calamitosa do sistema público educacional. No ano de 1998 começou a ser desenvolvido na Secretaria de Planejamento, Ciência e Tecnologia (SEPLANTEC) do estado um ambicioso programa de reforma educacional – “Educar para Vencer” – com o apoio de uma equipe de consultores que havia participado da concepção de reformas adotadas no início dos anos 1990 no estado de Minas Gerais. A idéia era dar total prioridade à área de educação na administração seguinte, que se iniciaria no ano de 1999⁹. O programa incluía medidas como a implementação de classes de aceleração para atacar a distorção idade-série, o fortalecimento da gestão das escolas e das secretarias municipais de educação e a descentralização de recursos e autoridade para os conselhos escolares. Posteriormente, este conjunto de ações foi acoplado a outro projeto de reforma educacional – Projeto Bahia – financiado pelo Banco Mundial através de contrato de empréstimo firmado no início de 2000 (Bahia, 1999; World Bank, 2000; Xavier e Verhine, 2004).

O programa de expansão de rede física de escolas e, especialmente, do ensino médio, que será analisado em maior profundidade nesta seção, foi incluído no Projeto Bahia após negociação com o Banco Mundial. A princípio, a inclusão do subprojeto de expansão das vagas no ensino médio no projeto financiado enfrentou a oposição de técnicos do Banco, que acreditavam ser mais produtivo para o estado concentrar recursos na educação fundamental¹⁰. No entanto, a Secretaria da Educação acabou vencendo estas resistências, de modo que o empréstimo serviu como fonte de recursos adicional para um

⁸ As fontes de dados consultadas foram o Atlas do Desenvolvimento Humano do PNUD, Censo 2000, Contas Regionais do Brasil de 2003 (IBGE), e o *Anuário Estatístico da Educação - 1999*, editado pelo governo do estado.

⁹ Depoimentos concedidos ao autor por Ana Lúcia Castelo Branco (agosto 2003) e Robert Verhine (julho 2002). Naquele momento, o candidato da situação ao governo estadual era o deputado Luís Eduardo Magalhães, que acabou falecendo repentinamente em abril de 1998. Luís Eduardo foi substituído por César Borges, um político inexpressivo da região de Jequié, que acabou vencendo a eleição e assumindo o governo em 1999.

¹⁰ Entrevistas concedidas ao autor por Edilson Souto Freire (abril 2003) em Salvador (BA).

programa de expansão do ensino médio que já vinha sendo implementado desde a gestão anterior (Paulo Souto, 1995-1998).

O carro-chefe do plano de expansão do governo estadual era um programa de escolas-modelo, a serem construídas prioritariamente nos grandes centros urbanos do estado. Batizadas de “Colégios Luís Eduardo Magalhães (LEM)” em homenagem ao deputado do PFL morto em 1998, os colégios-modelo tinham como um dos seus objetivos centrais aumentar a qualidade e a quantidade de vagas no ensino médio. Cada colégio LEM deveria dispor de infra-estrutura de laboratório de ciências, quadra poliesportiva, sala de vídeo para ensino de língua estrangeira, além de um auditório de 200 lugares (Bahia, 1998). Para além da expansão de vagas no ensino médio, a reforma educacional do governo da Bahia propunha a ampliação e reordenamento da oferta de ensino fundamental, de modo a minimizar as desigualdades regionais. O programa financiado pelo Banco Mundial incluía um subprojeto, a ser financiado com recursos da contrapartida do estado, que visava à melhoria da infra-estrutura dos prédios das escolas estaduais dos 100 municípios de menor desenvolvimento social e econômico do estado (Bahia, 2003: 33-39).

Neste período, em que pesem os objetivos de “despolitização” da gestão educacional estabelecidos nos documentos oficiais do Banco Mundial e do governo do estado, a Secretaria da Educação foi chefiada por um político. O então governador César Borges nomeou para o cargo de chefia o deputado federal pelo PFL e ex-ministro da Educação do governo Collor, Eraldo Tinoco. O novo secretário ascendeu ao cargo sobretudo na condição de um dos mais antigos e fiéis seguidores da mais importante liderança política do estado, o ex-governador Antônio Carlos Magalhães (ACM), cuja influência se fez sentir na formação de todo o secretariado de governo. O secretário Eraldo Tinoco não tardou a reconhecer a sua gratidão para com seu padrinho político, nomeando o então aspirante a deputado Antônio Carlos Magalhães Neto como um dos seus assistentes de gabinete.

Outras nomeações realizadas pelo secretário também seguiram critérios políticos. Os cargos das diretorias regionais da educação, que atuavam como elos entre as escolas e a administração central, foram distribuídos entre prefeitos e deputados do grupo governista. Para a Superintendência de Coordenação Municipal, órgão responsável pela municipalização do ensino e realização de convênios com os municípios, o secretário indicou um sobrinho, o administrador de empresas Cláudio Melo. Esta era uma

superintendência chave, do ponto de vista da articulação política, por assegurar um canal permanente de comunicação entre a SEC e as prefeituras onde seriam negociadas as demandas locais, muitas vezes a partir de critérios político-partidários. Para a Superintendência de Gestão Escolar (SUPEC) – outro cargo estratégico da secretaria – também foi indicada uma pessoa da estrita confiança do secretário e integrante do seu círculo familiar¹¹. A SUPEC tinha grande importância do ponto de vista dos esquemas tradicionais de distribuição de patronagem na área de educação, sendo responsável pela alocação de suprimentos e manutenção das escolas. Além disso, esta superintendência tinha a atribuição de realizar estudos técnicos para embasar a tomada de decisão sobre a localização de novas escolas e/ou salas de aula¹².

Em outros casos, no entanto, Tinoco decidiu privilegiar a experiência e a competência técnica na escolha dos nomeados. Especialmente importante foi a nomeação de Renata Prosérpio, funcionária de carreira da Superintendência de Estudos e Estatísticas (SEI) do governo estadual, para a Superintendência de Diretrizes e Políticas Educacionais, órgão encarregado da coordenação de todos os subprojetos do programa Educar para Vencer. Em atendimento a um pedido do Banco Mundial, a administração do projeto foi delegada para uma unidade administrativa especial da SEC, a COPE (Coordenação de Projetos Especiais), que havia sido criada para administrar os projetos educacionais financiados por fontes externas. Seguindo a experiência de outros projetos do Banco, foi contratada toda uma equipe de funcionários externos à SEC para gerenciar as ações do Projeto Bahia, com remuneração muito superior àquela dos funcionários do quadro permanente. O recrutamento de pessoal para a unidade foi coordenado pelo staff do Banco e, até onde foi possível ao autor investigar, não houve interferência do secretário ou dos partidos governistas na contratação¹³.

Como seria de se esperar, a convivência entre a ala “técnica” e a ala “política” da secretaria gerou diversos pontos de atrito na implementação dos projetos, uma vez que o secretário Tinoco e seus apadrinhados tinham objetivos que não necessariamente coincidiam com aqueles estabelecidos pelo Banco Mundial, pela COPE e pela

¹¹ O nomeado era sobrinho da esposa de Eraldo Tinoco.

¹² O papel central desempenhado pela SUPEC nas decisões de localização das obras da SEC foi enfatizado nas entrevistas concedidas ao autor por Antônio Mário Sousa (abril 2008), Eliana Carvalho (fevereiro 2008) e Arturo Catunda (julho 2008). Os dois últimos entrevistados enfatizaram ainda que nem sempre as recomendações dos estudos técnicos eram seguidas fielmente, em virtude de pressões políticas para a construção de escolas em determinadas localidades.

¹³ O mesmo ponto de vista é defendido por Xavier e Verhine (2004) com base em entrevistas realizadas com integrantes da equipe do projeto e do quadro permanente da secretaria.

Superintendência de Diretrizes e Políticas Educacionais¹⁴. Um dos pontos de conflito surgiu quando da implementação do subprojeto de melhoria dos prédios escolares e garantia de padrões mínimos de funcionamento nos municípios mais pobres do estado. A proposta do Banco Mundial era integrar o subprojeto a um programa mais amplo de combate à pobreza da SEPLANTEC – Faz Cidadão – que propunha uma série de ações sociais integradas envolvendo diversas secretarias estaduais nos 100 municípios de menor desenvolvimento econômico e social da Bahia (World Bank, 2000). Entretanto, o secretário não aceitava a lista de 100 municípios definida com base em um índice de desenvolvimento social. Como resultado, o Banco Mundial e a SEC trabalharam inicialmente com programas de investimento paralelos, sendo que o programa da secretaria selecionou os municípios com base em critérios político-partidários (Xavier e Verhine, 2004).

No que diz respeito ao programa de expansão de vagas do ensino médio, o Projeto Bahia tinha, dentre outras, a diretriz de garantir a máxima eficiência na distribuição dos recursos, através de estudos das condições de oferta e demanda por educação nos municípios. O documento oficial do projeto afirmava que a construção de novas classes e/ou escolas só seria realizada quando não fosse possível ampliar as vagas por meio da otimização da infra-estrutura existente e/ou quando ficasse clara a existência de uma demanda potencial capaz de justificar novos investimentos. Além disso, o projeto propunha conferir maior prioridade à ampliação de escolas já existentes, garantindo menores custos (World Bank, 2000, pp. 10-11).

Também neste caso, as intenções da equipe do Projeto Bahia se chocavam com a prática política tradicional, tendo em vista o importante impacto eleitoral de obras de construção de escolas nos municípios. Para o prefeito ou parlamentar com base no município, a obtenção do crédito pela construção de uma escola no seu reduto eleitoral se configura como uma oportunidade valiosa de "mostrar serviço" junto ao eleitorado e assim maximizar as suas chances eleitorais futuras. Ainda não se pode esquecer que a construção de uma nova escola implica a criação de um número significativo de

¹⁴ Entrevistas concedidas por Jansen Teixeira (julho 2002; abril 2008), Arturo Catunda (julho de 2008), Robert Verhine (julho de 2002) e Renata Prosérpio (junho 2003) em Salvador (BA).

empregos públicos, muitos dos quais serão preenchidos com base em indicações políticas¹⁵.

Políticos de oposição entrevistados pelo autor relataram que a administração municipal dos seus partidos não conseguiu firmar nenhum convênio com a SEC para transferência de recursos e/ou cooperação técnica ao longo de toda a gestão Eraldo Tinoco, e mesmo nas gestões posteriores. Em todos os casos, a relação entre as prefeituras oposicionistas e as diretorias regionais de educação da SEC, responsáveis pela articulação entre os municípios e a administração central, era marcada pela absoluta indiferença quando não pela hostilidade aberta¹⁶. Segundo os depoimentos colhidos, as secretarias municipais e os órgãos estaduais de educação trabalharam de forma descoordenada e competitiva nos municípios oposicionistas de modo que, em muitos casos, o governo local foi obrigado a atender às demandas da população por escolarização contando apenas com recursos próprios e com as transferências do governo federal.

Concluindo, pode-se dizer que ao longo do período em análise coexistiam dentro da SEC lógicas antagônicas. De um lado, uma lógica burocrática que privilegiava a definição de critérios objetivos e universalistas de distribuição de recursos, com vistas ao atendimento de metas de eficiência e equidade. Do outro, uma lógica político-partidária amparada no particularismo e voltada para a maximização da “eficiência eleitoral” dos gastos públicos. Na seção seguinte são apresentados os resultados deste embate a partir da análise estatística dos gastos da SEC no período 1999-2002.

2.1. Análise do programa de expansão da rede física de escolas, 1999-2002

A tabela abaixo traz dados descritivos dos investimentos realizados pela SEC no período 1999-2002. Como se pode depreender dos dados, a maior parte dos recursos (cerca de 60%) foi destinada ao ensino médio. Quando se observam os percentuais por tipo de obra, a construção de novas escolas de ensino médio tem a maior participação em relação ao total: 44,68%. No caso do ensino fundamental, as obras de recuperação de

¹⁵ Na Bahia, assim como em outros estados, os cargos de direção, vice-direção e coordenação das escolas são indicados por prefeitos e deputados. Além disso, funções terceirizadas como merendeira, porteiro, vigia, etc., também estão sujeitas à indicação política em muitos casos.

¹⁶ Entrevistas concedidas pelas deputadas estaduais Virgínia Hage (junho 2008) e Neusa Cadore (março 2008), e pelo ex-prefeito de São Sebastião do Passé, Antônio Pena (agosto 2003).

escolas representam as rubricas de maior peso: 26% do total geral e 66% do total destinado a este nível de ensino.

Tabela 1 – Bahia: Gastos Estaduais em Expansão e Melhoria da Rede de Escolas Públicas Estaduais, por Tipo de Obra e Nível de Ensino, 1999-2002

<i>Tipo de Obra</i>	1999-2000 (A)		2001-2002 (B)		(A + B)	
	Total investido (R\$ mil)	% Total	Total investido (R\$ mil)	% Total	Total investido (R\$ mil)	% Total
Construção/Ensino Fundamental	10.848	13	12.830	11	23.678	12
Construção/Ensino Médio	45.603	53	43.467	38	89.070	45
Construção/Ensino Profissionalizante	0	0	1.501	1	1.501	1
Ampliação/Ensino Fundamental	2.279	3	809	1	3.088	2
Ampliação/ensino Médio	0	0	6.733	6	6.733	3
Recuperação/Ensino Fundamental	25.836	30	27.165	24	53.001	27
Recuperação/Ensino Médio	1.322	2	19.554	17	20.876	10
Construção/ Quadra Poliesportiva	47	0	1.058	1	1.105	1
Sub-total - Ensino Fundamental	38.963	45	40.804	36	79.767	40
Sub-total Ensino Médio	46.925	54	71.255	63	118.180	59
Total Geral	86.205	100	113.117	100	199.322	100

Fontes: Bahia (2003; 2001)

Para estimação do impacto de fatores político-partidários, sociais e demográficos sobre a distribuição intermunicipal dos gastos utilizou-se um modelo de regressão logística. A variável dependente foi codificada como uma variável *dummy*, sendo que os municípios que receberam investimentos assumiram valor 1 e os municípios que não receberam nenhum recurso, valor zero. A utilização de uma variável dependente categórica se justifica tendo em vista o propósito da análise, que é determinar o porquê da focalização de investimentos em determinado grupo de municípios, e não explicar diferenças individuais no *nível de gasto* por município. Além disso, deve-se notar que o número de municípios que receberam recursos ao longo dos biênios 1999-2000 e 2001-2002 é pequeno relativamente ao total (82 entre 1999 e 2000 e 163 entre 2001 e 2002, de um total de 413 casos válidos), de modo que a análise intervalar (ex. com a aplicação da técnica de regressão linear) seria pouco adequada em virtude da forte assimetria das distribuições.

Com o objetivo de maximizar o número de casos, os dados de gasto para cada um dos biênios foram empilhados. Considerando a perda de quatro casos dos 417 municípios

do estado, chegou-se a um total de 826 casos válidos¹⁷. Este procedimento se revelou especialmente útil para garantir a correta mensuração de uma variável chave da análise: a orientação partidária do prefeito. Novos prefeitos foram eleitos em 2000 e tomaram posse em 2001. O empilhamento das séries agrupadas por biênio permitiu que esta mudança fosse incorporada às variáveis dummy de filiação partidária do Executivo local: as primeiras 413 observações destas variáveis indicam a filiação partidária em 1999 (prefeitos eleitos em 1996) e as 413 seguintes a filiação em 2001 (prefeitos eleitos em 2000).

O modelo de regressão logística foi especificado tendo em mente o objetivo de estimar a magnitude do impacto de fatores político-partidários sobre a alocação de recursos controlando o impacto de critérios hipotéticos de equidade e capacidade. Como indicadores da capacidade dos municípios foram utilizadas quatro variáveis. Como proxies da demanda por escolarização, população e participação da força de trabalho na indústria (*trab_indústria*), ambas transformadas em seus logaritmos, por conta da assimetria nas distribuições (dados relativos ao ano 2000). Considerando a concentração dos gastos no nível médio de ensino seria de se esperar que os grandes centros urbanos, onde é maior a demanda pelos níveis mais altos de escolarização, recebessem mais recursos *vis-à-vis* os municípios pequenos. Como indicadores do grau de cobertura e extensão da rede de ensino básico utilizou-se a taxa de escolarização líquida no nível fundamental no ano de 2000 (*esc_fundamental*) e o total de escolas estaduais de ensino médio no município no ano de 1999 (*escolas_EM*), sendo esta última variável transformada em seu logaritmo. Teoricamente, municípios que possuem uma rede já consolidada estariam em melhores condições de receber novos investimentos (ex. em recuperação e ampliação de salas). Além disso, quanto maior a taxa de escolarização fundamental e o total de escolas de nível médio, tanto maior deveria ser a demanda potencial por escolarização.

Como indicador de equidade foi criada uma variável dummy que identifica os 100 municípios de menor desenvolvimento social e econômico do estado (*mun_pobres*), seguindo critérios adotados pela SEI (Superintendência de Estudos e Estatísticas), órgão ligado à Secretaria do Planejamento do governo estadual (World Bank, 2000). Na medida

¹⁷ No período imediatamente posterior ao Censo 2000 foram criados dois municípios (Luís Eduardo Magalhães e Barrocas), por emancipação dos municípios de Barreiras e Serrinha, respectivamente. Por conta dessa mudança, perderam-se as informações para quatro casos de um total de 417 municípios.

em que o programa de expansão e melhoria da rede de ensino propunha a focalização de parte dos recursos nestes municípios, poder-se-ia supor que a probabilidade destes obterem investimentos seria superior a de todos os demais municípios, *ceteris paribus*.

As variáveis de contexto político incluem uma variável dummy indicando a presença/ausência (1/0) de um prefeito filiado ao PFL no município (*PFL*), além de uma variável que indica a presença/ausência de prefeitos cujos partidos participaram da coligação que elegeu o governador em 1998 (*pref_coligação*). Adicionalmente, foi criada uma dummy para os prefeitos de oposição, representando a soma do total de prefeitos eleitos pelos partidos de oposição ao governo estadual em 1996 e 2000. Esta última variável acabou sendo retirada do modelo, no entanto, em razão de problemas de colinearidade com as demais dummies de orientação partidária dos prefeitos. O modelo estimado somente com as variáveis *PFL* e *pref_coligação* mostrou ter maior poder explicativo, o que justificou a exclusão.

Por fim, a variável *vt_secretário* indica os municípios onde o secretário Eraldo Tinoco concentrou a sua votação nas eleições para deputado federal de 1998. A inclusão desta variável tinha como objetivo verificar até que ponto as decisões de alocação de investimentos da Secretaria da Educação teriam beneficiado os redutos eleitorais do secretário. O percentual de votos válidos obtidos pelo secretário em cada município foi recodificado como uma variável binária que indica os municípios onde a votação foi igual ou superior a 20%. Estabeleceu-se este limite através da análise descritiva da distribuição da votação: cerca de 80% do total de votos foram obtidos em um total de 56 municípios onde a votação foi maior ou igual a 20%. O restante da votação acabou dispersa por um grande número de municípios, a grande maioria de votação marginal (inferior a 5% do total). Ainda que o procedimento de codificação adotado seja, em certa medida, arbitrário, é preciso notar que a utilização de uma variável binária facilita a interpretação dos coeficientes da regressão logística e a estimação de probabilidades a partir dos mesmos. Além disso, não se observaram diferenças significativas do ponto de vista do poder explicativo entre um primeiro modelo estimado com uma variável intervalar (% de votos válidos do secretário) e o modelo com a variável binária. A tabela a seguir mostra os resultados do modelo de regressão logística estimado com as variáveis independentes descritas acima.

Tabela 2: Modelo de regressão logística para investimentos educacionais, 1999-2002

Variáveis	B	Erro	Wald	Sig.	Exp(B)
população	1,698**	0,372	20,824	0,000	5,461
trab_indústria	0,516*	0,248	4,323	0,038	1,675
esc_fundamental	0,046*	0,023	3,861	0,049	1,047
escolas_EM	1,261*	0,505	6,231	0,013	3,530
mun_pobres	0,083	0,199	0,174	0,676	1,086
PFL	0,579**	0,216	7,202	0,007	1,784
pref_coligação	0,176	0,203	0,750	0,386	1,192
vt_secretário	0,889**	0,230	14,933	0,000	2,434
Constante	-13,369	2,805	22,720	0,000	0,000

* $p < 0.05$; ** $p < 0.01$

Percentual de casos previstos corretamente: 76.8%

Pseudo R^2 : 0.140 - 0.203

Como esperado, o impacto dos indicadores de capacidade é positivo e significativo, como destaque para os indicadores de população e total de escolas de ensino médio (*escolas_EM*). O modelo indica que o porte populacional do município, a importância das atividades industriais e o grau de desenvolvimento da rede de educação fundamental e média estão associados positivamente à realização de investimentos educacionais. Por sua vez, o indicador de equidade (*mun_pobres*) não apresenta relação significativa com a variável dependente.

O comportamento das variáveis político-partidárias, de modo geral, também atende às expectativas hipotéticas. A variável dummy para os prefeitos do PFL obteve coeficiente positivo e significativo, indicando que os municípios governados pelo partido foram privilegiados na alocação de recursos. Já o coeficiente para o indicador dos prefeitos coligados (*pref_coligação*) não se mostrou significativo, ainda que positivo como previsto. Muito provavelmente, há uma explicação simples para a diferença observada entre estas duas variáveis: o então secretário da educação era filiado ao PFL, de modo que não seria de se estranhar um privilegiamento dos municípios governados pelo partido vis-à-vis as prefeituras dos demais partidos da base aliada. O que não quer dizer que as prefeituras dos partidos coligados não tenham sido significativamente beneficiadas com recursos ao longo do período. Uma simples análise descritiva mostra que, em média, ao longo do período 1999-2002, as prefeituras do PFL receberam R\$ 5.68

em investimentos per capita, as prefeituras coligadas R\$ 4.51 e as prefeituras de oposição, R\$ 3.92. A média geral para todos os casos é de R\$ 4.80.

A variável dummy para os redutos eleitorais do secretário Eraldo Tinoco se mostrou fortemente significativa e positiva. Este resultado indica que ao longo do período 1999-2002 o secretário e então deputado federal licenciado buscou recompensar a sua base eleitoral com a realização de obras de recuperação, ampliação e construção de escolas.

Os resultados empíricos do trabalho evidenciam a persistência de velhas estratégias de instrumentalização político-eleitoral das políticas sociais, não obstante os avanços obtidos desde a Constituição de 1988. A continuada submissão de políticas sociais em áreas como educação pública à lógica do cálculo político-eleitoral de curto prazo se deve, entre outras razões, ao fato de que as burocracias setoriais são institucionalmente frágeis e sujeitas a um grande número de nomeações políticas. Por outro lado, as evidências da pesquisa demonstraram que mesmo em setores marcados por um longo histórico de "partidarização" das decisões, como é o caso da educação pública, coexistem lógicas decisórias técnicas e políticas. No caso em análise, que se estende de 1999 a 2002, a Secretaria da Educação do Estado da Bahia se caracterizou pelo conflito e acomodação entre quadros "técnicos" e "políticos", sendo que nenhum dos dois lados da contenda foi capaz de prevalecer inteiramente.

3.O Programa Saúde Bahia: reduzindo desigualdades

Desenvolvido pela Secretaria Estadual da Saúde com recursos do BIRD (Banco Internacional para Reconstrução e o Desenvolvimento), o *Programa Saúde Bahia: reduzindo desigualdades* teve início em 2003 com previsão de finalização em 2010. Seu principal objetivo era suprir as deficiências de atenção à saúde em municípios carentes da Bahia, aumentando a eficiência global do Sistema Único de Saúde e, tal maneira, cumprindo as premissas legais de universalidade, integralidade e equidade no acesso aos serviços e recursos de saúde. Para tanto, contou com recursos financeiros da ordem de \$100 milhões, arrecadados na seguinte proporção: 60% disponibilizados pelo BIRD e 40% como contrapartida do governo da Bahia. Os recursos deveriam ser investidos na consecução das metas indicadas nos seguintes componentes do programa: (i) implementação de Microrregiões de Saúde no estado; (ii) condução da Política Estadual de Saúde; (iii) expansão da Atenção Básica à saúde; (iv) administração do projeto. O

cumprimento das metas estabelecidas para cada um desses componentes deveria contribuir para reorganizar a assistência à saúde através da implantação e fortalecimento de um nível de atenção primária universal e de qualidade, gerando, conseqüentemente, diminuição da busca por serviços de maior complexidade e de custos mais elevados.¹⁸

A execução de ações de expansão da atenção básica (componente iii) do Programa teve como público-alvo os 100 municípios mais pobres do Estado, selecionados com base no menor IDH e, posteriormente, menor IGDS.¹⁹ A formulação e submissão de projetos no âmbito municipal indicando as diversas ações prioritárias era condição necessária exigida para disponibilização de recursos, vinculando sua liberação à capacidade técnica dos municípios em formularem projetos consistentes. Diante das dificuldades decorrentes, constatadas a partir da fragilidade dos primeiros projetos apresentados, o Estado resolveu conceder recursos na forma de *bolsas* para que as prefeituras pudessem contratar consultorias especializadas e mão-de-obra específica.²⁰ Entretanto, esta modalidade de desembolso contemplou apenas os 15 primeiros municípios a apresentarem propostas. Posteriormente, a necessidade de submissão de projetos estruturados foi suprimida, tendo sido beneficiados 86 municípios ao final do Programa.

Com base nessas informações, a equipe de pesquisa estruturou um banco de dados para mapear alguns resultados das eleições ocorridas após a implantação do programa e verificar uma possível correlação entre sua implementação e a votação de coligações políticas, partidos ou mesmo, candidatos nos municípios contemplados. Assim, buscou-se identificar em cada município os seguintes elementos: a) candidato mais votado para a Câmara Federal e respectivo partido; b) candidato mais votado para a

¹⁸ Cumpre ressaltar que a pesquisa contemplou apenas o componente III, considerando o potencial de este render maiores *retornos eleitorais* por envolver recursos com obras em infra-estrutura, contratação e qualificação de pessoal em âmbito municipal.

¹⁹ O IDH, ou índice de desenvolvimento humano, é uma medida composta que engloba 3 dimensões: riqueza, educação e expectativa média de vida. O índice varia de 0 (nenhum desenvolvimento humano) até 1 (desenvolvimento humano total). Na amostra dos 86 municípios, variou entre 0,521 e 0,575. Já o IGDS é um índice formulado pela Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI), calculado a partir da média geométrica do Índice de Desenvolvimento Econômico (IDE) e do Índice de Desenvolvimento Social (IDS) de cada município. O cálculo do Índice de Desenvolvimento Econômico foi elaborado a partir da aplicação da média geométrica simples entre cada um dos indicadores, quais sejam, condições locais da infra-estrutura qualificação da mão-de-obra local e renda gerada localmente, obtidos a partir das variáveis consideradas. Para o cálculo do Índice de Desenvolvimento Social, considerou-se que o nível de desenvolvimento social de um município é determinado a partir de: nível de saúde; nível de educação; oferta de serviços básicos e renda familiar. Calculou-se o Índice de Desenvolvimento Social, através da aplicação simples da média geométrica entre os índices do nível de saúde, do nível educacional, da oferta de serviços básicos e da renda familiar. Finalmente, através da aplicação da média geométrica simples entre o IDE e o IDS, calculou-se o IGDS. Na amostra, variou entre 9 e 32.

²⁰ Informações levantadas em conversas informais com uma técnica do projeto.

Assembleia Legislativa e respectivo partido; c) coligações associando os partidos dos candidatos mais votados. Em sequência, foram definidas as frequências total e relativa de votos de cada candidato e coligação.

Cabe destacar duas principais questões enfrentadas neste primeiro delineamento metodológico da pesquisa. Primeiro, a escolha dos municípios contemplados se deu com base em critérios técnicos definidos pela Secretaria de Saúde do Estado juntamente com a burocracia do BIRD. Este fato contesta, certo modo, a afirmação de que os governos estaduais poderiam direcionar políticas para os municípios que formam sua base de apoio.²¹ Segundo, eleições legislativas para deputados estaduais e federais, seguem lógicas distintas e, como tal, não devem ser tratadas sob uma mesma forma. Além disso, a análise preliminar do material sistematizado não apontou tendências as quais pudessem sugerir tratamento estatístico mais refinado. Quanto aos deputados federais, identificou-se um conjunto de candidatos bem votados nos municípios da amostra, os quais também possuíram uma votação uniforme em todas as regiões do estado, o que tornou ainda mais nebulosa a tentativa de se encontrar uma correlação de suas votações com o Programa, ou de evidências para descartá-la.

Optou-se, então, por um redirecionamento metodológico da pesquisa a partir da incorporação de um novo conjunto de dados o qual indicava o percentual entre os recursos orçados e os efetivamente liberados para os municípios, além do montante liberado para cada município. Tal modificação permitiu uma nova leitura das questões de pesquisa que foram redefinidas a partir da prioridade dada à eleição de deputados estaduais nas eleições de 2006, relacionando os votos recebidos nos municípios do programa com o percentual e montante dos recursos liberados.²² A hipótese, neste caso, é de que os prefeitos e demais elites locais aliadas ao governador atuariam como cabos eleitorais na eleição dos candidatos aliados ao legislativo estadual. Dessa forma, privilegiou-se a busca por evidências que apontassem uma possível utilização eleitoral dos *benefícios* do Programa para a eleição de candidatos ao legislativo estadual, tendo por referência a liberação dos recursos por parte da Secretaria de Saúde do Estado.²³

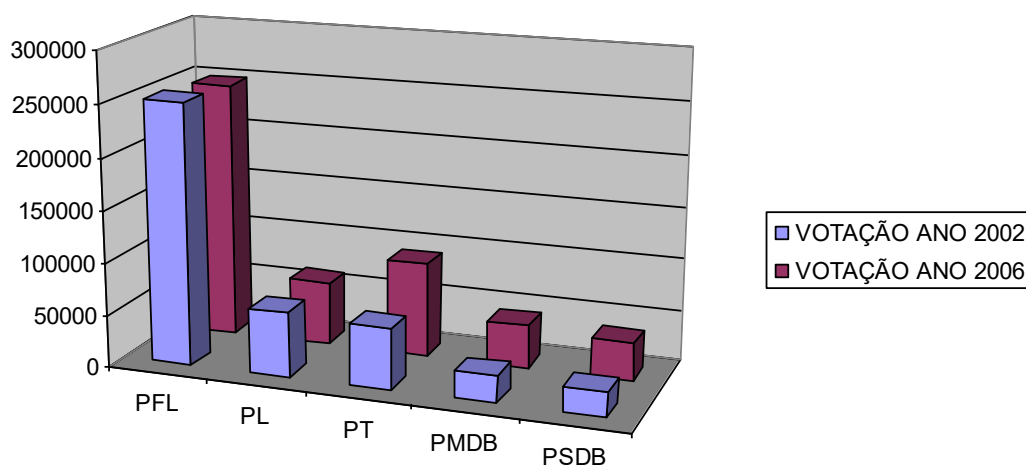
²¹ Ressalte-se que a seleção dos municípios é somente o primeiro passo para a implementação das ações e não significa, necessariamente, liberação dos recursos, conforme a pesquisa constatou. De qualquer forma, é fato que a seleção se deu por critérios técnicos.

²² No caso da Bahia, já existem trabalhos demonstrando favorecimentos e perseguições a municípios situacionistas e oposicionistas ao governo estadual no sentido de liberação de recursos, principalmente recursos direcionados para programas sociais (a respeito, ver GUIMARÃES, 2003).

²³ Duas considerações são importantes quanto a este aspecto. Primeiro, certamente, havia critérios técnicos para liberação dos recursos para os municípios. A hipótese, neste caso, é que tal fato não inviabilizaria que agentes políticos

Em que pese o cenário político, salienta-se que as eleições de 2006 representaram um marco importante para a reorganização das forças políticas na Bahia. Após 16 anos de controle absoluto e ininterrupto, o *carlismo*, representado por uma coalizão de partidos tendo à frente o candidato Paulo Souto (PFL), foi derrotado por Jacques Wagner (PT) para o governo do estado ainda no primeiro turno.²⁴ Utilizando os resultados da eleição para o executivo estadual apenas como referência contextual, uma primeira aproximação com o universo da pesquisa, ou seja, os 86 municípios do programa, revelou a votação dos cinco principais partidos na eleição para o cargo de deputado estadual em 2006 comparando com os resultados da eleição de 2002. Constatou-se que PFL e PL praticamente mantiveram o número de votos da eleição anterior, enquanto houve um crescimento da votação dos principais partidos de oposição ao governo estadual da época, PT, PSDB e PMDB, conforme dados do gráfico abaixo²⁵.

Gráfico 1 - Votação dos partidos mais bem votados nas eleições de 2002 e 2006 nos municípios selecionados pelo Programa Saúde Bahia



Fonte: TSE

intercedessem junto ao executivo para tornar mais ágeis os processos. Segundo, os dados dos recursos liberados para os municípios referem-se aos anos de 2003 até início de 2007, ou seja, depois das eleições de 2006. Diante da impossibilidade de desmembrar as informações por ano, a pesquisa assume que pode haver um pequeno desvio em relação ao montante recebido pelos municípios, mas que tal fato não compromete os achados porque o maior contingente de recursos foi liberado _rubrica para pagamento de bolsas_ ainda no ano de 2003.

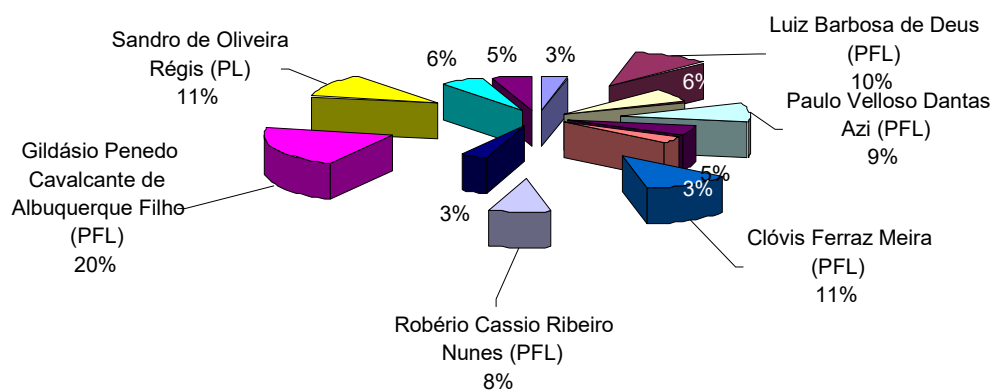
²⁴ Ressalte-se que não é objetivo deste relatório analisar a vitória do PT e, consequentemente, a derrota do carlismo nas eleições de 2006.

²⁵ Crescimento que se verificou também em todo o estado.

3.1 Possíveis impactos do “Programa Saúde Bahia: reduzindo desigualdades” nas eleições para o legislativo estadual em 2006.

Diante da impossibilidade de as variáveis *votação no partido político e/ou votação em coligações partidárias* indicarem ou rejeitarem tendências de favorecimento à base de sustentação do governo estadual, haja vista o pequeno crescimento da votação nos partidos de oposição ao governo nos municípios selecionados pelo Programa, buscaram-se, então, na eleição de candidatos, indícios de uma possível correlação com a implementação do programa. Desse ponto de vista, foi realizada uma triagem inicial, tentando identificar quais seriam os deputados possivelmente beneficiados pela implementação do Programa nos municípios. O resultado dessa preocupação encontra-se presente no gráfico abaixo, o qual demonstra a distribuição de votos válidos nos municípios do Programa entre os candidatos que figuraram entre os três mais votados em cada um dos 86 municípios. A idéia foi recuperar a regularidade com que os candidatos apareceram no grupo dos três mais votados em cada município. De acordo com resultados encontrados, os deputados que obtiveram maiores percentuais de votação nos municípios faziam parte da coligação que governava o estado de 2002 a 2006, sendo que entre os seis primeiros, cinco eram dos quadros do PFL e um do PL. Tal resultado serviu apenas para pré-selecionar os candidatos para um tratamento mais refinado, relacionando-os a outras duas variáveis: o percentual de recursos liberados para os municípios em relação ao previsto; e o montante dos recursos liberados.

Gráfico 2 – Percentual de distribuição de votos válidos entre candidatos nos municípios do Programa (Deputado Estadual)



Fonte: TSE

Com base nessa distribuição, a tabela abaixo buscou relacionar a votação dos cinco candidatos com maior percentual de votos nos municípios do Programa (gráfico 2), o número total de votos válidos nos municípios e o total de votos válidos obtidos pelos candidatos no estado.²⁶ O resultado apresentou um padrão bastante uniforme na proporção entre a totalidade de votos válidos nos municípios e o total de votos que o candidato obteve nestes, quando presente no grupo dos três candidatos mais votados (X/Y), indicando, com isso, uma concentração de votos. A tabela 3 evidenciou, também, a relação entre os votos recebidos nos municípios do Programa com a votação total dos candidatos (Y/Z) no estado. Do ponto de vista do impacto eleitoral, a votação nos municípios selecionados pelo programa repercutiu de forma mais significativa apenas na votação do candidato Gildásio Penedo Filho (PFL), conforme dados da tabela abaixo²⁷

Tabela 3 - Total de votos dos candidatos nos municípios nos quais figurou entre os três mais votados, nos municípios do programa e no total do estado

Candidato*	Total de votos obtidos pelo candidato nos municípios do programa (Y)	Total de votos nos municípios em que integrou o grupo dos três mais bem votados (X)	X/Y %	Total de votos obtidos no estado (Z)	Y/Z %
Gildásio P. Filho (PFL)	43298	42875	99%	73774	58,6%
Clóvis Ferraz (PFL)	24073	23406	97%	75907	31,7%
Sandro Régis (PL)	23396	23084	98%	99962	23,4%
Luiz B.de Deus (PFL)	20818	20266	97%	59556	34,9%
Robério Nunes (PFL)	16529	16104	97%	42489	38,9%

Fonte: Autoria própria com dados coletados junto ao TSE.

* Todos os cinco candidatos foram eleitos

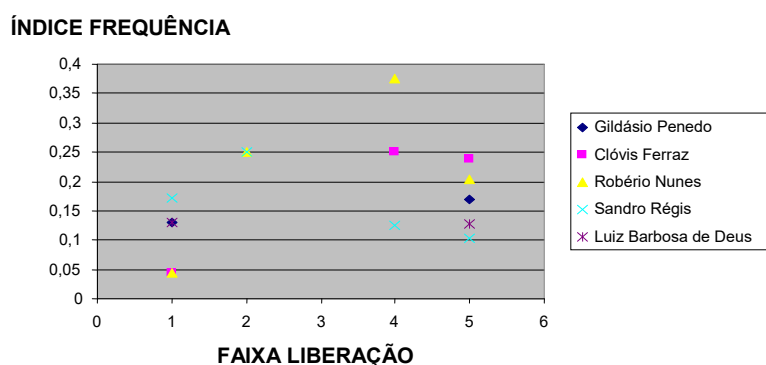
O gráfico seguinte contempla as faixas de liberação dos recursos por municípios em relação com a regularidade dos candidatos mais votados nestes municípios. Para compreender melhor a dispersão mostrada pelo gráfico, convém explicitar a lógica e os

²⁶ O candidato Paulo Veloso Dantas Azi (PFL), embora tenha recebido votação expressiva, não consta desta relação por não aparecer com uma frequência significativa entre aqueles que obtiveram votação nos municípios contemplados com a liberação dos recursos.

²⁷ Dentre os cinco, apenas Luiz de Deus tem uma trajetória relacionada com a Saúde, tendo exercido vários cargos no Hospital Nair Alves de Souza na cidade de Paulo Afonso, da qual foi prefeito, além de membro do Conselho Estadual de Saúde.

elementos do modelo. Todos os municípios contemplados pelo Programa Saúde Bahia (U=86) foram distribuídos em cinco faixas definidas a partir do percentual de recursos liberados em relação aos recursos previstos. Isto significa que o universo foi redefinido em função das classes nas quais os municípios foram reagrupados.²⁸ Posteriormente, levantou-se o índice de frequência dos candidatos mais votados em cada município por faixa de liberação, utilizando-se o número absoluto da frequência de cada candidato nas faixas dividindo-o pelo número total de municípios de cada uma destas.²⁹ O resultado deste esforço se apresenta no Gráfico 3.

Gráfico 3 – Candidatos mais votados x Faixas de liberação de recursos do Programa



Fonte: TSE

A análise deste gráfico permite algumas considerações: (i) há uma dispersão entre os cinco candidatos nas diversas faixas de liberação, sobressaindo-se, entretanto, o candidato Robério Nunes (PFL), com um índice de dispersão maior. Isto significa que este candidato foi o que mais apareceu entre os três candidatos mais votados nos municípios que estão situados nas distintas faixas de liberação; exceção apenas para a faixa 3; (ii) o gráfico aponta uma relação direta entre percentual de recursos liberados e a frequência com que o candidato aparece entre os três mais votados nos municípios,

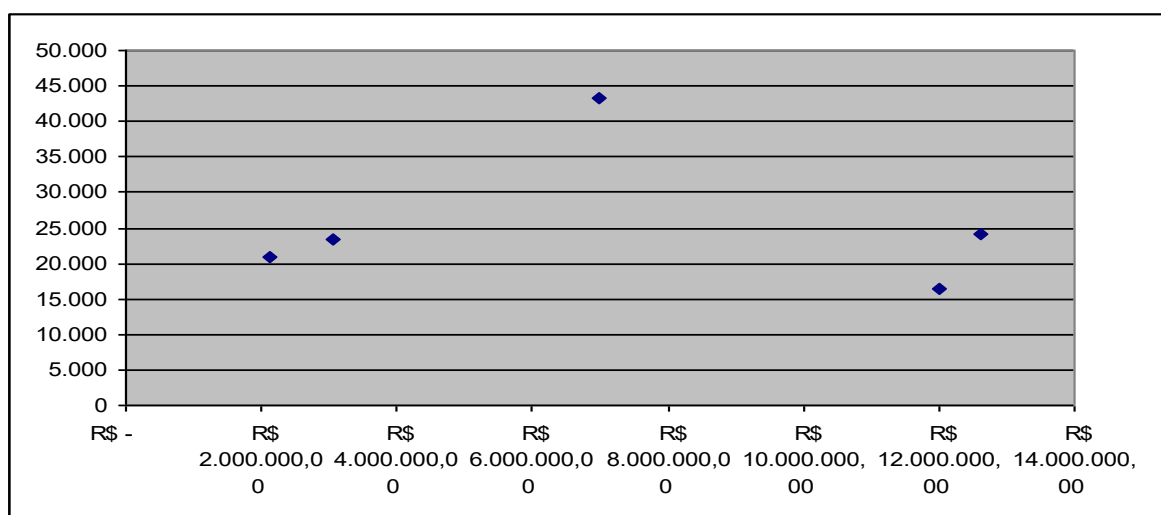
²⁸ Foram definidas 5 faixas de liberação de recursos, a saber: 17 | 19; 19 | 39; 39 | 59; 59 | 79; 79 | 100%. A quantidade de municípios em cada faixa foi respectivamente: 23; 4; 3; 8; 29. Dezenove municípios não receberam nenhum recurso.

²⁹ Ou seja: $i = 1 / a$ (quant municípios p/ faixa) x b (frequência absoluta do candidato p/faixa)

sobretudo considerando os intervalos de faixa 1-4, observando pequeno decréscimo da relação na faixa 4-5. Evidenciou-se, então, que a votação destes candidatos poderia indicar alguma relação com a liberação de recursos do programa.

Para tentar uma confirmação mais consistente, elaborou-se um gráfico de dispersão com a votação total dos candidatos em todos os municípios do Programa relacionando-a ao montante dos recursos liberados. A intenção deste gráfico foi buscar uma correlação com o total de votos e não mais com a frequência com que os candidatos aparecem entre os mais votados. Os dados não evidenciaram uma relação perfeita entre votação e recursos liberados, ou seja, maiores recursos liberados significariam mais votos. Esta relação direta apresenta-se apenas para aqueles candidatos com percentual de votação menor, mas é invertida para aqueles mais votados nos municípios que receberam os maiores recursos. O desvio importante ocorreu com o deputado Gildásio Penedo Filho, o qual recebeu expressiva votação nos municípios que apareceram nas faixas intermediárias de liberação dos recursos. A visualização dessas variações está presente no gráfico 4.

Gráfico 4 - Total de votação dos candidatos nos municípios X montante de recursos liberados



Fonte: TSE

Apresentados a partir da esquerda, os candidatos estão dispostos na seguinte ordem: Luis de Deus (PFL), Sandro Régis (PL), Gildásio Penedo Filho (PFL) Robério Nunes (PFL) e Clóvis Ferraz (PFL).

Toda essa *engenharia* foi pensada com o propósito de buscar evidências mínimas que indicassem uma possível correlação entre a utilização de programas sociais estaduais e o desempenho eleitoral da coalizão política que governava o Estado, no caso específico, deputados estaduais. É certo que do ponto de vista da análise estatística, há ainda déficits importantes a serem preenchidos, além da necessidade de agregar-se material qualitativo os quais possam oferecer condições mais apropriadas para a construção do argumento. O que a pesquisa demonstrou foi (i) que o PFL e os partidos coligados, principalmente o PL, foram os partidos mais votados para a eleição de deputados estaduais nos municípios beneficiados pelo programa, desempenho que apenas repetiu o que já havia acontecido na eleição anterior à formulação da política; (ii) os deputados estaduais, os quais se apresentaram no grupo dos três mais votados nos municípios do Programa e que obtiveram também as maiores votações individuais, faziam parte da base de apoio ao governo estadual; (iii) a liberação de recursos para os municípios quando relacionados com a votação dos candidatos não apresentou uma relação estatística perfeita, dificultando a confirmação da tese, já presente na literatura, a qual afirma o controle sobre os recursos como uma das possíveis estratégias eleitorais dos executivos estaduais.

Diante dos resultados encontrados, argumenta-se que a análise dos dados não indicou uma correlação determinante entre a implementação das ações do Programa Saúde Bahia com resultados das eleições de 2006 nos municípios. Os dados agregados da votação nos partidos da coalizão governista não variaram, nos municípios selecionados pelo programa, quando comparados com as eleições de 2002, assim como foi possível identificar também um leve crescimento da votação dos partidos de oposição (PT, PSDB e PMDB) na eleição de 2006, fato este que desautoriza invocar uma relação direta entre o desempenho dos partidos governistas e a implementação do Programa nos municípios. No que diz respeito à votação nos candidatos, observou-se que: (i) apenas um candidato presente entre o grupo dos cinco mais votados nos municípios conseguiu uma votação expressiva quando comparada com seu desempenho eleitoral total; (ii) este candidato não possui em sua trajetória política qualquer ligação com a área de saúde; (iii) não foram encontradas evidências relevantes que confirmassem uma relação estatística perfeita entre a liberação de recursos para os municípios com o percentual de votação dos candidatos.

4. Considerações finais

Neste trabalho procuramos demonstrar a conexão entre a dinâmica político-eleitoral e a formulação e implementação de políticas públicas na esfera estadual. A análise de dois programas sociais, nas áreas de saúde e educação, apesar de não conclusiva, aponta algumas questões a serem exploradas em futuras pesquisas. Em primeiro lugar, parece provável que diferenças entre políticas governamentais na área social no que diz respeito ao grau de autonomia dado aos gestores subnacionais na alocação de recursos afetam significativamente as oportunidades para exploração político-eleitoral dos investimentos. No caso do programa de expansão da rede física de escolas de ensino fundamental e médio, de fato, a burocracia setorial contava com substancial discricionariedade na definição dos municípios a serem contemplados com recursos, enquanto que no programa Saúde Bahia houve definição prévia das localidades a serem beneficiadas. Esta peculiaridade do 2º programa excluiu de imediato um dos requisitos para estratégias de maximização eleitoral, qual seja a capacidade de alocar de forma discricionária verbas, obras e cargos públicos, segundo critérios político – partidários. Por outro lado, a análise mais detalhada da operação do programa indica que os efeitos da conexão eleitoral podem se fazer sentir na fase de implementação, o que sem dúvida abre dificuldades metodológicas para a análise, a serem enfrentadas em versões futuras deste trabalho.

No caso do programa Educar para Vencer, a conexão entre a arena eleitoral e o processo de formulação e implementação da política emergiu de forma mais clara por conta da grande autonomia dos gestores estaduais na definição dos municípios a serem beneficiados. Além disso, a análise da política demonstrou claramente o importante papel desempenhado pelas nomeações de cargos burocráticos tanto no processo decisório de políticas públicas, quanto na conexão entre política eleitoral e políticas públicas no nível estadual. Como notado por Ben Schneider (1994), a política de nomeações tem importância fundamental para o processo de produção de políticas públicas no sistema político brasileiro, em virtude da centralidade do Poder Executivo e baixa institucionalização da burocracia. Note-se ainda que em um sistema político no qual o centro de gravidade é o Poder Executivo (Amorim Neto, 2006), a capacidade dos políticos de instrumentalizar eleitoralmente as políticas governamentais estará vinculada ao seu poder de influência, direto ou indireto, sobre o comportamento da burocracia. De fato, no caso do programa Educar para Vencer, o então secretário da Educação e

deputado federal licenciado, valeu-se das prerrogativas do cargo para beneficiar os seus redutos eleitorais com obras de construção e reforma de escolas.

Neste aspecto também, o fato de a burocracia do setor educação ter sido comandada por um político durante o período analisado também facilitou o mapeamento das conexões entre a política pública e a arena eleitoral. No caso da saúde, não nos foi possível obter informações a respeito da política de nomeações do órgão que atestassem uma ligação direta da administração do órgão com parlamentares e prefeitos do grupo governista. Esta diferença também contribuiu para dificultar a análise do programa Saúde Bahia, uma vez que não era possível saber a priori quais deputados e/ou facções políticas teriam maior probabilidade de se beneficiar da sua implementação, embora, segundo depoimento de técnica do BIRD, existisse uma relação mais próxima de alguns deputados estaduais com a implementação do Programa, evidenciada pela presença de em eventos de inauguração e/ou acompanhamento de obras.

Futuramente, esperamos desenvolver uma metodologia integrada que nos permita verificar em que medida a formulação e implementação de programas sociais na esfera estadual é condicionada pelos objetivos de atender os redutos eleitorais de deputados e prefeitos do grupo governista. Neste sentido, seria possível ir além de pesquisas sobre a conexão eleitoral que enfocam tão somente a produção de políticas públicas pelo legislativo nacional, deixando na penumbra o papel preponderante desempenhado pelo Poder Executivo, especialmente na esfera estadual de governo.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, F. L. *Os Barões da Federação: Os Governadores e a Redemocratização Brasileira*. São Paulo: Hucitec, 1998.
- ALMEIDA, Anna Ozório. *Evolução e crise da dívida pública estadual*. Brasília: IPEA, 1996.
- AMES, B. *Political survival: politicians and public policy in Latin America*. Berkeley. London: University of California Press, 1987.
- AMES, Barry. Electoral rules, constituency pressures, and pork barrel: bases of voting in the Brazilian Congress. *Journal of Politics*, 57: 324-243, 1996.
- _____. *The Deadlock of Democracy in Brazil*. Michigan, The University of Michigan Press: Ann Harbor, 2001
- AMORIM NETO, O. *Presidencialismo e Governabilidade nas Américas*. Rio de Janeiro: FGV, 2006.
- ARRETCHE, M. *Estado Federativo e Política Social*. Rio de Janeiro: Revan, 2000.

- BAHIA. Secretaria de Educação do Estado. *Relatório de Gestão 1995-1998*. Salvador, Ba, 1998.
- _____. Governo do Estado. *Plano Plurianual, 1999-2003 – Bahia de Todos os Tempos*. Salvador, Ba, 1999.
- _____. Secretaria da Educação e Cultura. *Relatório de Atividades, 1999-2001*. Salvador, 2002.
- _____. Secretaria da Educação e Cultura. *Relatório de Atividades, Exercício 2002*. Salvador, 2003a.
- BAUMGARTNER, F. R. e JONES, B. D. *Agendas and instability in American politics*. Chicago/London: University of Chicago Press, 1993.
- BONFIM, W. L. S. *Qual Mudança? Os Empresários e a Americanização do Ceará*. Rio de Janeiro. Tese de doutorado. Rio de Janeiro: IUPERJ, 1999.
- BORGES, A. *A Retórica da Eficiência: as Políticas do Ajuste Fiscal na Bahia*. Salvador, Ba. Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Administração. Salvador: EA/UFBA, 2000.
- _____. (2006a). Governo Estadual, Competição Política e Mudança Institucional: lições comparativas da reforma da gestão escolar no Brasil, *In: SOUZA, C; DANTAS NETO, P. F. (orgs.). Governo, elites políticas e políticas públicas nos estados brasileiros*. Rio de Janeiro, Revan, 2006.
- _____. (2006b). Democratization, State Government and the Scope of Political Conflict in Brazil: a typology. Trabalho apresentado no seminário "STATE POLITICS AND INSTITUTIONS IN COMPARATIVE PERSPECTIVE: LESSONS FROM BRAZIL", Centre for Brazilian Studies, University of Oxford, Dezembro, 2006.
- CALVO, E. e MURILLO, M. V. Who Delivers? Partisan Clients in the Argentine Electoral Market. *American Journal of Political Science*, 48: 742-757, 2004.
- COX, G. e MCCUBBINS, M. Electoral Politics as a Redistributive Game. *Journal of Politics*, 48: 370-389. 1986
- DAHLBERG, M. e JOHANSSON, E. On the Vote-Purchasing Behaviour of Incumbent Governments. *American Political Science Review*, 2002, 96: 27-40.
- DESPOSATO, S. *Institutional Theories, Societal Realities and Party Politics in Brazil*. Tese de Doutorado. University of California, Los Angeles, 2001.
- DINIZ, E. *Voto e Máquina Política: Patronagem e Clientelismo no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.
- EVANS, P. B. *Embedded autonomy : states and industrial transformation*. Princeton, Princeton University Press, 1995.

GUIMARÃES, Maria do Carmo Lessa. 2003. "Processo decisório e conflitos de interesse na implementação da descentralização da saúde: um estudo das instâncias colegiadas na Bahia". in *Caderno CRH*, n. 39, Salvador, 2003.

HAGOPIAN, F. *Traditional Politics and Regime Change in Brazil*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

MAYHEW, D. R. *Congress : the electoral connection*. New Haven: Yale University Press, 1974.

MONTERO, A. Devolving Democracy? Political Decentralization and the New Brazilian Federalism, In: KINGSTONE, P. R; POWER, T. J. (orgs.), *Democratic Brazil: actors, institutions, and processes*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2000. P. 339.

MONTERO, A. P. Making and remaking "good government" in Brazil: Subnational industrial policy in Minas Gerais. *Latin American Politics and Society* 43 (2):49-80, 2001.

NUNES, E. D. O. *A gramática política do Brasil : clientelismo e insulamento burocrático*. Rio de Janeiro: Brasília, J. Zahar Editor, 1997.

SABATIER, P. A.; JENKINS-SMITH, H. The Advocacy Coalition Framework, In: P. A. Sabatier (org.), *Theories of the policy process*. Boulder, Colo, Westview Press, 1999, pp.viii-289.

SAMUELS, D. *Ambition, federalism, and legislative politics in Brazil*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

SANTOS, F. (ed.). *O Poder Legislativo nos Estados: Diversidade e Convergência*. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

SCHNEIDER, A. *Federalism against Markets: Local Struggles for Power and National Fiscal Adjustment in Brazil*. Tese de Ph.D. University of California. Berkeley, 2001.

SKOCPOL, T. *Protecting soldiers and mothers: the political origins of social policy in the United States*. Cambridge, Mass.; London, Belknap Press of Harvard University Press, 1992.

SOUZA, C. M. D. *Constitutional engineering in Brazil: the politics of federalism and decentralization*. Basingstoke, Macmillan, 1997.

_____; DANTAS NETO, P. F. *Governo, elites políticas e políticas públicas nos estados brasileiros*. Rio de Janeiro: Revan, 2006.

_____. Redemocratization and decentralization in Brazil: the strength of the member states. *Development and Change*, 27 (3): 529-555, 1996.

TENDLER, J. *Good government in the tropics*. Baltimore/London:John Hopkins University Press, 1997.

XAVIER, A. e VERHINE, R. "O Projeto Bahia: um estudo de caso". Relatório de avaliação preparado para o Banco Mundial. Mimeo. Salvador, 2004.

WEYLAND, K. *Democracy Without Equity: Failures of Reform in Brazil*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1996.

WORLD BANK. *Bahia Education Project*. The World Bank, Washington D.C., 2000.

Chucra,

Dê uma lida no artigo e veja se está em condições mínimas principalmente as tabelas e gráficos do saúde bahia..tb, se possível. coloque algo sobre a metodologia..gráficos de dispersão e frequência..deixe o espaço

veja, tb, se consegue formatar o artigo e tirar os comentários
20 a 30 laudas

COMENTÁRIOS DE ÍRIS:

1) O nome do artigo foi registrado preliminarmente? Não poderia ser alterado? Achei estranho. Melhor seria: - ***Voto, dinâmica eleitoral e gasto social: uma análise comparativa de programas da esfera estadual nas áreas de educação e saúde***

2)