



Ano 6 • n. 6
Teresina-PI – 2015/2016
ISSN 2176-6959

REVISTA
ELEIÇÕES
& Cidadania

Competição política municipalista: a relação entre gastos com políticas públicas e o sucesso eleitoral

Marília Gabriela de Sousa Mateus^{*25}

Resumo

O presente estudo teve como objetivo central averiguar a relação entre os gastos com políticas públicas e o sucesso eleitoral em três capitais nordestinas, Fortaleza, São Luís e Teresina, Pós Constituição de 1988. A análise feita por intermédio dos gastos é justificada por serem estes indicadores diretos de esforços dos prefeitos na provisão de políticas públicas. Com isso, foram selecionadas para análise três políticas sociais: duas de maior destaque em relação à visibilidade e aos gastos, saúde e educação, e a política de assistência social, por também possuir grande visibilidade embora nem sempre se destaque por volumes vultosos de gastos. A outra base empírica foram os dados eleitorais de 1992 a 2012, que possibilitaram entender a conjuntura política de cada localidade. As informações coletadas e analisadas neste estudo tiveram as seguintes fontes: Secretaria do Tesouro Nacional – STN e Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), formando a base de dados sobre os gastos; Tribunal Superior Eleitoral – TSE e Tribunal Regional Eleitoral – TRE, formando a base de dados sobre a competição política. Sendo assim, a metodologia da pesquisa consistiu, basicamente, na análise comparada dos dados coletados. Os resultados das observações feitas neste estudo revelam a influência dos gastos com políticas sociais sobre a permanência do prefeito no cargo.

Palavras-chave: Descentralização. Poder local. Políticas públicas.

Introdução

Este estudo possui como objetivo central compreender como os gastos com políticas públicas interferem no sucesso eleitoral para o cargo

25 Possui Bacharelado e Licenciatura em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Piauí (2012). É Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal do Piauí e pesquisadora do Núcleo de Estudo sobre Instituições e Políticas Públicas (NIPP - UFPI)

de prefeito em três capitais nordestinas: Fortaleza, São Luís e Teresina. Busca-se então, averiguar os gastos com políticas públicas nas capitais nordestinas durante os anos de 1992 a 2012, possibilitando por intermédio desses dados uma análise específica da relação de gastos e sucesso eleitoral.

Como o objeto de estudo é a competição política municipalista, foi realizada uma análise comparada das três capitais nordestinas, levando em conta a importância econômica e política em seus respectivos Estados, e a ocorrência de políticas públicas de maior visibilidade, já que são capitais. A seleção da região Nordeste é justificada por ser considerada, por parte significativa da literatura, uma das regiões menos competitivas do país e mais atrasada político, social e economicamente (Arretche, 1999; Caldas, 1995), o que a torna mais suscetível, portanto, ao clientelismo e fisiologismo (Silva, 2006). A análise da competição política foi realizada a partir do levantamento dos resultados das eleições para prefeito no período de 1992 a 2012, junto ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e Tribunal Regional Eleitoral (TRE). As eleições de 2016 não foram analisadas devido a não liberação de informações necessárias pelos TREs até o momento da publicação deste artigo.

Em relação ao levantamento dos gastos com políticas, este é fruto da necessidade de se analisar a competição para além das variáveis políticas, dando ênfase as variáveis de políticas sociais. Assim, o intuito de avaliar os gastos municipais com políticas públicas deriva da importância destes como indicadores diretos de prioridades de investimentos, o que viabiliza a construção de um indicador capaz de revelar o esforço do município com políticas públicas, especificamente as políticas de saúde, educação e assistência social, por serem elas de maior impacto na sociedade. Essas informações foram coletadas via Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Vale ressaltar que os dados fornecidos pela STN são de alto nível de agregação, o que impede a realização de observações de gastos com programas específicos (Ribeiro, 2005).

Quanto ao recorte temporal de 1992 a 2012, este foi escolhido por representar o período eleitoral em que já se validava a descentralização das políticas públicas; pela implantação do estatuto do segundo turno nos municípios com mais de 200 mil eleitores; pela possibilidade do ocupante da cadeira da prefeitura disputar um segundo mandato consecutivo e por

fim, as eleições de 2012, o último ano eleitoral com informações suficientes para que ocorra a análise comparada.

Defende-se nesse estudo que os gastos com políticas públicas têm impacto sobre a permanência dos prefeitos nos cargos. Portanto, quanto maior o gasto, maior a chance de sucesso eleitoral. Assim mudanças determinadas pela Constituição Federal de 1988 em relação à autonomia dos municípios, alteram o comportamento político dos atores envolvidos na competição política municipal para o cargo de prefeito.

Diante do Exposto, o motivo desta pesquisa está no desafio de estudar e compreender, especificamente, como a descentralização das políticas públicas afeta a dinâmica eleitoral em Fortaleza, São Luís e Teresina, e verificar se estas realmente interferem na lógica competitiva do subsistema político municipal nessas capitais. Este estudo ajuda ainda a entender os efeitos das mudanças institucionais no comportamento dos atores políticos em meio a competição política, especificamente nordestina. Por conseguinte, as informações que foram coletadas e analisadas neste estudo ajudarão a desmistificar a ideia de que a competição política no Nordeste é de pouca importância para a estrutura política nacional.

Com isso, o intuito é colaborar para o desenvolvimento de linhas de pesquisas que focam nos estudos de políticas públicas relacionando com sistemas eleitorais, partidários e competição política, já que normalmente a literatura voltada para estudos sobre políticas públicas são dedicadas somente a explicação e descrição do processo de descentralização dessas políticas (Almeida, 1995; Arreche, 1999 e 2000; Souza, 1998). Assim, a contribuição deste trabalho para a Ciência Política é de relevância significativa, pois o estudo se volta para o impacto da descentralização das políticas públicas na dinâmica política através do indicador de gastos públicos. Para tanto, alguns questionamentos foram levantados e, é com base neles que foi construído a parte empírica do artigo:

Quais os efeitos dos gastos com políticas sociais sobre a continuidade ou derrota de um partido?

Os gastos com políticas públicas podem ser um preditor de continuidade?

Houve um aumento progressivo de gastos com políticas públicas (saúde, educação e assistência social) de forma semelhante nas três capitais no período de 1992 a 2012? Se houve ou não, quais foram os impactos?

Dessa forma, a operacionalização deste estudo foi estabelecida em algumas etapas no sentido de garantir a viabilidade da pesquisa em relação à disponibilidade das informações necessárias e tempo de finalização da escrita. Lembrando que os resultados apresentados neste artigo foram sintetizados, uma vez que a pesquisa completa, foi realizada durante três anos (2013-2016) no Programa de Mestrado em Ciência Política da Universidade Federal do Piauí com mais de 150 páginas. Aqui, serão apresentados os principais resultados quanto a relação de gastos com políticas públicas e sucesso eleitoral.

Durante a realização do estudo, foi utilizada a técnica de análise comparada em que, na primeira etapa da pesquisa, se deu a construção do banco de dados que forneceu os elementos para analisar a competição política nas capitais nordestinas. As variáveis coletadas nos TREs e TSE, foram:

Situação dos candidatos (concorrendo a reeleição, com apoio do atual prefeito, desafiante, eleito e não eleito); Partidos concorrentes; Coligações; Número de votos; Porcentagem de votos e eleição no segundo turno.

Após a construção do banco de dados, foi feita a descrição da conjuntura política de cada capital, na intenção de auxiliar na comparação de posturas e estratégias dos partidos ao longo das competições políticas municipalistas²⁶. Na etapa seguinte, foi feito o levantamento das informações que dizem respeito aos gastos anuais com as políticas públicas. Por serem em grande número, foram selecionadas três políticas: duas de maior destaque em relação à visibilidade e aos gastos, que são as de saúde e educação; e a política de assistência social, por possuir também grande visibilidade, embora nem sempre se destaque por gastos vultosos. É importante enfatizar que saúde e educação formam as duas principais áreas sociais de investimento dos municípios (Ribeiro, 2005).

Por fim, realizou-se a análise comparada entre os resultados atingidos, tanto da compreensão da conjuntura política dessas capitais, como os resultados dos gastos com políticas públicas, a fim de examinar se gastos

²⁶ A descrição da conjuntura política das capitais estudadas aqui, estão na íntegra na minha dissertação de Mestrado intitulada A RELAÇÃO ENTRE A DESCENTRALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E O SUCESSO ELEITORAL NAS CIDADES DE FORTALEZA, SÃO LUÍS E TERESINA NO PERÍODO DE 1992 A 2012. Marília Gabriela de Sousa Mateus, 2015.

com políticas públicas interferem na competição política. O escopo foi de identificar regularidades e desenvolver uma compreensão mais profunda dos dados (Gibbs, 2009). É exatamente esta última etapa da pesquisa que iremos demonstrar no presente artigo. Aqui o sucesso eleitoral é relacionado com a reeleição do prefeito/partido ou eleição do seu sucessor. E nas considerações finais, constam as observações derivadas das análises comparativas entre gastos e competição política nas três capitais estudadas, diagnosticando a influência dos gastos com políticas sociais sobre a permanência do prefeito no cargo.

1 As Três Políticas: Educação, Saúde e Assistência

É importante relembrar que a descentralização das políticas sociais, em geral, não estava bem definida pela Constituição Federal de 1988. Porém, as medidas tomadas em favor das políticas de saúde, educação e assistência foram as seguintes: em síntese, houve na saúde uma política descentralizadora estabelecida pela Constituição por meio do SUS – Sistema Único de Saúde; no caso da educação, não existiu uma política deliberativa de descentralização, sendo que o diferencial da Constituinte de 1988 nessa área foi a municipalização na oferta de educação básica (ensino infantil, fundamental e médio). Consta no Artigo 212 que anualmente a União tem o dever de aplicar nunca menos de 18%, e os estados, o distrito federal e os municípios 25%, no mínimo, da receita proveniente de transferências e impostos para a manutenção e desenvolvimento do ensino. A política de educação foi a única área social que teve seu financiamento definido já na Constituição de 1988; A assistência social foi reconhecida na Constituição como política pública e incluída no âmbito da seguridade social. No entanto, a assistência não foi beneficiada por nenhuma política efetivamente descentralizadora, até por volta dos anos 90. O que aconteceu foi uma determinação do Governo Federal, via Constituição, de definir normas, além de financiar e coordenar as ações de assistência social. Aos estados e municípios coube a responsabilidade de executar os programas assistencialistas. Esses programas, conforme consta no Artigo 195 da Constituição Federal, serão financiados com recursos dos entes federados, que são as chamadas contribuições sociais.

Porém, só no decorrer dos anos de 1990 e início de 2000 que as diretrizes e políticas deliberadas de descentralização atuaram na educação,

saúde e assistência social, definindo o que competia a cada ente federado e as suas fontes de financiamento. Essas definições ocorreram em meio à guerra contra a inflação e a carência de verbas (Ribeiro, 2005). Mesmo assim, no caso da assistência social, foram criadas algumas medidas de descentralização durante os anos 90: a Lei Orgânica da Assistência Social- LOAS (Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993). A LOAS define a Assistência Social como “direito do cidadão e dever do estado e Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas” (BRASIL, art. 1º, LOAS, 1993); o Fundo Nacional de Assistência Social – FNAS (1996), órgão gerenciado pela Administração Pública Federal; e o Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS (Criado pela Loas/1993 e regulamentado pelo Decreto nº 1.605, de 25 de agosto de 1995) (Fontenele, 2007; Ribeiro, 2005).

Na saúde as medidas estabelecidas foram: a Lei nº 8.080, de 13 de setembro de 1990, instituída no intuito de estabelecer critérios para a distribuição de recursos entre os estados e municípios; Normas Operacionais Básicas - NOB-SUS, com o objetivo de maximizar a capacidade do Governo Federal para incitar a utilização dos recursos do SUS por meio do Fundo de Ações Estratégicas e Compensação (Faec) no ano de 1999 e por meio da Norma Operacional Básica da Assistência à Saúde – NOAS, criada em 2002; a Emenda Constitucional nº 29 de 2000 que determinava no seu Artigo 77 que até o exercício financeiro de 2004 os recursos mínimos aplicados nas ações e serviços públicos de saúde deveriam ser estruturados da seguinte forma: a União deveria otimizar os seus gastos de 1999 a 2000, com no mínimo 5% de aumento. De 2001 a 2004, o valor empenhado seguiria a variação nominal do Produto Interno Bruto – PIB. No caso dos estados e Distrito Federal, deveriam ser direcionados 12% da receita total. Para os municípios e Distrito Federal, 15% da arrecadação dos impostos.

Na educação as medidas de descentralização foram essas: a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996 - LDB) na qual o Artigo 11, em seu inciso V (cinco), define ser de responsabilidade dos municípios oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental. A atuação em outros níveis de ensino somente é permitida quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua competência e com recursos acima

dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal; o Fundo de Manutenção do Ensino Fundamental (Lei 9.424, de 24 de dezembro de 1996 - Fundef); além dos programas do Governo Federal - Programa Nacional de Transporte Escolar (PNTE), Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), Programa Nacional de Saúde Escolar (PNSE) e o Programa Nacional do Material Escolar (PNME); por fim, o Plano Nacional de Educação, aprovado pela Lei 10.172, de 9 de janeiro de 2001 - PNE.

A partir das normatizações que abrangem os três entes federais, é importante enfatizar que as transferências por meio dos fundos de participação definidos constitucionalmente tornam os municípios financeiramente dependentes tanto do governo federal como dos estados, assim como já eram antes. Porém, é por meio dessas transferências que os municípios garantem certa regularidade de recursos, pois o IPTU e o ISSQN são insuficientes em boa parte dos municípios brasileiros. O fato das transferências via fundos não dependerem de negociações ou acordos, inibe situações que comprometam a autonomia política e administrativa das cidades. Por conseguinte, as transferências foram desvinculadas de específicas políticas e programas, salvo o caso da educação. Mas antes dessa determinação constitucional, no período de regime militar algumas transferências eram obtidas por negociações diretas com o governo federal, o que maximizava a desigualdade Regional. (Ribeiro, 2005). Afonso e Araújo (2000) destacam ainda que a descentralização dos recursos tributários realizada pela Constituição de 1988 foi uma forma de municipalização da receita, elevando o peso dos municípios na execução de políticas públicas. Segundo esses pesquisadores, em 1999, 50% dos alunos matriculados no ensino fundamental no país e 52% dos investimentos em saúde, já eram de responsabilidade dos municípios. Dentro do processo de descentralização, os municípios tiveram um grande aumento de gastos em meio a capacidade de arrecadação ainda desestruturada.

Com isso, o esforço do governo com a provisão de políticas é afirmado pelo fato do orçamento público refletir as prioridades de investimento de cada município. Porém Ribeiro, (2005) chama atenção para três pontos que devem ser levados em consideração quando a intenção é apreender os esforços dos governos em exercício na provisão de políticas sociais, são eles: a tendência inercial dos orçamentos governamentais; as vinculações e condicionalidades de aplicação de recursos definidas em

lei; e a participação dos diferentes níveis de governo no financiamento das políticas em questão (Ribeiro, 2005). O primeiro e segundo princípios atribuem um caráter institucionalizado, por estarem os gastos comprometidos por longos prazos, impedindo a gestão em exercício de alterá-las em um curto prazo. Portanto, é necessária a atenção para a forma de como o governo consegue manter, retirar ou acrescentar recursos em uma política já existente. O terceiro ponto reafirma a questão da existência de um sistema federativo em que os seus diferentes níveis de governo articulam-se na execução de políticas, mostrando que os gastos não refletem a escolha de apenas um nível de governo.

Para tanto, é importante entender a provisão de políticas e como se configura o seu financiamento para que seja possível compreender o esforço do governo independente de qual nível se queira analisar. Com isso, permite-se a construção de indicadores que possibilitem entender os esforços dos municípios com políticas sociais, já que estes passaram também a ser responsáveis pela elaboração e implementação de políticas sociais. Os municípios ganharam maiores responsabilidades na provisão de políticas públicas mesmo que interagindo com os dois outros entes federados conforme estabelecidos pela Constituição de 1988.

Parte assim, a importância de se averiguar a existência da relação entre os gastos com as políticas de educação, saúde e assistência social com a continuidade do prefeito ou partido no cargo, acreditando que quanto maior o gasto, maior a chance de sucesso eleitoral. Com isso, o esforço realizado pelo executivo municipal é medido neste trabalho pelo aumento ou manutenção dos gastos durante o tempo.

Os dados referentes aos gastos que estão disponibilizados pela STN são apresentados de forma inadequada para uma observação de programas específicos. As informações sobre os gastos das funções de saúde e saneamento; educação e cultura; assistência social e previdência, são agregados de 1992 até 2001. Só apenas em 2002 ocorre o desligamento e o fornecimento dos dados de forma individual, de cada função. Assim como consta a seguir, foram criadas as tabelas sem levar em conta os repasses específicos de recursos por parte do Governo Federal e Estadual, apenas o gasto total. Frisando também que alguns anos não estão disponíveis na base de dados do STN, portanto, foi necessário o acesso às informações do Ipea, o que não comprometerá a confiabilidade da pesquisa.

Aqui a análise se volta principalmente para o segundo, terceiro e quarto ano de mandato dos prefeitos, entendendo que no primeiro ano em que o prefeito assume a administração da cidade, ele está se organizando e ainda cumpre a agenda do governo anterior, o Plano Plurianual-PPA. Esse Plano, deve ser aprovado antecipadamente pelos vereadores e é nele que consta as prioridades da prefeitura em um período de quatro anos, tendo início no segundo ano de mandato e vai até o primeiro ano de administração do próximo ou do mesmo prefeito. Já os dois anos do meio, demonstram com maior clareza a forma típica do governante aplicar os seus gastos. No caso do último ano, a tendência é que os gastos sejam bem maiores, por ser ano eleitoral. Assim, torna possível visualizar o efeito do período eleitoral nos gastos com políticas públicas.

Tamanho são os benefícios de se analisar os gastos de um governo municipal em áreas sociais que deveriam ser realizados pela própria União, facilitando o auxílio financeiro de importantes funções e suas possíveis adequações, além de ser uma ótima maneira de medir o esforço municipal na intenção de promover a satisfação social. O gasto público como um todo é um elemento indiscutível para a promoção de bens e serviços. Segundo Castro (2003), a grandiosidade das demandas sociais, os interesses que acabam também envolvidos e a competição por escassos recursos, torna indispensável a definição de prioridades. A mobilização de atores sociais, nesse aspecto de se definir o que é prioridade, aproxima ainda mais a questão de gastos com as questões de eleições (Castro, 2003). É uma boa forma de se averiguar a existência dessa relação, encontra-se na aprovação dos eleitores por intermédio do voto. Portanto, torna-se possível entender o sucesso eleitoral vinculado a continuidade de um governante ou partido na prefeitura. É exatamente sobre isso que se trata o próximo tópico. Lembrando que a questão ideológica do prefeito/partido não é levada em conta neste momento.

2 A reeleição como sucesso eleitoral

No Brasil por muito tempo o governante no poder era impossibilitado de ter dois mandatos sucessivos. Essa característica persistiu durante todo o regime militar e foi mantida na Constituição de 1988. Após o Plano Real e o seu alusivo controle da inflação, assim como as relativas transfor-

mações na economia com o intuito de garantir o equilíbrio inflacionário, instigaram o questionamento sobre a insuficiência de quatro anos para a plena execução de um programa de governo substancial. Dessa forma, e como dito anteriormente, houve a necessidade de se instituir a reeleição para os cargos de presidente da República, governadores e prefeitos. Sendo findado via Emenda Constitucional nº 16 no ano de 1997 (Meneguín; Bugarin, 2001).

As primeiras eleições municipais com a aplicação da reeleição aconteceram no ano de 2000. Conforme Meneguín; Bugarin, (2001), logo nesse primeiro ano de implementação, houve forte tendência de permanência dos prefeitos que disputaram as eleições. Essa situação de reeleição não agradou um número significativo de lideranças políticas, que sentiram a necessidade de se rediscutir a manutenção do governante. Os principais argumentos desses atores políticos para a necessidade de uma nova alteração nas regras eleitorais estão atrelados à baixa possibilidade de se monitorar e regular o uso da “máquina pública” em detrimento dos interessados em permanecerem no poder, situação que favorece os ocupantes dos cargos públicos. Os não favoráveis à reeleição acreditam que continuidade é inerente a propagação da corrupção e do descontrole fiscal, mesmo com a Lei de Responsabilidade Fiscal aprovada em 2000, que objetivava transparência e equilíbrio das contas públicas.

Essa temática envolvendo eleições e a forma como os recursos públicos são aplicados, estão analisados, simultaneamente, neste estudo, entendendo a forte interação entre essas duas questões para se compreender a condução da competição eleitoral. Tamanha é a importância do assunto que em 2015, o fim da reeleição passou por votação no Congresso Nacional. Esse é um dos vários temas da Proposta de Emenda à Constituição - PEC 352/13 sobre a reforma política brasileira que não são discutidas aqui.

Pode-se perceber dessa forma, que a relação entre gastos, flutuações econômicas e decisões eleitorais são temas bastante estudados tanto na ciência política como na economia. Meneguín, Bugarin e Carvalho (2005) comentam que em 1944 o pesquisador americano, W. Kerr, depois de algumas inferências por intermédio de dados eleitorais das eleições realizadas nos Estados Unidos, no ano de 1897 e 1940, publicou um estudo afirmando que situações econômicas favoráveis estavam relacionadas po-

sitivamente com o voto republicano. Assim, para o autor, os governantes priorizavam gastos de imediata visibilidade na intenção de recrutar votos.

Conforme Rogoff e Silbert (1988), as perspectivas econômicas e eleitorais estão em sintonia por motivos óbvios. O governante, sem restrição partidária ou ideológica, tem a pretensão de construir uma imagem de administrador eficiente para o eleitor. Dessa maneira, o governante é motivado a direcionar os gastos para os itens mais visíveis e reduzir gastos em outras políticas. De acordo com o que defende Rogoff e Silbert (1988) o prefeito que busca a reeleição aumentará os gastos com políticas de maior interesse por parte dos eleitores, acreditando que a realização ou não de uma política pública leva os eleitores a tirarem conclusões sobre o comprometimento deste. Assim, o eleitor conduz o seu voto de forma a favorecer ou desfavorecer a reeleição do então prefeito ou partido. Segundo os autores, isso dá uma certa vantagem para o prefeito, pois a oposição não tem nenhuma maneira crível para “sinalizar” a eficácia das suas políticas. Compartilhando do mesmo pensamento Mattos e Novaes (2010) acrescentam ainda que o prefeito que não busca a reeleição, nem a continuidade do partido à qual pertence ou já encontra-se no seu segundo mandato, não tem o cuidado de alinhar os seus interesses com os interesses do eleitorado, não havendo portanto alterações relevantes nos gastos, uma vez que não existe a intenção de construir uma boa reputação com o eleitor.

Assim como revela Veiga e Veiga (2007) no artigo “Political business cycles at the municipal level,” no qual são testadas previsões de modelos racionais de ciclo político e dados de gastos referentes a municípios portugueses. Os autores qualificam esses dados como: de alto nível de detalhes em itens de despesas; um calendário eleitoral fixado de forma exógena; e instrumentos e instituições políticas homogêneas em relação aos governos locais brasileiros. Dessa forma, eles chegam aos seguintes resultados: em períodos pré - eleitorais os gastos totais aumentam favorecendo itens altamente visíveis para o eleitorado, sendo um comportamento intencional, no intuito de sinalizar esforço e por consequência aumentar as chances de reeleição. Os resultados obtidos por Veiga e Veiga (2007) revelam um comportamento oportunista dos governos locais, assim como já observado por Rogoff e Silbert (1988).

Depois dessa explanação e pela possibilidade de não haver mais reeleição para prefeitos no Brasil, é que o sucesso eleitoral, ligado à conti-

nuidade, não se restringe aqui apenas ao candidato, mas considera também a continuidade partidária, entendendo que a permanência do partido no comando do executivo municipal tem uma relação fundamental quanto à decisão de gastos. Acredita-se que a reeleição leve a uma continuidade positiva de gastos e que o seu movimento contrário traria alterações nas preferências e na maneira de se aplicar os recursos destinados às políticas específicas. Defende-se, portanto, neste trabalho que a possibilidade de reeleição leva o governante a ter maior preocupação em construir uma administração bem vista pelos eleitores, além de evitar a descontinuidade de projetos direcionados a maximizar as políticas públicas; uma vez que o grande fluxo de substituição de projetos leva a construção de políticas frágeis e inconsistentes. A possibilidade de continuidade (do prefeito ou do partido) no poder, leva a um impacto sobre a decisão de gastos (Meneguín; Bugarin, 2001), não descartando a possibilidade da reeleição proporcionar ciclos políticos que estimulem manipulações favoráveis ao governante no período eleitoral (Mattos; Novaes, 2010). Parte-se então para análise dos gastos.

3 Os reflexos dos gastos no sucesso eleitoral.

A seguir, as tabelas apresentam as informações sobre os gastos com as áreas de saúde, educação e assistência social fornecidos pela STN e Ipea. Os dados fornecidos pelo Ipea são de 1992 a 1998, pois a STN não disponibiliza informações dos referidos anos em seu sistema. A partir de 1999 a 2012 os dados sobre os gastos foram coletados diretamente na Secretaria do Tesouro Nacional por meio do Sistema de Coleta de Dados Contábeis (SISTN), em parceria com a Caixa Econômica Federal.

Quanto a porcentagem, essa foi calculada sobre o total das despesas declaradas pelas capitais referentes a cada ano. E os únicos dados indisponíveis tanto na STN como no Ipea foram dos anos de 1996, ano eleitoral. A falta dessa informação impediu a análise de evolução ou redução de gastos nesse período.

E para estabelecer uma melhor didática encontra-se em Anexo 1 a tabela com o panorama geral das eleições, ano, partido e nome do candidato eleito. O segundo momento desta seção, apresenta alguns gráficos que revelam a trajetória de gastos em cada capital.

Quanto ao esforço dos prefeitos com a provisão das políticas de educação saúde e assistência social medido pela porcentagem das despesas orçamentárias em Fortaleza, São Luís e Teresina expostos nas tabelas, algumas observações foram possíveis:

Sobre a assistência social (tabela 01) na capital piauiense fica claro, ao visualizar todos os anos estudados, a pouca atenção dada a essa área. No decorrer de vinte anos, conforme as tabelas, a assistência chega a receber em alguns momentos apenas 1% do total das despesas orçamentárias. Como foi o caso de 2004, ano eleitoral, em que sempre se espera maior esforço do gestor na aplicação de recursos, e do ano 2006, que foram gastos exatos 6.430.923 milhões, o que em porcentagem significa apenas 1 % da despesa total do município. Na teoria, 2006 seria um ano (segundo ano) “produtivo” para uma gestão municipal. Porém tanto em saúde como em assistência os gastos foram menores do que o ano anterior. Logo em 2007 (terceiro ano do mandato) os gastos com assistência são otimizados e a partir de então, as despesas nesta área foram equilibradas em torno de 2%.

Tabela 01: Despesas orçamentárias por função em Teresina, Fortaleza e São Luís na área de assistência social entre 1992 a 2012

Gastos Com Assistência Social De 1992 a 2001

CIDADES/ANO	1992	Part. relativa %	1993	Part. relativa %	1994	Part. relativa %	1995	Part. relativa %	1997	Part. relativa %	1998	Part. relativa %	1999	Part. relativa %	2000	Part. relativa %	2001	Part. relativa %
Teresina	7788	8%	185524	8%	4832022	8%	8217867	8%	5120551	2%	6451177	8%	7085027	3%	7064145,29	2%	6615410,33	2%
São Luís	7856	5%	153975	6%	4588669	5%	10640046	6%	17730012	6%	23292847	10%	15253154	5%	26807516,31	7%	36769557,29	7%
Fortaleza	31581	7%	846730	11%	20958748	11%	46748032	25%	65325689	14%	72016800	12%	75257639	12%	91852156,24	10%	105062615,92	11%

Gastos Com Assistência Social De 2002 a 2012

CIDADES/ANO	2002	Part. relativa %	2003	Part. relativa %	2004	Part. relativa %	2005	Part. relativa %	2006	Part. relativa %	2007	Part. relativa %	2008	Part. relativa %	2009	Part. relativa %	2010	Part. relativa %	2011	Part. relativa %	2012	Part. relativa %
Teresina	695208	2%	588084	2%	4981267	1%	1768854	2%	1438021	1%	1650835,57	2%	1714802,46	2%	2254883,61	2%	2645001,22	2%	2847589,96	2%	13325882,54	2%
São Luís	1175801,97	2%	5881263,62	2%	1226836	2%	1479714,52	2%	1628881,55	2%	16218852,68	2%	2059817,69	2%	2388823,62	2%	1775852,55	2%	2682615,22	2%	25518841,81	2%
Fortaleza	2154888,31	2%	24887812,51	2%	25557883,26	2%	2881886,52	2%	6888881	2%	3875888,88	2%	5887882,56	2%	6788832,26	2%	15788476,62	2%	16888816,38	2%	724881,88	2%

Fonte: IPEADATA - Secretaria do Tesouro Nacional.

*Todos os dados estão na moeda Real

Em São Luís, o maior retrocesso de gastos na área assistencial aconteceu na década de 90. Em 1999 as despesas com essa política apresentaram um declínio de 5% ao ser comparado com os gastos de 1998. O recuo de gastos nesse período, presente também na saúde e educação, não afetou a possibilidade de reeleição da então administração municipal. Esse

caso será comentado mais adiante. Conforme os resultados apresentados na tabela 01, de 2002 a 2012 ocorre uma padronização de gastos na área de assistência social na capital maranhense. Durante todos os anos, foi direcionado a ela 2% das despesas totais. O que se pode interpretar a partir disso é que existe uma preocupação em manter os gastos dentro da faixa de 2%, dificilmente elevando esse valor. Além disso, não houve grandes investimentos nessa área em nenhuma das três capitais.

Em Fortaleza, os gastos com assistência e previdência de 1992 a 2001 apresentaram uma variação 7% a 25%. Esses altos valores são justificados principalmente pela previdência, pois de acordo os resultados de 2002 a 2012, em que a assistência social já aparece separada da previdência, as porcentagens de despesas são bem menores. Conforme a tabela 01 de 1992 a 2001, os períodos referentes ao segundo e terceiro ano dos mandatos, apresentam crescimento ou manutenção de gastos com assistência. Enquanto entre 2002 a 2012, dois anos se destacam, 2006 (3%) e 2007 (3%), anos do meio de uma gestão, em que se acredita demonstrar de maneira mais clara a forma típica do prefeito aplicar os seus gastos, apresentam despesas apenas de 1% a mais quando comparadas ao primeiro ano de gestão do prefeito e ao último ano. Nesse período Luizianne (PT) exercia o seu primeiro mandato como prefeita de Fortaleza. Os demais anos, anteriores e posteriores a 2006-2007, registraram uma padronização de gastos na área assistencial quando levado em conta apenas o percentual sobre a despesa total.

Os dados apresentados na tabela 01 permitem entender que realmente antes de 2002 os gastos destinados para assistência social e previdência, concentravam-se nesta última. Pois ao separar os gastos com cada uma destas, a assistência não passou dos 3% da despesa total. Porém, ainda assim, não permite afirmar uma perda de atenção para a assistência social já que não se sabe o quanto ao certo era dedicado a assistência antes de 2002.

Nas três capitais, ao longo dos 20 anos analisados, os investimentos e os esforços com educação são pertinentes. Durante os anos de 1990 é possível visualizar a não existência de uma padronização de gastos nessa área. Só a partir de 2002 os gastos tornam-se mais estáveis, girando em torno de 18% a 20%. Aqui, o segundo e terceiro anos dos mandatos observados por meio da tabela 02 apresentada a seguir, não variam muito em relação ao primeiro e último ano. A variação que ocorre simultaneamente nas três capitais é no

ano de 2012, com uma queda de apenas 1% nos gastos com educação comparado com o ano anterior. Antes disso, apenas em Teresina houve uma diminuição de gastos em anos eleitorais. Essa queda aconteceu em 2004 (17%), em que a educação teve 2% a menos do que no ano anterior (19%).

Em relação aos gastos com saúde (tabela 03), os resultados são semelhantes aos da educação. Na capital piauiense, os investimentos em saúde decrescem em 1995, terceiro ano de mandato, 4% a menos do que em 1994. No ano de 2004, ano eleitoral, a queda foi ainda maior, 8%. E em 2006 (segundo ano de mandato) chega a uma queda 13% a menos do que no ano de 2005 (40%). Lembrando que em 2004, Sílvia Mendes (PSDB) assume a prefeitura de Teresina, sucedendo Firmino Filho, também do PSDB. No ano de 2007, a então gestão em exercício retoma aos poucos as “rédeas” de investimentos sem reduções, situação que foi sustentada durante 2008, ano em que Sílvia Mendes consegue a reeleição. Sabe-se que a área de saúde é uma política visível e de forte atuação social, e cortes nesse nível são prejudiciais para a manutenção da qualidade da respectiva política. Porém, o forte declínio que ocorreu no primeiro mandato de Sílvia Mendes (PSDB) não foi o suficiente para abalar a preferência dos eleitores. Além do mais, os gastos voltaram a crescer justamente no terceiro e no último ano de seu primeiro mandato. Em maio de 2008, foi inaugurado o Hospital de Urgência de Teresina Prof. Zenon Rocha, o que tornou ainda mais visível os esforços do prefeito especificamente com a saúde. Isso possibilita explicar por meio dos gastos o interesse do gestor na reeleição. O declínio nessa área só volta a acontecer em 2012, com uma queda de apenas 1% comparado com os gastos de 2011.

Na capital maranhense, os valores referentes à área da saúde que chamam atenção estão registrados em 1997, com um gasto referente a 39%, o maior percentual registrado em São Luís entre 1992 a 2012. Lembrando que esse foi o primeiro ano de gestão após o retorno de Jackson Lago do PDT na administração da capital.

Logo no ano seguinte, as despesas com saúde declinaram para 22%, marcando 17% de corte. No terceiro ano, 1999²⁷, os gastos ficam em torno de 9%.

27 No ano de 1998 foi o primeiro ano de implementação do Fundef onde os municípios devem dedicar cerca de 30 % das despesas orçamentárias na função educação e cultura e um aumento com a saúde com a implementação da constituinte de nº29 em 2002 (Ribeiro, 2005)

Tabela 02: Despesas orçamentárias por função em Teresina, Fortaleza e São Luís na área de educação entre 1992 a 2012.

Gastos Com Educação De 1992 a 2001

CIDADES JANOS	1992	Part. relativa %	1993	Part. relativa %	1994	Part. relativa %	1995	Part. relativa %	1996	Part. relativa %	1997	Part. relativa %	1998	Part. relativa %	1999	Part. relativa %	2000	Part. relativa %	2001	Part. relativa %
Teresina	1371	18%	40798	23%	11895517	23%	20782196	23%	37589757	18%	43887789	19%	49881978	20%	73889770.72	20%	832381413.39	20%		
São Luís	18502	16%	428841	23%	16837296	19%	37884728	20%	44688181	16%	58888113	13%	24884252	8%	68342553.25	18%	83488158.24	19%		
Fortaleza	62715	15%	1231748	16%	3468925	18%	83887118	15%	84627589	18%	18738896	18%	188817927	17%	154238671.5	17%	18884888.31	19%		

Gastos Com Educação De 2012 a 2012

CIDADES JANOS	2002	Part. relativa %	2003	Part. relativa %	2004	Part. relativa %	2005	Part. relativa %	2006	Part. relativa %	2007	Part. relativa %	2008	Part. relativa %	2009	Part. relativa %	2010	Part. relativa %	2011	Part. relativa %	2012	Part. relativa %
Teresina	73918177	19%	78138548	19%	78431887	17%	87828880	18%	124888849	19%	14887758.28	19%	18882888.61	20%	28881225.88	18%	23128888.88	19%	27888844.43	21%	31231888.67	20%
São Luís	8436144.49	16%	8828823.1	17%	11111111	16%	18814828.28	18%	18878782.12	18%	18111888.88	18%	18888888.51	18%	27878825.41	20%	15811188.87	18%	38888888.11	19%	38888888.39	18%
Fortaleza	28881533.01	20%	22882828.77	18%	28818131.67	18%	27727821.88	18%	38885881	20%	45417888.23	20%	15842888.91	20%	18121188.13	20%	187888138.27	18%	15884282.68	19%	157128744.36	18%

Fonte: IPEADATA - Secretaria do Tesouro Nacional.

*Todos os dados estão na moeda Real

Em geral, as três políticas nesse período apresentam quedas em São Luís. Mas em 2000 (ano eleitoral) os investimentos tornam a crescer, fechando o ano com 38% de gastos na área da saúde. Com isso, Jackson (PDT) consegue a reeleição mesmo tendo os anos do meio do seu mandato marcados por retrocessos de gastos. Já no seu segundo mandato consecutivo, consegue manter uma evolução de 1% ao ano na área de saúde.

Sendo que Jackson em 2002 abdicou do cargo de prefeito para competir pelo governo do Estado, assumindo o seu vice-prefeito Tadeu Palácio, também do PDT. Os gastos continuaram a crescer, principalmente no ano eleitoral e Palácio consegue a sua reeleição, garantindo mais quatro anos de gestão à frente da prefeitura de São Luís (Barros; Marcos, 2013)

Conforme as evidências apresentadas aqui, pode-se prevê que as despesas no ano eleitoral são relevantes e decisivas para que se possa garantir a reeleição em São Luís. O mesmo acontece quanto aos gastos contínuos. Um outro momento que confirma essa observação encontra-se na segunda gestão consecutiva de Tadeu Palácio (PDT) à frente da prefeitura (2005-2008). O mesmo apresentou um comportamento decrescente das despesas com saúde, em torno de 1% ao ano. E logo na eleição posterior o PDT não conseguiu eleger o seu candidato oficial. Nesse momento, o comportamento sugerido pelos dados, tanto de gastos como eleitorais, é o de que existe uma relação direta de gastos com a reeleição ou sucesso eleitoral na capital maranhense.

Em Fortaleza, durante a década de 90 e levando em conta apenas os anos do meio, segundo e terceiro ano, os investimentos com saúde são ascendentes. Em 1995, assim como na assistência e na educação, a saúde (juntamente com saneamento) apresentou elevados gastos, chegando a 49% das despesas totais conforme exposto na tabela 03. Em seguida, entre 2002 e 2012, os anos do meio apresentam quedas em relação ao primeiro ano de gestão. E entre os anos eleitorais, apenas em 2008 ocorreu uma progressão de gastos em relação ao terceiro ano de administração do prefeito. O caso que chama atenção conforme tabela 03 encontra-se no período marcado pela segunda gestão consecutiva de Juraci (PMDB), entre 2001 e 2004. Foram quatro anos de abreviamento de gastos em torno de 1% ao ano na área da saúde. Com isso, Juraci (PMDB) nas eleições de 2004 não consegue eleger o candidato do seu partido. Situação semelhante a que aconteceu em São Luís nas eleições de 2008 em que o PDT não obteve sucesso.

Tabela 03: Despesas orçamentárias por função em Teresina, Fortaleza e São Luís na área de Saúde entre 1992 à 2012.

Gastos Com Saúde De 1992 a 2001

CIDADENA-NOVA	1992	Part. relativa, %	1993	Part. relativa, %	1994	Part. relativa, %	1995	Part. relativa, %	1996	Part. relativa, %	1997	Part. relativa, %	1998	Part. relativa, %	1999	Part. relativa, %	2000	Part. relativa, %	2001	Part. relativa, %
Teresina	18767	19%	414317	21%	12075208	25%	22611297	21%	95736323	45%	97424532	43%	100960048	43%	123608669	49%	137521577	44%		
São Luís	13776	19%	497138	18%	18754070	19%	50466053	27%	107661422	39%	48283688	22%	24055428	9%	143161689	19%	130303239	17%		
Fortaleza	64671	15%	1523630	20%	41153328	22%	92973906	40%	93262472	20%	137706687	23%	152839676	24%	266185360	35%	292481232	39%		

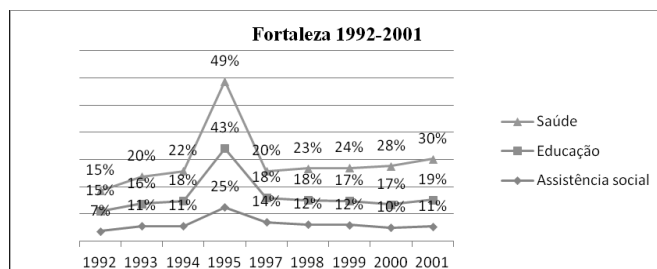
Gastos Com Saúde De 2002 a 2012

CIDADENA-NOVA	2002	Part. relativa, %	2003	Part. relativa, %	2004	Part. relativa, %	2005	Part. relativa, %	2006	Part. relativa, %	2007	Part. relativa, %	2008	Part. relativa, %	2009	Part. relativa, %	2010	Part. relativa, %	2011	Part. relativa, %	2012	Part. relativa, %
Teresina	15467587	40%	16457960	42%	152415887	37%	213553118	46%	168221771	37%	2887796218	57%	1558411111	31%	48233897678	46%	55617097499	42%	56252155188	42%	62975632818	41%
São Luís	178623780	12%	179625521	14%	275867796	15%	247754366	33%	2845307167	12%	32176421416	31%	36789796718	30%	43897777842	32%	51721666675	15%	95181326117	12%	4058286518	12%
Fortaleza	3085814574	11%	431363338	16%	880379616	11%	5635454024	27%	678888236	11%	73884166819	11%	18778882436	14%	38555760385	24%	181173399243	12%	107881562837	11%	12785581454	11%

Fonte: IPEADATA - Secretaria do Tesouro Nacional.

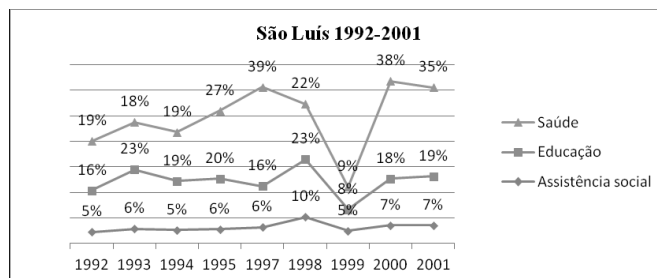
As eleições em Fortaleza, confirmam a interpretação de que o crescimento contínuo de gastos durante o mandato ou um comportamento ascendente de despesas no último ano de gestão condicionam o prefeito a reeleição ou a eleger o seu sucessor. Os gráficos a seguir apresentam a evolução do gasto total dos municípios em epígrafe.

Gráfico 01: Evolução das despesas orçamentárias por função em Fortaleza 1992-2001



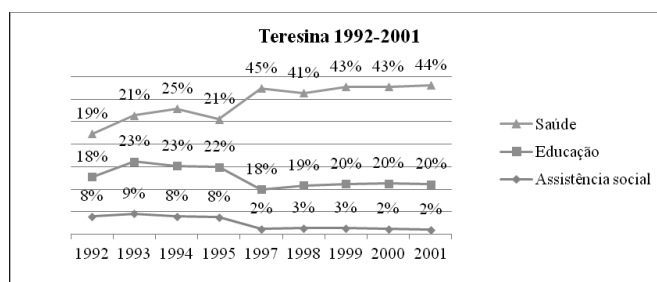
Fonte: Ipeadata dados da Secretaria do Tesouro Nacional

Gráfico 02: Evolução das despesas orçamentárias por função em São Luís 1992-2001



Fonte: Ipeadata dados da Secretaria do Tesouro Nacional.

Gráfico 03: Evolução das despesas orçamentárias por função em Teresina 1992-2001

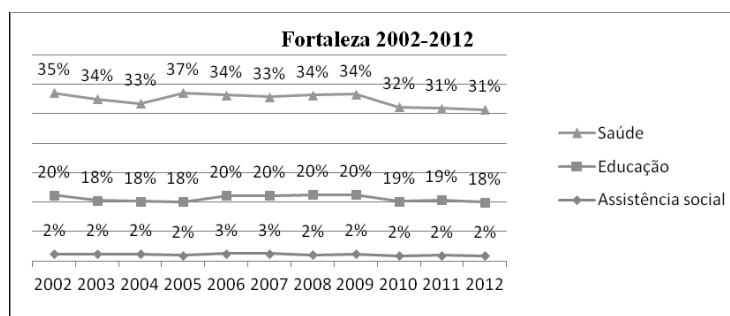


Fonte: Ipeadata dados da Secretaria do Tesouro Nacional

Como se observa nos gráficos, o período em análise neste momento, 1992 a 2001, corresponde aos três primeiros mandatos Pós-Constituição e ao período em que as políticas de saúde, educação e assistência social estavam vinculadas com outras políticas. Nota-se que as trajetórias de gastos com essas políticas sociais revelam, em geral, um comportamento irregular das despesas. E apenas na área de educação é visível uma proximidade de gastos entre as três capitais.

Aqui é possível perceber que Teresina, mesmo sendo entre as outras duas capitais, a menor em população e economicamente, apresenta o maior direcionamento de despesas para a área de saúde. Porém em relação a assistência social, é a capital com menores percentuais. A capital cearense, marca o menor distanciamento de gastos entre as três políticas. E conforme os gráficos 01, 02 e 03, São Luís é a que exhibe o maior declínio de gastos. Essa forte redução ocorre entre os anos de 1997 e 1999, sendo a saúde a mais atingida. Lembrando que o ano de 1999 foi marcado pela crise cambial no Brasil²⁸. Dessa forma, entre as três capitais estudadas, São Luís foi a que apresentou uma trajetória semelhante com a real situação econômica nacional. Diferente da capital maranhense, a partir de 1997, Fortaleza e Teresina apresentam um relativo controle das despesas.

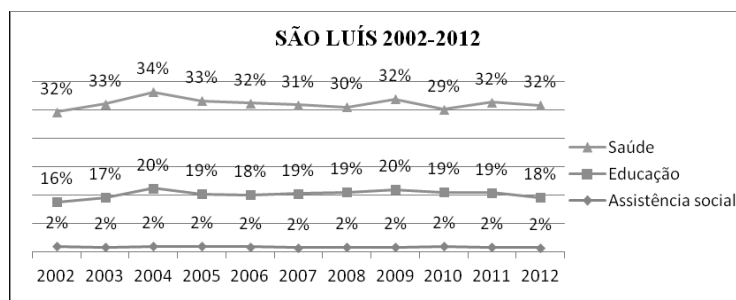
Gráfico 04: Evolução das despesas orçamentárias por função em Fortaleza entre 2002-2012.



Fonte: Ipeadata dados da Secretaria do Tesouro Nacional

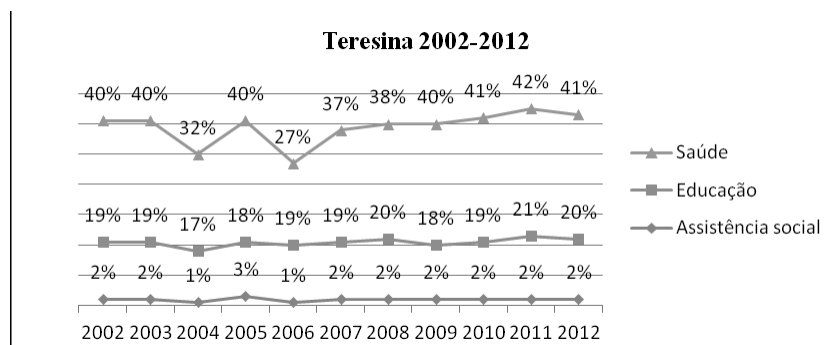
28 O ano de 1999, foi marcado pela liberalização da taxa de câmbio, isto é, o governo não passaria mais a controlar a cotação da sua moeda em dólar, o câmbio fixo foi o principal instrumento de contenção da elevação da inflação na fase do Plano Real, o retorno da dinâmica de mercado foi marcado por baixa atividade econômica que se refletiu em crise afetando a capacidade de gastos dos entes federados (Camelo, 2010).

Gráfico 5: Evolução das despesas orçamentárias por função em São Luís entre 2002-2012.



Fonte: Ipeadata dados da Secretaria do Tesouro Nacional

Gráfico 06: Evolução das despesas orçamentárias por função em Teresina entre 2002-2012



Fonte: Ipeadata dados da Secretaria do Tesouro Nacional

A partir de 2002 as despesas com saúde, educação e assistência social já estão desagregadas, o que facilita uma análise com resultados mais prudentes quanto ao direcionamento de gastos. Assim, conforme resultados expostos nos gráficos 04, 05 e 06, as despesas com essas três políticas sociais foram potencializadas principalmente por conta dos programas de transferências federais que foram intensificados (conforme capítulo 2). Além de apresentarem trajetórias mais retilíneas e com menos declives.

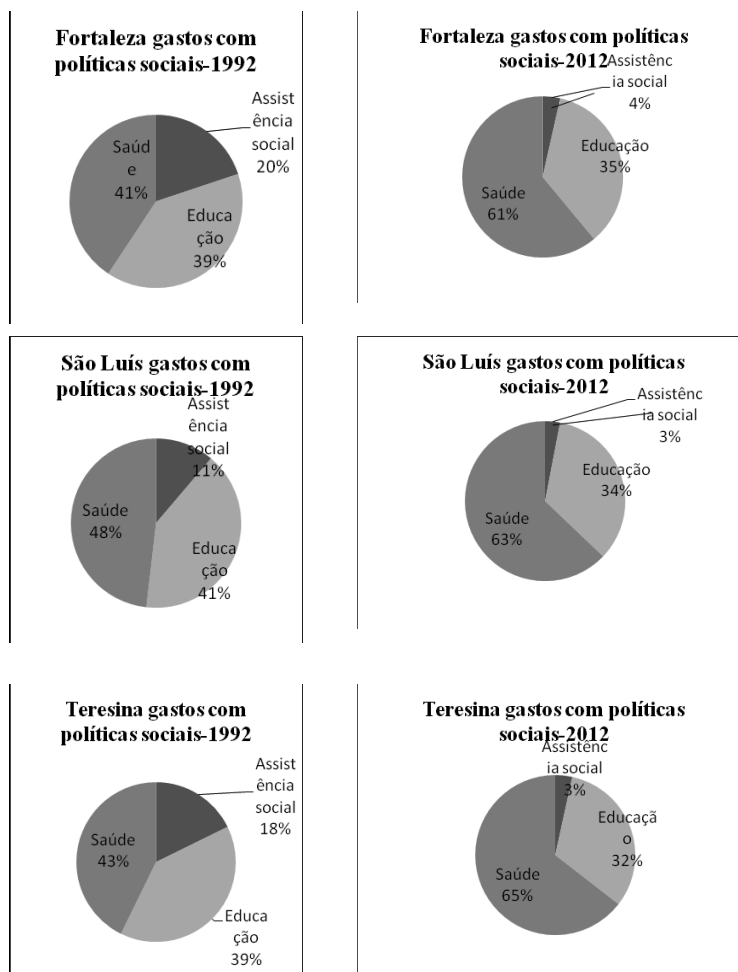
No entanto, entre o corte temporal de 2002 a 2012, Teresina

foi a que apresentou os maiores decréscimos de gastos nas três áreas (gráfico 06). Essas reduções aconteceram tanto em 2004, ano eleitoral e último ano de administração do executivo municipal do prefeito Firmino Filho (PSDB), como em 2006, segundo ano do primeiro mandato de Silvio Mendes (PSDB). Com já visto, mesmo com a diminuição de gastos em 2004, o PSDB elege o sucessor de Firmino Filho, Silvio Mendes, que retoma os investimentos no terceiro e no quarto ano de mandato, conseguindo sua reeleição em 2008.

No tocante, com esse cenário e conforme análise do gráfico 03 é possível interpretar que em Teresina, mesmo existindo queda de gastos principalmente com saúde e educação em ano eleitoral, o prefeito consegue eleger o seu sucessor. Diferente do que aconteceu em Fortaleza e São Luís que em todos os anos eleitorais marcados pelas quedas de gastos, o prefeito não se reelegeu ou não conseguiu eleger o candidato do seu mesmo partido. Fortaleza e São Luís confirmam o diagnóstico de W. Kerr (1944), Rogoff e Silbert (1988), e Veiga e Veiga (2007): quanto maior o gasto em anos eleitorais, maior a chance de sucesso eleitoral.

É importante registrar que as pesquisas focadas para o estudo das variáveis que compõem a aprovação popular em relação ao desempenho da gestão pública, chegam a conclusão de que os melhores índices de aprovação popular são dos municípios que investiram no atendimento em saúde. Os municípios que favorecem os serviços básicos e alcançam resultados evidentes, estão entre as gestões bem vistas pela sociedade (Ribeiro, 2005). Ribeiro (2005) em suas conclusões mostra que embora os municípios após 1988 tenham assumido maiores atribuições quanto às políticas, principalmente sociais, houve forte variação entre os municípios no esforço de implementá-las, sugerindo que parte do financiamento direcionado a uma política está associada à escolha do governo em exercício. Nas três capitais estudadas nesta dissertação, entre 1992 a 2012, é exatamente na saúde que existe maior esforço de gastos pelos seus administradores. Isso pode ser melhor observado ao analisar o Gráfico 07 que foi estruturado em pizza, levando em conta apenas as três políticas sociais.

Gráfico 07: Comparando os Gastos com Políticas Sórias de Saúde, Educação e Assistência de 1992 com 2012



Fonte: Ipeadata dados da Secretaria do Tesouro Nacional

Comparando os gastos com o ano de 1992 e os resultados de 2012 é possível observar que em relação a educação e assistência social, a saúde foi a única que continuou a progredir nas capitais, mantendo-se sempre com a maior porcentagem de despesas. Em Fortaleza por exemplo no ano

de 1992, de um total de 100% de despesas, já era gasto com saúde 41%. No ano de 2012 esse valor é elevado para 61%, consequentemente a educação e a assistência tiveram reduções quanto à divisão de despesas entre elas. Esse mesmo cenário se repetiu nas demais capitais, a saúde sempre com a maior parcela de gastos.

Assim, tomando as evidências de Ribeiro (2005) e os resultados do gráfico 07 como referência, é possível interpretar que os longos períodos de um único partido à frente da prefeitura municipal como acontece em Fortaleza, São Luís, e principalmente em Teresina, está vinculado com a aprovação popular da gestão que prioriza a área de saúde. Esse diagnóstico é fruto da análise das despesas orçamentárias feitas aqui.

4 Considerações Finais

Analisando o desempenho dos gastos com políticas públicas em Fortaleza, São Luís e Teresina, é possível observar que os partidos, no geral, que conseguem a continuidade em suas respectivas prefeituras buscam sustentar um crescimento de gastos principalmente no último ano de gestão, criando situações de estabilidade e dando sempre destaque para a área de saúde. E quando os gastos não são otimizados nem no ano eleitoral e nem nos dois anos do meio, os partidos, no exercício das administrações municipais, não conseguem eleger o seu candidato. Portanto, a permanência de um mesmo partido à frente da prefeitura por longos períodos não está ligada à propagação contínua de gastos, mas ao aumento de despesas em momentos estratégicos. Assim, o sucesso desses partidos é sustentado pelo equilíbrio de suas preferências ideológicas com as preferências soberanas da população, visto que a descontinuidade de gastos dificulta a continuidade partidária.

Apenas em Teresina essa interpretação não se aplica em sua plenitude. Mesmo registrando quedas em ano eleitoral e nos anos do meio da gestão do prefeito, vem desde 1989 sendo administrada pelo o mesmo partido, PSDB. Contudo, ainda com essa exceção, o estudo permite afirmar que o esforço do prefeito na provisão de políticas públicas é ainda maior quando ele próprio tem a possibilidade de se reeleger, de permanecer no poder, existindo uma ampla dedicação para obter uma melhor administração, o que corrobora o efeito da possibilidade de reeleição nas

decisões de gastos da prefeitura. Logo, os resultados das análises de Ribeiro em mais de três mil municípios, onde o autor revela o efeito incremental dos fatores políticos sobre a variação dos gastos com as políticas sociais das administrações municipais são confirmados nas capitais aqui estudadas.

Segundo os dados apresentados acima, Fortaleza foi a única capital que apresentou uma certa queda de investimentos especificamente na área da saúde com a saída do partido, PMDB, que estava administrando a cidade de 1993 a 2004. A partir de então, o PT assume a prefeitura de 2005 a 2012. O retrocesso de gastos foi de 2% quando comparado o último ano de administração do PMDB com o último do PT. Os resultados obtidos, por sua vez, não são o suficiente para permitir superestimar o impacto da substituição partidária sobre os gastos devido a pouca alternância de partidos políticos nas prefeituras dessas três capitais

. E tomando o voto como indicador de aprovação e punição, é possível afirmar que os eleitores ao votarem nos candidatos dos “tradicionais partidos”, PMDB, PSDB e PDT, aprovam a forma destes administrarem as capitais, mesmo que se apresentem como partidos opositores quanto ao Governo do Estado, desejando assim, a continuidade e negando a “mudança”. O caso que mais chamou atenção foi o de Teresina, onde o mesmo partido, PSDB, com o seu candidato próprio, vence as eleições para prefeito desde 1988, estando em todas elas na posição de opositor ao Governo Estadual.

Assim dois fatores tornam-se relevantes: a forte competitividade e a característica opositora que predominam em Fortaleza, Teresina e São Luís. Isso demonstra a influência das mudanças institucionais e eleitorais estabelecidas a partir da Constituição de 1988 sobre o comportamento dos atores políticos e dos eleitores.

Assim dois fatores tornam-se relevantes: a forte competitividade e a característica opositora que predominam em Fortaleza, Teresina e São Luís. Isso demonstra a influência das mudanças institucionais e eleitorais estabelecidas a partir da Constituição de 1988 sobre o comportamento dos atores políticos e dos eleitores.

Porém, este trabalho teve como principal objetivo analisar a relação de gastos e sucesso eleitoral. Com isso, as perguntas que orientaram toda a análise, dizem respeito aos efeitos dos gastos com políticas sociais sobre continuidade ou derrota de um partido; a possibilidade de ter nos

gastos com políticas sociais um indicador de continuidade; e a existência de aumento progressivo de gastos com políticas sociais (saúde, educação e assistência social) de forma semelhante nas três capitais no período de 1992 a 2012. Com isso, os resultados encontrados para o primeiro questionamento revelam que quanto maior os gastos em anos eleitorais, maior a chance de sucesso eleitoral. O mesmo acontece em relação aos gastos contínuos.

As despesas com as políticas sociais, principalmente na área da saúde, no segundo e terceiro ano da administração da prefeitura, em que mesmo sendo considerados os mais adequados para averiguar com maior clareza a forma típica do gestor aplicar os seus gastos, praticamente não interferem nos resultados eleitorais. Esse argumento é fruto da seguinte observação: quando aconteceu o aumento de gastos nos anos do meio e queda de investimentos no ano eleitoral, o prefeito que estava competindo pela reeleição ou apoiando o candidato do seu partido, não obteve sucesso eleitoral.

Vale enfatizar que os prefeitos com duas gestões consecutivas nas capitais estudadas, marcaram, na maioria dos casos, o primeiro mandato com esforço superior ao segundo. Essa situação pode ser explicada pelo interesse do prefeito em garantir sua reeleição, assim ele tende a gastar mais, logo na primeira gestão. Os casos marcados por despesas elevadas no segundo mandato consecutivo observados nas três capitais foram os em que o vice-prefeito assumir o cargo de prefeito, como foi o caso de São Luís na gestão 2001-2004. Com a saída de Jackson do executivo municipal para concorrer ao cargo de governador (PDT), Tadeu Palácio (PDT) assume a prefeitura marcando gastos elevados e logrando êxito com a sua reeleição no primeiro turno em 2004. Porém, a gestão 2005-2008 apresentou reduções de gastos, e por consequência o candidato do mesmo partido do prefeito não é eleito em São Luís nas eleições de 2008. Com isso, pode-se ainda interpretar que menores gastos no segundo mandato diminuem a possibilidade de efetiva²⁹ continuidade partidária na administração municipal. Diante disso, o segundo questionamento deste estudo foi respondido: a partir do que foi investigado, os gastos com políticas

29 Conforme analisado no Capítulo 3, foi possível perceber que para não perder a influência nas respectivas prefeituras, os partidos tradicionais quando se veem na situação de derrota no primeiro turno das eleições apoiam o candidato mais forte no segundo turno. Dessa forma eles conseguem atuar indiretamente nas administrações municipais

sociais indicam serem ótimos indicadores de continuidade.

E o fato do PSDB acumular vitórias desde 1988 na capital piauiense, faz de Teresina um caso à parte. Mesmo apresentando queda de despesas em anos eleitorais, nos anos do meio das gestões e quedas de gastos na provisão de políticas sociais no segundo mandato consecutivo, como aconteceu na administração de Firmino Filho em 2001-2004, o partido conseguiu permanecer no poder. Entretanto, apesar de ser a área de saúde a que recebe maior atenção nas três cidades analisadas neste estudo, é em Teresina que esta apresenta maiores valores percentuais de despesas. Conforme o exposto e com base na conclusão de Ribeiro (2005), quando este argumenta que os melhores índices de aprovação popular dos municípios são daqueles que investiram no atendimento em saúde, pode-se afirmar, assim, que a administração do PSDB é bem vista pelos eleitores teresinenses, o que contribui para as suas contínuas vitórias. Dessa forma é possível diagnosticar a influência de gastos sobre a continuidade de um único partido em Teresina.

Sobre o último questionamento em relação ao aumento progressivo de gastos com políticas sociais de forma semelhante nas três capitais, averigua-se que as políticas de saúde, educação e assistência social concentram, em média, 60% das despesas totais. A saúde recebe a maior parte desse valor e a assistência a menor, cerca de 2%. Os gastos similares nas três cidades são mais presentes na educação, em torno de 20% e na assistência social (2%). Porém, não ocorre o aumento progressivo de gastos com políticas sociais de forma semelhante nas três capitais no período de 1992 a 2012.

REFERÊNCIAS

ARRETCHE, Marta T. S. **Políticas Sociais no Brasil: descentralização em um Estado Federativo**. In: Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 14, n° 40, 1999.

ALMEIDA, M.H.T. **Federalismo e políticas sociais**. Revista Brasileira de Ciências Sociais. São Paulo, v. 10, n° 28, 1995,

BARROS, Rosana. F; LAVARDA, Marcus T. B. De candidato a governador: as fotografias de Jackson Lago no **Jornal O Progresso**. Artigo que é parte integrante do projeto de pesquisa “Discurso visual: a fotografia de Jackson Lago nas capas do jornal O Progresso”, 2013.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1998**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília: Senado, 1988.

BRASIL, Secretaria do Tesouro nacional. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/instituicao_tesouro/index.asp>. Acesso em: janeiro de 2014.

CASTRO, J.A. (2003) “**Análise da Evolução e Dinâmica do Gasto Social Federal: 1995-2001**”. Brasília: IPEA (Texto para Discussão 988).

GIBBS, Graham. **Análise de dados qualitativos**. Tradução Roberto Cataldo Costa. ed. Lorí Vialí- Porto Alegre: Artmed, 2009.

IPEA- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Federalismo à brasileira: questões para discussão**. Organizadores: Paulo de Tarso Frazão Linhares, Constantino Cronemberger Mendes, Antônio Lassance. – Brasília, 2012.

MATEUS M.G.; SOUSA, S.N. **A influência partidária sobre o gasto com Políticas Públicas nas capitais nordestinas pós Constituição de 1988**. II Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas. UNICAMP, Campinas – SP, 2015.

MATTOS, E.; NOVAES, L. **O efeito da intenção de reeleição sobre gastos em saúde: uma análise com base no modelo de reputação política**. Rev. Econ. Polit. vol.30 no.1 São Paulo Mar. Print version ISSN 0101-3157, 2010.

MENEGUIN, Fernando B. e Maurício BUGARIN. “**Reeleição e política: Um estudo dos efeitos da reeleição nos gastos públicos**,” Economia Aplicada, ver. 5, n. 3: 600-22, 2001.

MENEGUIN, Fernando B; Maurício BUGARIN e Alexandre X. de CARVALHO. **O que leva um governante à reeleição?** Texto para discussão nº 1135- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea. Brasília, novembro, 2005.

SILVA, Cleber de Deus Pereira. **O novo arranjo federativo brasileiro, o regime multipartidário e a competição política local no Ceará e Piauí em 1996, 2000 e 2004**. Tese de Doutorado. IUPERJ. Rio de Janeiro, 2006.

VEIGA, Linda G. e Francisco J. VEIGA. (2007) “**Political business cycles at the municipal level**,” Public Choice, 131: 45-6