

Quem recebe e que diferença fazem: emendas orçamentárias nos municípios brasileiros pós EC 86/2015 (2015-2019)

Lidia Ten Cate¹ 

A partir do estudo de emendas orçamentárias individuais ao Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) alocadas aos municípios, busca-se analisar os fatores relacionados às chances de um município receber esses recursos e os efeitos do recebimento em suas dinâmicas eleitoral e orçamentária. As análises exploram o tema abrangendo emendas alocadas entre 2015 e 2019, com o uso de abordagem quantitativa, por meio dos modelos de regressão linear e *Propensity Score Matching*. As conclusões indicam papel ativo dos municípios na alocação desses recursos e interferência de suas características políticas e orçamentárias na propensão ao recebimento de emendas. Além disso, identificam-se retornos orçamentários e políticos diversos entre emendas alocadas em saúde, educação e urbanismo, sendo esta última responsável pelas maiores expansões orçamentárias e pelos retornos eleitorais.

Palavras-chave: orçamento público; municípios; eleições municipais

Introdução

Emendas parlamentares são consideradas, seja em estudos acadêmicos, seja na opinião pública, como sinônimos de gasto ineficiente, equivalentes a *pork barrel*. Esse é o termo utilizado para instrumento de gasto baseado na busca por maximização de apoio político, e seu marco são os estudos que analisam o congresso estadunidense (Mayhew, 1974; Cain; Ferejohn; Fiorina, 1987). No cenário político brasileiro, foram objeto de estudo e debate ao longo das últimas décadas (Ames, 2003; Carvalho, 2003; Limongi; Figueiredo, 2005). As emendas orçamentárias de despesa têm como características serem recursos não vinculados, sem finalidade previamente determinada, não sendo parte de um fluxo contínuo de alocação e, sobretudo, voluntárias, o que lhes confere caráter negociável e discricionário.

A literatura convencional sobre emendas parlamentares no Brasil apresenta dois limites: (1) considera emendas exclusivamente como política distributiva visando retorno eleitoral; (2) concentra-se majoritariamente no comportamento relacionado a elas ao nível

¹ Doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Porto Alegre (RS), Brasil. E-mail: <lidianicoletencate@gmail.com>.

federal, ora nos legisladores, ora na liberação dos recursos pelo Executivo. Observam-se, então, lacunas, como a não consideração dos entes municipais na esfera de análise e os possíveis efeitos orçamentários e políticos do recebimento desses recursos. Essa ponderação é relevante na medida em que, no ano de 2019, identifica-se 35% dos municípios brasileiros beneficiados por pelo menos uma transferência dessa modalidade. É dessa relação que surge a primeira parte da pergunta apresentada no título deste artigo: “Quem recebe?” é o questionamento que norteia a busca por mapear fatores que favorecem o recebimento desses recursos, e que embasa as três primeiras hipóteses aqui levantadas.

No tocante à perspectiva municipal, uma das lacunas dos estudos é que poucos realizam a avaliação de como a chegada das emendas pode gerar efeitos nos municípios. Ainda que os municípios sejam considerados em análises clássicas como a de Ames (2003), as conclusões e achados sobre o tema são em geral direcionadas ao nível federal. A análise aqui empregada considera que municípios brasileiros apresentam distintas realidades. Grin e Abrucio (2019) sinalizam que a dependência de transferências não é um fenômeno comum a todos os municípios; há diferenças referentes aos recursos financeiros e humanos disponíveis. Além disso, a própria composição orçamentária não é homogênea, e a análise dos orçamentos dos 5.570 municípios brasileiros revela grande variação nas decisões sobre prioridades de gasto (Marenco; Ten Cate, 2021). Mais da metade dos municípios gasta acima do mínimo constitucional em educação (25%), e aqueles localizados no último quartil gastam entre 35% e 55% de seus orçamentos nessa função. É nesse cenário que a segunda pergunta deste artigo se situa: “Que diferença fazem?” é a questão que direciona a segunda parte do trabalho, de caráter muito mais exploratório que a anterior e composta por duas hipóteses não testadas por trabalhos anteriores

Partindo do questionamento geral de “Quem recebe e que diferença fazem?”, o presente artigo busca analisar fatores políticos e orçamentários que afetam as chances de um município receber emendas orçamentárias individuais, assim como as consequências do recebimento desses recursos nas dinâmicas municipais eleitoral e orçamentária.

Na primeira parte da pesquisa, os achados mostraram que as características de baixa arrecadação municipal, alta votação do prefeito eleito e alinhamento partidário são fatores potenciais para aumento das chances de recebimento de emendas. Na segunda parte, considerando seu caráter exploratório, as conclusões são parciais, sendo o principal indicativo, inédito até então, o de que os efeitos gerados por emendas são diferentes no orçamento e no retorno eleitoral, a depender da função e do ano em que são alocadas.

Este artigo é constituído, além desta introdução e de uma conclusão, por uma revisão, “Emendas Orçamentárias no Brasil”, sobre aspectos contextuais das emendas orçamentárias no país. Na sequência, em “Panorama teórico sobre emendas orçamentárias no Brasil”, são revisitados os estudos produzidos sobre emendas, com destaque para aqueles que consideram o município em suas análises. Em seguida, são apresentadas as hipóteses e contribuições pretendidas com este artigo na seção “Indo além: contribuições

para conhecimento da realidade dos municípios e das emendas". Por fim, são exibidas a metodologia para os testes de hipóteses e seus resultados.

Emendas Orçamentárias no Brasil

A possibilidade de o Poder Legislativo alterar o orçamento formulado pelo Poder Executivo é uma prerrogativa institucional, presente no texto constitucional vigente, em seu artigo 166, parágrafos 2º a 4º. A possibilidade de o Legislativo realizar emendas ao orçamento nas normas dessa carta são o plano de fundo da pesquisa apresentada neste artigo.

As emendas orçamentárias aqui tratadas propõem alterações ao Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) e são chamadas também de emendas ao Orçamento ou ainda, no jargão popular, de emendas parlamentares. Os instrumentos de planejamento e de orçamento no Brasil se estruturam com o Plano Plurianual (PPA), guia de médio prazo, compreendendo os três últimos anos de um governo e o primeiro do subsequente. O PPA estabelece as diretrizes, objetivos e metas a serem seguidos pela gestão. Dentro da vigência do PPA, são elaboradas, anualmente, a Lei Orçamentária Anual (LOA), que estima as receitas e fixa as despesas do exercício financeiro, assim como a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), que enuncia as políticas públicas e prioridades para o ano de execução.

Conforme prevê o texto constitucional, todas as emendas ao orçamento devem ser apresentadas a uma comissão mista que as apreciará e emitirá parecer. A referida comissão é a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMPOF). Uma ponderação importante sobre a execução das emendas é que, após a sua aprovação pela referida comissão, sucedem-se várias etapas com diferentes atores, até que o recurso seja de fato empregado². Essas etapas não são concluídas necessariamente no ano de execução da emenda. Dessa forma, ainda que o valor empenhado esteja expresso na LOA de um determinado exercício, o valor poderá chegar em anos, ficando dentro da classificação "restos a pagar". A mensuração das emendas para análises levará em conta as etapas desse processo, visto que a não execução do valor pode prejudicar mecanismos inferidos pela literatura como o *credit claiming*³.

Segundo a Resolução 1/2006 do Congresso Nacional, as emendas podem ser classificadas, quanto a seus proponentes, como individuais, de bancada, de comissão e de relatoria. Além da identificação do proponente, as emendas se dividem entre as de receitas e as de despesas. As emendas à despesa são classificadas como de remanejamento, de apropriação ou de cancelamento. O objeto de estudo deste artigo são as emendas

² Baião, Couto e Jucá (2018) detalham esse procedimento.

³ Maiores detalhamentos sobre as diferentes etapas de execução podem ser encontrados em trabalhos que se debruçaram sobre a temática (Souza, 2003; Limongi; Figueiredo, 2005; Mesquita, 2008).

individuais de apropriação, nas quais os senadores e deputados realizam alterações nas despesas dispostas no projeto de lei e direcionam recursos para fins específicos.

As emendas individuais tiveram seu papel drasticamente alterado ao longo dos anos, tendo sua importância aumentada na última década. Na Resolução 02/1995, a execução dessa modalidade foi preterida em relação a modalidades de execução coletivas. Como comentam Limongi e Figueiredo (2005), as emendas individuais são as primeiras a serem contingenciadas quando o governo enfrenta problemas com gastos públicos. No entanto, com o passar do tempo, observa-se o aumento delas na proporção em número e volume de recursos comparando com as modalidades coletivas de proposição. De acordo com Barone (2014), entre 2002 e 2012, foram elaboradas 90 mil emendas individuais, de um total de 110 mil contabilizando as emendas de todas as modalidades. O mesmo autor pontua que é por meio desse mecanismo que o legislador possui o caminho mais curto para transformar sua vontade em ação do Estado.

No ano de 2015, a Emenda Constitucional nº 86 (EC 86/2015) alterou os artigos 165, 166, 198, referentes a emendas individuais, tornando-as impositivas. A execução delas passou a ter valor fixo de 1,2% da receita corrente líquida (RCL). A partir disso, a perspectiva de análise das emendas individuais muda, não há mais a necessidade de avaliar seu grau de execução por parte do Executivo, tema que foi alvo de análises (Limongi; Figueiredo, 2005; Mesquita, 2008). Assim, esse recurso que já contava com características de um importante instrumento de análise, como a sua discricionariedade, toma maior centralidade no debate orçamentário brasileiro.

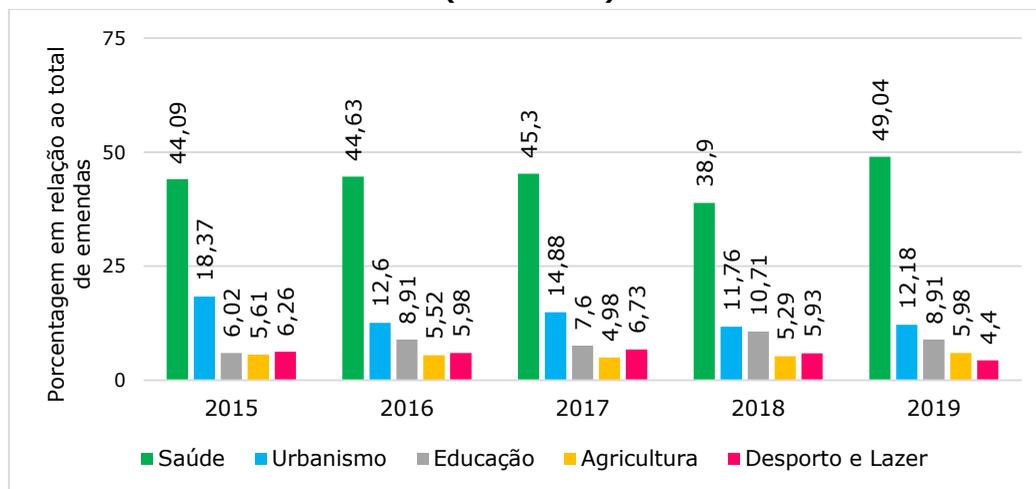
Não só o caráter impositivo foi introduzido, como também foi incluído um artigo que isenta emendas individuais de seguir os critérios de adimplência impostos aos entes beneficiados por elas. Em outras palavras, essas emendas podem ser destinadas a entes que não necessariamente cumpram as exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei nº 101/2000). Assim, as exigências financeiras e de transparência, como mínimos orçamentários constitucionais de gasto com saúde e educação, limite máximo de endividamento, publicação de relatórios periodicamente, entre outras questões, deixam de ser impeditivo para recebimento de recursos. Em seu estudo, Baião (2016) mostra que, anteriormente a essa emenda constitucional, a situação fiscal dos municípios impactava no grau de execução das emendas recebidas.

A EC 86/2015 instituiu também uma regulação do gasto funcional. A partir da LOA de 2016, metade do valor das emendas orçamentárias individuais passou a ser obrigatoriamente empregada na função orçamentária da saúde. De fato, os pareceres preliminares de 2014 e 2015 já apresentavam uma parcela obrigatória de recursos a serem destinados à saúde, mas essa emenda constitucionalizou o comportamento.

Ainda no contexto de distribuição funcional do gasto, é válido destacar que além da saúde, outras quatro funções concentram as emendas orçamentárias no período analisado: educação, urbanismo, agricultura e desporto e lazer. Juntas representam, em

todos os anos, aproximadamente 80% do total de projetos de emendas orçamentárias individuais aprovados (Gráfico 1).

Gráfico 1 – Projetos de emendas individuais aprovados, por função (%) (2015-2019)



Fonte: Elaboração própria com base de dados do Portal da Transparência da AGU⁴.

A preferência por um grupo de funções na alocação das emendas no Brasil ainda não foi explorada pela literatura vigente, o que torna a informação relevante para a análise deste estudo. As três funções mais lembradas – saúde, educação e urbanismo – representam áreas de gasto social, e, portanto, são importantes para a visibilidade da gestão. Em outras palavras, esses focos de recebimento de emendas podem guardar relação com dinâmicas políticas da busca por maximização de apoio eleitoral por candidatos à reeleição, tanto deputados como prefeitos.

Panorama teórico sobre emendas orçamentárias no Brasil

A abordagem desenvolvida de forma mais extensa nos estudos sobre emendas envolve a disputa para alocação e os retornos para os legisladores que alocam esses recursos. A literatura mais convencional sobre emendas parlamentares no Brasil (Samuels, 2002; Ames, 2003) considera emendas exclusivamente como *pork barrel*, política distributiva visando retorno eleitoral, e se concentra majoritariamente no comportamento no nível federal, ora nos legisladores, ora na liberação dos recursos pelo Executivo.

Paralelamente, podem ser encontrados estudos que analisam as emendas sob o prisma das relações Executivo x Legislativo e os dilemas de governabilidade impostos após a Constituição Federal de 1988 (Abranches, 1988; Mainwaring, 1993; Ames, 2003). O

⁴ Disponível em: <<https://portaldatransparencia.gov.br/download-de-dados>>. Acesso em: 23 mar. 2021.

argumento sustentado nessas produções é de que as emendas seriam instrumentos utilizados pelo Executivo na busca de cooperação do Legislativo para a aprovação de seus projetos (Ames, 2003; Pereira; Rennó, 2003). Ainda nesse grupo de análises, outros trabalhos se ocuparam de avaliar fatores responsáveis por aumentar a taxa de execução das emendas propostas por deputados. Essa avaliação identifica que o pertencimento à coalizão do Poder Executivo tem forte poder preditivo sobre a taxa de execução. Por outro lado, o fato de legisladores votarem a favor de projetos do Executivo não mostra efeito sobre a taxa de execução de suas emendas (Vasselai; Mignozzetti, 2014).

Nessa perspectiva, Baião, Couto e Jucá (2018) consideram o papel do alinhamento partidário entre ministros e os proponentes das emendas em conjunto com emendas enviadas por deputados e senadores membros da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO). Debater a execução das emendas, no entanto, é um tema que, a partir da EC 86/15, ganha outros contornos, na medida em que foi aberta prerrogativa para parcela das emendas individuais, de bancada e até mesmo as mais recentes de relator, serem impositivas.

Cabe lembrar que os estudos mencionados avaliaram em seus escopos temporais o contexto de emendas anteriores à EC 86/2015. Isso é relevante, pois essa emenda tem potencial de modificar significativamente a dinâmica de alocação. A possibilidade de desconsiderar o condicionamento da liberação do recurso pelo Executivo e as características de regularidade fiscal dos beneficiários abre novas perspectivas para os legisladores. Segundo levantamento feito por Baião (2016), no ano de 2014, apenas 17,8% dos municípios estavam com todas as exigências supridas no sistema de regulação das transferências voluntárias.

Além disso, alguns dos estudos apresentados guardam ainda forte relação com as linhas de análise que focam no retorno eleitoral para o deputado e as relações essencialmente políticas dessa dinâmica. O presente artigo busca não só reconsiderar essa literatura de conexão eleitoral, como também expandi-la, considerando os efeitos das emendas individuais sobre a política eleitoral e as políticas públicas municipais.

"Quem recebe?" - o que sabemos até agora

A inclusão dos municípios no recebimento de emendas orçamentárias vem sendo objeto de estudos recentes no campo das emendas orçamentárias. O mapeamento dos fatores que condicionam o recebimento de recursos oriundos dessas emendas é a principal área de estudos até o momento. O trabalho de Barone (2014) buscou identificar se legisladores elaboram e aprovam mais emendas que beneficiem atores locais ligados à sua base partidária. Nesse estudo, o autor salienta o caminho distinto entre esse comportamento e a simples alocação difusa, que tem como único intuito o retorno político, na forma de votos. Entre os achados, o autor elenca o quantitativo de recurso a mais um município receberia por ser do partido do deputado que distribui as emendas. A justificativa

indicada pelo autor para benefício de prefeituras alinhadas politicamente é a busca de deputados por bases onde o risco de atores locais reivindicarem autoria do serviço ou política da emenda seja baixo. O diferencial trazido pelos achados de Barone é a inserção da figura da liderança local como um agente ativo nas negociações:

Prefeitos são, por um lado, atores políticos fundamentais para a construção de candidaturas vitoriosas nas eleições proporcionais e atuam em prol de membros de seu partido. A cooperação e articulação entre membros de uma organização partidária é um elemento central da competição eleitoral. Por outro lado, os prefeitos são os demandantes de benefícios geograficamente localizados. A coordenação entre parlamentares e governantes locais influencia os resultados das decisões no Congresso Nacional (Barone, 2014).

Barone (2014) avalia o impacto do partido vencedor das eleições municipais sobre o total de recursos introduzidos ao orçamento por emendas, encontrando efeito positivo e significativo. Nesse estudo, foram analisadas, além das emendas individuais destinadas às prefeituras, as emendas destinadas a entidades sem fins lucrativos (ESFL) no mesmo município. Na discussão dos resultados, pondera-se que estudos posteriores deverão avaliar se os dados encontrados são sustentados quando utilizado o valor liquidado, uma vez que foram utilizados, nesse caso, os empenhados, a título de apresentarem “menor ruído” em relação ao recurso que se desejaria alocar no município.

Baião (2016) destaca o papel central do prefeito, já indicado pelo estudo anterior, e vai além, identificando características que o tornam o agente estratégico para auxiliar na conversão do recurso em apoio político, dentre as quais se destacam a autonomia administrativa e política do município possibilita na dinâmica federativa brasileira. Também identifica que a articulação de partidos nos diferentes níveis faz diferença e leva a privilégio do alinhamento partidário. Para essa constatação, o autor conclui que “as emendas cujo dinheiro circula dentro dos cofres do governo municipal são as que trazem retorno político, ainda que tímido” (Baião, 2016, p. 44).

O mecanismo da afirmação citada se baseia na facilitação do *credit claiming* quando há alinhamento entre deputado e prefeito; nesse caso, o chefe do Executivo protege seu reduto contra os rivais. O fato de a magnitude do coeficiente não ser alta o suficiente não permite inferir que o voto seja o único objetivo das emendas alocadas. Em sua análise, o autor usa como variáveis explicativas para o desempenho do deputado os montantes alocados a cada grupo de beneficiários: governo federal, estados, municípios e as ESFL.

Um estudo que também se ocupa de mapear fatores favoráveis ao recebimento de emendas, mas o faz em uma perspectiva mais próxima da realidade municipal e inova ao avaliar as emendas em desagregação funcional é o de Baião, Couto e Oliveira (2019). Os autores analisam as emendas alocadas na área da saúde em municípios, e utilizam o conceito de “necessidade fiscal” para verificar se essa característica tem relação com a disponibilização de recursos por meio de emendas orçamentárias alocadas na função saúde. O que os resultados indicam, analisando as emendas de 2011-2014, é que o fator

de “necessidade fiscal” não tem magnitude na decisão dos legisladores. Além do fator, já identificado por outros autores, de beneficiamento de localidade alinhadas partidariamente, esse trabalho identifica que municípios com irregularidades fiscais que dificultem ou impossibilitem a execução das emendas têm menos recursos alocados.

Nesse sentido, pode se dizer que os estudos até o momento mapearam como principal fator o alinhamento partidário entre deputado e município. Avançando nesse sentido, a primeira parte das hipóteses deste artigo irá testar outros fatores da dinâmica municipal como possíveis condicionantes desse recebimento, como faz o estudo de Baião, Couto e Oliveira (2019). O argumento apresentado aqui é de que, considerando a ação ativa dos prefeitos como um fator para explicar a obtenção de emendas, é útil analisar as características formadoras do contexto do município que inclinaram o chefe do Executivo municipal a estar mais ou menos propenso a reivindicar esses recursos. Ainda há, no entanto, a possibilidade de se testar o alinhamento federal/municipal como variável condicionante de recebimento para o contexto pós EC 86/2015.

“Que diferença faz?” - o que sabemos até agora

A principal análise dos efeitos dos recursos provenientes das emendas orçamentárias é o trabalho de Bertholini et al. (2018), que investiga o impacto das emendas nos indicadores de desenvolvimento humano nos municípios. Para isso, os autores fazem uso do *propensity score matching* (PSM), técnica utilizada na avaliação de políticas públicas (Silva, 2018) para investigar a melhoria de indicadores municipais. Os municípios são comparados por meio do alinhamento entre características que afetam o potencial recebimento de emendas e são avaliadas as variáveis de resultado, os objetos de estudo. O foco é no impacto sobre indicadores de desenvolvimento humano, tais como mortalidade infantil, nº de empregos formais, entre outros. O período avaliado abrange 1999 até 2010. Esse é o estudo que mais se distancia da fala usual de ligação dos recursos de emendas com políticas de *pork barrel*.

Os resultados da pesquisa são instigantes, com indicativo de impacto positivo no desenvolvimento local em municípios que recebem emendas orçamentárias, em comparação aos que não recebem. As emendas alocadas repercutem em fatores sociais como a mortalidade infantil e o desempenho escolar, e promovem o desenvolvimento, por meio da criação de empregos e da elevação da renda média (Bertholini; Pereira; Rennó, 2018). Além disso, os autores debatem a necessidade de coordenação da aplicação de emendas em municípios, uma vez que os recursos apresentam retornos decrescentes acima de um certo limite. Isso é, as emendas perdem seu efeito positivo sobre a maioria das variáveis sociais e econômicas quando alocadas por longo período. Tais achados são promissores e geram a necessidade de pensar sobre os senso comuns instaurados sobre esses recursos. Nesse sentido, a pesquisa propõe um esforço na mesma linha. Essa é uma

temática de extrema relevância, capaz de inaugurar um grupo de investigações com as quais a segunda parte deste artigo busca colaborar.

Esse trabalho apresenta achados que tornam a abordagem dos efeitos das emendas um campo relevante a ser explorado. Além disso, utilizam método de PSM, adequado para o caso das emendas, visto que há uma seleção de grupos que não ocorre aleatoriamente, mas pode ser assim avaliada ao comparar casos similares, o que é possível, dado que existe um número considerável de municípios no Brasil e nem todos são beneficiados por emendas. Nesse sentido, Bertholini, Pereira e Rennó (2018) dão as bases para a abordagem que se desenvolve na segunda parte da pesquisa aqui exposta. A diferenciação entre os estudos está no âmbito no qual os efeitos são avaliados. Precedendo os efeitos sobre fatores socioeconômicos, já avaliados, estão potenciais alterações no orçamento e na dinâmica eleitoral dos municípios. É nesse escopo que este artigo aborda avaliações exploratórias.

Indo além: contribuições para conhecimento da realidade dos municípios e das emendas

Além do destaque feito em relação aos municípios como destino das emendas orçamentárias, é necessário situar essa alocação dentro de um universo limitado de possibilidades. Cada legislador tem a possibilidade de alocar 25 emendas, sendo suas opções seu estado e um universo extenso de municípios que ele abrange. Assim, as próprias regras institucionais brasileiras projetam um cenário no qual alguns serão beneficiados em detrimento de outros. A escolha em si é feita pelo legislador.

Ao buscar identificar que razões tornam um município mais propenso ao recebimento de emendas, este artigo se debruça sobre a análise de padrões de alocação no contexto pós EC 86/2015, dado que a literatura apenas considera as análises municipais realizadas antes da citada mudança institucional. Tais mudanças são significativas e já foram expostas. Estudos recentes mostram, inclusive, que as normas antigas limitavam a execução. Pereira e Rennó (2015) relatam que no período anterior à EC/86, o Executivo aparentava alterar de forma substancial a vontade do Legislativo em relação a quais municípios beneficiar com as emendas. Além disso, ao liberar recursos para municípios inadimplentes, amplia-se o número de municípios que podem receber esses recursos. Sem a vigência da EC 86/2015, havia relação negativa entre taxa de execução das emendas e situação fiscal do município (Baião; Couto; Jucá, 2018). Dada a magnitude dessas mudanças, o comportamento gerado por elas é um tópico de análise válido, uma vez que as alterações conforme explicadas levam a possibilidades de novas alocações.

O principal achado sobre a dinâmica de alocação das emendas orçamentárias consiste no alinhamento partidário entre legislador e prefeito. Contudo, o efeito encontrado pelos estudos é, em geral, moderado (Santana, 2011; Barone, 2014; Baião, 2016; Baião; Couto; Oliveira, 2019). Este artigo não avalia a comparação entre períodos pré e pós EC

86/15. Há, no entanto, que se considerar essa avaliação para o novo contexto institucional desses recursos. Os achados serão contrapostos com o que foi mapeado para as emendas antes de 2015 em outros estudos. Assim considera-se a seguinte hipótese: O alinhamento partidário entre legislador e prefeito condiciona a alocação de emendas orçamentárias (Hipótese A).

Um fator explorado pela literatura é a relação entre alocação e sucesso eleitoral. Como argumenta Barone (2014), os deputados buscam municípios em que o risco de atores locais reivindicarem crédito do recurso alocado pela emenda seja baixo. Além do alinhamento, outro fator que pode colaborar para essa segurança é a baixa competição pelo Executivo municipal. A função de utilidade em relação ao *credit claiming* é mais garantida às lideranças do Legislativo, quando a probabilidade de continuidade de um partido aliado à prefeitura for elevada. Converter uma transferência de recursos para uma localidade em votos não é uma tarefa simples e direta (Samuels, 2002; Barone 2014). Isso ganha ainda mais relevância quando se ressalta que as emendas têm execuções de seus valores não só em um ano, mas por um período mais extenso, o que permite abranger distintas gestões municipais. Em específico, essa análise busca entender qual é o nível de segurança considerado na escolha dos legisladores. Essa é uma hipótese ainda não testada, portanto, vai além das inferências feitas até o momento, mas mantém a lógica de conexão eleitoral da literatura vigente. Nesse sentido, considera-se como hipótese que: Municípios com baixa competição eleitoral recebem mais recursos de emendas orçamentárias (Hipótese B).

Além dos condicionantes de recebimento na esfera político-partidária, cabe analisar a estratégia municipal de busca por recursos de emendas. Como exposto por Baião (2016), os prefeitos são parte interessada na alocação de emendas. Assim, faz-se necessário considerar sua capacidade de buscar recursos para maximizar apoio político (Downs, 1999). Grin e Abrucio (2019) sinalizam que a dependência de transferências não é um fenômeno geral entre os municípios, pois dentro da extensão territorial do país há diferenças referentes aos recursos financeiros e humanos entre eles. Essas diferenças guardam relação com o debate realizado sobre arrecadação do IPTU: as capacidades de arrecadação divergem entre municípios, as distorções geradas levam municípios com corpo burocrático mais qualificado a arrecadarem somas mais próximas ao potencial real dos tributos municipais. Municípios com baixa quantidade e qualificação administrativa, por sua vez, arrecadam menos, ficando mais dependentes de transferências. Considerando os limites orçamentários dos municípios como grau de liberdade para prefeitos na expansão de gastos, as emendas orçamentárias podem representar recurso para a expansão orçamentária. Dessa forma, a hipótese considerada é de que: Municípios com baixa arrecadação própria recebem mais recursos oriundos de emendas orçamentárias (Hipótese C).

De maneira complementar, buscando responder à segunda parte da pergunta composta apresentada no título (Que diferença fazem?), as duas hipóteses apresentadas

a seguir fazem parte de uma análise exploratória, que avalia se esses recursos alteram as dinâmicas eleitorais e orçamentária nos municípios brasileiros. Para essas duas hipóteses, foram consideradas as funções orçamentárias que mais receberam recursos de emendas. De 2015 a 2019, as funções de destaque foram Saúde (52,2%), Urbanismo (15,2%), Educação (5,9%). Partindo desse grupo reduzido, mas que corresponde a mais de 70% das emendas no período, há indicativo de que além da escolha por localidade a ser beneficiada, há também comportamento estratégico voltado para a alocação de recursos dentro de um grupo restrito de políticas. Marengo e Ten Cate (2021) mapeiam diferenças da proporção de alocação de recursos entre as funções nos municípios. Um dos fatores elencados para explicar essa variação é a dependência de trajetória de gastos. Explora-se aqui se as emendas orçamentárias podem ser mais um fator que diferencia as alocações funcionais entre os municípios. Por se tratar de um estudo que inova ao considerar a agregação funcional, a hipótese não encontra eco na literatura sobre emendas diretamente, apenas nos dados agregados em que há indicativo de predominância dessas políticas no recebimento de recursos. Assim, buscando compreender a dimensão dos efeitos orçamentários, considera-se que: Municípios que recebem emendas em Saúde, Urbanismo e Educação gastam mais nessas políticas do que os que não recebem (Hipótese D).

Por fim, a última hipótese compreende tanto a literatura que relata a conexão eleitoral pretendida com os recursos quanto a consideração do prefeito como agente ativo e interessado nos retornos eleitorais desses recursos (Baião, 2016). Dessa perspectiva, a concentração dos recursos nas três funções citadas traz indicativo de que essa alocação gera retornos eleitorais para os prefeitos, que buscam por recursos capazes de influenciar positivamente a sua reeleição. Assim propõe-se testar a hipótese de que: A proporção de emendas orçamentárias alocados nas funções educação, saúde e urbanismo, no município, ampliam as chances de reeleição do incumbente municipal (Hipótese E).

Metodologia

Para testar as hipóteses A, B e C referentes a características que atraem ou não o recebimento de emendas, foi utilizado método de regressão linear (*Ordinary Least Squares*) multivariado. De acordo com Stock e Watson (2010), o estimador desse modelo, mínimos quadrados ordinários, escolhe os coeficientes de modo que a linha de regressão estimada seja a mais próxima possível dos dados observados, e essa proximidade é medida pela soma dos quadrados dos erros cometidos pelos valores preditos.

A configuração desse modelo para teste das hipóteses aqui apresentadas está resumida no Quadro 1. Para a primeira hipótese, a unidade de análise utilizada é emenda alocada e o valor alocado pela emenda será utilizado como variável dependente. Para as demais hipóteses, a unidade de análise será o município, e a variável dependente se refere ao valor destinado em emendas para municípios. Sendo assim, cada hipótese será testada

com duas diferentes variáveis dependentes (valores empenhados e liquidados). Essa distinção se justifica pela execução orçamentária das emendas ser composta por diversas etapas, são consideradas empenho e liquidação neste artigo por trazerem informações sobre o valor pretendido na alocação e sua execução efetiva no mesmo ano, respectivamente. Esse grupo de hipóteses considera como escopo temporal as emendas empenhadas entre 2016 e 2019.

Sobre as variáveis independentes cabem algumas considerações. O alinhamento partidário foi considerado entre o partido do legislador no ano de apresentação da emenda e o partido do prefeito ao ser eleito em relação ao partido pelo qual concorreu. No segundo modelo, a continuidade partidária foi utilizada como uma *proxy* de baixa competição, pois mede, além da reeleição, a manutenção de um mesmo grupo político na prefeitura. Considerando a limitação de uma reeleição no Executivo, essa métrica foi escolhida como melhor aproximação da competitividade. O percentual de votos do candidato eleito no primeiro turno é outra métrica que caracteriza o nível de disputa municipal pelo cargo. Por fim, no terceiro modelo, a variável independente é operacionalizada a partir dos impostos de competência municipal – ISS, ITBI e IPTU. Os municípios arrecadam também por meio de taxas e contribuições, contudo a *proxy* aqui escolhida busca uniformizar a análise, portanto, serão avaliados apenas os impostos citados. Além das variáveis independentes descritas, são utilizadas variáveis de controle demográfico em todos os modelos. As informações para mensurar as variáveis foram extraídas de bases de dados abertos⁵.

Quadro 1 - Estrutura dos Modelos OLS (Hipóteses A, B e C)

Hipótese		Variáveis Independentes	Variável Dependente	Efeito esperado
A	Alinhamento partidário entre legislador e prefeito condiciona a alocação de emendas orçamentárias.	Alinhamento partidário entre proponente da emenda e prefeito do município	Valor da Emenda Alocada (empenhado e liquidado)	Positivo
B	Municípios com baixa competição eleitoral recebem mais recursos de emendas orçamentárias.	% votos prefeito eleito (recente)	Valor Recebido em Emendas Orçamentárias (empenhado e liquidado)	Positivo
		% votos prefeito eleito (histórico)		

⁵ Os valores empregados em emendas foram extraídos do Portal da Transparência do Governo Federal. Já os dados relativos à filiação partidária dos atores e resultados eleitorais nos municípios foram extraídos de dados do Tribunal Superior Eleitoral. Utilizou-se resultados da eleição de 2016 para mensurar a competição eleitoral, e das eleições para deputados e senadores de 2014 e 2018. Os dados referentes à demografia e informações gerais dos municípios foram extraídos de bases do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Algumas informações são do Censo 2010. Considera-se que a defasagem desses dados pode distorcer resultados, no entanto, no momento em que este artigo foi escrito, é a informação mais atual para muitas variáveis em nível de desagregação municipal. Quando disponíveis em bases de dados mais atuais, se optará pelo uso dessas, a exemplo das estimativas populacionais e informações da base de informações municipais do IBGE (MUNIC).

C	Municípios com baixa arrecadação própria recebem mais recursos oriundos de emendas orçamentárias	% do orçamento oriunda de arrecadação própria (total e por cada imposto: ITBI, ISS e IPTU)	Valor Recebido em Emendas Orçamentárias (empenhado e liquidado)	Negativo
---	--	--	---	----------

Fonte: Elaboração própria.

As hipóteses D e E, que fazem parte do estudo exploratório aqui apresentado, são testadas a partir do método *Propensity Score Matching* (PSM). Esse método, criado por Rosenbaum e Rubin (1983), vem sendo utilizado para avaliação de impacto de políticas públicas. De acordo com Silva (2018), o objetivo do PSM é estabelecer um grupo que não seja participante do tratamento, mas cujos membros sejam similares aos tratados em todas as características observáveis anteriores ao tratamento. Em resumo, busca-se realizar um experimento no qual os grupos possam ser comparados por seus resultados; uma vez que as características interferentes são homogêneas (situação obtida com o pareamento), as diferenças podem ser atribuídas ao tratamento.

O trabalho já citado de Bertholini, Pereira e Rennó (2018) utiliza o método para avaliar interferências de emendas orçamentárias sobre indicadores de desenvolvimento humano. Os autores consideram o recebimento de emendas orçamentárias como tratamento, avaliando os resultados por meio de dois grupos pareados: os municípios que receberam emendas (1) e os que não receberam (0).

Considerando os usos anteriores do método, neste estudo foram definidos dois grupos, e a diferença entre eles está no recebimento de emendas ou não. Para alinhamento das características observadas e definição desses grupos, utiliza-se o *balancing score*, uma função baseada em todas as variáveis independentes relevantes e que sejam independentes da escolha para tratamento. Assim, torna-se os grupos comparáveis para avaliação dos potenciais resultados da intervenção. Quando não há aleatoriedade na conformação dos grupos, há o risco de viés. O método aqui proposto é uma alternativa para lidar com dados não aleatórios, e a etapa de definição das variáveis de controle quanto mais qualificada mais reduz a extensão desse viés, segundo França e Gonçalves (2009).

De acordo com Pan e Bain (2015), o PSM é estruturado em quatro etapas: (1) estimação do escore de propensão; (2) uso do método de pareamento para definição do escore; (3) avaliação da qualidade do pareamento; e (4) análise do resultado após o pareamento. Para a etapa inicial de estimação de propensão, é utilizada regressão logística, estimada com uso das variáveis denominadas de "pareamento" na Tabela 2 como independentes e a variável de tratamento como dependente. Isso resulta em escores da probabilidade de recebimento de emendas para cada observação. De posse dessa informação, parte-se para a etapa dois, em que por meio do método *nearest neighbour* os municípios que receberam emendas são pareados com aqueles que não receberam e possuam os mesmos escores. A escolha por esse método, entre os outros algoritmos possíveis para o pareamento, alinha-se com o estudo de Bertholini, Pereira e Rennó

(2018), e relaciona cada caso do tratamento a um caso do grupo controle com características mais próximas.

As etapas 3 e 4 consistem em avaliar os resultados desse pareamento. A avaliação da qualidade pode ser feita graficamente e pela diferença de médias entre as variáveis pareadas. A primeira, pela análise de distribuição das curvas de tratamento e controle, que, após o pareamento, devem ser sobrepostas; e a segunda, pelas médias que devem ser próximas entre os grupos para variáveis pareadas. Por fim, a análise das diferenças entre os grupos é realizada por teste de diferenças de médias, utilizando como variável de interesse as listadas na coluna "resultados" do Quadro 2.

Ainda que este estudo faça uso do PSM, é preciso ser crítico em relação às suas fragilidades, e essas são aqui explicadas de modo a evitar vieses de análises das conclusões. O principal ponto é que, diferentemente de um experimento randomizado, o PSM reduz somente o viés causado por características observáveis. Dessa forma, o que não é observável não é considerado para as probabilidades condicionais, o que pode ser uma fonte de viés das estimativas válidas do efeito médio de tratamento (Morgan; Winship, 2015). Outro ponto é a limitação do número de casos considerados na análise. Ao realizar o pareamento, muitos casos são "perdidos" por falta de *matching*. Isso será explícito nas análises de resultados, com a identificação do número de municípios considerados em cada pareamento. Por fim, uma crítica consistente realizada por King e Nielsen (2019) é a de que o método ignora parte importante do "imbalance" que pode ser eliminado pela aproximação do bloqueio total com outros métodos de correspondência. Em outras palavras, esses autores defendem que a especificação do modelo do PSM é desafiadora, pois as possibilidades apresentam diferentes limitações. Na mesma linha, Guo, Fraser e Chen (2020) sugerem que, para aplicar esse método, é necessário que as suposições do modelo e da estrutura causal plausível sejam conhecidas. Considerando essas observações, estuda-se, neste artigo, uma aplicação experimental do modelo de PSM que poderá ser revisada por futuras pesquisas. É necessário, também, validar que o PSM, como todos os métodos, tem suas fragilidades e potenciais usos adequados.

Nessa etapa da pesquisa, na busca por analisar as possíveis diferenças geradas no pleito municipal, são avaliadas as emendas recebidas em 2015, para a variável de tratamento da hipótese E⁶, e de 2015 até 2018, para a D.

As variáveis de controle são utilizadas na sua forma mais atualizada até o ano de 2015⁷. As variáveis de resultado são relativas aos resultados da eleição municipal de 2016 e do orçamento municipal de 2015 até 2019. A extração dos dados foi feita nas bases abertas mencionadas na seção anterior. Para todos os modelos multivariados, realizou-se

⁶ Considera apenas valores de 2015 são aquelas que avaliam resultados referentes a eleição, dessa forma se limitam ao último pleito realizado até a execução dessa pesquisa que é no ano de 2016. Sugiro rever essa frase: ela começa no singular, sem indicar mudança de sujeito para o plural e tem problema de pontuação.

⁷ O PIB per capita, a arrecadação própria e a população (estimativa) são utilizados para o ano de 2014. As demais informações, como taxa de urbanização e analfabetismo, conforme comentado anteriormente, têm sua última informação datada do censo de 2010, para o ente municipal.

teste de *Variance Inflation Factor* para identificar alta multicolinearidade entre as variáveis incluídas. Nenhum dos valores identificados com o teste apontou alta multicolinearidade entre as variáveis.

Quadro 2 - Estrutura dos Modelos PSM (Hipóteses D e E)

Hipótese		Variáveis			Efeito esperado
		Tratamento	Pareamento	Resultados	
D	Municípios que recebem emendas em saúde, urbanismo e educação gastam mais nessas políticas do que os que não recebem.	Ter recebido valor maior que R\$1,00 em valores liquidados de emendas orçamentárias em educação, saúde e urbanismo (1) Demais (0)	- Urbanização - Gini - Arrecadação própria - População total	Varição do orçamento total empenhado e liquidado (educação saúde e urbanismo)	Grupo tratado terá maior variação positiva do orçamento em relação ao controle
E	A proporção de emendas orçamentárias alocadas nas funções educação, saúde e urbanismo, no município, amplia as chances de reeleição do incumbente municipal.	Ter recebido valor maior que R\$1,00 em valores liquidados de emendas orçamentárias em educação, saúde e urbanismo (1) Demais (0)	-Urbanização -Gini - Competição eleitoral 2012 Analfabetismo - Arrecadação própria - População total	Reeleição do prefeito em 2016	Grupo tratado terá maior proporção de reeleição em relação ao controle

Fonte: Elaboração própria.

A justificativa para uma abordagem com dois métodos, diferentes limitações e padrões de referência, fundamenta-se em três pontos: (1) deve-se ao acompanhamento de revisões de literatura, na medida em que o PSM foi utilizado para testes similares de medição do efeito de emendas, e o OLS mostra-se como melhor opção para os estudos exploratórios dos condicionantes de recebimento; (2) ainda que o modelo OLS tenha problemas de endogeneidade, essa escolha para avaliar os fatores potenciais de recebimento justifica-se pois o desenho realizado mitiga tais problemas pela estruturação temporal das variáveis; (3) contrapor o uso de dois métodos confere uma maior variabilidade e exploração das variáveis e abre mais opções para futuros estudos.

Resultados⁸

Nesta seção são apresentados os resultados dos testes das hipóteses. Cabe destacar que, a despeito do uso de dois métodos, foi utilizado para ambos o nível de confiança de, no mínimo, 95% (ou $p \leq 0,05$). As apresentações são segmentadas em duas seções, trazendo a análise das hipóteses A, B e C na primeira e da D e E na seguinte.

⁸ Os apêndices com os modelos completos e testes estatísticos estão disponíveis no site do Cesop, na seção Revista Opinião Pública, na página deste artigo: <https://www.cesop.unicamp.br/por/opiniaao_publica>.

Quem recebe?

Para as três hipóteses que tratam dos fatores condicionantes de recebimento de emendas foram realizadas regressões lineares, nos termos explicitados na seção anterior. A primeira hipótese considera que a EC 86/2015 reforçou a relação positiva de alinhamento partidário entre prefeito municipal e legislador federal como fator para explicar a alocação de emendas parlamentares individuais. Essa é a única entre as hipóteses testadas que considera como unidade de análise a emenda orçamentária. Isso se fez necessário para observar o comportamento do alinhamento partidário entre o legislador proponente da emenda e o prefeito do município beneficiado.

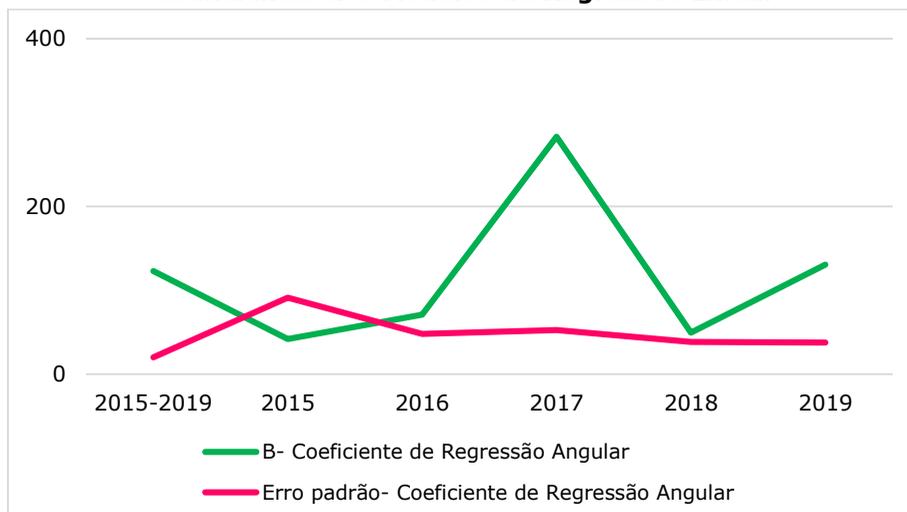
A proporção de alinhamento partidário é 22,5% entre 2015 e 2019. No período temporal avaliado, a maior proporção está em 2017 (26%) e a menor em 2018 (17%). Como *proxy* da preferência por alocação em municípios com alinhamento, foram utilizados os valores empenhados e liquidados em emendas orçamentárias. Na Tabela 1 são apresentados os coeficientes para variável de interesse dos modelos de regressão linear controlados:

Tabela 1 - Alinhamento Partidário e Valores Empenhados em emendas, coeficientes dos Modelos de Regressão Linear

	Alinhamento entre Legislador e Prefeito	R² ajustado
2015-2019	122.800*** (20.06)	0,016
2015	42.090 (9133)	0,0184
2016	71.140 (48.180)	0,0216
2017	283.000*** (52.580)	0,0501
2018	49.730 (38.530)	0,0045
2019	130.500*** (37.730)	0,0203
Erros padrão entre parênteses		
Significância estatística dos coeficientes: ***0,001 **0,01 *0,05 ' 0,1		
Modelos controlados por população estimada 2014, Gini, taxa de urbanização, taxa de analfabetismo e idade de instalação		

Fonte: Elaboração própria com base de dados do Portal da Transparência da AGU e do TSE.

Gráfico 2 - Alinhamento Partidário e Valores Empenhados em emendas, coeficientes dos Modelos de Regressão Linear



Fonte: Elaboração própria com base de dados do Portal da Transparência da AGU e do TSE.

No caso dos modelos que consideram o período 2015-2019 como variável dependente, o alinhamento partidário manteve-se positivo e estatisticamente significativo com a inclusão de controles. Sua magnitude e sinal positivo indicam que emendas alocadas para municípios com alinhamento apresentam valores em média R\$122.800,00 acima das empenhadas para municípios onde prefeito e deputado que aloca emenda são de partidos diferentes. Quando observadas as emendas por ano, o efeito do alinhamento partidário é positivo e significativamente estatístico apenas para 2017 e 2019. Uma similaridade entre esses dois anos é o fato de serem anos pré-eleitorais – no primeiro caso, de eleições federais, e, no segundo, municipais. Os mesmos modelos foram realizados para os valores liquidados, e, apesar de os coeficientes serem positivos para alinhamento, não apresentaram significância estatística. O coeficiente de determinação é baixo, visto que esse modelo considera um dos múltiplos fatores que influenciam a alocação das emendas.

Os resultados, até o momento, levam ao descarte da hipótese nula para os anos de 2017 e 2019, e para o período completo dos anos quando analisados de forma agregada. Os efeitos encontrados para 2019 e para 2015-2019 são de magnitude similar aos identificados por Barone (2014). Já para o ano de 2017, a magnitude é superior. Dessa forma, comparando esses resultados com as pesquisas anteriores, não há razões para crer que esse deixe de ser um fator com relevância na alocação. Os resultados instigam pesquisas mais detalhadas sobre o ano de 2017. O fato de o ano de 2018 não apresentar significância estatística pode ter relação com restrições relativas a normas do regimento eleitoral – a Lei nº 9.504, de 1997 limita o período de transferências voluntárias até três meses antes da eleição -, o que impede transferências voluntárias entre julho e novembro (Brasil, 2020).

A partir da segunda hipótese, passa-se a considerar o município como unidade de análise. Assim, foram somados os valores alocados em emendas para o município. Para trabalhar as emendas em escala municipal, optou-se pelo uso na forma per capita, dividindo os valores totais de emendas, de acordo com cada forma agregada, pela população estimada do município para o ano de 2014, segundo o IBGE.

Nessa hipótese, a relação de interesse está entre a competição política e os valores recebidos em emendas. O nível de competição eleitoral no município foi mensurado de duas formas⁹, a partir da série temporal que congrega a média do percentual de votos do vencedor: para os modelos de 2015 e 2016, a média foi feita usando o percentual de votos do ganhador das eleições de 2000, 2004 e 2008; para os modelos de 2017- 2019, a média foi feita usando o percentual de votos do ganhador das eleições de 2000, 2004, 2008 e 2012. A segunda variável mensura a competição mais próxima, utilizando o valor do percentual de votos do vencedor na eleição imediatamente anterior ao recebimento da emenda. Foi utilizado o valor da eleição de 2012 para emendas de 2015 e 2016, e da eleição de 2016 para as demais. A Tabela 2 apresenta os coeficientes dos modelos que testaram essa hipótese:

Tabela 2 – Competição eleitoral e Valores Empenhados e Liquidados em emendas per capita, coeficientes dos modelos de Regressão linear

		Percentual de Votos Prefeito Eleito (média das eleições anteriores)	Percentual de votos do prefeito eleito (eleição imediatamente anterior ao recebimento)	R ² Ajustado		Percentual de Votos Prefeito Eleito (média das eleições anteriores)	Percentual de votos do prefeito eleito (eleição imediatamente anterior ao recebimento)	R ² Ajustado
2015	Empenhado	0,384 (0,26)	(-)0,244 (0,17)	0,387	Liquidado	(-)0,007 (0,01)	0,002 (0,00)	0,105
2016		0,192 (0,23)	0,244 (0,16)	0,318		0,148* (0,08)	(-)0,070 (0,05)	0,233
2017		0,645* (0,28)	0,457** (0,17)	0,384		0,249' (0,13)	0,142' (0,08)	0,206
2018		0,489' (0,28)	0,363* (0,18)	0,325		0,170 (0,15)	0,106 (0,09)	0,262
2019		0,119 (0,57)	1,354*** (0,38)	0,171		0,083 (0,13)	0,122 (0,09)	0,262
Erros padrão entre parênteses								
Significância estatística dos coeficientes: ***0,001 **0,01 *0,05 ' 0,1								
Modelos controlados por Gini, taxa de urbanização, taxa de analfabetismo e idade de instalação								

Fonte: Elaboração própria com base de dados do Portal da Transparência da AGU e do TSE.

⁹ Agradeço ao parecerista anônimo pela sugestão de incluir a variável da média do percentual de votos do candidato eleito nas eleições anteriores.

O percentual de votos do prefeito eleito mostrou efeito significativo sobre os valores alocados em emendas empenhados em 2017, 2018 e 2019, e em nenhum dos anos sobre os valores liquidados. Utilizado como controle de competição prévia, a média do percentual de votos das eleições anteriores foi significativa apenas em 2017 nas empenhadas e, em 2016, nas liquidadas. Quando significativos, os coeficientes foram positivos conforme esperado na hipótese aqui testada. Como observado na Tabela 2, os valores empenhados em 2019 apresentam a maior magnitude indicando que, mantidos os demais controles constantes, o aumento em uma unidade do percentual de votos do prefeito eleito gera incremento médio de R\$1,35 no valor per capita empenhado em emendas para o município. Em outras palavras, um município de cerca de 10 mil habitantes receberia em média 13,5 mil reais a mais no ano de 2019 em emendas a cada 1% a mais da votação de seu prefeito eleito em 2016.

Embora esses resultados forneçam indicativos de confirmação parcial da hipótese, algumas ponderações são necessárias. O coeficiente de determinação nesse modelo é baixo, sobretudo para as emendas liquidadas. Além disso, a continuidade partidária, quando incluída em modelos de teste, não apresentou significância.

A última hipótese desse grupo considera que quanto menor a participação de arrecadação fiscal própria no orçamento municipal, maior a probabilidade para a busca de emendas parlamentares por incumbentes orientados por estratégias de reeleição. Nessa hipótese, mantêm-se os valores de emendas orçamentárias per capita como variável a ser explicada, na mesma operacionalização já descrita. As variáveis de interesse se referem a arrecadação própria municipal, mensuradas por meio dos três impostos de competência municipal: Imposto sobre Serviços de qualquer natureza (ISS), Imposto sobre a Transmissão de bens e Imóveis (ITBI) e Imposto sobre Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU). Para respeitar a ordem temporal da hipótese, são utilizados os valores arrecadados no ano anterior à proposição da emenda. Assim, são compreendidos dados das receitas municipais entre 2014 e 2018. Além de avaliar os impostos separadamente, a soma das proporções deles será aqui caracterizada como “arrecadação própria total”. A proporção foi calculada sobre a receita total do município no exercício financeiro.

Entre os três impostos, a maior proporção de arrecadação, em média, encontra-se no ISS com proporção entre 2,49% e 2,82%. Os totais de arrecadação própria apresentam médias de 4,38 a 4,92% entre os anos avaliados. Há, contudo, variações entre as arrecadações: as medianas são todas inferiores às médias, o que indica existência de valores discrepantes localizados na parte superior da distribuição.

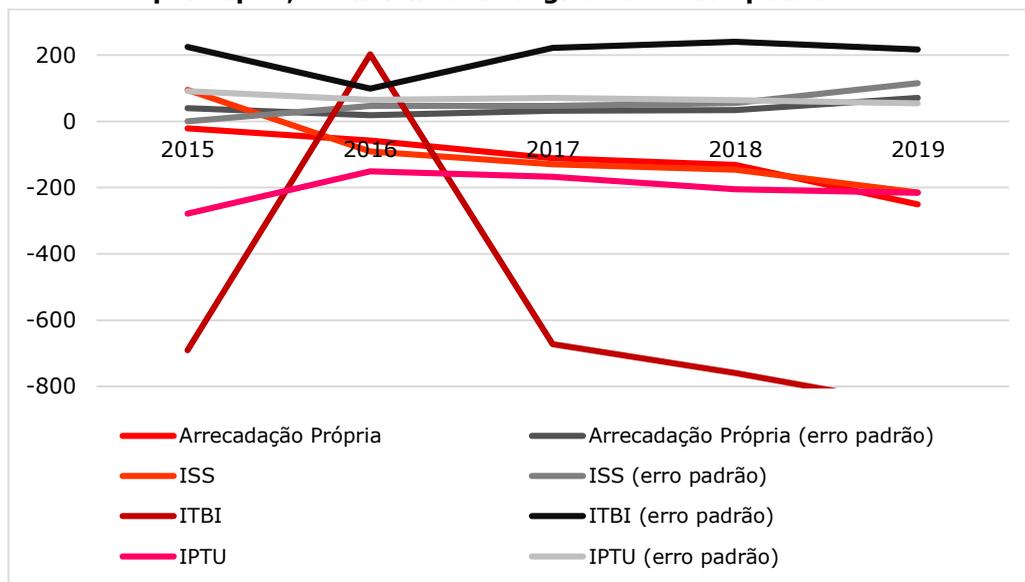
Para melhor compreensão da relação entre as variáveis de interesse, estruturaram-se os modelos da seguinte forma: (1) arrecadação total (ISS+ITBI+IPTU) incluída como uma variável; (2) modelo com ISS, ITBI e IPTU inclusos, mas de forma desagregada; e (3) modelos com cada imposto incluso sem a presença dos demais. Os coeficientes podem ser observados na Tabela 3:

Tabela 3 – Arrecadação Própria Municipal e Valores Empenhados em emendas per capita, coeficientes dos modelos de Regressão linear

	Arrecadação Própria Total	ISS	ITBI	IPTU	R ² ajustado
2015	-21,132 (40,35)				0,1357
		133,123* (53,73)	-545,55* (247,21)	-222,198* (100,89)	0,1526
		94,78' (0,0757)			0,1386
			-691,05** (225,21)		0,1448
				-278,41** (91,74)	0,1446
2016	-57,744*** (19,14)				0,1043
		-77,939' (47,049)	270,31** (101,46)	-175,58** (67,08)	0,1158
		-90,357' (46,86)			0,1049
			202,590* (99,38)		0,1054
				-150,635* (65,0603)	0,1068
2017	-111,205*** (32,12)				0,1422
		-91,229' (48,76)	-446,701' (261,86)	-60,065 (82,29)	0,1418
		-128,975** (46,30)			0,1368
			-672,131** (221,93)		0,1386
				-167,068* (70,86)	0,1340
2018	-131,412*** (34,51)				0,1046
		-95,443 (58,0425)	-440,207 (283,065)	-113,538 (76,52)	0,104
		-146,135** (55,74)			0,0962
			-759,216** (240,44)		0,0996
				-204,900** (64,45)	0,0998
2019	-250,005*** (71,20)				0,0242
		-115,743 (118,91)	-269,293 (328,82)	-401,41** (138,83)	0,0242
		-214,503' (115,37)			0,0195
			-859,494*** (217,07)		0,1056
				-215,392*** (54,26)	0,1057
Erros padrão entre parênteses					
Significância estatística dos coeficientes: ***0,001 **0,01 *0,05 ' 0,1					
Modelos controlados por Gini, taxa de urbanização, taxa de analfabetismo e idade de instalação					

Fonte: Elaboração própria com base de dados do Portal da Transparência da AGU e do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SINCOFI).

Gráfico 3- Arrecadação Própria Municipal e Valores Empenhados em emendas per capita, coeficientes de regressão e erro padrão



Fonte: Elaboração própria com base de dados do Portal da Transparência da AGU e do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SINCOFI).

Nos modelos nos quais a variável explicativa foi mensurada como a soma dos impostos Arrecadação Própria Total (ISS + IPTU + ITBI), os resultados levam a indicativo de confirmação da hipótese. Todos os anos apresentaram sinal negativo para esse coeficiente, apenas para o ano de 2015 a inclusão dos controles tornou a variável não estatisticamente significativa. Dessa forma, o indicativo aqui é de que o aumento na proporção da receita proveniente de arrecadação própria possui relação negativa com o recebimento de valores empenhados em emendas. A magnitude dos coeficientes aumenta progressivamente ao longo dos anos avaliados. Mantendo os demais controles constantes, a cada 1% a mais da receita oriunda de impostos municipais o valor per capita empenhado em emendas diminui, em média: R\$57,74 (2016), R\$111,21 (2017), R\$131,41 (2018) e R\$250,00 (2019). Retomando o exemplo anterior, isso significa que, em um município com cerca de 10 mil habitantes, o incremento de 1% em sua receita proveniente de arrecadação de impostos municipais em 2018 diminui, em média, R\$250.000,00 no valor empenhado em emendas para o município em 2019.

Quando incluídos de forma desagregada, o ISS, em 2015, e o ITBI, em 2016 apresentaram sinal positivo e significância estatística. Salvo esses casos, os demais mantiveram a tendência esperada de relação negativa, mas apresentaram significância em poucos modelos. O IPTU foi negativo e estatisticamente significativo em 2015, 2016 e 2019, nos modelos em que é agregado ao ISS e ao ITBI. Além disso, a magnitude dos coeficientes desse imposto foi representativa: mantendo os demais controles constantes,

cada 1% a mais da receita oriunda de arrecadação de IPTU gera decréscimo médio de R\$222,20 (2015), R\$175,58 (2016) e R\$401,41 (2019) no valor per capita empenhado em emendas para os municípios. Dentre os três impostos avaliados, o IPTU foi o que correspondeu à maior parte da relação negativa da arrecadação total com os valores recebidos em emendas pelo município.

Nos modelos com a mensuração da variável dependente como valores liquidados de emendas, a arrecadação própria total apresentou relação negativa com recebimento de emendas em todos os anos, exceto 2015, e significância estatística para 2018 e 2019. Nos impostos avaliados separadamente, o IPTU, assim como nos valores empenhados, permaneceu sendo destaque. Esse imposto manteve sinal negativo e significância estatística para os anos de 2016 e 2019.

Com os testes das três hipóteses mencionadas, é possível delimitar a resposta para o questionamento “quem recebe?”. Salvo diferenças de período avaliado e especificidades pontuais, há indicativo de que, hoje, quando um legislador tem em mente empenhar uma emenda para um município é mais provável que o faça para um local com um prefeito de seu partido. Além disso, ganham destaque municípios onde o prefeito em exercício tenha vencido a eleição municipal por ampla maioria de votos e que possua proporcionalmente uma arrecadação própria baixa, em especial relativa ao IPTU. A probabilidade de que os valores alocados sejam liquidados no ano de apresentação de emendas é afetada, em menor medida que o empenho, também pelo percentual de votos recebidos pelo prefeito e a arrecadação própria municipal com foco mantido no IPTU.

Que diferença fazem?

O teste dos possíveis efeitos que o recebimento de emendas orçamentárias pode apresentar nos municípios em âmbitos eleitoral e orçamentário é feito a partir de duas hipóteses. Como mencionado anteriormente, o método escolhido para essa etapa é o *Propensity Score Matching* (PSM). A estrutura dos testes de hipóteses apresentados é constituída por uso de variáveis de tratamento referentes ao recebimento de emendas (1) ou não (0). Essas são as variáveis binárias que dividem os municípios entre grupos de tratados e controle. A variável assume diferentes especificações de modalidade de execução (empenho e liquidação), escopo funcional beneficiado (total, saúde, educação, urbanismo) e temporal (2015, 2016, 2017, 2018), a depender do desenho do modelo. As variáveis de pareamento são as mesmas para as duas hipóteses. Nesse conjunto, estão variáveis de controle demográfico (população, urbanização e Gini), indicadores de competição eleitoral e a arrecadação própria total do município no ano anterior ao recebimento da emenda.

A hipótese que considera os recursos de emendas orçamentárias como a principal ferramenta de expansão orçamentária para saúde, educação e urbanismo nos orçamentos municipais traz como relação de interesse o efeito das emendas em funções específicas

sobre a variação total do orçamento. Para dividir os grupos, são utilizadas variáveis dicotômicas referentes a receber (1) ou não (0) emendas em funções e período especificados em cada apresentação de resultado.

Utilizando como variáveis de resultado a proporção a mais de despesas de um ano para o outro em cada função, testou-se cada um dos grupos citados acima em relação aos que não receberam emendas. A título de exemplo do desenho do pareamento: para avaliar se receber emendas em saúde resultou em maiores despesas no ano seguinte nessa função, utiliza-se como variável para separar os grupos o recebimento de emendas empenhadas em saúde em 2015. Esses dois grupos são, então, pareados de acordo com as variáveis de pareamento listadas anteriormente. Após verificação da qualidade do pareamento se analisam as diferenças de médias. A variável de resultado observada nessa comparação é a proporção de variação do orçamento em saúde do ano de 2015 para 2016, empenhado e liquidado. E assim se sucedem as demais análises, alterando função e período temporal. Vale enfatizar que esse recorte de tempo para variável de resultado é utilizado pois uma vez que a emenda é apresentada em 2015, não entrará no orçamento municipal executado nesse mesmo ano. Por isso, considera-se o ano seguinte como aquele em que haveria incremento do gasto, no caso do exemplo, 2016.

Com essa linha temporal, avaliamos emendas de 2015 a 2018, uma vez que no momento de realização desta pesquisa, os orçamentos municipais executados para 2020 não estavam finalizados. Cabe ressaltar que foram excluídos *outliers* e valores inconsistentes com a realidade, tais como orçamentos cinco vezes maiores, ou menores entre os anos.

Utilizando-se cada uma das variáveis relativas ao recebimento de emendas para funções de saúde, educação e urbanismo nos anos entre 2015 e 2018, realizou-se pareamento entre os grupos. Para realização do pareamento, a primeira etapa é a estimação dos escores. Essa medida representa a probabilidade prevista do município receber emendas no período avaliado, dadas as estimativas das variáveis que têm interferência sobre o tratamento. O método utilizado para estimar os escores foi a realização de regressão logística com a variável de tratamento como dependente (ex: Receber_emenda_saude_2015) e as de pareamento como independentes.

Em posse dos escores e confirmando a viabilidade de sua utilização graficamente, pode-se executar o algoritmo de correspondência e realizar o pareamento. Nessa etapa, encontram-se pares de observações que têm escores de propensão muito semelhantes, mas que diferem em seu estado de tratamento. É esse procedimento que permite, apesar da seleção não aleatória de casos, torná-los comparáveis. Combinam-se, então, as observações com base no método de escolha, neste caso a opção é pelo *nearest neighbour*. Nesse algoritmo, são combinados cada caso tratado com um caso do grupo controle com características pareadas similares¹⁰.

¹⁰ Para avaliar a qualidade do pareamento, além de verificar a qualidade graficamente, foram realizados testes de média entre as variáveis pareadas. No método gráfico observou-se que, ao fim da distribuição,

O conjunto de observações dos que receberam emendas, quando desagregado por funções, é muito inferior ao dos totais alocados em emendas, e isso inviabilizou a realização do pareamento em alguns casos, pela falta de casos comparáveis. Como mencionado, com o uso desse método, uma das desvantagens é a perda de número de observações. Foi utilizado como recorte o número mínimo de 20 casos pareados para a realização de análises, por isso os resultados de emendas liquidadas na saúde em 2015, na educação, em 2018, e no urbanismo em 2015 e 2017, não são comentados, visto que poderiam induzir a erro. Os demais pareamentos atingiram ou ultrapassaram o ponto de corte e foram analisados. Em cada uma das tabelas que apresenta os resultados (Tabelas 4 a 6) é possível verificar o número de municípios pareados.

Iniciando pela Saúde, cabe lembrar que, além do caráter impositivo das emendas instituído pela EC 86/15, por essa mesma normativa, as emendas dessa função foram regradadas, também, com a obrigatoriedade de alocação de 50% do valor das emendas individuais nessa área de gasto. De acordo com a hipótese, os resultados esperados aqui seriam de variação positiva maior nos orçamentos dos beneficiados por emendas em relação aos não beneficiados. Isso implicaria em uma diferença positiva da subtração das médias dos grupos (média dos tratados – média dos controles). O resultado desse cálculo para a função saúde é apresentado na Tabela 4:

Tabela 4 - Função saúde: diferenças de médias dos orçamentos municipais em saúde entre beneficiários e não beneficiários de emendas nessa função. Resultados pós PSM

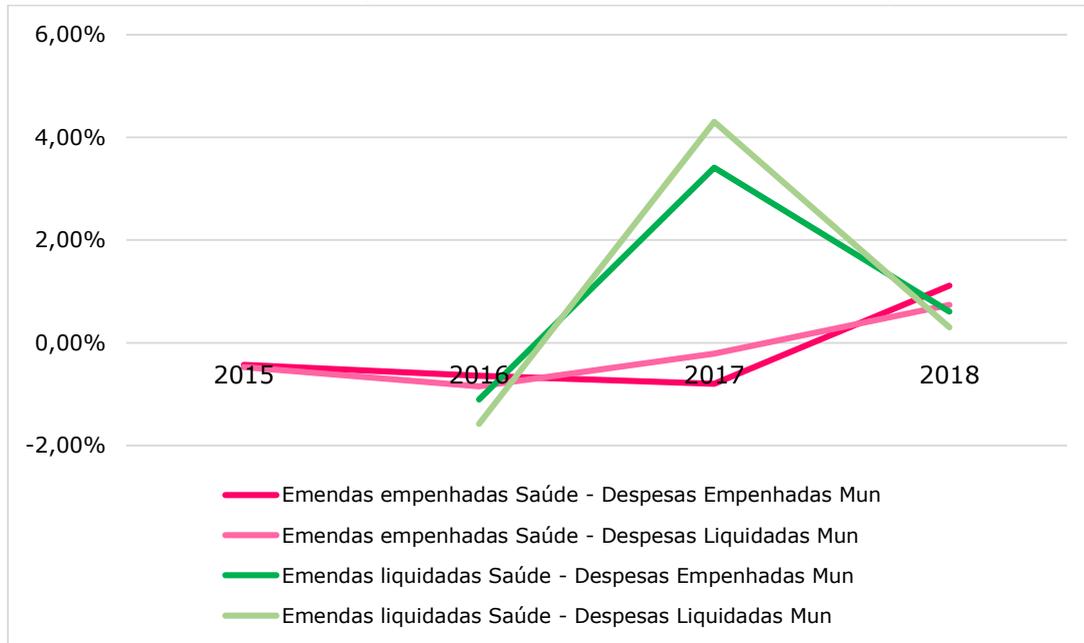
Recebeu valor >R\$1,00 em emendas na modalidade:	Ano da Emenda	N Pareados	% pareados	Despesas Empenhadas		Despesas Liquidadas	
				Diferença Médias (p%)	p-valor	Diferença Médias (p%)	p-valor
Empenho	2015	277	59,83	-0,43	0,679	-0,47	0,630
	2016	263	59,64	-0,64	0,494	-0,85	0,345
	2017	243	57,31	-0,80	0,558	-0,21	0,873
	2018	292	56,59	1,11	0,189	0,74	0,370
Liquidação	2015	1*					
	2016	145	55,34	-1,10	0,345	-1,58	0,403
	2017	74	49,01	3,41	0,055	4,30	0,018
	2018	229	54,92	0,61	0,550	0,30	0,755

*pareamento não viabilizado pela falta de casos tratados

Fonte: Elaboração própria com base de dados do Portal da Transparência da AGU e do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SINCOFI).

existem casos no grupo tratado que não terão correspondência entre os controles. No entanto, na maior parte da área dos gráficos, há sobreposição e isso torna o pareamento qualificado. Além disso, as diferenças de médias entre as variáveis pareadas apresentaram resultados que indicam pareamento satisfatório. Após a verificação da qualidade do pareamento, podem ser avaliadas as diferenças entre os grupos em relação a expansão orçamentária.

Gráfico 4 - Diferenças de médias de gasto na função saúde entre municípios que receberam X que não receberam emendas nessa função



Fonte: Elaboração própria com base de dados do Portal da Transparência da AGU e do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SINCOFI).

Os resultados são majoritariamente contra intuitivos. Por mais trivial que possa ser considerar que “mais recursos levam a mais gastos”, o que se mostra nesse caso é que as emendas não são um fator diferencial nos gastos com saúde entre municípios, na maior parte do tempo. A relação esperada só acontece para emendas empenhadas em 2018 e liquidadas em 2017 e 2018. Para as demais combinações de modalidade de execução e ano, as diferenças são negativas, ou seja, o grupo de municípios não beneficiados por emendas apresentou, em média, aumento superior em seu orçamento do que os beneficiados por emendas. Conforme se evidenciam pelos *p-values* apresentados ao lado de cada diferença de médias, os resultados em sua maioria não têm significância estatística. A exceção é o caso das emendas liquidadas em saúde no ano de 2017, que pode ser interpretado como aumento médio de 4,3% nas despesas dos municípios que receberam a liquidação de emendas em saúde naquele ano. Faz sentido aqui que os valores empenhados não apresentem significância estatística, visto que não podem garantir aumento do gasto se não foram de fato alocados.

A Tabela 5 apresenta os resultados para a educação:

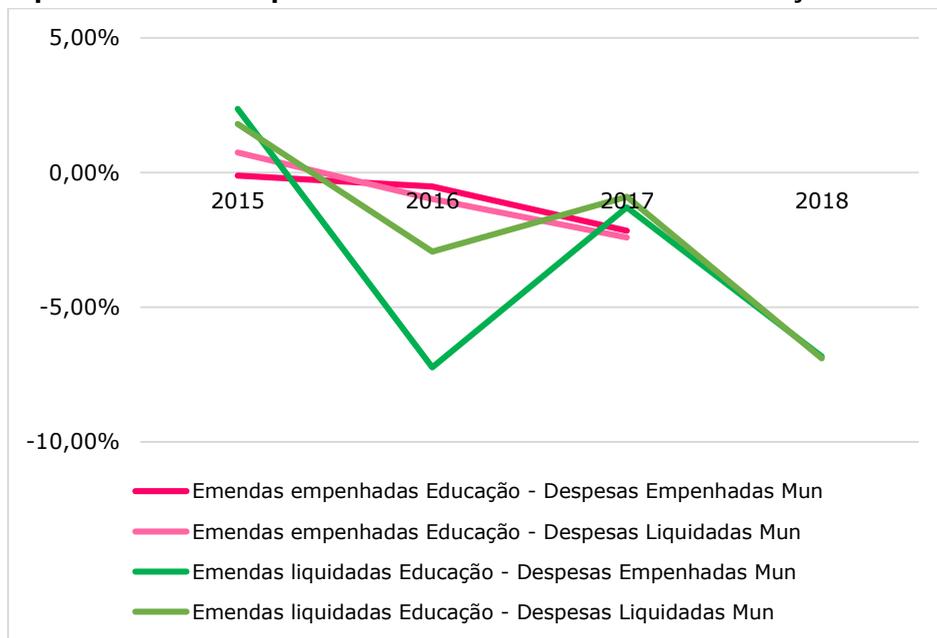
Tabela 5 - Função educação: diferenças de médias dos orçamentos municipais em educação entre beneficiários e não beneficiários de emendas nessa função. Resultados pós PSM

Recebeu valor >R\$1,00 em emendas na modalidade:	Ano da Emenda	N Pareados	% pareados	Despesas Empenhadas		Despesas Liquidadas	
				Diferença Médias (p%)	p-valor	Diferença Médias (p%)	p-valor
Empenho	2015	42	63,64	-0,11	0,953	0,74	0,948
	2016	55	63,22	-0,52	0,812	-0,98	0,607
	2017	42	59,15	-2,16	0,420	-2,41	0,341
	2018	65	56,03	2,36	0,163	1,80	0,240
Liquidação	2015	10	62,50	-7,24	0,020	-2,94	0,360
	2016	15	88,24	-1,29	0,615	-0,90	0,722
	2017	12	75,00	-6,83	0,162	-6,90	0,131
	2018	19*					

*pareamento inviabilizado por falta de pares com escores similares ou número insuficiente de tratados

Fonte: Elaboração própria com base de dados do Portal da Transparência da AGU e do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SINCOFI).

Gráfico 5 - Diferenças de médias de gasto na função educação entre municípios que receberam X que não receberam emendas nessa função



Fonte: Elaboração própria com base de dados do Portal da Transparência da AGU e do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SINCOFI).

Nessa função, assim como na anterior, a maioria das relações observadas não apresenta significância estatística e vai na contramão do esperado. Além disso, as diferenças de média na maioria dos casos indicam que, em geral, os orçamentos em educação receberam maior incremento em municípios não beneficiados por emendas. Por exemplo, para emendas liquidadas no ano de 2015, a diferença entre os grupos é estatisticamente significativa para o orçamento municipal empenhado, indicando que municípios que receberam emendas em educação apresentaram em média -7,24 pontos percentuais de variação em seus orçamentos de educação do que aqueles que não receberam emendas.

As exceções, nesse caso, estão nas emendas empenhadas em 2015 nos orçamentos liquidados municipais e para as empenhadas e liquidadas no ano de 2018, com a diferença de que a significância estatística dos resultados de 2018 é muito mais próxima de um parâmetro aceitável. Chama atenção o comportamento de 2018, uma vez que o mesmo pode ser observado na função saúde. Não foi possível verificar se esse alinhamento ocorreria também para emendas liquidadas, pois o pareamento com as variáveis elencadas não foi satisfatório. Novamente os valores comentados não são estatisticamente significativos.

A Tabela 6 apresenta os resultados para função orçamentária do urbanismo:

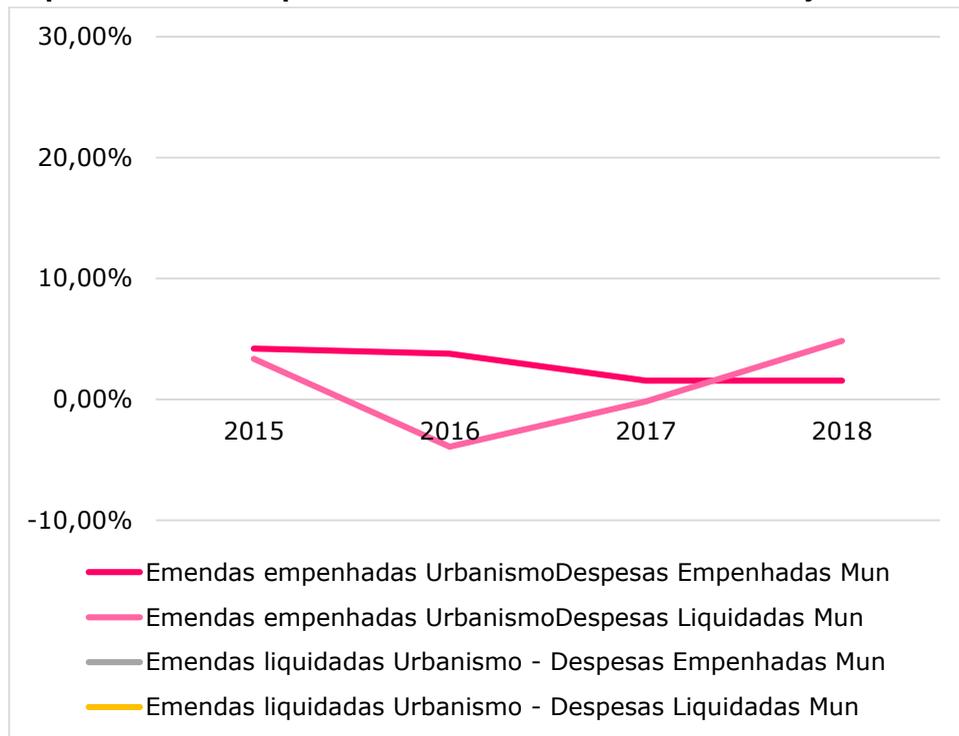
Tabela 6 - Função urbanismo: diferenças de médias dos orçamentos municipais em urbanismo entre beneficiários e não beneficiários de emendas nessa função. Resultados pós PSM

Recebeu valor >R\$1,00 em emendas na modalidade	Ano da Emenda	N Pareados	% pareados	Despesas Empenhadas		Despesas Liquidadas	
				Diferença Médias (p%)	p-valor	Diferença Médias (p%)	p-valor
Empenho	2015	188	58,57	4,21	0,225	3,35	0,283
	2016	125	58,69	3,77	0,349	-3,90	0,302
	2017	121	57,35	1,55	0,716	-0,18	0,967
	2018	102	56,98	1,55	0,698	4,83	0,190
Liquidação	2015	3*					
	2016	27	55,10	25,51	0,013	22,29	0,019
	2017	2*					
	2018	94	59,12	0,88	0,831	1,81	0,625

*pareamento inviabilizado por falta de pares com escores similares

Fonte: Elaboração própria com base de dados do Portal da Transparência da AGU e do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SINCOFI).

Gráfico 6 - Diferenças de médias de gasto na função urbanismo entre municípios que receberam X que não receberam emendas nessa função



Fonte: Elaboração própria com base de dados do Portal da Transparência da AGU e do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SINCOFI).

Diferentemente do comportamento observado nas funções saúde e educação, o urbanismo apresentou valores alinhados com o esperado pela hipótese. Em média, os municípios contemplados com emendas nessa função apresentaram variações positivas maiores em seus orçamentos de urbanismo em comparação aos que não receberam. Isso só não ocorreu para emendas empenhadas em 2016 e 2017, nos orçamentos liquidados.

Nessa função, também o valor é estatisticamente significativo para diferença de médias em emendas liquidadas em 2016. A diferença indica que, em média, municípios que receberam emendas apresentaram variação de +25,51 pontos percentuais no orçamento empenhado e +22,29 no orçamento liquidado do que os que não receberam emendas nessa função. A diferença de médias foi tão elevada porque os municípios que não receberam emendas apresentaram média de variação negativa do orçamento, ou seja, diminuíram os valores despendidos com urbanismo do ano de 2016 para 2017.

Municípios que recebem emendas são aqueles que, em média, gastam menos com as funções beneficiadas. Nesse sentido, pode-se pensar que a busca por esses recursos de forma articulada, como mapeado nas hipóteses anteriores, seja justamente de municípios com baixa capacidade de financiamento das políticas de saúde e educação, por baixa

arrecadação própria ou insuficiência das transferências intergovernamentais, que são a maior parte dos recursos tanto para saúde quanto para educação.

Outro aspecto a ser debatido é o de que os orçamentos de saúde e educação correspondem, ou ao menos deveriam de acordo a Constituição, a pelo menos 15% e 25%, respectivamente, do orçamento municipal. O urbanismo, por sua vez, além de apresentar grande variabilidade entre diferentes municípios (Marenco; Ten Cate, 2021), corresponde a uma parcela menor do que as citadas anteriormente. Dessa forma, a maior magnitude dos efeitos de recurso de emendas sobre esse orçamento funcional específico se alinha com a realidade. Ainda em relação ao urbanismo, deve-se pontuar que seus gastos incluem obras públicas, empreendimentos de grande escala que tendem a gerar incrementos mais drásticos ao orçamento.

A confirmação da hipótese é inviabilizada pela falta de significância estatística dos resultados encontrados, não permitindo a generalização dos achados. Bertholini, Pereira e Rennó (2018), ao utilizarem o mesmo método, contaram com número de observações pareadas muito superior, pois trabalhavam com horizonte temporal maior. Essa é uma alternativa para testar a significância desses resultados, no entanto só se viabiliza para alguns anos, uma vez que a EC 86/2015 é recente.

Para futuros estudos sobre essa hipótese, é relevante avaliar a possibilidade de que os municípios que recebem mais gastem menos por características relacionadas aos fatores que condicionam o recebimento: conforme debatido, a baixa capacidade de financiamento prévio pode tornar necessária a busca por recursos. Por fim, cabe destacar que esse tipo de análise, que considera efeito nas contas municipais, é mais profícua com a utilização de valores liquidados, e em futuras pesquisas serão considerados os valores pagos, pois mensuram melhor o efeito dos recursos no município do que o empenho apenas.

A última hipótese testada considera que recursos originários de emendas parlamentares alocados nas funções educação, saúde, urbanismo geram retornos políticos sob a forma de maior chance de reeleição. A observação desse fenômeno eleitoral, assim como relatado anteriormente, limita a análise das emendas de 2015, por considerar resultados da eleição municipal de 2016.

Os escores de pareamento são os mesmos utilizados na hipótese anterior para as emendas de 2015. A variável de interesse entre os grupos, nesse caso, é a reeleição ou não do prefeito em 2016. Dessa forma, as diferenças entre grupos foram observadas pela proporção de casos de reeleição em cada grupo. Houve reeleição de 1.269 prefeitos, em 2016, nos municípios dos quais se tem disponível informação orçamentária para teste da hipótese. Isso corresponde a 22,78% do total de municípios brasileiros. Por se tratar da análise de apenas um ano de emendas, os resultados das três funções avaliadas são agregados na Tabela 7:

Tabela 7 - Funções saúde, educação e urbanismo: diferenças de proporção de reeleição em 2016 entre beneficiários e não beneficiários de emendas em 2015. Resultados pós PSM

	Recebeu valor >R\$1,00 em emendas	N Pareados	% pareados	Proporção de Reeleição em 2016 (%)			
				Recebeu	Não recebeu	Diferença	p-valeu
Saúde	<i>Empenho</i>	277	59,83	26,35	25,99	0,36	0,923
	<i>Liquidação</i>	1*					
Educação	<i>Empenho</i>	42	63,64	21,42	38,09	-16,67	0,097
	<i>Liquidação</i>	10	62,50	30,00	40,00	-10,00	0,664
Urbanismo	<i>Empenho</i>	188	58,57	37,23	25,53	11,70	0,014
	<i>Liquidação</i>	3*					

***pareamento inviabilizado por falta de pares com escores similares ou número insuficiente de tratados**

Fonte: Elaboração própria com base de dados do Portal da Transparência da AGU e do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SINCOFI).

A saúde apresenta diferença de reeleitos quase nula entre os grupos e sem significância estatística. A educação apresenta resultados contrários à hipótese: os municípios que não receberam emendas empenhadas nessa função reelegeram em média 16,67% a mais e liquidadas, 10%. Os resultados de emendas empenhadas para educação não são estatisticamente significativos. No urbanismo, os valores empenhados em emendas levaram municípios a reeleger, em média, 11,7% a mais que municípios não beneficiados por emendas nessa função. Nesse caso, os resultados de emendas empenhadas são estatisticamente significativos.

Dentro desse grupo de três funções, o indicativo é de que as emendas afetam cada uma delas de forma distinta. Cabe ressaltar que o urbanismo apresentou maior relevância também na ampliação do orçamento municipal. Dessa forma, ser essa a função que melhor desencadeia resultados para o incumbente tem sentido lógico. Sobre a hipótese, para a função saúde, os resultados são inconclusivos, para a função educação, são opostos, e, para urbanismo, ela se confirma parcialmente, pois não há viabilidade dos efeitos de valores liquidados serem considerados. Novamente cabe destacar que, dentro do orçamento municipal, o urbanismo apresenta proporção muito menor do que a saúde e a educação, sendo possível que os valores de emendas sejam mais vistos nessa função. A literatura já mapeou que gastos em investimento são os com maior potencial de retorno eleitoral para o incumbente (Cavalcante, 2016), e urbanismo é uma atribuição municipal com gastos proporcionalmente mais vinculados a investimento do que educação e saúde.

Nessa hipótese, foi avaliada a capacidade de influência na reeleição¹¹. Há de se comparar futuramente os municípios sem essa possibilidade com aqueles em que o prefeito pode se reeleger. Além disso, pode-se explorar a mensuração de diferenças entre outros potenciais indicadores da dinâmica política da localidade, como a competição eleitoral e a rotatividade de partidos.

Conclusão

Este artigo buscou analisar características políticas e orçamentárias que afetam as chances de um município receber emendas orçamentárias individuais, assim como os efeitos do recebimento desses recursos na dinâmica municipal eleitoral e orçamentária, considerando o período após mudança institucional determinada pela EC 86/2015. A análise adotada difere da maior parte dos estudos realizados até esse momento: o foco não foi no eixo federal, no qual a alocação ocorre, nem na ênfase à fala usual de ineficiência dessa alocação.

Na avaliação dos fatores que favorecem recebimento, pode-se resumir os achados em (1) emendas apresentadas para municípios nos quais há alinhamento entre os partidos do prefeito e do legislador têm, em média, valores superiores às demais; (2) no período recente, a partir de 2017, a baixa competição eleitoral dentro do município é um fator relevante para recebimento de emendas orçamentárias; (3) a arrecadação própria, em especial do IPTU, tem relação negativa com o recebimento de emendas. Em relação à literatura atual, o alinhamento eleitoral é o único fator que havia sido testado para o período anterior à EC 86/2015. Os achados nesse sentido corroboram o que havia sido mapeado por autores como Baião (2016) e Barone (2014). Os outros dois achados são novidades na avaliação dos fatores potenciais de recebimento, não tendo sido testados no período pré EC 86/2015, o que impossibilita avaliação de alinhamento com o campo. A partir do teste positivo para ambos os fatores, baixas arrecadação municipal e competição eleitoral, há indicativo de inserção dos chefes do Executivo municipal como atores ativos na alocação desses recursos. Portanto, esses agentes não podem ser considerados como desprovidos de interesse ou mesmo de ação, pois indicativos, como o mencionado aqui, mostram que isso levaria a ignorar parte do mecanismo causal de alocação desses recursos. Vale mencionar que a postura ativa dos prefeitos não é algo inédito em relação aos recursos, mas sua vinculação com estudos de emendas orçamentárias foi indicada por Baião (2016) e corroborada com os achados mapeados neste artigo.

Já na análise das emendas como possíveis fatores explicativos para mudanças nos municípios, a maior parte das confirmações das hipóteses foi inviabilizada. A exposição dessas análises neste artigo busca instigar futuros estudos visto que algumas das tendências identificadas são relevantes. As três funções avaliadas, quando beneficiadas

¹¹ A limitação do número de municípios impossibilitou a comparação de um pareamento entre municípios com reeleição e sem reeleição para avaliar a hipótese de forma agregada.

por emendas, mostraram efeitos distintos. As emendas em urbanismo mostraram maior potencial de expansão dos orçamentos e de retorno eleitoral. Em futuras avaliações, a análise mais detalhada do tipo de alocação feita em cada função pode ser útil para compreender o motivo dos distintos comportamentos. O que se mapeia inicialmente como ponto de possível explicação para menores gastos e menos reeleição em municípios que recebem emendas é que esses são justamente municípios com situação de capacidade de financiamento próprio mais frágil, e, por isso, buscaram recursos para essas áreas. Esse é um comportamento a ser avaliado em estudos futuros.

Os achados deste artigo corroboram a necessidade da agenda de pesquisa de emendas orçamentárias nos municípios. A relação identificada com arrecadação própria insere o município como agente ativo na alocação das emendas. Nessa linha, compreender como os recursos de emendas afetam a realidade local continua sendo um esforço necessário. A divergência nos efeitos dos recursos de emendas em diferentes funções nos eixos orçamentário e eleitoral mostra uma agenda futura relevante. Esse achado embasa o contraponto a teorias que vinculam o gasto a retorno eleitoral direto, sem avaliar mecanismos intermediários e especificidades da alocação. Conclui-se que análises avaliando a magnitude dos recursos de emendas parlamentares nos orçamentos municipais e as suas possibilidades de alocação e realização são urgentes e capazes de ampliar o entendimento sobre a dinâmica dos municípios, bem como suas dinâmicas eleitorais e orçamentárias. Wittman (2016) identifica nos desenhos institucionais democráticos mecanismos para que a ação de agentes racionais resulte em consequências não previstas, que por sua vez possam se materializar em benefícios sociais. Nessa perspectiva, buscou-se identificar e testar mecanismos institucionais que potencializam o retorno positivo das emendas orçamentárias para os municípios. Sem a pretensão de esgotar essa abordagem, os achados levam a indicativos da relevância de desdobramentos não intencionais da alocação de emendas.

Referências bibliográficas

ABRANCHES, S. "Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro". *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 31, nº 1, p. 5-38, 1988.

AMES, B. *Os Entraves da Democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV, 2003.

BAIÃO, A. L.; COUTO, C. G.; OLIVEIRA, V. E. "Quem ganha o quê, quando e como? Emendas orçamentárias em Saúde no Brasil". *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, vol. 27, nº 71, 2019. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/1678-987319277104>>. Acesso em: 28 ago. 2019.

BAIÃO, A. L. *Emendas orçamentárias individuais: efeitos eleitorais, condicionantes da execução e qualidade do gasto Público*. São Paulo: Fundação Getulio Vargas - Escola de Administração de Empresas, 2016. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/17727>>. Acesso em: 02 set. 2020.

BAIÃO, A. L.; COUTO, C. G.; JUCÁ, I. C. "A execução das emendas orçamentárias individuais: papel de ministros, cargos de liderança e normas fiscais". *Revista Brasileira de Ciência Política*, 25, p. 47-86, 2018. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/0103-335220182502>>. Acesso em: 13 mar. 2019.

BARONE, L. *Eleições, partidos e política orçamentária no Brasil: explorando os efeitos das eleições locais na política nacional*. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas - Escola de Administração de Empresas, 2014. Disponível em: <<https://pesquisa-eaesp.fgv.br/teses-dissertacoes/eleicoes-partidos-e-politica%20orcamentaria-no-brasil-explorando-os-efeitos-das>>. Acesso em: 22 dez. 2019.

BERTHOLINI, F.; PEREIRA, C.; RENNÓ, L. "Pork is policy: Dissipative inclusion at the local level". *Governance*, vol. 31, nº 4, p. 701-720, 2018. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/25638>>. Acesso em: 15 ago. 2020.

BRASIL. Advocacia Geral da União. *Condutas vedadas aos agentes públicos federais em eleições*. 7ª edição, 2020. Disponível em: <https://antigo.plataformamaisbrasil.gov.br/images/docs/CGCAT/manuais/cartilha_condutas_vedadas_-_eleicoes_2020.pdf>. Acesso em: 03 abr. 2021.

CAIN, B.; FERREJOHN, J.; FIORINA, M. *The Personal Vote: Constituency Service and Electoral Independence*. Cambridge: Harvard University Press, 1987.

CARVALHO, N. R. *E no início eram as bases: geografia política do voto e comportamento legislativo no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2003.

CAVALCANTE, P. "Desempenho fiscal e eleições no Brasil: uma análise comparada dos governos municipais". *Rev. Adm. Pública*, Rio de Janeiro, vol. 50, nº 2, p. 307-330, 2016. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122016000200307&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 04 set. 2020.

DOWNS, A. *Uma Teoria Econômica da Democracia*. 1ª ed. São Paulo: EDUSP, 1999.

GRIN, E. J.; ABRUCIO, F. L. *Governos locais: uma leitura introdutória*. Brasília: ENAP, 2019.

LIMONGI, F.; FIGUEIREDO, A. "Processo orçamentário e comportamento Legislativo: emendas individuais, apoio ao Executivo e programas de governo". *Dados*, Rio de Janeiro, vol. 48, nº 4, p. 737-776, 2005. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0011-52582005000400002>>. Acesso em: 04 nov. 2019.

MAINWARING, S. "Democracia Presidencialista multipartidária: o caso do Brasil". *Lua Nova*, São Paulo, nº 28-29, p. 21-74, abr. 1993. Disponível em: <<https://pesquisa-eaesp.fgv.br/teses-dissertacoes/eleicoes-partidos-e-politica%20orcamentaria-no-brasil-explorando-os-efeitos-das>>. Acesso em: 30 mar. 2020.

MARENCO, A.; TEN CATE, L. "Municípios são todos iguais? Decisões sobre gasto, orçamento e políticas públicas em governos locais". *Revista de Sociologia e Política* [online], vol. 29, nº 77, 2021. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/1678-98732129770>>. Acesso em: 21 dez. 2021.

MAYHEW, D. *Congress: The Electoral Connection*. New Haven: Yale University Press, 1974.

MESQUITA, L. "Emendas ao Orçamento e Conexão Eleitoral na Câmara dos Deputados". Dissertação de Mestrado em Ciência Política - Departamento de Ciência Política, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008. Disponível em: <<https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-26082009-002734/pt-br.php>>. Acesso em: 12 ago. 2019.

MORGAN, S. L.; WINSHIP, C. *Counterfactuals and Causal Inference: Methods and Principles for Social Research*. 2nd ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2015.

- PAN, W.; BAIN, H. *Propensity score analysis: concepts and issues in propensity score analysis: fundamentals and developments*. New York: Ed. Guilford Publications, 2015.
- PEREIRA, C.; RENNÓ, L. *Successful Reelection Strategies in Brazil: The Electoral Impact of Distinct Institutional Incentives*. *Electoral Studies*, 22 (3), p. 425- 448, 2003.
- _____.; _____. *Distribuição de Emendas Orçamentárias do Legislativo e Inclusão Dissipativa nos Municípios Brasileiros: 1998 a 2010*. EBAPE- FGV- Escola Brasileira de Administração Pública, 2015. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/17657>>. Acesso em: 21 dez. 2019.
- ROSENBAUM, P.; RUBIN, D. "The central role of the propensity score in observational studies for causal effects". *Biometrika*, vol. 70, nº 1, p. 41-55, 1983. Disponível em: <<https://academic.oup.com/biomet/article/70/1/41/240879>>. Acesso em: 04 nov. 2019.
- SAMUELS, D. "Pork Barreling Is Not Credit Claiming or Advertising: Campaign Finance and the Sources of Personal Vote in Brazil". *The Journal of Politics*, vol. 64, nº 3, p. 845-63, 2002.
- SANTANA, V. "Atraindo o pork: que fatores implicam a execução das emendas orçamentárias no Brasil?". Dissertação de Mestrado em Ciência Política -Universidade de Brasília, Brasília, 2011. Disponível em: <<https://repositorio.unb.br/handle/10482/8702>>. Acesso em: 30 nov. 2019.
- SILVA, G. *Desenho de Pesquisa*. Brasília: ENAP, 2018.
- SOUZA, C. "Federalismo e conflitos distributivos: disputa dos estados por recursos orçamentários federais". *Dados* [online], vol. 46, nº 2, p. 345-384, 2003. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0011-52582003000200006>>. Acesso em: 6 dez. 2019.
- STOCK, J. H.; WATSON, M. W. "Introduction to Econometrics". 3ª ed. *Addison- Wesley Series in Economics*, vol. 1, Addison-Wesley, 2010.
- VASSELAI, F.; MIGNOZZETTI, U. G. "O Efeito das Emendas ao Orçamento no Comportamento Parlamentar e a Dimensão Temporal: Velhas Teses, Novos Testes". *Dados*, Rio de Janeiro, vol. 57, nº 3, p. 817-853, 2014. Disponível em: <<https://www.scielo.br/jj/dados/a/qZsZ5Jf3XGmkk4Jgf7HCkn/?lang=pt>>. Acesso em: 19 jan. 2020.
- WITTMAN, D. Por qué las democracias producen resultados eficientes. In: WITTMAN, D. *Regímenes políticos - orígenes e efectos*. Argentina: Banco de desarrollo de America Latina, p.225-264, 2016.

Abstract

Budget amendments in Brazilian municipalities after EC 86/2015 (2015-2019): their recipients and impact

Based on a study of individual budget amendments allocated to municipalities, we seek to analyze factors related to the chances of a municipality receiving these resources and the effects of receiving these funds on their electoral and budgetary dynamics. The analyses explore the topic by examining amendments allocated between 2015 and 2019, using a quantitative approach, through linear regression models and Propensity Score matching. The conclusions indicate an active role of municipalities in the allocation of these resources and the interference of their political and budgetary characteristics in the propensity to receive amendments. In addition, different budgetary and political returns are identified between amendments allocated to health, education and urban policy, the latter being responsible for the largest budget expansions and electoral returns.

Keywords: public budget; municipalities; municipal elections

Resumen

Quién recibe y qué diferencia hacen: modificaciones presupuestarias en los municipios brasileños después de la CE 86/2015 (2015-2019)

A partir del estudio de las enmiendas individuales asignadas a los municipios, buscamos analizar los factores relacionados con las posibilidades de que un municipio reciba estos recursos y los efectos de recibir estos fondos en su dinámica electoral y presupuestaria. Los análisis exploran el tema que cubre las enmiendas asignadas entre 2015 y 2019, utilizando un enfoque cuantitativo, a través de modelos de regresión lineal y emparejamiento de puntuación de propensión. Las conclusiones indican un papel activo de los municipios en la asignación de estos recursos y la injerencia de sus características políticas y presupuestarias en la propensión a recibir enmiendas. Además, se identifican diferentes retornos presupuestarios y políticos entre las reformas destinadas a salud, educación y urbanismo, siendo este último el responsable de las mayores expansiones presupuestarias y retornos electorales.

Palabras clave: presupuesto público; municipios; elecciones municipales

Résumé

Qui les reçoit et quels sont leurs impacts : les amendements budgétaires dans les municipalités brésiliennes après la réforme constitutionnelle n° 86/2015 (2015-2019)

À partir de l'étude des amendements individuels alloués aux municipalités, l'objectif de l'article est d'analyser les rapports entre les chances d'une municipalité de recevoir ces ressources et les effets du versement sur ses dynamiques électorale et budgétaire. Les analyses couvrent les amendements alloués entre 2015 et 2019 et l'approche utilisée est quantitative, à travers les modèles de régression linéaire et le Propensity Score matching. Les conclusions indiquent un rôle actif des municipalités dans l'allocation de ces ressources et l'interférence de leurs caractéristiques politiques et budgétaires dans la propension à recevoir des amendements. En outre, des retours budgétaires et politiques divers sont identifiés entre les amendements alloués à la santé, à l'éducation et à l'urbanisme, ce dernier étant responsable des plus grandes expansions budgétaires et des retours électoraux.

Mots-clés : budget de l'État ; municipalités ; élections municipales

Artigo submetido à publicação em 13 de outubro de 2021.

Versão final aprovada em 01 de novembro de 2023.

Opinião Pública adota a licença Creative Commons CC-BY.

