

Vale a pena ser um bom prefeito? Comportamento eleitoral e reeleição no Brasil

Pedro Cavalcante

Escola Nacional de Administração Pública
Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

Resumo: Vale a pena ser um bom prefeito? Os eleitores premiam ou punem os atuais ocupantes da prefeitura com base na gestão fiscal? De um lado, pesquisadores da escola de Michigan argumentam que eleitores são desinformados e com pouco conhecimento político. Assim, os cidadãos tomam decisões eleitorais míopes. Por outro lado, a literatura de *accountability* eleitoral, sobretudo do voto retrospectivo, defende que, embora eleitores possuam informações incompletas, suas decisões eleitorais são competentes, logo, premiam ou punem políticos/partidos de acordo com o seu desempenho. No sentido de testar essas hipóteses no caso brasileiro, o artigo mensura os efeitos do desempenho fiscal das prefeituras, caracterizado pelo Índice Firjan de Gestão Fiscal, na probabilidade de reeleição em 2008. Os resultados dos modelos multivariados confirmam o voto retrospectivo, na medida em que se observam efeitos expressivos da administração orçamentária e financeira sobre as chances de reeleição dos prefeitos.

Palavras-chave: comportamento eleitoral; voto retrospectivo; reeleição; gestão fiscal; Brasil

Abstract: Is it worth to be a good mayor? Do voters reward or punish incumbent based on their fiscal outputs? On the one hand, researchers of the school of Michigan claim that voters are uninformed and lack political knowledge. Hence they frequently make myopic electoral decisions. On the other hand, the literature of electoral accountability, specially the retrospective voting, argues that even though voters are not completely informed, they make competent electoral decisions. Ultimately, citizens vote rewarding or punishing the incumbents based on their administration results. In order to test citizen competence and political accountability assumptions, this article examines if voters reward better fiscal policy performance by reelecting incumbent mayors, using indexes that reflect important aspects concerning fiscal outputs. The multivariate model results confirm the retrospective voting since it is observed significant effects of budgetary and financial management on the chances of the reelection of the mayors.

Keywords: electoral behavior; retrospective voting; fiscal management; Brazil

Introdução

Vale a pena ser um bom prefeito? Como os eleitores avaliam os atuais ocupantes da prefeitura com base na gestão fiscal? O objetivo deste artigo é responder a essas questões, ou seja, analisar se os cidadãos premiam ou punem os políticos de acordo com o desempenho de seus governos e, por conseguinte, geram incentivos para decisões de políticas públicas voltadas à boa gestão.

A pesquisa coloca em discussão alguns pressupostos das principais escolas de explicação do voto: a psicossociológica e a econômica ou da escolha racional. Em termos gerais, na primeira prevalece, desde os anos 1960, a perspectiva de que os eleitores, em sua grande maioria, carecem de informação, conhecimento político e de um sistema de crenças estruturado, por isso, tomam decisões eleitorais incompetentes. Por outro lado, os adeptos da visão economicista ou da escolha racional reconhecem as limitações informacionais dos cidadãos, mas argumentam que o eleitor possui capacidade de reconhecer seus interesses e votar naqueles que melhor defendem seus objetivos e crenças.

Diante da realidade contemporânea das democracias ocidentais, caracterizada pelo decréscimo dos índices de identidade partidária no eleitorado e a desconfiança dos cidadãos em relação ao poder público (MOISÉS, 2013), torna-se relevante avançar na compreensão do relacionamento entre desempenho em termos de políticas públicas e seus efeitos no comportamento dos eleitores. O artigo desenvolve uma análise sobre competência do cidadão e *accountability* política mediante o exame do impacto do desempenho fiscal nos municípios brasileiros, caracterizado pelo Índice Firjan de Gestão Fiscal, sobre a probabilidade de reeleição das prefeituras em 2008. Para tanto, a pesquisa testa a hipótese de que o eleitor brasileiro premia políticos com bons desempenhos, reelegendo-os. Por conseguinte, são gerados subsídios para a discussão dos pressupostos de competência do eleitor e, sobretudo, do voto retrospectivo no Brasil.

Além desta Introdução, o artigo discorre objetivamente sobre as principais premissas das teorias de comportamento eleitoral supracitadas, de modo a contextualizar a hipótese da pesquisa. Em seguida, são apresentadas as variáveis que compõem o modelo explicativo da pesquisa com uma breve análise descritiva da reeleição e dos índices de gestão fiscal municipal. Por fim, os resultados do modelo estatístico e as considerações finais são debatidos.

Um esboço da teoria do comportamento eleitoral

Uma das principais correntes que interpretam o comportamento eleitoral é a psicossociológica, também denominada escola de Michigan. Ela surge como um contraponto à perspectiva sociológica, que defende a existência de vínculo entre a classe social e o voto no partido (LIPSET; ROKKAN, 1967). Os primeiros refutam a hipótese de ideologia como elemento decisivo na determinação do voto da maioria do eleitorado. Para os precursores da escola de Michigan, a identidade partidária seria decorrente do processo de socialização política dos indivíduos, compreendida como uma associação psicológica que as pessoas travam com um partido a partir de suas percepções, valores ou comportamentos (CAMPBELL et al., 1960). Essa identificação não é proveniente somente dos interesses

sociais, mas também de um sentimento afetivo que nem sempre é vinculado a conteúdos programáticos (CAMPBELL et al., 1960).

A ideologia em geral não seria um fator decisivo que determinaria o voto da maioria do eleitorado. A formação das opiniões advém das atitudes políticas, consolidadas através do processo de socialização, e não, necessariamente, definidas pelas origens sociais e econômicas ou mesmo pela classe social. De acordo com Converse (1964), uma parcela educada e reduzida da população atua dentro de um sistema de crenças do tipo ideológico, enquanto a massa possui ideias desestruturadas e ilógicas, como fica evidente no trecho de Figueiredo a seguir:

Converse (1964) constata que somente na porção altamente politizada da sociedade (cerca de 15% nos países desenvolvidos) os sistemas de crenças são suficientemente estruturados para sustentar previsões de longo prazo. Em outros níveis da sociedade, observa-se que os sistemas de crenças vão perdendo coerência e densidade de conteúdo político, identificando-se até mesmo sistemas verdadeiramente idiossincráticos (FIGUEIREDO, 1991, p. 24).

Os acadêmicos dessa linha argumentam que os eleitores, na sua maioria, são incompetentes, desinformados e com pouco conhecimento (CAMPBELL et al., 1960), por conseguinte, os cidadãos tomam decisões eleitorais míopes. Tal interpretação, construída, sobretudo, a partir de investigações nos Estados Unidos e predominante na literatura de comportamento eleitoral nas últimas cinco décadas, reforça a ideia de que os eleitores são insuficientemente engajados na política para terem condições de tomar decisões eleitorais que sejam fundamentadas na compreensão das políticas públicas (GOREN, 2013; BARTELS, 2008). Mais recentemente, a obra clássica *The American voter* foi revisitada por Lewis-Beck et al. (2008). Dentre suas principais conclusões, reiteram a percepção de que os cidadãos continuam altamente descomprometidos com posicionamentos políticos sólidos, embora identifiquem mais vinculações dos eleitores com partidos e ideologia do que na obra de 1960.

Fundamentada nesse debate, parte significativa dos pesquisadores passou a se preocupar com a questão do grau de conhecimento político dos cidadãos. Se, por um lado, saber de política pode ser um fator de poder (DELLI CARPINI; KEETER, 1996), por outro, a desinformação pode distorcer as preferências coletivas (KUKLINSKI et al., 2000) e, conseqüentemente, gerar decisões eleitorais irracionais (BARTELS, 2008; CAPLAN, 2007).

Contrariando os componentes psicossociológicos das motivações individuais dos eleitores, a escola da escolha racional ou economicista introduz uma leitura mais objetiva do comportamento do eleitor. De acordo com Anthony Downs (1957), o cidadão, dentro de uma racionalidade individual, comporta-se diante de uma urna como um consumidor no mercado, isto é, age racionalmente sob a lógica de custo-benefício. A ideologia serve assim como uma linguagem sintética que reduz os custos de informação do eleitor.

A ênfase na racionalidade pressupõe o caráter instrumental do voto – capacidade do eleitor em reconhecer seus interesses e votar naqueles que melhor convergem com seus objetivos e crenças. O eleitor se importa com a capacidade da política em gerar os benefícios esperados; em caso de bons resultados na economia, aumentam-se as chances da situação, enquanto as chances da oposição

tendem a se elevar na medida em que o governo não apresenta bons desempenhos no campo econômico. Em suma, prevalece uma tendência a votar com base nos efeitos da economia no bolso dos cidadãos.

Dentro dessa lógica, a perspectiva de *accountability* eleitoral defende que a democracia, supostamente, tende a produzir governos controlados e responsivos à população, cujos partidos políticos atuam como atores centrais, dentro de processo eleitoral livre, justo e frequente. As eleições, assim, possuem como função central propiciar aos cidadãos um momento para realizarem a avaliação dos governantes (POWELL, 2000; MANIN; PRZEWORSKI; STOKES, 1999). O processo eleitoral é o principal mecanismo da *accountability*, utilizado pelos eleitores não apenas para punir os atuais ocupantes dos cargos, visão padrão do voto retrospectivo (FIORINA, 1981; KEY JR., 1966), mas também para escolher os melhores governantes, sob a ótica do voto prospectivo (FEREJOHN, 1999; MARAVALL, 2009). Tais interpretações ficam claras nas palavras de Fearon (1999, p. 82):

Existem dois principais mecanismos no qual as eleições podem trazer as políticas públicas que os eleitores desejam – punição e seleção. Políticos eleitos podem ser motivados a escolher políticas que a população deseja, seja porque isso os ajudará a serem reeleitos (punição) ou porque o eleitorado é capaz de selecionar “tipos bons” que são competentes, íntegros e compartilham as metas do eleitorado, independente dos incentivos da reeleição.

No caso específico do voto retrospectivo, foco da presente pesquisa, vale ressaltar que um dos trabalhos mais influentes, *Retrospective voting in American national elections*, de Morris Fiorina (1981), atribui importância eleitoral não apenas às oscilações econômicas, mas também aos resultados, em termos de política externa, leia-se guerras, e os impactos nas condições de vida da população. Mesmo desinformados, os cidadãos possuem um pouco de dados que possibilitam interpretar o desempenho do governo. Quanto menos eles sabem sobre os detalhes de políticas públicas vigentes, mais eles tendem a se basear no voto retrospectivo como atalho para tomar decisões eleitorais.

Mesmo decidindo de forma racional, o cidadão possui um rol de alternativas, condicionadas pelo contexto que o cerca, sobretudo pelo acesso à escolarização. Compreender o comportamento eleitoral não se restringe somente à análise da ação racional ou não racional do eleitor, mas também aos diferentes contextos socioeconômicos em que os indivíduos vivem. A racionalidade é restringida pelo contexto em que se encontram, especialmente, pelas informações que as elites políticas lhes fornecem. O reconhecimento dos baixos graus de informação e de estruturação ideológica não implica, necessariamente, sustentar a afirmação de que os setores populares da população tenham um comportamento político irracional. Mesmo se eleitores não são totalmente informados, podem se basear em atalhos de informação (*shortcuts*) como palpites ou opiniões alheias para tomar decisões eleitorais (LUPIA, 1994; POPKIN, 1991). Na mesma direção, a pesquisa recente de Paul Goren (2013) argumenta que quase todos os cidadãos norte-americanos, independentemente de seus níveis de sofisticação política, possuem alguma opinião sobre três temas centrais da agenda governamental: papel do governo, visões distintas de normas morais e papel do poder militar.

Ao desenvolver de forma sucinta o debate sobre o comportamento do eleitor, esta pesquisa procurou fundamentar teoricamente sua pergunta central: qual o efeito do desempenho governamental

sobre o comportamento dos eleitores? As análises empíricas seguintes almejam examinar se o eleitorado brasileiro se comporta de forma racional ao avaliar as práticas de gestão, nesse caso específico de política fiscal em nível municipal, e, logo, se isso gera incentivos eleitorais positivos para que o prefeito atue de forma mais responsável.

Eleitor brasileiro premia ou pune?

Modelo explicativo

No sentido de avançar na complexa tarefa de compreender o comportamento do eleitor brasileiro, a pesquisa passa a analisar se os cidadãos tendem a premiar ou a punir os políticos de acordo com os desempenhos de seus governos. Para tanto, a investigação foca nos efeitos dos resultados da gestão fiscal sobre as chances de reeleição do prefeito.

A reeleição para os cargos do Executivo, isto é, a possibilidade que têm o prefeito, o governador ou o presidente de renovar o seu mandato de forma consecutiva, é um fenômeno relativamente recente na democracia brasileira. Somente em 1997, com a Emenda Constitucional nº 16, a reeleição passou a vigorar, permitindo ao ocupante de cargo do Executivo concorrer mais uma vez.

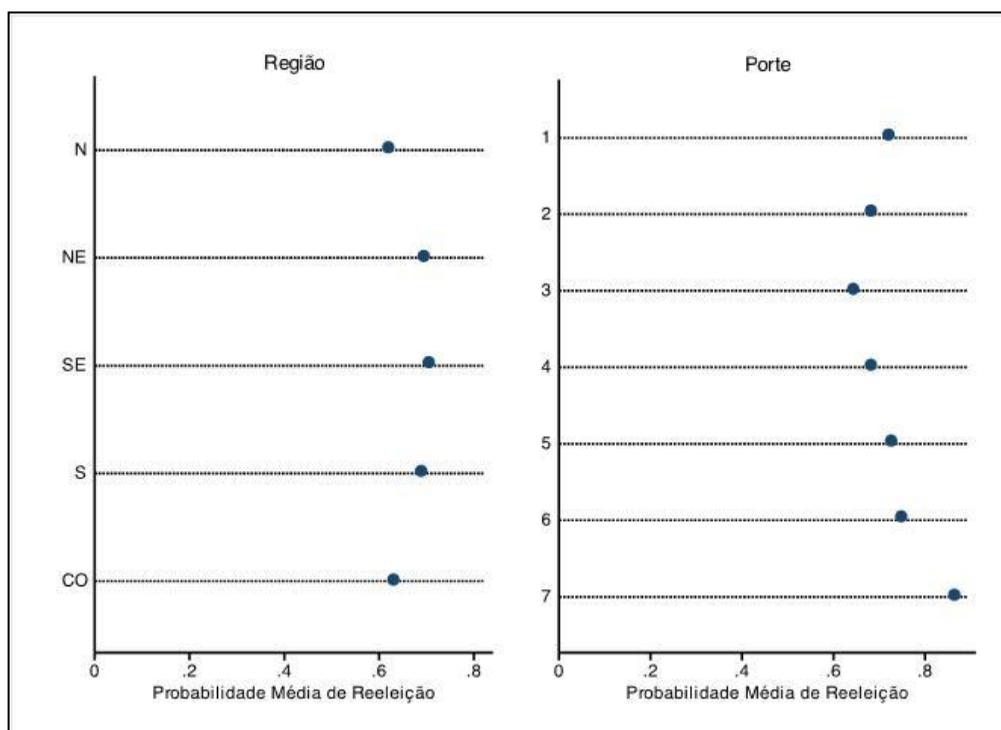
A partir desse cenário, o prefeito no fim do mandato possui algumas opções, tais como abandonar a carreira, candidatar-se a vereador, esperar o próximo pleito estadual/nacional ou candidatar-se à reeleição. De modo geral, essa última opção tem sido a mais utilizada pelos políticos municipais. Nas eleições de 2000, a primeira após a instituição da reeleição, 65% dos prefeitos optaram pela candidatura à reeleição. O mesmo ocorreu nas eleições de 2008, quando esse percentual girou em torno de 55% (aproximadamente 3 mil prefeituras), mesmo com uma parcela importante não podendo mais se candidatar, por já estar no segundo mandato.

Outra alternativa analítica comumente utilizada é examinar o comportamento do eleitor em relação ao partido político. Todavia, a notória fragilidade do sistema partidário brasileiro (MAINWARING, 1999) é reforçada também no caso das reeleições em nível municipal. A troca de partidos para concorrer ao segundo mandato de prefeito é bastante expressiva, aproximadamente 30%, e se manteve no mesmo patamar nas três primeiras eleições após o estabelecimento de reeleição (2000, 2004 e 2008). Um terço dos prefeitos que concorrem à reeleição troca de partido, porém, como a informação dessa mudança não pode ser verificada de forma sistemática e abrangente no pleito seguinte, não é possível avaliar a qual partido o prefeito esteve filiado na maior parte do mandato. Consequentemente, a alternativa de analisar o comportamento do eleitor em relação ao desempenho de um partido é comprometida.

A variável dependente desta pesquisa é a reeleição, 0 – atual prefeito perde a eleição, ou 1 – atual prefeito vence o pleito. A probabilidade média de reeleição nas eleições de 2008 foi relativamente alta, em torno de 0,69. Em outras palavras, de cada dez candidatos à reeleição, sete foram bem-sucedidos. Entretanto, essa performance não foi uniforme quando analisamos os resultados segregando

os municípios por região e porte populacional¹. A Figura 1 retrata essa diversidade com destaque para a menor média nas regiões de menor densidade demográfica, Norte e Centro-Oeste. Quanto ao porte, os prefeitos de municípios maiores tiveram em média um desempenho melhor no pleito, em especial, no último grupo de grandes cidades (acima de 500 mil habitantes).

Figura 1
Probabilidade média de reeleição, por região e porte populacional



Fonte: Elaboração própria com base em dados do TSE.

Para explicar os determinantes da reeleição nos municípios brasileiros, as principais variáveis independentes envolvem aspectos da gestão fiscal. Cabe ressaltar a importância desse campo de política pública em nível local no Brasil, principalmente devido ao amplo processo de descentralização fiscal pós-Constituição de 1988, no qual os municípios passaram a desempenhar papel de destaque, com aumento sensível das suas responsabilidades, tanto no âmbito das receitas quanto no das despesas (AFONSO; ARAÚJO, 2000; SOUZA, 2004). As prefeituras ampliaram seu poder político e tributário com competência legal para arrecadar uma série de impostos e taxas específicas que são suscetíveis à deliberação do Legislativo local.

O olhar para essa esfera de atuação dos governos municipais possibilita analisar se os

¹ A classificação de porte populacional é a mesma utilizada pelo IBGE, caracterizada por sete portes: 1) até 5.000 habitantes; 2) de 5.001 até 10.000; 3) de 10.001 até 20.000 habitantes; 4) de 20.001 até 50.000; 5) de 50.001 até 100.000 habitantes; 6) 100.001 até 500.000; 7) acima de 500.000 habitantes.

cidadãos premiam ou punem políticos/partidos de acordo com o desempenho de seu governo e, por conseguinte, geram incentivos positivos para decisões de políticas públicas voltadas para a boa gestão.

Assim, a principal hipótese a ser testada é: *o eleitor brasileiro premia políticos com bons desempenhos, reelegendo-os*. No caso desta pesquisa, os prefeitos com melhor desempenho na gestão fiscal tendem a ser reeleitos.

Para testar a hipótese, a pesquisa utiliza o Índice Firjan de Gestão Fiscal (IFGF²), bem como os indicadores que o compõem. Esse índice mede de forma abrangente a disciplina e a qualidade da gestão orçamentária e financeira dos municípios brasileiros a partir de cinco medidas:

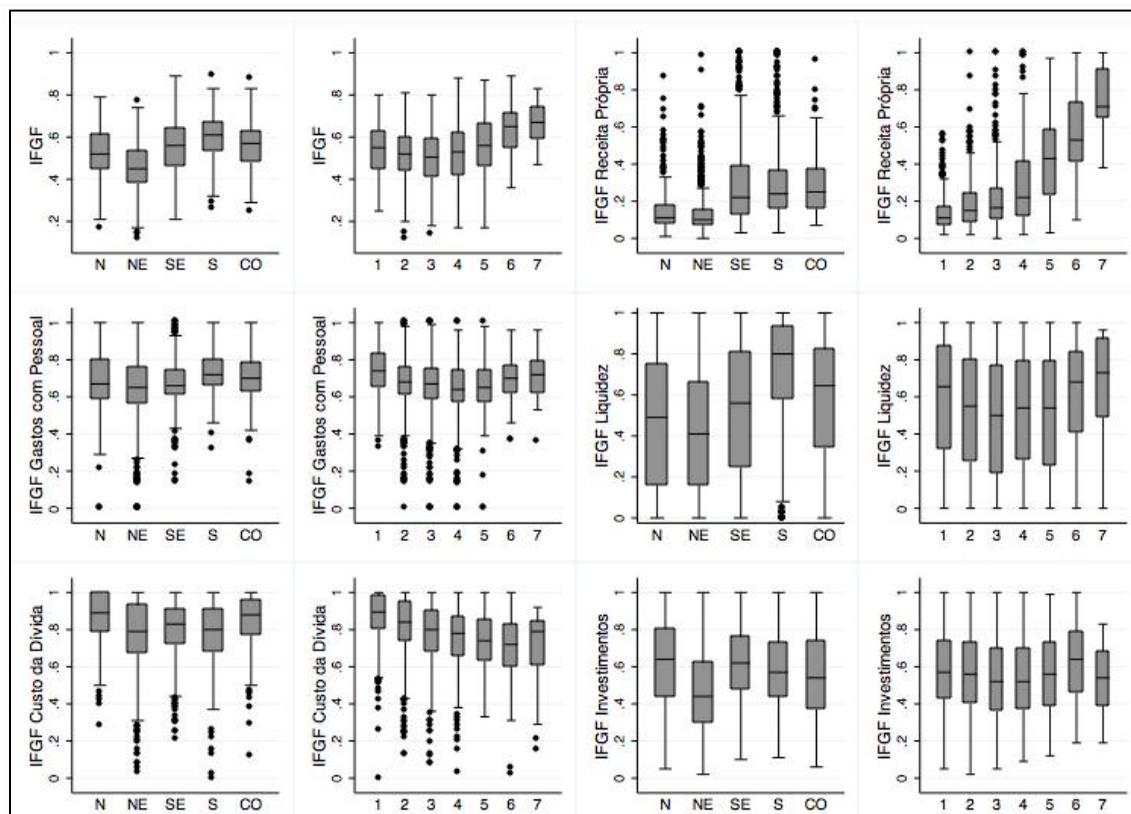
- i. *Receita própria*: é medida pela razão da receita própria sobre a receita corrente líquida e visa avaliar o grau de autonomia da prefeitura em relação às transferências intergovernamentais.
- ii. *Gastos com pessoal*: corresponde ao percentual das despesas com pagamento de pessoal em relação à receita corrente líquida e objetiva mensurar o grau de comprometimento das receitas com esse elemento de despesas, em face das limitações da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).
- iii. *Investimentos*: reflete a relação entre a parcela de investimentos das prefeituras e a receita corrente líquida e visa avaliar o grau de comprometimento do governo local com esse tipo de elemento de despesa.
- iv. *Liquidez*: consiste na razão entre os restos a pagar e os ativos financeiros disponíveis pela prefeitura para o exercício seguinte. Em síntese, busca verificar quão responsável e crível é a gestão financeira do município.
- v. *Custo da dívida*: corresponde à relação entre os gastos com amortizações e juros e a receita líquida real. Logo, possibilita verificar o peso dos encargos da dívida no orçamento municipal.

Na composição do Índice Firjan de Gestão Fiscal (IFGF³), as primeiras quatro medidas possuem peso 22,5% e a última 10,0% no resultado final. Assim como as medidas supracitadas, o IFGF também varia entre 0 e 1, quanto mais próximo de 1, melhor a gestão fiscal do município. Para fins deste artigo, utilizam-se as médias dos índices de 2006 e 2008. A Figura 2 retrata o quão díspares são os desempenhos dos governos municipais no exercício das atividades relativas ao gerenciamento orçamentário e financeiro. Em síntese, as distribuições dos índices – agregadas por região e porte populacional – expõem padrões distintos de desempenhos das prefeituras e reforçam a relevância de mensurar seus impactos sobre a reeleição dos prefeitos brasileiros.

² O Anexo deste artigo detalha as fórmulas de cálculo de cada um dos índices. Para aprofundamento dessa metodologia, ver Firjan (2012).

³ A base de dados primária para a elaboração do índice advém do Relatório Finbra da Secretaria do Tesouro Nacional, que reporta as informações contábeis anualmente apresentadas pelas prefeituras em atendimento à Lei 4.320, de 17 de março de 1964, e do artigo 51 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Figura 2
Distribuição dos índices IFGF por região e porte populacional, 2006-2008



Fonte: Elaboração própria com base em dados do Firjan.

É importante frisar que a política fiscal é uma dimensão central que retrata a forma como as políticas são conduzidas e seus subsequentes efeitos no dia a dia da população, como bem pondera Peters (1991, p. 3): “embora possa parecer muito técnico e difícil de entender, a política fiscal em várias maneiras é apenas um tipo de política pública”. Como exemplo, se, por um lado, a arrecadação de impostos gera mais receitas para o governo, por outro, afeta negativamente o bolso do cidadão.

O modelo multivariado incorpora ainda outros fatores, especialmente, da dimensão política, como também controles de caráter socioeconômico e demográfico numa base de dados de aproximadamente 3 mil municipalidades. Como foi possível perceber na Figura 2, a dinâmica fiscal também varia de acordo com o porte populacional. Por exemplo, na receita própria é nítida a relação positiva do índice com o incremento da população, o que pode ser explicado pelo maior dinamismo econômico das cidades médias e grandes. De modo a capturar essas nuances, além do modelo com a totalidade dos prefeitos que tentaram reeleição, também são analisados, de forma secundária, os efeitos da gestão fiscal em três grupos de municípios: a) até 20.000 habitantes (portes de 1 a 3); b) até 100.000 habitantes (portes 4 e 5); c) acima de 100.001 habitantes (portes 6 e 7).

Na esfera política, a primeira variável para explicar a reeleição é a força eleitoral do prefeito, calculada pela margem de vitória em relação ao segundo colocado na eleição anterior, quando foi eleito, e visa mensurar os efeitos de uma suposta base prévia do candidato. A variável é um *proxy* do eleitorado fiel ao candidato dentro da suposição de que existem eleitores fiéis, independentemente do desempenho do prefeito e que constituem um estoque no momento de partida da campanha (PELTZMAN, 1990).

A segunda variável política é a *competição eleitoral*⁴ no município, medida pelo histórico do Número Efetivo de Partidos (NEP) nas disputas para o cargo majoritário – média dos pleitos de 1996 a 2004. A expectativa da pesquisa é de que, quanto maior a competição na eleição municipal, menor a probabilidade de reeleição.

De modo a testar a influência do alinhamento partidário com outras esferas de governo sobre as chances de reeleição, o modelo incorpora duas variáveis *dummies*: *partido do governador* e *coalizão do presidente*⁵. Devido à relevância desses cargos na condução de importantes políticas públicas, como políticas macroeconômicas e grandes obras, espera-se que a proximidade com o partido do governador e do presidente aumente a probabilidade de reeleição do prefeito.

Logicamente, os fatores estruturais também podem impactar as chances de reeleição e, por conseguinte, o comportamento dos eleitores. Nesse sentido, são controlados os efeitos de *anos de estudo da população*, *taxa de urbanização*, *log da população*, bem como a *renda per capita municipal*. Esses dados são oriundos do IBGE e se referem ao ano de 2008, com exceção da variável educacional, cuja fonte é o Censo Demográfico de 2000, também do IBGE.

Resultados

Por se tratar de um modelo explicativo que possui uma variável dependente binária, a reeleição dos prefeitos (varia de 0 a 1), a pesquisa utiliza um dos modelos mais aplicados nesses casos, o modelo de regressão múltipla *logit* (WOOLDRIDGE, 2006). O número de observações, no modelo com todos os municípios, é bastante expressivo, com um pouco mais de 2.900 prefeituras. Naturalmente, com a divisão em três grupos populacionais, o N se reduz na medida em que aumenta o tamanho das cidades.

Primeiro, foram rodados dois modelos para o conjunto total de municipalidades, um com o desempenho do prefeito, representado somente pelo índice Firjan de gestão fiscal composto, e, o segundo, com esse índice desagregado nos seus cinco componentes. As estimativas são bastante interessantes dentro da discussão deste artigo, como é possível observar no Quadro 1: à exceção dos

⁴ Existem diversas formas de calcular a competição eleitoral, mas o método mais utilizado é o Número Efetivo de Partidos (NEP), que ganhou uma versão mais sofisticada elaborada por Grigorii Golosov (2010):

$$N_p = \sum_{i=1}^x \frac{1}{1 + \left(\frac{s_i^2}{s_i}\right) - s_i}$$

(N_p : é o indicador de competição político-partidária por ano eleitoral; S_1 : é a maior componente, ou seja, a maior proporção na divisão de votos partidários; S_i : é a outra ou as outras componente(s) de proporção na divisão de votos partidários; x : é a menor componente, ou seja, a menor proporção na divisão de votos partidários).

⁵ São considerados partidos da coalizão do presidente aqueles que possuem ao menos uma pasta presidencial no ano de 2008.

índices de receita própria e custo da dívida, os índices de gestão fiscal obtidos pelos prefeitos que concorrem à reeleição são fatores com efeitos significativos, tanto estatisticamente quanto em termos substantivos, na probabilidade de sucesso nas eleições.

No caso específico da receita, o fato de a grande maioria das municipalidades brasileiras não possuir arrecadação própria, sobretudo as de menor porte populacional, como exposto na Figura 2, pode ser a justificativa para a inexistência de efeitos dessa dimensão da política fiscal.

Quadro 1
Determinantes da reeleição de prefeitos, 2008

	Modelo 1 (totalidade)	Modelo 2 (totalidade)	Modelo 3 (até 20 mil hab.)	Modelo 4 (até 100 mil hab.)	Modelo 5 (acima de 100 mil hab.)
IFGF	2,52*** (0,4)				
IFGF Receita própria		-0,47 (0,37)	-0,63 (0,52)	-0,26 (0,65)	-1,52 (1,46)
IFGF Gasto com pessoal		0,83*** (0,30)	0,93*** (0,36)	0,08 (0,57)	1,54 (1,93)
IFGF Investimentos		1,12*** (0,19)	0,97*** (0,23)	1,77*** (0,42)	1,05 (1,15)
IFGF Liquidez		0,39*** (0,13)	0,36*** (0,16)	0,6** (0,3)	-0,42 (0,85)
IFGF Custo da dívida		0,11 (0,26)	-0,1 (0,32)	0,22 (0,53)	-1,26 (1,33)
Competição eleitoral	0,11 (0,12)	0,14 (0,12)	0,02 (0,14)	0,3 (0,25)	0,28 (0,42)
Margem de vitória	1,60*** (0,30)	1,58*** (0,30)	1,3*** (0,33)	2,14*** (0,73)	7,13** (2,95)
Partido do governador	0,21* (0,11)	0,20* (0,11)	0,34*** (0,14)	0,03 (0,25)	-0,8 (0,51)
Coalizão do presidente	-0,00 (0,08)	-0,00 (0,08)	0,08 (0,10)	-0,20 (0,17)	-0,16 (0,47)
Anos de estudo	-0,12*** (0,04)	-0,05 (0,05)	-0,08 (0,06)	-0,22** (0,11)	0,42 (0,35)
Taxa de urbanização	0,33 (0,22)	0,42* (0,22)	0,41 (0,25)	0,93* (0,55)	-1,85 (2,9)
Renda municipal <i>per capita</i>	-0,00 (0,00)	-0,00 (0,00)	-0,00 (0,00)	0,00 (0,00)	-0,00 (0,02)
População	0,00 (0,04)	0,06 (0,05)	-0,17* (0,09)	0,4* (0,22)	0,25 (0,41)
Constante	-0,73* (0,40)	-1,63*** (0,60)	0,8 (1,0)	-5,15*** (2,33)	-3,55 (5,0)
Pseudo R ²	0,02	0,02	0,03	0,05	0,1
N	2916	2916	2040	729	147

Fonte: Elaboração própria.

Notas: Coeficientes estimados. Erros-padrão entre parênteses.

Significância estatística: * significa valor-P < 0,1; ** valor-P < 0,05; *** valor-P < 0,01.

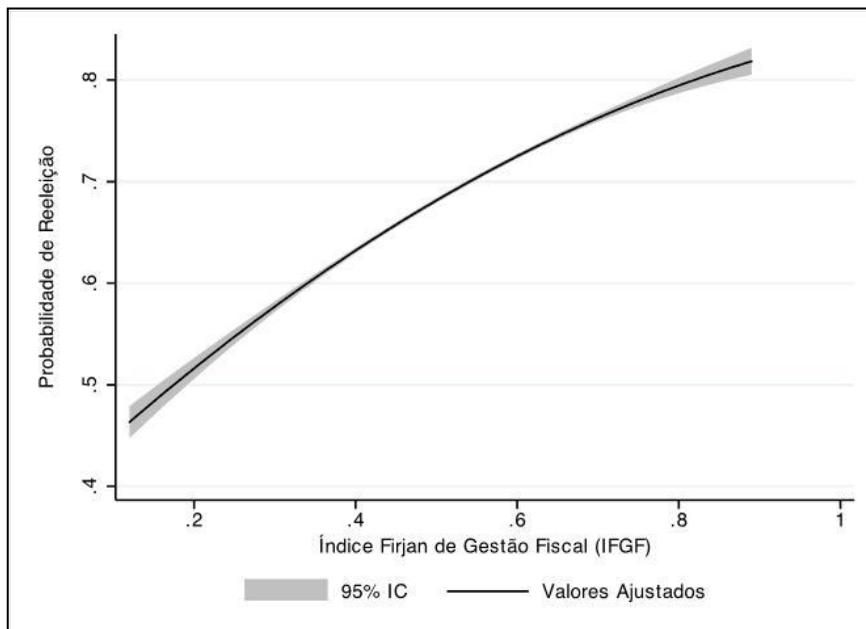
O modelo 2 desmembra o IFGF em seus cinco componentes. No gasto com pessoal, um bom índice no controle dessas despesas gera o aumento na probabilidade de reeleição. O coeficiente positivo estimado de 0,83 sugere que o comprometimento excessivo dos recursos financeiros no pagamento com os funcionários públicos, prática historicamente comum na administração pública brasileira, é penalizado pelos eleitores. Com efeito, o comportamento responsável do prefeito não é apenas formalmente induzido ao cumprimento das restrições impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal, mas também pelos incentivos oriundos das urnas.

No que tange aos investimentos, em nível municipal, tais despesas normalmente são destinadas à construção de hospitais e escolas, saneamento básico, pavimentação, dentre outras. Entretanto, as vinculações de despesas constitucionais e os limites da LRF acabam por tornar esse tipo de gasto em um dos que mais refletem a discricionariedade e a qualidade da gestão fiscal da prefeitura, haja vista que a parcela destinada a investimentos demanda do prefeito a capacidade de cumprir as regras supracitadas de maneira mais eficiente, de modo a gerar excedentes no orçamento para serem investidos. Nesse contexto, as evidências do modelo indicam que tal esforço do prefeito é recompensado no momento da avaliação eleitoral na medida em que o coeficiente estimado é de 1,12.

O IFGF Liquidez, que, sucintamente, reflete a capacidade e a subjacente responsabilidade do prefeito municipal em honrar seus compromissos financeiros no exercício vigente, também demonstrou ser um fator que influencia a probabilidade de reeleição do prefeito. O indicador de liquidez na análise descritiva (Figura 2) apresentou a maior variação entre os municípios. Contudo, seus efeitos estimados são os menores dentre as dimensões de gestão fiscal, com impacto significativo. Uma explicação pode ser o alto grau de especificidades dessa questão, bem como a dificuldade do cidadão em perceber os impactos no seu dia a dia.

O coeficiente estimado do índice composto (IFGF) – modelo 1 – é altamente significativo do ponto de vista estatístico, refletido no seu tênue intervalo de confiança. Em termos substantivos, a estimativa, também bastante expressiva como pode ser visualizada na Figura 3, retrata a relação estimada entre a probabilidade de reeleição do prefeito e o índice da sua gestão fiscal, mantendo-se as demais variáveis explicativas do modelo fixas. O resultado indica que a variação do IFGF de 0 para 1 tende a refletir, em média, incremento de 25% nas chances de o prefeito se reeleger, *ceteris paribus*.

Figura 3
Relação entre probabilidade de reeleição e gestão fiscal, 2008



Fonte: Elaboração própria.

Em síntese, as evidências empíricas de ambos os modelos indicam que o desempenho fiscal dos prefeitos importa nas tentativas de reeleição. Portanto, é possível confirmar a hipótese de que *o eleitor brasileiro premia políticos com bons desempenhos, reelegendo-os*, quando se analisam os efeitos da administração orçamentário-financeira. Da mesma forma, os resultados sugerem que o cidadão vota de forma competente e, conseqüentemente, oferece incentivos positivos para que os políticos tomem decisões em termos de políticas públicas voltadas para a boa gestão.

Quanto à esfera política, as variáveis mostram efeitos bastante semelhantes em ambos os modelos. A competição eleitoral na municipalidade não apresentou efeitos significativos, ou seja, a probabilidade de reeleição do prefeito independe do grau de acirramento da disputa nas eleições anteriores. Do mesmo modo, o fato de ser alinhado à coalizão do presidente da República não aumenta as suas chances de reeleger-se.

Por outro lado, a margem do prefeito na eleição anterior, que pode ser considerada como um *proxy* do seu “patrimônio político”, é um fator que possui um impacto estatisticamente significativo na reeleição. Em termos substantivos, cada 10% de diferença em relação ao segundo colocado no último pleito refletem em incremento de 1,6% nas chances do prefeito. O alinhamento com o governador também influencia positivamente na possibilidade de manutenção do cargo de prefeito. Mesmo que o efeito estimado não seja tão expressivo, o resultado confirma o senso comum de que ser do partido do governador é um aspecto importante não apenas para facilitar a administração da prefeitura como também para conseguir outro mandato.

Em relação aos fatores estruturais, a população e a renda do município não apresentaram efeitos significativos. No modelo 1, o coeficiente estimado de anos de estudo sugere que, quanto mais educada é a população, menores são as chances de o prefeito se reeleger. Enquanto, no segundo modelo, a urbanização se apresenta como um aspecto estatisticamente significativo. Não obstante, de modo geral, os modelos demonstram que, ao menos do ponto de vista de efeitos diretos, os fatores estruturais pouco importaram na probabilidade de os prefeitos se reelegerem em 2008.

Quanto aos demais modelos que focam em três grupos de municípios, os resultados confirmam a expectativa de que os efeitos da gestão fiscal sobre a probabilidade de reeleição variam de acordo com o porte populacional. Se, por um lado, nas cidades médias e grandes (modelo 5), o desempenho fiscal dos prefeitos não demonstrou ter impacto estatisticamente significativo, nos outros dois grupos (modelos 3 e 4) o impacto é relevante. Nesses últimos, embora não apresentado no Quadro 1, as estimativas da regressão com o índice IFGF composto apresentaram coeficientes positivos e significativos de 2,3 e 3,5 para o conjunto de municípios com até 20 mil e entre 20 mil e 100 mil habitantes, respectivamente.

Os coeficientes significativos do modelo com a totalidade (modelo 2) praticamente se repetem nos municípios de pequeno porte, que, em termos objetivos, representam mais de dois terços do total. No modelo 4, embora o efeito significativo do gasto com pessoal não seja observado, os impactos das variáveis de investimentos e liquidez são ainda mais intensos.

Por fim, na esfera política, é perceptível que a margem de vitória mantém uma influência substantiva sobre a reeleição, aumentando o impacto na medida em que se eleva o porte populacional em análise. Em contrapartida, o alinhamento com o governador é significativo apenas no primeiro grupo.

Considerações Finais

O artigo almejou contribuir para o importante desafio de compreender o relacionamento entre o desempenho dos governos e o comportamento eleitoral. O elo entre políticas públicas e voto não é nada trivial, uma vez que envolve um denso debate teórico e também um conjunto de limitações de caráter metodológico. Diante desse cenário, o artigo testou premissas basilares dessa discussão como a competência do eleitor e a existência de componentes do voto retrospectivo na política brasileira.

Para tanto, optou-se pelo uso de medidas que refletem o desempenho no tocante ao gerenciamento orçamentário e financeiro dos prefeitos. Os índices Firjan de Gestão Fiscal sintetizam de forma abrangente e sofisticada dimensões centrais do funcionamento da política fiscal em nível municipal. As medidas também englobam um número expressivo e representativo de prefeituras brasileiras, o que possibilita elevar os graus de liberdade do modelo estatístico e, sobretudo, amplia a capacidade de validade externa ou de generalização das inferências.

Os resultados dos modelos contribuem para enriquecer o debate teórico sobre políticas públicas e comportamento eleitoral, na medida em que as estimativas corroboram para a confirmação da hipótese de que o eleitor brasileiro premia os políticos com bons desempenhos, reelegendo-os, quando se analisam os efeitos da administração orçamentária e financeira.

Algumas implicações de caráter substantivo podem ser analisadas a partir desses resultados. A primeira é que, ao menos nesse caso, eleições municipais de 2008, o cidadão brasileiro valorizou a boa gestão, o que coloca em xeque o pressuposto central da corrente psicossociológica de que o eleitorado vota de forma míope. Não obstante, é importante reconhecer que tal premissa é predominantemente fundamentada em análises do comportamento eleitoral a partir de uma perspectiva individual, diferentemente deste artigo, que tem como foco o comportamento agregado do voto. As evidências também sugerem que o voto retrospectivo se confirma, em convergência com os preceitos da perspectiva de *accountability* eleitoral. Com efeito, a mensagem das urnas gera incentivos positivos para que os políticos tomem decisões voltadas para o bom desempenho das contas públicas e, por conseguinte, das políticas públicas.

A análise a partir de grupos de municípios demonstrou ainda que os impactos da gestão fiscal e de fatores de natureza política variam de acordo com o porte populacional das cidades. Todavia, os resultados, de modo geral, não contrariam a hipótese da pesquisa, haja vista que nas abordagens da grande maioria das prefeituras o efeito do desempenho orçamentário e financeiro se mostrou significativo sobre as chances de reeleição do governante.

É importante também ressaltar algumas limitações de caráter analítico e metodológico que essa investigação enfrenta. Primeiro, afirmar que o eleitor premia aqueles que apresentaram uma boa gestão fiscal não, necessariamente, pressupõe que todos os cidadãos conheçam o índice utilizado ou tenham completa informação acerca das finanças públicas municipais. Entretanto, embora não conhecessem o índice ou não monitorassem sistematicamente a gestão da prefeitura, os resultados empíricos sugerem que, de alguma forma, o eleitor deveria avaliar bem o ocupante do cargo, seja pelo efeito direto do gerenciamento orçamentário e financeiro, seja pelos seus reflexos indiretos sobre as condições de vida da população. Isso de certa forma refletiu na relação positiva com as chances de reeleição do prefeito. A constatação não implica que o eleitor brasileiro seja bem informado ou tenha conhecimento sólido de políticas públicas. Da mesma forma, não é possível saber sobre como os eleitores entendem a responsabilização das atribuições de cada nível de governo, o que, em certa medida, é negligenciado pela perspectiva do voto retrospectivo (RUDOLPH, 2003; STEIN, 1990). Não obstante, tais questões não impedem que se constate a valorização dos políticos que realizaram de forma bem-sucedida suas atribuições, como claramente identificado na discussão dos resultados neste artigo.

As descobertas desta pesquisa devem ser interpretadas como preliminares, por analisar o impacto de uma dimensão da administração municipal, que, mesmo altamente relevante, não engloba todas as atribuições dos prefeitos. Porém, o resultado dessa investigação abre um fértil e promissor caminho para avançarmos nas análises da relação entre desempenho governamental e eleições, incorporando outras dimensões de políticas públicas, esferas de governo e processos eleitorais.

Referências Bibliográficas

AFONSO, R.; ARAÚJO, E. A capacidade de gastos dos municípios brasileiros: arrecadação própria e receita disponível. In: NEVES, G., et al. (orgs.). *Os municípios e as eleições de 2000*. São Paulo: Konrad Adenauer Stiftung, p. 35-56, 2000.

CAVALCANTE, P. Vale a pena ser um bom prefeito? Comportamento eleitoral...

ANSOLABEHERE, S.; GERBER, A.; SNYDER, J. "Equal votes, equal money: court-ordered redistricting and public expenditures in the American states". *American Political Science Review*, nº 96, p. 767-77, 2002.

BARTELS, L. M. "The irrational electorate". *Wilson Quarterly*, nº 32, p. 44-50, 2008.

CAMPBELL, A., et al. *The American voter*. New York: Wiley, 1960.

CAPLAN, B. *The myth of the rational voter: why democracies choose bad policies*. Princeton: Princeton University Press, 2007.

CASTRO, M. "Determinantes do comportamento eleitoral: a centralidade da sofisticação política". Tese de Doutorado em Ciência Política. IUPERJ, Rio de Janeiro, 1994.

CONVERSE, P. E. The nature of belief systems in mass publics. In: APTER, D. E. *Ideology and discontent*. New York: Free Press, p. 206-61, 1964.

DELLI CARPINI, M.; KEETER, S. *What Americans know about politics and why it matters*. New Haven, CT: Yale University Press, 1996.

DOWNES, A. *An economic theory of democracy*. New York: Harper, 1957.

FEARON, J. D. Electoral accountability and the control of politicians: selecting types *versus* sanctioning poor performance. In: PRZEWORSKI, A.; STOKES, S. C.; MANIN, B. (eds.). *Democracy, accountability and representation*. Cambridge: Cambridge University Press, p. 55-97, 1999.

FEREJOHN, J. Accountability and authority. In: PRZEWORSKI, A.; STOKES, S.; MANIN, B. (eds.). *Democracy, accountability, and representation*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

FIGUEIREDO, M. *A decisão do voto: democracia e racionalidade*. São Paulo: Editora Sumaré/Anpocs, 1991.

FIORINA, M. *Retrospective voting in American national elections*. New Haven, CT: Yale University Press, 1981.

FIRJAN. *Anexo metodológico*. Disponível em <http://www.firjan.org.br/IFGF/download/anexo_metodologico_IFGF.pdf>, 2012. Acesso em: 8 ago. 2013.

GOMEZ, B.; WILSON, J. "Cognitive heterogeneity and economic voting: a comparative analysis of four democratic electorates". *American Journal of Political Science*, nº 50, p. 127-45, 2006.

GOLOSOV, G. "The effective number of parties: a new approach". *Party Politics*, vol. 16, nº 2, p. 171-192, 2010.

GOREN, P. *On voter competence*. Cambridge: Oxford University, 2013.

GUJARATI, D. *Basic econometrics*. New York: McGraw Hill, 2003.

HEALY, A.; MALHOTRA, N. "Myopic voters and natural disaster policy". *American Political Science Review*, vol. 103, nº 3, p. 387-406, 2009.

KEY JR., V. O. *The responsible electorate: rationality in presidential voting, 1936-1960*. Cambridge, Mass.: The Belknap Press of Harvard University Press, 1966.

KUKLINSKI, J. H., et al. "Misinformation and the currency of democratic citizenship". *Journal of Politics*, nº 62, p. 790-816, 2000.

LEWIS-BECK, M., et al. *The American voter revisited*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2008.

LIPSET, S. M.; ROKKAN, S. *Party systems and voter alignments: cross-national perspectives*. Free Press, 1967.

LUPIA, A. "Shortcuts *versus* encyclopedias: information and voting behavior in California insurance reform elections". *American Political Science Review*, nº 88, p. 63-76, 1994.

LUPIA, A.; MCCUBBINS, M. *The democratic dilemma: can citizens learn what they need to know?*. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

MAINWARING, S. *Rethinking party systems in the third wave of democratization: the case of Brazil*. Stanford: Stanford University Press, 1999.

MANIN, B.; PRZEWORSKI, A.; STOKES, S. Introduction. In: PRZEWORSKI, A.; STOKES, S.; MANIN, B. (eds.). *Democracy, accountability, and representation*. Cambridge/New York: Cambridge University Press, 1999.

MARAVALL, J. M. Accountability and manipulation. In: PRZEWORSKI, A.; STOKES, S.; MANIN, B. (eds.). *Democracy, accountability, and representation*. Cambridge/New York: Cambridge University Press, p. 154-196, 1999.

_____. Accountability and the survival of governments. In: STOKES, S.; BOIX, C. (eds.). *The Oxford handbook of comparative politics*. Oxford University, 2009.

MOISÉS, J. A. (org.). *Democracia e confiança: por que os cidadãos desconfiam das instituições públicas?*. São Paulo: Edusp, 2013.

PELTZMAN, S. "How efficient is the voting market?". *Journal of Law and Economics*, vol. 33, nº 1, p. 27-64, 1990.

PETERS, G. *The politics of taxation: a comparative perspective*. Cambridge: Blackwell, 1991.

POPKIN, S. I. *The reasoning voter*. Chicago: The University of Chicago Press, 1991.

POWELL, G. *Elections as instruments of democracy: majoritarian and proportional visions*. New Haven/Londres: Yale University Press, 2000.

RUDOLPH, T. J. "Who's responsible for the economy? The formation and consequences of responsibility attributions". *American Journal of Political Science*, vol. 47, p. 698-713, 2003.

SNIDERMAN, P. M.; BRODY, R. A.; TETLOCK, P. *Reasoning and choice: explorations in political psychology*. Cambridge: Cambridge University Press, 1991.

SOUZA, C. "Governos locais e gestão de políticas sociais universais". *São Paulo em Perspectiva*. São Paulo, vol. 18, nº 2, p. 27-41, 2004.

STEIN, R. M. "Economic voting for governor and U.S.senator: the electoral consequences of federalism". *Journal of Politics*, vol. 52, p. 29-53, 1990.

WOOLDRIDGE, J. M. *Introdução à econometria: uma abordagem moderna*. 2ª ed. São Paulo: Thompson, 2006.

Anexo

Fórmulas de cálculo dos índices Firjan de gestão fiscal

1. Receita própria

$$\text{IFGF Receita Própria} = \frac{\text{Receita Própria}}{\text{Receita Corrente Líquida (RCL)}}$$

$$\text{Caso 1: } \frac{\text{Receita Própria}}{\text{RCL}} > 50\% \rightarrow \text{IFGF Receita Própria} = 1$$

$$\text{Caso 2: } \frac{\text{Receita Própria}}{\text{RCL}} = 0 \rightarrow \text{IFGF Receita Própria} = 0$$

$$\text{Caso 3: } \frac{\text{Receita Própria}}{\text{RCL}} < 50\% \rightarrow \text{IFGF Receita Própria} = 2 \times \frac{\text{Receita Própria}}{\text{RCL}}$$

2. Gasto com pessoal

$$\text{IFGF Pessoal} = 1 - \left(\frac{\text{Pessoal}}{\text{Receita Corrente Líquida (RCL)}} \right)$$

Caso 1: $\frac{\text{Pessoal}}{\text{RCL}} < 30\% \rightarrow \text{IFGF Pessoal} = 1$

Caso 2: $\frac{\text{Pessoal}}{\text{RCL}} > 60\% \rightarrow \text{IFGF Pessoal} = 0$

Caso 3: $30\% < \frac{\text{Pessoal}}{\text{RCL}} < 60\% \rightarrow \text{IFGF Pessoal} = 1 + 60\% - 2x \frac{\text{Pessoal}}{\text{RCL}}$

3. Investimentos

$$\text{IFGF Investimentos} = \frac{\text{Investimentos (I)}}{\text{Receita Corrente Líquida (RCL)}}$$

Caso 1: $\frac{I}{\text{RCL}} > 20\% \rightarrow \text{IFGF Investimentos} = 1$

Caso 2: $\frac{I}{\text{RCL}} > 0\% \rightarrow \text{IFGF Investimentos} = 0$

Caso 3: $0 < \frac{I}{\text{RCL}} > 20\% \rightarrow \text{IFGF Investimentos} = \frac{I}{\text{RCL}} \times 5$

4. Liquidez

$$\text{IFGF Liquidez} = \frac{\text{Restos a Pagar (RAP)}}{\text{Ativo Financeiro (AF)}}$$

Caso 1: $\frac{\text{RAP}}{\text{AF}} > 1 \rightarrow \text{IFGF Liquidez} = 0$

Caso 2: $\frac{\text{RAP}}{\text{AF}} > 0\% \rightarrow \text{IFGF Liquidez} = 1$

Caso 3: $0 < \frac{\text{RAP}}{\text{AF}} < 1 \rightarrow \text{IFGF Liquidez} = 1 - \left(\frac{\text{RAP}}{\text{AF}} \right)$

5. Custo da dívida

$$\text{IFGF Custo da Dívida} = \frac{\text{Juros} + \text{Amortizações}}{\text{Receita Líquida Real (RLR)}}$$

Caso 1: $\frac{\text{Juros} + \text{Amort}}{\text{RLR}} = 0 \rightarrow \text{IFGF Custo da Dívida} = 1$

Caso 2: $\frac{\text{Juros} + \text{Amort}}{\text{RLR}} > 13\% \rightarrow \text{IFGF Custo da Dívida} = 0$

Caso 3: $0 < \frac{\text{Juros} + \text{Amort}}{\text{RLR}} < 13\% \rightarrow \text{IFGF Custo da Dívida} = 1 - 7,7 \times \frac{\text{Juros} + \text{Amort}}{\text{RLR}}$

Pedro Cavalcante - cavalcante.pedro@gmail.com

Submetido à publicação em janeiro de 2014.

Versão final aprovada em maio de 2014.