

Municípios são todos iguais? Decisões sobre gasto, orçamento e políticas públicas em governos locais

DOI 10.1590/1678-987321297701

André Marengo^I  e Lidia Ten Cate^{II} ^IPrograma de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS, Brasil.^{II}Núcleo de Pesquisa e Documentação da Política, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS, Brasil.

Palavras-chave: Governos municipais; federalismo; orçamento; políticas públicas; dependência de trajetória.

RESUMO **Introdução:** Interpretação dominante em estudos sobre relações intergovernamentais no Brasil enfatiza uma reduzida autonomia efetiva dos municípios para tomar decisões sobre gasto e execução orçamentária. Este trabalho pretende demonstrar a existência de variações nas preferências orçamentárias encontradas entre os 5,5 mil governos municipais, bem como testar diferentes proposições explicativas para dar conta das variações observadas entre municípios. **Materiais e métodos:** A fim de testar esta proposição utilizaram-se bases como do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Secretaria do Tesouro Nacional e informações eleitorais do Tribunal Superior Eleitoral. O recorte temporal foi de um ciclo governamental completo (2013-2016). A execução orçamentária foi utilizada como *proxy* de preferências governamentais locais sobre gasto público, considerando funções de alocação condicionada (educação, saúde), e discricionária (segurança, assistência social, cultura, urbanismo, saneamento e transporte). Foram consideradas medidas de variância, bem como a distribuição dos municípios por quartis. Posteriormente, para testar diferentes explicações para a discrepância encontrada, foram mobilizadas variáveis políticas, administrativas e demográficas. **Resultados:** O principal achado diz respeito a uma forte variação no gasto orçamentário entre municípios brasileiros, especialmente em funções reguladas (saúde e educação) e urbanismo, medida seja pelo desvio padrão, como por intervalos interquartílicos. Paralelo, variáveis demográficas, políticas e de capacidade estatal mostraram baixo poder explicativo para dar conta destas variações. Na sequência, foram testadas variáveis associadas a gastos orçamentários anteriores, buscando identificar padrão de dependência de trajetória nas decisões orçamentárias. Os resultados mostraram que o poder explicativo deste modelo foi elevado indicando que a trajetória prévia do gasto exerce forte influência nas escolhas orçamentárias. **Discussão:** O trabalho joga luz à uma temática até então “dada por vencida”, contrariando interpretação de que os municípios possuíam reduzida autonomia para decisões orçamentárias, e oferece pistas para explicar as variações encontradas.

Recebido em 25 de Maio de 2020. Aprovado em 9 de Fevereiro de 2021. Aceito em 16 de Fevereiro de 2021.

I. Introdução

A interpretação predominante nos estudos sobre federalismo e relações intergovernamentais no Brasil tem priorizado uma dimensão vertical, sublinhando assimetrias entre os governos federal, estaduais e municipais. Utilizando dados agregados para dimensionar gastos entre governos municipais, a conclusão é de que estes dispõem de reduzida autonomia decisória sobre gastos orçamentários. Adotando um recorte horizontal, este trabalho pretende demonstrar a existência de variações nas preferências orçamentárias encontradas entre os 5,5 mil governos municipais.

O artigo está estruturado em cinco seções, além desta introdução. A segunda seção revisa regulações e condicionalidades fixadas a partir da Constituição Federal de 1988 que definem as responsabilidades municipais. Na sequência, a terceira seção promove uma revisão da literatura sobre federalismo e relações intergovernamentais no Brasil. Buscou-se mostrar interpretações que enfatizam descompasso entre descentralização administrativa e reduzida autonomia decisória sobre orçamentos por gestores municipais, concluindo com uma delimitação das contribuições deste trabalho. A quarta seção apresenta os procedimentos e métodos empregados. Utilizou-se dados de execução orçamentária dos municípios brasileiros como *proxy* de preferências governamentais sobre gasto públicos em um ciclo governamental completo (2013-2016). Em seguida,

analisamos as destinações de recursos para diferentes funções orçamentárias, com o emprego de estatística descritiva e inferencial. O trabalho testa diferentes variáveis explicativas para as diferenças encontradas: capacidade estatal, ideologia e fatores demográficos. A seção V, dedicada a analisar os resultados, destaca que o principal achado diz respeito a uma forte variação no gasto orçamentário entre municípios brasileiros, especialmente em funções reguladas (saúde e educação) além de urbanismo, medida seja pelo desvio padrão, como por intervalos interquartílicos. Os resultados mostram que a trajetória prévia do gasto exerce forte influência nas escolhas orçamentárias. Por último, na seção IV, em considerações finais, analisou-se as implicações dos achados para a agenda de pesquisas e contribuições teóricas e analíticas.

II. Municípios e a federação

A Constituição Federal de 1988 ampliou prerrogativas dos governos municipais, permitindo-lhes legislar sobre problemas locais. São competências do governo local, tomar decisões sobre criação de impostos e tributos municipais e a aplicação de receitas fiscais, promover o ordenamento territorial através do planejamento e controle do uso e ocupação do solo urbano. Além destes, o de realizar a concessão de serviços públicos, em especial aqueles relativos ao transporte público, assumir a responsabilidade sobre educação infantil e fundamental, serviços de saúde e atenção básica à população e proteção do patrimônio histórico e cultural local (Constituição Federal, art. 30º). O Plano Diretor aprovado pela Câmara Municipal, compreendido como instrumento básico de planejamento urbano municipal é obrigatório para todas as cidades com população acima de 20 mil habitantes (Constituição Federal, art. 182, §1º), bem como regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, áreas de interesse turístico, com atividades com impacto ambiental, sujeitas a deslizamentos, inundações ou processos geológicos ou hidrológicos ou nas quais o poder público pretenda regular a propriedade do solo urbano (Estatuto das Cidades, cf. Brasil, 2001, art. 41º). Governos municipais podem realizar concursos, contratar servidores, fixar planos de carreiras e a política salarial de seus funcionários. O número de servidores ocupados na administração direta e indireta dos municípios brasileiros passou de 4,8 milhões em 2005 para 6,6 milhões em 2018, significando que proporção equivalente a 8,2% da população economicamente ativa estava ocupada nas administrações públicas municipais (Lopes & Guedes, 2018; IBGE, 2015).

A partir de 1988 houve incremento na descentralização política com transferência de receitas, responsabilidades e autoridade administrativa, fiscal e política para governos subnacionais, associada à maior disponibilidade de recursos financeiros gerada pelo aumento em receitas próprias e de transferências fiscais intergovernamentais. Desde 2003, as transferências voluntárias para municípios ultrapassaram a cota destinada aos estados, revelando oportunidades crescentes para a obtenção de receita por meio de convênios e programas conjuntos com a União. Ao mesmo tempo, a municipalização de serviços conferiu-lhes maior responsabilidade na promoção do desenvolvimento econômico local e de bens públicos. (Enap, 2018; De Cesare, 2016; Marengo, Stroschoen & Joner, 2017).

A Federação brasileira pode ser caracterizada por uma combinação de descentralização política e administrativa e centralização de recursos fiscais e amplas prerrogativas legislativas conferidas à União (Arretche, 2013). Em termos da competência em sua geração, tributos federais arrecadam 21,4% do Produto Interno Bruto (PIB), acima da receita produzida por taxação estadual (8,9%) e municipal (2,4%) (Receita Federal do Brasil, 2016). O Governo Federal é responsável por 53% da receita pública, restando 25% para estados e 20%

para municípios. Contudo, é importante chamar a atenção para sua evolução, considerando os diferentes entes federativos: a receita centralizada da União alcançou seu ponto máximo nos anos 80, recuando após a nova carta constitucional; estados permaneceram com receita fiscal estável; enquanto os municípios conheceram incremento significativo em sua receita fiscal nos últimos 30 anos.

O sistema orçamentário brasileiro, regido pela CF/88 e outras legislações complementares como a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, Cf. Brasil, 2000), institui normas para os três entes federados, estabelecendo assim a estrutura para a execução orçamentária dos municípios. O orçamento tem sua organização padronizada nos instrumentos que contam com o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual. O conteúdo também é padronizado na sua execução, com uma classificação funcional dotada de vinte e oito funções orçamentárias e suas respectivas sub funções, que organizam a execução dos orçamentos de todos os entes.

Dentre as funções orçamentárias, duas delas além de regulações na Constituição apresentam leis próprias de limites mínimos orçamentários: saúde e educação. Na saúde o limite orçamentário mínimo para os municípios é de 15% do orçamento, e legislações específicas do SUS (Lei 8.080/1990 e Decreto 7.508/2011, cf. Brasil, 2011) especificam o que pode ser considerado como gasto em saúde. Na educação o limite mínimo é de 25% do orçamento e a legislação de diretrizes básicas dessa função estabelece os condicionantes de sua aplicação (Lei 12.796/2013, cf. Brasil, 2013).

Outro tópico do orçamento municipal que recebe restrições na regulação federal do orçamento é o gasto com pessoal que, de acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal, não pode ultrapassar 60% da receita corrente líquida total. Caso a despesa total com pessoal ultrapasse 95% desse limite, há proibição de qualquer movimentação de pessoal que implique aumento de despesa.

A lei regulamenta o limite de endividamento dos entes da federação, no entanto, os limites estabelecidos por essa legislação não estipulam valores mínimos de gasto como os citados anteriormente. Dessa forma não podem ser analisados como limites que diminuam a discricionariedade municipal na execução de seu orçamento.

Para além dos pontos com regulações, as demais funções orçamentárias estão dentro do que se aproxima de 60% do orçamento que não está exposto à execução obrigatória. Essa parcela inclui a execução total de funções com alto grau de relevância na implementação de políticas públicas, como Segurança Pública, Assistência Social, Cultura, Urbanismo, Saneamento e Transporte. Sendo assim há um campo de análise aberto nessa parcela orçamentária, na qual as decisões em última análise são dos gestores municipais, ainda que as políticas possuam diretrizes nacionais ou estaduais.

III. Contribuições deste trabalho

Interpretações sobre relações intergovernamentais e implementação de políticas públicas a partir da Constituição de 1988 dividiram-se em torno das ênfases atribuídas às tendências de descentralização (Stepan, 1999; Stepan, 2004; Samuels & Abrucio, 2000; Samuels, 2003; Falleti, 2005; Falleti, 2010), centralização (Arretche, 2009; Arretche, 2013; Almeida, 2005; Melo, 2005) ou coordenação federativa (Abrucio & Sano, 2011; Abrucio, Franzese & Sano, 2013; Franzese, 2010; Dieguez, 2011; Fernandes & Araújo, 2015; Klínk, 2010).

Da geração dos *intérpretes do Brasil*, como Uricoechea, Queiroz ou Nunes Leal, até os debates atuais sobre as relações intergovernamentais pós-Constitui-

ção de 1988, o tratamento analítico e a ênfase no diagnóstico sobre os municípios adotou uma perspectiva **vertical**, enfatizando a configuração assimétrica nas interações entre União/estados/municípios, com base na desigual alocação de prerrogativas políticas e recursos fiscais e administrativos entre os três níveis e de poder.

O *mainstream* dos diagnósticos sobre relações intergovernamentais no Brasil pode ser localizado no destaque conferido à tensão entre a descentralização administrativa promovida pela CF-88 e a reduzida autonomia efetiva dos municípios para tomar decisões sobre gasto (Almeida, 2005; Arretche, 2010). Nesta direção, Arretche, Vasquez & Gomes (2012) identificaram obrigações constitucionais e legislação federal que regula as finanças subnacionais, como mecanismos que induzem e restringem os graus de autonomia para a escolha de preferências orçamentárias e a agenda de governos locais. A fixação de limites mínimos de gasto em educação (25%) e saúde (15%) sobre a receita fiscal, bem como determinação de alíquotas mínimas para o ISS terminariam por impor arranjos de coordenação federativa, subsumindo preferências locais sobre decisões fiscais e orçamentárias. Reforçando o argumento, Arretche (2013) sublinha ainda que a regulamentação de serviços de água, energia, telecomunicações, trânsito, transportes, educação, tributos sobre circulação de mercadorias são exclusivas da União, que compartilha com estados e municípios legislação sobre políticas de desenvolvimento urbano, habitação, saneamento, transportes urbanos.

Contudo, esta perspectiva analítica baseia-se exclusivamente em um recorte vertical das relações intergovernamentais entre União/estados/municípios, considerando informações agregadas do gasto dos 5,5 mil governos municipais como evidência de uma uniformidade e reduzida autonomia na alocação orçamentária local.

Adotando perspectiva analítica alternativa, este trabalho considera que as transferências de receitas, responsabilidades e autoridade política e administrativa para governos municipais, produziram resultados discrepantes no que diz respeito a (i) política fiscal e geração de receita própria, (ii) legislação regulatória sobre uso do espaço urbano, e (iii) oferta de bens e serviços públicos, (iv) decisões sobre gasto público e prioridades orçamentárias (Pereira, Nakabashi & Sachida, 2011; Marengo, Strohschoen & Joner, 2017). Para isto, baseia-se em premissa cara ao neoinstitucionalismo histórico, de que variáveis contextuais importam para considerar os efeitos de mecanismos institucionais, como destacam Falleti & Lynch: “*the same mechanism operating in different contexts may lead to different outcomes*” (Falleti & Lynch, 2009, p. 1151). Não distante pode ser encontrada, ainda, a noção de “*racionalidade contextual*”, empregada por Lima Jr (1983) para compreender variações subnacionais do sistema partidário nacional.

Este trabalho insere-se em uma geração de novas investigações sobre municípios e governos locais, que tem apresentados achados sobre variações em capacidades estatais nas administrações municipais (Grin & Abrucio, 2018; Grin & Abrucio, 2019; Marengo, 2017; Marengo, Stroeschoen & Joner, 2017; Cardoso & Marengo, 2020), no planejamento governamental (Lima *et al.*, 2020), qualidade de gestão e desempenho fiscal (Karruz & Moraes, 2020, Aranha, 2019), indicadores de desenvolvimento humano (Coelho, Guth & Loureiro, 2020), na implementação de programas federais (Grin, 2014, Batista, 2015), em transparência e corrupção (Batista, Rocha & Santos, 2020), no enfrentamento a pandemia (Batista, 2020; Grin, 2020).

Sem desprezar arranjos institucionais e recursos fiscais e administrativos que estruturam hierarquias e relações verticais entre governos federal, estaduais e municipais, este trabalho pretende adotar um desenho comparativo voltado

para o exame de assimetrias **horizontais** entre os municípios. Indo além de um tratamento baseado em valores médios agregados para todos os municípios, o trabalho analisa as variações no gasto público por rubricas orçamentárias entre os 5,5 mil municípios brasileiros, identificando a existência de diferenças significativas entre administrações municipais no que diz respeito à execução orçamentária e perfil de gasto público.

Em paralelo, o texto incorpora diferentes conjuntos de fatores explicativos encontrados na literatura sobre desempenho de governos municipais: (i) capacidade estatal (Grin & Abrucio 2018; Marengo 2017; Marengo, Strohschoen & Joner, 2017; Batista 2015) (ii) partido e ideologia dos governos municipais (Almeida & Carneiro, 2003; Avelar & Walter, 2008; Cavalcante, 2017; Rezen-de, Dalmácio & Sant’Anna, 2019); (iii) variáveis demográficas (Sepúlveda & Vasquez, 2009; Cruz, Macedo & Sauerbronn, 2013).

IV. Procedimentos e métodos

A fim de testar a proposição que orienta este trabalho, utilizaram-se bases de dados abertas com informações municipais, para fatores demográficos e informações sobre o corpo burocrático a partir da Pesquisa de Informações Básicas Municipais, do IBGE (Munic), dados de execução orçamentária do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI) e informações eleitorais do Tribunal Superior Eleitoral (TSE).

O período temporal analisado abrange os anos entre 2013 e 2016. Esta escolha foi feita para que se pudesse avaliar um ciclo governamental completo na gestão de municípios, permitindo avaliar variações e discrepâncias que ocorrem ao longo do desenvolvimento do mandato em relação à dinâmica orçamentária. No primeiro ano, a execução orçamentária é herdada da gestão anterior; no segundo, se executa o primeiro ano do PPA da própria gestão e ocorrem eleições federais e estaduais; no terceiro há execução sem eleições; e o quarto pode ser afetado pela dinâmica de competição eleitoral e busca pela reeleição.

A execução orçamentária foi utilizada como *proxy* de preferências governamentais locais sobre gasto público, considerando funções de alocação condicionada (educação, saúde), e discricionária (segurança, assistência social, cultura, urbanismo, saneamento e transporte). Os dados da Secretaria do Tesouro Nacional podem apresentar fragilidades, por isso foram examinados casos de erro de preenchimento. Nessa análise as informações aparentemente inconsistentes encontradas foram: gastos no ano de 2013 em saneamento no município de Luziânia (GO) equivalentes a 350% do total liquidado, valores negativos na rubrica de assistência social para Igreja Nova (AL) em 2016, gastos em saúde no ano de 2016 em Jussara (PR) correspondentes a 100% do total executado pelo município, e arrecadação própria de Joaquim Pires (PI) em 2016 igualmente equivalente a 100% da receita total do município. Não sendo possível revisar e corrigir estas informações, optou-se por classificá-las como “*missing*”. O número de casos é inferior ao total de municípios devido à indisponibilidade de informações das bases de dados utilizadas. O número final de municípios, que apresentaram informações mínimas para viabilidade da análise, foi de 4961.

A primeira etapa de análise avaliou a dispersão dos gastos funcionais, para isso foram consideradas medidas de variância, bem como a distribuição dos municípios por quartis. Nessa etapa, a apresentação dos resultados será feita de forma gráfica. Em seguida, para buscar explicações para as variações orçamentárias entre municípios, foram mobilizadas variáveis para construção de modelos de regressão linear multivariados (*Ordinary Least Squares*). Com essa

técnica serão consideradas as demais características que afetam a variável dependente, sendo assim possível estimar o efeito da variável independente sobre a execução orçamentária dos municípios. Em todos os modelos foram utilizadas como variável dependente as proporções de gastos de cada rubrica referentes ao ano de 2016.

No primeiro grupo de modelos de regressão linear foram testadas todas as funções como variáveis dependentes, aqui chamados de “Modelos Gerais”. Nessa fase, foram testados três grupos de variáveis (1) demografia, (2) eleitoral, (3) capacidade estatal. Considerando os achados dos modelos gerais foram realizados os “Modelos Complementares”, nesses seguiu-se utilizando a proporção de gasto em 2016 como variável dependente, mas foram testadas as funções educação e saúde. Foram avaliadas as influências de controle social, repasses de fundos nacionais e trajetória de gastos. As variáveis utilizadas em todos os modelos citados estão listadas no Quadro 1.

V. Resultados

O ponto de partida analítico do trabalho consiste na proposição de que, a despeito de constrangimentos constituídos por regulações federais, fatores contextuais terminam por provocar variações nas decisões de governos municipais sobre gasto orçamentário. Para verificar isto, na sequência, são apresentadas informações sobre execução orçamentária municipal, conforme as oito funções analisadas.

Considerando os limites mínimos fixados constitucionalmente para gastos com educação em 25%, deve-se esperar uma uniformidade na execução orçamentária pelos 5,5 mil municípios brasileiros, em torno a estes valores? Margens de discricionariedade dos governos locais para a implementação de preferências de gasto público apresentam realmente reduzida elasticidade? A Figura 1 apresenta um diagrama de *boxplot* com as variações nas proporções dos valores liquidados em educação em cada um dos quatro anos entre 2013/16.

Os valores medianos encontrados para os quatro anos situam-se em torno a 29%, indicando que mais da metade dos governos municipais gastam proporções superiores ao mínimo constitucionalmente fixado. Desprezando *outliers* e considerando o limite inferior do primeiro quartil para o ano de 2016, pode-se encontrar o município de Mirador (MA) com apenas 4,4% executados em educação naquele ano. No extremo oposto, no limite superior do quarto quartil, o município de Lago dos Rodrigues, também no Maranhão, gastou 55,5% do total dos valores liquidados nesta rubrica. O desvio-padrão relativo à variância nos gastos liquidados em educação oscilou entre 9,0 e 9,8 durante o período examinado. Paralelo, chama a atenção que não são observadas discrepâncias significativas ao longo do ciclo governamental, sugerindo que início ou fim de governo ou a realização de eleições parecem não afetar o padrão de gastos locais.

Estes resultados seriam uma peculiaridade própria de gastos orçamentários em educação? Para considerar esta possibilidade, deve-se examinar o comportamento de decisões locais sobre gasto nas demais rubricas. Assim como educação, saúde possui limites mínimos de execução, fixados constitucionalmente, neste caso, em 15%. Reduzida margem de decisão de governos municipais implicaria encontrar-se valores próximos desta escala, no conjunto das administrações locais brasileiras. A Figura 2 reproduz novo *boxplot*, agora relativo aos valores liquidados em saúde, proporcionalmente ao total orçamentário municipal.

Os valores medianos para os quatro anos situam-se sempre na casa dos 23% ou 8 pontos percentuais acima do mínimo constitucional, enquanto o desvio-

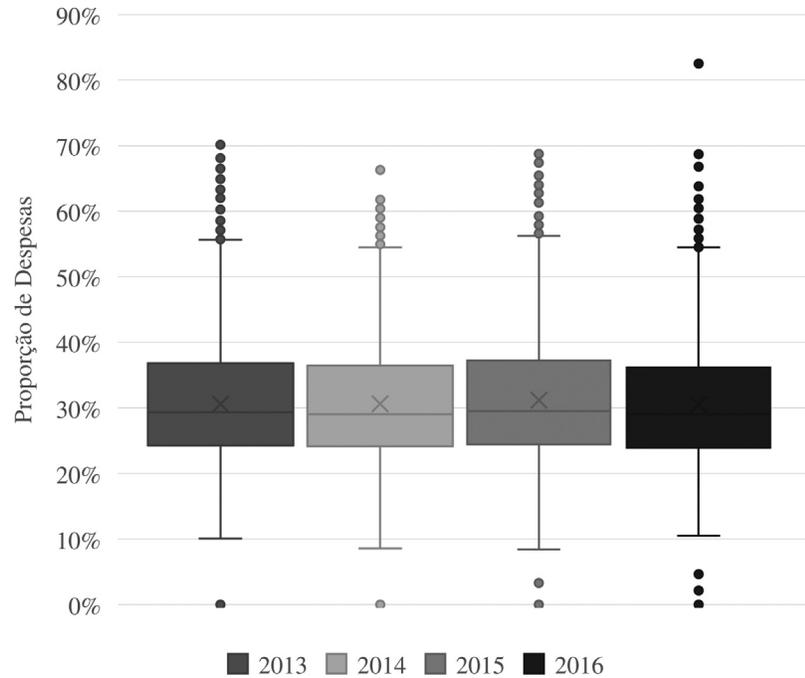
Quadro 1 - Variáveis Utilizadas nos modelos de Regressão Linear

Desenho	Modelo	Indicador	Período	Identificação dos resultados (Apêndice 2)	
Variável Dependente	Orçamento Municipal	Despesas funcionais liquidadas no município (saúde, educação, assistência social, cultura, urbanismo, saneamento, transporte)	2016		
Variáveis Explicativas (Modelos Gerais)	Demográfico	Receita total no município	2013-2016		
		Índice de Desenvolvimento Humano	2010	Tabela 1A	
		GINI	2010		
	Eleitoral	População		2010	
			Partido de Esquerda Eleito em 2012	2012	Tabela 2A
		Alinhamento Partidário com Governo Estadual	2014		
		Alinhamento Partidário com Governo Federal	2014		
		Eleito em 2012 com % de votos acima de 50	2012		
		Continuidade partidária de 2008 para 2012	2012		
		Capacidade Estatal	Idade do Município em 2016	2016	Tabela 3A
Variáveis Explicativas (Modelos Complementares)	Capacidade Estatal	Proporção da Arrecadação Própria na Receita Total	2016		
		Proporção de Transferências Federais na Receita Total	2016		
		Proporção da Administração Direta com nível superior	2014		
		Existência de Conselhos Municipais de Saúde e Educação até 2016	2016	Tabela 4A	
	Idade dos Conselhos Municipais de Saúde e Educação		2016		
	Influência e Repasses Federais	Transferências para o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB)	2016	Tabela 5A	
	Dependência de Trajetória	Despesas funcionais liquidadas no município (saúde e educação)	2008 e 2012	Tabela 6A e Tabela 7A	

Fonte: Elaboração dos autores.

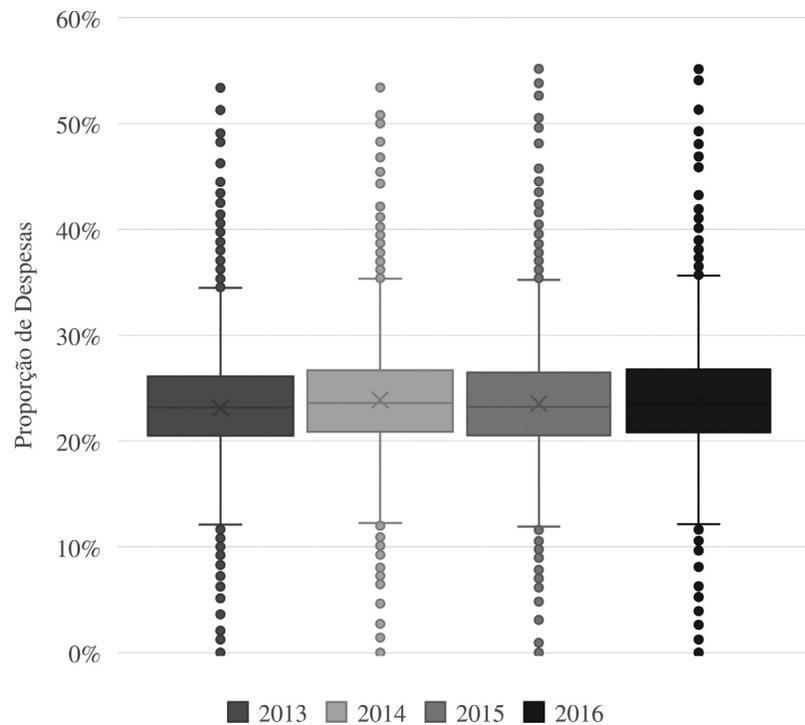
padrão oscila entre 5,0 e 5,8 no intervalo temporal. Considerando o ano de 2016, Traipu (AL) situa-se no limite inferior do primeiro quartil, com 11,1% de seu orçamento executado em saúde, enquanto Cruzeiro do Sul (RS) alcançou proporção equivalente a 35,9% de valores liquidados nesta função. Pode-se verificar, também, *outliers*, acima e abaixo dos bigodes superior e inferior. Mais

Figura 1 - Gastos municipais em educação, proporção em relação ao total liquidado (2013-2016)



Fonte: Siconfi, Atlas da Política Municipal (UFRGS), elaboração dos autores.

Figura 2 - Gastos municipais em saúde, proporção em relação ao total liquidado (2013-2016)



Fonte: Siconfi, Atlas da Política Municipal (UFRGS), elaboração dos autores.

uma vez, o ciclo de governo parece não afetar o padrão de gastos nos municípios, com reduzida variação nas escalas observadas.

No Apêndice 1 estão as figuras que apresentam a variação na proporção de gastos municipais em, respectivamente, assistência social, saneamento, segurança, urbanismo, transportes e cultura, rubricas de alocação discricionária, sem condicionamentos constitucionais.

A proporção de valores executados em assistência social pelos municípios permaneceu estável entre 2013 e 2016, com mediana fixada em 3,6% e desvio padrão entre 1,0 e 1,7. O quartil superior de municípios com maiores valores executados apresenta variação entre 4,7% e 8%, nestes 3 anos, com *outliers* com valores acima do bigode superior, a exemplo do município de Jardim, com uma proporção de 18,9% de seu orçamento no ano de 2014.

A rubrica saneamento registra valores medianos entre 1% e 1,2% nos quatro anos, com desvio padrão de 3,9 em 2013 e 2,2 nos seguintes. Por outro lado, o limite superior do quarto quartil alcança marca de 3,6% em 2016 e pode-se encontrar *outliers* como Itambaracá (PR), com 25,2% de gasto em saneamento em 2013, ou 24% no município de Virgínia, em 2015.

Segurança pública constitui uma responsabilidade de governos estaduais ou federal. Talvez por isto, os valores medianos que representam a proporção de valores liquidados nos municípios situe-se no período em 0,2%, com desvio padrão próximo a 0,6. Da mesma forma, os valores do bigode superior estão muito próximos da mediana, com uma distribuição achatada entre o primeiro e o quarto quartis. Novamente, não deve passar despercebido a discrepância representada por *outliers*, podendo-se destacar o município de Ananã (AM), com 12,3% de seu orçamento executado na área de segurança.

Urbanismo representa investimentos em áreas como Infra-estrutura Urbana, Serviços Urbanos e Transportes Coletivos Urbanos. Os valores medianos para esta rubrica oscilaram entre 6,7% (2014) e 7,3% (2016), com desvio-padrão de 4,5 a 4,8. Enquanto o bigode inferior apresentou valores próximos a 0 (zero), o limite superior do quarto quartil alcançou a marca de 10,6% em 2016. Neste ano, o município de Ilha Comprida (SP) apresentou investimentos nesta área equivalentes a 38,7% de seu orçamento municipal.

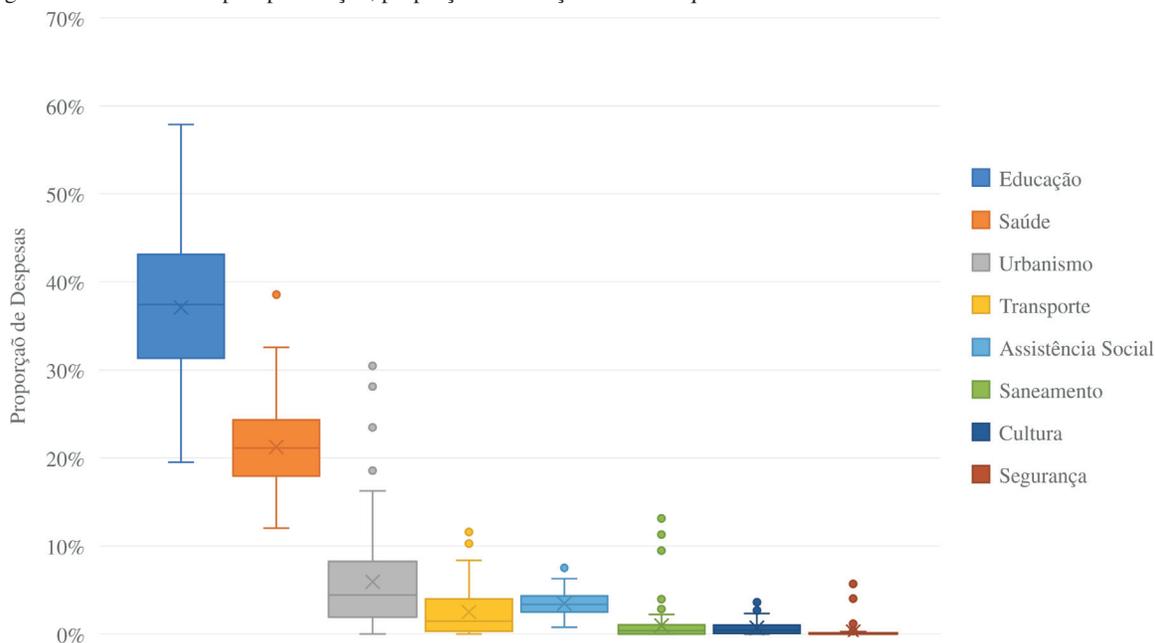
Transporte representou valores medianos entre 1% e 1,3% no intervalo examinado, com desvio-padrão entre 3,7 e 4,0. Municípios localizados no quartil superior alcançaram gastos de até 10% nesta rubrica, sendo possível localizar *outliers* com valores de 32,4% (Nicolau Vergueiro/RS, 2013), 38,3% (Varjão/GO, 2014) e 37,1% (Botoverá/SC, 2015).

Gastos em cultura obtiveram seus valores mais elevados no ano de 2014, com mediana equivalente a 0,75 do total liquidado com desvio-padrão de 1,0. Entre os 25% municípios com maiores gastos em cultura, o teto registrado neste ano foi de 3,6%, sendo possível encontrar *outliers*, como Anicuns (GO), onde esta rubrica representou 21,8% do orçamento executado em 2014.

A esta altura, dúvida que poderia restar seria a de se as variações encontradas, especialmente em funções alocativas reguladas (educação e saúde) não poderiam ser resultado do tratamento anualizado dos dados. Ou seja, um município poderia sobre ou sub alocar recursos nestas funções em um ano determinado em decorrência de investimentos específicos, convergindo para os valores constitucionalmente fixados de 25% e 15% ao considerar-se o ciclo governamental completo. Para verificar esta possibilidade, os dados foram agregados considerando-se o conjunto do período 2013-2016. A distribuição das proporções observadas em cada uma das funções alocativas pode ser examinada na Figura 3.

Considerando o ciclo governamental completo, os valores medianos relativos a gastos em educação (29,3%) e saúde (23,2%) indicam que mais da

Figura 3 - Gastos municipais por função, proporção em relação ao total liquidado 2013-2016



Fonte: Siconfi, Atlas da Política Municipal (UFRGS), elaboração dos autores.

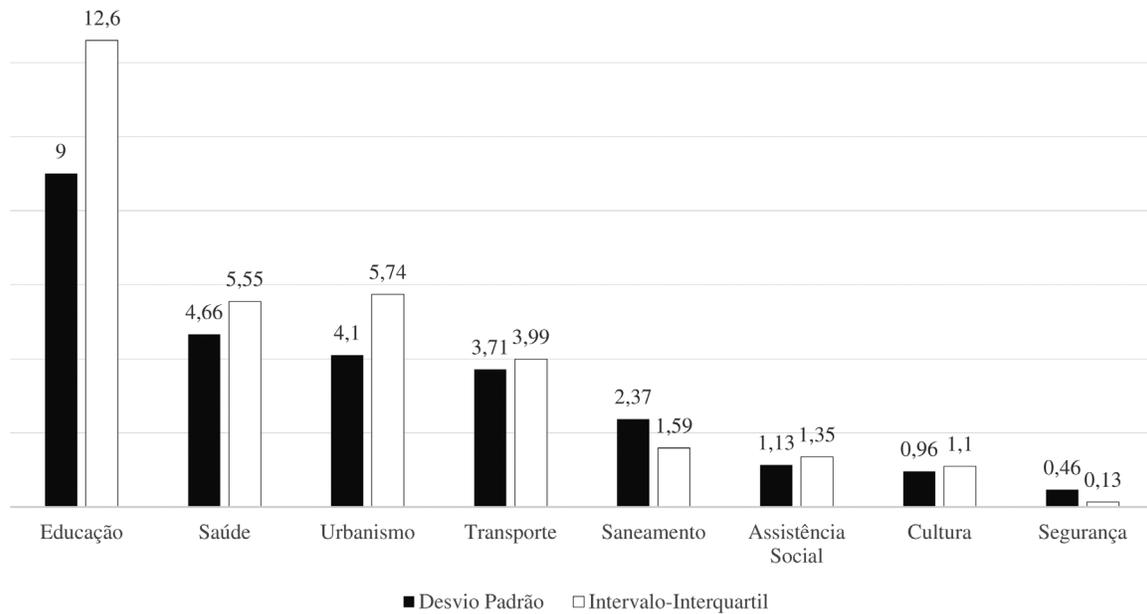
metade dos municípios executa valores orçamentários nestas funções significativamente acima dos limites fixados constitucionalmente. Ao mesmo tempo, confirma-se a discrepância nas decisões orçamentárias entre municípios, em funções reguladas ou discricionárias.

Como pode ser medida de forma mais adequada a dispersão observada, de forma a permitir sua comparação entre as funções alocativas analisadas? Por medidas que ponderem valores médios como desvio padrão, ou que independam das unidades de observação, como o coeficiente de variação? Medidas adimensionais que consideram apenas a dispersão relativa, tenderiam a apresentar coeficientes mais elevados ao observar-se a discrepância em gastos, por exemplo, em segurança pública entre o município A (1%) e B(2%), do que aqueles em educação (respectivamente 20% vs. 30%). O problema é que ao considerar-se margens de decisão sobre gastos orçamentários não faz sentido desprezar as magnitudes expressas nas médias observadas. Por esta razão, optou-se por utilizar medidas de dispersão sensíveis às magnitudes dos valores observados, como o desvio padrão e o intervalo interquartil (Iq), gerado pela diferença entre os valores inferiores de Q3 e superiores de Q1.

Desta forma, o desvio padrão e o intervalo interquartil referentes à dispersão de gastos por funções alocativas municipais no período 2013-2016, apresenta o seguinte resultado, representado na Figura 4.

Adotando-se este procedimento, pode-se ordenar as rubricas por ordem decrescente de dispersão: educação, saúde ou urbanismo, transporte, saneamento, assistência social, cultura e segurança. Funções reguladas com limites constitucionais fixados apresentam margens de variação nas decisões sobre gastos municipais em patamares equivalentes ou superiores a rubricas tipicamente locais, como urbanismo e transportes e significativamente acima das discrepâncias observadas para as demais despesas. Considerando apenas as funções não reguladas, urbanismo foi aquela com maior variação; segurança, a menor. Este comportamento pode ser explicado pela divisão de competências do sistema federativo brasileiro. A Constituição Federal de 1988, em seus artigos 182 e 183, explicita a competência municipal para o desenvolvimento de

Figura 4 - Medidas de Dispersão de Gastos Municipais, 2013-2016



Fonte: Siconfi, Atlas da Política Municipal (UFRGS), elaboração dos autores.

políticas urbanas, tendo reforçado prerrogativas de governos municipais para a implementação de decisões descentralizadas e locais neste âmbito. Já no tocante à segurança, o texto constitucional reserva pouco espaço para responsabilidades municipais, ficando os estados encarregados dos maiores gastos (Peres *et al.*, 2014).

Os resultados da estatística descritiva desenvolvida acima permitem validar a hipótese de dispersão nas decisões sobre gastos orçamentários executados por governos municipais brasileiros. Na sequência, o trabalho procura explorar possíveis relações causais e explicações para a dispersão observada no comportamento orçamentário: variáveis demográficas como o tamanho do município, desigualdade ou desenvolvimento humano, fatores decorrentes da competição eleitoral e partidária local ou capacidade fiscal e administrativa dos governos municipais.

Em geral, os modelos apresentaram baixo poder explicativo para os gastos, mas alguns casos chamam atenção (ver Apêndice 2). A educação, corroborando com as análises descritivas que mostraram alta variação em seus gastos, obteve no modelo demográfico o poder explicativo mais alto achado dentre todos os modelos e funções ($R^2_{adj} = 0,382$). O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) apresentou uma relação robusta e negativa com gastos municipais em educação ($-0,716$, $sig=.01$) e positiva e mais moderada com o coeficiente Gini ($0,206$, $sig=.01$). Ou seja, gastos em educação por governos municipais parecem corresponder a uma alocação redistributiva, sendo maior em contextos com desenvolvimento humano mais baixo e desigualdade mais alta.

Para a saúde o efeito do IDH foi positivo, havendo uma tendência de alocar uma maior proporção de gastos em contextos com desenvolvimento humano mais elevado, mas o poder explicativo para essa regressão linear foi de $0,033$. Nas demais funções, o modelo demográfico apesar de apresentar significância estatística nas variáveis obteve coeficientes de regressão e R^2 muito baixos.

Já no modelo eleitoral os destaques são menos relevantes, uma vez que nenhuma das variáveis elencadas foi significativa para todas as funções. Os

poderes explicativos foram mais baixos que o do modelo anterior e o mais alto deles correspondeu a função de transporte ($R^2 = 0,0240$). Nesta função todas as variáveis foram significativas estatisticamente (partido de esquerda e alinhamento estadual com relação negativa e as demais positivas) mas com coeficientes de regressão baixos.

No modelo de capacidade estatal, a variável de transferências governamentais foi significativa para todas as funções, apresentando sinal negativo para educação, saneamento e transporte. O poder explicativo mais alto foi encontrado na função segurança ($R^2 = 0,1698$). Nessa e nas funções educação e assistência social todas as variáveis foram significativas, sendo que em educação chama atenção que todas obtiveram sinal negativo.

Além dos modelos expostos foram realizados testes complementares, empregando variáveis anteriormente não inclusas, pois não eram aplicáveis a todas as funções (ver Apêndice 2).

A primeira análise é de correlação entre as transferências realizadas aos fundos municipais de Assistência Social e os seus respectivos valores executados para os quatro anos, a fim de buscar explicação para a variação (negativa) do início para o fim do ciclo governamental. O que se observou foi um aumento da correlação ao longo dos anos: 0.7728271 (2013), 0.8408534 (2014), 0.8908678 (2015) e 0.8903041 (2016). Esse índice de uma maior dependência da função de transferências federais pode ser relacionado com a discricionariedade de empregar menos recursos na função por parte dos municípios.

Mais análises foram realizadas com as funções reguladas. Os primeiros modelos foram realizados com Educação e Saúde gerando dois novos modelos para cada função: (1) incluindo no modelo demográfico a existência de seus respectivos conselhos municipais e (2) incluindo a idade do conselho no ano de 2014.

Na saúde, o modelo que teve a inclusão da idade do Conselho Municipal de saúde apresentou significância estatística nessa variável e elevação em 0,01 pontos no poder explicativo em comparação com mesmo modelo sem a inclusão da variável. Já para a educação a significância se deu com a variável de existência do conselho, mas sem aumento do poder explicativo anterior.

Em seguida, para a educação, função que apresentou em média maior sensibilidade aos modelos expostos, realizou-se um modelo com intuito de captar as influências de outros entes e verificar se a discricionariedade se dá de fato pelo poder municipal ou por influência externa. Neste modelo foram inclusas as variáveis já expostas anteriormente: proporção de transferências da união, alinhamento partidário federal e estadual. Além disso foi inclusa a proporção que as transferências do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) representou nos gastos totais com educação no ano de 2016 nos municípios. Se as transferências do FUNDEB apresentassem poder explicativo robusto sobre variações no gasto em educação entre os municípios, poderia reforçar a hipótese de condicionamento federal sobre decisões orçamentárias locais.

O poder explicativo do modelo foi de 0,0788, menor do que o encontrado no modelo demográfico para a Educação. As variáveis foram significativas e positivas, exceto alinhamento partidário federal, o que corrobora a hipótese de diferentes comportamentos com maior ou menor grau discricionário para governos locais em relação à influência federal. A variável que representa o FUNDEB teve um coeficiente de regressão positivo, mas como já explicitado o modelo não apresentou coeficiente explicativo alto. Em uma correlação realizada entre o gasto de educação e a proporção de transferências do FUNDEB o coeficiente encontrado foi de 0,2488, valor que por não ser muito elevado in-

dica que este fator não seja robusto para explicar a variação de gastos com educação.

Na sequência, um terceiro caminho foi perseguido, buscando encontrar explicações para as variações observadas. Decisões orçamentárias costumam ser influenciadas por escolhas promovidas no passado, que limitam o escopo das opções presentes. Na perspectiva *incrementalista*, variações orçamentárias representam mudanças marginais (Davis, Dempster & Wildavsky, 1966), enquanto para modelos de *punctuated equilibrium* o comportamento orçamentário pode ser dissecado como marcado por longos períodos de estabilidade, com interrupções derivadas de choques exógenos (Epp & Baungartner, 2017). Preferências pretéritas desencadeiam processos de *positive feedback* (Pierson, 2004), com altos custos de reversão, em decorrência de pontos de veto, investimentos e ônus de coordenação.

Nesta direção, e ainda considerando as funções reguladas, testou-se a interferência da *dependência de trajetória* sobre as decisões orçamentárias. Para isso utilizou-se a proporção de gastos com as funções “educação” e “saúde” em quatro (2012) e oito anos antes (2008), pretendendo verificar em que medida poderiam representar um preditor significativo para os gastos nestas rubricas, em 2016. Ao modelo foram inclusas variáveis de status deliberativo dos conselhos municipais (educação, saúde), continuidade e alinhamento partidário federal. Anteriormente, a existência de conselhos havia mostrado baixo poder explicativo, então buscou-se verificar se isto poderia ser alterado dado a configuração de um status de deliberação para estes órgãos. Continuidade e alinhamento pretendem observar se eventual “dependência de trajetória” é afetada por fatores políticos.

Os resultados dessas regressões apontaram os gastos anteriores como variáveis significativas para saúde e educação. Na saúde, os gastos de 2008 (0,2415) e 2012 (0,4250) foram significativos ao nível de 0,1% de confiança. O mesmo ocorre para a educação, porém com coeficientes maiores, tanto em 2008 (0,4026), como 2012(0,5183).

O indicativo que estes modelos trazem é de que questões relacionadas à trajetória da política prevalecem como fator explicativo, uma vez que o poder explicativo dos modelos foi elevado, principalmente para educação ($r^2 = 0.6901$), mas também relevantes para saúde ($r^2 = 0,3751$) quando comparado aos modelos anteriores. As demais variáveis do modelo ou não esboçaram significância estatística ou obtiveram coeficientes muito baixos. Continuidade de governo apresentou coeficiente muito baixo e negativo, sugerindo que a trajetória de gasto constitui um preditor forte, mesmo quando ocorre mudança partidária no executivo municipal.

A trajetória de gasto torna-se ainda mais relevante, quando observa-se a presença, neste intervalo temporal, de choques exógenos de magnitude, como as crises econômicas de 2008 e 2015, a crise política de 2013-16 e a mudança no governo federal e, por consequência, padrões de alinhamento intergovernamental. A despeito de tudo isto, os achados parecem indicar que decisões orçamentárias, uma vez efetuadas, apresentam elevados custos de reversão.

Possíveis mecanismos que explicam essa relação estão ligados a um padrão de planejamento incremental. A perspectiva do incrementalismo está associada à *path dependence* e nela as opções institucionais anteriores surgem como condicionantes influentes nos momentos de decisão posteriores (Barcelos, 2012). Isso produz uma execução orçamentária onde não ocorrem mudanças bruscas de um exercício para o outro, um fator que reforça o modelo incremental é o desgaste político associado à descontinuação de uma política pública quando esta já dispõe de um grupo “dependente”.

VI. Considerações Finais

O estudo apresentado propôs uma análise das diferenças na execução orçamentária entre os municípios e a explicação de suas causas. Fundamentando-se na expansão de receitas dos municípios nos últimos dez anos e na distribuição de competências estipulada pela constituição de 1988, trouxe como hipótese a existência de diferenças significativas nas despesas entre os municípios quando comparados em um recorte horizontal. A base teórica e analítica que amparou o trabalho foi representada pela premissa derivada do neoinstitucionalismo histórico de que variáveis contextuais refratam e produzem variações nos *outcomes* provocados por regras e instituições (Mahoney & Thelen, 2015).

Já na primeira etapa de análises foram identificados achados importantes, o primeiro deles no que se refere a diferentes comportamentos entre as oito funções analisadas. Essas diferenças se referem a diferentes proporções de gasto entre os municípios, sendo que Educação, Saúde e Urbanismo apresentaram os maiores desvios padrão, indicando que no conjunto dos municípios houve mais dispersão entre as proporções de gastos executados. Na outra ponta, as funções Segurança, Cultura e Assistência Social apresentaram as menores variações.

Houve identificação de maior variação nas funções com mínimos orçamentários constitucionais, saúde e educação, e em uma função na qual o município historicamente tem papel relevante como o Urbanismo. Na contramão do *mainstream* dos estudos sobre relações intergovernamentais, esses dados mostram que existem espaços de discricionariedade para os municípios. A função Segurança que apresentou menor desvio é uma atribuição mais difundida entre a esfera estadual, sobrando pouco espaço para atuação municipal.

A análise que buscou fatores explicativos para as diferenças encontradas entre os gastos foi feita através de diferentes modelos de regressão linear. Parte deles gerais, realizados com as proporções de gastos de cada uma das oito funções e parte de modelos específicos para aquelas que apresentaram maior variação. Nos modelos gerais, os poderes explicativos e os coeficientes de regressão foram baixos, quando utilizados fatores demográficos, referentes à capacidade estatal e a questões eleitorais.

Nos modelos específicos, utilizando-se as proporções de gastos com saúde e educação, alguns fatores apresentaram destaque. A correlação entre gastos com educação e repasses do FUNDEB não foi suficiente para corroborar o argumento usual de que nos municípios apenas replicam políticas federais com os recursos repassados. Dessa forma, fundamenta-se mais ainda o argumento de que há discricionariedade e que esta gera diferentes “tipos” de orçamentos municipais. Pretende-se verificar, em futuros estudos, uma relação entre decisões municipais de gasto e indicadores de desigualdades territoriais e regionais.

Por fim, um modelo baseado no conceito de dependência de trajetória foi realizado. As variáveis relacionadas aos gastos de anos anteriores foram as que apresentaram maior poder explicativo para saúde e educação. Mais do que fatores demográficos, políticos e de capacidade estatal, *path dependence* parece afetar mais a execução orçamentária municipal nessas funções. Neste ponto, é possível destacar uma pista a ser perseguida em futuras investigações nesta agenda de pesquisa: se trajetórias orçamentárias importam a ponto de sobrepor-se aos ciclos eleitorais e de governo, não implica que variáveis políticas não sejam relevantes ou devam não ser consideradas. Desvendar escolhas orçamentárias de governos municipais deverá ser buscada em futuros trabalhos empregando modelos analíticos que permitam considerar as preferências do *median voter* na arena local (Menezes, R.; Saiani, C. & Zoghbi, A. 2011).

Em suma o trabalho joga luz à uma temática até então “dada por vencida” e instiga a novos estudos que deem conta da análise mais detalhada dessa discricionariedade identificada. O grau de discricionariedade dos municípios sobre seus orçamentos é um fator a ser considerado tanto em análises de políticas já existentes, quanto na formulação de novas. Como foi observado há diferenças nessa discricionariedade de acordo com as funções, pois cada uma possui sua própria dinâmica, isso é mais um fator que legitima estudos que busquem a compreensão dessas diferenças e os distintos cenários projetados por elas.

André Marengo (amarencoufrgs@gmail.com) é Professor Titular do Departamento de Ciência Política e do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul,

Lidia Ten Cate (lidianicoletencate@gmail.com) é Bacharel em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul e pesquisadora do Núcleo de Pesquisa e Documentação da Política, UFRGS.

Referências

- Abrucio, F. & Sano, H. (2011) A experiência de cooperação interestadual no Brasil: formas de atuação e seus desafios. *Cadernos Adenauer*, 7(4), pp. 22-31.
- Abrucio, F., Franzese, C. & Sano, H. (2013) Trajetória Recente da Cooperação e Coordenação no Federalismo Brasileiro: Avanços e Desafios. In: J. Cardoso & G. Bercovici (orgs) *República, Democracia e Desenvolvimento: contribuições ao Estado brasileiro contemporâneo*. Brasília: IPEA, pp. 18-32.
- Almeida, M. & Carneiro, P. (2003) Liderança Local, Democracia e Políticas Públicas no Brasil. *Opinião Pública*, 9(1), pp. 124-147. DOI: 10.1590/S0104-62762003000100005
- Almeida, M. (2005) Recentralizando a Federação? *Revista de Sociologia e Política*, s/v(24), pp. 29-40. DOI: 10.1590/S0104-44782005000100004
- Aranha, A. (2019) Indicadores da qualidade da gestão pública local: mapeando falhas a partir de relatórios de auditoria. *Cadernos Enap*, 64, pp. 6-75. Brasília: Enap. Disponível em <<http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/4869>>. Acesso em 16 de ago. de 2021.
- Arretche, M. (2009) Continuidades e descontinuidades da federação brasileira: de como 1988 facilitou 1995. *Dados*, 52(2), pp. 377-423. DOI: 10.1590/S0011-52582009000200004
- Arretche, M. (2010) Federalismo e Igualdade Territorial: Uma Contradição em Termos? *Dados*, 53(3), pp. 587 - 620. DOI: 10.1590/S0011-52582010000300003
- Arretche, M. (2013) Quando instituições federativas fortalecem o governo central? *Novos estudos CEBRAP*, s/v(95), pp. 39-57. DOI: 10.1590/S0101-33002013000100003
- Arretche, M., Vazquez, D. & Gomes, S. (2012) Descentralização e autonomia: deslocando os termos do debate. In: A. Lavallo (org) *O Horizonte da Política*. São Paulo: Ed. Unesp, pp. 29-62.
- Avelar, L. & Walter, M. (2008) Lentas Mudanças: O Voto e a Política Tradicional. *Opinião Pública*, 14(1), pp. 96-122. DOI: 10.1590/S0104-62762008000100004
- Barcelos, C. (2012) *Governança orçamentária e mudança institucional : o caso da norma geral de direito financeiro - lei nº 4.320/64*. Tese de Doutorado. Brasília: Universidade de Brasília.
- Batista, M. (2015) Burocracia Local e Qualidade da Implementação de Políticas Descentralizadas: uma análise da gestão de recursos federais pelos municípios brasileiros. *Revista do Serviço Público*, 66(3), pp. 345-370. DOI: 10.21874/rsp.v66i3.571
- Batista, M. (2020) Pandemia, política e políticas públicas: a atuação de governadores e prefeitos no enfrentamento da Covid-19. *Cadernos Adenauer*, xxi(4), pp. 51-76.
- Batista, M., Rocha, V., & Santos, J. (2020) Transparência, corrupção e má gestão: uma análise dos municípios brasileiros. *Revista de Administração Pública*, 54(5), pp. 1382-1401. DOI: 10.1590/0034-761220190290
- Cardoso, A. & Marengo, A. (2020) Nomeações políticas nos governos municipais e performance burocrática: avaliando o desempenho. *Revista de Administração Pública*, 54(3), pp. 360-380. DOI: 10.1590/0034-761220190020
- Cavalcante, P. (2017) Elections and local government performance in Brazil. *Organizações & Sociedade*, 24(83), pp. 580-599. DOI: 10.1590/1984-9240832
- Coelho, R., Guth, F. & Loureiro, M. (2020) Capacidades governamentais municipais e desenvolvimento humano local no Brasil. *Revista do Serviço Público*, 71(4), pp. 778-808. DOI: 10.21874/rsp.v71i4.4524
- Cruz, C., Macedo, M. & Sauerbronn, F. (2013) Responsabilidade fiscal de grandes municípios brasileiros: uma análise de suas características. *Revista de Administração Pública*, 47(6), pp. 375-399. DOI: 10.1590/S0034-76122013000600003
- Davis, O., Dempster, M. & Wildavsky, A. (1966) *Theory of the Budgetary Process*. Cambridge: Cambridge University Press. DOI: 10.2307/1952969
- De Cesare, C. (2016) *Sistemas del impuesto predial em America Latina y el Caribe*. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy.

- Dieguez, R. (2011) Autonomia, accountability e coesão interna: uma proposta de metodologia para análise política e institucional de consórcios intermunicipais. In: *II Fórum Brasileiro de Pós-Graduação em Ciência Política*. São Carlos. Enap (2018) *Políticas Públicas e Governo Local: O Município na Federação Brasileira*. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública.
- Epp, D. & Baugartner, F. (2017) Complexity, capacity, and budget punctuations. *The Policy Studies Journal*, 45(2), pp. 247-264. DOI: 10.1111/psj.12148
- Falleti, T. (2005) A Sequential Theory of Decentralization: Latin American Cases in Comparative Perspective. *American Political Science Review*, 99(3), pp. 327-346. DOI: 10.1017/S0003055405051695
- Falleti, T. (2010) *Decentralization and subnational politics in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press. DOI: 10.1017/CBO9780511777813
- Falleti, T. & Lynch, J. (2009) Context and Causal Mechanisms in Political Analysis. *Comparative Political Studies*, 42(9), pp. 1143-1166. DOI: 10.1177/0010414009331724
- Fernandes, A. & Araujo, S. (2015) A criação de municípios e a formalização de regiões metropolitanas: os desafios da coordenação federativa. *urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana*, 7(3), pp. 295-309. DOI: 10.1590/2175-3369.007.003.AO07
- Franzese, C. (2010) *Federalismo cooperativo no Brasil: da Constituição de 1988 aos sistemas de políticas públicas*. Tese de Doutorado. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas.
- Grin, E. (2014) Trajetória e avaliação dos programas federais brasileiros voltados a promover a eficiência administrativa e fiscal dos municípios. *Revista de Administração Pública*, 48(2), pp. 459-480. DOI: 10.1590/0034-76121399
- Grin, E. & Abrucio, F. (2018) Las capacidades estatales de los municipios brasileños en un contexto de descentralización de políticas. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 1(70), pp. 93-126.
- Grin, E. & Abrucio, F. (2019) *Governo locais: uma leitura introdutória*. Brasília: Enap Fundação Escola Nacional de Administração Pública.
- Grin, E. (2020) Capacidades estatales en salud: ¿cómo les está yendo a los municipios brasileños en el combate al COVID-19? In: *XXV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Lisboa.
- Karruz, A. & Moraes, A. (2020) Gestão local e seu impacto no desempenho fiscal: análise dos municípios mineiros. *Revista do Serviço Público*, 71(1), pp. 92-139. DOI: 10.21874/rsp.v71i1.3777
- Klink, J. (2010) *Governança das Metrôpoles*. São Paulo: Editora Annablume.
- Lima, L., Lui, L., Dias, G., Papi, L. & Demarco, D. (2020) Planejamento governamental nos municípios brasileiros: em direção a uma agenda de pesquisa. *Cadernos EBAPE.BR*, 18(2), pp. 323-335. DOI: 10.1590/1679-395177989
- Lima Jr., O. (1983) *Partidos políticos brasileiros: a experiência federal e regional 1945-1964*. Rio de Janeiro: Graal.
- Lopez, F. & Guedes, E. (2018) *Atlas do Estado Brasileiro: Uma Análise Multidimensional da Burocracia Pública Brasileira em Duas Décadas (1995-2016)*. Rio de Janeiro: Ipea, 2018. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=34501>. Acesso em 16 de ago. de 2021.
- Mahoney, J. & Thelen, K. (2015) *Advances in comparative-historical analysis*. Cambridge: Cambridge University Press. DOI: 10.1017/CBO9781316273104
- Marengo, A. (2017) Burocracias Profissionais Ampliam Capacidade Estatal para Implementar Políticas? Governos, Burocratas e Legislação em Municípios Brasileiros. *Dados*, 60(4), pp. 1025-1058. DOI: 10.1590/001152582017141
- Marengo, A., Strohschoen, M. & Joner, W. (2017) Capacidade estatal, burocracia e tributação nos municípios brasileiros. *Revista de Sociologia e Política*, 25(64), pp. 3-21. DOI: 10.1590/1678-987317256401.
- Melo, M. (2005) O Sucesso Inesperado das Reformas de Segunda Geração: Federalismo, Reformas Constitucionais e Política Social. *Dados*, 48(4), pp. 845-889. DOI: 10.1590/S0011-52582005000400004
- Menezes, R., Saiani, C. & Zoghbi, A. (2011) Demanda mediana por serviços públicos e desempenho eleitoral: evidências do modelo do eleitor mediano para os municípios brasileiros. *Estudos Econômicos*, 41(1), pp. 25-57. DOI: 10.1590/S0101-41612011000100002
- Pereira, A., Nakabashi, L. & Sachida, A. (2011) Qualidade das Instituições e PIB per Capita nos Municípios Brasileiros. *Texto para Discussão IPEA nº 1623*. Brasília: IPEA. Disponível em <https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=9804>. Acesso em 16 de ago. de 2021.
- Peres, U., Bueno, S., Kerches, C. & Lima, R. (2014) Segurança Pública: reflexões sobre o financiamento de suas políticas públicas no contexto federativo brasileiro. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, 8(1), pp. 132-153.
- Pierson, P. (2004) *Politics in time. History, institutions and social analysis*. Princeton: Princeton University Press.
- Rezende, A., Dalmácio, F. & Sant'Anna, F. (2019) Características determinantes no desempenho ambiental dos municípios paulistas. *Revista de Administração Pública*, 53(2), pp. 392-414. DOI: 10.1590/0034-761220170342
- Samuels, D. & Abrucio, F. (2000) The new politics of the governors: subnational politics and the Brazilian transition to democracy. *Publius: The Journal of Federalism*, 30(2), pp. 43-62. DOI: 10.1093/oxfordjournals.pubjof.a030084
- Samuels, D. (2003) *Ambition, federalism, and legislative politics in Brazil*. Cambridge: Cambridge University Press. DOI: 10.1017/CBO9780511510366
- Sepulveda, C. & Vazques, J. (2009) Property taxation in Latin-America: an assessment and options for reform. In: *Conferência da CEPALGTZ: Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina*. Santiago.

- Stepan, A. (1999) Para uma Nova Análise Comparativa do Federalismo e da Democracia: Federações que Restringem ou Ampliam o Poder do Demos. *Dados*, 42(2), pp. 197-251. DOI: 10.1590/S0011-52581999000200001
- Stepan, A. (2004) Electorally Generated Veto Players in Unitary and Federal Systems. In: E. Gibson, (org) *Federalism and Democracy in Latin America*. Baltimore and London: John Hopkins University Press, pp. 323-355.

Outras fontes

- BRASIL (1988) *Constituição da República Federativa do Brasil*.
- BRASIL (2011) **Decreto 7.508 de 28 de junho de 2011**. Regulamenta a Lei no 8.080, de 19 de setembro de 1990, para dispor sobre a organização do Sistema Único de Saúde - SUS, o planejamento da saúde, a assistência à saúde e a articulação interfederativa, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília.
- BRASIL (2000) **Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília.
- BRASIL (2001). **Lei nº 10.257, de 10 julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. *Diário Oficial da União, Atos do Poder Legislativo*, Brasília, DF, 11 jul. Seção 1, p. 1. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 21 nov. 2017.
- BRASIL (2013), **Lei nº 12.796, de 4 de abril de 2013**. Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para dispor sobre a formação dos profissionais da educação e dar outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília.
- IBGE-INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (2015). *Perfil dos municípios brasileiros (MUNIC)*. Rio de Janeiro: IBGE. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=295942>>. Acesso em 16 de ago. de 2021.
- Receita Federal do Brasil (2016) *Estudos Tributários Carga Tributária no Brasil – 2015 (Análise por Tributo e Bases de Incidência)*. Brasília: Receita Federal do Brasil. Disponível em: <<https://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/carga-tributaria-no-brasil/ctb-2015.pdf>>. Acesso em 16 de ago. de 2021.

Are municipalities all the same? Decisions on spending, budget and public policy in local governments

Keywords: Municipal governments; federalism; budget; public policies; path dependence.

ABSTRACT Introduction: Dominant interpretation in studies on intergovernmental relations in Brazil emphasizes the reduced effective autonomy of municipalities to make decisions on budget spending and execution. This paper intends to demonstrate the existence of variations in the budgetary preferences found among the 5.5 thousand municipal governments, as well as to test different explanatory proposals to account for the variations observed between municipalities. **Materials and methods:** In order to test this proposal, bases such as Brazilian Institute of Geography and Statistics, National Treasury Secretariat and electoral information from the Superior Electoral Court were used. The time frame was a complete government cycle (2013-2016). Budgetary execution was used as a proxy for local government preferences on public spending, considering functions of conditional allocation (education, health), and discretionary (security, social assistance, culture, urbanism, sanitation and transportation). Variance measures were considered, as well as the distribution of municipalities by quartiles. Subsequently, to test different explanations for the discrepancy found, political, administrative and demographic variables were mobilized. **Results:** The main finding concerns a strong variation in budgetary spending between Brazilian municipalities, especially in regulated functions (health and education) and urbanism, measured both by standard deviation and by interquartile intervals. In parallel, demographic, political and state capacity variables showed low explanatory power to account for these variations. Subsequently, variables associated with previous budgetary expenditures were tested, seeking to identify a path dependency pattern in budgetary decisions. The results showed that the explanatory power of this model was high, indicating that the previous trajectory of spending has a strong influence on budgetary choices. **Discussion:** The work sheds light on a theme hitherto “given up”, contradicting the interpretation that municipalities would have reduced autonomy for budgetary decisions, and offers clues to explain the variations found.

This is an Open Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution Non-Commercial License which permits unrestricted non-commercial use, distribution, and reproduction in any medium provided the original work is properly cited.

Apêndice 1- *Boxplots*

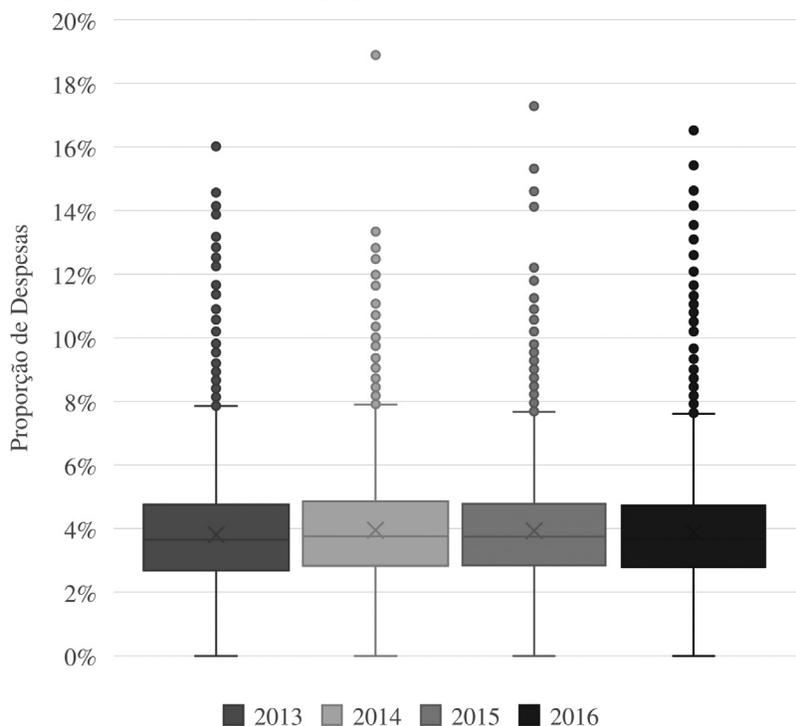
As Figuras 1A a 6A apresentam diagramas de *boxplot* com as variações nas proporções dos valores liquidados em assistência social, saneamento, segurança pública, urbanismo, transportes e cultura em cada ano entre 2013/16. Os diagramas representam a variação orçamentária em cada função, identificando a mediana (linha horizontal dentro da caixa) e cada um dos quartis: primeiro, da extremidade inferior do bigode até a extremidade inferior da caixa, o segundo, desta até a mediana, o terceiro, da mediana até o limite superior da caixa e o último ou superior, da borda superior da caixa até a extremidade superior do bigode. Os pontos representam os *outliers*.

Apêndice 2 – Regressão Linear

a) Modelos Gerais

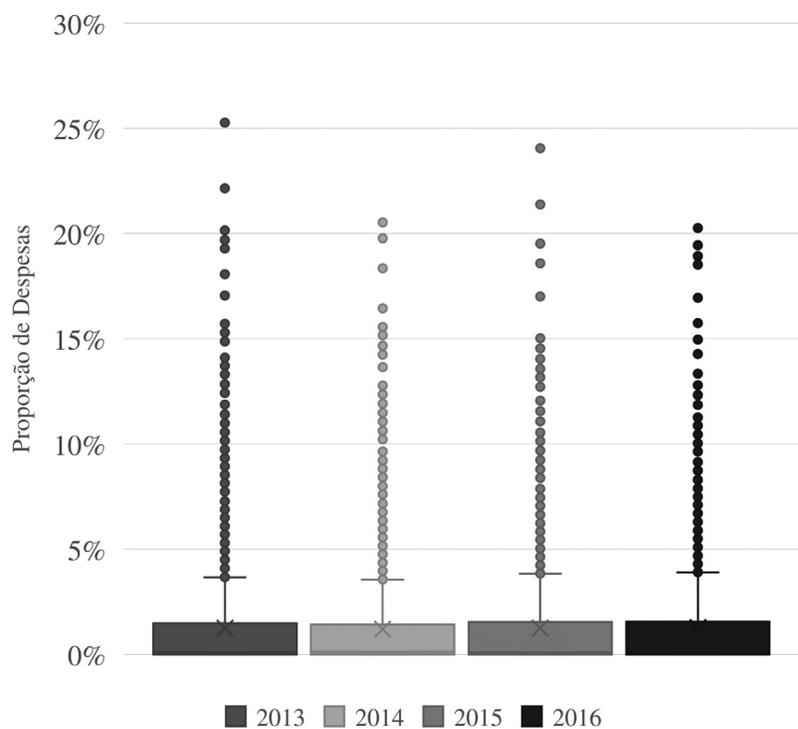
As regressões lineares foram operacionalizadas com a variável dependente referente a proporção dos gastos funcionais do ano de 2016. Os coeficientes desses modelos podem ser observados na Tabela 1A (variáveis demográficas), na Tabela 2A (variáveis eleitorais) e na Tabela 3A (capacidade estatal). As variáveis independentes são desagregadas em três grupos nas análises gerais conforme mostram os quadros abaixo, neles também podem ser observados os coeficientes e sua respectiva significância estatística de acordo com a legenda: 1% *** 5%** 10%*

Figura 1A - Gastos municipais em assistência social, proporção em relação ao total liquidado (2013-2016)



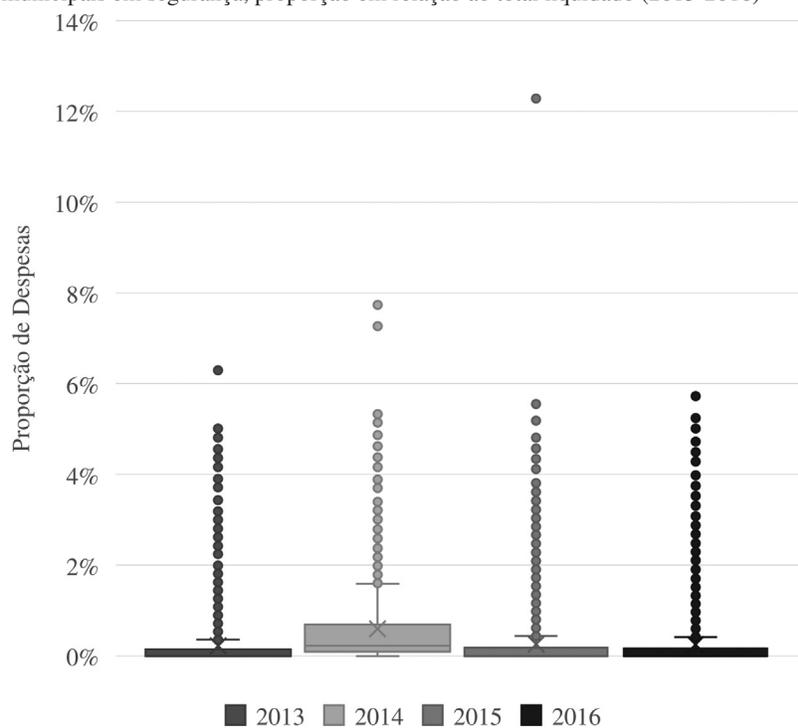
Fonte: Siconfi, Atlas da Política Municipal (UFRGS), elaboração dos autores.

Figura 2A - Gastos municipais em saneamento, proporção em relação ao total liquidado (2013-2016)



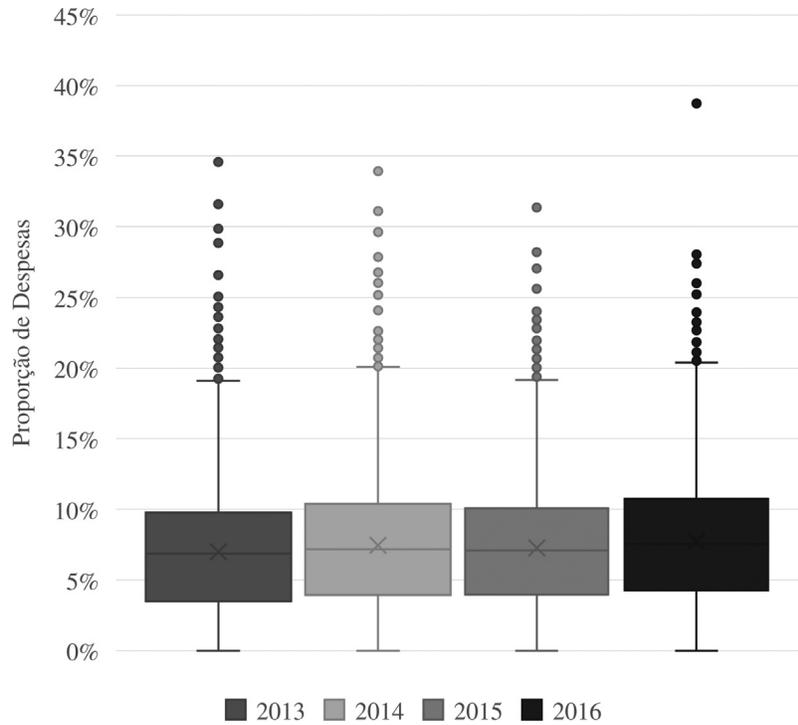
Fonte: Siconfi, Atlas da Política Municipal (UFRGS), elaboração dos autores.

Figura 3A - Gastos municipais em segurança, proporção em relação ao total liquidado (2013-2016)



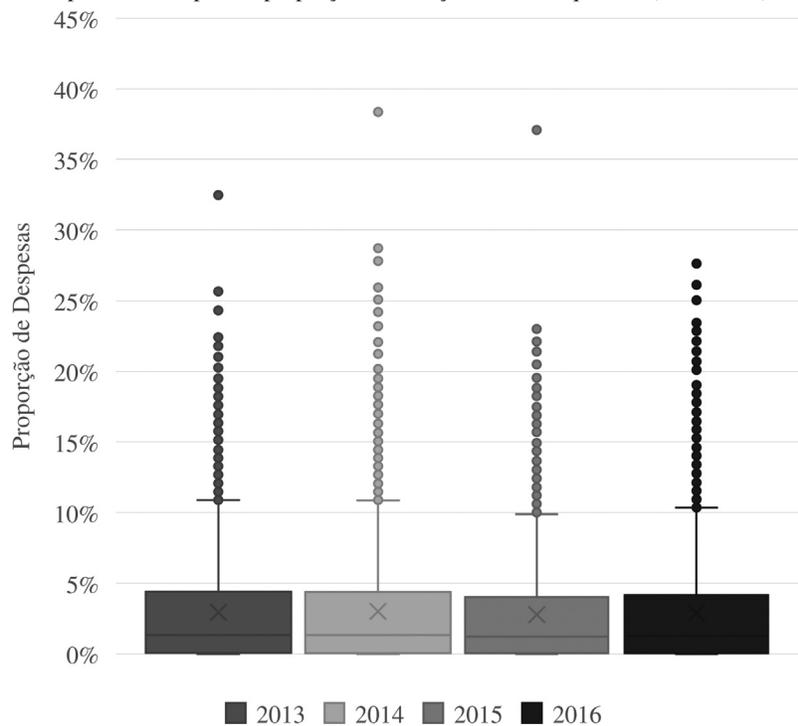
Fonte: Siconfi, Atlas da Política Municipal (UFRGS), elaboração dos autores.

Figura 4A - Gastos municipais em urbanismo, proporção em relação ao total liquidado (2013-2016)



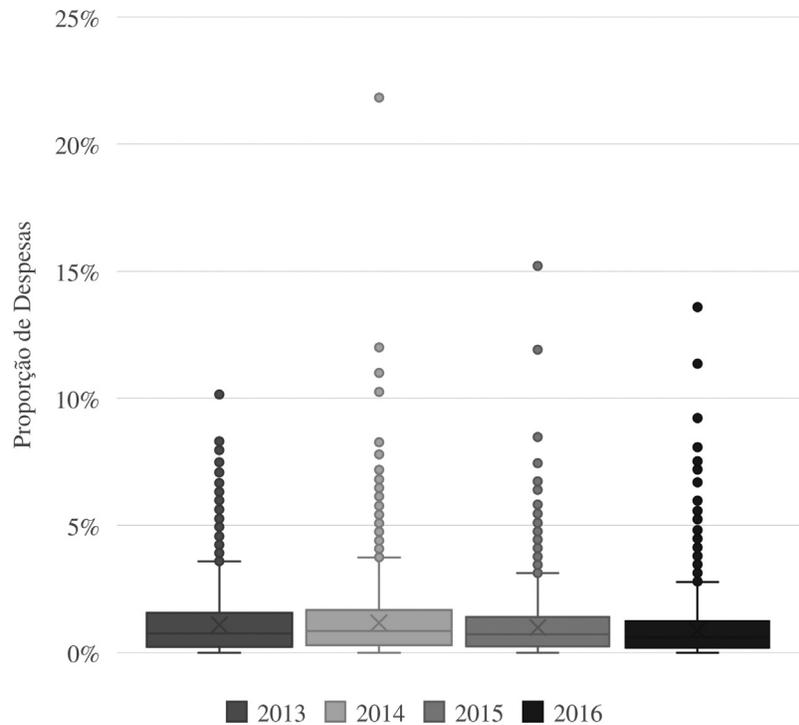
Fonte: Siconfi, Atlas da Política Municipal (UFRGS), elaboração dos autores.

Figura 5A - Gastos municipais em transportes, proporção em relação ao total liquidado (2013-2016)



Fonte: Siconfi, Atlas da Política Municipal (UFRGS), elaboração dos autores.

Figura 6A - Gastos municipais em cultura, proporção em relação ao total liquidado (2013-2016)



Fonte: Siconfi, Atlas da Política Municipal (UFRGS), elaboração dos autores.

b) Modelos Complementares

Nesse grupo de análises se constituíram modelos específicos para avaliação de especificidades das funções educação e saúde. Segue explicação e coeficientes de cada uma das análises:

- A influência da presença de conselhos municipais de saúde e educação foi analisada. Para isso foram utilizadas a proporção de gastos com Saúde e educação como variáveis dependentes e incluídas no modelo como variáveis independentes. Os coeficientes desses modelos podem ser observados na Tabela 4A.
- Análise da interferência de recursos federais na variação de gasto com educação, nesse modelo a variável dependente é a proporção de gasto com educação em 2016 e as variáveis independentes as transferências da União recebidas pelo município, alinhamento partidário com executivo (federal e estadual) e a proporção de repasses do FUNDEB no total gasto com educação. Os coeficientes desses modelos podem ser observados na Tabela 5A.
- Análise da dependência de trajetória dos gastos incluiu no modelo com variáveis dependentes as proporções de gastos em 2016, a proporção de gastos em 2008 e 2012 como variáveis explicativas. Os coeficientes desses modelos podem ser observados nas Tabelas 6A (saúde) e 7A (educação).

Tabela 1A - Primeiro modelo, composto com variáveis explicativas de caráter **demográfico**

Demografia	Índice de Desenvolvimento Humano	GINI	População	Constante	R² ajustado
Saúde	0,132***	0,0000	0,0000	0,152***	0,0330
Educação	(-)0,716***	0,206***	0,0000	0,682***	0,3820
Segurança	0,02899***	0,007874***	0***	0,02069***	0,1121
Ass Social (revisado)	(-)0,02042***	(-)0,01349***	(-)0,000***	0,05367***	0,0127
Cultura	(-)0,019***	(-)0,012***	0,0000	0,027***	0,0150
Urbanismo	0,093***	(-)0,038***	0,000**	0,035***	0,0280
Saneamento	0,063***	0,0010	0,000**	(-)0,030***	0,0360
Transporte	0,119***	(-)0,077***	0***	(-)0,012	0,0830

Fonte: elaborado pelos autores.

Significância Estatística: 1% *** 5%** 10%*.

Tabela 2A - Segundo modelo, composto com variáveis explicativas de caráter **eleitoral**

Eleitoral	Partido de Esquerda Eleito em 2012	Alinhamento Partidário com Governo Estadual	Alinhamento Partidário com Governo Federal	Eleito em 2012 com % de votos acima de 50	Continuidad e partidária de 2008 para 2012	Constante	R² ajustado
Saúde	(-)0,001	0,0000	(-)0,007***	(-)0,001	(-)0,006**	0,246***	0,0060
Educação	0,015***	0,012***	(-)0,001	(-)0,006*	(-)0,013***	0,304***	0,0140
Segurança	0,0002	0,0000	0,0000	0,0004888***	0,0000	0,003209***	0,0010
Ass Social (revisado)	(-)0,00099*	(-)0,001139*	(-)0,002372**	0,0010203*	(-)0,000411	0,03506**	0,0053
Cultura	0,0000	0,001***	0,0000	0,001**	0,001**	0,007***	0,0050
Urbanismo	(-)0,002	0,0020	0,003**	0,0010	0,0000	0,081***	0,0030
Saneamento	0,0000	0,0010	0,0000	(-)0,001	0,0000	0,013***	0,0003
Transporte	(-)0,007***	(-)0,003**	0,007***	0,005***	0,006***	0,022***	0,0240

Fonte: elaborado pelos autores.

Significância Estatística: 1% *** 5%** 10%*.

Tabela 3A - Terceiro modelo, composto com variáveis explicativas relacionados com a **capacidade estatal**

Capacidade Estatal	Idade do Município em 2016	Proporção da Arrecadação Própria na Receita Total	Proporção de Transferências Federais na Receita Total	Proporção da Administração Direta com nível superior ou pós superior	Constante	R² ajustado
Saúde	0,0000	0,104***	0,070***	0,024***	0,170***	0,0550
Educação	0***	(-)0,309***	(-)0,29**	(-)0,058***	0,339***	0,0370
Segurança	0,0000274***	0,02851***	0,008047***	0,00171***	0,00292***	0,1698
Ass Social (revisado)	(-)0,00008413**	0,01710**	0,02648***	(-)0,003889*	0,02623***	0,0623
Cultura	0,0000	0,006*	0,011***	(-)0,001	0,002**	0,0220
Urbanismo	0,0000	0,166***	0,023***	(-)0,014***	0,049***	0,0470
Saneamento	0***	0,0060	(-)0,026***	0,006**	0,018***	0,0430
Transporte	0,0000	(-)0,045***	(-)0,016***	0,026***	0,053***	0,0680

Fonte: elaborado pelos autores.

Significância Estatística: 1% *** 5%** 10%*.

Tabela 4A - Quarto modelo, composto com variáveis explicativas relacionados com o **controle social**

	IDH	GINI	População	Idade do CMS ou CME	Existência de CMS ou CME	Constante	R ² ajustado
Saúde	0,1272***	0,0007826	(-)0,00000023 53	0,0003662***		0,1473***	0,034
	0,1304***	0,002177	(-)0,00000021 16	NA	0,01293	0,1381***	0,032
Educação	(-)0,7110***	0,2099***	(-)0,00000051 3	0,0002772		0,6717***	0,375
	(-)0,7153***	0,2102***	(-)0,00000000 5001	NA	0,01954***	0,6605***	0,379

Fonte: elaborado pelos autores.

Significância Estatística: 1% *** 5%** 10%*. CME é a sigla de Conselhos Municipais de Educação e CMS é a sigla de Conselhos Municipais de Saúde.

Tabela 5A - Quinto modelo, composto com variáveis explicativas relacionados com a **influência de repasses federais**

Proporção de transferências da União em 2016	Alinhamento partidário com o governo federal em 2012	Alinhamento partidário com o governo estadual em 2012	Proporção de repasses do FUNDEB em 2016	Constante	R ² ajustado
0,071382***	(-)0,002142		0,149107***	0,199199***	0,075
0,069851***	0,002158	0,012515***	0,150044***	0,190383***	0,079

Fonte: elaborado pelos autores.

Significância Estatística: 1% *** 5%** 10%*.

Tabela 6A - Sexto modelo, composto com variáveis explicativas relacionados com a dependência de trajetória, a partir de indicadores de despesas funcionais liquidadas no município na **área de saúde**

Proporção de gasto com Saúde 2012	Proporção de gasto com Saúde 2008	Alinhamento Federal 2012	Continuidade 2012	Constante	R ² Ajustado
0,5389***		(-)0,0028*	(-) 0,0061***	0,1187***	0,3347
0,4250***	0,2415***	(-)0,0023	(-)0,0050***	0,0920***	0,3751

Fonte: elaborado pelos autores.

Significância Estatística: 1% *** 5%** 10%*.

Tabela 7A - Sétimo modelo, composto com variáveis explicativas relacionados com a dependência de trajetória, a partir de indicadores de despesas funcionais liquidadas no município na **área de educação**

Proporção de gasto com Educação 2012	Proporção de gastos com Educação em 2008	Conselho Deliberativo de Educação	Alinhamento Federal 2012	Continuidade 2012	Constante	R ² Ajustado
0,7765***	0,0013	(-)0,0014	(-)0,0055**	0,0661***	0,6430	
0,5183***	0,4026***	0,0016	(-)0,0017	(-)0,0038*	0,0323***	0,6901

Fonte: elaborado pelos autores.

Significância Estatística: 1% *** 5%** 10%*.