

ÁREA TEMÁTICA:

Governança, Controladoria e Contabilidade

TÍTULO:

ESCOLHA PÚBLICA: UM ESTUDO SOBRE A MAXIMIZAÇÃO DE INVESTIMENTOS EM SETORES SOCIAIS COMO ESTRATÉGIA DE MANUTENÇÃO DO PODER PELOS GESTORES PÚBLICOS MUNICIPAIS NA REGIÃO NORTE DO PAÍS

Otacílio Moreira de Carvalho

Universidade Federal de Rondônia
depagrocacoal@hotmail.com

Bruno Moreira de Carvalho

Universidade Federal de Rondônia
brunopvhcarvalho@gmail.com

Erasmus Moreira de Carvalho

Universidade Federal de Rondônia
macarva@usp.br

Mina Dânae Franco Gomes

Faculdade São Lucas
macarva@usp.br

RESUMO

Este estudo está pautado em pressupostos de comportamento racionais entre os atores sociais (eleitores e candidatos) envolvidos em um processo eleitoral. Desta forma, a pesquisa tem como objetivo analisar se os gestores municipais reeleitos no pleito eleitoral de 2008 otimizaram investimentos em áreas sociais prioritárias (saúde, educação e assistência social) em relação aos prefeitos não reeleitos, como estratégia eleitoral para a reeleição. Utilizou-se como lentes teóricas a Teoria da Escolha Pública que, enquanto programa de pesquisa, tem dentre seus objetivos estudar o comportamento da sociedade no processo de decisão política. Para dar conta dos objetivos propostos na pesquisa, foram coletados dados secundários de duas organizações públicas que disponibilizam informações sobre investimentos públicos municipais e sobre resultados eleitorais no Brasil. Os dados foram analisados por meio de técnicas univariadas, para identificar se há diferenças estatisticamente significantes entre as despesas per capita investidas nas áreas de saúde, educação e assistência social nos exercícios de 2005, 2006 e 2007 de municípios localizados na Região Norte do Brasil. Os resultados indicam, de forma geral, não haver por parte dos prefeitos reeleitos em 2008 a priorização de investimentos em áreas sociais, indicando que, para a Região Norte, essas áreas não são vistas pelos administradores municipais como fundamentais em um processo de eleição.

Palavras-Chave: Escolha Pública; Racionalidade; Políticas Públicas; Setores Sociais.

1 INTRODUÇÃO

Se as instituições são importantes para um sistema político, consequentemente os membros das elites estratégicas também são importantes, pois eles operam diretamente nas principais instituições. Toda sociedade dita organizada seleciona os membros dessas elites para administrar as suas instituições e decidir por políticas públicas coerentes e eficientes. Diante disto, a tarefa de compreender o sistema político brasileiro torna-se mais difícil, caso não seja dada uma atenção especial aos membros dessas elites.

Estudos como os de Mendes e Rocha (2004) têm centrado suas preocupações no comportamento racional dos membros da elite política no âmbito local, no chefe do poder Executivo municipal e suas estratégias em busca da permanência do poder por meio do instituto da reeleição ou eleição de sucessores.

Segundo Oliveira e Carvalho (2008) vem ocorrendo uma aceitação no meio acadêmico acerca da relação positiva entre os resultados de processos eleitorais e o desempenho econômico em um país. Assim, as variáveis econômicas como aumento do Produto Interno Bruto – PIB, redução da taxa de desemprego, estabilidade monetária dentre outros indicadores macroeconômicos, possuem uma relação direta com o processo de eleição ou não de um governante, em todas as esferas políticas do país. Desta forma, políticos e seus partidos que se encontram no poder buscam agir de forma a se manter nele, envidando esforços para ampliar os indicadores – neste caso, macroeconômicos – a seu favor, pelo menos até as vésperas de um processo eleitoral, caso contrário, a probabilidade de manutenção do poder é reduzida.

Contrariamente aos resultados de estudos com variáveis macroeconômicas, não são consolidadas, ainda, resultados de pesquisas sobre a influência de fatores fiscais e orçamentários nos resultados de processos eleitorais, principalmente nas esferas municipais. Ainda não há estudos que possuem respostas conclusivas em termos acadêmicos no Brasil para identificar se escolhas de investimentos públicos em determinadas áreas governamentais aumentam ou diminuem as chances de eleição ou reeleição de gestores ou partidos políticos.

É nesta lacuna teórico-empírica que este trabalho pretende atuar ao estabelecer como objetivo de pesquisa o comportamento de gestores públicos com relação a determinados investimentos governamentais e suas pretensões a reeleição ou eleição de seus sucessores – objetivo do partido político. Mais especificamente, pretende-se investigar se, de forma

I Encontro de Ensino e Pesquisa em Administração da Amazônia Gestão e Sustentabilidade na Amazônia

racional, gestores locais reeleitos ou que elegeram seus sucessores no pleito eleitoral de 2008, realizaram investimentos em áreas sociais (educação, saúde e assistência social) superiores aos investimentos dos gestores que não alcançaram a reeleição ou não elegeram seus sucessores. A pesquisa foi limitada aos gestores municipais da Região Norte do país.

A questão de pesquisa que se estabelece para o trabalho, tomando como base o objetivo estabelecido é: Gestores públicos reeleitos no pleito eleitoral de 2008 utilizaram como estratégia para sua reeleição a priorização de investimentos em áreas sociais?

Cabe destacar aqui que, juntamente com os gestores públicos reeleitos estão considerados também os gestores públicos que conseguiram eleger seus sucessores no processo eleitoral municipal de 2008. As hipóteses de pesquisa a serem testadas empiricamente para alcançar o objetivo ora proposta são:

- H₁: Prefeitos reeleitos no pleito eleitoral de 2008 efetuaram, durante sua gestão, maiores investimentos em educação em relação aos prefeitos não reeleitos, como estratégia eleitoral.
- H₂: Prefeitos reeleitos no pleito eleitoral de 2008 efetuaram, durante sua gestão, maiores investimentos em saúde em relação aos prefeitos não reeleitos.
- H₃: Prefeitos reeleitos no pleito eleitora de 2008 efetuaram, durante sua gestão, maiores investimentos em ações sociais em relação aos prefeitos não reeleitos.

Tanto o objetivo como o problema de pesquisa traçado para o trabalho e consequentemente as hipóteses levantadas como respostas não perenes, sugerem a relação entre atores de comportamento racional econômico. De um lado os eleitores que elegem determinados serviços públicos como prioridade e leva isto em consideração no momento do voto. De outro lato o gestor público que tem, na escolha do eleitor, seu incentivo para induzi-lo a investir nestes setores tidos como prioridades sociais.

2 REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

2.1 Teoria da Escolha Pública (*Public Choice*)

Considerando a importância da atuação do Estado no mercado e do uso do orçamento público como forma de alocação e distribuição de recursos e de estabilização monetária do país, a sociedade passou a ter atividade mais incisiva na vida política, geralmente em grupos, e motivados pelo auto-interesse, com intuito de obter benefício particular. Essa participação

I Encontro de Ensino e Pesquisa em Administração da Amazônia Gestão e Sustentabilidade na Amazônia

propicia voz na definição das políticas públicas, em especial quando o agente ou partidos políticos pretendem permanecer no poder.

Por outro lado, o governo não dispõe de recursos suficientes para satisfazer todas as necessidades sociais, e as escolhas políticas implantadas por determinado governante serão as que, racionalmente, deverão satisfazer a um grupo maior da população. Nesse sentido o administrador público pode manipular a economia e o orçamento de forma que aumente as chances dele, ou do partido ao qual está afiliado, buscando uma permanência no poder, a título de exemplo dessas duas atuações traz-se os seguintes casos:

- Manipulação Econômica – quando o gestor governamental diminui determinada alíquota de tributo;
- Manipulação do Orçamento – quando o gestor investe parte significativa do orçamento em programas sociais.

A Teoria da Escolha Pública (TEP) surge como um estudo da economia que objetiva analisar essas decisões – decisões do governo –, em especial as concernentes com os gastos públicos, impostos e regulamentação. A TEP é definida, usualmente, como a aplicação do método econômico a problemas que geralmente são estudados no âmbito da ciência política: grupos de interesse, sistemas eleitorais, partidos políticos e a constituição entre outros (BIDERMAN et al, 2004).

Para Biderman et al (2004), a TEP, *Public Choice*, é o estudo dos processos de decisão política numa democracia, utilizando o instrumental analítico da economia, fundamentalmente os conceitos de comportamento racional e auto interesse que definem o *homo economicus*, que tem como principais atributos o egoísmo e a racionalidade nas escolhas.

A TEP busca explicar o comportamento dos indivíduos no setor governamental, a forma pela qual a sociedade atua na escolha pública, quer como votantes, candidatos, representantes eleitos, líderes, membros de partidos políticos e burocratas.

Nas empresas, as escolhas são tomadas de forma a satisfazer, por meio de negociações, dois grupos distintos que tem interesse no produto: o empresário, que utiliza de todos os mecanismos para maximizar o lucro, e o cliente, que busca adquirir o produto de forma mais vantajosa possível. De forma não distinta acontece no setor público, sendo que o papel de empresário fica a cargo do gestor público e o lucro representa os eleitores, os votos. Em ambos os casos vislumbram-se aumentar o lucro (votos).

Há uma pressuposição que políticos e burocratas, da mesma forma que empresários e consumidores, são atores racionais, são motivados pelo interesse próprio, que no caso dos políticos consiste em permanecer no poder. Isso muitas vezes pode resultar em fracasso das políticas públicas em satisfazer eficazmente a sociedade (BIDERMAN et al, 2004).

Segundo Biderman et al (2004) existem dois pressupostos básicos de análise da TEP considerados motivadores das preferências individuais de governantes e eleitores: o comportamento racional e o interesse próprio

2.2 Pressuposto da Racionalidade

A democracia eleitoral é um arranjo institucional muito peculiar. Formalmente, suas regras definem direitos e obrigações políticas para os governantes. Baseia-se no princípio distributivo de justiça política, segundo o qual o jogo político só será democrático se, a longo prazo, não for sistematicamente negado, a qualquer vontade política, o igual direito de disputar o poder. Todos os desejos políticos são válidos e têm igual probabilidade de sucesso. Nesse arranjo institucional, poder é distribuído proporcionalmente às vontades dos eleitores por meio do voto. (FIGUEIREDO, 2000).

O individualismo metodológico não significa necessariamente: escolha racional, egoísmo, a natureza inata dos desejos e, muito menos, individualismo político (ELSTER, 1986; 1990).

Convencionalmente, um ato racional é um ato que foi escolhido porque está entre os melhores atos disponíveis para o agente, dadas as suas crenças e os seus desejos (DOWS 1999). Atos racionais maximizam preferências ou desejos, dadas determinadas crenças. Posto de outra forma, a racionalidade requer que crenças, desejos e ações se relacionem de uma forma particular. Nesse sentido, a racionalidade é uma condição de consistência que sustenta que essa relação seja válida para todas as crenças, desejos e ações.

Dows (1999) define que um homem racional é aquele que se comporta da seguinte forma:

- Consegue tomar uma decisão quando confrontado com um conjunto de alternativas;
- Classifica todas as alternativas diante de si em ordem de preferência de tal modo que cada uma é ou preferida, indiferente, ou inferior com relação às demais alternativas;
- Seu *ranking* de preferências é alternativo;

I Encontro de Ensino e Pesquisa em Administração da Amazônia
Gestão e Sustentabilidade na Amazônia

- Escolhe, dentre todas as alternativas possíveis, aquela que fica em primeiro lugar no seu *ranking* de preferências; e
- Toma a mesma decisão cada vez que confrontado com as mesmas alternativas.

A racionalidade assim definida se refere a processos de ação, não a seus fins ou até mesmo a seus êxitos em alcançar os fins desejados. Entretanto, mesmo que não se decida se os fins daquele que toma a decisão são racionais, deve-se saber o que são antes que decidir se o comportamento é racional, no seu caso. Além disso, ao designar esses fins o gestor deve evitar a conclusão tautológica de que o comportamento de todo homem é racional porque: (1) visa a algum fim (2) os lucros (votos) devem ter superados seus custos, senão ele não teria adotado a decisão (DOWS, 1999).

Agir racionalmente em busca de mais felicidade ou bem-estar não é, pois, *ex-ante*, condenável. Instrumentalmente, o conceito de racionalidade constitui-se de duas ideias: no mínimo, racionalidade requer consistência e escolha dos meios apropriados para atingir o objetivo desejado, independente de qual seja esse objetivo (BARRY e HARDIM, 1982). Consistência entra aqui como requisito lógico: meios e fins devem ser conectados por algum mecanismo causal¹. A frase “escolha dos meios apropriados” significa escolher entre os meios disponíveis, causalmente ligados ao fim desejado, aquele que maximiza o resultado da ação (ELSTER, 1986).

Se agir racionalmente é ligar adequadamente meios e fins, essa teoria tem que oferecer imperativos condicionais, em vez de imperativos morais (ELTER, 1986). Assim, a instrumentalidade da ação é condicionada por quatro elementos fundamentais que consistirão a situação de escolha (ELSTER, 1986):

- Os objetivos desejados: são os elementos que definem as intenções ou os propósitos que motivam para a ação;
- As crenças sobre a adequação dos meios, as quais devem ser racionalmente formadas; isso implica que tais crenças devem, por sua vez, estar adequadamente relacionadas com as evidências disponíveis; tais crenças dirigem ou motivam as escolhas individuais;
- Os elementos físicos, econômicos e institucionais que formam e restringem as alternativas;

¹ Amartya Sen em seu *On ethics & Economics* (1987), discute exaustivamente essas duas noções implícitas na definição padrão do conceito de racionalidade. Sen, mostra que consistência, *per se*, não garante racionalidade e que não é logicamente correto admitir que agir segundo motivações que não sejam oriundas de auto-interesse seja irracional, por definição. Isto posto, “ser consistente entre meios e fins na direção correta” Elster (1986^a; 1).

- As ações das outras pessoas, se estas interferirem, endogenamente, na adequação dos meios disponíveis.

O conteúdo substitutivo de cada um desses elementos condicionantes é dado pela história social, que qualifica a importância relativa de cada um deles.

O processo político-eleitoral é abordado a partir do pressuposto da racionalidade dos autores políticos envolvidos por esse modelo, o governo procura agir racionalmente para maximizar o apoio político e se reeleger, os partidos buscam os votos e os eleitores devem tomar duas importantes decisões: como votar e coo-influir na formulação das políticas governamentais (DOWS, 1999).

A abordagem da Nova Economia Institucional – NEI traz consigo uma crítica ao pressuposto da racionalidade dos agentes, tratadas de forma estéril pelos autores clássicos e neoclássicos. Segundo a NEI, os autores clássicos e neoclássicos tratam os agentes econômicos como detentores de uma racionalidade plena, que interagem com informações precisas, consistentes e de fácil acesso (FARINA, AZEVEDO e SAES, 1997). Para os autores, na visão dos clássicos e neoclássicos as relações entre os agentes – neste caso políticos e seus partidos e a sociedade eleitora – maximizariam as suas relações de troca, uma vez que reduziriam as incertezas e os riscos, tendo em vista a pressuposição da existência de informações completas, fidedignas e de fácil acesso.

Segundo Williamson (1996), os agentes desejam ser racionais, mas só o conseguem parcialmente. A limitação decorre da complexidade do ambiente que cerca a decisão dos agentes, que não conseguem atingir a racionalidade plena. Para o autor o conceito de racionalidade limitada leva à compreensão da importância dos atributos *ex-post* as transações, característicos das relações contratuais. Desta forma, tendo em vista a dificuldade de os agentes obterem as informações necessárias ao processo decisório, bem como pelo fato de as informações nem sempre serem precisas e completas, há limites a racionalidade dos agentes.

2.3 A TEP na Definição das Políticas Públicas

As políticas públicas podem ser definidas como conjuntos de disposições, medidas e procedimentos que traduzem a orientação política do Estado e regulam as atividades governamentais relacionadas às tarefas de interesse público. São também definidas como todas as ações de governo, divididas em atividades diretas de produção de serviços pelo

I Encontro de Ensino e Pesquisa em Administração da Amazônia Gestão e Sustentabilidade na Amazônia

próprio Estado e em atividades de regulação de outros agentes econômicos (LUCCHESI, 2004).

É possível compreender como as estratégias governamentais para solucionar questões relacionadas ao sistema atingem todas as áreas: saúde, segurança pública, educação, e outras áreas. Requer planejamento e principalmente investimentos públicos elevados. Em suma, políticas públicas são programas elaborados pelo governo, decisões tomadas pelos *policymakers*, em benefício da população.

As decisões acerca das ações a serem implantadas partem da premissa que existe um agente central (Estado/Governo) racional que dispõe de todas as informações necessárias para a perfeita definição das políticas públicas. Todavia, estes agentes buscam alinhá-las à consecução de seus interesses próprios. Para Simon (1965) o ser humano toma decisões que atendem a padrões mínimos de satisfação e não de otimização.

Na perspectiva da TEP, a escolha das políticas públicas dos governos é resultante de opções motivadas por preferências individuais, realizadas sob determinadas regras e procedimentos de decisão coletiva. Frente a tais regras, cada participante escolhe sua estratégia segundo o critério de maior utilidade individual (maximização dos benefícios), (BIDERMAN *et al*, 2004).

O processo de decisão política numa democracia está voltado a satisfazer a maior parte da população votante, essa forma de inclinação dos gastos públicos parte do comportamento racional do político. A racionalidade aqui exposta tem por objetivo principal a satisfação pessoal do político, que ao implementar gastos públicos de forma a agradar grande parte dos cidadãos poderá incorrer em permanência no poder ou passá-lo para outro membro do partido.

Para Musgrave (1973) os governos realizam três políticas econômicas, ou funções clássicas, dividindo-as em: alocação de recursos à sociedade, estabilização macroeconômica e distribuição de renda e riqueza.

2.3.1 Política Alocativa

A Política Alocativa tem por objetivo alocar recursos, por parte do governo, a fim de oferecer bens públicos. Segundo Giacomoni (2007), a atividade estatal na alocação de recursos se justifica nos casos em que não há a necessária eficiência por parte do mecanismo de ação privada (sistema de mercado). O Estado irá oferecer determinados bens e serviços

I Encontro de Ensino e Pesquisa em Administração da Amazônia Gestão e Sustentabilidade na Amazônia

necessários e almeçados pela sociedade, e que a iniciativa privada não oferta, seja pela inviabilidade econômica, seja por riscos e incertezas quanto ao retorno dos investimentos, e ainda em função da necessidade de elevada disponibilidade de recursos para sua viabilidade, como ocorre com as atividades relacionadas às telecomunicações, ao setor petroquímico, à energia elétrica, à siderurgia, à infra-estrutura de transportes, entre outros.

Tal política tem como meta à alocação econômica e eficaz, definida como aquela que gera o máximo de valor, para a quantidade disponível de recursos, dada uma distribuição de renda e uma estrutura de preferências.

Ao Governo cabe ainda a função de corrigir os efeitos provocados pelos mercados imperfeitos, como ocorrem nos casos de formação de monopólios, oligopólios, dentre outras imperfeições inerentes ao sistema capitalista, como atos de concentração e condutas anticoncorrenciais.

Na busca pela eficiente alocação de recursos, o Governo poderá exercer a função alocativa por meio da produção direta de bens e serviços pelo setor público ou via mecanismos que propiciem condições para que sejam viabilizados pelo setor privado. Tais mecanismos podem ser a isenção ou postergação de pagamento de impostos, doação de terrenos para construção de empreendimentos, e financiamentos a juros subsidiados, dentre outros.

As necessidades públicas que são atendidas pelo Estado por meio da alocação de recursos, são classificadas por Musgrave (1973) em duas categorias: necessidades sociais e as necessidades meritórias.

As necessidades sociais são todas aquelas de interesse geral, satisfeita pelo processo do serviço público, diretamente pelo Estado, ou por delegação a pessoas sob a supervisão deste. Exemplo: segurança, defesa, justiça, desenvolvimento econômico social.

As necessidades meritórias são parcialmente atendidas pela iniciativa privada, diz-se parcialmente porque parte da população é excluída por não possuir recursos para adquiri-la. Devido a sua importância elas se tornam necessidades públicas, devendo ser custeadas pelo Estado. Exemplo: saúde e educação.

A adoção de uma política alocativa pode ser explicitada nas medidas tomadas pelos governos militares, onde existia o “Estado Empresário”, que realizou investimentos públicos em diversos setores da economia. Como: serviços de transportes ferroviários, energia elétrica, telefonia, serviços financeiros, exploração de minérios, entre outros, esses serviços eram oferecidos pelo Setor Governamental.

I Encontro de Ensino e Pesquisa em Administração da Amazônia Gestão e Sustentabilidade na Amazônia

Com relação aos investimentos públicos nos setores da economia, podemos citar os Planos Nacionais de Desenvolvimento, criados pelo Regime Militar como uma resposta à crise conjuntural da economia brasileira. O I Plano Nacional de Desenvolvimento (1972-1974) foi marcado pelos grandes projetos de integração nacional (transportes, corredores de exportação, telecomunicação). Já o II Plano Nacional de Desenvolvimento esteve voltado para investimentos em indústrias de base (siderúrgica e petroquímica). Como foi criado num contexto de crise energética, teve sua ênfase nesta área, aplicando recursos em indústria nuclear, pesquisa do petróleo, programa do álcool e à construção de hidrelétricas (como Itaipu).

2.3.2 Política Distributiva

A Política Distributiva tem como objetivo prover os meios para reduzir a concentração da renda e as disparidades sociais presentes em determinada região econômica. Os instrumentos de política distributiva visam a melhoria progressiva da qualidade de vida das camadas sociais mais pobres da população, entre outros problemas relacionados a desigualdades sociais (GIACOMONI, 2007).

Os instrumentos mais comuns utilizados pelo poder público para realizar essa distribuição justa da renda são: Política Fiscal (carga tributária e gastos governamentais), Política Monetária (oferta monetária) e Política de Renda (controle de preços e salários).

O Estado utiliza outras medidas de transferência de renda, buscando reduzir as distorções existentes distribuição da renda, tais como: ensino público, capacitação profissional, programas de desenvolvimento comunitário, salário mínimo, legislações específicas que atuem na determinação da política de subsídios, proteção tarifária, renúncias fiscais, entre outras.

A Política Distributiva pode ser facilmente identificada no Governo Lula, que adotou Programas de Transferência Condicionada de Renda, tais como Programa Bolsa Família, PRONASCI (Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania), PROJOVEM (Programa Nacional de Inclusão de Jovens), entre outros.

2.3.3 Política Estabilizadora

A Política Estabilizadora tem como principal função manter estáveis os preços dos bens e serviços na economia, uma vez que o processo inflacionário gera distorções na

I Encontro de Ensino e Pesquisa em Administração da Amazônia Gestão e Sustentabilidade na Amazônia

distribuição de renda, sobre as expectativas dos agentes, sobre o balanço de pagamentos, entre outras distorções (VASCONCELLOS e GARCIA, 2004). Uma clara distorção gerada pelo processo inflacionário é a dificuldade de a empresa e o setor público planejarem suas ações.

As políticas fiscal, monetária, cambial/comercial e de renda são instrumentos importantes para o controle dos níveis gerais de preço na economia, contudo a política monetária é a que exerce maior Influência na estabilidade dos preços. Isso é realizado por meio do controle da oferta monetária, tendo como principais instrumentos de controle: depósitos compulsórios, emissão de moeda, política de redesconto e controle na liberação do crédito (VASCONCELLOS e GARCIA, 2004).

A Política Estabilizadora pode ser identificada nos governos de Itamar Franco (2002 a 2004) e de Fernando Henrique Cardoso (1995 a 2002), que levou a criação do Plano Real, criando uma moeda forte e controlando a oferta de moeda na economia, utilizando instrumentos de política monetária, sobretudo a elevação da taxa de juros e controle do crédito, na qual o objetivo principal era controlar o aumento dos preços dos bens e serviços na economia brasileira, que obteve índices elevados durante décadas, anterior à implantação do Plano Real.

3 METODOLOGIA

Em sentido genérico, método em pesquisa significa a escolha de procedimentos sistemáticos para a descrição e explicação de fenômenos (RICHARDSON, 1999). Assim, a finalidade desse tópico é descrever o caminho trilhado durante o processo de investigação, desde a fase exploratória até chegar à análise e apresentação dos resultados.

Vergara (2003) classifica os tipos de pesquisa quanto aos meios e quanto aos fins. Dentro dessa taxionomia, este estudo, quanto aos meios, utiliza-se de uma pesquisa bibliográfica. A pesquisa bibliográfica é constituída a partir de materiais publicados em livros, teses, dissertações, artigos (THEOPHILO e MARTINS, 2009; VERGARA, 2003). A pesquisa bibliográfica é parte integrante de estudos que se propõe a verificar uma realidade sob determinada teoria. Neste trabalho, especificamente, os autores escolheram como lentes apropriadas para enxergar a realidade, a Teoria da Escolha Pública que já foi definida anteriormente. Tal escolha, não se dá em um vazio, ela se construiu a partir do entendimento de que a referida teoria seria capaz de dar conta de explicar o fenômeno estudado.

I Encontro de Ensino e Pesquisa em Administração da Amazônia Gestão e Sustentabilidade na Amazônia

Quanto aos objetivos, neste estudo optou-se por adotar a pesquisa empírica. Para Theophilo e Martins (2009), esses tipos de estudos privilegiam estudos práticos, buscam relações causais entre variáveis onde a prova científica é buscada por meio de testes de instrumentos, graus de significância e sistematização das definições operacionais.

Foi definido como população para essa pesquisa 449 (quatrocentos e quarenta e nove) municípios que compõem a Região Norte do país, que estão assim distribuídos entre os 07 (sete) estados:

Estado	Nº de Municípios	Municípios que Fazem Parte da Amostra	Municípios Excluídos da Amostra
Acre	22	18	4
Amapá	16	8	8
Amazonas	62	40	22
Pará	143	83	60
Rondônia	52	48	4
Roraima	15	13	2
Tocantins	139	124	15
Total	449	334	115

Figura 1: Municípios que Fazem parte da Amostra da Pesquisa

Fonte: Pesquisa de Campo, 2009, com base em informações da STN e do FINBRA, 2009.

A escolha de se estabelecer como unidade de pesquisa os municípios da Região Norte leva em consideração o fato dos autores não terem encontrado, dentre os poucos estudos que relacionam investimentos públicos e decisões de voto no Brasil, que incluísse esta região marginalizada social e economicamente, apesar de sua importância enquanto instrumento político ao país em seus acordos internacionais. Pesou também o fato de os pesquisadores pertencerem a uma Universidade Federal de um dos sete estados desta região.

A amostra utilizada nos testes estatísticos não se trata de uma amostra aleatória e, portanto seus resultados não podem ser inferidos além dos municípios da região norte do Brasil. Vale lembrar que os autores também não possuem esta pretensão quanto aos resultados.

Na realidade, quando, ainda, na elaboração do projeto de pesquisa tinha-se em mente a ideia de trabalhar com a população de municípios da Região Norte e não com parte deles. A falta informação de dados contábeis por partes de alguns municípios junto ao endereço eletrônico da Secretária do Tesouro Nacional foi que levou os autores trabalhar com os dados que se tinha disponível, assim, portanto os dados são considerados uma amostragem por acessibilidade.

I Encontro de Ensino e Pesquisa em Administração da Amazônia Gestão e Sustentabilidade na Amazônia

Os dados utilizados nesta pesquisa, em sua totalidade, são de origens secundárias e foram obtidos junto a sítios de entidades oficiais do Governo Federal. Os dados contábeis sobre investimentos foram coletados junto a Secretaria do Tesouro Nacional - STN e os dados sobre a reeleição ou não dos gestores municipais foram coletados junto ao Superior Tribunal Eleitoral – STE entre as datas de 01/05/2009 a 10/05/2009.

Para compor a matriz de dados desta pesquisa, inicialmente foi baixado do sítio eletrônico da Secretaria do Tesouro Nacional – STN² as planilhas do Finanças do Brasil – FINBRA³, onde foram extraídos os dados contábeis e financeiros dos municípios amostrais dos exercícios de 2005, 2006 e 2007.

Foram utilizados os seguintes dados do FINBRA:

- Unidade da Federação (estado)
- Município
- População do Município
- Despesas por Função

Com posse dos dados acima, e colocados em planilha única, fez-se o cálculo per capita anual dos investimentos por função estudada (saúde, educação e assistência social) de cada município. Em seguida fez-se a média dos três exercícios dos investimentos em cada função estudada, chegando, assim, a um investimento médio per capita efetuado dos três anos do gestor público.

Acredita-se que a pesquisa ganharia em detalhes e profundidade caso se trabalhasse com os quatro anos da gestão do prefeito, contudo a época da pesquisa o STN ainda não havia disponibilizado os dados contábeis do exercício de 2008, o que impediu sua utilização.

Em seguida, coletaram-se no sítio eletrônico do TSE⁴, os prefeitos/partidos que administraram os municípios entre 2004 e 2008 e em seguida efetuou-se a comparação com os prefeitos/partidos que foram eleitos no pleito eleitoral de 2008. Essa comparação permitiu aos pesquisadores estabelecer os parâmetros quanto à reeleição ou não dos prefeitos ou a permanência dos partidos no poder. Convencionando-se que quando o prefeito ou o partido que administraram o município entre 2004 e 2008 voltassem ao poder em 2009 seria considerada reeleição e quando isso não ocorresse seria considerado não reeleição.

² www.tesouro.fazenda.gov.br

³ FINBRA é o relatório das informações, elaborado anualmente, sobre despesas e receitas de cada município brasileiro, divulgadas pela Secretaria do Tesouro Nacional.

⁴ www.tse.gov.br

I Encontro de Ensino e Pesquisa em Administração da Amazônia
Gestão e Sustentabilidade na Amazônia

Para que os dados qualitativos reeleição e não reeleição pudesse ser trabalhada estatisticamente em uma escala nominal utilizou-se variáveis dicotômicas 0 – para a reeleição (reeleito) e 1- para não reeleição (ñreeleito).

Os dados foram analisados estatisticamente por meio de análise univariada. Para o tratamento e análise dos dados foi utilizado o programa estatístico *Statistical Package for Social Sciences* – SPSS. A escolha do programa se dá em função de sua especificidade para com as ciências sociais e por ser um programa de fácil acesso e utilização.

O teste univariado empregado para a análise dos dados foi o teste de hipótese que, segundo Fonseca e Martins (1996), trata-se de uma regra de decisão que tem como função específica aceitar ou rejeitar hipóteses estatísticas com base em elementos amostrais.

Utilizou-se, enquanto teste de hipótese, o teste t de *Student* ou de significância para médias uma vez que os dados utilizados são, de fato, médias de investimentos dos quatro anos de gestão dos administradores públicos locais. Segundo a teoria estatística no caso de comparação de dados que supostamente advenham de duas populações diferentes, no caso reeleitos e não reeleitos, o teste de média a ser empregado é o teste de médias para amostras independentes (STEVENSON, 1981). A ideia foi testar se os investimentos realizados, durante os quatro anos de gestão municipal, nas funções de saúde, educação e assistência social, entre os gestores reeleitos e os não reeleitos são iguais ou diferentes estatisticamente.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Após efetuar a análise dos dados referentes aos investimentos médios nas áreas de saúde, educação e assistência social dos três anos de gestão dos prefeitos reeleitos e não reeleitos dos 334 municípios da Região Norte o SPSS apresenta o seguinte resumo estatístico:

Group Statistics

	Reeleição	N	Mean	Std. Deviation	Std. Error Mean
Saúde	reeleito	180	210,4026	100,90949	7,52135
	ñreeleito	154	208,1430	104,33244	8,40735
Educação	reeleito	180	316,7196	132,25242	9,85751
	ñreeleito	154	302,4114	117,72974	9,48693
Assitencia Social	reeleito	180	41,7729	34,34639	2,56003
	ñreeleito	154	41,8691	30,41781	2,45114

Figura 2: Resumo Estatístico com Aplicação do SPSS

Fonte: Pesquisa de Campo, 2009, com base em Stevenson, 1981.

I Encontro de Ensino e Pesquisa em Administração da Amazônia Gestão e Sustentabilidade na Amazônia

As médias de investimentos nas três funções sociais que estão em análise apresentam aparente diferença entre os gestores que foram reeleitos e os não reeleitos no pleito eleitoral de 2008. Os prefeitos reeleitos apresentaram investimentos superiores per capita de R\$ 2,26 (dois reais e vinte seis centavos) e de R\$ 14,31 (quatorze reais e trinta e um centavos) respectivamente nas áreas de saúde e educação em relação aos investimentos feitos, nas mesmas funções, pelos prefeitos não reeleitos. Quanto aos investimentos na área de assistência social, os prefeitos não reeleitos apresentaram percaptamente aplicações maiores no valor de R\$ 0,10 (dez centavos) em relação aos prefeitos reeleitos.

Apesar das aparentes diferenças médias de investimentos das áreas sociais entre as duas categorias de gestores estudadas resta saber se estas diferenças são estatisticamente significantes ou se são atribuídas ao acaso. Esta análise pode ser feita por meio da tabela abaixo:

Independent Samples Test

		Levene's Test for Equality of Variances		t-test for Equality of Means						
		F	Sig.	t	df	Sig. (2-tailed)	Mean Difference	Std. Error Difference	95% Confidence Interval of the Difference	
									Lower	Upper
Saúde	Equal variances assumed	,198	,657	,201	332	,841	2,25960	11,25137	-19,87336	24,39256
	Equal variances not assumed			,200	320,456	,841	2,25960	11,28070	-19,93399	24,45319
Educação	Equal variances assumed	2,569	,110	1,036	332	,301	14,30829	13,80536	-12,84871	41,46529
	Equal variances not assumed			1,046	331,466	,296	14,30829	13,68110	-12,60444	41,22102
Assitencia Social	Equal variances assumed	1,783	,183	-,027	332	,979	-,09624	3,57787	-7,13440	6,94192
	Equal variances not assumed			-,027	331,594	,978	-,09624	3,54427	-7,06832	6,87584

Figura 3: Teste de Levene e Teste t

Fonte: Pesquisa de Campo, 2009, com base em Stevenson, 1981.

Os resultados demonstram que os valores do teste de *Levene*, que mede a igualdade de variâncias, são superiores a 0,05, o que indica a necessidade de se analisar o teste *t* para variâncias iguais entre os dois grupos (reeleitos e ñreeleitos). Neste caso o teste *t* a ser avaliado são respectivamente: 0,201 para saúde, 1,036 para educação e |-,027| para assistência social.

Ao se examinar as significâncias do teste *t* de cada uma das funções governamentais estudadas constata-se que todas, sem exceção, (0,841; 0,301 e 0,979) são superiores a 0,05 o que leva a aceitar a hipótese estatística de que não há diferenças entre as médias de investimentos per capita nas funções de saúde, educação e assistência social entre prefeitos reeleitos e prefeitos não reeleitos no pleito eleitoral de 2008.

5 CONCLUSÕES

Investigou-se, se de forma racional, os gestores municipais reeleitos no pleito eleitoral de 2008, fizeram investimentos em áreas sociais (educação, saúde e assistência social) superiores aos investimentos dos gestores não reeleitos. Para tanto analisou-se três hipóteses, quais são:

- H₁: Prefeitos reeleitos no pleito eleitoral de 2008 efetuaram, durante sua gestão, maiores investimentos em educação em relação aos prefeitos não reeleitos.
- H₂: Prefeitos reeleitos no pleito eleitoral de 2008 efetuaram, durante sua gestão, maiores investimentos em saúde em relação aos prefeitos não reeleitos.
- H₃: Prefeitos reeleitos no pleito eleitora de 2008 efetuaram, durante sua gestão, maiores investimentos em ações sociais em relação aos prefeitos não reeleitos.

Na análise dos dados constatou-se que prefeitos reeleitos apresentaram investimentos superiores per capita no valor de R\$ 2,26 (dois reais e vinte seis centavos), na área de saúde, e de R\$ 14,31 (quatorze reais e trinta e um centavos), na área de educação em relação aos investimentos feitos pelos prefeitos não reeleitos. Todavia essa diferença de aplicação não é estatisticamente significativa para inferir que prefeitos reeleitos investem mais que prefeitos não reeleitos, sendo que esses valores aplicados pelos prefeitos reeleitos podem ter ocorrido ao acaso.

Quanto aos investimentos com assistência social, os prefeitos não reeleitos apresentaram aplicações, per capita, superiores aos prefeitos reeleitos no valor de R\$ 0,10 (dez centavos). Assim como na análise dos gastos com saúde e educação, essa aplicação não é estatisticamente significativa.

O resultado acima está em harmonia com o resultado do estudo de Mendes e Rocha (2004), o qual demonstra que há um monitoramento parcial da atuação dos prefeitos em relação às variáveis associadas às políticas públicas de saúde e educação, onde na maioria dos casos analisados ou não estão correlacionadas com o resultado eleitoral, ou afetam apenas as chances de candidatura à reeleição, não afetando a reeleição propriamente dita.

Não é do conhecimento dos autores a existência de estudos realizados acerca da influência de boas práticas de gestão na política pública de assistência social e seus efeitos sobre o processo de reeleição dos prefeitos na Região Norte do país. Muito embora o estudo de Mendes e Rocha (2004) indicar que um prefeito ser correligionário do presidente, na Região Norte-Nordeste, contribui para a reeleição do primeiro, isso se deve em função das

I Encontro de Ensino e Pesquisa em Administração da Amazônia Gestão e Sustentabilidade na Amazônia

verbas federais que fluem para os municípios. Uma explicação dos autores para esse fenômeno é que a região Norte-Nordeste, por ser mais carente, é a que recebe mais volume de recursos federais para financiar programas assistenciais, com adoção de políticas de distribuição regional de renda.

O resultado desta pesquisa indica que, na Região Norte, os prefeitos reeleitos não apresentam como estratégia na busca da reeleição a priorização de investimentos em áreas sociais.

Esses resultados podem indicar uma baixa capacidade da sociedade eleitora da Região Norte no processo eleitoral municipal para selecionar os bons gestores em função da eficácia destes para melhorar os indicadores de saúde, educação e assistência social. O que significa que não se terá, a curto-prazo, um processo de depuração em que bons gestores em substituição aos maus gestores, o que viabilizaria avanço e a eficácia das políticas públicas de assistência social.

Sugere-se pesquisar se investimentos superiores, pelos prefeitos reeleitos, em outras funções de governo pode influenciar, ou não, na reeleição. Sugere-se, também, ampliar o campo amostral para municípios de outras regiões do país, para verificar comportamentos diferenciados entre regiões do país.

REFERÊNCIAS

BARRY, Brian; HARDIN, Russel. *Rational man and irrational society*. Beverly HILLS: **Sage Publications**, 1982.

BIDERMAN, *Ciro et al.* **Economia do setor público no Brasil**. Rio de Janeiro: Campus, 2004.

DOWS, Anthony. **Uma teoria econômica da democracia**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1999.- (Clássicos; 15).

ELSTER, Jon. *Sour Grapes: Studies in the subversion of rationality*. Cambridge: **Cambridge University Press**, 1983.

_____, Introduction, in Jon Elster (ed), *Rational Choice*. New York: **New York University Press**, 1986.

FARINA, Elizabeth Maria Mercier Querido; AZEVEDO, Paulo Furquim de; SAES, Maria Sylvia Macchione. **Competitividade: mercado, estado e organizações**. São Paulo: Editora Singular, 1997.

I Encontro de Ensino e Pesquisa em Administração da Amazônia
Gestão e Sustentabilidade na Amazônia

FONSECA, Jairo Simon da; MARTINS, Gilberto de Andrade. **Curso de estatística**. 6 ed. – São Paulo: Atlas, 1996.

FEREJOHN, John. PASQUINO, Pasquale. A teoria da escolha racional na ciência política: conceito de racionalidade em teoria política, **Revista Brasileira de Ciências Sociais – vol 16 nº 45, fevereiro/2001**.

FIGUEIREDO, Marcus. **A decisão do voto: democracia e racionalidade**. São Paulo: Editora Sumaré: ANPOCS, 1991.

GIACOMONI, James. **Orçamento público**. São Paulo: Atlas, 2007.

JUNIOR, José Luiz de Amorim Raton. MORAIS, Jorge Ventura. Joh Elster: Limites e Possibilidades da Explicação por Mecanismos nas Ciências Sociais, **XXIII Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais – ANPOCS em 1999**.

LUCCHESI, Patrícia. **Políticas públicas em saúde**. Disponível em <<http://www.pppe.ufrgs.br/ats/disciplinas/11/lucchese-2004.pdf>> Acesso em: 15 de Julho de 2009, às 23h40min.

MENDES, Marcos. ROCHA, C. Alexandre. A.; Reeleição sob informação imperfeita: evidências para os municípios brasileiros. **Série Textos Para Discussão**, texto n. 313, junho de 2004.

MUSGRAVE, Richard. **A teoria das finanças públicas**: um estudo da economia governamental. São Paulo: Atlas, 1973.

NAKAGUMA, Marcos Yamada. **Ciclos políticos e resultados eleitorais**: um estudo sobre o comportamento do eleitor brasileiro. Dissertação (Mestrado), Universidade de São Paulo, 2006.

OLIVEIRA, Kleber Vasconcellos. CARVALHO, Frederico Antonio Azevedo de Carvalho. **A contabilidade governamental e a teoria dos ciclos políticos**: uma análise empírica fiscal e contábil sobre os municípios do estado do Rio de Janeiro 1998/2006. 18º Congresso Brasileiro de Contabilidade – 24 a 28 de agosto de 2008 – Gramado-RS.

SIMON, Herbert Alexander. **Comportamento administrativo**: estudo dos processos decisórios nas organizações administrativas. 2. ed. – Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1965.

SLOMSKI, Valmor et al. **Governança corporativa e governança na gestão pública**. São Paulo: Atlas, 2004.

STEVENSON, William J. **Estatística aplicada à administração**/ Willam J. Stevenson; tradução Alfredo Alves de Farias. São Paulo: Harper & Row do Brasil, 1981.

THEOPHILO, Carlos Renato; MARTINS, Gilberto de Andrade. **Metodologia da investigação científica para ciências sociais aplicadas**. São Paulo: Atlas, 2009.

I Encontro de Ensino e Pesquisa em Administração da Amazônia
Gestão e Sustentabilidade na Amazônia

VASCONCELLOS, Marco Antônio Sandoval de; GARCIA, Manuel Enriquez. **Fundamentos de economia**. São Paulo: Saraiva, 2004.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

WILLIAMSON, Oliver. **The mechanisms of governace**. New York: Oxford University Press, 1996.