

Universidade Federal do Rio Grande do Sul
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas
Bacharelado em Políticas Públicas

Lidia Nicole dos Santos Ten Cate

QUEM RECEBE E QUE DIFERENÇA FAZEM?
UM ESTUDO SOBRE ALOCAÇÃO DE EMENDAS ORÇAMENTÁRIAS INDIVIDUAIS
NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS

Porto Alegre

2021

Lidia Nicole dos Santos Ten Cate

QUEM RECEBE E QUE DIFERENÇA FAZEM?
UM ESTUDO SOBRE ALOCAÇÃO DE EMENDAS ORÇAMENTÁRIAS INDIVIDUAIS
NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como requisito parcial à obtenção do título de bacharela em Políticas Públicas do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Orientador: André Marengo

Porto Alegre

2021

CIP - Catalogação na Publicação

Ten Cate, Lidia Nicole

QUEM RECEBE E QUE DIFERENÇA FAZEM? UM ESTUDO SOBRE
ALOCAÇÃO DE EMENDAS ORÇAMENTÁRIAS INDIVIDUAIS NOS
MUNICÍPIOS BRASILEIROS / Lidia Nicole Ten Cate. --
2021.

112 f.

Orientador: André Marenco.

Trabalho de conclusão de curso (Graduação) --
Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Instituto
de Filosofia e Ciências Humanas, Curso de Políticas
Públicas, Porto Alegre, BR-RS, 2021.

1. emendas orçamentárias. 2. municípios. 3.
orçamento. 4. políticas públicas. I. Marenco, André,
orient. II. Título.

Lidia Nicole dos Santos Ten Cate

QUEM RECEBE E QUE DIFERENÇA FAZEM?
UM ESTUDO SOBRE ALOCAÇÃO DE EMENDAS ORÇAMENTÁRIAS INDIVIDUAIS
NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como requisito parcial à obtenção do título de bacharela em Políticas Públicas do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Orientador: André Marengo

Aprovada em:Porto Alegre, 29 de janeiro de 2021.

BANCA EXAMINADORA:

André Marengo- Departamento de Ciência Política e Programa de Pós-Graduação de Políticas Públicas da UFGRS

Luciana Pazini Papi- Departamento de Ciências Administrativas e Programa de Pós-Graduação de Políticas Públicas da UFGRS

Sergio Simoni Junior- Departamento de Ciência Política e Programa de Pós-Graduação de Políticas Públicas da UFGRS

AGRADECIMENTOS

Os resultados da trajetória que se encerra com o trabalho de conclusão aqui apresentado tiveram como fatores determinantes as pessoas que me cercaram. Em primeiro lugar agradeço a minha mãe, Vera, que sempre priorizou minha educação. A ela meu mais sincero agradecimento e compromisso em honrar a educação que me proporcionou, considerando esse trabalho não um final, mas um marco importante para a continuidade do meu desenvolvimento. Ao meu irmão, Lucas, agradeço o suporte, a compreensão e o incentivo que me deu, agradeço também por ter me dado mais um motivo para buscar ser melhor e fazer um mundo melhor também: minha sobrinha, Mikaela. Aos três que constituem a família que me dá estrutura vos digo, não seria capaz de chegar nem a porta da universidade sem todo o caminho que trilharam comigo.

Aos amigos que já me acompanham a mais tempo e aqueles que fiz durante este período, agradeço por todas as formas de suporte que me proporcionaram. Desde as escutas e conselhos, até os incentivos quando nem mesmo eu acreditava que tudo fosse ser possível. Vocês foram, e são, responsáveis pelos resultados do meu trabalho. Espero contar com vocês nas próximas etapas e estarei sempre aqui para retribuir o carinho e atenção.

Nos meus primeiros passos enquanto profissional de políticas públicas tive a sorte de encontrar pessoas muito capacitadas e que me ensinaram muito. Desenvolvi minhas primeiras experiências enquanto pesquisadora na área com a orientação do Professor André Marengo e a ele agradeço todos os ensinamentos e oportunidades nesses três anos de parceria. Agradeço por me ensinar a ser crítica e estar sempre em busca de conhecimento, com essa experiência aprendi a valorizar o trabalho de pesquisador e a enxergar nele meu futuro.

Agradeço a toda a equipe da Assessoria Técnica e de Planejamento da Secretaria Estadual de Saúde do Rio Grande do Sul com quem tive a oportunidade de trabalhar por dois anos. Em especial a Camila, Karen, Cristiane, Marina, Carla e Renata. Agradeço também a equipe da divisão de análise de políticas públicas do Departamento de Economia e Estatística da SPGG, em especial a Daiane. Todas essas servidoras públicas me mostraram como essa classe faz a diferença nas políticas públicas e também como deveriam ser mais valorizados. Mesmo em meio as adversidades essas profissionais me mostraram a importância de ter compromisso com os resultados entregues para população. Agradeço a vocês por não me deixarem perder a esperança.

RESUMO

O presente estudo avalia o tema das emendas orçamentárias recebidas pelos municípios. Esses recursos são interpretados usualmente como gasto ineficiente, ou simplesmente *pork barrel*, instrumento de gasto baseado na busca por maximização de apoio político. A literatura sobre o tema apresenta duas lacunas: (1) não ter avaliado sua alocação após a EC 86/2015, que tornou as emendas individuais impositivas; e (2) os retornos positivos desses recursos para além da perspectiva de *pork barrel* na qual vêm sendo estudados. A pesquisa buscou responder a duas questões: “quem recebe?” identificando padrões de alocação das emendas nos municípios; e “que diferença fazem?”, avaliando se a chegada deste recurso produz alteração no orçamento e eleições municipais. A metodologia utilizada fez uso de regressão linear multivariada e Propensity Score Matching. Os achados mostram características como baixa arrecadação municipal, alta votação do prefeito eleito e alinhamento partidário como potenciais características para aumento do recebimento de emendas. Na linha dos efeitos, as conclusões são mais provisórias. No entanto, indica-se que os efeitos gerados por emendas são diferentes a depender da função e ano em que são alocadas. Considerando a relevância que a obtenção de emendas adquire nos orçamentos municipais, o esforço aqui empreendido é relevante pois soma camadas de complexidade ao tema e incita novos estudos.

Palavras-chave: emendas orçamentárias; municípios; orçamento; políticas públicas.

ABSTRACT

This study evaluates the theme of budget amendments received by the municipalities. These resources are usually interpreted as inefficient spending, or simply *pork barrel*, a spending instrument based on the pursuit of maximizing political support. The literature on the topic has two gaps: (1) not having assessed its allocation after EC 86/2015, which made individual amendments mandatory; and (2) the positive returns of these resources beyond the pork barrel perspective in which they have been studied. The research sought to answer two questions: “who receives it?” identifying patterns of allocation of amendments in municipalities; and “what difference does it make?”, assessing whether the arrival of this resource produces changes in the municipal budget and elections. The methodology used made use of multivariate linear regression and Propensity Score Matching. The findings show characteristics such as low municipal revenue, high voting by the elected mayor and party alignment as potential characteristics for increasing the receipt of amendments. In line with the effects, the conclusions are more provisional. However, it is indicated that the effects generated by amendments are different depending on the function and year in which they are allocated. Considering the relevance that obtaining amendments acquires in municipal budgets, the effort undertaken here is relevant because it adds layers of complexity to the theme and encourages new studies.

Keywords: budget amendments; municipalities; budget; public policies.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Número de Municípios Brasileiros 1940-2020	15
Gráfico 2 - Municípios e População Brasileira em 2020, Estimativa populacional IBGE	16
Gráfico 3 - Receitas Municipais 2018	18
Gráfico 4 - Matrículas Censo 2019, Estados e Municípios	22
Gráfico 5 –Projetos de emendas individuais aprovados, por função (2015-2019).....	29
Gráfico 6 - Historiograma dos scores de municípios em relação ao recebimento de empenho em emendas em 2015 antes do pareamento	66
Gráfico 7 - Historiograma dos scores de municípios em relação ao recebimento de empenho em emendas em 2015 depois do pareamento	67

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Valores Alocados em Emendas Orçamentárias Individuais entre 2015 e 2019.....	27
Tabela 2 - Instrumentos normativos relacionados a emendas orçamentárias individuais (1995-2015).....	28
Tabela 3 – Resumo da literatura de emendas orçamentárias nos municípios	37
Tabela 4 - Variáveis para teste de hipóteses de “Quem recebe?”	45
Tabela 5 - Variáveis para teste de hipóteses de “Que diferença fazem?”	48
Tabela 6 - Emendas orçamentárias com alinhamento partidário entre prefeito e legislador 2015-2019	51
Tabela 7 - Estatísticas descritivas de Valores Empenhados e Liquidados em Emendas Orçamentárias 2015-2019.....	51
Tabela 8 - Diferença de médias entre valores empenhados em emendas orçamentárias com alinhamento partidário e sem alinhamento partidário	52
Tabela 9 - Diferença de médias entre valores liquidados em emendas orçamentárias com alinhamento partidário e sem alinhamento partidário	52
Tabela 10 - Alinhamento Partidário e Valores Empenhados em emendas, coeficientes dos Modelos de Regressão Linear.....	53
Tabela 11 - Emendas orçamentárias per capita 2015-2019.....	54
Tabela 12 - Proporção de votos dos prefeitos eleitos 2012 e 2016	55
Tabela 13 - Continuidade partidária nos Executivos Municipais 2008-2012 e 2012-2016	55
Tabela 14 - Correlação entre valores recebidos em emendas orçamentárias pelos municípios e proporção de votos do prefeito eleito	56
Tabela 15 - Dominância Política e Valores Empenhados e Liquidados em emendas per capita, coeficientes dos Modelos de Regressão Linear	57
Tabela 16 - Proporção de arrecadação de ISS, ITBI e IPTU 2014-2018	58
Tabela 17 - Correlação entre valores recebidos em emendas orçamentárias pelos municípios e proporção receita proveniente de arrecadação própria	60
Tabela 18 - Arrecadação Própria e Valores Empenhados em emendas per capita, coeficientes dos Modelos de Regressão Linear	61
Tabela 19 - Arrecadação Própria e Valores Empenhados em emendas per capita, coeficientes dos Modelos de Regressão Linear	63
Tabela 20 - Estatísticas descritivas das Variáveis de Pareamento.....	65
Tabela 21 - Teste de médias entre variáveis de pareamento	68

Tabela 22 - Frequências de municípios que receberam valores acima de R\$1,00 em emendas orçamentárias nas funções Saúde, Educação e Urbanismo 2015-2018.....	69
Tabela 23 - Proporção de variação das despesas com Saúde, Educação e Urbanismo entre 2015 e 2019	70
Tabela 24 - Função Saúde: diferenças de médias dos orçamentos municipais em saúde entre beneficiários e não beneficiários de emendas nessa função	72
Tabela 25 - Função Educação: diferenças de médias dos orçamentos municipais em educação entre beneficiários e não beneficiários de emendas nessa função	73
Tabela 26 - Função Urbanismo: diferenças de médias dos orçamentos municipais em urbanismo entre beneficiários e não beneficiários de emendas nessa função	74
Tabela 27 - Proporção de reeleição entre grupos beneficiado e não beneficiados por emendas	76

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	11
2 MUNICÍPIOS BRASILEIROS	15
2.1 O ORÇAMENTO DOS MUNICÍPIOS	17
2.2 AS ELEIÇÕES NOS MUNICÍPIOS	19
2.3 AS POLÍTICAS PÚBLICAS NOS MUNICÍPIOS	21
3 EMENDAS ORÇAMENTÁRIAS NO BRASIL	24
3.1 EMENDAS ORÇAMENTÁRIAS INDIVIDUAIS.....	26
3.1.1 Instrumentos Normativos	26
3.1.2 Características funcionais das emendas orçamentárias individuais executadas	29
3.2 EMENDAS ORÇAMENTÁRIAS A LUZ DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: O DEBATE TEÓRICO.....	30
4 EMENDAS ORÇAMENTÁRIAS NOS MUNICÍPIOS	34
4.1 A LITERATURA SOBRE E MUNICÍPIOS E EMENDAS ORÇAMENTÁRIAS	34
4.2 CONTRIBUIÇÕES DESTE ESTUDO	39
5 METODOLOGIA.....	44
5.1 QUEM RECEBE? (REGRESSÃO LINEAR-OLS).....	44
5.2 QUE DIFERENÇA FAZEM? (PROPENSITY SCORE MATCHING).....	46
6 RESULTADOS	50
6.1 QUEM RECEBE?	50
6.2 QUE DIFERENÇA FAZEM?	64
7 CONCLUSÃO.....	78
REFERÊNCIAS	81
APÊNDICE A – MODELOS DE REGRESSÃO LINEAR	87
APÊNDICE B – TESTES DE QUALIDADE DO PAREAMENTO.....	95

1 INTRODUÇÃO

Emendas parlamentares são apresentadas, seja em estudos acadêmicos, seja na opinião pública, como sinônimos de gasto ineficiente. Isso se atribui as emendas pois elas seriam um instrumento de gasto baseado na busca de seus alocadores por maximização de apoio político, recursos de *pork barrel*. O marco dessa temática são os estudos que analisam o congresso estadunidense (MAYHEW, 1974; SHEPSLE; WEINGAST, 1981; CAIN; FIORINA, 1987). Os autores pioneiros nessa perspectiva relacionam o dispositivo de transferências à lógica do *pork barrel*, ou seja, a distribuição do recurso seria feita com vistas a conquista de apoio político para viabilizar a reeleição daquele que o aloca.

No Brasil esse dispositivo também faz parte do cenário político e foi objeto de estudo e debate ao longo das últimas décadas (LIMONGI; FIGUEIREDO, 2005; AMES, 2003; CARVALHO, 2003). Algumas das características dessas despesas federais são que elas não são vinculadas, logo não tem finalidade previamente determinada, não fazem parte de um fluxo contínuo de alocação e sobretudo são voluntárias o, que lhes confere caráter negociável e discricionário (SECRETARIA DO TESOUREO NACIONAL, 2006). Por essas características muitos estudos já se propuseram a analisar as possíveis relações clientelistas que emendas geram entre poderes executivo e legislativo (VASSELAI; MIGNOZZETTI, 2014), o uso delas como uma maneira de se manter no poder (MESQUITA, 2008) e até mesmo sua relação com o nível de corrupção dos que as recebem (SODRÉ; ALVES, 2010).

A questão tratada pelo estudo aqui apresentado analisa duas dimensões do recebimento de emendas em municípios, a primeira delas “quem recebe?” onde o objetivo é identificar padrões de alocação das emendas. Nessa etapa busca-se detectar fatores explicativos para o recebimento, ou não recebimento, deste recurso em municípios. Na segunda dimensão o objetivo é saber “que diferença fazem?”, ou seja, se a chegada deste recurso produz alteração no município. Para isso serão analisados os efeitos que emendas podem desempenhar dentro do município em âmbito político e orçamentário. A análise política considera a relação que a alocação tem com o nível de competição eleitoral. A situação orçamentária do município por sua vez será analisada na ótica do montante alocado e de quanto isso interfere com o total do orçamento, e também na análise das funções orçamentárias nas quais são alocadas buscando identificar efeitos não previstos nas áreas mais beneficiadas por emendas.

Na bibliografia existente as análises sobre emendas parlamentares concentram-se majoritariamente no comportamento do nível federal, ora nos legisladores, ora na liberação de

dos recursos pelo executivo. Trabalhos como o de Ames (2003) são exemplos de como apesar de considerar os municípios na análise, as conclusões são sobre o comportamento dos legisladores nesses estudos. O trabalho referido faz uso da lógica de *pork barrel* trazendo uma análise sobre emendas no período de redemocratização. Samuels (2002) por sua vez também analisa o caso brasileiro da perspectiva federal, mas encontra evidências de que a relação entre alocação de emendas e reeleição do deputado não é direta, o que ocorre é o aumento do financiamento de campanha nas localidades beneficiadas. O estudo mostra a existência de conexão entre emendas e processo eleitoral indicando novo mecanismo causal para a relação.

Em algumas análises mais recentes sobre emendas parlamentares no Brasil os municípios tomam lugar como objeto de estudo. Bertholini et al (2018) investigam a distribuição entre os municípios e o impacto do recebimento das emendas em indicadores sociais. Os autores evidenciam que quando há concentração de recursos é pequena e em regiões menos desenvolvidas, além disso mostram os recursos com potencial de diminuição de desigualdade. O estudo aqui proposto se alinha a esse trabalho propondo detalhamentos funcionais nas análises de recebimento e considerando o cenário pós EC 86/2015, que tornou parte das emendas individuais impositivas.

Também com estudo da perspectiva municipal, Barone (2014) ao analisar emendas individuais comprova argumentos contrários a teoria distributivista. De acordo com o autor não há demanda geograficamente concentrada que reclame benefícios aos parlamentares, mas sim atores políticos de influência geográfica limitada, e dessa forma os reais demandantes de recursos seriam as lideranças locais. Este achado também é confirmado por Baião et al (2019). Neste estudo verifica-se que o alinhamento partidário entre deputado e prefeito é um fator relevante para o recebimento dos recursos. Ainda nessa pesquisa, os autores testam o uso de emendas orçamentárias alocadas em saúde em relação a “necessidade fiscal”, mensurada através de indicadores de saúde e qualidade de vida. Os achados contrastam com Bertholini et al (2018), uma vez que mostram que municípios com menor necessidade estariam recebendo mais recursos. Cabe destacar aqui em ambos os estudos a liderança local apresenta relevância dentro dos resultados para alocação de emendas em municípios.

Considerando a revisão explicitada o presente estudo busca inserir na análise, já tão desenvolvida das emendas no caso brasileiro, camadas de complexidade. Para isso somando-se aos autores que identificam problemas na transposição tal qual da teoria distributivista estadunidense para o Brasil (PEREIRA; RENNÓ, 2013.FIGUEIREDO; LIMONGI, 2002) o estudo traz as dimensões de análise da perspectiva municipal e também dos efeitos perversos

sobre as funções que são beneficiadas por emendas. Como já exposto a parcela de estudos que focam nos municípios é pequena, sendo assim busca-se contribuir para essa área.

Identificam-se dois pontos principais da literatura, ainda incipiente, sobre emendas orçamentárias na perspectiva municipal. O primeiro, um princípio de consenso sobre a relevância do alinhamento partidário entre os alocadores das emendas orçamentárias e os prefeitos para recebimento de emendas (BAIÃO, 2016; SANTANA, 2011). O segundo, um esforço de estudos mais recentes em incorporar perspectivas de utilidade do recurso de emendas em relação aos retornos sociais. Esses estudos analisam questões relativas a efeitos sociais das emendas (BERTHOLINI et al, 2018) e a necessidade fiscal de municípios que recebem (BAIÃO et al, 2019). Levando em consideração esse contexto são apresentadas as hipóteses que este estudo busca testar a fim de contribuir com essa literatura.

As hipóteses levantadas para analisar quem recebe as emendas parlamentares nos municípios são: (1A) A EC 86/2015 reforçou a relação positiva de alinhamento partidário entre prefeito municipal e legislador federal como fator para explicar a alocação de emendas parlamentares individuais; (2A) Baixa competição política, medida por indicadores de dominância eleitoral, amplia a probabilidade de recebimento de emendas por municípios; (3A) Quanto menor a participação de arrecadação fiscal própria no orçamento municipal, maior a probabilidade para a busca de emendas parlamentares por incumbentes orientados por estratégias de reeleição.

Na análise de que diferença fazem as emendas na gestão municipal são consideradas três hipóteses: (1B) recursos originários de emendas parlamentares no orçamento municipal tem relação negativa com o grau de competição eleitoral em pleito subsequente para o executivo municipal; (2B) Os recursos de emendas orçamentárias são a principal ferramenta de expansão orçamentária para saúde, educação e urbanismo nos orçamentos municipais; (3B) Recursos originários de emendas parlamentares alocados nas funções saúde, educação e urbanismo, geram retornos políticos sob a forma de reeleição de incumbente.

Aqui cabe sinalizar que o desenho de pesquisa considera o potencial problema de circularidade entre hipótese 1B e 2A. A ordem dos fatores envolvidos pode ser resumida em 2A “emendas são atraídas por contextos de baixa competição” e 1B “receber emendas faz com que competição eleitoral diminua”. A saber, o controle para essa questão é apresentado na metodologia deste trabalho. A metodologia para teste das hipóteses inclui dois métodos, para teste das hipóteses sobre fatores potenciais de recebimento de emendas será utilizado Regressão Linear (OLS) e para avaliação dos efeitos do recebimento de emendas será empregará o

Propensity Score Matching (PSM). Em ambas as etapas são utilizadas estatísticas descritivas a título de caracterização das relações e dados avaliados.

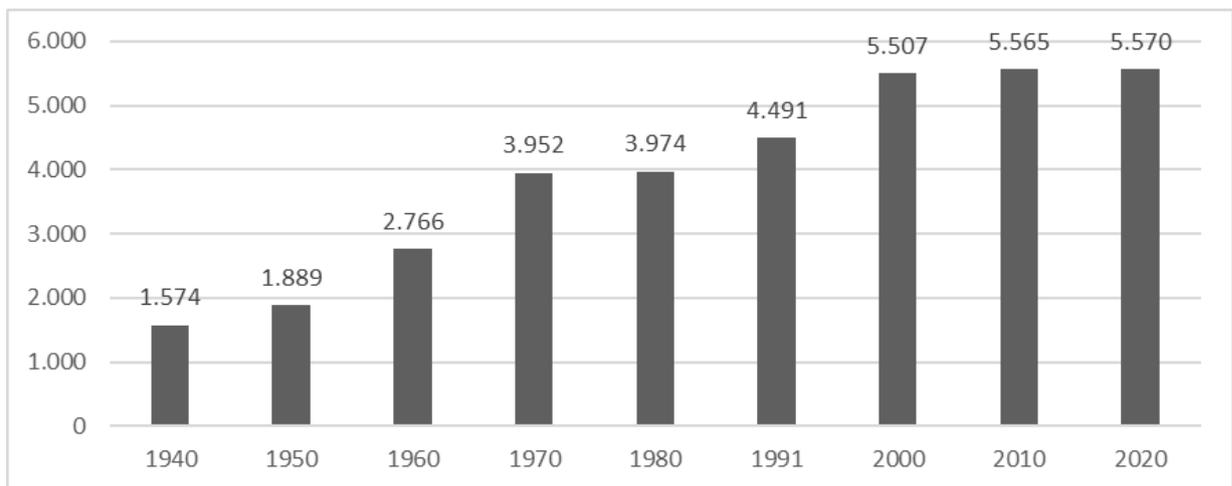
Os achados mostram características como baixa arrecadação municipal, alta votação do prefeito eleito e alinhamento partidário como potenciais características para aumento do recebimento de emendas. Na linha dos efeitos as conclusões são mais provisórias. No entanto indica-se que os efeitos gerados por emendas são diferentes a depender da função e ano em que são alocados. Considerando a relevância que a obtenção de emendas adquire nos orçamentos municipais, esforço aqui empreendido é relevante pois soma camadas de complexidade ao tema e incita novos estudos.

2 MUNICÍPIOS BRASILEIROS

O presente capítulo busca contextualizar o papel do município dentro da federação brasileira, para isso uma introdução se ocupará de questões gerais relacionadas a estes entes. Em seguida três subseções abordarão eixos municipais que se relacionam com a execução das emendas orçamentárias, sendo a primeira delas referente a dinâmica orçamentária, a segunda a eleitoral e por fim um panorama das políticas públicas nos municípios.

O número de municípios no Brasil sofreu considerável alteração, de acordo com dados publicados pelo IBGE, o Brasil tem uma evolução no número de municípios considerável entre as décadas de 1960 e 2000. Conforme mostra o gráfico abaixo:

Gráfico 1 – Número de Municípios Brasileiros 1940-2020



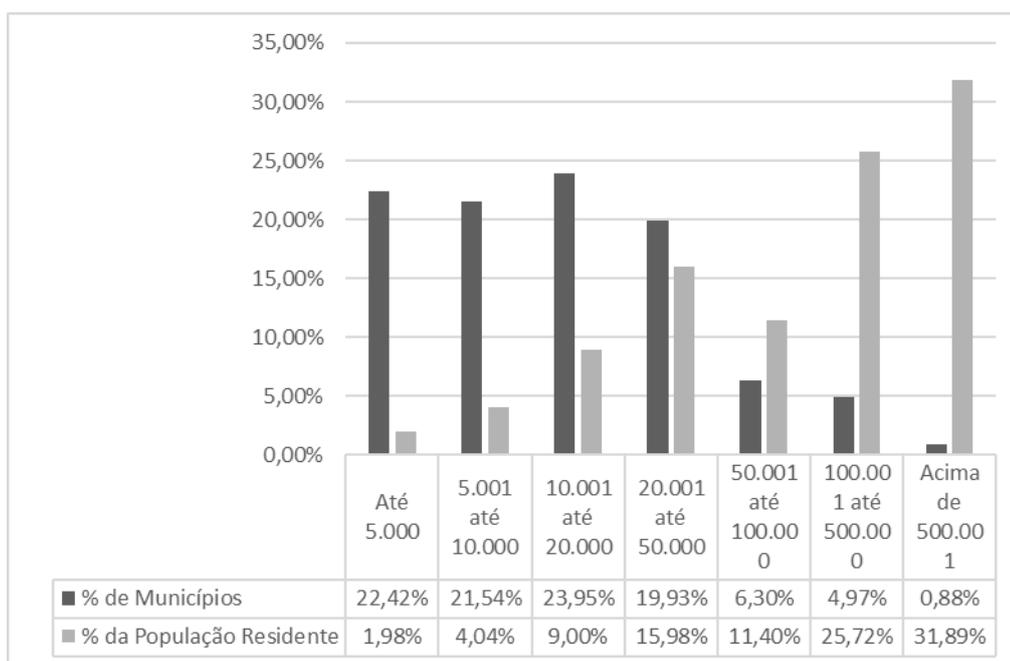
Fonte: Elaborado pela autora com dados do IBGE (2007 e 2020).

Na linha temporal apresentada, está compreendido o período de redemocratização e publicação da Carta Constitucional de 1988. Nessa carta os municípios passam a ser entes federados. Se estruturou a partir disso um modelo de federalismo brasileiro com competências descentralizadas e recursos fiscais centralizados (ALMEIDA, 2005). Dentro desse cenário o papel municipal ganhou destaque, em relação a períodos anteriores no Brasil. A partir dessa constituição, ainda vigente, os municípios tiveram suas competências expandidas. Nessa carta também houve a instituição de autonomia fiscal e administrativa para esses entes. Observa-se que o período de início da vigência da CF/88 até 2000 é onde mais municípios são criados.

Assim como a quantidade de municípios, o contingente populacional do país se alterou, de acordo com IBGE em 1970 a população residente no Brasil era de cerca de 93 milhões, no CENSO de 2010 esse número passa a ser de 192 milhões e nas estimativas para o ano de 2020

o número chega aos 211 milhões. Para apresentar o panorama da divisão dos contingentes populacionais se utilizam os dados da estimativa de 2020 em relação aos municípios instalados no Brasil até o mesmo ano. Essas informações são sistematizadas no Gráfico 2, identifica-se que pouco menos de 30% da população vive em municípios com menos de 20 mil habitantes. Este número é próximo aos quase 32% de habitantes dos municípios com mais de 500 mil habitantes.

Gráfico 2 - Municípios e População Brasileira em 2020, Estimativa populacional IBGE



Fonte: Elaborado pela autora com dados do IBGE (2020).

Fica mais nítido com a observação das distribuições, que quando falamos de municípios não se pode caracterizá-los de forma única. O porte populacional é um ponto inicial estratégico para comentar as diferenças nos municípios do Brasil. Entre municípios com menos de 5 mil habitantes e municípios com mais de 500 mil há um espectro de diferentes realidades. O porte populacional afeta o município em muitos aspectos, passando pela sua arrecadação própria até chegar no tipo de estruturas necessárias no território para assistência de políticas sociais. O panorama de diferentes situações geradas pelo número de habitantes é abrangente, e essa características tende a gerar desdobramentos administrativos, eleitorais e fiscais conforme apontado por Marengo (2013).

2.1 O ORÇAMENTO DOS MUNICÍPIOS

A autonomia fiscal foi uma das prerrogativas concedidas aos municípios a partir da CF/88. A gestão municipal passou a ser responsável pela gestão de seus recursos, coordenando sua arrecadação e despesas com obrigações equiparadas aos estados e a União. A Constituição instituiu como obrigação aos entes federados um ciclo orçamentário, composto por três principais instrumentos PPA, LDO e LOA. Esses instrumentos serão detalhados no capítulo seguinte, por hora basta o conhecimento de que os municípios se submetem a esse processo assim como os estados e a União.

Outro alinhamento entre os entes na execução orçamentária, se refere as funções de alocação¹. Através dessa divisão são estruturados importantes regramentos aos orçamentos. Primeiramente os mínimos constitucionais comuns, também previstos na constituição, se referem as rubricas de educação e saúde. Essa regra determina que municípios aloquem 15% e 25% de suas receitas correntes líquidas em saúde e educação, respectivamente.

Há também regulação sobre gastos com pessoal, que de acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/00), têm um limite máximo de 60% da receita corrente líquida. Essa mesma lei instituiu regulações para todos os entes e sanções para o não cumprimento delas. Em caso de inadimplência com os parâmetros o ente pode sofrer constrangimentos relativos à impossibilidade de contratações, recebimento de empréstimos e transferências de outros entes. Aqui é indispensável citar que dentro da EC 86/2015 foi aprovado que mesmo municípios que estivessem em situação irregular perante as regulações da LRF, recebessem os valores de emendas orçamentárias impositivas, que são um tipo de transferência voluntária.

As transferências da União para os entes são um importante indicador da evolução do papel municipal dentro da política orçamentária nacional. Nos últimos anos os municípios vêm recebendo valores mais elevados que os estados, isso indica que meios de obtenção de recursos estão sendo, em certa medida, institucionalizados junto à União (MARENCO e TEN CATE, 2020). As receitas municipais, no entanto, não se estruturam apenas com transferências, pois a arrecadação tributária também é uma parcela dessa receita.

Os municípios hoje possuem como impostos de sua competência o Imposto sobre Transmissão de Bens Inter Vivos (ITBI), Imposto sobre Serviços (ISS) e o Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU). Além disso os municípios têm competência

¹ Todas as dotações de despesas do sistema orçamentário brasileiro, assim como as emendas orçamentárias, se desagregam em 28 rubricas

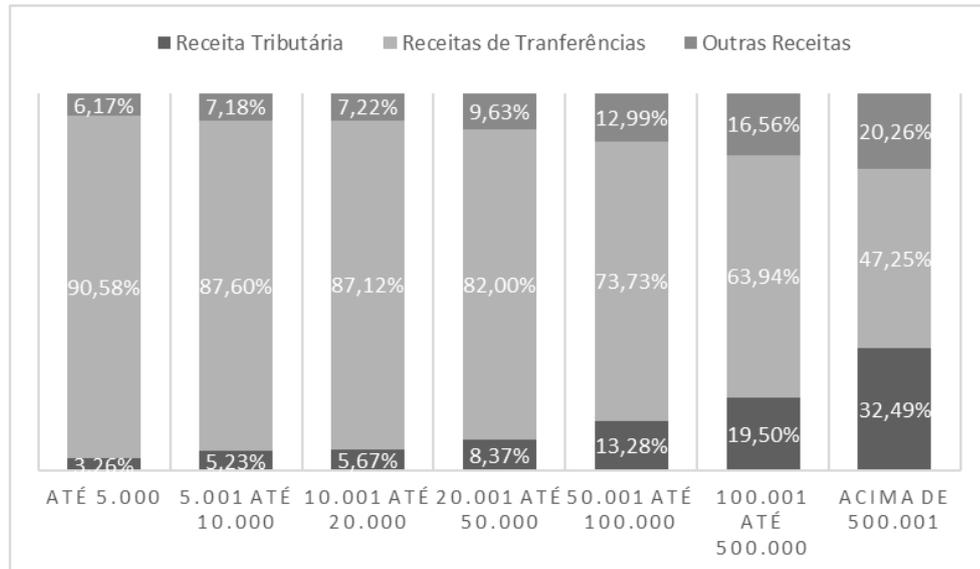
para criar taxas e contribuições específicas. O ISS é o tributo com maior participação dentro da arrecadação municipal, em 2015 correspondeu à mais de 54 % do total arrecadado por municípios (SINCOFI,2020). Por se tratar de um imposto indireto sua arrecadação seria facilidade em comparação com tributos como IPTU que tem sua taxa feita de forma direta (BREMAEKER, 2016). O caso do IPTU, foi objeto de estudo de pesquisas recentes. São identificadas como condicionantes da sua arrecadação questões relacionadas a capacidade técnica da administração direta, população e incumbency (MARENCO, STROHSCHOEN e JONER, 2017). Outro estudo que busca analisar as diferentes capacidades de arrecadação entre os municípios, reforça o ponto relacionado ao seu tamanho:

Ao avaliar o desempenho per capita do Imposto Imobiliário e Territorial Urbano (IPTU) de acordo com as categorias por municípios e regiões, é evidente que as maiores cidades tendem a arrecadar mais que as menores, e inclusive classificando as cidades em grupos mais homogêneos em termos de tamanho ou riqueza, existe uma ampla variação nos resultados. (DE CESARE, 2016, p. 64, tradução nossa).

Essas assimetrias entre arrecadação comentadas pela autora também são observadas na execução do orçamento como um todo. O trabalho de Marenco e Ten Cate (2020) sinaliza as diferenças entre a alocação de recursos desses entes. Quando observadas funções específicas de gasto, os municípios aparentam divergir até mesmo entre as funções com regulação de mínimos constitucionais.

Por fim, o gráfico 3 busca sintetizar a distribuição de receitas entre os municípios de acordo com suas faixas populacionais no ano de 2018. No gráfico são expostos a distribuição dos montantes totais de receitas dos municípios, divididos em transferências, receitas tributárias e outras receitas onde podem ser incluídas receitas de capital tais como alienação de bens e operações de crédito.

Gráfico 3 - Receitas Municipais 2018



Fonte: Elaborado pela autora com informações da Secretaria do Tesouro Nacional (2020).

Utilizando os mesmos recortes de porte populacional anteriores observa-se que à medida que o porte populacional aumenta as transferências perdem espaço no orçamento para receita tributária e as outras receitas. Grín e Abrucio (2019) sinalizam que a dependência de transferências não é um fenômeno geral entre os municípios, pois dentro da extensão territorial do país há diferenças referentes aos recursos financeiros e humanos. As diferenças de recursos financeiros e humanos comentadas pelos autores, guardam relação com o debate realizado sobre arrecadação do IPTU: as capacidades de arrecadação divergem entre municípios, as distorções geradas levam municípios com corpo burocrático mais qualificado a arrecadarem somas mais próximas ao potencial real dos tributos municipais. Municípios com baixa quantidade e qualificação administrativa, por sua vez arrecadariam menos ficando mais dependentes de transferências. A informação sobre capacidade arrecadatória aqui mostrada é importante pois compõe parte das hipóteses da pesquisa, essa variável será fundamental para a compreensão do perfil de municípios beneficiados por emendas orçamentárias.

2.2 AS ELEIÇÕES NOS MUNICÍPIOS

A evolução eleitoral dentro dos municípios esteve muito atrelada as dinâmicas dos regimes políticos nacionais (MARENCO, 2013). Ainda que ocorressem eleições já no período colonial para os responsáveis pelo território local, a documentação deste processo é frágil. A partir da criação da Justiça Eleitoral, em 1932, os dados são sistematizados e permitem análise da trajetória. Dentro desse período a primeira alteração significativa para os municípios se deu a partir da constituição de 1946. Nessa carta algumas competências começaram a ser colocadas

na sua jurisdição e em 1950 houveram eleições diretas no Distrito Federal e nos Municípios existentes, até a promulgação de constituições estaduais. Nos anos seguintes foram realizados outros pleitos municipais. Alguns autores comentam o diferencial deste período:

O período 1945-1964 foi, do ponto de vista da competição eleitoral e da expansão contínua do eleitorado, o primeiro momento mais claramente democrático do país no sentido de trazer novos atores e ideias frente ao modo tradicional da política brasileira, e isso também teve impactos, mesmo que paulatinos e diferenciado ao longo do território, no jogo político municipal. (GRIN e ABRUCIO, 2019, p. 74).

Pode-se observar que esse período se sobrepõe a um aumento no número de municípios, apresentado anteriormente. Em 1965 os mandatos municipais, de prefeitos e vereadores, passaram a ser de quatro anos. Também foi instituído que dentro de cada estado seriam realizadas as eleições de todos os municípios em um mesmo dia.

Posteriormente, com o período ditatorial as mudanças nacionais afetaram as eleições em municípios. Primeiramente localidades estratégicas, como as capitais, e cidades que na época foram caracterizadas pelo regime como de “segurança nacional” deixaram de ter eleições (TSE, 2016). Outra mudança, foi a destituição dos partidos anteriores e criação de dois partidos para disputas nas eleições de municípios que seguiram realizando pleitos.

Após o período ditatorial foram retomadas as eleições. As capitais voltaram a ter eleições apenas no ano de 1985. Em 1988, pela primeira vez, todos os municípios do país elegeram seus prefeitos sem restrições. A partir daí a dinâmica eleitoral como conhecemos atualmente teve início. A mudança mais significativa que fecha este novo conjunto de instituições foi a possibilidade de reeleição. A EC 16/97 Em 1997 instituiu que chefes de executivo de todos os entes poderiam concorrer à reeleição uma vez. Essa prerrogativa, ao contrário do que diziam seus críticos não levou a concentração de poder, as taxas de sucesso de reeleição nas três primeiras eleições foi baixa em municípios (BRAMBOR E CENEVIVA, 2012).

Cavalcante (2016) investiga os desdobramentos da regra de reeleição e identifica três pontos relevantes (1) não confirma a hipótese de melhores “primeiras” gestões fiscais motivadas pela busca por reeleição; (2) esforços para aumentar tributos tendem a gerar menos chances de reeleição e por fim (3) identifica que os gastos com investimentos tendem a gerar mais retorno em forma de reeleição, principalmente no que se refere a obras públicas. Em especial este último ponto identificado pelo autor tem relação com a pesquisa aqui desenvolvida. Os recursos de emendas orçamentárias, salvo raras exceções, são destinados a investimentos. Dessa forma identifica-se um potencial relação entre recursos empregados em emendas e alterações na dinâmica política do município.

Carneiro e De Almeida (2008) em seu estudo sobre os municípios dentro da dimensão democrática, sinalizam que as lideranças locais obtiveram vinte anos de experiência em competição eleitoral, uma vez que suas eleições não foram interrompidas durante o período ditatorial, exceto as capitais e áreas de segurança nacional. Em seus achados, a partir de entrevistas de gestores locais, as autoras afirmam não ser correto identificar o município como uma esfera isolada, pois as disputas em outros níveis afetam a sua dinâmica interna. Alinhado a essa ponderação o estudo aqui realizada busca, dando protagonismo a esfera municipal, analisar os resultados das interações deste ente com a federação, utilizando as emendas orçamentárias como objeto.

2.3 AS POLÍTICAS PÚBLICAS NOS MUNICÍPIOS

Para finalizar a contextualização municipal é necessário que se busque compreender como essa esfera dialoga com as políticas públicas nacionais, e implementa suas próprias. Aqui mais uma vez é necessário citar a CF/88, tanto como marco da expansão de políticas públicas, como também da institucionalização do município como ente competente para execução e elaboração dessas. Com esse pano de fundo institucional, que gerou o modelo de federalismo com competências descentralizadas, serão avaliadas as políticas atualmente implementadas por municípios.

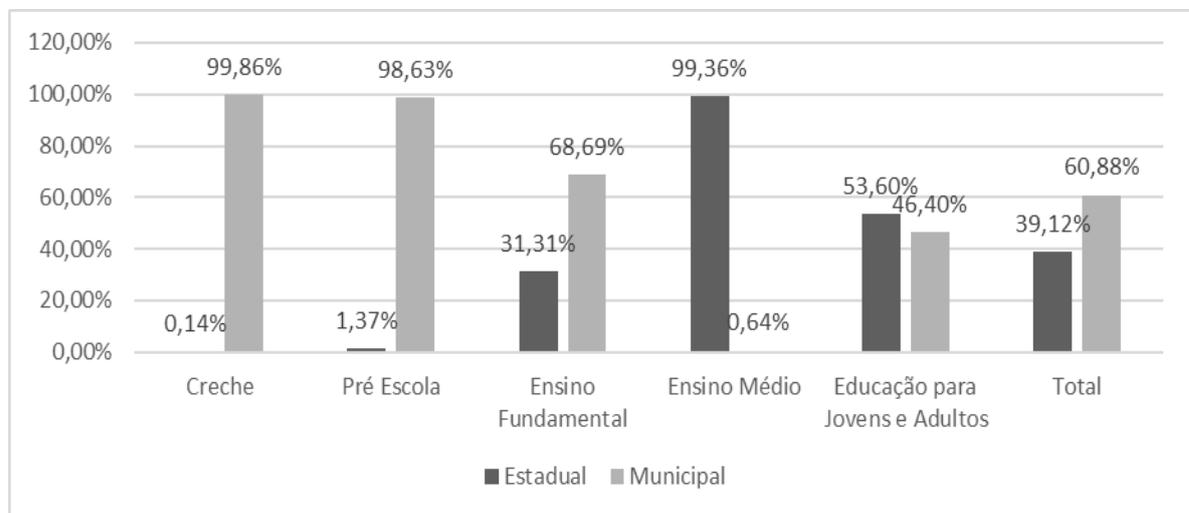
Tanto o Sistema Unificado de Saúde (SUS), criado em 1988, quanto o Sistema Unificado de Assistência Social (SUAS), criado em 2005, representam sistemas de políticas públicas onde os municípios desempenham papel fundamental. Estruturados em redes ambos contam com suas chamadas estruturas de “porta de entrada” de forma capilarizada no território. A lógica de funcionamento dessas estruturas é similar, com a aproximação dos profissionais ao território. O financiamento deles também segue a mesma linha, cofinanciamento dos três entes sendo obrigatório a existência de Fundos municipais específicos para cada uma das rubricas, geridos pelo executivo municipal. A coordenação e regulação desses gastos é feita por Comissão Inter gestora Tripartite (CIT).

No SUS, durante os anos noventa houve um processo de municipalização dos serviços que fragmentou o sistema (SCHENKEL, 2017). O movimento mais recente de reorganização se projeta na regionalização dos serviços. Dessa forma os municípios se organizariam em grupos formando regiões onde a rede de serviços deve ser completa (SANTOS e GIOVANELA, 2014). De qualquer forma as unidades básicas de saúde, importantes mecanismos de fortalecimento do SUS são competências municipais e trabalham dentro do território destes.

Satyro et al (2016) ao analisarem o desenvolvimento do SUAS em escala municipal, ressaltam que a oferta de serviços no âmbito dos municípios é o que estrutura a política de assistência social. Nesse mesmo estudo são identificados achados importantes sobre a capacidade municipal de implementação do SUAS, sobretudo a relação positiva entre demandas e execução dentro da assistência social.

Ainda nas políticas com competências compartilhadas e sistematizadas pela União, há caso da educação. Aqui, cabe ao município também a inserção do aluno na rede de ensino através da oferta de vagas em anos iniciais. O financiamento é feito através do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB), recentemente rediscutido e constitucionalizado. A competência municipal é a oferta de educação básica. Essa fase é formada por creches (até 3 anos), pré-escolas (4 e 5 anos) e o ensino fundamental (7 a 14 anos). De acordo com a constituição é obrigatório que sejam ofertadas vagas para todos. Uma mudança significativa ocorreu a partir de 2016, se tornou obrigatório que crianças a partir de 4 anos sejam matriculadas na pré escola (Lei nº 12.796/13).

Gráfico 4 - Matrículas Censo 2019, Estados e Municípios



Fonte: Elaborado pela autora com dados do INEP (2019).

Avaliando os dados do Censo Educacional de 2019 constata-se que o município de fato está com a competência de educação básica. Além disso no total de matrículas considerando outros níveis de educação, há mais vagas sob responsabilidade municipal que estadual. Assim fica evidente que o município não só possui instituídas obrigações, como na prática vem assumindo-as.

Para além das políticas compartilhadas os municípios também tem em sua gestão responsabilidade locais. Neste conjunto podem ser inseridas políticas como urbanismo e

transporte. Por se tratar de um federalismo cooperativo (ABRUCIO, 2005), com recursos centralizado, em muitas áreas há transferências da união para os municípios. Mas algumas funções como as citadas são impossibilitadas de serem regidas por uma política única nacional, dada a especificidade do território. Aqui os municípios se inserem com um olhar privilegiado, próximo aos problemas sociais, que aumentam a possibilidade de uma gestão eficiente de políticas públicas.

Em referência ao urbanismo, o estatuto da cidade (Lei Federal de nº 10.257/01), institucionaliza a competência municipal de gestão que já vinha sendo desempenhada. Nele fica a cargo dos municípios “promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano”. Também se define aqui a competência municipal sobre o IPTU.

Na rubrica de transporte a competência mais difundida entre os entes municipais é a de regulação dos transportes coletivos. Cabe a cada município “as funções de planejamento, fiscalização e controle da operação do transporte urbano”, conforme a constituição federal. As análises sobre a gestão municipal dessa função são focadas em estudos de casos específicos, mas se identifica o papel regulador do município nos casos avaliados (SIQUEIRA,1997). Cabe ressaltar que nessa função o município arca com a despesa total de transportes públicos municipais.

Buscou-se nessa subseção identificar as dinâmicas municipais de implementação e formulação de políticas públicas. Sendo o recurso financeiro fator condicionante para implementação de políticas, as emendas orçamentárias entram nessa dinâmica como potencial efeito de expansão dessas ações, principalmente nas funções que são mais beneficiadas por elas.

3 EMENDAS ORÇAMENTÁRIAS NO BRASIL

Este capítulo inicialmente contextualiza as emendas dentro do orçamento brasileiro. Em seguida uma subseção aprofunda as características das emendas individuais. Por fim se traz o estado da arte do debate teórico das emendas individuais, objeto de análise desse estudo, no Brasil.

A possibilidade do poder legislativo de alterar o orçamento formulado pelo poder executivo é uma prerrogativa institucional que apresenta alterações dentro da história política brasileira. A formulação inicial da peça orçamentária foi constantemente do poder executivo, mas o destino posterior do orçamento foi distinto nas diferentes cartas constitucionais do país. Na constituição outorgada em 1934 o orçamento era enviado ao legislativo que poderia realizar emendas nas receitas e despesas. Já a carta de 1937 apesar de relatar similar sistematização em seu texto, não teve essa ação praticada de fato. Ficava então a cargo do executivo a produção e aprovação do orçamento.

O orçamento voltou a ser formulado pelos dois poderes na constituição de 1946. A falta de limitação para emendas e a não exigência de cancelamentos compensatórios (remanejo do recurso de uma despesa para outra) gerou números significativos, como as 8.572 emendas propostas em 1959 (GONTIJO, 2004). Essa dinâmica entre poderes foi novamente alterada após o golpe de 1964. Houve cancelamento da possibilidade de o legislativo propor emendas na Lei 4.320/64. A constituição de 1967 corroborou essa postura, em seu artigo nº 67 essa carta trazia o seguinte texto: “Não serão de deliberação emendas de que decorram aumentos de despesa global ou de cada órgão, projeto ou programa, ou que visem modificar o seu montante, natureza e objetivo.”

Mantendo a iniciativa do executivo em relação aos instrumentos de orçamentos, a constituição de 1988 retomou a forma mista de construção do orçamento. O texto constitucional vigente traz em seu artigo 166, parágrafos 2º a 4º, a prerrogativa do legislativo de apreciar e alterar o orçamento enviado pelo executivo. A possibilidade do legislativo de realizar emendas ao orçamento nas normas dessa carta são o pano de fundo da presente pesquisa.

Conforme mencionado as emendas orçamentárias tratadas pelo estudo, propõem alterações ao Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA), podendo ser chamadas também de Emendas ao Orçamento ou ainda no jargão popular de emendas orçamentárias. Os instrumentos de planejamento e orçamento no Brasil se estruturam com o Plano Plurianual (PPA) que é um instrumento de médio prazo, compreendendo os três últimos anos de um governo e o primeiro do subsequente, que estabelece as diretrizes, objetivos e metas a serem seguidos. Dentro da

vigência do PPA são feitas anualmente a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) que enuncia as políticas públicas e prioridades para o ano de execução e a Lei de Diretrizes orçamentárias (LOA), que estimas as receitas e fixa as despesas do exercício financeiro.

Todos os instrumentos citados tem sua versão inicial redigida pelo poder executivo. Seguindo essa prerrogativa o PLOA é elaborado e posteriormente enviado para o legislativo apreciar. Nesta etapa é que ocorre a proposição de emendas. A título de entendimento desse fluxo é necessário alinhar as nomenclaturas utilizadas para emendas. Segundo a Resolução 1/2006 do Congresso Nacional as emendas podem ser classificadas quando a seus proponentes como individuais, de bancada, de comissão e da relatoria. Além da identificação de proponente as emendas se dividem entre as de receitas e as de despesas. As emendas à despesa são classificadas como de remanejamento, apropriação ou de cancelamento. O foco do estudo aqui apresentado são as emendas individuais de apropriação, onde os senadores e deputados realizam alterações nas despesas e direcionam recursos para fins específicos.

Conforme prevê o texto constitucional, todas as emendas ao orçamento devem ser apresentadas a uma comissão mista que as apreciará e emitirá parecer. A referida comissão é a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMPOF). A CMPOF compõe-se de quarenta membros titulares, sendo trinta Deputados e dez Senadores. Dentro deste grupo é indicado o Relator Geral do PLOA. Uma ponderação importante dentro da execução das emendas é que após a sua aprovação pela referida comissão se sucedem várias etapas com diferentes atores até que o recurso seja de fato empregado:

Primeiramente, o valor da emenda é autorizado pela CMPOF e aprovada pelo Congresso. Posteriormente, a emenda precisa ser empenhada, ou seja, deve ser feita a reserva do dinheiro para o pagamento da despesa comprometida. Logo após, passa-se à terceira fase, em que os valores são liquidados, ou seja, é verificado que o fornecedor entregou o material, obra ou prestação de serviço acordado. Finalmente, após essas fases obrigatórias, chega-se ao pagamento de fato, em que o Estado quita a dívida e paga o valor acordado. (BAIÃO ET AL, 2018, p. 58).

Assim como tratam os autores acima o recurso passa por etapas, que não são concluídas necessariamente no ano de execução da emenda. Dessa forma ainda que o valor empenhado esteja expresso na LOA de um determinado exercício o valor poderá chegar em anos, ficando dentro da classificação “restos a pagar”. A mensuração das emendas para análises levará em conta as etapas deste processo.

Devido ao foco do estudo não serem os tramites envolvidos entre executivo e legislativo para a aprovação de emendas, não se dará maior profundidade aos assuntos referentes ao processamento das propostas até sua aprovação. Maiores detalhamentos sobre isso podem ser

encontrados em trabalhos que se debruçaram sobre a temática (BAIÃO; COUTO, 2017; Mesquita, 2008; LIMONGI E FIGUEIREDO, 2005).

3.1 EMENDAS ORÇAMENTÁRIAS INDIVIDUAIS

De acordo com o citado anteriormente as Emendas Individuais são uma classificação quanto a proposição de alterações nos orçamentos realizadas por deputados e senadores de forma pessoal. As emendas individuais tiveram seu papel drasticamente alterado ao longo dos anos, tendo sua importância aumentada na última década. Em determinados períodos sua execução foi preterida em relação a modalidades de execução coletivas, na resolução 02/1995. Como comentam Limongi e Figueiredo (2005) as emendas individuais são as primeiras a serem contingenciadas quando o governo enfrenta problemas com gastos públicos. No entanto com o passar do tempo observou-se o aumento da sua proporção em número e volume de recursos em relação as modalidades coletivas de proposição. De acordo com Barone (2014), entre 2002 e 2012 foram elaboradas 90 mil emendas individuais, de um total de 110 mil contabilizando as emendas de todas as modalidades. O mesmo autor pontua que é através desse mecanismo que o legislador possui o caminho mais curto para transformar sua vontade em ação do Estado.

3.1.1 Instrumentos Normativos

A Resolução 02/1995 do congresso nacional, que foi responsável por mudanças no cenário geral das emendas parlamentares estabeleceu prioridade à execução de emendas coletivas (bancada e comissão) sobre as individuais. Com isso as emendas individuais foram preteridas em relação as coletivas, tendo as menores proporções de execução entre as modalidades de proposição (LIMONGI E FIGUEIREDO, 2005)

A mesma resolução trouxe uma importante mudança para as emendas individuais. Ficou instituído a partir dessa resolução que para cada exercício financeiro seria fixado um valor igual para cada legislador aplicar em emendas. Até então essa distribuição era feita pelo relator geral e os valores não eram distribuídos de forma equitativa entre deputados e senadores. A partir dessa normativa todos os legisladores passaram a ter as mesmas proporções de recurso para aplicar de forma individual. Um último ajuste ao regramento tal qual conhecemos hoje foi o de limitação do número de emendas dentro dessa cota. Até o ano de 2007 cada deputado e senador poderia distribuir o recurso sob sua jurisdição em até vinte emendas, a partir de 2008 a

Resolução 1/2006 foi alterada aumentando este número para vinte e cinco. Na tabela 1 podem ser observados esses valores para o período de análise do presente estudo.

Tabela 1 - Valores Alocados em Emendas Orçamentárias Individuais entre 2015 e 2019

Ano da LOA	Valor por deputado e senador para emendas individuais (Milhões de R\$)	Valor Corrigido pelo IPCA (Milhões de R\$)	Total Empregado do Orçamento em Emendas Individuais (Bilhões de R\$)	Valor Corrigido pelo IPCA (Bilhões de R\$)
2015	16,3	20,2	9,7	12,0
2016	15,3	17,4	9,1	10,3
2017	14,5	16,0	8,6	9,4
2018	14,8	15,8	8,8	9,4
2019	15,4	15,7	9,2	9,4

Fonte: Elaborado pela autora com base nos Pareceres Preliminares da LOA (2020).

Apesar da diminuição nos valores alocados em emendas individuais que se observa, devido a diminuição da receita corrente líquida, ocorreram nesse período mudanças importantes que favoreceram sua execução. No ano de 2015 a Emenda Constitucional nº86 alterou os artigos 165, 166 e 198 referente a emendas. As emendas individuais ao orçamento se tornaram então impositivas. A execução delas passou a ter fixando seu valor em 1,2 % da receita corrente líquida (RCL). A partir disso a perspectiva de análise das emendas individuais muda, não há mais a necessidade de avaliar seu grau de execução por parte do executivo. Esse recurso que já contava com características que o tornavam importante instrumento de análise como a sua discricionariedade toma maior centralidade.

O caminho para execução das emendas individuais impositivas de fato fica aberto uma vez que na mesma EC foi incluso um artigo que isenta esta parcela de recursos de seguir os critérios de adimplência impostos ao beneficiado. Em outras palavras, essas emendas podem ser destinadas a entes que não necessariamente cumpram as exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei nº 101/2000). As exigências dessa norma versam sobre o cumprimento das responsabilidades financeiras e de transparência, como mínimos orçamentários constitucionais de gasto com Saúde e Educação e limite máximo de endividamento, publicação de relatórios periodicamente, entre outras questões. No período

anterior a esta normativa isso era um fator relevante para execução, como aponta Baião (2016) a situação fiscal dos municípios impactava no grau de execução das emendas recebidas.

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

Tabela 2 - Instrumentos normativos relacionados a emendas orçamentárias individuais (1995-2015)

Ano	Instrumento Normativo	Assunto do Instrumento	Afetam emendas orçamentárias individuais	Localização
1995	Resolução 2 (Congresso Nacional)	Dispõe sobre a Comissão Mista Permanente a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição Federal, e sobre a tramitação das matérias a que se refere o mesmo artigo.	Emendas coletivas tem execução preferencial	Artigo nº 21
			A distribuição de recursos entre os parlamentares passa a ser uniforme e fixa, retirando a atribuição de distribuição do relator geral	Artigos nº18 e nº19
2000	Lei Complementar 101 (LRF)	Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.	Condições de adimplência para recebimento de transferências voluntárias (enquadramento no qual se incluem emendas orçamentárias de despesa) e suas especificidades	Capítulo III (Seção I) Capítulo IV (Seção II- Art. nº23) Capítulo V Capítulo VII
2006	Resolução 1 (Congresso Nacional)	Dispõe sobre Comissão Mista Permanente a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição (peças orçamentárias), bem como a tramitação das matérias a que se refere o mesmo artigo.	Classificação das emendas por tipo e modalidade de proposição, prazos para apresentação de emendas e disposições gerais sobre as mesmas	Capítulo V
2008	Alteração da Resolução 01/2006		O número máximo de emendas individuais por legislador passa de 20 para 25	Artigo nº 49

			Torna obrigatória a execução das emendas individuais até 1,2% da RCL	
2015	Emenda Constitucional 86	Altera os arts. 165, 166 e 198 da Constituição Federal, para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária que especifica	Torna obrigatória a execução de 50% do valor das emendas individuais em projetos da função orçamentária saúde	Artigo nº 166
			Emendas impositivas quando destinadas a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios, independem da adimplência do ente federativo destinatário	

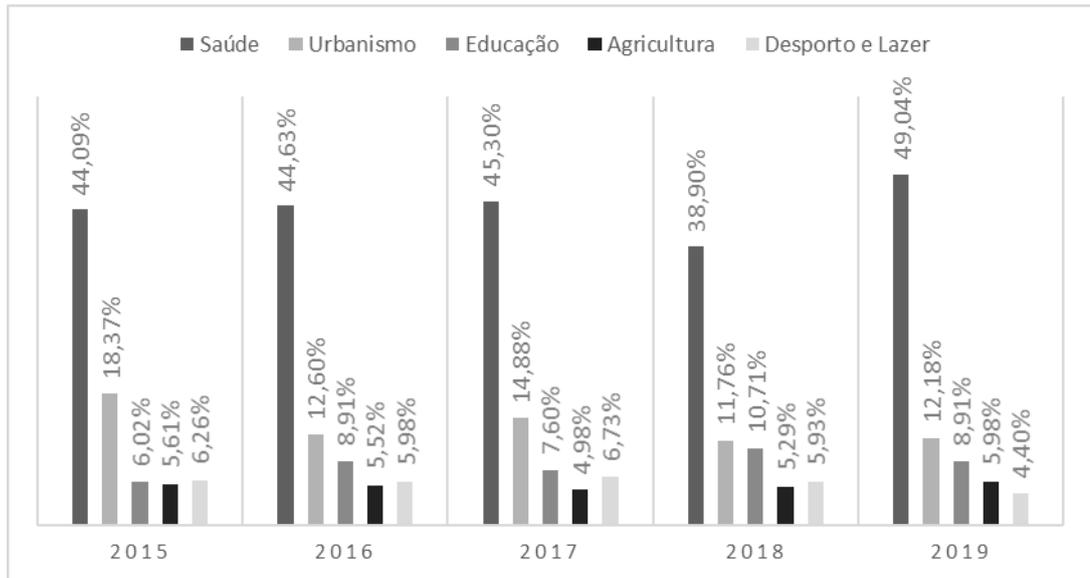
Fonte: Elaborado pela Autora com base nos instrumentos normativos do Congresso Nacional (2020).

3.1.2 Características funcionais das emendas orçamentárias individuais executadas

Para a avaliação de políticas públicas tão importante quanto conhecer os valores executados, mencionados na seção anterior, é dimensionar a qualificação desses gastos quanto a sua área de execução. Nesse tópico a distinção funcional de gastos do sistema orçamentário brasileiro colabora para a identificação dos principais destinos dos recursos de emendas orçamentárias individuais.

Em uma primeira aproximação aos dados de emendas orçamentárias individuais no portal SIGA Brasil e no Portal da Transparência chamam atenção algumas características da execução funcional dos recursos. Primeiramente percebe-se que a execução das emendas vem seguindo as normativas referentes aos gastos com saúde. Essa é a função que apresenta a maior proporção projetos aprovados em emendas no período exposto no portal (2015-2020). O sistema orçamentário se estrutura em vinte e oito funções orçamentárias. Ainda assim o número de projetos aprovados em emendas orçamentárias está majoritariamente concentrado em cinco dessas funções. No período analisado saúde, educação, urbanismo, agricultura e desporto e lazer representam em todos os anos aproximadamente 80% do total de projetos de emendas orçamentárias individuais aprovados (Gráfico 5). Neste momento o número de projetos é o bastante para aproximação desejada, os valores empregados serão abordados na análise de dados onde serão consideradas apenas as emendas individuais destinadas aos municípios.

Gráfico 5 –Projetos de emendas individuais aprovados, por função (2015-2019)



Fonte: Elaborado pela autora com micro dados do Portal da Transparência (2020).

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

3.2 EMENDAS ORÇAMENTÁRIAS A LUZ DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: O DEBATE TEÓRICO

Estudar emendas orçamentárias no Brasil em si não é um foco novo, as emendas individuais em específico também não. Desde o período após a ditadura, quando as instituições democráticas ainda tomavam forma, trabalhos utilizavam o estudo delas para inferir comportamentos de deputados, e desenvolver uma tipologia para explicar o comportamento de alocação desses recursos, como no trabalho de Ames (2003) que analisa o caso brasileiro a partir da teoria distributivista. Baseado no entendimento de que as instituições brasileiras geravam incentivos ao comportamento particularista, o autor testa a hipótese de que os deputados eleitos concentram os recursos, de emendas orçamentárias, nas localidades de suas bases eleitorais. Em sua análise identificou quatro padrões de representante no legislativo, com base na sua distribuição geográfica de votos, a saber: concentrados-dominantes; concentrados compartilhados; dispersos-dominantes; e dispersos compartilhados. Relacionando as emendas a essa tipologia, infere que legisladores concentrados-dominantes tenderiam a utilizar emendas

orçamentárias como instrumento de barganha para manutenção do poder político, na forma de reeleição.

A tipologia desenvolvida por Ames (2003) foi utilizada por outros estudos que avaliaram emendas orçamentárias, é o caso de Carvalho (2003) que apesar de fazer esse uso, se coloca de forma mais crítica a transposição da teoria distributivista. O autor faz ponderações ao estudo de Ames (2003) ao relatar que em sua análise não considerou incentivos diversos aos deputados distintos em partes do território brasileiro, generalizando o comportamento na ênfase do uso de *pork barrel*. O autor testa ainda a hipótese de que deputados com padrão não dominante seriam mais propensos a defender políticas universalistas, e que nas palavras do autor “paroquialismo seria tão somente prioridade dos deputados com votação dominante” (CARVALHO, 2003, pág 24). Com maior ênfase em especificidades geográficas e analisando as preferências de alocação dos deputados nas legislaturas de 1994 e 1998 os achados embasam essa crítica, mostrando que apesar de explicar o comportamento de alguns deputados, não se pode generalizar a lógica distributivista.

Samuels (2002) analisou as emendas individuais também buscando a avaliação de seus retornos eleitorais para deputados. O autor contrapõe os dois estudos anteriores citados, argumentando que a conexão entre *pork barrel* e resultados eleitorais não é direta. E que por consequência alocação de emendas não geraria retorno de votos diretamente. Testando três hipóteses (1) *pork barrel* não ajuda na reeleição; (2) fundos de campanha ajudam na reeleição e (3) *pork barrel* ajuda a acessar dinheiro para fundos de campanha, o autor as confirma e introduz o conceito de uma relação indireta entre a alocação dos recursos de emendas orçamentárias com o retorno eleitoral. Em resumo o mecanismo seria viabilizado através das emendas orçamentárias como ferramenta para maximização de recursos de campanha, que consequentemente ajudariam no aumento de votos.

Na sequência temporal o trabalho de Pereira e Rennó (2003) analisou além da alocação de emendas, outros comportamentos do deputado que pudessem afetar sua reeleição como votos alinhados com o executivo e apresentação de projetos. Nesse trabalho a distribuição de emendas foi quem apresentou maior potencial de retorno eleitoral do que as demais variáveis. Os autores analisam essa perspectiva em um segundo trabalho que considera dois pleitos presidenciais na análise, 1998 e 2002. Com essa expansão a conclusão do estudo anterior se modifica, a proporção de emendas executadas para cada deputado é significativa apenas em contextos onde o chefe do executivo é um incumbent, ou seja, disputará a reeleição (PEREIRA E RENNÓ, 2007).

Mesquita (2008) tendo como unidade de análise o deputado, assim como todos os trabalhos citados anteriormente, analisa dados de três legislaturas. A autora não encontra confirmação da hipótese de que há relação positiva entre o valor executado das emendas de cada parlamentar e o sucesso eleitoral. O que ocorre em seus resultados é o contrário, a autora identifica relação negativa entre as variáveis. A questão debatida por esses autores não leva a um consenso até o momento, fato é que a transposição da teoria distributivista tal qual o modelo estadunidense não parece dialogar com o contexto brasileiro. Estudos como o de Sanfelice (2010) incluem em suas análises unidades de análise com deputado-município, na busca por considerar novos fatores neste debate. A autora através de análise de dados em painel chega em modelos que mostram a execução de emendas como fator explicativo da votação dos deputados, no entanto elas não são relevantes em seu modelo mais controlado.

Para além do debate sobre retornos eleitorais das emendas parlamentares outro tópico de estudos desenvolvidos tem como foco a relação entre os poderes legislativo e executivo. As raízes desses estudos vêm desde o dilema de governabilidade imposto pós CF/1988². O argumento sustentado pelos estudos é de que a partir das novas instituições do processo de redemocratização seriam necessárias ferramentas para gerir a relação do executivo com o legislativo federal. As emendas entram nessa discussão como um dos instrumentos utilizado pelo executivo na busca por obter cooperação do legislativo na aprovação de seus projetos (AMES, 2003; PEREIRA e RENNO, 2003). Uma ponderação a esse argumento desconsidera as emendas parlamentares como parte da explicação para a manutenção da governabilidade do executivo (FIGUEIREDO E LIMONGI, 2002) (LIMONGI E FIGUEIREDO, 2005). Essa corrente do debate traz modelos que confirmam a hipótese de que é a centralização do processo orçamentário e a relevância de líderes partidários que torna o sistema político brasileiro governável.

Ainda neste grupo de análise trabalhos se ocuparam de avaliar fatores responsáveis por aumentar a taxa de execução das emendas propostas por deputados. A avaliação identifica que o pertencimento a coalizão do poder executivo tem forte poder preditivo sobre a taxa de execução diferentemente da votação alinhada em aprovação de projetos (VASSELAI E MIGNOZZETTI, 2014). Baião, Couto e Juca (2018) em um estudo nesta linha de análise trazem uma inovação ao considerar cargos além do presidente na execução. Os autores consideram o papel do alinhamento partidário entre ministros e os proponentes das emendas e também emendas enviadas por deputados e senadores membros da CMO. O estudo encontra maiores

² Autores pessimistas sobre a governabilidade do país (ABRANCHES, 1988; MAINWARING, 1993; AMES, 2003).

taxas de execução de emendas para os casos de proponentes com alinhamento partidário com e ministros e também os detentores de participação na CMO.

A presente revisão buscou demonstrar duas questões importantes sobre os estudos de emendas orçamentárias no Brasil. Em primeiro lugar as emendas são consideradas pela academia desde o período de redemocratização como uma forma de compreensão do sistema político brasileiro. Em segundo lugar, as análises ainda que abundantes, apresentam concentração nas duas linhas apresentadas (1) as emendas orçamentárias como mecanismo de maximização do apoio político de deputados e senadores e (2) as emendas orçamentárias como ferramenta de coordenação entre poderes executivo e legislativo federais. Isso nos leva a significativas lacunas como a escassez de estudos do impacto desses recursos nos seus beneficiários, avaliação de eficiência do gasto e também o papel desse instrumento dentro da construção de políticas públicas.

Utilizando a conceituação de Laswell (1936), que define políticas públicas como “Quem ganha? Por que? E que diferença isso faz?” fica evidente que as lacunas identificadas são parte importante para compreender a dinâmica das emendas orçamentárias. De acordo com a revisão realizada, se sabe um pouco sobre “quem” ganha as emendas, e que os municípios estão dentro desses atores. O “por que” se ganham as emendas foi explorado, mas ainda faltam considerar algumas variáveis explicativas mais específicas dos municípios. Exemplo disso são características relacionadas ao potencial de arrecadação municipal própria. E o mais grave, “a diferença que elas fazem” não vem sendo objeto de estudos científicos, apenas de especulações midiáticas. Essas lacunas identificadas são relevantes para a perspectiva de políticas públicas pois além de envolverem atores locais como receptores e federais como alocadores, atrelam perspectivas políticas e orçamentárias no sistema governamental brasileiro. Em outras palavras, as emendas movem muitas engrenagens, os produtos e feitos gerados por essa movimentação não vêm sendo analisados, como apontou a revisão, e por isso esse estudo se ocupará disso.

4 EMENDAS ORÇAMENTÁRIAS NOS MUNICÍPIOS

O presente capítulo conecta as dimensões analisadas anteriormente, fazendo uma revisão dos estudos que consideraram os impactos das emendas orçamentárias na realidade municipal brasileira, ou mais se aproximaram disso. A partir dos ensejos e lacunas desses estudos são apresentados os argumentos e as contribuições propostas pela presente pesquisa para essa literatura.

4.1 A LITERATURA SOBRE E MUNICÍPIOS E EMENDAS ORÇAMENTÁRIAS

Serão destacados aqui alguns dos estudos que consideraram a dinâmica municipal em sua análise e/ou inferiram algum tipo de conclusão para o município. Santana (2011) apesar de trazer uma discussão sobre fatores explicativos para execução mostra nuances novas na análise. O autor, considerando o triênio 2004-06, analisa a consistência das execuções com interesses do governo federal, do prefeito e da população. Para isso mapeia os interesses desses atores e elenca variáveis explicativas para a execução nos municípios. Um diferencial, é que para além de fatores políticos são consideradas variáveis sociais e econômicas. Por realizar a análise mensurando o número de emendas executadas, o valor total executado e o valor per capita o autor encontra comportamentos diferenciados em cada modelo. A única variável que manteve seu efeito em todos os modelos testados foi o alinhamento partidário entre executivo municipal e federal. Como veremos esse resultado é confirmado por outros autores posteriormente. Além disso os testes confirmaram que a capacidade técnica da burocracia, o nível de organização da sociedade civil e desenvolvimento econômico afetam positivamente o número de emenda destinadas, mas não o montante total recebido pelo município. Uma sinalização importante feita pelo estudo é a de que não havia na literatura, até o momento de sua publicação, uma avaliação sobre conceitos técnico-sociais das localidades beneficiadas por recursos de emendas orçamentárias individuais. Dessa forma pode-se considerar esse esforço como um marco inicial na análise de diferentes eixos que afetam o recebimento de emendas nos municípios.

O trabalho de Barone (2014) buscou, entre outras coisas, identificar se legisladores elaboram e aprovam mais emendas que beneficiem atores locais ligados à sua base partidária. Nesse estudo o autor salienta o caminho distinto entre esse comportamento e a simples alocação difusa que tem como único intuito o voto diretamente. Entre os achados o autor elenca quantificações de quanto recurso a mais um município receberia por ser do partido do deputado que distribui as emendas. A justificativa indicada pelo autor para benefício de prefeituras

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

Prefeitos são, de um lado, atores políticos fundamentais para a construção de candidaturas vitoriosas nas eleições proporcionais e atuam em prol de membros de seu partido. A cooperação e articulação entre membros de uma organização partidária é um elemento central da competição eleitoral. Por outro lado, prefeitos são os demandantes de benefícios geograficamente localizados. A coordenação entre parlamentares e governantes locais influencia os resultados das decisões no Congresso Nacional. (BARONE, 2014, p.132).

O autor avalia o impacto do partido vencer a eleição no total de recursos introduzidos ao orçamento por emendas, encontrando impacto positivo e significativo. Neste estudo analisa-se além das emendas individuais destinadas para prefeituras, as emendas destinadas a entidades sem fins lucrativos no mesmo município. Nesse segundo caso os resultados foram nulos. Por fim o próprio autor comenta que estudos posteriores deverão avaliar se os resultados encontrados são sustentados quando utilizado o valor liquidado. A escolha do autor por fazer uso do valor apresentado pelo legislador se deve ao “menor ruído” na mensuração do recurso que de fato se desejaria alocar no município. Esse uso é possível por que o teste buscava avaliar potencial de alocação para o município de acordo com suas características, sendo assim o valor pretendido para a localidade é uma proxy representativa.

Baião (2016) corrobora o papel central do prefeito indicado pelo estudo anterior, e vai além, identificando características que o tornam o agente adequado para auxiliar na conversão do recurso para apoio político. Dentre esses fatores aparecem as características diferenciadas dos municípios dentro da federação brasileira, indicando que a autonomia administrativa e política do ente possibilita essa dinâmica. Também identifica que a articulação de partidos nos diferentes níveis faz diferença e leva a privilégio do alinhamento partidário. Para essa constatação o autor conclui que “as emendas cujo dinheiro circula dentro dos cofres do governo municipal são as que trazem retorno político, ainda que tímido” (BAIÃO, 2016, p. 44).

O mecanismo da afirmação citada se baseia na facilitação do credit clamming quando há alinhamento de deputado e prefeito, o segundo protege a localidade contra os rivais. Por retorno tímido faz referência a magnitude do coeficiente não ser alta o suficiente para se inferir que o voto seja o único objetivo das emendas alocadas. Essa identificação é possível pois em sua análise o autor usa como variáveis explicativas para o desempenho do deputado os montantes alocados a cada grupo de beneficiários: governo federal, estado, municípios e as ESFL.

Até aqui, os estudos apresentados são relevantes na medida em que exploram o campo em que essa pesquisa se insere. O estudo de Bertholini et al (2018), toma outras dimensões de importância, uma vez que projeta uma análise muito alinhada ao que se propõe aqui. O objetivo da pesquisa é investigar o impacto das emendas nos indicadores de desenvolvimento humano nos municípios. Para isso os autores fazem uso do propensity score matching (PSM), técnica utilizada na avaliação de políticas públicas (SILVA,2018) para investigar a melhoria de indicadores municipais. De forma resumida, essa técnica permite comparar os municípios que receberam emendas (tratamento) com os que não receberam (controle), a partir da avaliação de pares com semelhanças demográficas, econômicas e políticas. Com isso pode se avaliar se o recebimento desses recursos gerou algum impacto no município. Os municípios são comparados através de alinhamento entre características que afetam o potencial recebimento de emendas e são avaliadas as variáveis de resultado, os objetos de estudo. Aqui o foco é no impacto sobre indicadores de desenvolvimento humano, tais como mortalidade infantil, nº de empregos formais, entre outras. O período avaliado abrange 1999 até 2010. Antes de comentar os achados, vale ressaltar que esse é o estudo que mais se distancia da fala usual de ligação dos recursos de emendas com políticas de pork barrel. Além do alinhamento quanto a visão sobre o papel das emendas orçamentárias, os autores reconhecem a relevância do estudo em nível municipal, corroborado pelo aqui já exposto no capítulo inicial.

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

Essa referência induziu a utilização do modelo de propensity score matching (PSM), para teste das hipóteses dessa pesquisa. Maiores detalhamentos sobre a aplicação são explicitados na metodologia. O diferencial é que aqui o foco serão alterações orçamentárias em gastos sociais e mudanças na competição eleitoral geradas pelos recursos de emendas orçamentárias. Mas o conceito aplicado é o mesmo, comparar grupos de municípios (os que

receberam emendas, e os que não receberam). Outro diferencial de dessa pesquisa em relação a apresentada por Bertholini et al (2018) é o pano de fundo institucional do período avaliado. O período aqui avaliado é pós EC 86/15, o que significa que lidamos com um contexto onde emendas tem uma parcela significativa de sua execução obrigatória, sem depender de autorização do executivo. Considerando as instituições complexas de execução das emendas, a retirada de poder decisório desse ator tem potencial de geração de mudanças nos resultados de alocação. Essas diferenças podem se materializar tanto em novos padrões de alocação, sem distorções geradas pela escolha do executivo, quanto novos comportamentos de proposições de deputados e senadores uma vez que estes estão cientes do não bloqueio dos recursos pelo executivo. Também se diferencia na mensuração dos valores, pois em parte da análise serão mensurados os valores de emendas em funções específicas de gastos sociais.

Por fim, o estudo mais recente e relevante dentro da temática (BAIÃO ET AL, 2019) faz uma análise que considera emendas alocadas na função orçamentária Saúde em municípios. Nesse artigo há uma análise inédita de emendas por função orçamentária considerando indicadores para estimar a necessidade do recurso enviado. Os autores utilizam o conceito de “necessidade fiscal” para verificar se essa característica tem relação com a disponibilização de recursos através de emendas orçamentárias alocadas na função saúde. O que os resultados indicam, analisando as emendas de 2011-2014, é que o fator de necessidade social não tem magnitude na decisão dos legisladores. Além do fator já identificado por outros autores de beneficiamento de localidade alinhadas partidariamente, os autores identificam que municípios com irregularidades fiscais que dificultem ou impossibilitem a execução das emendas tem menos recursos alocados. Na tabela 3 pode-se observar um resumo sobre como os municípios foram encarados por essa literatura e também os principais achados relativos a eles.

Tabela 3 – Resumo da literatura de emendas orçamentárias nos municípios

Autor	Período	Objetivo	Unidade de Análise	Principais conclusões sobre emendas nos municípios
Santana (2011)	2004-2006	Analisar os determinantes políticos da execução das emendas orçamentárias individuais no Brasil	Município	Alinhamento partidário entre prefeito e presidente foi relevante em todos os modelos; Capacidade técnica da burocracia, o nível de densidade associativa e o desenvolvimento econômico local foram variáveis relevantes para a atração

				Desigualdade socioeconômica local foi importante apenas na definição do município a ser beneficiado com emendas orçamentárias, não sendo relevante na alocação da quantidade e dos valores totais
Barone (2014)	1996-2012	Examinar se deputados federais apresentam emendas individuais que beneficiam prioritariamente prefeituras governadas pelo seu partido	Desempenho do partido na eleição municipal	<p>O alinhamento partidário entre deputado e prefeito influencia positivamente o empenho de emendas para a prefeitura</p> <hr/> <p>O efeito sobre emendas individuais para entidades sem fins lucrativos foi nulo</p>
Baião (2016)	2003-2014	Testar empiricamente o efeito eleitoral das emendas orçamentárias e analisar como a presença de um colega de partido na prefeitura afeta as emendas enviadas pelos deputados	Deputado	<p>As emendas têm efeito tímido nos votos, estando longe de ser o principal instrumento que os legisladores utilizariam para se reeleger</p> <hr/> <p>O prefeito é o ator chave que permite que deputados obtenham alguma vantagem eleitoral, ainda que pequena</p> <hr/> <p>Partidos são capazes de articular a alianças entre atores situados em diferentes pontos do sistema político</p> <hr/> <p>Deputados de um partido enviam e executam mais emendas nos municípios em que sua sigla vence;</p>
Bertholini et al (2018)	1999-2010	Investigar impactos sobre indicadores socioeconômicos municipais das emendas orçamentárias de parlamentares	Município	<p>Emendas Orçamentárias geram efeitos diretos e indiretos sobre indicadores de desenvolvimento social e econômico em municípios</p> <hr/> <p>Cobertura municipal das emendas é ampla, com pontos de pequena concentração em regiões menos desenvolvidas socioeconomicamente</p>

Baião, Couto e Oliveira (2019)	2011- 2014	Município	Verificar se as emendas ao orçamento da saúde se concentram nos municípios que mais demandam recursos e identificar fatores que afetam a escolha que cada deputado federal faz ao direcionar emendas entre os diversos municípios de seu estado	Impacto positivo das emendas se atenua com o tempo, tornando-se ineficaz em determinado momento
			Deputados privilegiam suas regiões de votação e os municípios em que o prefeito é seu colega de partido	

Fonte: Elaborado pela autora (2020).

Todos os estudos avaliaram em seus escopos temporais o contexto de emendas anteriores à EC 86/2015. Isso é relevante pois como já mencionado anteriormente essa emenda tem potencial de modificar significativamente a dinâmica de alocação. A possibilidade de desconsiderar o condicionante da liberação do executivo e as características de regularidade fiscal dos beneficiários abre novas possibilidades para os legisladores. Segundo levantamento feito por Baião (2016), no ano de 2014, 990 (17,8%) municípios estavam com todas as exigências supridas no sistema de regulação das transferências voluntárias.

Além disso alguns dos estudos apresentados guardam ainda forte relação com as linhas de análise que focam no retorno eleitoral para o deputado e as relações essencialmente políticas dessa dinâmica. Contudo o estudo aqui apresentado se alinha com autores como Bertholini et al (2018), que encaram a execução orçamentária como uma política pública, que como tal deve ser avaliada tecnicamente. Após essa revisão de trabalhos mais especificamente relacionados ao estudo, abaixo seguem as contribuições pretendidas para essa literatura através da presente pesquisa.

4.2 CONTRIBUIÇÕES DESTE ESTUDO

Tendo cada legislador a possibilidade de alocar 25 emendas em um universo extenso de municípios dentro de cada estado, as próprias regras institucionais brasileiras projetam um cenário onde alguns serão beneficiados em detrimento de outros. A escolha em si é feita pelo legislador. Apesar dos achados encontrados até o momento é possível inserir mais perspectivas nos condicionantes do recebimento como se observa nos estudos revisados.

Dessa forma a primeira questão tratada pelo estudo aqui apresentado, como anuncia o título, é “quem recebe?”. Nessa etapa busca-se detectar fatores explicativos para o recebimento, ou não recebimento, de recursos oriundos de emendas orçamentárias em municípios. A identificação desses padrões de alocação tem no contexto pós EC 86/2015 um importante laboratório. A coordenação entre deputados e senadores para aprovação de uma alteração na constituição federal que ampliasse sua liberdade de alocação já é um indicativo de que seus interesses anteriormente estavam sendo limitados de alguma forma. Uma parcela significativa das emendas passa a ser impositivas e há flexibilização das regras sobre responsabilidade fiscal dos beneficiados. Essas duas mudanças abrem possibilidades de mudança de comportamento. Em primeiro lugar o caráter impositivo elimina da cadeia de alocação a etapa de “pendência de liberação pelo executivo”, isso em termos de análise possibilita mensurar de forma mais nítida a real vontade de alocação dos legisladores.

Sabe-se que no período pré EC/86 o Executivo aparentava alterar de forma substancial a vontade do Legislativo em relação a quais municípios beneficiar com as emendas. (PEREIRA E RENNÓ, 2013). Após o estabelecimento dessa normativa, o poder executivo federal não possui influência sobre o destino das emendas, escolhendo quais executar ou não. Dessa forma, os municípios a serem beneficiados por emendas são produto da vontade dos legisladores de forma mais direta.

A outra alteração que esta emenda constitucional traz, permite a liberação de emendas para beneficiários inadimplentes, possibilitando a muitos municípios a oportunidade de serem beneficiados. Estudos anteriores mostraram relação negativa entre taxa de execução das emendas e situação fiscal do município (BAIÃO ET AL, 2018). Dada a magnitude dessas mudanças o comportamento gerado por elas é um tópico de análise válido uma vez que as alterações conforme explicadas levam a possibilidades de novas alocações.

Buscando dialogar com os estudos já apresentados, será considerado o já referido principal consenso mapeado pelos estudos até o momento. O alinhamento partidário entre legislador e prefeito foi extremamente investigado, sendo o fator com melhor explicação sobre a dinâmica de negociação das emendas orçamentárias, contudo o efeito encontrado pelos estudos é em geral moderado (SANTANA, 2011; BARONE, 2014; BAIÃO, 2016; BAIÃO, COUTO e OLIVEIRA, 2019). Essa relação pode aumentar no contexto pós EC 86/2015, uma vez que parte das emendas de legisladores não sofre constrangimento do executivo. Assim partidos que anteriormente não alocavam emendas para seus prefeitos pela dificuldade de execução podem passar a fazê-lo. Dessa forma na análise aqui estruturada esse fator é retomado. Busca-se verificar se as mudanças institucionais produziram algum efeito sobre o poder

explicativo do alinhamento partidário sobre o recebimento de emendas, sendo assim a primeira hipótese do eixo é:

1A) A EC 86/2015 reforçou a relação positiva de alinhamento partidário entre prefeito municipal e legislador federal como fator para explicar a alocação de emendas parlamentares individuais.

Aprofundando a hipótese anterior é possível decompor a relevância do alinhamento partidário para alocação do recurso. Se em parte essa alocação é projetada pela busca de aliados locais para reeleição posterior de legisladores, também há função de utilidade em relação ao credit claiming na escolha de bases seguras. Essa segurança é encontrada em locais onde não haja, ou haja menos chances, de disputa pelo crédito do projeto ou serviço realizado pelo recurso da emenda. Nesse sentido municípios com baixa competição eleitoral são mais atrativos para o recebimento de emendas orçamentárias:

2A) Baixa competição política, medida por indicadores de dominância eleitoral, amplia a probabilidade de recebimento de emendas por municípios

Como exposto por Baião (2016) os prefeitos são parte interessada na alocação de emendas. Dessa forma se faz necessário considerar sua capacidade de buscar recursos para manutenção de seu próprio poder, para além do auxílio prestado aos deputados nessa mesma busca. Na disputa por votos, o governo tem um aumento de gastos dentro dos limites de financiamento, na busca pela maximização de apoio político (DOWNS, 1999). As distintas realidades orçamentárias dos municípios propiciam graus de liberdade diferentes para prefeitos na expansão desse orçamento. Esse aumento nos gastos tem como maneira mais acessível para sua viabilização, dentro do sistema orçamentário brasileiro, as emendas orçamentárias. Dessa forma prefeitos com orçamento com menor capacidade de autofinanciamento tenderiam a serem mais receptivos as ofertas e até mesmo a busca por emendas orçamentárias junto aos legisladores, tornando esses municípios um alvo principal desses recursos:

3A) Quanto menor a participação de arrecadação fiscal própria no orçamento municipal, maior a probabilidade para a busca de emendas parlamentares por incumbentes orientados por estratégias de reeleição.

O segundo tópico explorado por essa pesquisa é a análise dos efeitos que emendas orçamentárias geram nas localidades, simplificada aqui no questionamento “que diferença faz?”. Nesse eixo a busca é por uma contribuição para a lacuna principal identificada, a falta de estudos que analisem a realidade local, não como um instrumento para lograr apoio a deputados, mas como foco em si. Isso será feito através da análise dos efeitos no âmbito político e orçamentário do município. A análise política considera a relação que a alocação tem com o

nível de competição eleitoral. A situação orçamentária do município por sua vez será analisada na ótica do montante alocado e de quanto isso interfere com o total do orçamento, e também na análise das funções orçamentárias nas quais são alocadas buscando identificar efeitos não previstos nas áreas mais beneficiadas por emendas.

Considerando que as emendas orçamentárias dentro das instituições orçamentárias brasileiras são uma das poucas margens extras de recursos, essa alocação toma uma dimensão importante. Relacionando isso com a execução de melhorias no município dentro de um mandato específico de um prefeito esses recursos podem representar grande diferença no processo de escolha dos candidatos pelos eleitores. Cavalcante (2016) sinaliza que gastos em investimento são os com maior potencial de retorno eleitoral para o incumbente. Quando ligadas a figura do prefeito em exercício as realizações das emendas tendem a diminuir as chances de candidatos que não detenham poder, dessa forma a primeira hipótese de interferência considerada é listada abaixo:

1B) Recursos originários de emendas parlamentares no orçamento municipal tem relação negativa com o grau de competição eleitoral em pleito subsequente para o executivo municipal;

Identifica-se risco de circularidade entre a hipótese acima apresentada e a hipótese 2 da etapa “quem recebe”. Ambas versam sobre a relação de competição eleitoral do município e o recebimento de emendas, um referente a atração de emendas orçamentárias em contextos de baixa competição e a segunda indicando potencial diminuição da competição pelo recebimento desse recurso. A circularidade está na ordem dos fatores envolvidos em cada uma das hipóteses, de forma simplificada se resume em 2A “emendas são atraídas por contextos de baixa competição” e 1B “receber emendas faz com que competição eleitoral diminua”. Esse problema em potencial é sinalizado ao leitor fazendo se saber que o desenho de pesquisa considera essa questão. A alternativa para lidar com isso será consideração de períodos específicos que respeitem a ordem temporal dos fatores e a comparação de municípios com mesmo grau de competição anterior.

As emendas alocadas são divididas conforme as regras do sistema orçamentário em funções específicas. Algumas funções são evidentemente privilegiadas quando analisados os valores que vêm sendo empregados em emendas orçamentárias. Dentre as três funções que recebem mais recursos existem características diferenciadas entre elas. Saúde e Educação são comumente lembradas em surveys sobre áreas que precisam ser prioridade de governo (DATA FOLHA, 2018). O caso do urbanismo é de uma função que abrange realizações com maior visibilidade dos eleitores, ao exemplo das obras públicas. Conforme comentado inicialmente

nesta pesquisa, emendas orçamentárias são associadas a pork barrel, conectando-se à ideia de gastos ineficientes. Aqui, no entanto, é testado um contraponto a essa visão, buscando identificar como se dá a qualificação funcional desse gasto. Espera-se que as emendas individuais sejam empregadas em saúde, educação e urbanismo majoritariamente. testar a alocação desses recursos em funções gasto social como saúde, educação e urbanismo. Uma primeira aproximação pretendida aqui é avaliar se as emendas aumentam a margem de gasto nessas áreas, em comparação com municípios que não recebem emendas. Espera-se que sim dada a quantia ínfima de alternativas para expansão dos gastos dentro das intuições orçamentárias brasileiras:

2B) Os recursos de emendas orçamentárias são a principal ferramenta de expansão orçamentária para educação, saúde e urbanismo nos orçamentos municipais.

Essas funções citadas são aquelas mais lembradas pelos legisladores na apresentação de suas emendas, tendo nisso um indicativo de que podem ser as que geram mais retorno. Para os prefeitos candidatos à reeleição recursos alocados nessas funções também seriam mais benéficos enquanto realizações sociais visíveis de sua gestão, sendo assim propõe-se testar a seguinte hipótese:

3B) Recursos originários de emendas parlamentares alocados nas funções educação, saúde, urbanismo, geram retornos políticos sob a forma de reeleição de incumbente

Considerando as revisões realizadas o estudo se desenvolverá no teste das hipóteses aqui formuladas. O preenchimento das lacunas encontradas leva o estudo a testes sem precedente anterior na literatura, dessa forma o estudo se propõe além do teste das hipóteses o desafio de explorar possibilidades dessa área de estudo. No próximo capítulo será exposta a metodologia utilizada para execução da pesquisa.

5 METODOLOGIA

O presente capítulo tem objetivo de apresentar a metodologia escolhida para teste das hipóteses anteriormente apresentadas. A pesquisa examina relações de causa em uma situação projetada naturalmente, tanto nos fatores explicativos para recebimento de emendas quanto nos efeitos causados por essas, sendo assim classifica-se como quase experimental. Adota-se uma abordagem quantitativa, incluindo estatísticas descritiva e inferencial. Essa opção será adotada devido a busca por estabelecer relações causais e generalizá-las (KELLSTED e WHITTEN, 2008).

Assim como as hipóteses desse trabalho, este capítulo se divide em duas partes: “Quem recebe?” e “Que diferença fazem?”. Isso por que cada uma dessas perguntas será respondida através de diferentes métodos. Para maior simplificação da apresentação metodológica serão explicados em separado métodos e materiais utilizados para cada etapa nas subseções seguintes.

5.1 QUEM RECEBE? (REGRESSÃO LINEAR-OLS)

Para testar as hipóteses referentes a características que atraem ou não o recebimento de emendas será utilizado método de regressão linear (Ordinary least squares) multivariado. A ideia principal do modelo é que considerando as demais características que afetam a variável dependente, constantes, pode se estimar o efeito da variável independente sobre ela (CHEIN, 2019). De acordo com Stock e Watson (2010), o estimador deste modelo, mínimos quadrados ordinários, escolhe os coeficientes de modo que a linha de regressão estimada fique o mais próxima possível dos dados observados, e essa proximidade é medida pela soma dos quadrados dos erros cometidos pelos valores preditos.

A configuração desse modelo para teste das hipóteses aqui apresentadas está resumida na tabela 4. Para a primeira variável, será utilizada como variável dependente o valor alocado pela emenda, aqui a unidade de análise utilizada é emenda alocada. Já para as demais hipóteses a unidade de análise será o município, a variável dependente se refere ao valor destinado em emendas para municípios. Em ambos os casos o valor de emendas orçamentárias será mensurado de três formas distintas: empenhado, liquidados e pagos. Sendo assim cada hipóteses será testada com três diferentes variáveis independentes, na busca por identificar potenciais diferenças entre o comportamento da execução do gasto, como o faz Santana (2011). Em relação ao horizonte temporal, essa parte da análise considerará as emendas empenhadas entre 2016 e 2019. Esse recorte se justifica pela busca por mensurar comportamentos pós EC

86/2015. Dessa forma serão aplicados os modelos já expostos para cada ano, (ex: valor de emendas liquidadas em 2016) e também modelo utilizando o montante total das emendas alocadas dentro deste período (ex: valor emendas liquidadas total).

Tabela 4 - Variáveis para teste de hipóteses de “Quem recebe?”

Hipótese	Quem recebe?		Efeito esperado	
	Variáveis Independentes	Variável Dependente		
1A	A EC 86/2015 reforçou a relação positiva de alinhamento partidário entre prefeito municipal e legislador federal como fator para explicar a alocação de emendas parlamentares individuais	Alinhamento partidário entre proponente da emenda e prefeito do município	Valor da Emenda Alocada (empenhado e liquidado)	Positivo
2A	Baixa competição política, medida por indicadores de dominância eleitoral, amplia a probabilidade de recebimento de emendas por municípios	% votos prefeito eleito continuidade partidária	Valor Recebido em Emendas Orçamentárias (empenhado e liquidado)	Positivo
3A	Quanto menor a participação de arrecadação fiscal própria no orçamento municipal, maior a probabilidade para a busca de emendas parlamentares por incumbentes orientados por estratégias de reeleição.	% do orçamento oriunda de arrecadação própria (total e por cada imposto: ITBI, ISS e IPTU)	Valor Recebido em Emendas Orçamentárias (empenhado e liquidado)	Negativo

Fonte: Elaborado pela autora (2020).

Além das variáveis independentes descritas, serão utilizadas variáveis de controle em todos os modelos. Essas variáveis serão referentes a tamanho populacional dos municípios, que conforme sinalizado na parte teórica são uma característica importante de diferenciação desses entes. Além disso serão utilizados o Índice de Gini, região do estado, taxas de urbanização e analfabetismo, e idade do município.

As informações para mensurar as variáveis serão extraídas de bases de dados abertos. Os valores empregados em emendas serão extraídos do Portal da Transparência do Governo

Federal. Nos dados extraídos é possível ter informações atualizadas sobre as emendas e seus valores em todas as etapas de execução aqui utilizadas (empenho, liquidação e pagamento). Além disso nesse mesmo banco se identificam o proponente e o ente beneficiado pela emenda. Serão aqui objetos de estudo as emendas que tem proponentes individuais e são destinadas a prefeituras dos municípios.

Já os dados relativos à filiação partidária dos atores e resultados eleitorais nos municípios, serão extraídas de dados do Tribunal Superior Eleitoral. Serão utilizados resultados da eleição de 2016 para mensurar a competição eleitoral, e das eleições para deputados e senadores de 2014 e 2018. Aqui serão considerados na análise os partidos pelo qual os indivíduos se elegeram nas respectivas eleições.

Por fim os dados referentes a demografia e informações gerais dos municípios serão extraídos de bases do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Algumas informações serão do CENSO 2010, se tem noção aqui que a defasagem desses dados pode distorcer resultados, no entanto é a informação mais atual para muitas variáveis em nível de desagregação municipal. Quando disponíveis em bases de dados mais atuais se optará pelo uso dessas, a exemplo das estimativas populacionais e informações da base de informações municipais do IBGE (MUNIC).

5.2 QUE DIFERENÇA FAZEM? (PROPENSITY SCORE MATCHING)

As hipóteses apresentadas para análise dos efeitos do recebimento de emendas nas dinâmicas eleitorais e orçamentárias dos municípios, serão testadas a partir do método Propensity Score Matching (PSM). Esse método, criado por Rosenbaum e Rubin (1983), vem sendo utilizado para avaliação de impacto de políticas públicas. De acordo com Silva (2018) o objetivo do PSM é estabelecer um grupo que não seja participante do tratamento, mas cujos membros desse grupo sejam similares aos tratados em todas as características observáveis anteriores ao tratamento. Em resumo busca-se simular um experimento onde os grupos possam ser comparados por seus resultados, uma vez que as características interferentes são homogêneas (situação obtida com o pareamento), as diferenças podem são atribuídas ao tratamento.

No Brasil, alguns estudos já utilizaram o método para avaliação de impacto, por exemplo do Programa Bolsa Família nos gastos com alimentação (DUARTE et al, 2009) e avaliação de diferenças entre ensino de escolas públicas e privadas (FRANÇA E GONÇALVES 2009). Mais recentemente, e de forma alinhada ao aqui proposto, o trabalho já citado de

Bertholini et al (2018), utiliza o método para avaliar interferências de emendas orçamentárias sobre indicadores de desenvolvimento humano. Os autores consideram o recebimento de emendas orçamentárias como um tratamento, avaliando os resultados através de dois grupos pareados: os municípios que receberam emendas (1) e os que não receberam (0).

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

De acordo com Pan e Bain (2015) o PSM é estruturado em quatro etapas, sendo elas (1) estimação do score de propensão; (2) uso do método de pareamento para definição do score; (3) avaliação da qualidade do pareamento e (4) análise do resultado após o pareamento. Para a etapa inicial de estimação de propensão será utilizada regressão logística, sendo estimadas com uso das variáveis denominadas de “pareamento” na tabela 6 como independentes e a variável de tratamento como dependente. Isso resultará em scores da probabilidade de recebimento de emendas para cada observação. De posse dessa informação se parte para a etapa dois, onde se fará uso do método nearest neighbour para parear municípios que receberam emendas com municípios que não receberam e possuam os mesmos scores. A escolha por esse método entre os outros algoritmos possíveis para o pareamento se alinha com o estudo de Bertholini et al (2018), e relaciona cada caso do tratamento a um caso do grupo controle com características mais próximas.

As etapas 3 e 4 consistem em avaliar os resultados desse pareamento. A avaliação da qualidade pode ser feita graficamente, pela análise de distribuição das curvas de tratamento e controle, que após o pareamento devem ser sobrepostas. E por fim a análise das diferenças entre os grupos será realizada por teste de diferenças de médias, utilizando como variável de interesse as da coluna “resultados” no quadro abaixo.

Como mencionado, nesse método se utilizam três tipos de variáveis para cada pareamento realizado. A primeira delas é a variável de tratamento, uma dummy que indica o recebimento ou não de emenda. O segundo grupo é o conjunto de variáveis de pareamento dos grupos, aqui serão utilizadas características que condicionam o recebimento de emendas, a sua

escolha é baseada na literatura revisada e também nos achados da etapa anterior dessa metodologia. Por fim, a terceira variável representa os indicadores de resultado da intervenção que se desejam observar. Essas serão mensuradas com características políticas e orçamentárias dos municípios. A definição de cada uma dessas variáveis para as hipóteses testadas pode ser vista na tabela 6. É válido chamar atenção para o cuidado que se busca no pareamento da hipótese 1B, como pode se identificar há risco de circularidade entre essa e a hipótese testada na fase anterior, a 2A. Para esse controle serão comparados municípios com mesmo nível e competição eleitoral pré recebimento de emendas no período avaliado.

Tabela 5 - Variáveis para teste de hipóteses de “Que diferença fazem?”

Hipótese	Que diferença fazem?			Efeito esperado	
	Variáveis	Pareamento	Resultados		
1B	Recursos originários de emendas parlamentares no orçamento municipal tem relação negativa com o grau de competição eleitoral em pleito subsequente para o executivo municipal	Ter recebido valor maior que R\$1,00 em valores liquidados de emendas orçamentárias (1)	- Urbanização - GINI - Competição eleitoral 2012 - Arrecadação própria - População total	Percentual de votos do prefeito eleito em 2016	Grupo tratado apresentará maiores Percentuais de votos no prefeito eleito em 2016
		Demais (0)			
2B	Os recursos de emendas orçamentárias são a principal ferramenta de expansão orçamentária para saúde, educação e urbanismo nos orçamentos municipais.	Ter recebido valor maior que R\$1,00 em valores liquidados de emendas orçamentárias em educação, saúde e urbanismo (1)	- Urbanização - GINI - Arrecadação própria - População total	Variação do orçamento total empenhado e liquidado (educação saúde e urbanismo)	Grupo tratado terá maior variação positiva do orçamento em relação ao controle
		Demais (0)			
3B	Recursos originários de emendas parlamentares alocados nas funções saúde, educação e urbanismo geram retornos políticos sob a forma de reeleição de incumbente	Ter recebido valor maior que R\$1,00 em valores liquidados de emendas orçamentárias em educação, saúde e urbanismo (1)	-Urbanização -GINI - Competição eleitoral 2012 Analfabetismo - Arrecadação própria - População total	Reeleição do prefeito em 2016	Grupo tratado terá maior proporção de reeleição em relação ao controle
		Demais (0)			

Fonte: Elaborado pela autora (2020).

Nessa etapa da pesquisa, na busca por avaliar as possíveis diferenças geradas no pleito municipal serão avaliadas as emendas recebidas em 2015 para a variável de tratamento das

hipóteses 1B e 3B, e de 2015 até 2018 para 2B. As hipóteses que consideram apenas valores de 2015 são aquelas que avaliam resultados referentes a eleição, dessa forma se limitam ao último pleito realizado até a execução dessa pesquisa que é no ano de 2016.

As variáveis de controle serão utilizadas na sua forma mais atualizada até o ano de 2015. O PIB per capita, a arrecadação própria e a população (estimativa) serão utilizadas para o ano 2014. Já as demais informações como taxa de urbanização e analfabetismo, conforme comentado anteriormente tem sua última informação datada do censo de 2010 para o ente municipal. As variáveis de resultado serão relativas aos resultados da eleição municipal de 2016 e do orçamento municipal de 2015 até 2019. A extração dos dados será feita das bases abertas mencionadas na sessão anterior.

6 RESULTADOS

Assim como o capítulo anterior esse será dividido entre os testes dos dois grupos de hipótese: “quem recebe?” e “que diferença fazem?”. O objetivo é apresentar e discutir os resultados encontrados através da metodologia proposta. As descrições estatísticas completas de todas as variáveis utilizadas são apresentadas em anexo a esse trabalho, bem como os modelos completos que no corpo do texto são apresentados de forma resumida.

6.1 QUEM RECEBE?

Nessa etapa onde foram realizados modelos com uso de regressão linear (OLS) são apresentados a cada teste de hipótese, nessa ordem: descrições estatísticas das variáveis de interesse do modelo, testes bivariados da relação avaliada e por fim o resumo do conjunto de modelos testados. A cada modelo multivariado, realizou-se teste de Variance Inflation Factor para identificar alta multicolinearidade entre as variáveis inclusas. Esse teste estima quanto da variância de uma das variáveis independentes pode ser explicada pelas demais (KELLSTED e WHITTEN, 2008). Nenhum dos valores identificados com o teste apontou alta multicolinearidade entre as variáveis. Por fim, nesse primeiro momento os coeficientes de determinação, R^2 , não serão foco da análise uma vez que os modelos testaram hipótese de características específicas separadas não são esperados valores elevados de poder explicativo. Após esses alinhamentos se apresentam os testes de hipóteses 1A, 2A E 3A.

1A) a EC 86/2015 reforçou a relação positiva de alinhamento partidário entre prefeito municipal e legislador federal como fator para explicar a alocação de emendas parlamentares individuais.

Conforme já identificado por estudos anteriores a EC 86/2015, o alinhamento partidário afeta o positivamente o recebimento de emendas orçamentárias em um município (SANTANA, 2011; BARONE, 2014; BAIÃO, 2016; BAIÃO, COUTO e OLIVEIRA, 2019). Dando ênfase ao que se pôde mapear como primeiro consenso da teoria desenvolvida nesse campo até agora, o teste de hipótese aqui apresentado avalia essa relação para o período de 2015-2019.

Essa é a única entre as hipóteses testadas que considera como unidade de análise a emenda orçamentária, como será visto a diante os demais testes utilizam o município como unidade. Isso se fez necessário para observar o comportamento do alinhamento partidário entre o legislador proponente da emenda e o prefeito do município beneficiado. Essa variável foi construída utilizando o partido pelo qual o legislador proponente se elegeu em 2014 para

emendas de 2015,2016,2017 e 2018, e pelo qual se elegeu em 2018 para emendas de 2019. Na outra ponta o partido do prefeito é aquele que foi eleito no município beneficiado em 2012 para emendas de 2015 e 2016 e o que foi eleito em 2016 para emendas de 2017,2018 e 2019. A variável é dicotômica, para os casos onde os partidos eram iguais foi atribuído valor um, aos demais zero. Abaixo são apresentadas as frequências desse alinhamento no período avaliado.

Tabela 6 - Emendas orçamentárias com alinhamento partidário entre prefeito e legislador
2015-2019

Ano	Proporção	Frequência	Total de Emendas
2015	24,0%	352	1.616
2016	22,1%	336	1.679
2017	25,9%	314	1.378
2018	16,6%	263	1.794
2019	21,5%	731	3.793
Total	21,7%	1.996	10.260

Fonte: Elaborado pela autora com dados do TSE e Portal da Transparência (2020).

Dentro do total de emendas a proporção das que possuem alinhamento partidário é de pouco mais de um quinto. No período temporal se observa que a maior proporção está em 2017 e a menor em 2018. As frequências absolutas variam de 263 a 731, mas nota-se que mesmo as emendas mais que dobrando de 2018 para 2019 a proporção de alinhamento se mantém estável.

Como proxy da preferência por alocação em municípios com alinhamento foram utilizados os valores empenhados e liquidados em emendas orçamentárias. Abaixo seguem as principais variáveis descritivas desses valores.

Tabela 7 - Estatísticas descritivas de Valores Empenhados e Liquidados em Emendas
Orçamentárias 2015-2019

Variável	Média	Mediana	Máximo	Mínimo	Desvio Padrão
Valor empenhado na emenda, no ano (R\$)	652.926,40	430.552,50	12.670.774,00	0,00	795.615,23
Valor liquidado na emenda, no ano (R\$)	220.896,20	0,00	12.670.774,00	0,00	596.939,24

Fonte: Elaborado pela autora com dados do Portal da Transparência (2020).

Mostram-se aqui que os valores de empenho são superiores. Nessa modalidade de execução e a mediana inferior à média no caso dos valores empenhados indica valores discrepantes na parte superior da distribuição. Além disso nos valores liquidados observa-se que há emendas com liquidação completa no mesmo ano, devido ao valor máximo ser igual nas

duas modalidades, e emendas que não recebem nenhuma liquidação no mesmo ano, valor mínimo zerado.

Para testar a relação bivariada entre alinhamento e valores alocados por emendas orçamentárias realizou-se teste T de amostras independentes. Nesse teste são comparadas as médias de dois grupos independentes, para determinar se há evidência estatística de que as médias da população associada são significativamente diferentes. Essa é a técnica recomendada para avaliação de relação bivariada entre uma variável dicotômica (alinhamento) e uma contínua (valor empenhado e liquidado em emendas). Aqui se consideraram as emendas de todo o período avaliado, entre 2015 e 2019.

Tabela 8 - Diferença de médias entre valores empenhados em emendas orçamentárias com alinhamento partidário e sem alinhamento partidário

	N	Média	Erro Desvio	Erro padrão da média
Emenda com Alinhamento	1.996	735.079,14	971.328,95	21.741,33
Emenda sem Alinhamento	7.184	624.014,32	737.199,78	8.697,65

Fonte: Elaborado pela autora (2020).

A diferença de média de R\$ 111.064,82 observada entre os valores empenhados para os grupos observados é estatisticamente significativa para o nível de confiança de 95%. Isso significa que em média as emendas alocadas para municípios onde há alinhamento partidário apresentam valores de empenho superiores as emendas que são encaminhadas sem essa característica. Para os valores liquidados se realizou o mesmo teste, os resultados são observados na tabela abaixo:

Tabela 9 - Diferença de médias entre valores liquidados em emendas orçamentárias com alinhamento partidário e sem alinhamento partidário

	N	Média	Erro Desvio	Erro padrão da média
Emenda com Alinhamento	1.996	223.927,94	688.105,82	15.401,92
Emenda sem Alinhamento	7.184	212.903,28	561.154,75	6.620,63

Fonte: Elaborado pela autora (2020).

A diferença de médias aqui foi de R\$ 11.024,66. Essa diferença também foi estatisticamente significativa para o intervalo de confiança de 95%. O valor mais baixo de diferença se deve a menor magnitude dos valores liquidados em relação aos empenhados. Na

tabela abaixo são apresentados os coeficientes para variável de interesse dos modelos de regressão linear controlados.

Tabela 10 - Alinhamento Partidário e Valores Empenhados em emendas, coeficientes dos Modelos de Regressão Linear

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

Fonte: Elaborado pela autora (2020).

No caso dos modelos que consideram o período 2015-2019 como variável dependente o alinhamento partidário manteve-se positivo e estatisticamente significativo com a inclusão de controles. Sua magnitude e sinal positivo indicam que emendas alocadas para municípios com alinhamento apresentam valores em média R\$ 122.800,00 acima das empenhadas para municípios onde o partido do prefeito e do deputado não são o mesmo. Quando observadas as emendas por ano o alinhamento apresenta valor positivo em todos os casos, mas significância estatística apenas para 2017 e 2019. A primeira similaridade que pode ser apontada entre esses dois anos é o fato de serem anos pré-eleitorais, no primeiro caso de eleições federais e no segundo municipais.

Os mesmos modelos foram realizados para os valores liquidados. Apesar dos coeficientes serem positivos para alinhamento não apresentaram significância estatística. Os modelos com valores liquidados lidam com valores na variável dependente muito mais baixos e muitos deles, 6.199 dos 10.260 são iguais a zero. Isso torna difícil que o modelo apresente

significância, mesmo que os municípios com alinhamento tenham apresentado valores liquidados superiores no teste de médias.

Os resultados até o momento levam a descarte da hipótese nula para os anos de 2017 e 2019, e o agrupamento do período como um todo. Os efeitos encontrados para 2019 e para 2015-2019 são de magnitude similar aos identificados por Barone (2014) que também avaliou os valores empenhados. Já para o ano e 2017 a magnitude é superior. Dessa forma para o período avaliado a EC 86/2015 não parece ter aumentado o poder explicativo do alinhamento de forma homogênea, mas os resultados instigam a pesquisas mais detalhadas sobre o ano de 2017.

2A) Baixa competição política, medida por indicadores de dominância eleitoral, amplia a probabilidade de recebimento de emendas por municípios

Para essa hipótese utilizam-se como unidades de análise das variáveis os municípios. Para operacionalizar esse banco de dados foram somados os valores alocados em emendas para o município conforme diferentes agregações. Nessa hipótese a relação de interesse está entre a competição política e os valores recebidos em emendas. Para trabalhar a emendas em escala municipal se optou aqui pelo seu uso na forma per capita, assim são divididos os valores totais de emendas, de acordo com cada forma agregada, pela população estimada do município para o ano de 2014 segundo IBGE. As estatísticas descritivas para esses valores são relacionadas abaixo:

Tabela 11 - Emendas orçamentárias per capita 2015-2019

	Municípios Beneficiados	Média	Mediana	Máximo	Mínimo	Desvio Padrão
2015						
Valor empenhado per capita	943	44,49	22,68	552,99	0,03	64,92
Valor liquidado per capita	42	0,12	0,00	27,33	0,00	1,19
2016						
Valor empenhado (R\$/per capita)	825	29,66	14,95	676,50	0,10	50,26
Valor liquidado (R\$/per capita)	343	5,97	0,00	179,99	0,00	16,30

2017	Valor empenhado (R\$/per capita)	708	33,31	17,16	644,32	0,02	50,07
	Valor liquidado (R\$/per capita)	177	6,26	0,00	255,94	0,00	21,70
2018	Valor empenhado (R\$/per capita)	877	34,53	18,55	678,05	0,12	55,43
	Valor liquidado (R\$/per capita)	682	13,64	1,07	379,70	0,00	28,99
2019	Valor empenhado (R\$/per capita)	1949	63,90	33,84	5.469,36	0,04	155,72
	Valor liquidado (R\$/per capita)	1337	25,65	10,63	479,88	0,00	39,25

Fonte: Elaborado pela autora com dados do Portal da Transparência (2020).

Como proxy de competição eleitoral são utilizadas aqui duas variáveis: a proporção de votos obtida pelo prefeito eleito no município e a continuidade partidária no executivo municipal entre eleições. O período avaliado permite avaliação dos efeitos de resultados de dois pleitos eleitorais municipais, de 2012 e 2016. Para tanto são apresentadas breves descrições das variáveis contínuas e binárias utilizadas para mensurar esses resultados:

Tabela 12 - Proporção de votos dos prefeitos eleitos 2012 e 2016

	N	Média	Mediana	Máximo	Mínimo	Desvio Padrão
% de votos que o prefeito eleito 2012	4965	55,88	54,00	100,00	24,00	12,33
% de votos que o prefeito eleito 2016	4948	50,71	50,64	93,09	12,67	9,70

Fonte: Elaborado pela autora com dados do TSE (2020).

Tabela 13 - Continuidade partidária nos Executivos Municipais 2008-2012 e 2012-2016

Municípios com disponibilidade de Informação	Apresentaram Continuidade	
	Total	Proporção
N		

2008-2012	4964	1381	27,82%
2012-2016	4948	1206	24,37%

Fonte: Elaborado pela autora com dados do TSE (2020).

Para as relações avaliadas nas próximas análises serão consideradas as variáveis eleitorais resultantes de 2012 para emendas de 2015 e 2016 e para as demais serão considerados os resultados do pleito de 2016. A primeira avaliação da relação entre as variáveis de interesse é a correlação entre a proporção de votos do prefeito e os valores per capita recebidos pelo município.

Tabela 14 - Correlação entre valores recebidos em emendas orçamentárias pelos municípios e proporção de votos do prefeito eleito

	Ano de Proposição	Proporção de votos do Prefeito eleito em 2012	Proporção de votos do Prefeito eleito em 2016
Empenhado Per Capita	2015	0,0661	-
	2016	0,0622	-
	2017	-	0,2018***
	2018	-	0,1618***
	2019	-	0,1105***
Liquidado Per Capita	2015	0,0148	-
	2016	(-)0,0382	-
	2017	-	0,1146*
	2018	-	0,0996**
	2019	-	0,0906***

Significância estatística dos coeficientes: *0,001 **0,01 *0,05**

Fonte: Elaborado pela autora (2020).

Para as emendas de 2015 e 2016 a correlação é positiva, exceto para valores liquidados no ano de 2016. Esse período, no entanto, não apresenta significância estatística. Os resultados a partir de 2017 apresentam significância, e são todos positivos. Em relação a magnitude dos valores de correlação o ano de 2017 chama atenção, uma vez que tanto para valores empenhados quanto liquidados possui coeficiente maior do que os demais anos do período. A correlação entre valores empenhados é maior do que os liquidados em todos os anos, novamente isso pode ser reflexo do menor número de observações válidas comparando as duas formas de execução.

A avaliação da relação entre continuidade partidária e valores recebidos por emendas pode ser feita utilizando novamente o teste de comparação de médias. Dessa vez os grupos

comparados são municípios que tiveram continuidade partidária e os que não tiveram. Nesse teste houve significância estatísticas apenas para o ano de 2015. Nesse ano os valores per capita recebidos por municípios com continuidade foram em média R\$9,18 mais altos para os empenhos e R\$ 0,19 para os liquidados. Nos demais anos para nenhuma das comparações houve significância estatística. Em seguida são apresentados os modelos de regressão linear controlados para avaliar essa relação.

Tabela 15 - Dominância Política e Valores Empenhados e Liquidados em emendas per capita, coeficientes dos Modelos de Regressão Linear

	Percentual de Votos Prefeito Eleito	Continuidade Partidária	R² Ajustado		Percentual de Votos Prefeito Eleito	Continuidade Partidária	R² Ajustado	
2015	0,0007 (0,00)	0,1677' (0,09)	0,0055		0,2554 (0,17)	8,5680' (4,95)	0,1373	
2016	(-)0,0054 (0,05)	0,7356 (1,32)	0,0415		0,2548 (0,16)	2,6898 (3,99)	0,0931	
2017	0,1615* (0,081)	(-)0,3533 (2,23)	0,0275	Empenhado	0,5193** (0,17)	(-)4,4609 (4,71)	0,1328	
2018	0,1386 (0,093)	(-) 2,2624 (2,36)	0,0610		Liquidado	0,4392* (0,18)	(-)3,24 (4,47)	0,0958
2019	0,1404 (0,09)	(-)1,868 (2,17)	0,0658			1,3172*** (0,38)	9,7345 (9,24)	0,2659
Erros padrão entre parênteses								
Significância estatística dos coeficientes: ***0,001 **0,01 *0,05 ' 0,1								
Modelos controlados por Gini, taxa de urbanização, taxa de analfabetismo e idade de instalação								

Fonte: Elaborado pela autora (2020).

O percentual de votos do prefeito eleito mostrou efeito significativo sobre os valores alocados em emendas, empenhados em 2017 e liquidados de 2017 a 2019. Os coeficientes foram positivos conforme esperado na hipótese aqui testada. Como observado na tabela acima os valores liquidados em 2019 apresentam a maior magnitude, indicando um resultado que pode ser interpretado da seguinte forma: mantidos os demais controles constantes o aumento em uma unidade do percentual de votos do prefeito eleito gera incremento médio de R\$1,32 no valor per capita empenhado em emendas para o município. Em outras palavras um município de cerca de 10 mil habitantes receberia em média 13,2 mil reais a mais no ano de 2019 em emendas a cada 1% a mais da votação de seu prefeito eleito em 2016.

Apesar dos resultados anteriores direcionarem as conclusões para confirmação da hipótese algumas ponderações são necessárias. A continuidade partidária não só não foi

significativa para nenhum dos modelos como apresentou oscilação de seu sinal. Na avaliação descritiva dessa variável se observa uma queda na continuidade dentro das duas eleições que se avaliam aqui. Essa queda pode estar ligada as regras eleitorais, uma vez que a migração partidária é permitida para ocupantes de cargos do executivo, além disso as mudanças no cenário federal também podem induzir os prefeitos a se reposicionarem partidariamente. Dessa forma a construção dessa variável, que considera continuidade pela manutenção do partido no executivo municipal, não mensura os casos onde a mesma pessoa se manteve no poder trocando de legenda. Avaliar os candidatos à reeleição é uma variável a ser considerada em pesquisas futuras para captar esse comportamento. Além disso considerar o número efetivo de partidos na câmara municipal do município pode ser outro indicador para mensurar dominância política de forma mais detalhada.

3A) Quanto menor a participação de arrecadação fiscal própria no orçamento municipal, maior a probabilidade para a busca de emendas parlamentares por incumbentes orientados por estratégias de reeleição

Nessa hipótese se mantem os valores de emendas orçamentárias per capita como variável a ser explicada. Dessa forma não serão retomadas suas descrições estatísticas. As variáveis de interesse se referem a arrecadação própria municipal, aqui mensurada através dos três impostos de competência municipal: Imposto sobre Serviços de qualquer natureza (ISS), Imposto sobre a Transmissão de bens e Imóveis (ITBI) e Imposto sobre Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU). Para respeitar a ordem temporal da hipótese serão utilizados os valores arrecadados no ano anterior a proposição da emenda, assim são compreendidos dados das receitas municipais entre 2014 e 2018.

Além de avaliar os impostos separadamente a soma das proporções deles será aqui caracterizada como “arrecadação própria total”. Conforme comentado na dimensão teórica, os municípios podem arrecadar através de taxas e contribuições de melhorias, no entanto a proxy aqui escolhida busca uniformizar a análise e, portanto, serão avaliados apenas os impostos citados. A proporção foi calculada sobre a receita total do município no exercício financeiro. Abaixo são elencadas as descrições estatísticas dessas variáveis.

Tabela 16 - Proporção de arrecadação de ISS, ITBI e IPTU 2014-2018

Ano/Variável	N	Média	Mediana	Máximo	Mínimo	Desvio Padrão	
2014	ISS	5177	2,82%	1,67%	82,98%	0,00%	3,75%

	ITBI	5177	0,78%	0,43%	19,62%	0,00%	1,13%
	IPTU	5177	1,09%	0,33%	28,54%	0,00%	2,00%
	Total	5177	4,69%	2,84%	88,04%	0,00%	5,33%
2015	ISS	5295	2,67%	1,54%	46,47%	0,00%	3,44%
	ITBI	5295	0,79%	0,46%	42,41%	0,00%	1,19%
	IPTU	5295	1,18%	0,37%	26,61%	0,00%	2,16%
	Total	5295	4,64%	2,78%	47,22%	0,00%	5,19%
2016	ISS	5352	2,49%	1,41%	86,36%	0,00%	3,58%
	ITBI	5352	0,70%	0,38%	56,98%	0,00%	1,29%
	IPTU	5352	1,19%	0,35%	35,22%	0,00%	2,61%
	Total	5352	4,38%	2,53%	88,4%	0,00%	5,63%
2017	ISS	5343	2,61%	1,57%	59,16%	0,00%	3,27%
	ITBI	5343	0,73%	0,41%	55,46%	0,00%	1,27%
	IPTU	5343	1,32%	0,43%	52,46%	0,00%	2,43%
	Total	5343	4,66%	2,84%	66,73%	0,00%	5,25%
2018	ISS	5353	2,52%	1,51%	42,24%	0,00%	3,15%
	ITBI	5353	0,75%	0,43%	25,36%	0,00%	1,07%
	IPTU	5353	1,64%	0,55%	38,88%	0,00%	2,83%
	Total	5353	4,92%	2,88%	50,61%	0,00%	5,58%

Fonte: Elaborado pela autora com dados da Secretaria Nacional do Tesouro (2020).

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

valores de emendas quanto os de arrecadação se realizam correlações entre elas para avaliação inicial da relação.

Tabela 17 - Correlação entre valores recebidos em emendas orçamentárias pelos municípios e proporção receita proveniente de arrecadação própria

Execução da Emenda	Ano de Proposição	Proporção Arrecadação Própria Total	Proporção Arrecadação ISS	Proporção Arrecadação ITBI	Proporção Arrecadação IPTU
Empenhado Per Capita	2015	-0,2085***	-0,0992*	-0,2293***	-0,2562***
	2016	-0,1970***	-0,1821***	-0,0078	-0,1973***
	2017	-0,2757***	-0,2331***	-0,2308***	-0,2313***
	2018	-0,2565***	-0,2144***	-0,1981***	-0,2276***
	2019	-0,1270***	-0,090***	-0,064**	-0,1278***
Liquidado Per Capita	2015	-0,0321	-0,0261	-0,0361	-0,0225
	2016	-0,1020*	-0,0905*	-0,0384	-0,1263***
	2017	-0,1171**	-0,0986	-0,0967*	-0,099**
	2018	-0,1707***	-0,1211***	-0,1595***	-0,1685***
	2019	-0,2061***	-0,1427***	-0,1221***	-0,2041***

Significância estatística dos coeficientes: *0,001 **0,01 *0,05**

Fonte: Elaborado pela autora (2020).

Em geral as os coeficientes de correlação indicam o esperado pela hipótese, todas as correlações apresentaram sinal negativo e a maioria delas foi estatisticamente significativa para o nível de 0,1% de confiança. As exceções estão no valor empenhado em 2016 para ITBI, valores liquidados de 2015, liquidados de 2016 (exceto IPTU) e liquidados 2017 ISS e ITBI. As maiores magnitudes são das correlações de empenho com arrecadação total e arrecadação de IPTU. Na sequência se estruturaram os modelos de regressão linear para avaliar de forma mais detalhada o comportamento de covariação das variáveis.

Para melhor compreensão da relação entre as variáveis de interesse se estruturaram os modelos da seguinte forma, (1) arrecadação total (ISS+ITBI+IPTU) inclusa como uma variável, (2) modelo com ISS, ITBI e IPTU inclusos, mas de forma desagregada e (3) modelos com cada

imposto incluso sem a presença dos demais. Assim como anteriormente aqui foram analisados valores liquidados e empenhados, serão apresentados em duas tabelas separadas para facilitar a visualização e análise.

Tabela 18 - Arrecadação Própria e Valores Empenhados em emendas per capita, coeficientes dos Modelos de Regressão Linear

	Arrecadação Própria Total	ISS	ITBI	IPTU	R² ajustado
2015	-21,132 (40,35)				0,1357
		133,123* (53,73)	-545,55* (247,21)	-222,198* (100,89)	0,1526
		94,78' (0,0757)			0,1386
			-691,05** (225,21)		0,1448
				-278,41** (91,74)	0,1446
2016	-57,744*** (19,14)				0,1043
		-77,939' (47,049)	270,31** (101,46)	-175,58** (67,08)	0,1158
		-90,357' (46,86)			0,1049
			202,590* (99,38)		0,1054
				-150,635* (65,0603)	0,1068
2017	-111,205*** (32,12)				0,1422
		-91,229' (48,76)	-446,701' (261,86)	-60,065 (82,29)	0,1418
		-128,975** (46,30)			0,1368
			-672,131** (221,93)		0,1386
				-167,068* (70,86)	0,1340
2018	-131,412*** (34,51)				0,1046
		-95,443 (58,0425)	-440,207 (283,065)	-113,538 (76,52)	0,104
		-146,135** (55,74)			0,0962
			-759,216** (240,44)		0,0996
				-204,900** (64,45)	0,0998
2019	-250,005*** (71,20)				0,0242
		(-)115,743 (118,91)	(-)269,293 (328,82)	-401,41** (138,83)	0,0242

-214,503' (115,37)		0,0195
	-859,494*** (217,07)	0,1056
		-215,392*** (54,26)
Erros padrão entre parênteses		
Significância estatística dos coeficientes: ***0,001 **0,01 *0,05 ' 0,1		
Modelos controlados por Gini, taxa de urbanização, taxa de analfabetismo e idade de instalação		
Fonte: Elaborado pela autora (2020).		

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

Quando inclusos de forma desagregada nos modelos pode-se explorar um pouco mais os comportamentos de cada imposto. Curiosamente o ISS em 2015 e o ITBI em 2016, apresentaram sinal positivo e significância estatística. Salvo esses casos os demais mantiveram a tendência esperada de relação negativa, mas apresentaram significância em poucos modelos. Corroborando o comportamento apresentado nas correlações, o IPTU foi negativo e estatisticamente significativo em 2015, 2016 e 2019 nos modelos junto com ISS e ITBI. Além disso a magnitude dos coeficientes desse imposto foi representativa: mantendo os demais controles constantes, cada 1% a mais da receita oriunda de arrecadação de IPTU gera decréscimo médio de R\$222,20 (2015), R\$175,58 (2016) e R\$401,41 (2019) no valor per capita empenhado em emendas para os municípios. Isso nos dá indicativo que dentro dos três impostos avaliados esse é o que corresponde a maior parte da relação negativa da arrecadação total com os valores recebidos em emendas pelo município.

Tabela 19 - Arrecadação Própria e Valores Empenhados em emendas per capita, coeficientes dos Modelos de Regressão Linear

	Arrecadação Própria Total	ISS	ITBI	IPTU	R2 ajustado
	0,109 (0,776)				0,0053
2015		(-)0,181 (91,04)	(-)0,056 (4,80)	0,835 (1,96)	0,0033
		-0,1078 (1,03)			0,0053
			0,683 (4,35)		0,0053
				0,777 (1,77)	0,0055
		-17,221 (10,55)			0,0435
2016		-17,844 (15,49)	75,611* (33,42)	-58,768** (22,096)	0,0527
		-22,294 (15,42)			0,0427
			53,6767 (32,71)		0,0435
				-51,017* (21,39)	0,0472
		-25,064' (14,73)			0,0315
2017		(-)15,276 (22,39)	(-)99,338 (120,22)	-23,679 (37,78)	0,0004
		-25,3853 (21,20)			0,0293
			(-)158,616 (101,62)		0,0308
				-45,53 (32,37)	0,0301
		-50,987** (18,89)			0,0650
2018		(-)9,096 (31,71)	(-)292,012' (154,67)	-53,474 (41,81)	0,0675
		-37,629 (30,47)			0,0583
			(-)405,109** (131,05)		0,0676
				(-)97,122** (35,16)	0,0654
		-48,5509** (17,37)			0,0680
2019		-2,759 (28,9)	(-)73,13 (80,17)	-95,75** (33,85)	0,0690
		-26,726 (28,13)			0,0646
			-137,767' (77,06)		0,0657
				-104,8*** (31,75)	0,0696

Erros padrão entre parênteses

Significância estatística dos coeficientes: *0,001 **0,01 *0,05 ' 0,1**

Modelos controlados por Gini, taxa de urbanização, taxa de analfabetismo e idade de instalação

Fonte: Elaborado pela autora (2020).

Nos modelos apresentados na tabela acima a variável dependente é o valor per capita liquidado em emendas orçamentárias no município. Os modelos com arrecadação própria total apresentaram sinal negativo para essa variável para todos os anos, exceto 2015, e apresentaram significância estatística para 2018 e 2019. Nos impostos avaliados separadamente o IPTU permaneceu sendo destaque assim como nos valores empenhados. Esse imposto manteve sinal negativo e significância estatística para os anos de 2016 e 2019.

Com os testes realizados é possível delimitar a resposta para o primeiro questionamento trazido pela presente pesquisa: “quem recebe?”. Salvo diferenças de período de tempo avaliado e especificidades pontuais pode se dizer que se hoje um legislador tem em mente empenhar uma emenda para um município é mais provável que o faça para um local com prefeito de seu mesmo partido, que tenha vencido a eleição municipal por ampla maioria de votos e que possua proporcionalmente uma arrecadação própria baixa, em especial relativa ao IPTU. A probabilidade de que os valores alocados sejam liquidados ainda nesse mesmo ano são afetadas, em menor medida que o empenho, também pelo percentual de votos recebido pelo prefeito e a arrecadação própria municipal com foco mantido no IPTU.

A partir desse delineamento parte-se para a segunda etapa a ser testada, os resultados e discussões sobre “que diferença fazem as emendas orçamentárias” serão feitos na próxima sub-sessão.

6.2 QUE DIFERENÇA FAZEM?

Nessa etapa serão testadas as três hipóteses referentes aos possíveis efeitos que o recebimento de emendas orçamentárias pode apresentar dentro dos municípios em âmbito eleitoral e orçamentário. Como mencionado anteriormente o método escolhido para esse teste é o Propensity Score Matching (PSM). A estrutura dos três testes de hipóteses apresentados é constituída por uso de variáveis de tratamento referentes ao recebimento de emendas (1) ou não (0). Essas são as variáveis binárias que dividem os grupos tratados e controle, a variável assume diferentes especificações de modalidade de execução (empenho e liquidação), escopo funcional beneficiado (total, saúde, educação, urbanismo) e temporal (2015,2016,2017,2018), a depender do desenho da hipótese. As especificações das variáveis usadas em cada hipótese, bem como suas estatísticas descritivas serão apresentadas no início de cada teste.

As variáveis de pareamento são as mesmas para as três hipóteses. Nesse conjunto estão variáveis de controle demográfico (população, urbanização e GINI). Além disso é nessa etapa que se insere o controle da circularidade entre competição eleitoral e recebimento de emendas,

entre as variáveis de pareamento está incluso o percentual de votos do vencedor em 2012. Utilizando o percentual de votos do eleito em 2012 no pareamento, ao final se comparam municípios com mesmo grau de competição anterior, e o efeito observado nas diferenças entre os grupos não é prejudicado pela circularidade. E a última variável utilizada no pareamento é a arrecadação própria total do município no ano anterior ao recebimento da emenda. Como verificado na sessão anterior essa variável afeta o potencial de recebimento no período avaliado. Segue abaixo as descrições estatísticas dessas variáveis:

Tabela 20 - Estatísticas descritivas das Variáveis de Pareamento

	N	Média	Mediana	Máximo	Mínimo	Desvio padrão	
População Estimada 2014	5570	36.403,69	11.445,5	11.895.893	822	214.147,07	
Índice de gini de 2010	5503	0,49	0,49	0,8	0,28	0,066	
Percentual de urbanização	5565	63,82	64,66	100	4,18	22,04	
% votos prefeito eleito em 2012	4965	55,88	54	100	24	12,33	
Arrecadação Própria Total	2014	5177	4,69%	2,84%	88,04%	0,00%	5,33%
	2015	5295	4,64%	2,78%	47,22%	0,00%	5,19%
	2016	5352	4,38%	2,53%	88,40%	0,00%	5,63%
	2017	5343	4,66%	2,84%	66,73%	0,00%	5,25%

Fonte: Elaborado pela autora com dados do CENSO IBGE 2010, TSE e Secretaria Nacional do Tesouro (2020).

Nota-se que a população é uma variável com desvio padrão muito elevado, isso torna o pareamento desses valores mais dificultoso nos casos extremos. Ela será mantida nos pareamentos a título de qualificação dos resultados. No entanto como estão sendo mensuradas todas as variáveis em escala proporcional, e também não se avaliam os valores nominais alocados em emendas e sim apenas seu recebimento, de forma binária, essa diferença nas médias de população dos grupos pareados não gera viés nos grupos. Dessa forma serão aceitos pareamentos com média diferentes entre grupos nessa variável, para as demais serão utilizados apenas pareamentos com diferenças de média pequenas. Isso se aplica a todas as hipóteses testadas com uso desse método.

Para cada hipótese testada serão apresentados nessa ordem: descrição das variáveis utilizadas para separar grupos tratados e controles e variáveis de resultado, ponderações necessárias sobre o processo de pareamento e por fim avaliação das diferenças entre os grupos que receberam emendas e não receberam em relação as variáveis de interesse. A fim de não

sobrecarregar essa sessão com dados os testes gráficos e de média, utilizados para aferir a qualidade do pareamento serão apresentados para a primeira hipótese, a título de demonstração, e os demais estarão em anexo, tendo seus resultados comentados no corpo do texto.

1B) Recursos originários de emendas parlamentares no orçamento municipal tem relação negativa com o grau de competição eleitoral em pleito subsequente para o executivo municipal

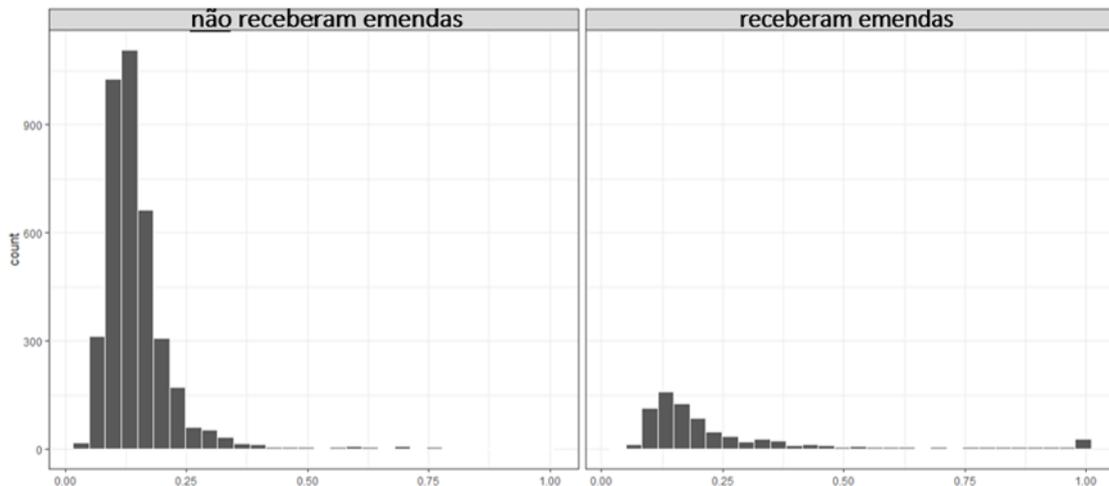
A relação avaliada nessa hipótese é entre o âmbito eleitoral e o recebimento de emendas, em específico como esse recurso altera a dominância política dentro município. Nessa avaliação há uma limitação temporal que permite avaliar apenas recebimento de emendas no ano de 2015, pois o último pleito municipal realizado com dados disponíveis até a execução dessa pesquisa é o do ano de 2016.

A variável de tratamento utilizada aqui indica o recebimento (1) ou não (0) de valores em emendas orçamentárias. Serão feitos testes com essa variável considerando valores empenhados e em seguida liquidados, todos referentes apenas ao ano de 2015 para respeitar ordem temporal da relação avaliada. Em 2015 os municípios que tiveram emendas empenhadas foram 945 e liquidadas 41.

O percentual de votos do prefeito eleito fornece um indicador da dominância política dentro do município, e aqui é utilizado como proxy de competição política. Dessa forma são avaliados municípios que receberam emendas em 2015 em relação aos que não receberam, comparando o percentual médio de votos do prefeito eleito em cada um dos grupos após pareamento. As estatísticas descritivas do percentual de votos recebidos pelo prefeito eleito em 2016 podem ser vistas nas estatísticas descritivas do teste da hipótese 1A.

Para realização do pareamento a primeira etapa é a estimação dos scores, essa medida representa a probabilidade prevista do município receber emendas no período avaliada, dadas as estimativas das variáveis que tem interferência sobre o tratamento. O método utilizado para estimar os scores foi o de realização de regressão logística com a variável de tratamento como dependente (Receber_emenda_2015) e as de pareamento como independentes. Abaixo podem se observar os historiogramas dos scores dos grupos tratado e controle para recebimento de emendas empenhadas em 2015 antes do pareamento.

Gráfico 6 - Historiograma dos scores de municípios em relação ao recebimento de empenho em emendas em 2015 antes do pareamento



Fonte: Elaborado pela autora (2020).

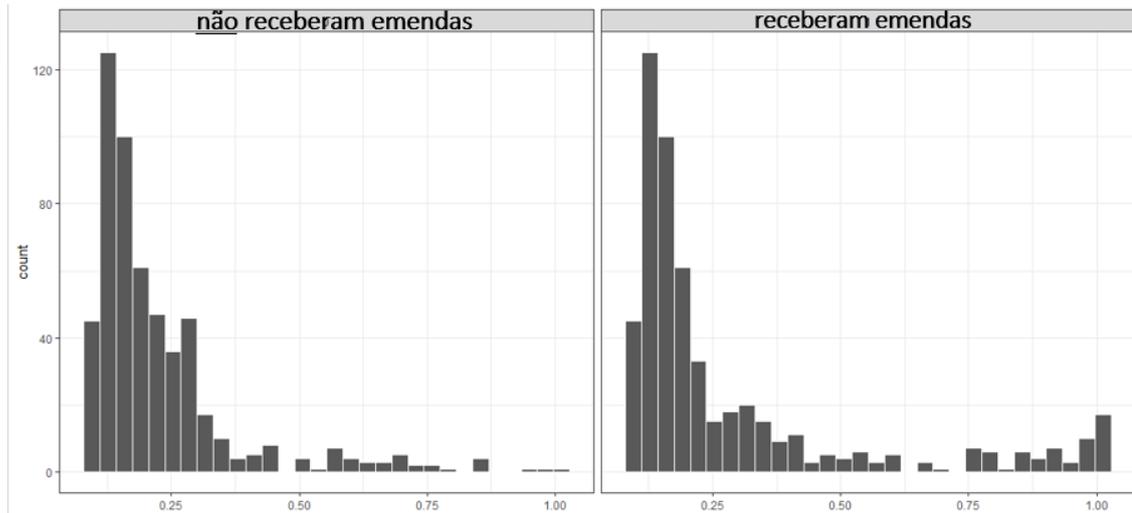
Como mencionado anteriormente uma parcela menor do conjunto de municípios é beneficiada por emendas, isso fica evidente no gráfico. O interesse em avaliar esse gráfico, no entanto é observar se há possibilidade de pareamento, para isso é necessário que as áreas dos dois grupos tenham interseções. As colunas do grupo que recebeu emendas podem ser sobrepostas as que não receberam, isso viabiliza a execução do pareamento nesse caso

Em posse dos scores e confirmando a viabilidade de sua utilização graficamente pode-se executar o algoritmo de correspondência e realizar o pareamento. Nessa etapa encontram-se pares de observações que têm scores de propensão muito semelhantes, mas que diferem em seu estado de tratamento, é esse procedimento que permite, apesar da seleção não aleatória de casos, torna-los comparáveis.

Combinam-se então as observações com base no método de escolha, aqui a opção é pelo *nearest neighbour*. Nesse algoritmo são combinados a cada caso tratado um caso do grupo controle com características pareada similares. Para avaliar a qualidade do pareamento, além de verificar a qualidade graficamente é interessante realizar testes de média entre as variáveis pareadas. Aqui serão apresentados os dois métodos.

No método gráfico observam-se que ao fim da distribuição existem casos no grupo tratado que não terão correspondência entre os controles. É sabido que com o uso desses métodos uma das desvantagens é a perda de número de observações. No entanto a sobreposição dos gráficos é a maior parte da área e isso torna o pareamento qualificado.

Gráfico 7 - Historiograma dos scores de municípios em relação ao recebimento de empenho em emendas em 2015 depois do pareamento



Fonte: Elaborado pela autora (2020).

As diferenças de médias entre as variáveis pareadas podem ser verificadas na tabela abaixo. Todas as variáveis apresentaram pareamento satisfatório exceto a população. Conforme comentado esse comportamento é aceito nessa variável. Foram pareados 543 casos tratados com municípios equivalentes do grupo controle.

Tabela 21 - Teste de médias entre variáveis de pareamento

	População Estimada 2014	Urbanização	Gini	% prefeito eleito em 2012	Proporção de Arrecadação Própria 2015
Recebeu Emendas	158.014	75,2%	0,5022	56,1%	0,0779
Não recebeu emendas	55.5557	75,9%	0,5040	55,4%	0,0721

Fonte: Elaborado pela autora (2020).

Após a verificação da qualidade do pareamento podem ser avaliadas as diferenças entre os grupos em relação ao percentual de votos do prefeito eleito em 2016. Essa avaliação é realizada com teste de diferença de médias.

Diferentemente do proposto pela hipótese, o grupo que recebeu empenho de emendas teve média de votos do prefeito eleito em 2016 inferior ao que não recebeu, no entanto, essa diferença foi de pequena magnitude e não houve significância estatística. Enquanto grupo tratado apresentou média de 42,58% aqueles que não receberam emendas apresentaram média de 44,8%.

O mesmo processo descrito acima foi feito com valores liquidados em emendas no ano de 2015. Os gráficos para teste de qualidade de pareamento desse modelo estão em anexo. Nesse pareamento o número de observações é muito inferior visto que 41 municípios receberam

emendas liquidadas em 2015. Após parear foram encontrados pares para 21 municípios que receberam emendas de municípios com características similares que não haviam recebido.

Os resultados de comparação entre os grupos por fim mostraram uma diferença que se alinha com a hipótese, e contrapõe-se aos resultados das emendas liquidadas. No grupo que recebeu liquidação de emendas a média de votos do prefeito eleito em 2016 foi 45,15%, entre os que não receberam a média foi de 41,06%. Conforme esperado devido ao baixo número de observações não há significância estatística para esse resultado também. Mas o que se identifica aqui é uma possível tendência de diminuição da competição eleitoral, mensurada pela maior concentração de votos do eleito em municípios que receberam liquidação de emendas no ano anterior a eleição.

A confirmação dessa hipótese, no entanto fica em suspenso pela falta de significância dos valores. O indicativo de que os valores liquidados tem maior relevância na alteração da dinâmica política estão alinhados com a realidade, uma vez que nessa etapa que os valores são materializados para o município. Cabe ressaltar, no entanto, que devido a observação da relação em apenas um ano é necessário que se acompanhe esse comportamento em outro período eleitoral para sustentar o achado. Em pesquisas futuras essa hipótese deverá ser avaliada com resultados eleitorais de 2020.

2B) Os recursos de emendas orçamentárias são a principal ferramenta de expansão orçamentária para educação, saúde e urbanismo nos orçamentos municipais

Nessa hipótese a relação de interesse é o efeito das emendas em funções específicas sobre a variação total do orçamento. Para dividir os grupos serão utilizadas variáveis dicotômicas referentes a receber (1) ou não (0) emendas nas funções e período especificados em cada apresentação de resultado. Na tabela abaixo podem ser observados os valores das frequências de municípios beneficiados com emendas em cada função avaliada, ou como são aqui chamados também, nossos grupos tratados.

Tabela 22 - Frequências de municípios que receberam valores acima de R\$1,00 em emendas orçamentárias nas funções Saúde, Educação e Urbanismo 2015-2018

Função Orçamentária		Quantidades de Municípios que receberam emendas			
		2015	2016	2017	2018
Empenhado	Saúde	463	441	424	516
	Educação	66	87	71	116
	Urbanismo	321	213	211	179

Liquidado	Saúde	1	262	151	417
	Educação	16	17	16	38
	Urbanismo	13	49	7	159

Fonte: Elaborado pela autora (2020).

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

Com essa linha temporal avaliamos emendas de 2015 a 2018, uma vez que no momento de realização dessa pesquisa os orçamentos municipais executados para 2020 não estão finalizados. As estatísticas descritivas para as variáveis de resultado seguem na tabela abaixo. Cabe ressaltar que aqui foram excluídos outliers e valores inconsistentes com a realidade, tais como orçamentos cinco vezes maiores, ou menor, de um ano para o outro.

Tabela 23 - Proporção de variação das despesas com Saúde, Educação e Urbanismo entre 2015 e 2019

Despesas Municipais	Período	N	Média	Mediana	Máximo	Mínimo	Desvio Padrão
Saúde Empenhado	2015-2016	5299	10,41%	9,03%	191,52%	-89,07%	17,08%
	2016-2017	5329	5,10%	4,82%	127,06%	-87,74%	14,12%
	2017-2018	5421	15,03%	13,04%	137,14%	-71,65%	15,24%
	2018-2019	5234	5,83%	5,39%	122,10%	-72,37%	12,21%

Saúde Liquidado	2015-2016	5299	11,10%	9,90%	130,13%	-87,91%	14,59%
	2016-2017	5320	4,33%	4,10%	120,34%	-75,50%	13,14%
	2017-2018	5419	14,37%	12,30%	126,67%	-74,52%	14,45%
	2018-2019	5232	6,07%	5,70%	105,89%	-89,91%	11,85%
Educação Empenhado	2015-2016	5308	8,25%	7,66%	154,12%	-78,49%	13,93%
	2016-2017	5347	3,59%	3,39%	118,05%	-80,25%	12,80%
	2017-2018	5427	8,29%	7,52%	124,16%	-69,17%	11,93%
	2018-2019	5239	6,87%	6,38%	110,86%	-80,67%	11,36%
Educação Liquidado	2015-2016	5306	9,07%	8,39%	170,42%	-89,42%	12,69%
	2016-2017	5343	3,42%	3,27%	121,12%	-74,15%	12,04%
	2017-2018	5428	7,89%	7,08%	124,16%	-73,01%	11,33%
	2018-2019	5241	6,95%	6,58%	125,57%	-85,92%	10,91%
Urbanismo Empenhado	2015-2016	4772	11,31%	7,55%	130,75%	-89,71%	38,90%
	2016-2017	4880	-4,29%	-6,48%	129,30%	-80,52%	35,45%
	2017-2018	4747	16,96%	14,16%	130,92%	-89,82%	39,96%
	2018-2019	4686	9,78%	7,83%	111,70%	-80,91%	33,60%
Urbanismo Liquidado	2015-2016	4753	14,69%	10,45%	129,86%	-89,71%	36,88%
	2016-2017	4893	-5,00%	-7,00%	129,61%	-80,77%	34,06%
	2017-2018	4800	14,94%	12,60%	129,50%	-89,82%	37,79%
	2018-2019	4740	8,69%	7,55%	101,65%	-89,28%	31,64%

Fonte: Elaborado pela autora com dados da Secretaria Nacional do Tesouro (2020).

Utilizando-se cada uma das variáveis relativas ao recebimento de emendas para funções de saúde, educação e urbanismo nos anos entre 2015 e 2018, realizou-se pareamento entre os grupos. O processo foi o mesmo citado na hipótese anterior, com estimação de scores, execução

do método nearest neighbour, avaliação gráfica dos pares e comparação dos grupos em relação a variável resultado. O conjunto de observações dos que receberam emendas quando desagregado por funções é muito inferior ao dos totais alocados em emendas, isso tornou em alguns casos a realização do pareamento inviável pela falta de casos comparáveis. Apesar disso os resultados de emendas liquidadas na saúde em 2015, liquidadas na educação em 2018 e liquidadas no urbanismo em 2015 e 2017, tem sua avaliação prejudicada. A título de qualificação da discussão esses resultados não foram avaliados uma vez que poderiam induzir a erro. Os demais pareamentos foram satisfatórios em suas avaliações gráficas e estatísticas, que estão em anexo.

Os resultados das comparações entre grupos após pareamento serão apresentados por função, a primeira delas é a saúde. Aqui cabe lembrar que além do caráter impositivo das emendas instituído pela EC 86/15, nessa normativa as emendas da função saúde foram regradadas também, sendo obrigatório que 50% do valor das emendas individuais seja alocado nessa área de gasto.

Tabela 24 - Função Saúde: diferenças de médias dos orçamentos municipais em saúde entre beneficiários e não beneficiários de emendas nessa função

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

*pareamento não viabilizado pela falta de casos tratados

Fonte: Elaborado pela autora (2020).

De acordo com a hipótese os resultados esperados aqui seriam de variação positivas maiores nos orçamentos dos beneficiados por emendas em relação aos não beneficiados. Isso implicaria em uma diferença positiva da subtração das médias dos grupos (média dos tratados – média dos controles). O resultado desse cálculo para a função saúde é apresentado na tabela acima. A relação esperada só acontece para emendas empenhadas em 2018 e liquidadas em

2017 e 2018. Para as demais combinações de modalidade de execução e ano as diferenças são negativas, ou seja, o grupo de municípios não beneficiado por emendas apresentou em média, aumento superior em seu orçamento do que os beneficiados por emendas. Onde ocorreu o esperado, no entanto nota-se magnitude considerável, a exemplo dos valores liquidados em 2017 em emendas para saúde, os municípios que os receberam apresentaram em média 3,41% mais aumento em seu orçamento empenhado e 4,3% no liquidado.

Conforme se evidenciam pelos p-values apresentados ao lado de cada diferença de médias os resultados em sua maioria não tem significância estatística. A exceção é o caso das emendas liquidadas em saúde no ano de 2017 que apresenta significância ao nível de 10% nas médias de orçamento empenhado e 5% para liquidado. A interpretação desse resultado indica que municípios que receberam liquidação de emendas em saúde no ano de 2017 apresentaram incremento positivo em média 3,41% maior em seu orçamento empenhado e 4,3% maior no liquidado, que o grupo que não recebeu emendas nesse ano.

Na sequência são apresentados os testes do PSM realizado para o recebimento de emendas em educação e seu efeito dentro do orçamento municipal dessa função.

Tabela 25 - Função Educação: diferenças de médias dos orçamentos municipais em educação entre beneficiários e não beneficiários de emendas nessa função

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

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

Fonte: Elaborado pela autora (2020).

Nessa função, assim como na anterior, a maioria das relações observadas não apresenta significância estatística. Além disso as diferenças de média na maioria dos casos indicam que em geral os orçamentos em educação receberam maior incremento em municípios não beneficiados por emendas. Inclusive para emendas liquidadas no ano de 2015 a diferença entre

os grupos é estatisticamente significativa para o orçamento municipal empenhado. Indicando que municípios que receberam emendas em educação apresentaram e média -7,24 pontos percentuais de variação em seus orçamentos de educação do que aqueles que não receberam emendas.

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

Passando para o teste da última função analisada, verificam-se as diferenças de variação nos orçamentos de urbanismo entre grupos que receberam e não receberam emendas nessa função.

Tabela 26 - Função Urbanismo: diferenças de médias dos orçamentos municipais em urbanismo entre beneficiários e não beneficiários de emendas nessa função

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

*pareamento inviabilizado por falta de pares com scores similares

Fonte: Elaborado pela autora (2020).

Contrariando o comportamento de saúde e educação, o urbanismo apresentou valores alinhados com o esperado pela hipótese. Em média os municípios contemplados com emendas nessa função apresentaram variação positivas maiores em seus orçamentos de urbanismo do que os que não receberam. Isso só não ocorre para emendas empenhadas em 2016 e 2017, nos orçamentos liquidados.

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

Considerando as três funções avaliadas são necessárias algumas ponderações. Os orçamentos de saúde e educação correspondem, ou ao menos deveriam de acordo a Constituição, a pelo menos 15% e 25% respectivamente do orçamento municipal. O urbanismo por sua vez além de apresentar grande variabilidade entre diferentes municípios (Marenco e Ten Cate, 2020), corresponde a uma parcela menor do que as citadas anteriormente. Dessa forma a maior magnitude dos efeitos de recurso de emendas sobre esse orçamento funcional específico se alinha com a realidade.

A confirmação da hipótese, no entanto fica em suspenso uma vez que a significância estatística dos resultados encontrados em sua maioria não permite a generalização dos achados. Bertholini et al (2018) ao realizarem o mesmo método contaram com número de observações pareadas muito superior pois trabalhavam com horizonte temporal maior. Essa é uma alternativa para testar a significância desses resultados, no entanto só se viabilizará em alguns anos uma vez que a EC 86/2015 é recente.

As exceções, no entanto, de emendas liquidadas para saúde em 2017 e urbanismo 2016 são consideradas indicativos de que essa relação pode ser confirmada para espaços mais amplos de tempo em pesquisas futuras. A título de pesquisa exploratória, de uma lacuna dessa literatura, cabe indicar que os resultados mostram que o ano de 2018 particularmente apresenta potencial de confirmação da hipótese. Além disso funções com orçamentos médio e pequenos em relação ao total de despesas, podem ser um recorte interessante de análise e aplicação da mesma hipótese. Uma vez que as áreas com grandes orçamentos já possuem fontes institucionalizadas, resta as demais as emendas como forma de maximização de recursos.

3B) Recursos originários de emendas parlamentares alocados nas funções educação, saúde, urbanismo, geram retornos políticos sob a forma de reeleição de incumbente

Na última hipótese testada por essa pesquisa a relação observada é o efeito do recebimento de emendas nas funções de saúde, educação e urbanismo na reeleição dos

prefeitos. A observação desse fenômeno eleitoral, assim como relatado anteriormente limita a análise as emendas de 2015, pelas razões já expostas.

Os scores de pareamento são os mesmos utilizados na hipótese anterior para as emendas de 2015 nas funções de saúde, educação e urbanismo. No entanto a variável de interesse entre os grupos nesse caso será a reeleição ou não do prefeito entre 2012 e 2016. As diferenças entre grupos nesse caso foram observadas pela proporção de casos de reeleição em cada grupo e comparadas. A reeleição em 2016 foi de 1.269 prefeitos nos municípios dos quais se tem disponível informação orçamentária para teste da hipótese. Isso corresponde a 22,78% do total de municípios brasileiros. Esses resultados podem ser observados na tabela a seguir.

Tabela 27 - Proporção de reeleição entre grupos beneficiado e não beneficiados por emendas

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

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

Fonte: Elaborado pela autora (2020).

Por se tratarem dos mesmos pareamentos anteriores se mantém a inviabilidade de análise para emendas liquidadas em saúde e urbanismo para o ano de 2015. Nas análises viáveis o comportamento é bem distinto entre as funções. A saúde apresenta diferença de reeleitos quase nula entre os grupos e sem significância estatística. A educação, única função com avaliação das emendas liquidadas nesse caso, apresenta resultados contrários a hipóteses, os municípios que não receberam emendas empenhadas nessa função reelegem em média 16,67% a mais e liquidadas 10%. O caso do urbanismo é diferente, nele os valores empenhados em emendas levam municípios a reeleger em média 11,7% a mais que municípios não beneficiados

por emendas nessa função. Os resultados de emendas empenhadas para educação e urbanismo são estatisticamente significativos.

Dentro desse grupo de três funções o indicativo geral é de que as emendas afetam cada uma delas de forma distinta. Cabe ressaltar que o urbanismo apresentou maior relevância também na ampliação do orçamento municipal, dessa forma ser essa a função que melhor desencadeia resultados para o incumbente tem sentido lógico. A hipótese é confirmada parcialmente, para a função saúde os resultados são inconclusivos, para a função educação são opostos e para urbanismo ela se confirma. Cabe lembrar, assim como foi feito na hipótese 1B que o comportamento avaliado aqui para um pleito eleitoral precisa ser avaliado em outros períodos para sua maior validação.

A resposta para a pergunta “que diferença faz?” traz mais ensejos para futuros estudos do que afirmações determinísticas. Conforme mencionado o método de pareamento é útil para a aplicação aqui proposta, no entanto é parte de sua característica que haja diminuição no número de casos observados e por conseguinte perda de validade externa. Essa característica somada ao fato de algumas modalidades e funções de emendas contarem com baixas frequências tornou os resultados de duas das hipóteses inconclusivos quando avaliadas as significâncias estatísticas. Dessa forma para hipótese 1B e 2B fica em suspenso na maior parte dos resultados encontrados, que podem indicar tendências relevantes, mas ainda não podem ter sua generalização formulada. Para o caso da hipótese 2B há a exceção para alguns períodos temporais em funções específicas mesmo com as limitações. A função urbanismo mostrou significância e alinhamento com a hipóteses para emendas liquidadas em 2016. Isso indica uma tendência que pode ser explorada com avaliação de outras funções e uso de outros métodos. A hipótese 3B teve a falta de significância prejudicando os resultados da saúde, que se tornaram inconclusivos. Para educação a hipótese se provou contrária e para urbanismo ela foi confirmada.

Avaliando as tendências gerais apresentadas nota-se que as emendas apresentaram efeitos importantes, e sobretudo diferentes entre as áreas avaliadas. O conhecimento, mesmo que incipiente, de que receber emendas em educação altera de forma contrária a probabilidade de reeleição do que o recebimento de emendas em urbanismo é um passo importante na compreensão de como municípios são impactados por esses recursos. Nessa mesma lógica compreender que em geral as emendas da função urbanismo tem maior relevância proporcional ao orçamento funcional do que as alocadas em funções com grande parcela do orçamento, no caso educação e saúde, torna útil avaliar possíveis comportamento de outras áreas.

7 CONCLUSÃO

O estudo apresentado buscou responder dois questionamentos sobre alocação de emendas orçamentárias nos municípios brasileiros: primeiro, quais municípios as recebem preferencialmente; e segundo, que alterações elas geram nos orçamentos e na probabilidade de reeleição das gestões beneficiadas. Essas questões surgiram da revisão teórica do tema e avaliação do contexto institucional brasileiro. O tratamento adotado divergiu da maior parte dos estudos até este momento: o foco não foi no eixo federal, onde a alocação ocorre, nem na ênfase a fala usual de ineficiência desta alocação.

O tema abordado sofreu consideráveis alterações institucionais a partir de 2015, com a emenda constitucional nº 86. A maior parte dos estudos que avaliaram as emendas orçamentárias individuais não consideraram o período posterior à EC 86/2015 que, entre outras mudanças, tornou-as impositivas. Considerando esse período, retomou-se a avaliação de características municipais que atrairiam em maior medida os recursos de emendas orçamentárias.

Na avaliação do alinhamento partidário como fator relevante para a alocação de emendas, os resultados encontrados corroboram os de Barone (2014). Identificou-se que emendas apresentadas para municípios onde há alinhamento, entre os partidos do prefeito e do legislador tem, em média, valores superiores às demais.

A baixa competição eleitoral dentro do município, mensurada pelo percentual de votos do prefeito, foi um fator relevante para recebimento de emendas orçamentárias. Já a continuidade partidária não mostrou o mesmo efeito, o que pode ser explicado pela migração partidária, que é permitida aos chefes de executivo. Dessa forma, sugere-se que a reavaliação dessa hipótese pode ser realizada futuramente com candidatos à reeleição.

Ainda na análise de fatores que atraem recursos de emendas aos municípios, a arrecadação própria, em especial do IPTU, apresentou relação negativa com o recebimento de emendas. Esse achado ainda não havia sido mapeado para o período pré EC 86/2015, mas dialoga com a literatura prévia. A hipótese de que municípios com menor arrecadação própria estariam mais propensos a busca por recursos de emendas insere os chefes do executivo municipal como atores ativos na alocação desses recursos. Em suma esses agentes não podem ser considerados pela literatura de emendas orçamentárias como desprovidos de interesse ou mesmo de ação, pois indicativos como o mencionado aqui mostram que isso levaria a ignorar parte do mecanismo causal de alocação desses recursos.

A segunda pergunta apresentada fez uso de perspectiva de análise contrária ao mainstream sobre emendas orçamentárias. Avaliando as emendas como possíveis fatores explicativos para mudanças nos municípios, foram analisados como esses recursos impactariam seus beneficiários. A maior parte das confirmações das hipóteses propostas nessa etapa ficou em suspenso.

A avaliação realizada por essa pesquisa considera um escopo temporal reduzido após a EC 86/2015, o que resulta em algumas implicações para as conclusões. Aqui se avalia o período inicial após uma mudança institucional relevante, as emendas individuais se tornarem impositivas. Assim há possibilidade de que nos anos que se consideram na análise o comportamento dos agentes (legisladores, prefeitos) ainda estivesse em desenvolvimento e adaptação. A outra limitação é operacional: o número de observações é pequeno, o que tem implicações diretas na significância estatística dos resultados. Ainda assim, algumas tendências identificadas são relevantes e mostram focos de futuras análises.

Na avaliação funcional de gastos, as três funções avaliadas, saúde, educação e urbanismo, apresentaram comportamentos distintos enquanto recursos de emendas dentro dos municípios. As emendas em urbanismo mostraram maior potencial de expansão dos orçamentos e também de retorno eleitoral. Para as duas outras funções avaliadas, em alguns períodos a avaliação foi inviável devido à baixa frequência dos pareamentos, e em períodos o comportamento foi distinto do esperado pela hipótese. Em futuras avaliações, a análise mais detalhada do tipo de alocação feita em cada função pode ser útil para compreender o motivo dos distintos comportamentos. Nesse sentido, considerar as subfunções onde os recursos são empregados e o conteúdo dos projetos de emendas apresentados são formas de operacionalizar esse aprofundamento.

Os achados desse estudo corroboram a necessidade da agenda de pesquisa de emendas orçamentárias nos municípios. A relação identificada com arrecadação própria insere o município como agente ativo na alocação das emendas. Nessa linha, compreender como os recursos de emendas afetam a realidade local continua sendo um esforço necessário. A divergência nos efeitos dos recursos de emendas em diferentes funções nos eixos orçamentários e eleitoral mostram uma agenda futura relevante. Esse achado embasa o contraponto a teorias que vinculam o gasto a retorno eleitoral direto, sem avaliar mecanismos intermediários e especificidades da alocação.

O presente estudo pavimenta o caminho para futuras pesquisas, que podem se beneficiar da metodologia aplicada para testar novas hipóteses ou reavaliar hipóteses sugeridas, além de expandir as possibilidades de recortes avaliando as emendas dentro dos municípios. Um

possível laboratório para teste dos efeitos desses recursos é a sua relevância no enfrentamento da crise sanitária da pandemia de Covid-19 nos municípios. Para além deste exemplo, conclui-se que análises avaliando a magnitude dos recursos de emendas parlamentares nos orçamentos municipais e as suas possibilidades de alocação e realização são urgentes e capazes de ampliar o entendimento sobre a dinâmica dos municípios, bem como as dinâmicas eleitorais e orçamentárias destes.

A Teoria da Escolha Pública tem como principal argumento a ineficiência dos resultados produzidos por instituições públicas (MOE, 2007; BORSANI, 2004). Essa ideia permeia análises convencionais sobre emendas orçamentárias no Brasil. Agentes orientados pela maximização de poder, carreiras e rendas (congressistas, prefeitos) teriam incentivos para propor emendas que geram benefícios concentrados, custos difusos e ineficiência orçamentária e social. Contraponto a essa ideia se encontra suporte em Wittman (2016), que identifica nos desenhos institucionais democráticos mecanismos para que a ação de agentes racionais resulte em consequências não previstas, que por sua vez podem se materializar em benefícios sociais.

Nesta perspectiva, buscou-se identificar e testar mecanismos institucionais que potencializam o retorno positivo das emendas orçamentárias para municípios. Sem a pretensão de esgotar essa abordagem, os achados levam a indicativos da relevância de desdobramentos não intencionais da alocação de emendas. Próximos passos nesta agenda de investigação podem trazer novos achados para a compreensão dos efeitos que emendas provocam na política e nas políticas municipais e, pretensiosamente, oferecer insights para refinarmos nossos modelos teóricos.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados**, v. 31, n. 1, pp. 5-33, 1988. Disponível em: <<https://politica3unifesp.files.wordpress.com/2013/01/74783229-presidencialismo-de-coalizacao-sergio-abranches.pdf>>

ABRUCIO, Fernando Luiz. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba, n. 24, p. 41-67, 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782005000100005&lng=en&nrm=iso>.

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. **Competências na constituição de 1988**. São Paulo, Atlas, 2013.

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

BAIÃO, Alexandre Lima. Emendas Orçamentárias Individuais: **Efeitos Eleitorais, Condicionantes da Execução e Qualidade do Gasto Público**. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas - Escola de Administração de Empresas, 2016. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/17727>>

BAIÃO, Alexandre Lima; COUTO, Cláudio Gonçalves. A eficácia do pork barrel: a importância de emendas orçamentárias e prefeitos aliados na eleição de deputados. **Opin. Pública**, Campinas, v. 23, n. 3, p. 714-753, 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S010462762017000300714&script=sci_abstract&tlng=pt>

BAIÃO, Alexandre Lima; COUTO, Cláudio Gonçalves; OLIVEIRA, Vanessa Elias de. Quem ganha o quê, quando e como? Emendas orçamentárias em Saúde no Brasil. **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba, v. 27, n. 71, 2019. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782019000300204&lng=en&nrm=iso>.

BAIÃO, Alexandre. Lima; COUTO, Cláudio Gonçalves; JUCÁ, Ivan. (2018). A execução das emendas orçamentárias individuais: papel de ministros, cargos de liderança e normas fiscais. **Revista Brasileira de Ciência Política**, v. 25, p. 47-86. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S010333522018000100047&script=sci_abstract&tlng=pt>

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

BERTHOLINI, Frederico; PEREIRA, Carlos; RENNÓ, Lúcio. Pork is policy: Dissipative inclusion at the local level. **Governance**, v.31, n.4, p. 701-720, 2018. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/25638>

BORSANI, Hugo. Relações entre política e economia: teoria da Escolha Pública. In: BIDERMAN, Ciro e ARVATE, Paulo. **Economia do Setor Público no Brasil**. Brasil, Rio de Janeiro: Elsevier Editora, 2004. p 103-126.

BRAMBOR, Thomas; CENEVIVA, Ricardo. Reeleição e continuísmo nos municípios brasileiros. **Novos estud. - CEBRAP**, São Paulo, n. 93, p. 09-21, 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002012000200002&lng=en&nrm=iso>.

BRASIL, **Lei nº 10.257**, de 10 de 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, Brasília, 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10257.htm >

BRASIL, **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, 2013. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2013/lei-12796-4-abril-2013-775628-publicacaooriginal-139375-pl.html>>

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. Constituição. **Emenda constitucional nº 86**, de 17 de março de 2015. Altera os arts. 165, 166 e 198 da Constituição Federal, para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária que especifica. Diário Oficial da União, Brasília, 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc86.html>

BRASIL. **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, 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>

BREMAEKER, François. O Potencial de Arrecadação do IPTU. **Observatório de Informações Municipais**, 2018. Disponível em: http://www.oim.tmunipal.org.br/abre_documento.cfm?arquivo=_repositorio/_oim/_documentos/BF511950-96B8-0699-5DAA965B581B250028122016014806.pdf&i=3065

CAIN, Bruce; FERREJOHN, John; FIORINA, Morina. **The Personal Vote: Constituency Service and Electoral Independence**. Cambridge: Harvard University Press, 1987.

CARNEIRO, Leandro Piquet; ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Definindo a arena política local: sistemas partidários municipais na federação brasileira. **Dados**, Rio de Janeiro, v.51, n.2, p.403-432, 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582008000200006&lng=en&nrm=iso>.

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

CAVALCANTE, Pedro. Desempenho fiscal e eleições no Brasil: uma análise comparada dos governos municipais. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 50, n. 2, p. 307-330, 2016.

Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122016000200307&lng=en&nrm=iso>

CHEIN, Flávia. **Introdução aos modelos de regressão linear: um passo inicial para compreensão da econometria como uma ferramenta de avaliação de políticas públicas.** ENAP, 2019.

DE CESARE, Cláudia M. (ED.). **Sistemas del impuesto predial en América Latina y el Caribe.** Massachusetts: Lincoln Institute of Land Policy, 2016.

DOWNS, Antony. **Uma Teoria Econômica da Democracia** (1a). EDUSP, 1999.

DUARTE, Gisléia Benini; SAMPAIO, Breno; SAMPAIO, Yony. Programa Bolsa Família: impacto das transferências sobre os gastos com alimentos em famílias rurais. **Rev. Econ. Sociol. Rural**, Brasília, v. 47, n. 4, p. 903-918, 2009. Disponível em:<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20032009000400005&lng=en&nrm=iso>.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. Incentivos Eleitorais, Partidos e Política Orçamentária. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p. 303-344, 2002. Disponível em:<https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S001152582002000200005&script=sci_abstract&lng=pt>

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. Incentivos Eleitorais, Partidos e Política Orçamentária. **Dados**, Rio de Janeiro, v.45, n. 2, p. 303-344, 2002. Disponível em:<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582002000200005&lng=en&nrm=iso>

FRANCA, Marco Túlio Aniceto; GONCALVES, Flávio de Oliveira. Provisão pública e privada de educação fundamental: diferenças de qualidade medidas por meio de propensity score. **Econ. Apl.** Ribeirão Preto, v. 14, n. 4, p. 373-390, 2010. Disponível em:<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-80502010000400006&lng=en&nrm=iso>.

GONTIJO, Vander. Orçamento da União: evolução histórica no Brasil. **Portal da Câmara dos Deputados**, Brasília, 2004. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/cidadao/entenda/cursopo/HistoricoBrasil>>

GRIN, Eduardo José; ABRUCIO, Fernando Luiz. **Governos locais: uma leitura introdutória.** ENAP, 2019.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico 2010- Características da população e dos domicílios.** Rio de Janeiro: IBGE, 2011. Disponível em: < <https://censo2010.ibge.gov.br/resultados.html>>

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Estimativas Da População Residente Para Os Municípios E Para As Unidades Da Federação Brasileiros Com Data De Referência Em 1º De Julho De 2020.** Disponível em: < <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101747.pdf>>

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa de Informações Básicas Municipais - MUNIC.** Rio de Janeiro: IBGE, 2011. Disponível em:

<<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/educacao/10586-pesquisa-de-informacoes-basicas-municipais.html?=&t=downloads>>

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). **Censo Escolar**, 2019. Brasília: MEC, 2020. Disponível em: <<https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-escolar>>

KELLSTEDT, Paul M.; WHITTEN, Guy D. Measurement. In: KELLSTEDT, Paul M.; WHITTEN, Guy D. **The fundamentals of Political Science Research**. 2008.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. Processo orçamentário e comportamento Legislativo: emendas individuais, apoio ao Executivo e programas de governo. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 4, p. 737-776, 2005. Disponível em:<https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S001152582005000400002&script=sci_arttext&tlng=pt>

MAINWARING, Scott. Democracia Presidencialista multipartidária: o caso do Brasil. **Lua Nova**, São Paulo, n. 28-29, p. 21-74, Apr. 1993. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451993000100003&lng=en&nrm=iso>.

MARENCO, André. Topografia do Brasil profundo: votos, cargos e alinhamentos nos municípios brasileiros. **Opin. Pública**, Campinas, v.19, n.1, p.01-20, jun. 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762013000100001&lng=es&nrm=iso>.

MARENCO, André; STROHSCHOEN, Maria Tereza Blanco; JONER, William. Capacidade estatal, burocracia e tributação nos municípios brasileiros. **Revista de Sociologia e Política**, [s. l.], v. 25, n. 64, p. 3-21, 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782017000400003&lng=pt&tlng=pt>

MARENCO, André; TEN CATE, Lidia. Municípios são todos iguais? Decisões sobre gasto, orçamento e políticas públicas em governos locais. In: **Encontro nacional da Associação Brasileira de Ciência Política**, n° 12, 2020, online.

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

MESQUITA, Lara. **Emendas ao Orçamento e Conexão Eleitoral na Câmara dos Deputados**. Dissertação de Mestrado defendida no Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo. 2008. Disponível em:<<https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-26082009-002734/pt-br.php>>

MINISTÉRIO DA FAZENDA. Finanças do Brasil: dados contábeis dos municípios. Brasília, **Secretaria do Tesouro Nacional**, 2020. Disponível em: <<https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/pages/public/conteudo/conteudo.jsf;jsessionid=Bz2W9axgPKk+lNB-ySHIOHiW.node4>>

MOE, Terry. La teoría positiva de la burocracia pública. In: ACUÑA, Carlos. **Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual**.

Argentina, Buenos Aires: Proyecto de Modernización del Estado, Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación Editora, 2007.p.527 - 554.

PAN, Wei.; BAI, Haiyan. **Propensity score analysis: concepts and issues in propensity score analysis: fundamentals and developments**. New York: Ed. Guilford Publications, 2015.

PEREIRA, Carlos; RENNÓ, Lúcio. Distribuição de Emendas Orçamentárias do Legislativo e Inclusão Dissipativa nos Municípios Brasileiros: 1998 a 2010. **EBAPE- FGV- Escola Brasileira de Administração Pública**. 2015 Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/17657>>

PEREIRA, Carlos; RENNO, Lucio. O que é que o reeleito tem? O retorno: o esboço de uma teoria da reeleição no Brasil. **Rev. Econ. Polit.**, São Paulo, v. 27, n. 4, p. 664-683, 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-31572007000400010&lng=en&nrm=iso>.

PEREIRA, Carlos; RENNÓ, Lucio. Successful Reelection Strategies in Brazil: The Electoral Impact of Distinct Institutional Incentives. **Electoral Studies**, 22 (3): p. 425-448, 2003

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA (Brasil); CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO - CGU. **Portal da Transparência** do Governo Federal, Emendas parlamentares: banco de dados. Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/emendas>>.

ROSENBAUM, Paul., RUBIN, Donald. The central role of the propensity score in observational studies for causal effects. **Biometrika**, v. 70, n.1, p. 41-55, 1983. Disponível em: <https://academic.oup.com/biomet/article/70/1/41/240879>

SAMUELS, David. Pork Barreling Is Not Credit Claiming or Advertising: Campaign Finance and the Sources of Personal Vote in Brazil. **The Journal of Politics**, v. 64, n 3, p. 845-63, 2002.

SANFELICE, Viviane. (2010). **Determinantes do voto para deputado federal relação entre emendas orçamentárias e desempenho eleitoral**. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas - Escola de Economia, 2010. Disponível em:<<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/6927>>

SANTANA, Vitor Leal. **Atraindo o pork: que fatores emplicam a execução das emendas orçamentárias no Brasil?**. 2011. 85 f., il. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Universidade de Brasília, Brasília, 2011. Disponível em: <<https://repositorio.unb.br/handle/10482/8702>>

SANTOS, Adriano Maia dos; GIOVANELLA, Ligia. Governança regional: estratégias e disputas para gestão em saúde. **Rev. Saúde Pública**, São Paulo, v. 48, n. 4, p. 622-631, 2014. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-89102014000400622&lng=en&nrm=iso>

SATYRO, Natália Guimarães Duarte; CUNHA, Eleonora Schettini Martins; CAMPOS, Jarvis. Análise espacial da burocracia da assistência social nos municípios brasileiros: notas para uma reflexão sobre a capacidade de implementação dessa política. **Opin. Pública**, Campinas, v.22, n.2, p.286-317, ago. 2016. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762016000200286&lng=en&nrm=iso>

SCHENKEL, Marina. O papel da política de saúde sobre as desigualdades nas regiões do Brasil. **Guaju**, Matinhos, v.3, n.2, p.104-121. 2017. Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/guaju/article/view/55105>>

SENADO FEDERAL. **Siga Brasil- Paineis de Execução de Emendas Impositivas: banco de dados**. Disponível em: <<http://www9.senado.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=senado%2Fsigabrasilpainelcidadao.qvw&host=QVS%40www9&anonymous=true&Sheet=SH14>>

SILVA, Glauco Peres. **Desenho de Pesquisa**. ENAP, 2018.

SIQUEIRA, Moema Miranda. The role of regulations in public management: the example of public transportation by bus. **Brazilian Journal of Public Administration**, v.31, n.1, p.17-29. 2017. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/7950>

SODRÉ, Antonio Carlos de Azevedo; ALVES, Maria Fernanda Colaço. Relação entre emendas parlamentares e corrupção municipal no Brasil: estudo dos relatórios do programa de fiscalização da Controladoria-Geral da União. **Rev. adm. contemp.**, Curitiba, v. 14, n. 3, p. 414-433, 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1415-65552010000300003&lng=en&nrm=iso>.

STOCK, James H; WATSON, Mark W. **Introduction to Econometrics**. 3. ed. Addison-Wesley Series in Economics, v. 1. Addison-Wesley, 2010.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Cronologia das eleições**. 2016 Disponível em:<<https://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-anteriores>>.

VASSELAI, Fabricio; MIGNOZZETTI, Umberto G. O Efeito das Emendas ao Orçamento no Comportamento Parlamentar e a Dimensão Temporal: Velhas Teses, Novos Testes. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 57, n. 3, p. 817-853, 2014. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582014000300817&lng=en&nrm=iso>.

WEINGAST, Barry; SHEPSLE, Kenneth; JOHNSEN, Christopher. The Political Economy of Benefits and Costs: A Neoclassical Approach to Distributive Politics. **Journal of Political Economy**. V.89, p. 642-64, 1981. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/24108101_The_Political_Economy_of_Benefits_And_Costs_A_Neoclassical_Approach_to_Distributive_Politics/link/00b7d52c4564450c55000000/download>

WITTMAN, Donald. Por qué las democracias producen resultados eficientes. In: **Regímenes políticos- orígenes e efectos**. Argentina: Banco de desarrollo de America Latina, 2016. p.225-264.

APÊNDICE A – MODELOS DE REGRESSÃO LINEAR

H1A- ALINHAMENTO PARTIDÁRIO ENTRE PROPONENTE DA EMENDA ORÇAMENTÁRIA E EXECUTIVO DO MUNICÍPIO BENEFICIÁRIO X VALORES RECEBIDOS EM EMENDAS ORÇAMENTÁRIAS (EMPENHO E LIQUIDAÇÃO)

		<i>Alinhamento entre Legislador e Prefeito</i>	<i>População Municipal Estimada 2014</i>	<i>Gini 2010</i>	<i>Urbanização 2010</i>	<i>Taxa de Analfabetismo 2010</i>	<i>Idade do Município</i>	<i>Intercepto</i>	<i>R² ajustado</i>
2015-2019	1	111.065*** (20.09)						624.014*** (9.37)	0,0032
	2	117.300*** (20.09)	6.062 (4.70)	668.600 *** (132.100)				268.400*** (69.23)	0,0069
	3	122.800*** (20.06)	-4.289 (4.973)	728.100 *** (136.500)	4.489 *** (560)	4.046 ** (1,30)	322,4 (433)	- 177.300* (84.91)	0,0160
2015	3.1	42.090 (9133)	(-)0,26** (0,0093)	1.202.000*** (298100)	5.188*** (1.321)	4.014 (2.938)	(-)0,0907 (0,098)	(-)354.500' (1.93100)	0,0184
2016	3.2	71.140 (48.180)	(-)2.801 (0,0096)	738.000* (356.100)	4.394** (1.569)	(-)1.783 (3.637)	960,4 (1.169)	(-)201.400 (226.900)	0,0216
2017	3.3	283.000*** (52.580)	(-)0,0201 (0,0126)	1.148.000** (392.000)	4.744** (16.692)	(-)5.760 (3.876)	482,7 (1206)	(-)346.200 (263.900)	0,0501
2018	3.4	49.730 (38.530)	(-)0,0046 (0,0107)	139.800 (232.900)	3.326** (1,015)	6,095* (2.402)	491,3 (728)	129.700 (151.200)	0,0045
2019	3.5	130.500*** (37.730)	0,021' (0,012)	833.400*** (252.800)	4.985*** (953,4)	7.876*** (2.223)	1.401' (781,9)	(-)312.300* (150.300)	0,0203

Erros padrão entre parênteses

Significância estatística dos coeficientes: ***0,001 **0,01 *0,05 ' 0,1

H1A- ALINHAMENTO PARTIDÁRIO ENTRE PROPONENTE DA EMENDA ORÇAMENTÁRIA E EXECUTIVO DO PREFEITO

Valor Liquidado (2015-2019)	1	11.025 (14.96)						212.903*** (6.97)	-0,0001
	2	9.796 (14.99)	-3.223 (3.501)	-53.220 (98.550)				242.900*** (51.63)	-0,0001
	3	12.470 (15.00)	-6.741 (3.720)	-48.980 (102.100)	2.418*** (419)	3.280*** (974)	-145,8 (324)	24.020 (63.51)	0,0035

Erros padrão entre parênteses

Significância estatística dos coeficientes: ***0,001 **0,01 *0,05 ' 0,1

H2A-DOMINANCIA POLÍTICA LOCAL x RECEBIMENTOS DE RECURSOS DE EMENDAS
ORÇAMENTÁRIAS (EMPENHO)

Modelo	Percentual de Votos Prefeito Eleito	Continuidade de Partidária	Gini 2010	Urbanização 2010	Taxa de Analfabetismo 2010	Idade do Município	Intercepto	R ² ajustado
2015	1	0,0014 (0,00)					0,0239 (0,18)	0,0000
	2		0,1615 (0,09)				0,631 (0,0454)	0,0023
	3	0,0007 (0,00)	0,1589' (0,09)				0,02704 (0,18)	0,0012
	4	0,0007 (0,00)	0,1677' (0,09)	0,4997 (0,66)	0,0011 (0,00)	0,0092 (0,00)	0,003527' (0,00)	- 0,66724 (0,45)
2016	1	-0,054 (0,05)					8,818** (2,91)	0,0001
	2		0,7298 (1,34)				5,68 *** (0,7081)	0,0000
	3	-0,0584 (0,05)	0,9234 (1,35)				8,816** (2,91)	0,0000
	4	-0,0054 (0,05)	0,7356 (1,32)	2,4096 (10,64)	-0,0795* (0,04)	-0,0544 (0,09)	-0,1404*** (0,03)	23,36** (7,18)
2017	1	0,2236** (0,077)					- 4,0885 (3,77)	0,0116
	2		0,5975 (2,24)				6,36*** (1,02)	0,0000
	3	0,2236** (0,078)	0,0086 (2,24)				-4,089(3,78)	0,0010
	4	0,1615* (0,081)	-0,3533 (2,23)	-17,3404 (15,20)	-0,0182 (0,06)	0,0423 (0,13)	-0,1513** (0,05)	18,480' (11,15)
2018	1	0,2511** (0,09)					1,2285 (4,42)	0,0087
	2		-1,699 (2,41)				13,64*** (1,16)	-0,0006
	3	0,2664** (0,00)	- 2,7558 (2,4236)				1,1363 (4,4168)	0,0090
	4	0,1386 (0,093)	- 2,2624 (2,36)	14,44 (16,61)	- 0,1445* (0,06)	- 0,0442 (0,14)	- 0,2492*** (0,05)	26,33* (11,8)
2019	1	0,3279*** (0,087)					8,9823* (4,38)	0,0076
	2		-1,688 (2,21)				25,60*** (1,08)	0,0000
	3	0,3427*** (0,09)	-2,838 (2,22)				8,924* (4,38)	0,0080
	4	0,1404 (0,09)	-1,868(2,17)	-17,289 (15,00)	- 0,0653 (0,05)	0,7726*** (0,12)	- 0,2147*** (0,05)	33,70** (10,31)

Erros padrão entre parênteses

Significância estatística dos coeficientes: ***0,001 **0,01 *0,05 ' 0,1

H2A- DOMINANCIA POLÍTICA LOCAL x RECEBIMENTOS DE RECURSOS DE EMENDAS
ORÇAMENTÁRIAS

Ano		Percentual de Votos Prefeito Eleito	Continuida de Partidária	Gini 2010	Urbanizaçã o 2010	Taxa de Analfabeti smo 2010	Idade do Município	Intercepto	R ² ajustado
15	1	0,3464' (0,18)						24,16* (10,29)	0,0032
	2		9,183' (5,26)					41,30*** (2,55)	0,0024
20	3	0,3099' (0,18)	7,9883 (5,30)					24,33* (10,29)	0,0047
	4	0,2554 (0,17)	8,5680' (4,95)	-80,6745* (34,398)	-0,5256 *** (0,13)	0,4153 (0,30)	-0,7246*** (0,11)	146,09*** (23,76)	0,1373
2016	1	0,2718' (0,16)						14,15* (9,03)	0,0025
	2		4,507 (4,15)					27,74*** (2,20)	0,0002
	3	0,2533 (0,16)	3,667 (4,19)					14,13*** (9,03)	0,0022
	4	0,2548 (0,16)	2,6898 (3,99)	-54,96' (32,174)	-0,4881*** (0,12)	-0,0563 (0,27)	-0,4504*** (0,09)	109,68*** (21,72)	0,0931
2017	1	0,8825*** (0,17)						-8,66 (8,33)	0,0392
	2		-1,77 (5,02)					33,410*** (2,28)	-0,0014
	3	0,8956*** (0,17)	-4,096 (4,94)					-8,4360 (8,34)	0,0387
	4	0,5193** (,17)	-4,4609 (4,71)	-68,43 (32,18)	-0,4249*** (0,12)	0,1057 (0,28)	-0,4878*** (0,10)	106,5031** * (23,61)	0,1328
2018	1	0,7851*** (0,17)						-3,36 (8,44)	0,0249
	2		-0,9764 (4,64)					34,43*** (2,24)	-0,0012
	3	0,8085*** (0,17)	-4,18 (4,63)					-3,50 (8,44)	0,0247
	4	0,4392* (0,18)	-3,24 (4,47)	-33,03 (31,89)	-0,4747*** (0,12)	-0,0326 (0,50)	-0,4188*** (0,09)	91,79*** (22,30)	0,0958
2019	1	1,6713*** (0,36)						-17,99 (18,28)	0,0116
	2		12,746 (9,23)					61,55*** (4,49)	0,0005
	3	1,6334*** (0,17)	7,2625 (9,26)					-17,84 (18,28)	0,0114
	4	1,3172*** (0,38)	9,7345 (9,24)	94,05 (63,99)	-0,1623 (0,22)	0,4311 (0,50)	-0,8385*** (0,20)	4,9617 (43,98)	0,2659
<i>Erros padrão entre parênteses</i>									
<i>Significância estatística dos coeficientes: ***0,001 **0,01 *0,05 ' 0,1</i>									

H3A- ARRECAÇÃO PRÓPRIA x RECEBIMENTOS DE RECURSOS DE EMENDAS ORÇAMENTÁRIAS (EMPENHO)

Modelo	Arrecadação Própria Total	ISS	ITBI	IPTU	Gini 2010	Urbanização 2010	Taxa de Analfabetismo 2010	Idade do Município	Intercepto	R ² ajustado	
2015	1	(-)199,014*** (31,59)							58,32***	0,04238	
	2		30,02 (52,97)	(-)693,22** (247,54)	(-)436,99*** (97,92)				58,33*** (3,12)	0,0708	
	2.1		(-)145,64** (49,46)						50,48*** (2,97)	0,0087	
	2.2			N1342,7** *(192,89)					57,55*** (2,843)	0,0515	
	2.3				(-)587,08*** (74,97)				55,69*** (2,56)	0,0646	
	3	(-)21,132 (40,35)				(-)84,31* (35,35)	((-)0,4403** (0,1375)	0,4742(0,3183)	(-)0,7695*** (0,1065)	161,94*** (21,24)	0,1357
	4		133,1226* (53,73)	(-)545,55* (247,21)	(-)222,198* (100,89)	(-)91,52** (35,07)	(-)0,3726** (0,1370)	0,2100(0,3215)	(-)0,7711*** (0,1058)	167,26*** (21,089)	0,1526
	4.1		94,78*(0,0757)			(-)107,21** (35,14)	(-)0,5077*** (0,1338)	0,6792*	(-)0,7767*** (0,1063)	170,66*** (21,1951)	0,1386
	4.2			(-)691,05** (225,21)		(-)756,816* (33,92)	(-)0,3726** (0,1340)	0,2038 (0,3107)	(-)0,7818*** (0,1059)	162,57*** (20,78)	0,1448
	4.3				(-)278,41** (91,74)	(-)75,1298* (33,96)	(-)0,3563 (0,1353)	0,2145 (0,3100)	(-)0,7523*** (0,1061)	157,68*** (20,89)	0,1446
2016	1	(-)135,52*** (24,22)							40,09*** (2,613)	0,03756	
	2		(-)149,228*** (43,740)	288,669** (103,50)	(-)279,41*** (61,069)				39,68*** (2,615)	0,05726	
	2.1		(-)208,70*** (2,536)						38,68*** (2,536)	0,03195	
	2.2			21,41 (98,53)					29,23*** (2,10)	(-)0,0012	
	2.3				(-)299,17*** (53,38)				36,57*** (2,198)	0,0377	
	3	(-)57,744*** (19,14)				(-)32,618 (32,60)	(-)0,3275** (0,124)	(-)0,0997 (0,29322)	(-)0,5747*** (0,0942)	114,36*** (19,144)	0,1043
	4		(-)77,939' (47,049)	270,31** (101,46)	(-)175,58** (67,08)	(-)32,835 (32,82)	(-)0,305* (0,1235)	(-)0,128 (0,29)	(-)0,5468*** (0,09401)	111,539*** (19,17)	0,1158
	4.1		(-)90,357' (46,86)			(-)29,48 (3289)	(-)0,3479** (0,1205)	(-)0,0489 (0,28196)	(-)0,5683***	112,674***	0,1049
	4.2			202,5897* (99,38)		(-)57,065' (31,1656)	(-)0,424*** (0,1189)	0,2021 (0,2752)	(-)0,55616*** (0,09451)	122,2546*** (18,74)	0,1054
	4.3				(-)150,635* (65,0603)	(-)43,67 (31,13)	(-)0,3188** (0,1224)	(-)0,0982 (0,2841)	(-)0,5728*** (0,0941)	118,27*** (18,77)	0,1068
17	1	(-)188,59*** (25,31)							46,774*** (2,598)	0,0747	
	2		(-)153,4288 (47,80)	(-)502,408' (267,74)	(-)160,154* (79,48)				47,129*** (2,641)	0,07419	
	2.1		(-)257,106*** (41,30)						43,914*** (2,542)	0,05297	
	2.2			(-)1206,834* ** (195,98)					42,715*** (2,429)	0,05186	
	2.3				(-)361,628*** (58,59)				41,44*** (2,30)	0,0521	

20	3	(-111,205*** (32,12)				(-52,063' (31,53)	(-0,3637** (0,1246)	(-0,2994 (0,2895)	(-0,5370*** (0,0953)	134,018*** (19,64)	0,1422
	4		(-91,229' (48,76)	(-446,701' (261,86)	(-60,065 (82,29)	(-52,894' (31,77)	(-0,3582** (0,12)	(-0,3222 (0,2923)	(-0,5409*** (0,0955)	135,27*** (19,77)	0,1418
	4.1		(-128,9745** (46,30)			(-55,4501' (31,84)	(-0,4085*** (0,12)	(-0,1365 (0,28)	(-0,5464*** (0,0955)	134,79*** (19,81)	0,1368
	4.2			(-)672,131** (221,93)		(-69,761** (30,71)	(-0,4092*** (0,1224)	(-0,1956 (0,2838)	(-0,5505*** (0,0954)	143,22*** (19,40)	0,1386
	4.3				(-167,068* (70,86)	(-72,945* (30,76)	(-0,41813*** (0,1234)	(-0,1806 (0,2893)	(-0,5392*** (0,096)	143,07*** (19,47)	0,134
2018	1	(-193,377*** (25,42)								46,645*** (2,51)	0,0646
	2		(-169,582** (54,70)	(-296,420 (271,44)	(-197,007** (74,23)					46,622*** (2,66)	0,0627
	2.1		(-292,83*** (46,53)							44,553*** (2,551)	0,0448
	2.2			(-)1139,641* (196,70)						42,189*** (2,38)	0,0381
	2.3				(-348,49*** (51,99)					41,00*** (2,13)	0,0507
	3	(-131,412*** (34,51)				(-36,042 (29,78)	(-0,4059*** (0,12)	(-0,5217' (0,27)	(-0,3601*** (0,09)	119,885*** (17,58)	0,1046
	4		(-95,443 (58,0425)	(-440,207 (283,065)	(-113,538 (76,52)	(-39,307 (30,11)	(-0,3959*** (0,12)	(-0,5607* (0,2740)	(-0,3703* (0,088)	122,675*** (17,74)	0,104
	4.1		(-146,135** (55,74)			(-41,731 (30,23)	(-0,4783*** (0,1130)	(-0,3367 (0,2646)	(-0,3638*** (0,089)	122,1703*** (17,73)	0,0962
	4.2			(-)759,216** (240,44)		(-56,5137' (29,02)	(-0,4587*** (0,11)	(-0,4062 (0,27)	(-0,3922*** (0,088)	131,42*** (17,38)	0,0996
	4.3				(-204,90** (64,45)	(-54,1325' (29,08)	(-0,445*** (0,11)	(-0,382 (0,26)	(-0,367*** (0,088)	125,9199*** (17,45)	0,0998
2019	1	(-294,800*** (53,16)								82,018*** (4,96)	0,0156
	2		(-164,134 (111,400)	(-88,259 (320,222)	(-476,56*** (123,47)					80,240*** (5,09)	0,016
	2.1		(-385,607*** (98,53)							75,477*** (4,802)	0,0076
	2.2			(-)801,903** (289,21)						69,981*** (4,39)	0,0036
	2.3				(-569,67*** (102,17)					76,33*** (4,30)	0,0158
	3	(-250,0046*** (71,20)				57,762 (60,89)	0,0362 (0,22)	(-0,1607 (0,51)	(-0,7809*** (0,18)	96,605** (33,63)	0,0242
	4		(-115,7431 (118,91)	(-269,2926 (328,82)	(-401,41** (138,83)	47,6431 (61,31)	0,0649 (0,22)	(-0,1999 (0,52)	(-0,7892*** (0,18)	100,1591** (33,95)	0,0242
	4.1		(-214,503' (115,37)			39,238 (61,39)	(-0,1276 (0,2095)	0,3288 (0,4896)	(-0,8100*** (0,1842)	102,7713** (33,88)	0,0195
4.2			(-)859,494** (217,07)		(-60,396* (28,89)	(-0,4344*** (0,11)	(-0,4104 (0,2647)	(-0,4032*** (0,09)	133,5113*** (17,38)	0,1056	
4.3				(-215,392*** (54,26)	(-56,5044' (28,98)	(-0,3923*** (0,11)	(-0,3875 (0,26)	(-0,3726*** (0,09)	125,280*** (17,44)	0,1057	

Erros padrão entre parênteses

Significância estatística dos coeficientes: ***0,001 **0,01 *0,05 '0,1

H3A- ARRECADAÇÃO PRÓPRIA x RECEBIMENTOS DE RECURSOS DE EMENDAS
ORÇAMENTÁRIAS (LIQUIDAÇÃO)

Modelo	Arrecadação Própria Total	ISS	ITBI	IPTU	Gini 2010	Urbanização 2010	Taxa de Analfabetismo 2010	Idade do Município	Intercepto	R ² ajustado	
2015	1	-0,5737 (0,6030)							0,1661** (0,059)	-0,0001	
	2		-0,4227 (1,0273)	-3,604 (4,80)	0,1756 (1,899)				0,1751** (0,061)	-0,0019	
	2.1		-0,71463 (0,93)						0,155** (0,056)	-0,0005	
	2.2			-3,9522 (3,69)					0,1647** (0,054)	0,0001	
	2.3				-0,9622 (1,448)				0,1447** (0,049)	-0,0006	
	3	0,1089 (0,775548)				0,2197 (0,7755)	0,0011 (0,002)	0,0123* (0,006)	0,00371' (0,002)	-0,4914 (0,4084)	0,0053
	4		-0,1812 (1,04)	-0,0563 (4,80)	0,835 (1,96)	0,2384 (0,68)	0,0009 (0,003)	0,0127* (0,006)	0,004' (0,002)	-0,4959 (0,41)	0,0033
	4.1		-0,1078 (1,03)			0,267 (0,6765)	0,00129(0,002577)	0,012* (0,005)	0,0037' (0,00205)	-0,5094 (0,408)	0,0053
	4.2			0,6833 (4,35)		0,2338 (0,66)	0,001075 (0,003)	0,124* (0,006)	0,0037' (0,0020)	-0,500423 (0,4017)	0,0053
	4.3				0,776995 (1,77)	0,2068 (0,66)	0,0007 (0,003)	0,129* (0,0059)	0,0037' (0,0020)	-0,4843 (0,4035)	0,0055
2016	1	-22,23** (7,78)							7,431*** (0,84)	0,0091	
	2		-19,936(14,10)	90,64** (33,37)	-68,860*** (19,69)				7,258*** (0,84)	0,0233	
	2.1		-32,847* (12,97)						7,139*** (0,8137)	0,0069	
	2.2			33,43 (31,19)					5,338*** (0,66)	0,0002	
	2.3				-60,655*** (17,11)				7,129*** (0,70)	0,0147	
	3	-17,2211 (10,55)				13,185 (10,72)	-0,0678' (0,04)	-0,1667' (0,10)	-0,1394*** (0,31)	16,7869 (6,296)**	0,0435
	4		-17,844 (15,49)	75,6111* (33,42)	-58,768** (22,096)	12,3108 (10,812 (1,14)	-0,0599 (0,041)	m0,1770' (0,096)	-0,1318*** (0,031)	16,3095** (6,31)	0,0527
	4.1		-22,294(15,42)			13,030 (10,83)	-0,07635' (0,04)	-0,1438 (0,093)	-0,1377*** (0,031)	16,729** (6,34)	0,0427
	4.2			53,6767 (32,71)		6,1079 (10,26)	-0,0956* (0,039)	-0,08001 (0,091)	-0,1344*** (0,031)	19,1101** (6,17)	0,0435
	4.3				-51,017* (21,39)	10,1698 (10,2318)	-0,06218 (0,04)	-0,1743' (0,09)	-0,01388*** (0,031)	17,829** (6,17)	0,0472
2017	1	-34,532** (11,28)							8,632*** (1,16)	0,0123	
	2		-27,958(21,33)	-84,962 (119,45)	-31,388 (35,46)				8,683*** (1,18)	0,0097	
	2.1		-46,912* (18,23)						8,101** (1,12)	0,0083	
	2.2			-218,216* (86,48)					7,867*** (1,07)	0,0079	
	2.3				-66,795** (25,85)				7,667*** (1,02)	0,0083	
	3	-25,064' (14,73)				-21,4897 (14,46)	-0,005422 (0,06)	-0,0329 (0,133)	-0,1558*** (0,04)	30,049*** (9,010)	0,0315
	4		-15,2755 (22,39)	-99,3377 (120,22)	-23,6786 (37,78)	-22,2656 (14,58)	-0,00347 (0,057)	-0,0438 (0,13)	-0,15608*** (0,044)	30,6204*** (9,07)	0,0004
	4.1		-25,3853 (21,20)			-22,9698 (14,57)	-0,0177 (0,06)	0,0089 (0,128)	-0,1581*** (0,04)	30,5395 (9,07)	0,0293
	4.2			m158,6164 (101,62)		-25,364' (14,06)	-0,0149 (0,06)	-0,012 (0,13)	-0,1588*** (0,044)	32,094*** (8,88)	0,0308
	4.3				-45,53 (32,37)	-25,8378' (14,05)	-0,0147 (0,06)	m0,0167 (0,13)	-0,1556*** (0,44)	31,958*** (8,89)	0,0301
	1	-68,99*** (13,89)							17,69*** (1,37)	0,028	
			-231,827						17,574***		

	2		-25,527 (29,83)	(148,02)	-81,295* (40,48)					(1,45)	0,0294
	2.1		-88,622*** (25,34)							16,317*** (1,39)	0,0135
	2.2			-491,66*** (106,16)						16,79*** (1,27)	0,0242
	2.3				-138,208*** (28,20)					15,999*** (1,16)	0,0272
2018	3	-50,987** (18,89)				19,3061 (16,30)	-0,1034 (0,063)	-0,2242 (0,14)	-0,2452*** (0,05)	32,52886*** (9,62)	0,065
	4		-9,0955 (31,71)	-292,0121' (154,67)	-53,474 (41,81)	15,4375 (16,45)	-0,0939 (0,06)	-0,2555' (0,15)	-0,2536*** (0,05)	35,1332*** (9,69)	0,0675
	4.1		-37,629 (30,47)			14,1361 (16,53)	-0,1402* (0,06)	-0,1262 (0,14)	-0,2486*** (0,048)	34,5657*** (9,70)	0,0583
	4.2			- 405,1083* (131,05)		12,519 (15,81)	-0,1113' (0,06)	-0,21898 (0,15)	-0,2596** (0,048)	37,069*** (9,47)	0,0676
	4.3				-97,1223** (35,16)	13,1729 (15,87)	-0,1099' (0,06)	-0,1914 (0,14)	-0,2469*** (0,05)	34,4346*** (9,52)	0,06536
2019	1	-119,91*** (13,51)								33,164*** (1,23)	0,042
	2		-61,410* (27,53)	-113,857 (79,14)	-181,060*** (30,51)					32,649*** (1,26)	0,0441
	2.1		-153,233*** (24,55)							30,386*** (1,20)	0,0198
	2.2			-384,21*** (72,12)						28,78*** (1,10)	0,0144
	2.3				-228,305*** (25,29)					30,772*** (1,06)	0,0411
	3	-48,5509** (17,37)				-17,729 (14,85)	-0,00826 (0,05)	0,6756*** (0,13)	-0,2060*** (0,04)	40,5963*** (8,20)	0,068
	4		-2,759 (28,9)	-73,13 (80,17)	-95,75** (33,85)	-21,16 (14,95)	7278 (529,3)	0,6604*** (0,1258)	-0,2100*** (0,04508)	42,00*** (8,27)	0,069
	4.1		-26,726 (28,13)			-23,2183 (14,96)	-0,0458 (0,05)	0,7899*** (0,12)	-0,2146*** (0,044)	42,558*** (8,26)	0,0646
	4.2			-137,767' (77,06)		-24,9339' (14,56)	-0,0445 (0,05)	0,7647*** (0,12)	-0,2247*** (0,04)	44,6418*** (8,14)	0,0657
4.3				-104,8*** (31,75)	22,00 (1,46)	-0,00176 (0,05)	0,683*** (0,12)	0,2068*** (0,04)	41,56*** (8,14)	0,0696	

APÊNDICE B – TESTES DE QUALIDADE DO PAREAMENTO

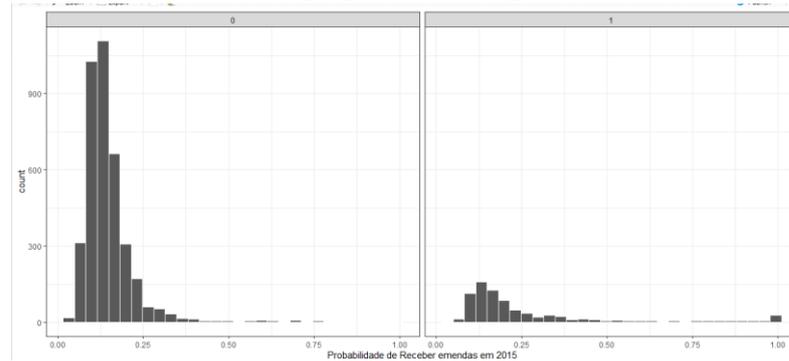
Emendas Totais

Tratamento: Emendas Empenhadas

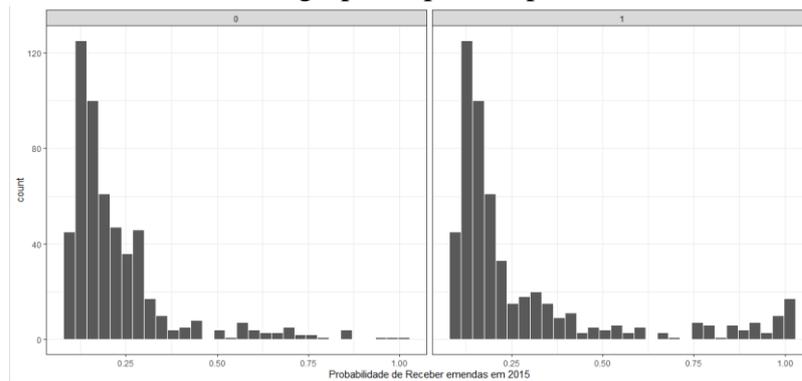
Ano: 2015

(Utilizado para teste da hipótese 1B)

Scores dos grupos antes do pareamento



Scores dos grupos depois do pareamento



Médias das variáveis de controle após pareamento

	Means Treated	Means Control
distance	0.2862	0.2263
pop_2014_est	158014.5378	55557.9761
urbanizacao_2010	75.2386	75.9170
gini	0.5022	0.5040
prop_arrec_prop_14	0.0779	0.0721
percentual_votosvencedor_2012	56.1384	55.3536

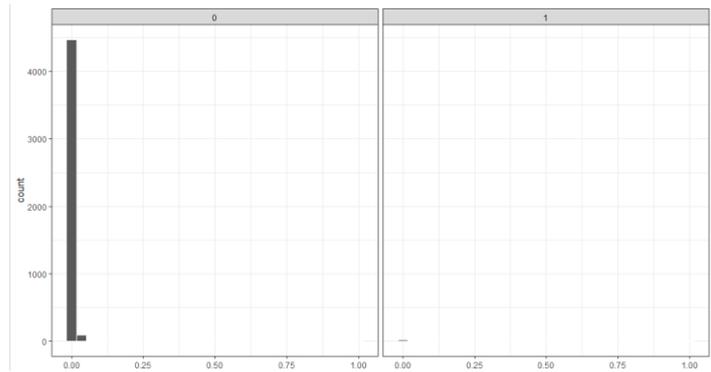
Emendas Totais

Tratamento: Emendas Liquidadas

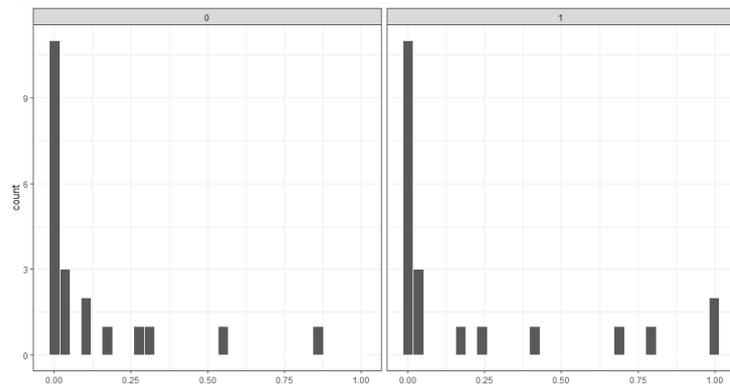
Ano: 2015

(Utilizado para teste da hipótese 1B)

Scores dos grupos antes do pareamento



Scores dos grupos depois do pareamento



Médias das variáveis de controle após pareamento

Summary of balance for matched data:

	Means Treated	Means Control
distance	0.2117	0.1201
pop_2014_est	1419253.0476	617843.0952
urbanizacao_2010	84.7311	87.8383
gini	0.5500	0.5448
prop_arrec_prop_14	0.1361	0.1227
percentual_votosvencedor_2012	57.1429	54.1429

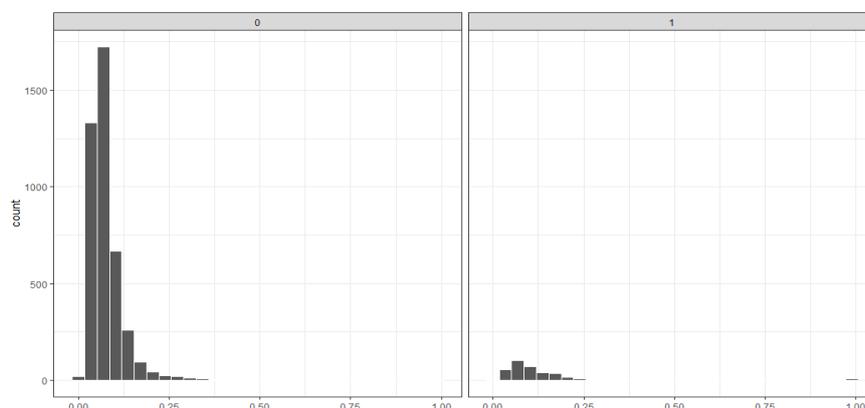
Função Orçamentária- Saúde

Tratamento: Emendas empenhadas em Saúde

Ano: 2015

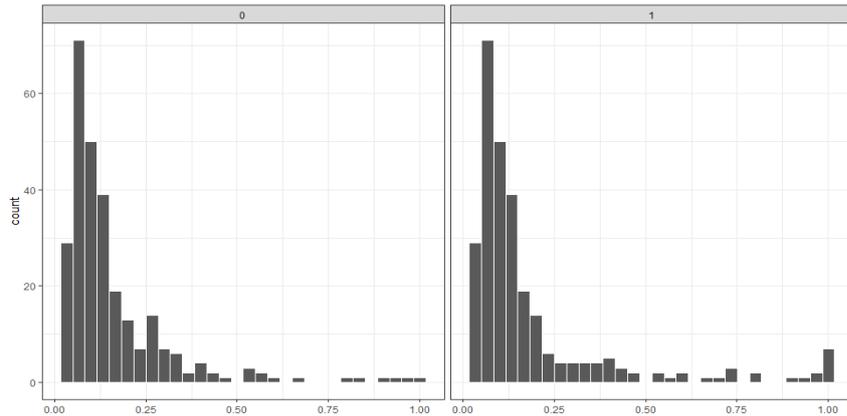
(Utilizado para teste da hipótese 2B e 3B)

Scores dos grupos antes do pareamento



Scores
depois

dos grupos
do
pareamento



Médias das variáveis de controle após pareamento

Summary of balance for matched data:

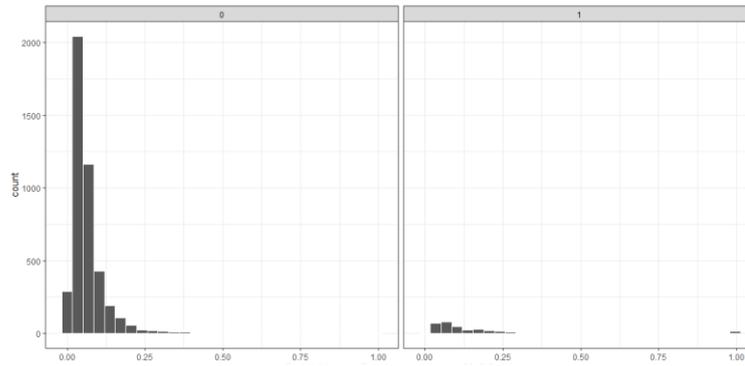
	Means Treated	Means Control
distance	0.1860	0.1604
pop_2014_est	229211.2924	110007.1119
urbanizacao_2010	76.4874	78.7290
gini	0.5119	0.5096
percentual_votosvencedor_2012	55.7437	56.5558
prop_arrec_prop_14	0.0877	0.0926

Tratamento: Emendas empenhadas em Saúde

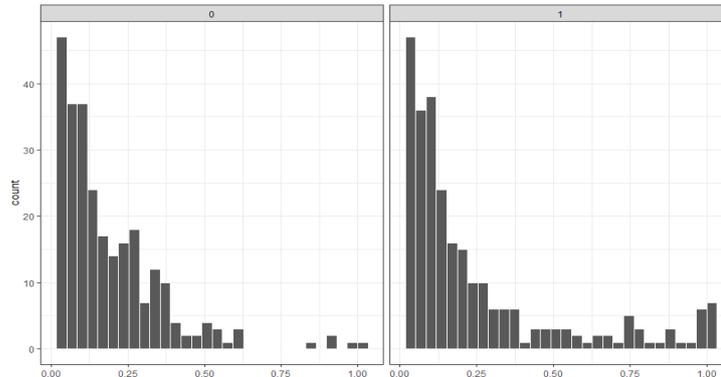
Ano: 2016

(Utilizado para teste da hipótese 2B)

Scores dos grupos antes do pareamento



Scores dos grupos depois do pareamento



Médias das variáveis de controle após pareamento

summary of balance for matched data:

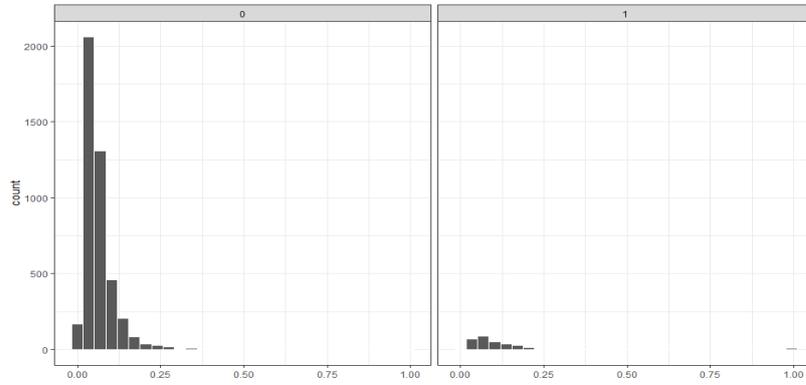
	Means Treated	Means Control
distance	0.2447	0.1890
pop_2014_est	260221.1141	106028.9620
urbanizacao_2010	80.8716	80.7388
gini	0.5195	0.5180
percentual_votosvencedor_2012	55.5513	55.0190
prop_arrec_prop_15	0.0999	0.0948

Tratamento: Emendas empenhadas em Saúde

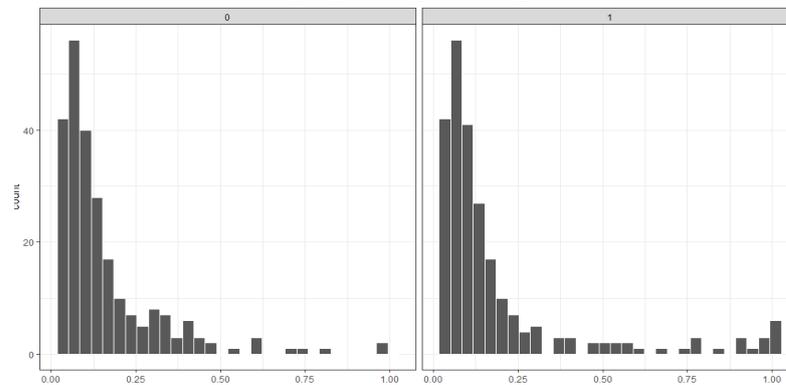
Ano: 2017

(Utilizado para teste da hipótese 2B)

Scores dos grupos antes do pareamento



Scores dos grupos depois do pareamento



Médias das variáveis de controle após pareamento

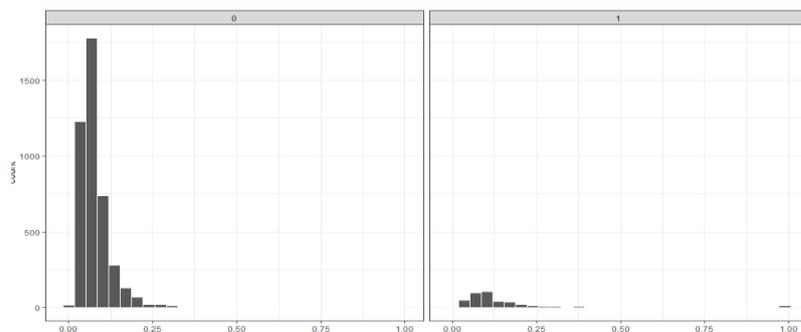
```
Summary of balance for matched data:
Means Treated Means Control
distance          0.1908      0.1566
pop_2014_est     256766.2387  107350.5021
urbanizacao_2010  78.6662      80.3643
gini              0.5150      0.5156
percentual_votosvencedor_2016  46.7741  47.8164
prop_arrec_prop_16  0.0900      0.0853
```

Tratamento: Emendas empenhadas em Saúde

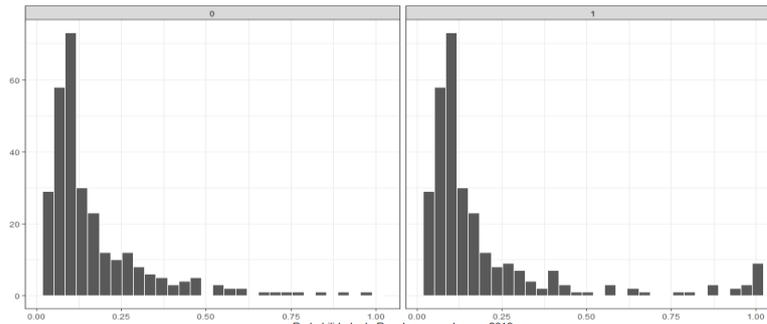
Ano: 2018

(Utilizado para teste da hipótese 2B)

Scores dos grupos antes do pareamento



Scores dos grupos depois do pareamento



Médias das variáveis de controle após pareamento

Summary of balance for matched data:

	Means Treated	Means Control
distance	0.1977	0.1687
pop_2014_est	226239.7637	97689.5685
urbanizacao_2010	77.6180	78.4029
gini	0.5123	0.5130
percentual_votosvencedor_2016	47.4387	47.8327
prop_arrec_prop_17	0.0868	0.0843

Tratamento: Emendas liquidadas em Saúde

Ano: 2015

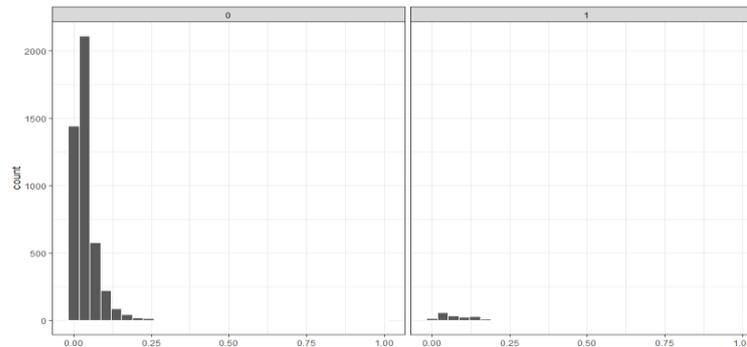
Pareamento não viabilizado por falta de número de casos tratados

Tratamento: Emendas liquidadas em Saúde

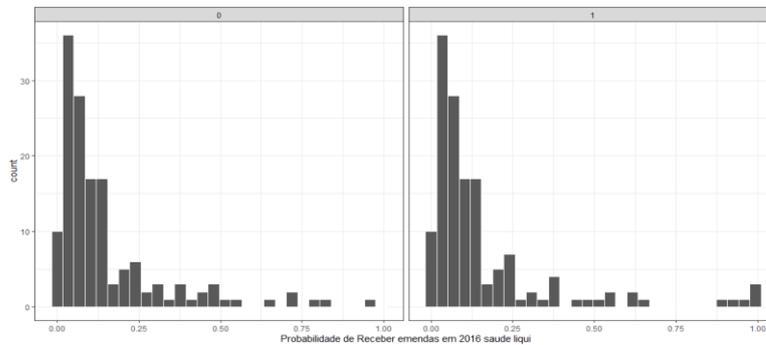
Ano: 2016

(Utilizado para teste da hipótese 2B)

Scores dos grupos antes do pareamento



Scores dos grupos depois do pareamento



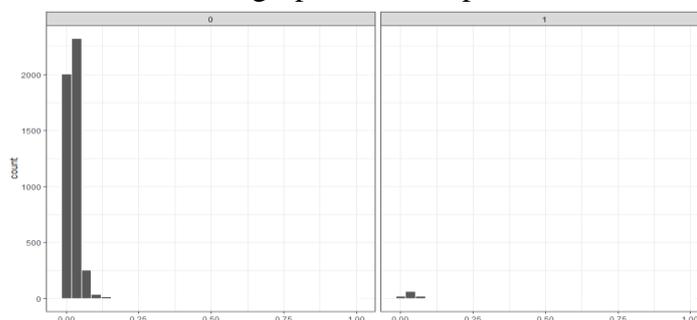
Médias das variáveis de controle após pareamento

Summary of balance for matched data:

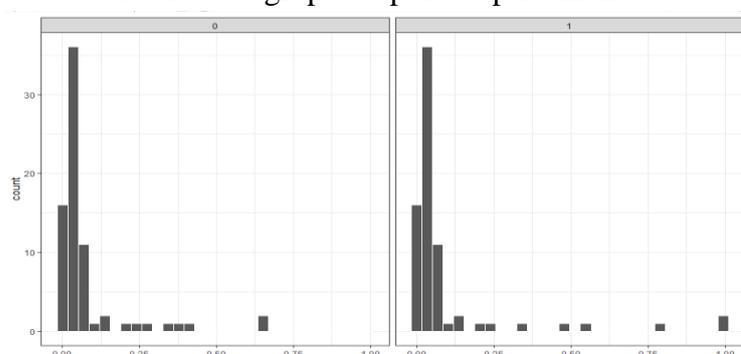
	Means Treated	Means Control
distance	0.1612	0.1494
pop_2014_est	344940.8552	172875.6621
urbanizacao_2010	82.3372	82.5838
gini	0.5257	0.5271
percentual_votosvencedor_2012	55.2000	53.8000
prop_arrec_prop_15	0.1051	0.1070

Tratamento: Emendas liquidadas em Saúde**Ano: 2017****(Utilizado para teste da hipótese 2B)**

Scores dos grupos antes do pareamento



Scores dos grupos depois do pareamento

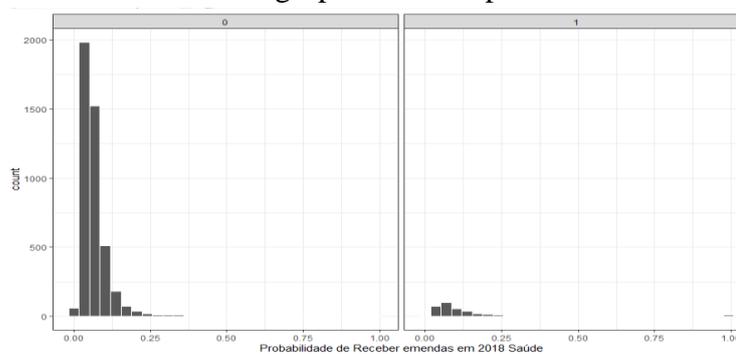


Médias das variáveis de controle após pareamento

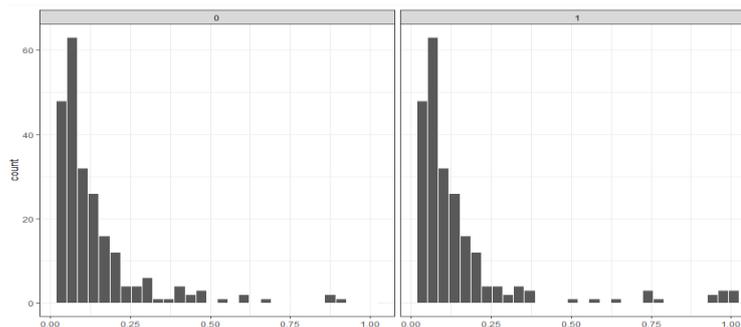
```
Summary of balance for matched data:
Means Treated Means Control
distance                0.0954      0.0766
pop_2014_est            469492.0270  232812.0676
urbanizacao_2010        80.2721      79.0986
gini                    0.5181      0.5257
percentual_votosvencedor_2016  46.7660     45.0784
prop_arrec_prop_16      0.0994      0.0947
```

Tratamento: Emendas liquidadas em Saúde**Ano: 2018****(Utilizado para teste da hipótese 2B)**

Scores dos grupos antes do pareamento



Scores dos grupos depois do pareamento



Médias das variáveis de controle após pareamento

Summary of balance for matched data:

	Means Treated	Means Control
distance	0.1548	0.1361
pop_2014_est	244842.0306	111764.2402
urbanizacao_2010	76.6750	77.7054
gini	0.5157	0.5169
percentual_votosvencedor_2016	47.5607	47.9981
prop_arrec_prop_17	0.0850	0.0828

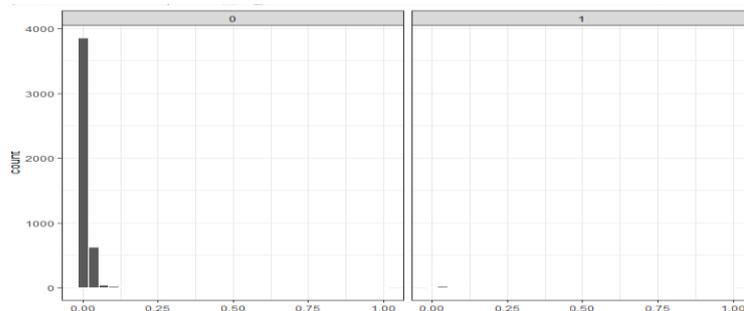
Função Orçamentária- Educação

Tratamento: Emendas empenhadas em Educação

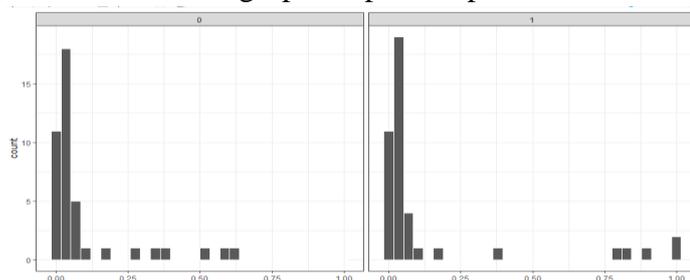
Ano: 2015

(Utilizado para teste da hipótese 2B e 3B)

Scores dos grupos antes do pareamento



Scores dos grupos depois do pareamento



Médias das variáveis de controle após pareamento

Summary of balance for matched data:

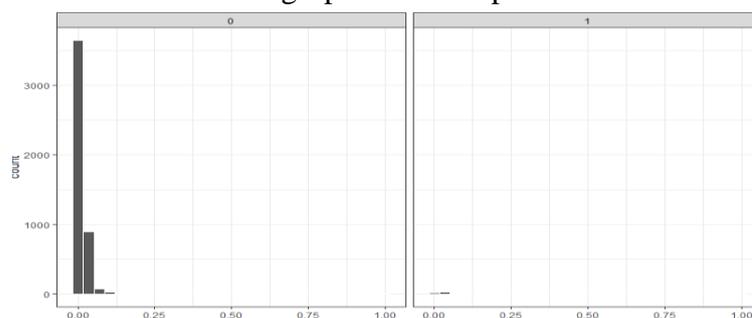
	Means Treated	Means Control
distance	0.1477	0.0948
pop_2014_est	825708.3571	331058.3571
urbanizacao_2010	88.3655	90.1461
gini	0.5231	0.5221
percentual_votosvencedor_2012	55.0714	55.1905
prop_arrec_prop_14	0.1258	0.1167

Tratamento: Emendas empenhadas em Educação

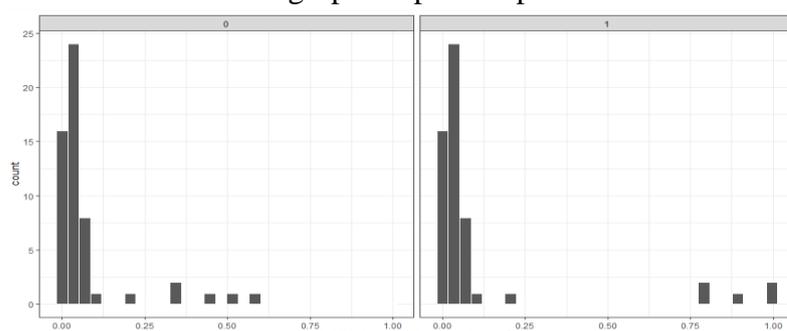
Ano: 2016

(Utilizado para teste da hipótese 2B)

Scores dos grupos antes do pareamento



Scores dos grupos depois do pareamento



Médias das variáveis de controle após pareamento

Summary of balance for matched data:

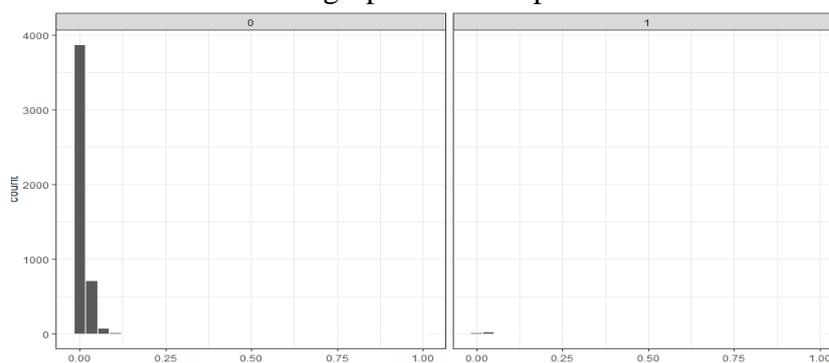
	Means Treated	Means Control
distance	0.1111	0.0708
pop_2014_est	619078.2909	240164.2364
urbanizacao_2010	81.0858	84.4647
gini	0.5238	0.5209
percentual_votosvencedor_2012	53.3273	52.7636
prop_arrec_prop_15	0.1056	0.0974

Tratamento: Emendas empenhadas em Educação

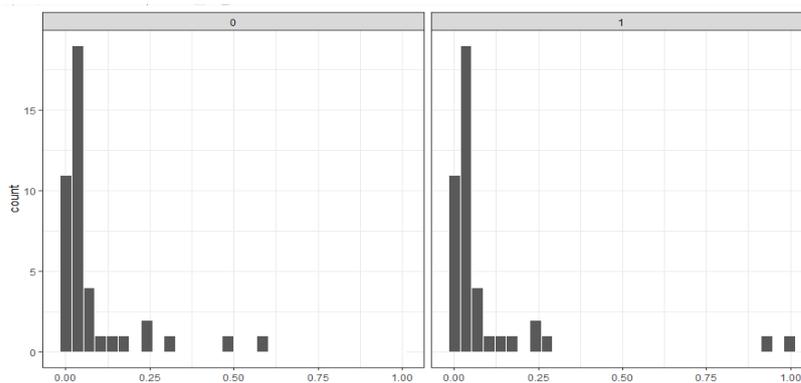
Ano: 2017

(Utilizado para teste da hipótese 2B)

Scores dos grupos antes do pareamento



Scores dos grupos antes do pareamento



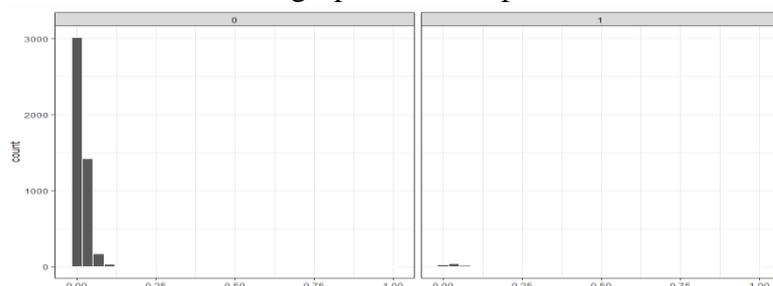
Médias das variáveis de controle após pareamento

Summary of balance for matched data:

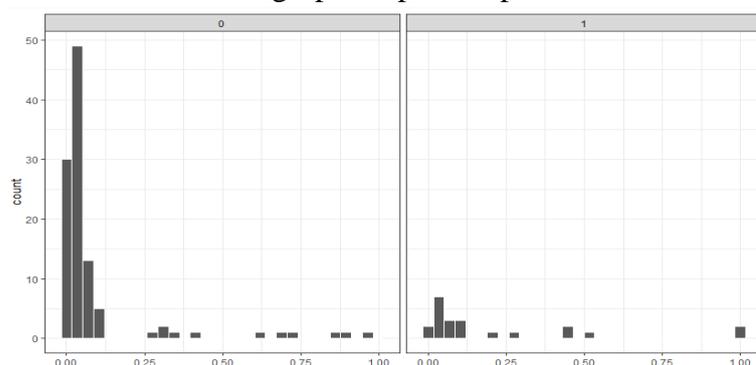
	Means Treated	Means Control
distance	0.0977	0.0772
pop_2014_est	705236.2857	289684.1667
urbanizacao_2010	86.6074	87.3318
gini	0.5314	0.5381
percentual_votsvencedor_2016	45.2905	46.4019
prop_arrec_prop_16	0.1233	0.1139

Tratamento: Emendas empenhadas em Educação**Ano: 2018**(Utilizado para teste da hipótese 2B)

Scores dos grupos antes do pareamento



Scores dos grupos depois do pareamento



Médias das variáveis de controle após pareamento

Summary of balance for matched data:

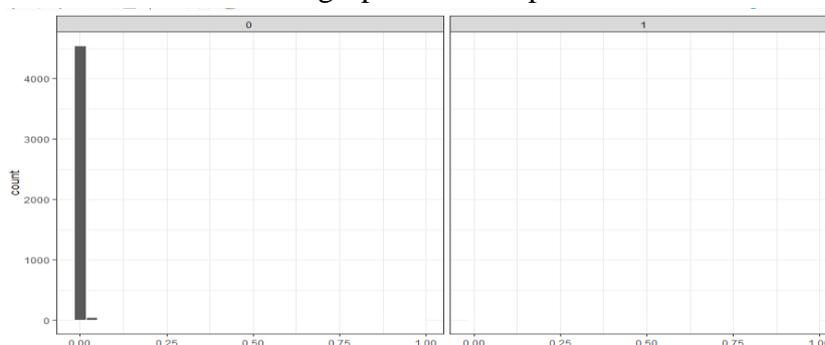
	Means Treated	Means Control
distance	0.1341	0.0840
pop_2014_est	587315.5846	251933.3846
urbanizacao_2010	83.3682	82.1679
gini	0.5186	0.5285
percentual_votsvencedor_2016	47.1800	46.6009
prop_arrec_prop_17	0.1115	0.1032

Tratamento: Emendas liquidadas em Educação

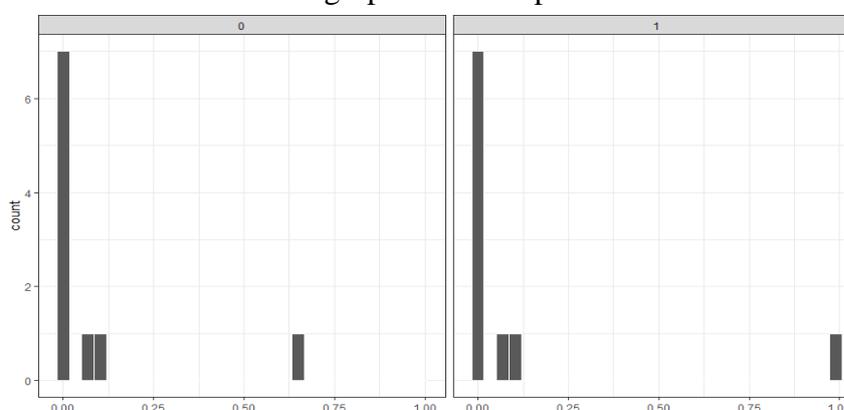
Ano: 2015

(Utilizado para teste da hipótese 2B e 3B)

Scores dos grupos antes do pareamento



Scores dos grupos antes do pareamento



Médias das variáveis de controle após pareamento

summary of balance for matched data:

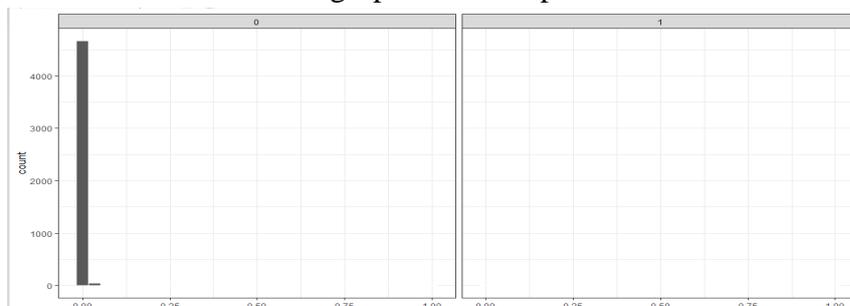
	Means Treated	Means Control
distance	0.1223	8.68000e-02
pop_2014_est	1802401.4000	1.19598e+06
urbanizacao_2010	89.5872	8.94815e+01
gini	0.5280	5.40000e-01
percentual_votosvencedor_2012	56.1000	5.89000e+01
prop_arrec_prop_14	0.1394	1.34800e-01

Tratamento: Emendas liquidadas em Educação

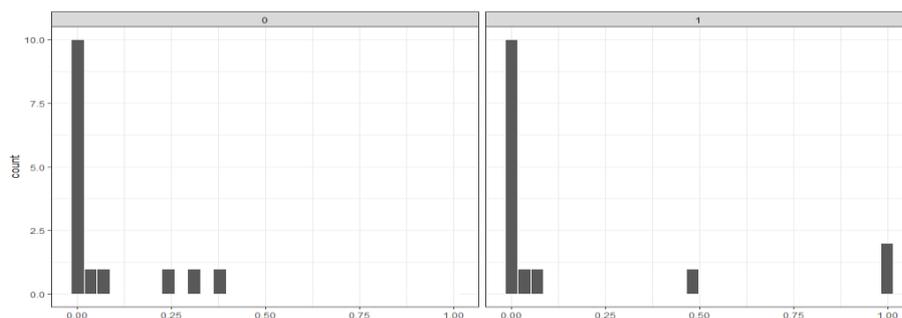
Ano: 2016

(Utilizado para teste da hipótese 2B)

Scores dos grupos antes do pareamento



Scores dos grupos depois do pareamento



Médias das variáveis de controle após pareamento

```
Summary of balance for matched data:
```

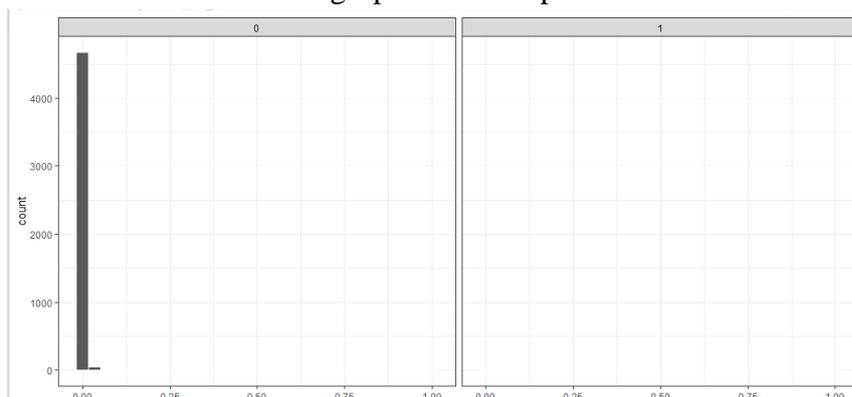
	Means Treated	Means Control
distance	0.1755	0.0703
pop_2014_est	1607312.8000	580895.6667
urbanizacao_2010	85.4054	83.1342
gini	0.5467	0.5667
percentual_votosvencedor_2012	55.8667	54.0000
prop_arrec_prop_15	0.1356	0.1252

Tratamento: Emendas liquidadas em Educação

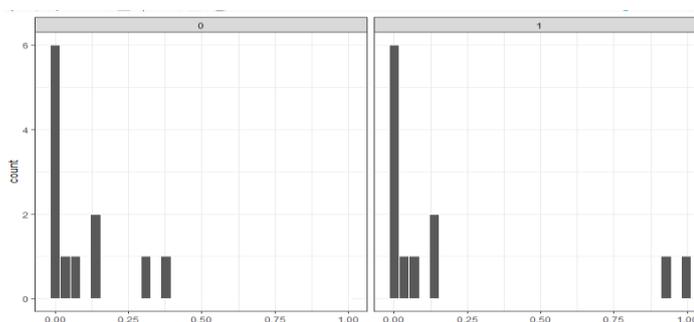
Ano: 2017

(Utilizado para teste da hipótese 2B)

Scores dos grupos antes do pareamento



Scores dos grupos depois do pareamento



Médias das variáveis de controle após pareamento

```
Summary of balance for matched data:
```

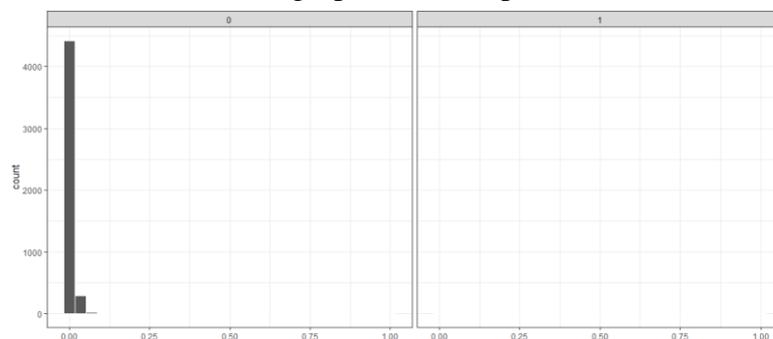
	Means Treated	Means Control
distance	0.1934	0.0928
pop_2014_est	1937656.1667	647401.9167
urbanizacao_2010	89.6997	89.3206
gini	0.5658	0.5742
percentual_votosvencedor_2016	39.2043	37.8019
prop_arrec_prop_16	0.1735	0.1599

Tratamento: Emendas liquidadas em Educação

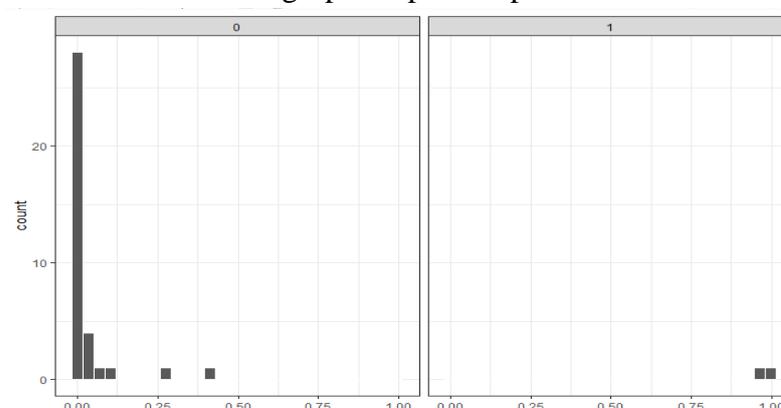
Ano: 2018

(Utilizado para teste da hipótese 2B)

Scores dos grupos antes do pareamento



Scores dos grupos depois do pareamento



Médias das variáveis de controle após pareamento

```
summary of balance for matched data:
Means Treated Means Control
distance          1.18500e-01  0.0532
pop_2014_est      1.22671e+06  470409.0000
urbanizacao_2010  8.47511e+01  89.3422
gini              5.41100e-01  0.5289
percentual_votosvencedor_2016  4.64817e+01  41.6895
prop_arrec_prop_17  1.19700e-01  0.0925
```

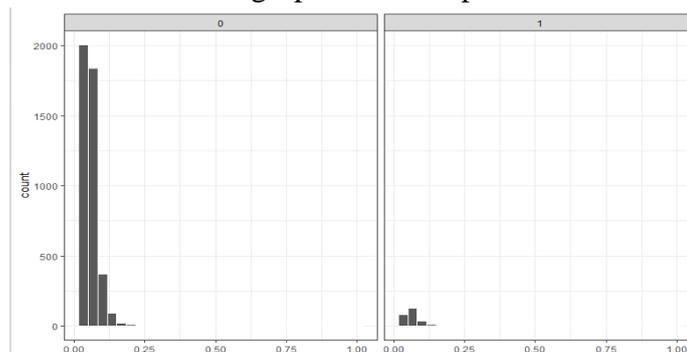
Função Orçamentária- Urbanismo

Tratamento: Emendas empenhadas em Urbanismo

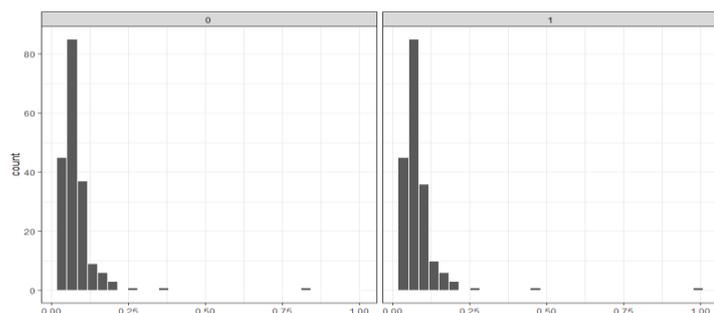
Ano: 2015

(Utilizado para teste da hipótese 2B e 3B)

Scores dos grupos antes do pareamento



Scores dos grupos depois do pareamento



Médias das variáveis de controle após pareamento

Summary of balance for matched data:

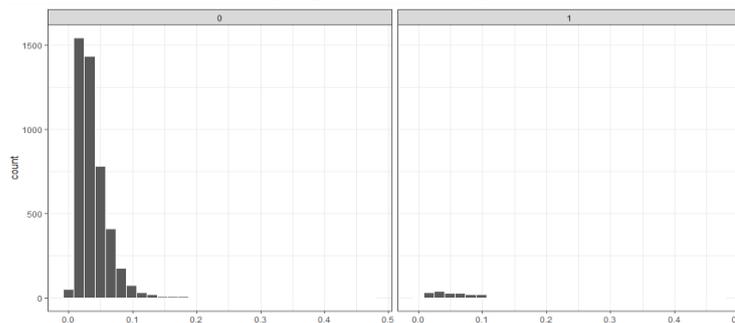
	Means Treated	Means Control
distance	0.0807	0.0793
pop_2014_est	178152.1862	119072.5372
urbanizacao_2010	74.7727	76.3043
gini	0.4943	0.4859
percentual_votosvencedor_2012	56.4369	57.7074
prop_arrec_prop_14	0.0752	0.0745

Tratamento: Emendas empenhadas em Urbanismo

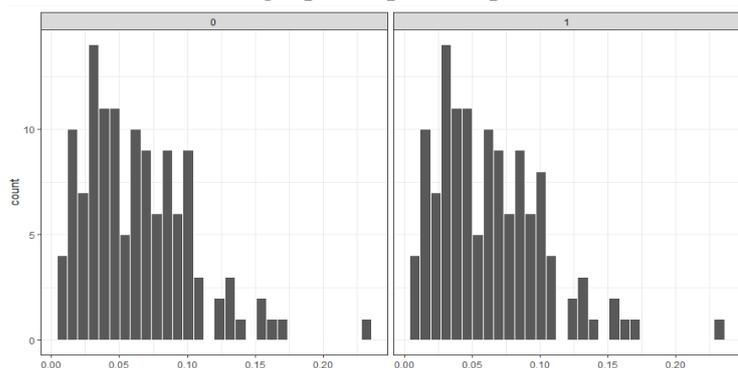
Ano: 2016

(Utilizado para teste da hipótese 2B)

Scores dos grupos antes do pareamento



Scores dos grupos depois do pareamento



Médias das variáveis de controle após pareamento

Summary of balance for matched data:

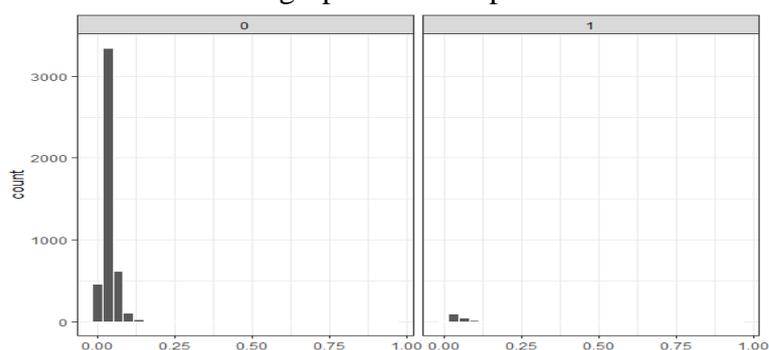
	Means Treated	Means Control
distance	0.0635	0.0636
pop_2014_est	143669.7760	68775.8720
urbanizacao_2010	79.3314	78.2708
gini	0.5015	0.5122
percentual_votosvencedor_2012	54.3600	54.3600
prop_arrec_prop_15	0.0797	0.0732

Tratamento: Emendas empenhadas em Urbanismo

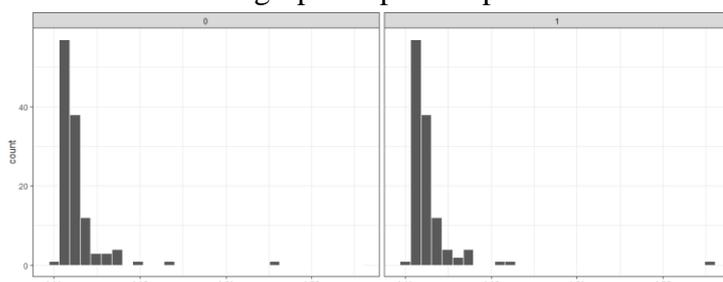
Ano: 2017

(Utilizado para teste da hipótese 2B)

Scores dos grupos antes do pareamento



Scores dos grupos depois do pareamento



Médias das variáveis de controle após pareamento

Summary of balance for matched data:

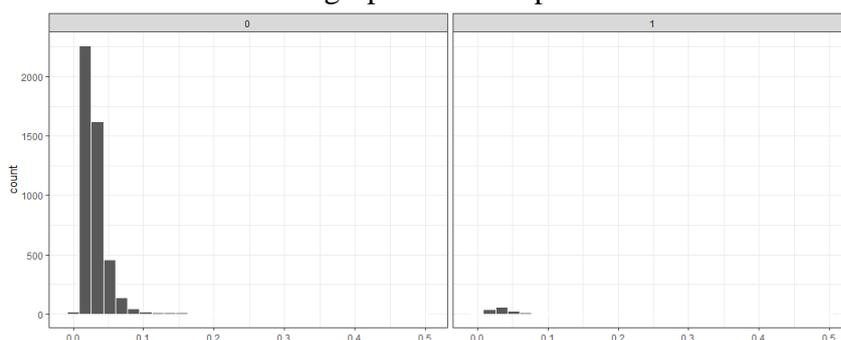
	Means Treated	Means Control
distance	0.0667	0.0643
pop_2014_est	231048.0248	162701.6860
urbanizacao_2010	75.9426	77.3237
gini	0.5092	0.5061
percentual_votosvencedor_2016	47.6261	47.2708
prop_arrec_prop_16	0.0822	0.0801

Tratamento: Emendas empenhadas em Urbanismo

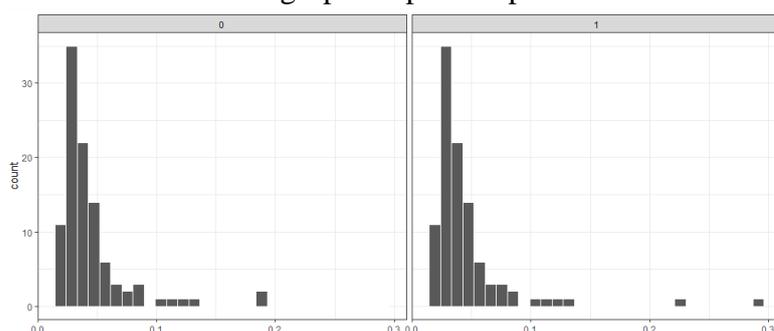
Ano: 2018

(Utilizado para teste da hipótese 2B)

Scores dos grupos antes do pareamento



Scores dos grupos depois do pareamento



Médias das variáveis de controle após pareamento

Summary of balance for matched data:

	Means Treated	Means Control
distance	0.0452	0.0439
pop_2014_est	156434.8922	57433.7255
urbanizacao_2010	72.5156	71.7985
gini	0.5097	0.5173
percentual_votosvencedor_2016	48.3112	49.4522
prop_arrec_prop_17	0.0778	0.0712

Tratamento: Emendas Liquidadas em Urbanismo

Ano: 2015

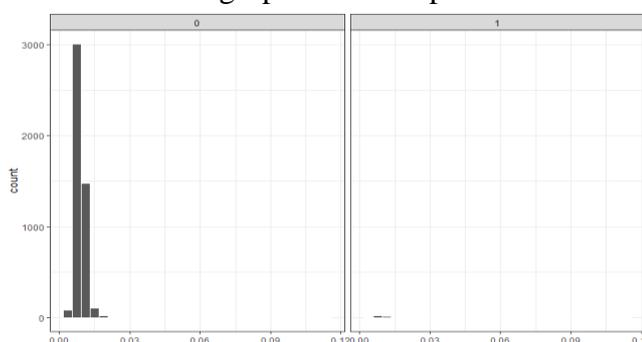
Análise de pareamento não viabilizada por falta de número de casos pareados

Tratamento: Emendas Liquidadas em Urbanismo

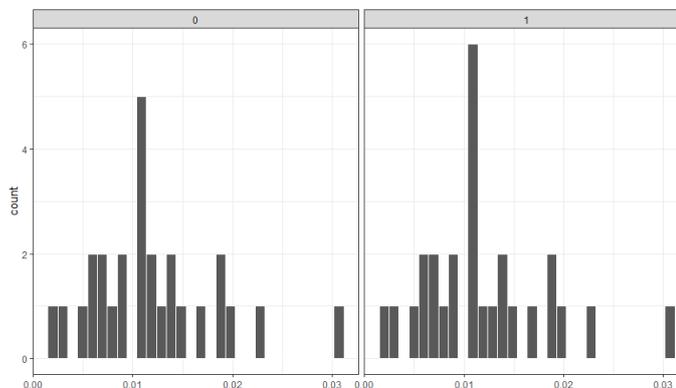
Ano: 2016

(Utilizado para teste da hipótese 2B)

Scores dos grupos antes do pareamento



Scores dos grupos depois do pareamento



Médias das variáveis de controle após pareamento

Summary of balance for matched data:

	Means Treated	Means Control
distance	0.0119	0.0119
pop_2014_est	117832.2963	44389.1481
urbanizacao_2010	73.8328	69.6050
gini	0.5122	0.5230
percentual_votosvencedor_2012	54.6667	53.0370
prop_arrec_prop_15	0.0661	0.0742

Tratamento: Emendas Liquidadas em Urbanismo

Ano: 2017

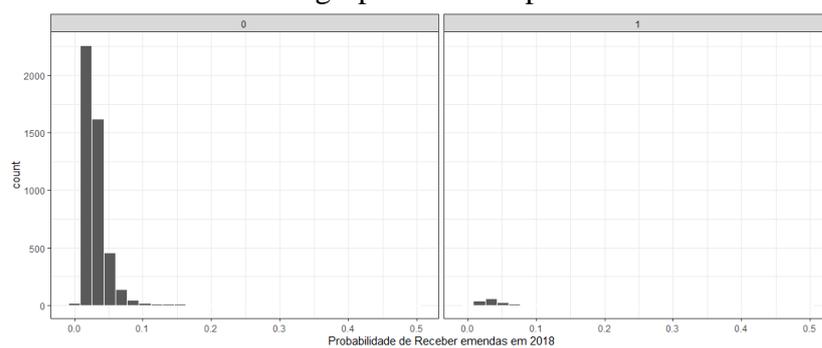
Análise de pareamento não viabilizada por falta de número de casos pareados

Tratamento: Emendas Liquidadas em Urbanismo

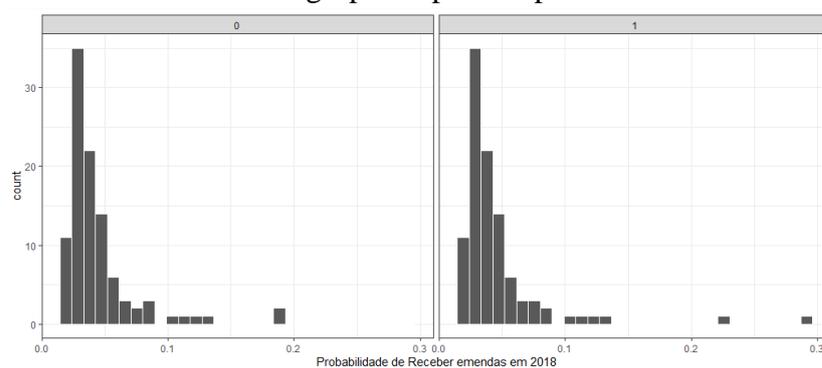
Ano: 2018

(Utilizado para teste da hipótese 2B)

Scores dos grupos antes do pareamento



Scores dos grupos depois do pareamento



Médias das variáveis de controle após pareamento