



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA FRONTEIRA SUL
CAMPUS DE CERRO LARGO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO
CURSO DE MESTRADO EM DESENVOLVIMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS**

DIEGO FERNANDO GRZIBOWSKI

**A INFLUÊNCIA DA IDEOLOGIA POLÍTICA NA ALOCAÇÃO DAS
DESPESAS PÚBLICAS POR FUNÇÃO GOVERNAMENTAL EM MUNICÍPIOS DO
ESTADO DO RS**

CERRO LARGO / RS

2019

DIEGO FERNANDO GRZIBOWSKI

**A INFLUÊNCIA DA IDEOLOGIA POLÍTICA NA ALOCAÇÃO DAS
DESPESAS PÚBLICAS POR FUNÇÃO GOVERNAMENTAL EM MUNICÍPIOS DO
ESTADO DO RS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Políticas Públicas da Universidade Federal da Fronteira Sul - UFFS, como requisito para obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento e Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr. Ivann Carlos Lago

CERRO LARGO/RS

2019

Bibliotecas da Universidade Federal da Fronteira Sul - UFFS

Grzibowski, Diego Fernando
A INFLUÊNCIA DA IDEOLOGIA POLÍTICA NA ALOCAÇÃO DAS
DESPESAS PÚBLICAS POR FUNÇÃO GOVERNAMENTAL EM MUNICÍPIOS
DO ESTADO DO RS / Diego Fernando Grzibowski. -- 2019.
170 f.:il.

Orientador: Doutor Ivann Carlos Lago.
Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal da
Fronteira Sul, Programa de Pós-Graduação em
Desenvolvimento e Políticas Públicas-PPGDPP, Cerro
Largo, RS , 2019.

1. Partidos Políticos. 2. Políticas Públicas. 3.
Ideologia Política. 4. Despesas Públicas. 5. Gastos por
Função. I. Lago, Ivann Carlos, orient. II. Universidade
Federal da Fronteira Sul. III. Título.



SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL
UNIVERSIDADE FEDERAL DA FRONTEIRA SUL
Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu*
Mestrado em Desenvolvimento e Políticas Públicas – PPGDPP
Major Antônio Cardoso, 590, Centro, Cerro Largo/RS, CEP 97900-000, 55 3359-3971
mestradodpp_cl@uffs.edu.br, www.uffs.edu.br

ATA DE DEFESA PÚBLICA DE DISSERTAÇÃO

1 Aos dezoito dias do mês de fevereiro do ano de 2019, às 9 horas, reuniram-se os componentes
2 da banca examinadora, professores Dr. Ivann Carlos Lago (orientador), Dr. Edegar Rotta, Dr.
3 Mario José Puhl para, em sessão pública realizada na sala 09 – Unidade Seminário da
4 Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS), *Campus* Cerro Largo, procederem com a
5 avaliação do trabalho intitulado: “A influência da ideologia política na alocação das despesas
6 públicas por função governamental nos municípios do estado do RS.” em nível de Mestrado, de
7 autoria de Diego Fernando Grzibowski, discente do Programa de Pós-Graduação em
8 Desenvolvimento e Políticas Públicas (PPGDPP) da UFFS/RS. A sessão foi aberta pelo
9 presidente da banca, que fez a apresentação formal dos demais membros. A seguir, a palavra foi
10 concedida ao discente que, dentro do tempo regulamentar, procedeu a apresentação de seu
11 trabalho. Terminada a apresentação, cada membro da banca arguiu o candidato. Após fase de
12 arguição, procedeu-se a avaliação do trabalho. Os membros da banca consideraram a
13 dissertação: (X) **Aprovada** () **Reprovada**, com parecer conclusivo dado abaixo. O(A)
14 candidato(a) está ciente que a concessão do título está condicionada à satisfação dos requisitos
15 solicitados pela Banca Examinadora, ao cumprimento das normas exigidas pelo Regimento do
16 PPGDPP e pelo Regulamento da Pós-Graduação da UFFS, e à entrega da documentação
17 necessária para elaboração do Diploma. Cumpridas as formalidades de pauta, às 11 h:30 min
18 a presidência da mesa encerrou a sessão e para constar, eu Juliani Borchardt da Silva, lavrei a
19 presente ata que, depois de lida e aprovada, segue assinada pelos membros da banca
20 examinadora e pelo discente e, posteriormente, será homologada pelo Colegiado do PPGDPP.
21 As avaliações dos membros da banca examinadora encontram-se em anexo na presente ata.
22 (Alterações): _____
23 _____
24 _____
25 _____

Prof. Dr.: Ivann Carlos Lago
Universidade: UFFS
(Orientadora)

Prof.(a) Dr: Edegar Rotta
Universidade: UFFS

Prof.(a) Dr. : Mario José Puhl
Universidade: UFFS

Discente: Diego Fernando Grzibowski
Universidade: UFFS

DEDICATÓRIA

Gostaria de dedicar este trabalho a todos os pesquisadores da área de Ciência Política, Econômica e Ciências Sociais, em especial ao *Grupo de pesquisa em Teorias e Processos de Desenvolvimento* da UFFS- Campus de Cerro Largo/RS e do núcleo de estudos denominado *Núcleo de Desenvolvimento Econômico e Social – N.U.D.E.S* da UFFS – Campus de Erechim/RS, por serem notadamente importantes instituições de ensino e produção de conhecimento científico sobre desenvolvimento e políticas públicas, bem como também promotores de valiosos debates acerca das organizações políticas e do funcionamento do Estado.

AGRADECIMENTOS

Quero primeiramente agradecer ao Senhor Jesus Cristo pela interseção e divina proteção, por estar permitindo-me concluir mais uma importante etapa do meu projeto de vida. Quero agradecer ao meu pai Leonardo Grzibowski, a minha mãe Cleci Grzibowski e minha namorada Fernanda Winck por todo o incentivo e apoio.

Quero agradecer ao Professor Dr. Ivann Carlos Lago que incansavelmente me orientou durante o processo de desenvolvimento do presente trabalho e que por meio do seu vasto conhecimento proporcionou expressivas e significativas contribuições ao trabalho, visto suas sugestões de obras, sugestões de autores, revisões, reflexões, indagações e apontamentos que foram sendo trabalhados e incorporados no transcorrer da elaboração da dissertação.

Também quero agradecer a Coordenadora do Curso, Prof^ª. Dr^ª. Dionéia Dalcin e, em nome dela, estender o meu agradecimento a todo o corpo de docentes da grade de disciplinas obrigatórias e eletivas do Programa de Pós-Graduação do Curso de Mestrado em Desenvolvimento e Políticas Públicas no qual tive a oportunidade de cursar e assim aprofundar e ampliar meus conhecimentos, sendo Prof.^º Dr. Herton Gastiglioni Lopes, Prof.^º Dr. Carlos Eduardo Ruschel Anes, Prof.^ª Dr^ª Sandra Vidal Nogueira, Prof.^º Dr. Benedito Silva Neto, Prof.^ª Dr^ª Monize Samara Visentini, Prof.^ª Dr^ª. Iara Denise Endruweit Battist, Prof.^º Dr. Gentil Corazza e Prof.^º Dr. Lívio Osvaldo Arenhart.

Também gostaria de agradecer aos professores que compuseram minha banca de qualificação Prof.^º Dr^º. Edegar Rotta e Prof.^º Dr^º. Mário José Puhl que colaboraram com importantes e pertinentes apontamentos e sugestões para que a realização desse trabalho fosse aprimorada.

Agradecer à secretária do Curso de Pós-Graduação Juliani Borchardt da Silva pela sua atenção no atendimento e encaminhamento das questões administrativas, agradecer aos colegas de turma e agradecer a UFFS Campus de Cerro Largo pela oportunidade de ter sido um dos acadêmicos do Curso de Mestrado em Desenvolvimento e Políticas Públicas.

Se é a política a ciência do Estado ou então a arte de governar e é o Estado o principal provedor de políticas públicas para a população, o estudo das ideologias políticas se faz necessário com o intuito de se conhecer as várias possibilidades de compreensão a respeito do “tamanho” mais adequado do Estado, bem como do papel das políticas públicas para o desenvolvimento brasileiro e para a solução e/ou redução das principais mazelas nacionais (SCHEEFFER, 2014, p.1).

RESUMO

O presente estudo aborda a influência da ideologia política na alocação das despesas públicas em municípios do estado do Rio Grande do Sul. O objetivo da pesquisa consistiu em identificar e analisar as preferências alocativas de gestões governamentais cujo partido do prefeito, vice-prefeito e partidos coligados pertencessem a um mesmo campo ideológico. Foram analisadas as despesas públicas dos municípios governados pelos posicionados de esquerda, centro e direita do espectro ideológico por meio da mensuração quantitativa das despesas por função realizadas durante os exercícios de 2014, 2015 e 2016, período este, que, contempla os exercícios do mandato do gestor público municipal cujo planejamento orçamentário estabelecido pelo artigo 165 da Constituição Federal de 1988 foi elaborado por sua equipe mediante sua supervisão e em seu mandato executado. A problemática desta pesquisa contemplou a indagação à cerca se a ideologia política tem sido, no regime de democracia representativa, do qual o Brasil é adepto, um elemento determinante no processo decisório dos gestores públicos municipais para alocação dos recursos públicos com vistas à promoção e implementação das políticas públicas. Trata-se de uma pesquisa inédita, dado que para o recorte proposto não foram encontrados estudos anteriores. A corrente teórica empregada para embasar o estudo contou com autores clássicos como Giovanni Sartori (1982) e Norberto Bobbio (1995), além de pesquisas mais recentes sobre o tema. A metodologia empregada com vistas a obter a concretização dos objetivos propostos nesse trabalho teve como método empírico-analítico, uma vez que a análise ocorreu sobre as despesas públicas já realizadas por governos de esquerda, centro e direita do espectro ideológico; os dados foram coletados junto ao Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro - SICONFI da Secretaria do Tesouro-Nacional e referem-se ao montante financeiro liquidado pelos governos analisados em cada uma das 28 funções governamentais; o estudo teve abordagem de enfoque quantitativo com utilização de técnicas de estatística descritiva, como a porcentagem média alocada por cada posicionamento ideológico em cada uma das funções e em cada uma das três categorias de gastos propostas por Rezende (1997), sendo, *gasto mínimo*, *gasto social* e *gasto econômico*. O tipo de análise empregado foi o método comparativo, do tipo descritivo, tendo a comparação sido realizada entre as prioridades de gastos apontadas pelos autores que compõem o embasamento teórico, e os resultados obtidos a partir da tabulação dos dados coletados. No total, 22 municípios foram objeto de análise, sendo que destes, 10 municípios foram governados por governos de esquerda, 5 municípios foram administrados por governos de centro e 7 municípios foram dirigidos por governos de direita. Os resultados encontrados apontaram que houve diferenças nas alocações das despesas públicas, tendo os governos de esquerda tido a preferência por gastos da categoria *gasto mínimo*, os governos de centro preferência por gastos da categoria *gasto econômico* e os governos de direita preferência por gastos da categoria *gasto social*. Contudo, como as mesmas não refletiram as preferências alocativas indicadas pela corrente teórica e em razão do gráfico de linhas ter apresentado um movimento alocatório síncrono entre os distintos posicionamentos ideológicos quando da desagregação das funções das categorias de gasto, à hipótese inicialmente levantada de que ideologia política influenciaria o gestor público na alocação de recursos públicos por um conjunto específico de gastos foi refutada. A conclusão desse estudo, é que as preferências alocativas independem das concepções político-ideológico dos mandatários municipais, haja vista, que por conta de razões legais e estruturais o gestor público ao exercer um poder decisório bastante limitado sobre alocação dos recursos públicos é impedido de canalizar os gastos para determinadas áreas em que seria possível demonstrar com precisão as preferências ideológicas de quem está no poder.

Palavras-chave: Partidos Políticos. Ideologia Política. Despesas Públicas. Políticas Públicas.

ABSTRACT

The present study deals with the influence of political ideology on the allocation of public expenditures to municipalities in the state of Rio Grande do Sul. The objective of this research was to identify and analyze the preferences of government administrations whose party of the mayor, deputy mayor and related parties belonged to the same ideological field. The public expenditures of the municipalities governed by the left, center and right positions of the ideological spectrum were analyzed by means of the quantitative measurement of the expenses by function performed during the 2014, 2015 and 2016 fiscal years, this period, which includes the exercises of the mandate of the municipal public manager whose budgetary planning established by article 165 of the Federal Constitution of 1988 was prepared by his team under his supervision and in his term executed. The problematic of this research contemplated the question of the fence if the political ideology has been, in the regime of representative democracy, of which Brazil is adept, a determinant element in the decision process of the municipal public managers for allocation of public resources with a view to the promotion and implementation of public policies. It is an unpublished research, since for the proposed cut no previous studies were found. The theoretical current used to support the study included classic authors such as Giovanni Sartori (1982) and Norberto Bobbio (1995), as well as more recent research on the subject. The methodology used to achieve the objectives proposed in this work had as an empirical-analytical method, since the analysis occurred on public expenditures already carried out by left, center and right governments of the ideological spectrum; the data were collected from the Accounting and Tax Information System of the Brazilian Public Sector - SICONFI of the National Treasury Secretariat and refer to the financial amount paid by the governments analyzed in each of the 28 government functions; the study had a quantitative approach with the use of descriptive statistics techniques, such as the average percentage allocated by each ideological position in each of the functions and in each of the three categories of expenditures proposed by Rezende (1997) social spending and economic spending. The type of analysis used was the comparative method, of the descriptive type, and the comparison was made between the priorities of the expenses that the authors that make up the theoretical basis, and the results obtained from the tabulation of the data collected. In total, 22 municipalities were analyzed, of which 10 municipalities were governed by left-wing governments, 5 municipalities were administered by central governments and 7 municipalities were run by right-wing governments. The results found that they hear differences in the allocation of public expenditures, with leftist governments having a preference for expenditures of the category of minimum expenditure, Social. However, since they did not reflect the allocative preferences indicated by the theoretical current, and because the line graph has presented a synchronous allocation movement between the different ideological positions when the functions of the categories of expenditure are disaggregated, the hypothesis initially raised that political ideology would influence the public manager in the allocation of public resources for a specific set of expenditures was refuted. The conclusion of this study is that the allocative preferences are independent of the political-ideological conceptions of the municipal representatives, given that, due to legal and structural reasons, the public manager, when exercising a very limited decision-making power over the allocation of public resources, is prevented from channeling the spending for certain areas where it would be possible to accurately demonstrate the ideological preferences of those in power.

Keywords: Political Parties. Ideology Political. Public Expenses. Public policy.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Partidos Políticos brasileiros homologados pelo STE.....	36
Quadro 2 – Posicionamento dos partidos políticos brasileiro.	50
Quadro 3 - Prioridades alocativas dos municípios brasileiros entre os exercícios de 2006 a 2008.	87
Quadro 4 - Categorias de gastos segundo Rezende (1997).	90
Quadro 5 - Despesas na função gestão ambiental segundo estudo de Fabre et al. (2011).	91
Quadro 6 - Atualização da classificação das despesas funcionais nas categorias de gastos propostas por Rezende (1997).	92
Quadro 7 - Relação dos municípios que integram a pesquisa.	97
Quadro 8 - Orçamento liquidado pelos posicionamentos de esquerda, centro e direita do espectro ideológico.	102
Quadro 9 - Compilação do percentual médio alocado pelos governos de esquerda, centro e direita nas 28 funções governamentais.	104
Quadro 10 Compilação do percentual médio de recursos financeiros alocados para a categoria gasto mínimo.	107
Quadro 11 - Compilação do percentual médio de recursos financeiros alocados para a categoria gasto social.....	112
Quadro 12 - Compilação do percentual médio de recursos financeiros alocados para a categoria gasto econômico.....	121

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Percentual médio de arrecadação própria de acordo com o porte populacional....	70
Gráfico 2 - Porcentagem média de alocação de recursos financeiros por posicionamento do espectro ideológico.....	126

LISTA DE SIGLAS

ADCT	Ato das disposições Constitucionais Transitórias
ARENA	Aliança Renovadora Nacional
AVANTE	Avante
CF	Constituição Federal
CORSAN	Companhia Riograndense de Saneamento
CNM	Confederação Nacional dos Municípios
DEM	Democratas
DOU	Diário Oficial da União
IBGE	Instituto Nacional de Geografia e Estatística
IR	Imposto de Renda
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
MDB	Movimento Democrático Brasileiro
MOG	Ministério de Orçamento e Gestão
N.U.D.E.S	Núcleo de Desenvolvimento Econômico e Social
NOVO	Partido Novo
PCB	Partido Comunista Brasileiro
PCdoB	Partido Comunista do Brasil
PCO	Partido da Causa Operária
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PEN	Partido Ecológico Nacional
PHS	Partido Humanista da Solidariedade
PMB	Partido da Mulher Brasileira
PMN	Partido da Mobilização Nacional
PODE	Podemos
PP	Partido Progressista
PPA	Plano Plurianual
PPL	Partido Pátria Livre
PPS	Partido Popular Socialista
PR	Partido Da República
PRB	Partido Republicano Brasileiro

PROS	Partido Republicano Da Ordem Social
PRP	Partido Republicano Progressista
PRTB	Partido Renovador Trabalhista Brasileiro
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSC	Partido Social Cristão
PSD	Partido Social Democrático
PSDB	Partido Da Social Democracia Brasileira
PSDC	Partido Social Democrata Cristão
PSL	Partido Social Liberal
PSOL	Partido Socialismo e Liberdade
PSTU	Partido Socialista Dos Trabalhadores Unificado
PT	Partido Dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
PTC	Partido Trabalhista Cristão
PV	Partido Verde
REDE	Rede Sustentabilidade
RS	Rio Grande do Sul
SD	Solidariedade
SICONFI	Sistema de informações contábeis e fiscais do setor público brasileiro
STF	Supremo Tribunal Federal
TCE/RS	Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul
TSE	Tribunal Superior Eleitoral
VAF	Valor Adicionado Fiscal

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	15
2	REFERÊNCIAL TEÓRICO.....	20
2.1	A ORIGEM E O PAPEL DOS PARTIDOS POLÍTICOS NA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA.....	20
2.1.1	Partidos políticos no Brasil.....	28
2.1.2	Ideologia política.....	41
2.2	POLÍTICAS PÚBLICAS.....	53
2.2.1	Federalismo e suas implicações na implementação das políticas públicas locais.....	64
2.2.2	Despesas públicas.....	73
2.2.3	Funções de governo.....	84
3	O GASTO PÚBLICO NA PERSPECTIVA DA IDEOLOGIA PARTIDÁRIA.....	94
3.1	NOTA METODOLÓGICA.....	94
3.2	APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS E DISCUSSÃO.....	102
4	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	131
	REFERÊNCIAS.....	135
	ANEXO A - Portaria N° 42, de 14 de abril de 1999.....	142
	APÊNDICE I - Municípios que não geraram receitas suficientes para cobrir as despesas de manutenção da máquina pública no exercício em 2016.....	147
	APÊNDICE II - Municípios que foram governados por governos de composições ideológicas incoerentes.....	150
	APÊNDICE III - Despesas por função liquidadas pelo posicionamento de esquerda durante os exercícios de 2014, 2015 e 2016.....	158
	APÊNDICE IV - Despesas por função liquidadas pelo posicionamento de centro durante os exercícios de 2014, 2015 e 2016.....	159
	APÊNDICE V - Despesas por função liquidadas pelo posicionamento de direita durante os exercícios de 2014, 2015 e 2016.....	160
	APÊNDICE VI - Gastos por função realizado por cada um dos municípios que foram governados pelo posicionamento de Esquerda durante os exercícios de 2014, 2015 e 2016.....	161

APÊNDICE VII – Gastos por função realizada por cada um dos municípios que foram governados pelo posicionamento de Centro durante os exercícios 2014, 2015 e 2016.....	165
APÊNDICE VIII - Gastos por função realizado por cada um dos municípios que foram governados pelo posicionamento de Direita durante os exercícios 2014, 2015, 2016.....	167

1 INTRODUÇÃO

Os partidos políticos apresentam-se na democracia representativa da República Federativa do Brasil como organizações políticas de caráter nacional que funcionam de maneira estruturada e articulada por meio de seus diretórios legalmente constituídos e hierarquicamente distribuídos pelo território nacional. Segundo Brum (1988) os partidos políticos são instituições organizadas que conseguem aproximar e reunir pessoas identificadas quanto ao conjunto de propostas programáticas na definição dos rumos e condução da sociedade, tendo por meio da candidatura de seus filiados em eleições periódicas o propósito de conquistar e controlar o poder do Estado a fim de influenciar a política governamental por meio do exercício do mandato político, seja no âmbito do poder executivo ou legislativo, seja na esfera federal, estadual ou distrital.

Para Tolentino (2015) os partidos políticos são dotados de ideologias e projetos societários diversos, ou pelo menos deveriam. Segundo o autor, as ideologias teriam o condão de conduzir a atuação dos representantes eleitos nas ações executadas ao longo do exercício de seu mandato político. Pactuando na mesma linha de raciocínio, Sheffer (2016) concebe a ideologia como sendo um conjunto de ideias e valores respeitantes à ordem pública e tendo como função orientar os comportamentos políticos coletivos.

Como a natureza da elaboração e desenvolvimento das políticas públicas, no âmbito da democracia representativa, que cabem ao Estado, e estas ocorrem por meio das ações governamentais provenientes da atuação dos representantes eleitos pelos diferentes partidos políticos, a realização de estudos investigatórios que contemplem o comportamento dos partidos considerando o posicionamento no espectro ideológico é fundamental para a compreensão da atuação do Estado na democracia moderna.

Tendo em vista que, de acordo com o Tribunal Superior Eleitoral (TSE), constam registrados até o mês de Janeiro de 2019, 35 partidos políticos no Brasil, os quais buscam, nas eleições, eleger os seus representantes nos três níveis de governo a fim de colocar em prática um conjunto de propostas e assim definir os rumos da sociedade, é posto a seguinte pergunta de pesquisa: *A ideologia política exerce influência sobre as decisões orçamentárias dos governos?*

O objetivo geral da presente pesquisa reside em analisar as preferências alocativas dos gestores públicos municipais do Estado do Rio Grande do Sul na execução orçamentária das despesas por funções dos exercícios de 2014, 2015 e 2016.

Propomos, nesta pesquisa, analisar se a ideologia político-partidária constitui-se por si só um elemento capaz de influenciar mais especificamente em nível municipal, o processo decisório do prefeito eleito na promoção do conjunto de ações governamentais voltados à concretização dos direitos fundamentais, cujos princípios, limites e prioridades mínimos encontram-se expressos junto a Constituição Federal de 1988.

Para alcançar o objetivo geral, foi necessário estabelecer quatro objetivos específicos:

- I. Analisar as receitas e despesas dos 497 municípios do estado do RS, de modo a excluir do processo de análise os municípios que não arrecadam receitas próprias suficientes para custear a máquina pública;
- II. Selecionar do grupo de municípios que geram receitas suficientes para manter a máquina pública aqueles que foram governados por governos cuja composição de chapa e coligação tiveram coerência ideológica, ou seja, pertencessem ao mesmo posicionamento ideológico;
- III. Identificar as prioridades dos gastos públicos realizados pela gestão governamental dos Partidos Políticos que compõem o posicionamento de esquerda, centro e direita do espectro ideológico;
- IV. Verificar se as prioridades de despesas públicas identificadas para cada posicionamento ideológico analisado convergem e estão em consonância com as prioridades de gastos elencados pelos autores no embasamento teórico.

Por meio da análise das despesas públicas por função dos municípios que foram governados por governos posicionados à esquerda, ao centro e à direita do espectro ideológico, pretendemos auferir se a ideologia política foi ou não determinante para o processo da elaboração, desenvolvimento e execução das políticas públicas no âmbito da esfera municipal, constantes no Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA).

Segundo Rezende (1997) o gasto público realizado por um governo traduz o tipo e a natureza do padrão de preferências alocativas de um partido, o que nos permite depreender que a influência da ideologia dos partidos políticos sobre os representantes eleitos nas decisões de formulação, planejamento e implementação de políticas públicas pode vir a ser mensurado e explicitado por meio da identificação das preferências alocativas realizado pelos diferentes partidos quando este está no governo.

Colaborando para o embasamento desta investigação, Christopoulos (2011), afirma que a escolha do gasto é um ato eminentemente político, uma vez que cabem aos atores

governamentais elencar o grau de prioridade que será despendido às diferentes funções governamentais ao longo de um mandato.

A relevância dessa pesquisa se justifica pela necessidade de se explorar a atuação do quadro partidário brasileiro contemporâneo nos menores entes federativos, os municípios, de modo que se possa contribuir com a comunidade acadêmica científica, sobretudo das áreas da Ciência Política, Ciência Econômica e Ciências Sociais, na compreensão da organização e do funcionamento do Estado em seu aspecto normalmente secundarizado, o orçamento.

Ao analisar as despesas públicas efetuadas pela gestão governamental dos diferentes posicionamentos no espectro ideológico, estaremos conhecendo e analisando os diferentes projetos e experiências de desenvolvimento que foram executados pelos partidos políticos a nível local, quando estes estiveram no poder durante um determinado período, os dados e o resultado a ser revelado contribuirão para o fomento da pesquisa e do debate que busca compreender os processos políticos, econômicos e sociais que influenciam as dinâmicas de desenvolvimento.

Para tanto, além desta Introdução e posteriormente das Considerações Finais, o desenvolvimento dessa pesquisa está estruturado em três capítulos, organizado em subcapítulos.

O **primeiro capítulo** é destinado à construção do Referencial Teórico. A primeira seção visa contextualizar a origem e o papel dos partidos políticos na democracia representativa. Esta seção está subdividida em duas subseções, sendo a primeira destinada a abordar o contexto da democracia e dos partidos políticos no cenário brasileiro. A segunda subseção visa conceituar o termo *ideologia* e apresentar os posicionamentos de *esquerda*, *centro* e *direita* bem como descrever as preferências alocação de dada um dos posicionamentos conforme as preferências levantadas e apontadas pela corrente teórica empregada no presente estudo.

A segunda seção, visa conceituar o termo *Políticas Públicas*, bem como apresentar o papel que elas exercem para o desenvolvimento brasileiro e qual é o papel dos partidos políticos no processo de sua elaboração e execução. Esta seção apresenta três subseções. A primeira subseção denominada de *Federalismo e suas implicações na implementação de políticas públicas* confronta a autonomia política, administrativa e econômica auferido pelos limites e termos da Constituição de 1988 com a dependência dos repasses intergovernamentais da União e do estado para que os governos locais possam cumprir com suas atribuições específicas e solidárias.

A segunda subseção, intitulada *Despesas Públicas*, apresenta-se como sendo a evidenciação das políticas de gestão efetuadas pelos governos de distintas matrizes ideológicas. Esta seção destaca que a realização de toda e qualquer política pública exige para sua consecução a utilização de recursos financeiros, porém como os recursos são finitos, o gestor público deve realizar escolhas a respeito de quais funções governamentais deverão receber recursos financeiros e qual será o montante a elas destinado para que se possa proceder com a implementação das políticas públicas.

A terceira subseção apresenta as *Funções de Governo* como sendo o resultado de um grande esforço promovido pela contabilidade pública para que todas as ações de todos os níveis governamentais possam vir a ser registradas de forma padronizada por meio do maior nível de agregação dentro das respectivas áreas de despesas de competências do poder público, conforme prescrevem as instruções contidas na Portaria Nº 42, de 14 de abril de 1999, possibilitando a elaboração de estatísticas sobre os gastos públicos nos diferentes segmentos em que atuam as organizações do estado, bem como em decorrência deste facilitando a identificação dos objetivos de atuação dos governos em face de sua execução orçamentária.

O **segundo capítulo** é intitulado de *Análise dos dados* e visa apresentar os resultados obtidos em face da problemática inicialmente levantada. Para isso, antes foram descrito os encaminhamentos metodológicos empregados para a consecução dos objetivos propostos pela presente investigação, discorrendo sobre a caracterização da pesquisa e do método, os municípios que fizeram parte da pesquisa, as variáveis analisadas, a fonte dos dados coletados e o tipo de análise realizada.

Em sua subseção, denominado *Apresentação dos resultados e discussão* são apresentadas as medidas descritivas das despesas realizadas pela gestão governamental dos posicionamentos de esquerda, centro e direita do espectro ideológico nas 28 funções durante os exercícios de 2014, 2015 e 2016. A fim de que se pudesse proceder com a análise comparativa, as despesas foram separadas por categoria de gasto, que de acordo com Rezende (1997) são denominadas de *gasto mínimo*, *gasto social* e *gasto econômico*. A partir disso é realizado um debate e tecidas considerações sobre a dinâmica das despesas realizadas pelos governos pertencentes as três matrizes ideológicas.

Finalmente, nas **considerações finais** tecem-se apontamentos a respeito da condução e do resultado encontrado para o objeto estudado. Entre os registros efetuados constam relato

sobre as principais descobertas e a contribuição deste estudo para a comunidade acadêmica e social. A indicação de um novo estudo encerra a parte final deste trabalho.

Cumprido destacar que este estudo foi pioneiro na investigação sobre a influência da ideologia política na composição das despesas públicas em municípios do estado do Rio Grande do Sul. Buscas realizadas junto aos repositórios digitais das Universidades Federais e privadas do estado do Rio Grande do Sul, bem como *Scielo* (Scientific Electronic Library Online), catálogos de teses e dissertações da Capes, Spell (Scientific Periodicals Electronic Library), Biblioteca Digital de Teses e Dissertações da Fundação Getúlio Vargas não reportaram resultados que indicassem a existência de estudos anteriormente realizados contemplando o mesmo recorte proposto.

Apenas pesquisas de cunho similar, explorando outros contextos, foram encontradas como, por exemplo, o trabalho realizado pelos economistas Arvate, Avelino e Lucinda (2008) no qual avaliaram a influência da ideologia na definição dos gastos totais e sociais dos governos estaduais do Brasil, a pesquisa de Rodrigues (2010a) que avaliou a influência das ideologias partidárias nas decisões de investimento em municípios de Santa Catarina, e a pesquisa de Klering et al. (2011) que efetuaram um estudo contemplando as despesas públicas por função de todos os municípios brasileiros a fim de analisar o comportamento alocação durante os exercícios de 2006, 2007 e 2008. Todos estes trabalhos por apresentar elementos teóricos importantes e estarem correlacionados foram incorporados no desenvolvimento do presente estudo.

A corrente teórica utilizada para embasamento teórico desta pesquisa contemplou obras do italiano Norberto Bobbio (1909-2004) como, *Direita e Esquerda Razões e significados de uma distinção política* (1995) e *O futuro da Democracia* (2000), e clássicos da área da Ciência Política como *Partidos e sistemas partidários*, de Giovanni Sartori (1982), *Os partidos políticos*, de Maurice Duverger (1980), bem como outras obras e artigos ligados à área política, jurídica, econômica e social de autores e pesquisadores também bem conceituados como, José Afonso da Silva (2011), Ordes Mezzaroba (2012), Maria das Graças Rua (2013) e Celina Souza (2006). Algumas pesquisas e publicações acadêmicas recentes também integram o rol que colaboraram para proporcionar o embasamento e o respaldo teórico necessário a realização dessa investigação.

2. REFERÊNCIAL TEÓRICO

2.1 A ORIGEM E O PAPEL DOS PARTIDOS POLÍTICOS NA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

O funcionamento da democracia contemporânea é fruto de grandes debates e transformações ocorridas ao longo da escala temporal da formação, sucessão e organização civilizatória iniciadas no período moderno na Europa e nos Estados Unidos. Muito mais do que uma forma determinada de organização do Estado, a democracia caracteriza-se pela reivindicação política e participativa da população nas decisões que fazem referência à vida em sociedade, intentando desta forma evitar que uma pequena minoria utilize seu poder econômico para controlar os órgãos da vida política (BOBBIO, 2000).

De acordo com Brum (1988) a democracia tem sua origem na Grécia Antiga, quando determinadas cidades-estados passaram a disponibilizar meios para realizar a promoção da democracia direta como forma, mesmo que ainda bastante restrita, de os cidadãos poderem participar do processo decisório a respeito da organização política de seus respectivos territórios.

Democracia é um conceito histórico. Não sendo por si um valor-fim, mas meio e instrumento de realização de valores essenciais de convivência humana, que se traduzem basicamente nos direitos fundamentais do homem, compreende-se que a historicidade destes o envolva na mesma medida, enriquecendo-lhe o conteúdo a cada etapa do evoluir social, mantido sempre o princípio básico que ela revela um regime político em que o poder repousa na vontade do povo. Sob esse aspecto, a democracia não é um mero conceito político abstrato e estático, mas é um processo de afirmação do povo e de garantia dos direitos fundamentais que o povo vai conquistando no correr da história (SILVA, 2011, p.126).

Considerada como sendo um regime político onde o poder emana da vontade do povo, a democracia teve a sua importância reconhecida na forma expressa inicialmente por meio do art. 6º da Declaração de Direitos de Virgínia de 1776, seguido pelo art. 6º da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789 e, sobretudo de forma mais contundente pelo art. 21, n.1 da Declaração Universal dos Direitos Humanos, adotada pela Organização das Nações Unidas (ONU) em 10 de dezembro de 1948, as quais foram responsáveis pela introdução da redação que veio a permear e nortear os recentes e vigentes direitos constitucionais dos cidadãos de diversos países na participação e formação dos governos.

Toda pessoa tem direito de participar no governo de seu país, diretamente ou por intermédio de representantes livremente escolhidos. Todo ser humano tem igual direito de acesso ao serviço público do seu país. A vontade do povo será a base da autoridade do governo; esta vontade será expressa em eleições periódicas e legítimas, por sufrágio universal, por voto secreto ou processo equivalente que assegure a liberdade de voto (ONU, 1948).

Consagrada como sendo um dos direitos universais e fundamentais da civilização moderna, a democracia do período da Grécia antiga sofreu, ao longo do tempo, profundas transformações, sobretudo no tocante à uma forte ampliação no que tange os direitos políticos¹ e o exercício da cidadania dos povos.

Demarco (2015) sustenta que a complexificação das sociedades modernas, caracterizada pela grande extensão territorial, o enorme contingente de cidadãos existente dentro de uma limitação territorial, a inviabilidade temporal e espacial de reunir e ouvir todos os cidadãos de um determinado território tal como fora possível no regime de democracia de algumas cidade-estado da Grécia, bem como a evolução e configuração dos novos cenários frente às conjunturas políticas, sociais, econômicas e culturais dos povos, desencadeou a decadência do modelo do regime de democracia direta.

A obsolescência do modelo antigo ensejou com que as civilizações modernas viessem a desenvolver e adotar um novo mecanismo de participação dos cidadãos no processo decisório a respeito das coisas públicas. O modelo desenvolvido em questão, e que veio a ser, portanto, o sucessor do modelo anterior, surgiu no século XVIII e ficou conhecido como regime de democracia representativa (BRUM, 1988).

O regime de democracia representativa é caracterizado pelo fato de os cidadãos serem investidos do poder de escolher, por meio do sufrágio universal, dentre os candidatos postulantes a cargo eletivo, aqueles que irão lhes representar nas tomadas de decisões no tocante as questões relacionadas à esfera pública (BRUM, 1988).

Se no regime democrático no período da Grécia Antiga o povo era protagonista das decisões, atuando de forma direta. No século XXI, a participação popular da grande maioria dos países ocorre de forma indireta, por meio de eleições realizadas com determinada periodicidade e formalidade que são organizados por instituições eleitorais que tem por objeto disciplinar os procedimentos de escolha e legitimação dos postulantes a representante do povo. Neste regime político cabe aos representantes eleitos via sufrágio universal a tarefa de manifestar e expressar os interesses do povo, como se assim o mesmo o estivesse fazendo.

¹Para Gomes (2012, p.4), direitos políticos são “as prerrogativas e os deveres inerentes à cidadania. Englobam o direito de participar direta ou indiretamente do governo, da organização e do funcionamento do Estado.”

O sufrágio universal é o instrumento democrático utilizado pelos cidadãos para votar e ser votado pelos demais membros de uma sociedade, devendo ser observadas e respeitadas as restrições impostas. No caso do Brasil pela Constituição Federal de 1988, como forma de exigir as condições mínimas para participação no processo eleitoral. O que se busca com o voto é obter a autorização para representar o povo. Segundo Silva (2011), o sufrágio universal é o direito público subjetivo de natureza política que permite a manifestação da soberania nacional por meio da possibilidade do cidadão em eleger, ser eleito e participar da organização e da atividade do poder estatal.

O modelo da democracia representativa surge, portanto, como adaptação dos princípios democráticos – liberdade e igualdade – às novas conjunturas históricas do século XX e, em especial, a dois fatores que acabam relacionando-se entre si. O primeiro decorrente da massificação dos direitos democráticos, creditando não só ao crescimento demográfico da sociedade, mas fundamentalmente, à ampliação do sufrágio para os mais diferentes grupos sociais. E o segundo decorre de a sociedade contemporânea apresentar-se não só como uma sociedade estruturada em pequenas, médias e grandes organizações nacionais e transnacionais, mas acima de tudo, por caracterizar-se como sociedades em que para conseguir-se qualquer bem, serviço ou realização de objetivo vital, faz-se necessária a mediação de uma ou de várias organizações. Assim, quando essa realidade se projeta no campo político, os partidos se mostram organizações imprescindíveis para realizar essa mediação, bem como para atualizar os princípios democráticos de acordo com o contexto histórico de cada sociedade. (MEZZARROBA, 2012 p.25)

Junto a esta nova concepção de forma de governo, os partidos políticos são importantes organizações que começaram a surgir de forma paralela a partir do séc. XVIII com o propósito de viabilizar o exercício da democracia representativa em uma sociedade de massas (MEZZARROBA, 2012). Neste regime, todo cidadão que desejar postular um cargo eletivo para, na condição de eleito, participar da organização e da atividade do poder estatal, deve necessariamente estar vinculado a um partido político.

De modo geral, as diversas conceituações sobre o termo *partido político* apresentam grandes semelhanças, normalmente apresentando-os como sendo uma associação de indivíduos unidos por um conjunto de ideias comuns, com a finalidade de conquistar o poder via sufrágio universal a fim de conduzir e influenciar o cenário socioeconômico e político de um território por meio das ações de governo.

Ávila (1967) define e descreve da seguinte forma como sendo partido político:

Partido político é uma agremiação de cidadãos, unidos por interesses e ideias comuns, que procuram concretizar através de um programa, buscando para tanto a conquista do poder e o exercício do Governo. É um instrumento por excelência de mediação entre a Nação e o Estado – ponte entre o povo e o poder – canal de expressão da vontade das diferentes parcelas da população. Democracia e partidos

políticos são realidades indissociáveis. Por isso, no Estado moderno, o partido político é uma instituição nacional (ÁVILA, 1967, p.373-374).

Para o referido autor, o conjunto de princípios partilhados pelas pessoas que congregam um partido a respeito do ideal em sociedade, deve estar contemplado nas propostas do seu programa de governo que, por sua vez, apenas poderá ser alçado por meio da execução de ações governamentais quando o mesmo tiver, a partir das vias democráticas, conquistado uma parte do poder do Estado.

Para que possamos debater ainda mais sobre o papel que os partidos políticos exercem no contexto da democracia contemporânea e, posteriormente, falar sobre ideologia política se faz necessário realizar uma imersão a respeito de suas origens. Sobre o porquê remontar às origens, Sartori (1982, p.45) explica que: “A resposta é que o passado constitui o mapa original, a planta das fundações. Com o decorrer do tempo o edifício cresce e as fundações ficam encobertas. É por isso que, de tempos em tempos, é bom voltar a olhar para a planta original”.

Segundo Dias (2010) a origem dos partidos políticos deriva de um processo Histórico recente e estaria ligada ao aumento da participação popular na política, ocorrência que, segundo o autor, se observa a partir da Revolução Norte-Americana (1776) com o aperecimento do absolutismo e aumento das relações sociais, e com a instauração da Revolução Francesa (1789).

Para Duverger (1980) a origem dos partidos políticos está relacionada ao surgimento de diversos clubes e associações durante o período imediatamente posterior às revoluções Norte Americana e Francesa, surgindo, portanto, durante os séculos XVIII e XIX. Estes clubes e associações eram chamados, de acordo com Duverger (1980) e também Dias (2010), de “facções”. Eram assim chamados por congregar pessoas imbuídas de ideias afins, ou seja, eram grupos formados por pessoas que possuíam interesses em comum e/ou residiam dentro de uma mesma região.

De acordo com Dias (2010) as facções inicialmente não preconizavam a disputa de poder, ao passo que também não eram vistas com bons olhos por boa parte da população, pois havia a crença de que estas organizações distorceriam a concepção de democracia, uma vez que se acreditava que tenderiam a zelar e atuar apenas em prol dos interesses particulares de seus respectivos membros. Qualquer referência a associações que antecedem o século XIX era caracterizada por desconfiança, e inclusive reprovação por parte de filósofos

políticos, a exemplo de Rousseau, uma vez que sobre eles pairavam inúmeras dúvidas e questionamentos sobre suas reais capacidades de representar os interesses gerais do povo.

Etimologicamente e semanticamente, “facção” e “partido” não tem o mesmo significado. Facção, que é uma palavra bem mais antiga e consolidada, vem do verbo latino *facere* (fazer, agir) e *factio* logo passou a indicar, para autores que escreviam em latim, um grupo político empenhado em um *facere* perturbador e danoso, em *diridoings* (atos terríveis). Assim, o significado primordial transmitido pela raiz latina é uma ideia de hubris, de comportamento excessivo, impiedoso e, portanto, daninho (SARTORI, 1982, p. 24).

Duverger (1980) e Dias (2010) sustentam que os partidos políticos teriam sua origem nas facções. Para estes autores, as facções eram compostas pela burguesia, que se estruturava no interior da sociedade na forma de uma organização abrigando e formando, em sua sede, grupos parlamentares.

De acordo com Dias (2010), no início dos processos eleitorais as eleições eram voltadas à escolha de representantes para os Parlamentos e somente uma pequena parcela de cidadãos - as que formavam as elites – tinha o direito de escolher os representantes políticos, que assim o faziam para que, por meio destes, pudessem ter acesso ao Parlamento, local onde, entre outras atribuições, cabia legislar sobre as regras de negociações, e a partir deste poder atuar politicamente e agir de modo a orquestrar quanto aos seus interesses. Segundo o autor, sem demora o Parlamento tornou-se órgão de representação da burguesia, e se transformou em um instrumento para promover o controle do governo.

Este cenário começa a se modificar a partir da percepção de que a idealização de um sistema democrático apenas seria possível com a constituição de um Parlamento alicerçado pela participação de cidadãos dos diferentes segmentos sociais por meio de organizações políticas.

Segundo Duverger (1980, p.23), o “desenvolvimento dos sentimentos igualitários e a vontade de eliminação das elites sociais tradicionais”, bem como a necessidade de contemplar a magnitude da extensão do sufrágio popular, fez com que se tornasse necessário realizar o “enquadramento de novos eleitores”, surgindo assim os comitês eleitorais.

O comitê eleitoral era um local destinado a reunir amigos e cidadãos, eleitores em geral a fim de realizar apresentação do candidato, difundir as propostas e ajudar na campanha. De acordo com Duverger (1980), a função dos comitês era promover a canalização da confiança dos eleitores a fim de captar votos e, desta forma, evitar o direcionamento de votos

pelo eleitorado aos candidatos mais conhecidos da população – os notáveis, que por sua vez compunham as elites sociais tradicionais.

Essa proposição ganhou impulso à medida que fenômenos paralelos que aconteciam a sua época, como a mobilização das massas, ampliação do sufrágio e a democratização de países que viviam sobre regimes totalitários, colaboraram para afastar os receios que pairavam sobre as facções.

Com o processo de extensão do sufrágio, as facções aproveitaram os seus grupos parlamentares e transformaram-se em partidos parlamentares. Segundo Duverger (1980) foi a partir do entrelaçamento entre grupos parlamentares instalados nas facções e os comitês eleitorais que se propiciou um ambiente adequado para num primeiro momento estabelecer a criação de uma direção ao comitê e dela rumar para a formação e surgimento dos partidos políticos. “O nascimento dos partidos encontra-se, portanto, ligado ao dos grupos parlamentares e comitês eleitorais” (DUVERGER, 1980, p.20).

Sartori (1982) afirma que o significado da palavra “partido” advém do latim, do verbo *partire*, que significa dividir. Contudo, a palavra “partido” não faz parte do vocabulário político até o século XVII, o que significa que não entra no discurso político diretamente do latim. Segundo o autor, a palavra predecessora mais antiga que possui uma conotação etimologicamente bastante parecida é “seita”, que é uma palavra que vem do latim *secare*, que por sua vez significa separar, cortar e, com isso, dividir. Como a palavra “seita” já era empregada e estava consolidada no vocabulário como transmissora do significado preciso de *partire*, “partido” prestou-se a um uso mais impreciso e obscuro transmitindo então a ideia de parte.

A palavra “parte” por sua vez vem no verbo francês *partager* e significa partilhar, assim como no inglês *partaking* significa “participando”. Desta forma a palavra “parte”, quando se torna “partido”, assume o significado de que a um determinado grupo é facultado tomar parte, tomar um posicionamento frente a um determinado assunto ou tema.

Desta forma Sartori (1982) afirma que “partido” não é uma palavra depreciativa e sim um construto analítico.

O termo “partido” entrou em uso, substituindo gradualmente a expressão depreciativa “facção”, com a aceitação da ideia de que um partido não é necessariamente uma facção, que não é necessariamente um mal, e que não perturba necessariamente o *bonum commune*, o bem estar comum. (...) “Partido” transmitia, então basicamente a ideia de parte, e parte não é, em si, uma palavra depreciativa, é um construto analítico (SARTORI, 1982, p.23-24).

Com o fim da 2ª guerra mundial em 1945, os partidos políticos passaram a ganhar espaço no ordenamento jurídico de diversos países, o qual lhes coube a especial tarefa de realizar a representação política. Segundo Martínez (1996) o primeiro país a inseri-los foi os Estados Unidos, no século XIX, enquanto em boa parte dos demais países a legalização dos partidos políticos veio a ocorrer, de forma mais intensa, durante o século XX.

Atualmente, em todos os países tidos como democráticos os partidos políticos exercem um importante papel na representação e fortalecimento da prática da soberania popular, enquanto esta é regida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto. Como cada país é soberano, legislações específicas em nível nacional foram sendo criadas de modo a disciplinar e reger as disputas eleitorais, e temas sensíveis como o do financiamento eleitoral e a propaganda político-partidária também passaram a integrar as respectivas legislações. Para Seiler (2000) a atuação dos partidos políticos junto à sociedade moderna é fundamental e inevitável. “Os partidos políticos constituem a condição *sine qua non* do funcionamento do regime representativo” (SEILER, 2000, p.6).

Com relação ao papel que os partidos políticos exercem para o funcionamento do regime representativo, Baracho (1979) afirma que eles são elementos essenciais das instituições democráticas, como instrumento de governo e meios através dos quais são formuladas as políticas públicas. Para o autor os partidos políticos são organizações legalmente constituídos e estruturados cuja incumbência junto à sociedade reside no exercício e realização das seguintes funções e atribuições:

- a) formulação da política, a principal das funções desde que os erige em verdadeiros instrumentos de governo;
- b) designação de candidatos para os cargos públicos eletivos;
- c) condução e crítica do governo;
- d) servir de intermediário entre os cidadãos e o governo;
- e) manter a unidade no governo;
- f) desenvolver e manter a unidade nacional (BARACHO, 1979, p. 135).

Para Baracho (1979) o partido político exerce portanto um importante papel na formulação e implementação das políticas públicas. O autor considera inclusive como sendo seu principal papel, alegando que compete aos representantes eleitos ao assumir um determinado governo eleger dentre os inúmeros problemas que assolam a sociedade, aqueles que entrarão na pauta governamental para serem debatidas e tratadas junto às instâncias do Estado.

Segundo o autor, entre as demais funções que competem e cabem aos partidos políticos, estão as de captar novos eleitores, eleger quadros de representantes junto ao Poder Legislativo e ao Poder Executivo, governar, tecer críticas e propostas a governos, ser o canal de expressão da vontade das diferentes parcelas da população perante o Estado e zelar pela integridade no governo e unidade nacional.

Já para Sartori (1982), os partidos políticos visam ingressar na esfera de governo e nela se tornar operativo. Segundo o autor, existe uma escalada, um caminho a ser percorrido e a partir do seu estágio é que alguns papéis se tornam mais visíveis que outros.

Neste sentido, Sartori (1982, p.40) elenca e classifica a existência do “*partido que continua fora da esfera de governo e sem se envolver nela*” sendo, portanto, apenas um elo entre o povo e o governo, dado que o mesmo não possui acesso ao poder de modo a interferir nas tomadas de decisões governamentais; prosseguindo, o autor elenca e classifica a existência do “*partido que opera no âmbito de governo, mas não governa*”, referindo-se claramente às agremiações partidárias que ingressam na esfera do governo como sendo um dos seus componentes de relevo; e por último elenca e classifica a existência do “*partido que realmente governa, que assume a função governamental*”, referindo-se propriamente ao partido eleitoralmente vitorioso na esfera do poder Executivo.

Para Sartori (1982) a função geral dos partidos no sistema político consiste em ser um mecanismo de comunicação entre a sociedade e o Estado, sendo que sua atuação contempla o espaço social, o espaço eleitoral e o espaço governamental, e suas principais atribuições consistem em representar e exprimir os anseios da sociedade, participar e sistematizar a disputa dos candidatos a cargos eletivos em relação aos votos dos eleitores e ocupar o governo do Estado.

Conforme podemos acompanhar até aqui, os partidos políticos foram e continuam sendo importantes instituições do processo da democracia representativa. São responsáveis por buscar formas de canalizar, compreender e traduzir as necessidades sociais e, por intermédio dos seus representantes eleitos, procurar dar tratamento a tais demandas mediante propostas a serem concretizadas via execução governamental.

A adoção do modelo de democracia representativa como sendo o novo regime político de um povo veio, portanto, a constituir um valioso método capaz de orquestrar e promover a organização político-social das sociedades modernas, haja vista que permitiu ao Estado, por meio da instituição dos partidos políticos, cumprir tanto quanto possível os seus objetivos

políticos, reunindo todas as correntes de opinião e facultando a todas elas, por meio do sufrágio universal, a participação no poder.

O sistema representativo nada mais é senão a fórmula política para tornar possível o governo pelo povo, e esta fórmula política permite, por sua vez a manifestação dos diversos setores da opinião pública e das ideologias políticas, através dos partidos políticos que devem representar as diferentes correntes de opinião (MUNIZ, 1988, p.53).

Como uma das funções dos partidos políticos elencados tanto por Baracho (1979) quanto por Sartori (1982) é conquistar o poder e, portanto, governar. A mensuração das ações governamentais pode vir a constituir-se numa importante e valiosa esfera de análise no tocante ao comportamento da gestão governamental de partidos políticos situados em distintos campos do espectro ideológico quando conquistam o poder. Esta mensuração, segundo Rezende (1997), é possível de ser realizada a partir da análise das despesas orçamentárias por função governamental.

À vista disso pretendemos, por meio do presente trabalho, explorar o comportamento dos partidos políticos brasileiros contemporâneos no regime de democracia representativa, sobretudo na governabilidade de municípios do estado do Rio Grande do Sul, a fim de analisar especificamente se o posicionamento do partido no espectro ideológico influencia o processo decisório do gestor público municipal no ato e na ação de “tomar parte” frente aos problemas locais, resultando ou não em distintas preferências alocativas.

2.1.1 Partidos políticos no Brasil

No Brasil, para que um cidadão possa se candidatar e disputar uma eleição a fim de influenciar a política governamental por meio do exercício do mandato político, precisa obrigatoriamente estar filiado a um partido político. O atual sistema partidário brasileiro foi organizado em 1985, sob o governo de José Sarney, e a evolução histórica dos partidos mostra a importância dessas instituições para a defesa da democracia.

Para Rocha (2011) a História dos Partidos Políticos no Brasil pode ser contada e compreendida através de sete fases partidárias, contudo, não nos caberá aqui contextualizar de forma minuciosa cada uma das sete fases, pois o objetivo é apresentar a evolução partidária no período republicano, procurando apontar rupturas e continuidades entre Estado e partidos políticos.

De acordo com Rocha (2011), a primeira fase remete ao período imperial (1822-1889), período em que teriam surgido os dois primeiros partidos políticos formalmente organizados no Brasil, o *Partido Conservador* e o *Partido Liberal*. Segundo o autor, a Monarquia brasileira, após romper os vínculos com a Metrópole Portuguesa, buscou inspiração no modelo político da Inglaterra, de modo que transplantou para nossa realidade o parlamentarismo e o bipartidarismo. Em uma tentativa de cópia fiel, até os nomes dos partidos foram adotados. Segundo Brum (1998, p.53) “A vida política no Império, principalmente no segundo reinado, é marcada pelas disputas dos dois partidos políticos então existentes - o Liberal e o Conservador”.

Conforme Brum (1988) o *Partido Conservador* atuava defendendo o fortalecimento do Imperador - Chefe do Estado, portanto, defendia o fortalecimento do Poder Executivo, e também defendia menor autonomia para as províncias. Por sua vez, o *Partido Liberal* defendia o fortalecimento do Parlamento - o Poder Legislativo - e o fortalecimento das províncias.

Como o voto na época era censitário, ou seja, apenas uma pequena fração da população brasileira tinha direito a ele, e neste caso quem tinha eram os homens a depender da discriminação de sua renda, os mais abastados, ocasionando que apenas uma reduzida elite se revezava no poder, desencadeando uma visível separação entre elites políticas e o povo.

De acordo com Bonavides (1967), tanto representantes do Partido Liberal quando do Partido Conservador tinham compromisso e exprimiam interesses de determinados setores da sociedade:

Os liberais do Império exprimiam na sociedade do tempo os interesses urbanos da burguesia comercial, o idealismo dos bacharéis, o reformismo progressista das classes sem compromissos diretos com a escravidão e o feudo. Os conservadores, pelo contrário, formavam o partido da ordem, o núcleo das elites satisfeitas e reacionárias, a fortaleza dos grupos econômicos mais poderosos da época, os da lavoura e pecuária, compreendendo plantadores de cana-de-açúcar, cafeicultores e criadores de gado (BONAVIDES, 1967, p.54).

No entanto, ambos os partidos, apesar da aparente diferença, eram segundo Barbosa (1945) e Brum (1988) muito parecidos no tocante à existência da sobreposição de interesses particulares sobre os interesses públicos. Ao referir-se sobre as promessas e atuações de ambos os partidos, Barbosa (1945, p.399) diz que “os dois partidos normais no Brasil se reduzem a um só: o do poder”.

Para Brum (1988) os posicionamentos explicitados por Bonavides (1967) eram apenas teóricos, pois na prática a atuação dos políticos do Partido Liberal e Conservador nem sempre eram coerentes com as posições assumidas, pois “em face do poder, praticamente todos se igualavam: a bandeira dos princípios era posta de lado para prevalecerem os interesses, as convivências, as acomodações” (BRUM, 1988, p.54) .

A pouca diferenciação, tanto ideológica quanto pragmática, dos partidos políticos refletia o domínio do clientelismo nas negociações políticas, onde o objetivo era tão somente conquistar o poder, e o caminho mais curto e rápido para atingir tal objetivo era o de se conquistar a benevolência do Imperador. Segundo Brum (1988), um ditado da época versava que “nada era mais parecido com um conservador do que um liberal no poder”, ou então “nada mais parecido com um liberal do que um conservador na oposição”.

Para Barbosa (1945), o funcionamento destes partidos junto ao território brasileiro ficou longe de corresponder ao modelo original da Inglaterra, o modelo implantado teria ficado mais nos aspectos formais do que no conteúdo. Segundo o autor, os líderes de ambas as organizações partidárias apresentavam discursos vazios de conteúdo e sem mensagem, pregavam o idealismo abstrato com propostas que destoavam do contexto real e, assim, sem um programa consistente, acabavam por apegar-se aos privilégios, não destinando a devida atenção e preocupação às transformações econômicas, sociais, culturais e políticas que poderiam ter, segundo o autor, imprimido novos rumos à sociedade.

Contudo, a partir do ano de 1866 passa a se organizar dentro do Partido Liberal uma ala radical, que no ano de 1870 daria origem ao Partido da República. Entre os programas de reformas políticas propostos pelos membros do partido emergente estavam a descentralização administrativa, eleição de Presidente da província, sufrágio direto e universalizado, substituição do trabalho escravo pelo trabalho livre, ensino livre e laico, extinção da Guarda Nacional, polícia eletiva, Senado temporário e eletivo (BRUM, 1988).

A segunda fase partidária proposta por Rocha (2011) remonta a República Velha (1889 a 1930) - também chamada de Primeira República, quando começam a surgir os partidos estaduais. Segundo o autor, a ineficácia dos instrumentos do Império em canalizar as aspirações da sociedade, aliada a ausência de programas coerentes e consistentes com a realidade do país, tal como o distanciamento dos dois partidos políticos (Liberal e Conservador) das aspirações da sociedade, causou-lhes sua decadência bem como a do próprio regime monárquico.

Em contrapartida houve a expansão das ideias republicanas e, em consequência, desta o Partido Republicano sucumbindo às potências regionais, que para a época eram São Paulo e Minas Gerais, gerou uma fratura interna, passando o partido a ter duas correntes, formando-se em 1873 o Partido Republicano Paulista (PRP) e em 1888 o Partido Republicano Mineiro (PRM) (ROCHA, 2011).

Com a proclamação da República em 15 de novembro de 1889, houve o fortalecimento dos partidos políticos regionalizados, e a partir do acordo firmado entre as oligarquias estaduais e o governo federal durante a República Velha, os dois maiores polos econômicos, São Paulo e Minas Gerais, firmaram um acordo segundo o qual os Presidentes e outros cargos importantes do poder viriam a ser escolhidos e revezados entre ambos os estados, ora por São Paulo, ora por Minas Gerais, o que ficou conhecido como a Política do “Café com Leite”, sua maior expressão histórica do período.

As práticas do voto de cabresto² e eleições de bico de pena³ asseguravam resultados favoráveis aos coronéis, uma vez que não havia justiça eleitoral e os deputados eleitos teriam que ser confirmados por uma comissão de verificação, o que significa dizer que não raro o parlamentar que teve mais votos no seu estado não era confirmado. Isso porque a decisão eleitoral não era tomada na urna propriamente dita, mas na confecção da ata eleitoral. Por isso do termo eleição a “bico de pena”, dado que colocava-se na ata aquilo que interessava aos coronéis de cada comarca de cada região (ROCHA, 2011).

A terceira fase proposta por Rocha (2011) remonta à Segunda República ou também conhecido como o governo provisório de Vargas (1930-1934). A contestação do sistema eleitoral da Primeira República foi um dos motes políticos para a “revolução de 1930”. Com o objetivo de realizar uma reforma eleitoral a revolução liderada por Getúlio Vargas foi responsável pela instauração da Justiça Eleitoral e a criação do primeiro código eleitoral do Brasil.

Segundo Souza (1983) com o advento da revolução de 1930 novas organizações políticas foram surgindo e Getúlio Vargas, durante o seu governo provisório, deu início à regulamentação da estrutura partidária por meio da edição do Código Eleitoral no ano de 1932, reconhecendo assim pela primeira vez a existência de partidos políticos desde que

² O voto de cabresto representou uma forma eleitoral abusiva, impositiva e arbitrária imposta pelos coronéis durante o período conhecido como Coronelismo (ROCHA, 2011).

³ Expressão usada para designar as eleições fraudulentas praticadas desde 1890, quando foi eleito o primeiro Congresso Constituinte Republicano, até março de 1930, período este em que o voto era aberto e não secreto e as mesas eleitorais tinham função de junta apuradora onde os resultados lavrados em ata eram na verdade determinados pela pena dos mesários indicados pelo poder local (ROCHA, 2011).

houvesse a inserção e utilização do termo “partido” junto ao nome das então organizações políticas existentes.

A edição do Código Eleitoral levou a criação do Tribunal Superior Eleitoral e dos Tribunais Regionais como forma de impedir a fraude das eleições por parte daqueles que viessem a deter o poder em sua época. Também houve a inclusão do voto obrigatório, universal e secreto, a adoção do sistema majoritário para Presidente da República, Governador e Senador, bem como a adoção do sistema proporcional para deputados federais e estaduais e até mesmo admissão de candidaturas avulsas sem filiação partidária como forma de restringir aos partidos a influência na esfera política (MEZZARROBA, 2004).

A quarta fase partidária proposta por Rocha (2011) contempla o período do Estado Novo (1937-1945). Este período é marcado pela extinção de todos os partidos políticos do Brasil. De acordo com o autor a extinção se deu pelo fato de a Constituição de 1937, também conhecida como “Polaca”, ter incorporado elementos fascistas presentes na Carta Magna da Polônia, a mesma além de extinguir todos os partidos que se encontravam homologados, extinguiu respectivamente a justiça eleitoral, bem como vedou a criação de qualquer novo partido político.

Os partidos políticos somente voltam a ser objeto de regulamentação na promulgação da Constituição de 1946, quando esta também passa a contemplar a ampliação dos direitos políticos. A respeito deste referido período de redemocratização, Rabat (2004) coloca que a criação, organização e estruturação dos partidos políticos foi a primeira grande experiência brasileira na formação de partidos de dimensão nacional, tendo coincidido e acompanhado o cenário internacional.

A primeira grande experiência brasileira de formação de partidos de dimensão nacional, potencialmente mobilizados de forças sociais amplas, deu-se entre 1945 e 1964, coincidindo, como em outros países, com a ampliação progressiva do sufrágio e com o aprofundamento de mecanismos propriamente capitalistas de reprodução social e econômica. Pode-se dizer que foi uma experiência bem-sucedida, dela resultando tanto a criação de partidos com bases sociais, relativamente claras como a penetração gradativa de grandes contingentes da população nas lides eleitorais, apesar do estreitamento de possibilidades decorrentes da exclusão forçada dos partidos comunistas (RABAT, 2004, p.69).

Com a democratização de 1945 houve, portanto, a restauração das eleições e dos partidos políticos. Dentre os primeiros partidos fundados estavam o Partido Social Democrático (PSD), a União Democrática Nacional (UDN), o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) e o Partido Social Progressista (PSP). Este sistema durou 20 anos e elegeu quatro

presidentes da República: em 1945 Eurico Dutra foi eleito pelo PSD; Getúlio Vargas foi eleito em 1950 pelo PTB/PSD; em 1955 Juscelino Kubitschek ganhou as eleições pelo PSD/PTB, e; Jânio Quadros foi eleito Presidente em 1960 pelo PRP.

Para Rocha (2011), a quinta fase partidária ocorre com o Golpe de Estado em 1964, quando o Regime Militar, por meio da Lei Nº 4.740/1965, denominada de “Lei orgânica dos Partidos Políticos”, implementou regras bastante rígidas com o condão de dificultar a criação de novos partidos bem como reduzir a quantidade dos já registrados. Não obstante com a derrota nas eleições no início do mês de outubro do respectivo ano, dentro de alguns estados, o regime militar resolveu baixar, no dia 27 de outubro de 1965, o Ato Institucional Número dois (AI-2) que determinava a extinção do pluripartidarismo, portanto de todos os partidos políticos.

Um pouco mais tarde, por conta do Ato Institucional Número Quatro (AI-4), baixado pelo Presidente Castelo Branco em 07 de Dezembro de 1966, se criou um arranjo adequado para a permanência apenas de duas organizações políticas. Assim foi instaurado no Brasil os dois únicos partidos políticos, a Aliança Renovadora Nacional (ARENA) e o Movimento Democrático Brasileiro (MDB). Estes, no entanto, não carregavam junto de seus nomes a nomenclatura “partido” devido à expressa proibição de utilização do respectivo termo.

Segundo Rocha (2011), a sexta fase partidária ocorre a partir da nova mudança que apenas seria verificada no ano de 1979, quando o Presidente João Figueiredo concede anistia ampla, geral e irrestrita aos políticos cassados com base nos atos institucionais, e também por meio da Lei Nº 6.767/1979, extingue as organizações políticas ARENA e MDB surgidas em razão do AI-4, dando início a uma reforma política ao permitir a volta do pluripartidarismo.

Os primeiros partidos que surgiram inicialmente foram o Partido do Movimento Democrático Brasileiro – PMDB como sendo o sucessor do MDB, e o Partido Democrático Social – PDS como sucessor da ARENA. Na sequência, face à progressiva reforma partidária, passaram a surgir outros partidos como o Partido Trabalhista Brasileiro – PTB, o Partido Democrático Trabalhista – PDT e o Partido dos Trabalhadores – PT, Partido Comunista do Brasil – PCdoB.

O objetivo dos militares inicialmente, ao permitir o retorno do pluripartidarismo, era o de enfraquecer o movimento contra a ditadura ao se esperar o surgimento de novos partidos de situação. No entanto essa iniciativa acabou surtindo efeito contrário, de modo que em 1984 os partidos de oposição se uniram contra a ARENA e lançaram o movimento “*diretas já*”

que, por sua vez, levou milhões de brasileiros a saírem às ruas em manifestação em prol de eleições diretas (ROCHA, 2011).

O movimento pelas *diretas já* talvez tenha sido o mais importante movimento de rua de organização e participação popular que a História política republicana do Brasil conheceu. Diversos setores organizados da sociedade e partidos políticos de oposição se organizaram para pressionar pelo fim do regime militar.

O movimento das diretas não conseguiu, naquele momento, o principal objetivo que era a mudança no regime eleitoral, no entanto o movimento sinaliza para o fim do próprio regime, dado que no próprio colégio eleitoral em 1984 as forças de oposição impulsionadas pelo movimento das ruas conseguem eleger o seu representante, o candidato Tancredo Neves, o qual tinha como vice José Sarney.

A sétima e última fase proposta por Rocha (2011), que compreende o período focalizado pelo presente trabalho de pesquisa, refere-se à normatização da democracia representativa que está vigente até os dias atuais, e que teve início em 1987 com a instauração da Assembleia Constituinte e a institucionalização do sistema político com a Constituição de 1988.

Segundo Rocha (2011), a promulgação da Constituição Federal de 1988 inaugurou a constitucionalização dos partidos no Brasil.

A Constitucionalização Federal brasileira disciplinou os partidos políticos firmando a liberdade de criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardando a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana e observados os preceitos de caráter nacional; proibição de recebimento de recursos financeiros de entidades ou governo estrangeiros ou de subordinação a estes; prestação de contas à Justiça Eleitoral e funcionamento parlamentar de acordo com a lei (ROCHA, 2011, p.6)

Acompanhando o processo de universalização da democracia, a Constituição Federal de 1988, por meio do art.1º, em seu parágrafo único, estabeleceu que a República Federativa do Brasil se organiza em Estado Democrático de Direito, sendo que “todo poder emana do povo, que o exerce por meios de representantes eleitos ou diretamente” (BRASIL, 1988).

Além do regime de governo escolhido ser o democrático, a República Federativa do Brasil definiu como sistema de governo o Presidencialismo, como forma de Governo a República e como forma de Estado a Federação.

O Presidencialismo é um sistema de governo no qual a estrutura do poder político se concentra fundamentalmente na figura do Presidente da República, incorporando funções de

governo e de representação do Estado, o qual atua de forma separada e independente das estruturas legislativas e judiciária. Este regime foi mantido na Constituição de 1988 e ainda confirmado no plebiscito de 1993, com larga margem de votos.

A República, por sua vez, consiste em uma forma de governo no qual o chefe de Estado é escolhido por meio de eleição via sufrágio universal, possuindo mandato com duração limitada, já a federação diz respeito a um Estado composto por diversas entidades territoriais relativamente autônomas dotadas de governo próprio, que no caso do Brasil correspondem aos 26 estados, o Distrito Federal e os 5.570 municípios.

Como forma de tentar proporcionar a representatividade das diferentes camadas e segmentos sociais do povo junto ao parlamento, a Constituição Federal de 1988 inseriu no Art. 1º Inciso V o “Pluralismo Político” como sendo um dos princípios fundamentais da República Federativa do Brasil.

Para Rocha (2011), a inserção do pluralismo político reverbera a composição pluralista de como é composta nossa sociedade. Segundo o autor, ao se atentar para a composição e distribuição social de nosso território, é possível de se constatar e verificar a existência de heterogeneidade entre classes, grupos sociais, econômicos, culturais. Esta ambiguidade de interesses dos diferentes grupos populacionais que compõem a sociedade gera conflitos, disputas, sobre tudo acerca dos seus diferentes interesses.

Para Sartori (1982, p.35) “O pluralismo nasce de e, em grande parte, coincide com a divisão do trabalho e a diferenciação estrutural, que são, por sua vez companheiras inevitáveis da modernização”. Em direcionando sua conceituação a respeito do pluralismo político, Sartori (1982, p.36) coloca que “(...) o pluralismo político indica uma ‘diversificação do poder’ e, mais precisamente, a existência de uma ‘pluralidade de grupos que são ao mesmo tempo independentes e não inclusivos””.

Desta forma, o pluripartidarismo tem no seu corpo de representantes eleitos o propósito de espelhar os diferentes grupos e categorias existentes na sociedade.

Os indivíduos são incapazes de autogovernar-se diretamente e não possuem alternativas, com o propósito de instituir o convívio coletivo pacífico, senão autorizar representantes que, agindo como seus senhores, elaborem as leis e constituam o governo que cada um e todos assumem, por antecipação, como se fossem efetivamente atos seus (TAVARES, 1998, p. XI).

Considerados como sendo instrumento da formação da vontade política do povo, diversos partidos políticos foram criados e outros que estavam na clandestinidade voltaram a funcionar. Trinta e três anos após o término do regime militar atuam de forma regular,

portanto registrados junto ao TSE (Tribunal Superior Eleitoral), 35 partidos políticos. Destes o mais antigo é o Movimento Democrático Brasileiro - MDB⁴ deferido em 10/11/1981 e o mais novo é o Partido da Mulher Brasileira - PMB aprovado em 29/09/2015.

O Quadro 1 apresenta a relação completa dos 35 Partidos Políticos homologados pelo TSE na data de 31 de Janeiro de 2019:

Quadro 1 - Partidos Políticos brasileiros homologados pelo STE.

SIGLA	NOME DO PARTIDO	DATA DEFERIMENTO
MDB	Movimento democrático brasileiro	10/11/1981
PTB	Partido trabalhista brasileiro	03/11/1981
PDT	Partido democratico trabalhista	10/11/1981
PT	Partido dos trabalhadores	11/02/1982
DEM	Democratas	11/09/1986
PCdoB	Partido comunista do brasil	23/06/1988
PSB	Partido socialista brasileiro	01/07/1988
PSDB	Partido da social democracia brasileira	24/08/1989
PTC	Partido trabalhista cristão	22/02/1990
PSC	Partido social cristão	29/03/1990
PMN	Partido da mobilização nacional	25/10/1990
PRP	Partido republicano progressista	29/10/1991
PPS	Partido popular socialista	19/03/1992
PV	Partido verde	30/09/1993
AVANTE	Avante	11/10/1994
PP	Partido progressista	16/11/1995
PSTU	Partido socialista dos trabalhadores unificado	19/12/1995
PCB	Partido comunista brasileiro	09/05/1996
PRTB	Partido renovador trabalhista brasileiro	18/02/1997
PHS	Partido humanista da solidariedade	20/03/1997
DC	Democracia crista	05/08/1997
PCO	Partido da causa operaria	30/09/1997
PODE	Podemos	02/10/1997
PSL	Partido social liberal	02/06/1998
PRB	Partido republicano brasileiro	25/08/1995
PSOL	Partido socialismo e liberdade	15/09/2005
PR	Partido da republica	19/12/2006
PSD	Partido social democrático	27/09/2011

⁴ No dia 19 de Dezembro de 2017 os delegados do partido do PMDB (Partido do Movimento Democrático Brasileiro) aprovaram a troca do nome da sigla para MDB (Movimento Democrático Brasileiro).

PPL	Partido Pátria livre	04/10/2011
PATRI	Patriota	19/06/2012
PROS	Partido republicano da ordem social	24/09/2013
SOLIDARIEDADE	Solidariedade	24/09/2013
NOVO	Partido novo	15/09/2015
REDE	Rede sustentabilidade	22/09/2015
PMB	Partido da mulher brasileira	29/09/2015

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral (TSE).

Visando normatizar a atuação das agremiações políticas no país no período de redemocratização pós-período ditatorial (1964-1985) foi editada a Lei Nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, também conhecida como *Lei dos Partidos Políticos*, a qual contempla e dispõe sobre vários aspectos, entre eles o da criação, organização, funcionamento dos partidos políticos e estatuto partidário.

De acordo com o art. 2º da Lei Nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, “É livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos cujos programas respeitem a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo e os direitos fundamentais da pessoa humana”. Também consta no art. 5º que “A ação do partido tem caráter nacional e é exercida de acordo com seu estatuto e programa”.

A Constituição de 1988 determinou que não cabe ao Poder Público a criação de Partido Político. Essa regra acentua a diferença entre sociedade e Estado, ideias que precisam ser bem definidas, dado que se ela formasse uma mesma entidade, o exercício da democracia seria impossível uma vez que a vontade do Estado se tornaria a vontade de todos os cidadãos, portanto o regime não seria democrático e daria lugar a um regime totalitário.

Conforme visto anteriormente, o Brasil já passou por períodos autoritários. Quando o Estado Novo foi implementado durante o período de ditadura do Presidente Vargas, na mesma época, o Nazismo estava em franca ascensão na Alemanha, a Itália era tomada pelo fascismo e Stalin consolidava o comunismo soviético. Todos estes movimentos são exemplos de regimes totalitários quando apenas uma ideologia impera e qualquer oposição é considerada atividade ilegal sob a égide de ser uma ameaça à segurança do Estado.

A democracia não é simplesmente a vontade da maioria, mas é também e principalmente o respeito às minorias, por isso o pluripartidarismo, um dos princípios da CF/88, tem a significação de apreço e a convicção pelas várias opiniões e de que esta

diversidade é benéfica, ou seja, trata-se de ver a política não apenas como conflito, mas também como cooperação e consenso.

De acordo com o § 1º do Art. 7º da Lei 9.096 de 19 de setembro de 1995 para que um partido político possa ser criado exige-se que o partido em formação tenha um estatuto no qual conste as diretrizes do partido, que somente será registrado e o partido homologado pelo TSE mediante comprovação do apoio⁵ de eleitores não filiados a partido político, correspondente a 0,5% dos votos da última eleição para a Câmara dos Deputados, não sendo computados os votos brancos e nulos.

O estatuto partidário contém as diretrizes do partido, que por sua vez possui o condão de nortear a conduta de seus representantes eleitos, como expor junto à opinião pública, bem como ao seu respectivo quadro de militantes e filiados, a imagem que o partido almeja construir de si próprio (TOLENTINO, 2015). O § 2º do Art. 7 da Lei Nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, também regulamenta que somente os partidos que tiverem os seus estatutos registrados no Tribunal Superior Eleitoral poderão participar do processo eleitoral e assim receber recursos do Fundo Partidário e ter acesso gratuito ao rádio e à televisão.

Braun e Vasconcellos (2015) destacam que os partidos políticos brasileiros constituem-se em importantes veículos de estruturação da vontade popular e representação política do sistema democrático.

O sistema democrático brasileiro reconhece a representação política através dos partidos políticos como sendo a maneira adequada da população fazer-se representar na atuação estatal, ou seja, pelo nosso ordenamento jurídico constitucional atualmente vigente, os partidos políticos tornaram-se peças essenciais à manutenção e funcionamento do Estado Democrático de Direitos, uma vez que não existe representação popular e nem exercício do poder estatal de forma democrática sem a presença, intermediação e participação dos partidos políticos, posto que tais agremiações são responsáveis por absorver a vontade popular da sociedade, debater tais ações no âmbito interno da agremiação, e através dos representantes partidários junto aos poderes constituídos, influenciar na formação da vontade coletiva do Estado com o intuito de implementar as ações clamadas por toda a sociedade (BRAUN; VASCONCELLOS, 2015, p.3).

No Brasil o cidadão, no gozo dos seus direitos políticos, pode mediante filiação a um partido político com no mínimo 6 meses de antecedência, candidatar-se e concorrer a cargo no poder executivo ou poder legislativo. Na esfera municipal o cargo a ser pleiteado é o de Chefe do Poder Executivo, o qual é ocupado pelo Prefeito.

⁵ Depois de adquirida a personalidade jurídica, a agremiação partidária em formação promoverá a obtenção do apoio mínimo de eleitores não filiados a outros partidos políticos, o que deverá ser comprovado no prazo de dois anos. (TSE, 2018)

Em nível estadual o cargo a ser pleiteado é o de governador e em se tratando do Distrito Federal o cargo pleiteado é o de governador distrital e em nível federal o cargo a ser pleiteado é ocupado pelo Presidente da República. Em se tratando do poder legislativo o cidadão investido de seus direitos políticos pode candidatar-se e concorrer em nível municipal ao cargo de Vereador, em nível estadual ao cargo de Deputado Estadual, em se tratando do Distrito Federal o cargo pleiteado é o de Deputado Distrital e em nível federal o cargo pleiteado é o de Deputado Federal ou Senador da República.

De acordo com o código eleitoral - Lei Nº 4.737, de 15 de julho de 1965 a duração do mandato de todos os cargos eletivos, seja do executivo ou legislativo, é de quatro anos, exceto o de Senador, que é de oito anos.

A legislação eleitoral ainda prevê que o Presidente da República, o Vice Presidente da República, o Governador de Estado, o Vice Governador de Estado, o Prefeito e o Vice-Prefeito podem se reeleger por um único mandato subsequente, sendo, no entanto, permitido aos representantes ocupantes do cargo de vice, em tendo cumprido dois mandatos nessa condição, concorrer ao cargo máximo do Poder Executivo. Também podem candidatar-se novamente ao mesmo cargo quando estiverem afastados por um mandato do cargo que ocupavam. Já Senadores, Deputados Federais, Deputados Distritais, Deputados Estaduais e vereadores, a legislação não impõe limites para a reeleição.

Ainda com relação ao processo democrático brasileiro, para eleger os representantes existem dois sistemas eleitorais: o *majoritário* e o *proporcional*. No sistema eleitoral majoritário, é declarado eleito o candidato que obtiver a maioria mais um dos votos válidos dos eleitores. Neste sistema disputam os candidatos ao cargo de Presidente da República, Senadores⁶, Governadores e Prefeitos. Já no sistema eleitoral proporcional a definição de quantas vagas cada partido ou coligação dos legislativos federal, estadual e municipal terá direito é realizada por meio do cálculo do quociente eleitoral.

O quociente eleitoral é calculado dividindo-se o número de votos válidos apurados pela quantidade de vagas a serem preenchidas em cada circunscrição eleitoral. O resultado do cálculo é a quantidade de votos necessários que cada partido político não coligado ou que cada coligação terá de atingir somando-se os votos obtidos de seus candidatos para ter direito a uma vaga, sendo considerado eleito aquele(s) candidato(s) que, dentro do número de vagas

⁶ Para garantir a igualdade entre os estados na formulação das leis, o número de senadores é igual para todos: três para cada uma das 27 unidades da Federação, somando 81 membros no Senado. O mandato dos senadores é de oito anos, mas as eleições para o Senado acontecem de quatro em quatro. Assim, a cada eleição, o Senado Federal renova, alternadamente, um terço e dois terços de suas 81 cadeiras

conquistadas, detiverem a maior votação na ocasião das apurações, ou seja, a quantidade de representantes eleitos guarda relação com a quantidade total de votos obtidos pela legenda ou coligação.

A coligação é realizada entre dois ou mais partidos, onde os mesmos podem registrar para as eleições proporcionais até o dobro de candidatos para o número de vagas a serem preenchidos. O ato de coligar permite que os partidos possam somar seus tempos para efeito de vinculação de propaganda política no horário gratuito de propaganda eleitoral em rádio e TV, além de somar os votos dos candidatos para alcançar o quociente eleitoral.

Conforme o Código Eleitoral - Lei Nº 4.737, de 15 de julho de 1965, uma coligação consegue eleger um candidato toda vez que a soma dos votos de todos os candidatos dos partidos coligados atinge o quociente eleitoral. De modo que, se a soma dos votos de todos os candidatos atingir o dobro do quociente eleitoral terá a coligação eleito dois candidatos, os dois candidatos mais votados, e assim sucessivamente.

Para Krause (2017), o sistema eleitoral proporcional tem como objetivo viabilizar a representação dos setores minoritários da sociedade junto aos parlamentos, de modo a conferir aos partidos representação parlamentar equivalente à proporção de votos válidos obtidos numa determinada unidade eleitoral, possibilitando que todas as forças presentes na sociedade tenham condições de acessar o poder na proporção dos votos que a sociedade lhes atribuir. No entanto existe a possibilidade de partidos coligados e não coligados não conseguirem atingir o quociente eleitoral, o que na prática significa que a estes não será devido nenhuma vaga parlamentar.

No entanto, uma crítica feroz comumente destinada às coligações diz respeito às inconsistências ideológicas entre as coligações. Não raras vezes, com o intento de tonificar a obtenção de resultados satisfatórios, visualiza-se a formatação de coligações inconsistentes, ou seja, coligações que abarcam partidos de distintos posicionamentos do espectro ideológico, quando não ambíguas entre si.

De acordo com o Tribunal Superior Eleitoral, em 2019, dos 35 partidos políticos homologados, 30 partidos possuem representação no Congresso Nacional. Contudo, existiam ainda até o mês de janeiro de 2019 outros 75 partidos políticos em processo de formação. Para Krause (2017) aparentemente não há grande empecilho para que as diferentes correntes de opinião possam manifestar-se, contudo a pluralidade partidária advinda de uma legislação demasiadamente tolerante ao permitir o surgimento de uma enorme quantidade de partidos políticos pode comprometer a governabilidade.

Segundo Krause (2017), as alianças partidárias com inconsistência ideológica se dão em torno dos interesses de ampliar as chances eleitorais dos partidos, possuindo o condão de transpor as barreiras estabelecidas pelo quociente eleitoral e assim facilitar a obtenção da representatividade. Para a autora, a inexistência de concordância ideológica entre as coligações acaba por distorcer a representação política, dificultando, quando não pondo em dúvida, possíveis análises e estudos concernentes a avaliações governamentais, uma vez que a sinergia dos partidos coligados não é coerente do ponto de vista dos programas defendidos.

Desta forma, como o art. 5º da Lei Nº 9.096, de 19 de Setembro de 1995, prevê que “A ação do partido tem caráter nacional e é exercida de acordo com seu estatuto e programa” e como os partidos políticos com o advento da CF/88 ganharam notoriedade e notadamente maior importância na esfera local, visto que as Leis Orgânicas conferiram aos municípios autonomia político-jurídico valorizando os níveis subnacionais de governo e o presente trabalho contemplando, as preocupações manifestadas por Krause (2017) no tocante a inconsistência de coligações, irá investigar se a atuação dos representantes que foram eleitos nas eleições municipais de 2012 ao cargo majoritário do poder executivo municipal do Estado do Rio Grande do Sul foram influenciados pela ideologia política.

2.1.2 Ideologia política

No debate político, na academia ou nos meios de comunicação, é comum que as opiniões sejam relacionadas a determinado posicionamento no espectro ideológico. Essa prática é bastante recorrente nos debates políticos que buscam explicar desde as coligações partidárias até a implementação das políticas públicas por diferentes governos.

Conforme visto, os partidos políticos são instituições políticas, formados por grupo de indivíduos que convergem ou unem-se em torno de um conjunto de ações políticas delimitado por uma determinada ideologia e orientação.

A palavra ideologia, etimologicamente (ide(o) +logia) significa a ciência das ideias, ou seja o estudo científico das ideias e tem sido utilizada como um elemento importante para a identificação dos posicionamentos dos partidos perante os dilemas sociais (ROSAS; FERREIRA, 2013).

A ideologia política constitui-se como sendo um conjunto de ideias, planos, princípios e propósitos norteadores que têm o condão de orientar o posicionamento dos eleitos a respeito dos diversos temas, bem como interferir na maneira de governar um país, um estado, um

município. Conforme Machado e Pessanha (2013, p. 7284) “É dentro dos partidos que são formadas as diretrizes e a forma como cada um de seus membros irá atuar para atender ao seu objetivo principal: satisfazer a parcela do povo que ele (partido) representa”.

A definição de “ideologia” é bastante complexa e pode diferir de acordo com o período temporal e a conjuntura histórico-cultural. Para Eagleton (1997, p.15) a ideologia pode ser compreendida como sendo um “conjunto de crença orientada para a ação”. Sheeffer (2016, p. 35) conceitua ideologia como sendo um “conjunto de ideias e valores respeitantes à ordem pública e tendo como função orientar os comportamentos políticos coletivos”.

Em um entendimento semelhante, Rebello (2012, p.300) entende ideologia como sendo “um sistema de crenças, na qual a ideologia é norteadora de ações e define as decisões dos atores.” Abarcando o nosso objeto de análise, o conceito fica para a presente pesquisa compreendida como sendo sinônimo de “ideologia política”, de forma a contemplar, portanto, a existência de diferentes projetos que possuem o propósito de nortear o campo político.

Para Bobbio (2002) a ideologia apresenta o seguinte significado:

(...) um sistema de crenças ou de valores, que é utilizado na luta política para influir no comportamento das massas, para orientá-las em uma direção em vez de outra, para obter o consenso, enfim, para instituir a legitimidade do poder (BOBBIO, 2002, p.129).

Ainda segundo o autor, “uma teoria política qualquer pode tornar-se ideologia no momento em que vem assumida como programa de ação de um movimento político” (BOBBIO, 2002, p.129).

Acerca da definição proferida por Bobbio (2002) sobre ideologia e sua caracterização, podemos auferir que a doutrina e o programa encontrados na forma expressa constituem-se como sendo a fonte material que integra todos os elementos de crenças e valores do qual integrantes de um determinado partido compartilham como sendo o ideal de sociedade a ser buscado por seus representantes quando da conquista do poder.

A doutrina é um conjunto de regras, convicções, princípios ideológicos com concepções que dizem respeito ao ser humano e à sociedade, estabelecendo critérios éticos postulados que deverão nortear a ação política. Já o programa contém de forma expressa as propostas de atuação partidária exequíveis em nível nacional, no plano estadual ou na esfera municipal. É por meio do programa que se elenca as metas concretas com vistas à realização da doutrina.

De acordo com Silva (2004):

A doutrina, em geral, admite que os partidos tenham por função fundamental organizar a vontade popular e exprimi-la na busca do poder, visando a aplicação de seu programa de governo. Por isso, todo partido político deveria estruturar-se à vista de uma ideologia definida e com um programa de ação destinado à satisfação dos interesses do povo (SILVA, 2004, p. 401).

O programa, por sua vez, consiste em uma proposta de sociedade e de atuação concreta sobre o processo histórico. Braun e Vasconcellos (2015) definem programa como sendo metas concretas com vistas à realização da doutrina.

Como consequência dos princípios ideológicos básicos partidários, surge outro elemento importante para a definição dos partidos políticos, descrito como as propostas programáticas do mesmo, ou seja, o programa de atuação concreta do partido visando implementar as ações para a consecução dos objetivos defendidos por ele. Trata-se, portanto, das metas concretas, ou seja, das ações e reivindicações que serão defendidas, debatidas e implementadas pelos membros do partido político, enquanto agentes políticos no exercício do poder Estatal ou como representantes partidários, que buscam a implementação dessas medidas por aqueles que exercem esse poder (BRAUN;VASCONCELLOS, 2015, p.4).

Neste sentido, o partido político faz parte de um todo e procura servir os propósitos desse todo, tomando parte, ou seja, identificando-se com algo, assumindo uma posição e defendendo esta posição, por isso a literatura coloca que uma agremiação partidária reúne pessoas que simpatizam e partilham de uma mesma filosofia doutrinária e programática.

Como exemplo, temos Sartori (1982, p.29) ao trazer a definição de partido elaborada por Edmund Burke: “O Partido é um grupo de homens unidos para a promoção, pelo seu esforço conjunto, do interesse nacional com base em algum princípio com o qual todos concordam.” Nessa perspectiva, os fins necessitam de meios, e os partidos políticos compunham o meio adequado que permite a estas pessoas levarem os seus planos em comum à prática, objetivando o seu exercício por meio da conquista do poder e autoridade de Estado. Segundo Hurtig (1966, p. 81) “Os detentores do poder político são levados a justificar e consolidar a sua legitimação, baseando-a numa ideologia política. Nesta acepção, uma ideologia política é um sistema de ideias e de atitudes que fundam a legitimidade do poder num dado sistema político”.

Mezzaroba (2016, p.273-274) *apud* Radbruch (1937, p. 86-87) da mesma forma compreende que “todo Partido Político deve necessariamente ter uma ideologia, a partir da qual poderá não só deflagrar disputas com seus adversários como também utilizá-la enquanto instrumento de cooptação de novos adeptos”. Desta forma, ideologia política representa as

concepções ideais de sociedade conforme as convicções de um determinado grupo, neste caso, reunidos em torno de partidos políticos.

Segundo Hurtig, (1966, p 99), “a ideologia traduz a vontade de certos grupos de impor as suas concepções da sociedade política, das relações que devem existir entre governantes e governados e dos fins para que a sociedade política deva tender”.

Desta forma, os representantes eleitos deveriam atuar à luz da doutrina que congrega e mantém a unidade do grupo de filiados em torno dos ideais de governo expressos em seu estatuto partidário e/ou compartilhados em formalidades e solenidades oficiais o qual pode ser compreendido como encontros, reuniões, fóruns ou ações semelhantes promovidos pelo diretório nacional que reúna e conte com a participação de filiados e representantes eleitos dos diversos entes federativos para deliberar sobre os planos de ações do partido, promovendo um amplo debate no intuito de buscar a unicidade de proposição em torno de problemas que se apresentam como comuns a todos os entes federados.

A existência de princípios doutrinários e programáticos requer desde que não afrontem a Constituição Federal vigente, por conseguinte, do representante eleito, algum nível de respeito e obediência às mesmas, de modo que sua inobservância configura não apenas violação das normas internas do partido como também ocasiona, de maneira indireta, prejuízo ao eleitor que depositou o seu voto de confiança sobre um candidato que inicialmente se apresentava como sendo representante dos princípios do partido pelo qual concorreu.

Por isso, a Lei dos Partidos Políticos, Lei Nº 9.096, de 19 de Setembro de 1995, traz em seu art. 24 a seguinte redação com relação à fidelidade e a disciplina partidária: “Na Casa Legislativa, o integrante da bancada de partido deve subordinar sua ação parlamentar aos princípios doutrinários e programáticos e as diretrizes estabelecidas pelos órgãos de direção partidários, na forma do estatuto”. Segundo Machado e Pessanha (2013, p.7290). “É por essa razão que os estatutos partidários trazem consigo sempre as suas posturas ideológicas e, atrelado a isso, as penas impostas àqueles que não as observarem, havendo inclusive a pena de expulsão do membro”.

Os componentes de um partido deveriam, portanto, atuar de maneira a primar e respaldar suas ações de acordo com os princípios doutrinários e programáticos, bem como levar em consideração às diretrizes estabelecidas nos termos do estatuto do partido ao qual estejam filiados, e que podem ser facilmente encontrados e acessados por qualquer cidadão via plataforma *on-line* de domínio dos próprios partidos ou através do compêndio “Partidos Políticos Brasileiros – Programas e diretrizes doutrinárias” publicado pelo Senado Federal no

ano de 2014, que por sua vez reuniu as doutrinas e programas dos 32 partidos políticos brasileiros legalmente habilitados para as eleições de 2014.

Contudo, embora a ideologia se apresente como um conjunto coerente de ideias induzidas de um processo histórico concreto, iluminado pela doutrina que se manifesta na prática na execução dos programas e se proponha que os partidos devam ter um programa, uma base ideológica mínima que lhe confira uma identidade social e, por sua vez uma ação personificada, parte dos pesquisadores tecem críticas ao sistema pluripartidarista brasileiro, alegando que muitos partidos são formados com o intento de obter-se apenas vantagens financeiras e benefícios pessoais sendo, portanto, vazios de ideologia.

Este contraponto é saudável e somente fomenta e estimula o debate e as pesquisas na produção de conhecimento em torno da atuação do Estado por meio das ações governamentais, promovido pelos representantes eleitos via sufrágio universal pelos diferentes partidos políticos, reforçando ainda mais a importância deste estudo.

Como o sistema político brasileiro é fragmentado, segundo Krause (2017), haja vista ser pluralista e assim permitir a existência e atuação de vários partidos políticos, o presente estudo foi conduzido de modo a focar e analisar o comportamento dos partidos de acordo com o seu posicionamento no espectro ideológico, o qual pode vir a ser de esquerda, centro ou direita.

Na literatura, esquerda e direita são termos antitéticos que habitualmente são empregados para contrastar as diferenças ideológicas existentes no campo do pensamento e das ações políticas.

“Esquerda” e “direita” indicam programas contrapostos com relação a diversos problemas cuja solução pertence habitualmente à ação política, contrastes não só de ideias, mas também de interesses e de valorações a respeito da direção a ser seguida pela sociedade (BOBBIO, 1995, p.33).

A origem dessa terminologia remete ao período da Revolução Francesa no século XVIII e servia para designar como os membros com assento na Assembleia Nacional, na Assembleia Legislativa e na Convenção Nacional na França, agiam em relação às suas preferências políticas. Se a atuação política ocorresse no sentido de manter determinada situação histórica, estar-se-ia diante de uma ideologia conservadora. Caso a atuação política viesse a atuar em prol da modificação das estruturas e os rumos da sociedade, estar-se-ia diante da presença de ideologias renovadoras ou revolucionárias, a depender da intensidade e profundidade das transformações a qual se desejasse imprimir.

Como na primeira Assembleia Nacional Constituinte francesa (1791) os deputados defensores da permanência do “*status quo*” ocupavam a ala da direita, e os representantes populares que lutavam por transformações profundas nas estruturas vigentes ocupavam a ala esquerda da mesa em forma de U do parlamento francês, passou-se daí em diante a fazer a associação entre direita e conservadores, às vezes chamados também de reacionários, e entre esquerda e renovadores ou revolucionários (BRUM, 1988, p.21).

Neste contexto Histórico, Bobbio (1995, p.33) se posiciona afirmando que “[...] as ideologias não deixaram de existir e estão, ao contrário, mais vivas do que nunca”, dado que a defesa da igualdade social pela esquerda e a defesa da liberdade pela direita parece ter sobrevivido aos arranjos no cenário internacional durante o século XX. Segundo o autor, o principal elemento da diferença entre as terminologias reside no entendimento que cada um emprega sobre igualdade e desigualdade, sendo descrito assim em sua obra *Direita e Esquerda Razões e significados de uma distinção política* (1995): “[...] de um lado estão aqueles que consideram que os homens são mais iguais que desiguais, de outro os que consideram que são mais desiguais que iguais” (BOBBIO, 1995, p.105).

Para Bobbio (1995, p.122), o igualitarismo é uma característica distintiva dos governos de esquerda. O autor considera como sendo “[...] igualitários e coletivistas todos os partidos que nascem da matriz marxista.”

Com estas referências a situações históricas, pretendo simplesmente reafirmar minha tese de que o elemento que melhor caracteriza as doutrinas e os movimentos que se chamam de “esquerda”, e como tais têm sido reconhecidas, é o igualitarismo, desde que entendido, repito, não como a utopia de uma sociedade em que todos são iguais em tudo, mas como tendência, de um lado, a exaltar mais o que faz os homens iguais do que o que os faz desiguais, e de outro, em termos práticos, a favorecer as políticas que objetivam tornar mais iguais os desiguais (BOBBIO, 1995, p.110).

Singer (2002), ampliando o processo reflexivo a respeito dos elementos que compõem a distinção entre direita e esquerda, entende que não é a questão da igualdade em si que divide os partidos e os membros de uma sociedade como sendo de esquerda ou direita, mas sim os meios para alcançá-las. Segundo o autor a direita tende a tonificar a autoridade do Estado de modo que a promoção da igualdade não enseje prejuízo à ordem; a esquerda, no entanto, possui a convicção de que o governo deve exercer um papel chave na promoção da igualdade e tende a questionar a autoridade do Estado quando as ações políticas por ele executadas resultam na repressão dos movimentos sociais e políticos igualitaristas.

Outro caminho que colabora para a compreensão dos conceitos *direita e esquerda* envolve a identificação da pauta dos atores de ambos os posicionamentos do espectro ideológico. Considerando que as pessoas se organizam por meio de diferentes movimentos

sociais, políticos com o propósito de exercer influência sobre as decisões do poder estatal dentro do que concebem como sendo um Estado ideal, os resultados por eles esperados podem ser definidos como sendo as pautas da esquerda e da direita.

Para fins de mensuração conceitual, Silva (2014) escreve como sendo exemplos de grupos sociais representantes da esquerda os movimentos feministas, operário, LGBT e negro. O autor pondera que cada um dos movimentos mencionados possui uma proposta significativamente diversa daquela dos demais, no entanto existe uma característica em comum que une a todos eles que é o empoderamento do grupo que os movimentos pretendem representar.

A essência dos movimentos sociais de esquerda é fazer com que algum grupo sub-representado nos círculos de poder da sociedade amplie neles a sua representação e, por demandar a existência de círculos de poder que possam ser alterados, os movimentos sociais só existem em sociedades que possuam Estado. O movimento social de direita pretende preservar ou mesmo reforçar a representação de algum grupo que já esteja devidamente representado dentro do círculo de poder das sociedades. Atualmente, movimentos nacionalistas, tradicionalistas, que invoquem o direito natural, de base religiosa ou que defendam a estratificação social, seja por nascimento ou por meritocracia, podem ser agrupados entre os movimentos sociais de direita, segundo nosso critério (SILVA, 2014, p. 155).

Neste contexto, todo e qualquer candidato a representante do povo junto as esferas do poder executivo ou legislativo possui algum vínculo, por menor que seja, a um determinado grupo social, seja de forma direta ou indireta, seja a grupos que buscam o empoderamento, seja a grupos já empoderados. A questão marginal é que o representante eleito não é capaz de exprimir a composição exata da população dos diferentes grupos sociais, e isso acaba por gerar as distorções, empoderando determinados grupos da população e tornando vulneráveis os demais.

Assim, a complexidade das relações sociais e econômicas surgidas no decorrer do século XX fez emergir, em meio aos conservadores e os revolucionários, siglas partidárias que não estavam alinhados nem à *direita*, nem à *esquerda*. Por esta razão surgiu uma terceira classificação denominada de *centro*. Este posicionamento no espectro ideológico passou a abrigar os partidos políticos cuja atuação é caracterizada pelo equilíbrio entre as características dos posicionamentos ideológicos da *esquerda* e da *direita*.

Os partidos de centro são visualizados como grupos de interesse que não estão alinhados nem a defesa do capitalismo, nem a defesa do socialismo. Por esta razão no caso dos sistemas que aceitam coalizões entre partidos de matriz ideológica diferente, o centro é aquele que oscila entre os dois polos, e tanto pode assumir

posições próximas à esquerda quanto à direita, dependendo da matéria e das questões em disputa (SOUZA; CAVALCANTE 2012, p.6).

Bobbio (1995, p.35) afirma que “[...] entre a direita inicial e a esquerda final, se colocam posições intermediárias que ocupam o espaço central entre os dois extremos, normalmente designado, e bastante conhecido, com o nome de centro”. Esta posição dentro do espectro ideológico incorpora certo grau de preocupação com a igualdade, que é característico da esquerda, a exemplo das políticas públicas de distribuição de renda, a importância destinada à educação, ao passo que, ao mesmo tempo, procura preservar um elemento que é mais visível no posicionamento da direita, que é assegurar as condições de liberdade econômica.

Dentro do conceito da existência dos posicionamentos de esquerda e direita, e do centro como posição intermediária no espectro ideológico, existem ainda outros dois posicionamentos intermediários no espectro ideológico, sendo centro-esquerda e centro-direita. Estes dois posicionamentos, como os próprios nomes já sugerem, são posicionamentos que se encontram, no primeiro caso, entre o centro e a esquerda e, no segundo caso, entre o centro e a direita.

Para Bobbio (1995), a distinção entre os posicionamentos de esquerda e direita, bem como dos posicionamentos intermediários, ocorre por meio da apreciação da ideia de igualdade e liberdade. Segundo o autor, a igualdade serve como critério para distinguir a esquerda da direita, ao passo que para distinguir uma ala moderada de uma extremista, tanto da esquerda quanto da direita, basta analisar a postura de ambos os posicionamentos do espectro ideológico com relação à liberdade.

- a) na extrema esquerda estão os movimentos simultaneamente igualitários e autoritários (...);
- b) no centro-esquerda, doutrinas e movimentos simultaneamente igualitários e libertários (...) nela compreendendo todos os partidos social-democratas;
- c) no centro-direita, doutrinas e movimentos simultaneamente libertários e inigualitários, entre os quais inserem os partidos conservadores;
- d) na extrema-direita, doutrinas e movimentos antiliberais e anti igualitários (...) como o fascismo e o nazismo (BOBBIO, 1995, p.119).

Desta forma, enquanto os representantes do posicionamento situados à esquerda do espectro ideológico defendem a elaboração e promoção de políticas públicas relacionadas aos programas sociais, como políticas distributivas, tributação progressiva e medidas compensatórias, o posicionamento situado à direita do espectro ideológico se identifica mais com as forças de mercado, como a defesa de se ter um Estado mínimo, a privatização de

empresas estatais e a desregulamentação do mercado de trabalho. Já os representantes do posicionamento de centro do espectro ideológico procuram ficar na posição intermediária desses dois extremos, concordando em partes com aspectos de uma tendência e de outra, o que corresponde a um posicionamento interposto a clássica dicotomia direita/esquerda (SOUZA; CAVALCANTE, 2012).

Tendo em vista que Bobbio (1995) afirma que as ideologias de esquerda e direita permanecem vivas em pleno Século XXI, e tendo em vista que já foi abordada a definição e caracterização dos posicionamentos de esquerda, centro e direita junto ao espectro ideológico, é importante explanar e situar para que ocorra o desenvolvimento e execução desse estudo, o posicionamento dos partidos políticos brasileiros.

Na literatura é possível encontrar vários estudos contemplando diversas alternativas metodológicas e técnicas de análise com objetivo de pontuar e indicar o espectro ideológico dos principais partidos brasileiros. Dentre os nomes mais respeitados e tidos como referência na contemporaneidade ao respectivo tema estão os de Tarouco e Madeira (2013). Para os autores a identificação do espectro ideológico dos partidos propicia a mensuração das preferências políticas, desde os gastos sociais até os resultados macroeconômicos dos governos.

A respeito do posicionamento ideológico dos partidos políticos brasileiros, Tarouco e Madeira (2010) manifestam que os posicionamentos referentes à tensão entre autoridade política e liberdades e direitos humanos são substanciais para a identificação ideológica dos partidos brasileiros na transição do regime militar. Para os autores, os partidos com passado de apoio à ditadura são classificados como de direita enquanto que os partidos herdeiros da oposição são classificados como de esquerda.

Além da herança do posicionamento dos partidos durante o regime militar, Tarouco e Madeira (2010) elencam outros elementos como sendo características pertencentes aos governos de direita no Brasil, sendo elas: menções positivas às forças armadas, ortodoxia econômica, livre iniciativa, incentivos, limitação do Welfare State⁷ e referências positivas à classe média e grupos profissionais. Já as categorias indicativas de um governo de esquerda no Brasil abrangem, segundo os autores, as questões de regulação do mercado, planejamento econômico, análise marxista, expansão do Welfare State e referências favoráveis à classe trabalhadora.

⁷ Estado do Bem Estar Social. Os termos são empregados para designar o Estado assistencial que garante padrões mínimos de educação, saúde, habitação, renda e seguridade social a todos os cidadãos.

Contudo, pelo fato de não existir uma unicidade por parte dos autores sobre a classificação dos partidos brasileiros em torno dos posicionamentos de centro-esquerda e centro-direita mencionadas por Bobbio (1995), iremos nos restringir nesse estudo a analisar e considerar apenas os posicionamentos de esquerda, centro e direita, uma vez que as mesmas têm sido bastante empregadas em estudos recentes para classificar os partidos sem que haja maiores divergências.

Segundo Tarouco e Madeira (2013) a classificação dos posicionamentos de esquerda, centro e direita tem sido auferida por diferentes autores e analistas políticos sem haver grandes controvérsias. Ao contrário, de quando a classificação contempla o posicionamento de centro-esquerda e centro-direita. Desta forma, pelo fato da classificação dos partidos políticos em esquerda, centro e direita se apresentar mais consolidada, optamos por utilizar para o presente estudo, a classificação mais recente que encontramos na literatura e que, por sua vez, contempla o posicionamento de um maior número de partidos políticos.

A classificação utilizada pertence a Krause (2017), renomada pesquisadora em Ciência Política da UFRGS, que conta com várias publicações, sendo autora da obra *Coligações e disputas eleitorais na nova república*, obra esta que aborda e apresenta a classificação dos partidos políticos brasileiros no espectro ideológico e que será utilizado nesse estudo.

O Quadro 2 apresenta o posicionamento de 29 partidos políticos no espectro ideológico.

Quadro 2 – Posicionamento dos partidos políticos brasileiro.

SIGLA DO PARTIDO	NOME DO PARTIDO	CLASSIFICAÇÃO
PT	Partido dos Trabalhadores	Esquerda
PSB	Partido Socialista Brasileiro	Esquerda
PDT	Partido Democrático Trabalhista	Esquerda
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira	Centro
PMDB	Partido do Movimento Democrático	Centro
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro	Direita
DEM	Democratas	Direita
PP	Partido Progressista	Direita
PCB	Partido Comunista Brasileiro	Esquerda
PCO	Partido da Causa Operária	Esquerda
PHS	Partido Humanista da Solidariedade	Esquerda
PMN	Partido da Mobilização Nacional	Esquerda
PTC	Partido Trabalhista Cristão	Direita
PRP	Partido Republicano Progressista	Direita

PRTB	Partido Renovador Trabalhista Brasileiro	Direita
PSDC	Partido Social Democrático Cristão	Direita
PSL	Partido Social Liberal	Direita
PSTU	Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado	Esquerda
PT do B	Partido Trabalhista do Brasil	Direita
PTN	Partido Trabalhista Nacional	Direita
PV	Partido Verde	Esquerda
PCdoB	Partido Comunista do Brasil	Esquerda
PPS	Partido Popular Socialista	Esquerda
PR	Partido da República	Direita
PRB	Partido Republicano Brasileiro	Direita
PSD	Partido Social Democrático	Direita
PPL	Partido Pátria Livre	Esquerda
PSOL	Partido Socialismo e Liberdade	Esquerda
PSC	Partido Social Cristão	Direita

Fonte: Krause (2017, p.393-394).

A classificação do posicionamento dos partidos brasileiros no espectro ideológico é de suma importância para a realização deste trabalho, pois permitirá separar a gestão governamental dos municípios a serem analisados de acordo com o posicionamento ideológico dos partidos.

Dos 29 partidos políticos classificados pela autora, três mudaram de nome. O Partido Trabalhista Nacional (PTN) mudou para Podemos (Pode), o Partido Trabalhista do Brasil (PTdoB) mudou para AVANTE e o Partido Social Democrata Cristão mudou o nome para Democracia Crista (DC).

Outros seis partidos políticos existentes, não constam na classificação da autora, sendo PATRI, PROS, SOLIDARIEDADE, NOVO, REDE e PMB. Contudo, a ausência de classificação ideológica desses partidos não afeta o desenvolvimento da corrente pesquisa, pois o presente estudo pautará pela análise das despesas públicas realizadas pelos governos que foram eleitos nas eleições municipais de 2012, e todos os partidos acima mencionados conforme pode ser visualizado no Quadro 1 foram homologados após este período. A exceção foi o PATRI que obteve seu registro definitivo no Tribunal Superior Eleitoral (TSE) no dia 19 de junho de 2012, contudo, não disputou a referida eleição.

Desta forma, do Quadro 2 depreende-se que dos 29 partidos contemplados pela autora em sua classificação, 14 partidos (PTB, DEM, PP, PTC, PRP, PRTB, PSDC, PSL, PTdoB, PTN, PR, PRB, PSD, PSC) pertencem ao espectro ideológico de direita, 2 partidos (PMDB, PSDB) pertencem ao espectro ideológico de centro e 13 partidos (PT, PSB, PDT, PCB, PCO,

PHS, PMN, PSTU, PV, PCdoB, PPS, PPL, PSOL) pertencem ao espectro ideológico de esquerda.

A partir da identificação do espectro ideológico de cada partido será possível promover um recorte na amplitude do estudo de modo a filtrar e agrupar, para fins de análise, apenas as gestões governamentais que possuíam coerência ideológica na composição da chapa de prefeito e vice-prefeito bem como na composição das eventuais coligações partidárias, descartando, portanto, da composição de análise desse estudo, as gestões governamentais tidas como incoerentes.

A contemplação desta preocupação no corrente estudo decorre da afirmação de Tolentino (2015, p.5), segundo o qual “As composições político-partidárias tornaram-se um mecanismo habitual na política brasileira e costumam gerar impactos nas políticas públicas” e da manifestação realizada por Krause (2017) que por sua vez diagnosticou uma crescente expansão de coligações com partidos de posicionamento ideológico antagônicos no sistema eleitoral brasileiro.

Como a legislação brasileira não dispõe de mecanismos que restrinjam a composição entre partidos de posicionamentos diferentes, muitas vezes até ambíguos para a disputa eleitoral, tal prática é relativamente comum no cenário eleitoral brasileiro, seja na esfera municipal, estadual ou federal. Com finalidades de obter-se sucesso eleitoral, tal configuração pode deturpar, se não pelo menos prejudicar análises de estudos que tenham o condão de realizar comparações de ações governamentais, dado o conflito programático de posicionamentos ideológicos de partidos antagônicos.

Por tal motivo manteremos o foco e a atenção na análise exclusiva das despesas públicas de gestões governamentais que mantiveram coerência ideológica na composição tanto da chapa encabeçada pelo prefeito como pelo vice-prefeito, quanto pelos eventuais partidos coligados que foram eleitos nas eleições municipais do ano de 2012, nos municípios do estado do RS.

Assim, buscaremos por meio deste trabalho analisar as despesas públicas realizadas pela gestão governamental dos partidos situados à esquerda, ao centro e a direita no espectro ideológico e que se tenha observado coerência ideológica em sua composição, de modo que ao final deste trabalho se possa ter elementos substanciais que permitam inferir quanto à existência ou não da influência da ideologia política na promoção e implementação das políticas públicas em nível municipal.

2.2 POLÍTICAS PÚBLICAS

O termo políticas públicas é empregado na literatura contendo uma vasta gama de definições conceituais. Segundo Souza (2006, p.24), “Não existe uma única, nem melhor, definição sobre o que seja política pública”. No entanto, a partir do referencial teórico podemos perceber que vários autores têm empregado e atribuído ao conceito de políticas públicas como sendo ações governamentais que tem o condão de prover soluções aos problemas sociais.

Segundo Chrispino (2016), a construção conceitual pode dar-se a partir do estudo e entendimento das partes que compõem a expressão: “política pública”.

Como *política*, vamos entender a arte de governar ou de decidir os conflitos que caracterizam os agrupamentos sociais.

Como *pública*, vamos entender aquilo que pertence a um povo, algo relativo às coletividades.

Logo, poderemos deduzir que política pública – em um metaconceito – *seria a ação intencional de governo que vise atender a necessidade da coletividade* (CHRISPINO, 2016, p.19).

Para o autor, políticas públicas constituem-se como sendo o conjunto de objetivos, decisões e ações prioritárias tomadas por um determinado governo, em um determinado momento histórico, para a resolução de um conjunto de problemas que afetam uma coletividade que, por sua vez, pode ser entendido, como sendo a sociedade.

Para Rua e Romanini (2013), a sociedade é composta por um conjunto de indivíduos providos de interesses e recursos de poder diferenciados, que interagem continuamente com o objetivo de satisfazer às suas necessidades e que, ao contrário da comunidade, o principal elemento que caracteriza a sociedade é a diferenciação social.

Isso significa que seus membros não apenas possuem atributos diferenciados (idade, sexo, religião, estado civil, escolaridade, renda, setor de atuação profissional, etc.), como também possuem ideias, valores, interesses e aspirações diferentes e desempenham papéis distintos no decorrer da sua existência. Isso faz com que a vida em sociedade seja complexa (RUA; ROMANINI, 2013, p.6).

Nessa perspectiva, as políticas públicas constituem a forma pela qual o governo desempenha suas ações. Para Rodrigues M. (2010), governo pode ser compreendido como sendo um agrupamento de cidadãos locados na cúpula do Estado, detendo poderes de decisão sobre as questões políticas e administrativas, ensejam por meio de um conjunto de ações, os rumos de uma sociedade.

Políticas públicas são ações de Governo, portanto, são revestidas da autoridade soberana do poder público. Dispõem sobre “o que fazer” (ações), “aonde chegar” (metas ou objetivos relacionados ao estado de coisas que se pretende alterar) e “como fazer” (estratégias de ação) (RODRIGUES, M. 2010, p. 53)

Bucci (2006), vindo ao encontro das definições de Rodrigues M. (2010), coloca que política pública é o programa de ação governamental capaz de promover a consolidação das ações sociais de cunho prestativo do Estado. Nas palavras do autor a política pública “visa à realização de objetivos definidos, expressando a seleção de prioridades, a reserva de meios necessários à sua consecução e o intervalo de tempo em que se espera o atingimento dos resultados” (BUCCI, 2006, p.39).

As políticas públicas, entendidas como sendo ações específicas do Estado, passam a ser objetos de constantes estudos nas suas mais variadas possibilidades por parte da comunidade acadêmica, e uma delas diz respeito à relação entre a ideologia política e ações concretas de governo.

Souza (2006) afirma que em regimes de democracia representativa a elaboração e o desenvolvimento das políticas públicas são de competência dos governos eleitos que procuram, no âmbito do seu mandato, materializar as propostas de campanha.

Pode-se, então, resumir política pública como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real (SOUZA, 2006, p.26).

Do agrupamento de cidadãos locados na cúpula do Estado, o representante eleito ao poder executivo, ao tomar posse, passa a ser a autoridade máxima legalmente constituída da divisão administrativa para a qual foi eleito. Na esfera municipal o prefeito vem a ser o principal ator, dado que repousa sobre sua autoridade definir a agenda governamental e a partir dela planejar a destinação e aplicação dos recursos públicos disponíveis em maior ou menor escala para as funções governamentais que, de acordo com o seu planejamento, trarão os maiores benefícios aos seus munícipes.

Para que a materialização de uma política pública ocorra é necessário que um determinado problema esteja inserido na agenda de um governo. Segundo Rua e Romanini

(2013) uma agenda governamental compreende inicialmente um conjunto de prioridades elencadas, às quais um governo deve destinar grande parte de sua atenção e energia.

A agenda – ou pauta governamental, agenda política, agenda de decisões ou agenda de políticas públicas nada mais é que uma lista de prioridades, inicialmente estabelecida pelos governos, às quais eles devem dedicar suas energias e atenções. (RUA;ROMANINI, 2013, p.61).

Segundo Bucci (2006), esta lista de prioridades na agenda governamental comumente sofre alteração à medida que diferentes leituras de sociedade e Estado são realizadas pelos representantes eleitos pertencentes aos diferentes espectros ideológicos, resultando na prática, a concretização de distintos projetos governamentais.

Para Rua e Romanini (2013, p.61), existem dois tipos de agenda pública, a “agenda da sociedade” e a “agenda governamental”. Segundo as autoras, o primeiro tipo, também conhecido como “agenda sistêmica”, comporta a lista de questões que preocupam de forma permanente diversos atores políticos e sociais como, por exemplo, questões sobre desigualdade social, violência e desenvolvimento econômico que afetam toda a sociedade, independentemente de partidos políticos e governos.

Por sua vez o tipo “agenda governamental” engloba demandas e problemas específicos que determinado governo escolheu para tratar, comumente expressos por meio dos planos de governo apresentados a sociedade quando da intenção de concorrer a determinado cargo governamental. Segundo Rua e Romanini (2013), a composição da agenda governamental, advém de um processo pouco sistemático, está relacionado às demandas, é um processo bastante concorrido do qual se extrai do aglomerado de temas que poderia vir a ocupar atenção do governo, aquelas demandas que serão verdadeiramente tratadas.

Para Kingdon (1984), um problema de política pública apenas passa a existir quando os formuladores de políticas públicas se convencem de que precisam realizar algo a respeito. No entanto para que isto venha a acontecer, é necessário que os formuladores de políticas públicas tomem ou tenham conhecimento dos problemas existentes para que assim possam atuar na elaboração de possíveis soluções ao problema, que é a política pública propriamente dita.

Reconhecida a existência de um problema por parte do governo, os atores governamentais e não governamentais tentarão influenciar os formuladores de políticas públicas na tentativa de se buscar o consenso por meio da utilização de diversos recursos, sobretudo por meio da barganha, da argumentação e da persuasão (SOUZA, 2006).

De acordo com Rua e Romanini (2013), os atores governamentais são pessoas imbuídas de posição institucional, compostos, como exemplo, pelo Presidente da República, Governadores de Estado, Parlamentares, diplomatas políticos, prefeitos, vereadores, altos burocratas e funcionários de carreira, membros do Judiciário, empresas públicas, organizações governamentais diversas. Já o segundo grupo de atores, denominado de atores não governamentais, compreende grupos de pressão como, por exemplo, instituições de pesquisas, acadêmicos, sindicatos, associações, organismos internacionais, empresas privadas, ONGS e movimentos sociais.

Para Kingdon (1984), os governos utilizam três mecanismos para selecionar o conjunto de problemas que passarão a compor sua agenda governamental, sendo eles: os indicadores, os eventos e o *feedback* das ações governamentais. Para o autor, os indicadores constituem-se como sendo um recurso bastante importante para demonstrar e expressar, de forma gráfica e quantitativa, aos gestores e responsáveis pela elaboração das políticas públicas a magnitude de um dado problema ou fenômeno que se deseja tratar, bem como suas possíveis tendências ou consequências, caso o governo opte ou não por tratá-las.

Os eventos são acontecimentos esporádicos, específicos, pouco previsíveis, não programáveis, quando ocorrem geralmente causam determinado tipo de impacto ou dano sobre uma região e/ou afetam um determinado grupo de pessoas, a exemplo das intempéries do clima. A depender das frequências, proporções e consequências de um evento, as autoridades governamentais avaliam a necessidade e possibilidade de desenvolver ou implementar mecanismos de prevenção e combate, ou programas de auxílio aos vitimados.

Por sua vez o *feedback* das ações governamentais envolve a manifestação da imprensa e dos movimentos sociais, o nível de satisfação ou insatisfação da sociedade, os níveis de confiança da população e outros aspectos de condão semelhante que podem exercer determinada pressão ou consequência caso o governo opte ou não por encampar e tratar uma determinada demanda.

Esses três elementos constituem, para Kingdon (1984), os principais fatores analisados pelas autoridades competentes no momento de decidir quais problemas serão incorporados na agenda do governo. Para o autor, a depender da interpretação realizada para cada um destes três elementos, é que poderá despertar ou não o interesse das autoridades em promover a inclusão e priorização de um problema junto à agenda governamental.

Contribuindo para o debate de como os governos definem sua agenda, Souza (2006) argumenta que existem três tipos de respostas a respeito de como os governos definem suas

agendas. O primeiro é focalizando os problemas, o segundo é focalizando a política (diferentes partidos/diferentes ideologias) e o terceiro é focalizando os participantes.

A primeira focaliza os problemas, isto é, problemas entram na agenda quando assumimos que devemos fazer algo sobre eles. O reconhecimento e a definição dos problemas afetam os resultados da agenda. A segunda resposta focaliza a política propriamente dita, ou seja, como se constrói a consciência coletiva sobre a necessidade de se enfrentar um dado problema. Essa construção se daria via processo eleitoral, via mudanças nos partidos que governam ou via mudanças nas ideologias (ou na forma de ver o mundo), aliados à força ou à fraqueza dos grupos de interesse. (...) A terceira resposta focaliza os participantes, que são classificados como visíveis, ou seja, políticos, mídia, partidos, grupos de pressão, etc. e invisíveis, tais como acadêmicos e burocracia. Segundo esta perspectiva, os participantes visíveis definem a agenda e os invisíveis, as alternativas (SOUZA, 2006, p.30).

Para a autora, o primeiro motivo para que um determinado problema ingresse na agenda governamental parte das autoridades constatar e reconhecer sua existência, bem como a necessidade de se realizar algo para tratá-lo. O segundo motivo reside na focalização da política em si. O governo, de acordo com um projeto de natureza político- ideológica, buscaria o convencimento e apoio coletivo para o tratamento de um determinado problema. O terceiro motivo está relacionado aos participantes. Segundo a autora, os atores visíveis e invisíveis podem interferir no processo de formação da agenda atuando como um incentivador ou como um ponto de veto à inserção de questões na agenda.

Em uma linha de argumentação semelhante ao raciocínio desenvolvido por Kingdon (1984) e por Souza (2006), Rua e Romanini (2013) convergem em grande parte com a exposição de ambos os autores, afirmando que a composição da agenda governamental pode variar de acordo com uma determinada ideologia ou de acordo com a união de um grupo de partidos em torno de um projeto político. “A composição da agenda governamental depende da ideologia e dos projetos políticos e partidários daquele governo, da mobilização social, das crises conjunturais e das oportunidades políticas” (RUA;ROMANINI, 2013, p.61).

Segundo as autoras a ação política organizada preconiza ação coletiva de grandes grupos ou ação coletiva de pequenos grupos providos de fortes recursos de poder. A situação de crise representa uma situação pontual, a exemplo de uma catástrofe ou de uma calamidade, de modo que o ônus ao governo em não tratar, não dar uma resposta ao problema político, supere o custo de lidar com ele. Já a situação de oportunidade diz respeito se o problema a ser tratado trará alguma vantagem ou represente alguma oportunidade de se obter dividendos políticos.

Para Christopoulos (2011), os partidos políticos, por meio dos representantes eleitos, quando da sua ascensão ao poder, constituiriam governos que de modo geral tenderiam a exercer grande influência sobre a elaboração e execução das políticas públicas, dado que esta vem a ser uma das atribuições do representante eleito ao posto do Poder Executivo. “O fenômeno da escolha do gasto em si é um fenômeno eminentemente político, no sentido de que há várias possibilidades e necessidades dos cidadãos a serem satisfeitas e o poder público deve escolher quais seriam as mais importantes” (CHRISTOPOULOS, 2011, p.29).

A Constituição Federal de 1988, ao prever vasto rol de direitos fundamentais, em sendo o Estado o responsável por promover as ações, exige da administração pública, em função da limitação dos recursos públicos, que se organize de modo a estabelecer prioridades na alocação e quantificação dos recursos financeiros entre as diferentes funções governamentais. Assim o representante eleito tem, obrigatoriamente, a tarefa com base nos recursos disponíveis e limitados e de acordo com o seu planejamento, de contemplar quais serão as pautas do seu plano de governo que serão prioritariamente executadas.

A Constituição estabelece como um de seus fins essenciais a garantia e a promoção dos direitos fundamentais; as políticas públicas constituem o meio pelo qual os fins constitucionais podem ser realizados de forma sistemática e abrangente; as políticas públicas envolvem gasto de dinheiro público; os recursos públicos são limitados e é preciso fazer escolhas; logo, em certa medida, a Constituição vincula as escolhas em matéria de políticas públicas e o gasto dos recursos públicos (BARCELLOS, 2007, p. 09).

Ao fazerem escolhas, os representantes eleitos estão optando entre as diversas demandas populares por aquelas que serão levadas até as instâncias políticas e devidamente tratadas ou para as quais será despendido maior ou menor grau de prioridade, e é neste contexto que Rodrigues (2010a, p. 24-25) salienta que “a diversidade ideológica, inerente às administrações públicas começa a refletir as formas de governo de cada partido político”.

Para o autor, as decisões a serem tomadas pelos administradores públicos ao longo do exercício de seu mandato tendem a convergir e estar em sintonia com a doutrina dos seus partidos políticos, de modo que o comportamento fiscal evidenciaria a natureza de suas decisões e a distinção entre os posicionamentos ideológicos.

Desta forma, as distintas compreensões realizadas pelos posicionamentos ideológicos sobre o foco e a forma de como o Estado deve procurar atuar para gerir e atender a complexidade das demandas da sociedade pode vir a ser explorado empiricamente por meio da análise das variações nas prioridades alocativas.

Rodrigues (2010a), afirma que a atuação governamental dos representantes eleitos deveria, desde que devidamente pautados por uma ideologia, acarretar na constatação de distintas prioridades governamentais, explicitando-se de forma mais visível por meio das diferenças *in loco* na apuração dos recursos financeiros aplicados junto às diferentes áreas de competência do governo.

Tolentino (2015), convergindo com Rodrigues (2010b), afirma que a condução dos governos obedece a um viés ideológico. O autor deixa explícito que, para ele, a formulação das políticas públicas obedece à base ideológica dos partidos políticos.

Os partidos políticos são atores sociais coletivos relevantes no processo de construção de uma política pública, já que possuem a capacidade de influenciar direta e indiretamente sua elaboração e execução. (...) Todavia os partidos são dotados de ideologias (ou pelo menos deveriam) e projetos societários diversos, desde partidos que defendem uma sociedade socialista, mais justa e igualitária, até mesmo aqueles que preveem uma redução dos gastos públicos do Estado na oferta de serviços básicos à população, numa clara defesa ao neoliberalismo. Esses partidos, uma vez no poder, conduzirão as políticas públicas a partir das suas bases ideológicas (TOLENTINO, 2015, p.4-5).

Segundo o autor, as políticas públicas flutuam de acordo com a importância que os diferentes governos atribuem a cada área governamental, de modo que pode ocorrer uma elevação ou supressão de investimentos a determinado setor variando de acordo com o posicionamento do espectro ideológico de cada governo. Para Tolentino (2015), os partidos políticos são organizações que exerceriam, por meio das doutrinas, influência sobre a decisão do gestor público na criação de programas e projetos de governo.

No tocante ao fato do Brasil contar, no ano de 2018, com trinta e cinco partidos políticos homologados, onde suas doutrinas impressas são distintas uma da outra e, em princípio, tendem a representar diferentes formas de interpretar e conduzir as políticas públicas, na prática elas acabam, em certa medida, por se aproximarem ou se distanciarem uma da outra. Por isso Bobbio (1995) afirma que além dos posicionamentos de esquerda, de centro e de direita, existem outros dois posicionamento intermediários, sendo o de centro-esquerda e de centro direita no espectro ideológico, pois apesar dos 35 partidos poderem pensar soluções diferentes para resolução de um mesmo problema, os partidos situados em um mesmo posicionamento do espectro ideológico tendem a convergir em suas prioridades.

Downs (1999), por sua vez, coloca que os partidos políticos agem promovendo ações governamentais voltados à maximização dos votos e a constante luta pela conquista e manutenção do poder. O autor afirma que as siglas partidárias não estão interessadas em

elaborar e promover políticas específicas, mas sim formulam políticas públicas para ganhar eleições.

Além disso, o debate acerca das políticas públicas também conta com premissas de outros campos teóricos, de forma especial do neo-institucionalismo, que por sua vez enfatiza a importância das instituições e suas regras para a decisão, formulação e implementação de políticas públicas.

Com um elevado número de demandas e com a existência de distintas visões no campo das ações políticas concernentes a pluralidade partidária e societária brasileira, a incumbência do sistema político reside em propiciar um ambiente institucional que favoreça e possibilite a administração e o tratamento dos conflitos existentes na sociedade.

De acordo com a teoria neo-institucionalista de escolha racional o comportamento político e as possibilidades de escolhas de formulação e implementação de políticas públicas são determinadas de forma decisiva pelas estruturas político-institucionais, inclusive a capacidade dos atores políticos de modificar essas estruturas de acordo com suas estratégias e interesses.

A corrente neoinstitucionalista prega que o tipo de política pública escolhido pelo ator governamental acaba determinando os ganhos em relação à arena política e os demais atores da sociedade, bem como também acaba gerando, em contrapartida, nos mesmos moldes, os custos relativos à decisão tomada, o que faz com que o comportamento dos atores políticos se restrinja aos cálculos estratégicos decorrente de suas possibilidades de ações políticas, o que favorece a interferências na agenda política, modificação de hierarquização de problemas e alocação de recursos.

Assim, o que a teoria neo-institucionalista nos ilumina é no entendimento de que não são só os indivíduos ou grupos que têm força relevante influenciam as políticas públicas, mas também as regras formais e informais que regem as instituições. A contribuição do neo-institucionalismo é importante porque a luta pelo poder e por recursos entre grupos sociais é o cerne da formulação de políticas públicas. Essa luta é mediada por instituições políticas e econômicas que levam as políticas públicas para certa direção e privilegiam alguns grupos em detrimento de outros (SOUZA, 2006, p.39).

Como a escolha e implementação de uma política pública é constituída como a luta entre grupos que visam influenciar a política pública e envolve um conjunto articulado de ações e negociações com vistas a buscar o consenso mínimo entre atores com interesses distintos e até contraditórios a respeito de um determinado problema, a fim de administrar ou até mesmo evitar um determinado conflito (TEIXEIRA, 2002), e como as instituições são os

ambientes no qual os agentes se reúnem para confrontar seus posicionamentos acerca de uma determinada demanda a fim de apoiá-la, modificá-la ou extingui-la, a teoria neo-institucional se mostra relevante para a investigação das causas que levam a distribuição de recursos orçamentários, bem como sua manutenção ou alteração

Assim, como as escolhas realizadas pelos governantes, a respeito de qualquer pauta conflituosa dentro de uma sociedade, impactam de forma a atingir os membros que compõem a sociedade como um todo ou, de forma mais direta, os grupos de atores interessados e envolvidos na resolução de determinado conflito, as tipologias de políticas públicas surgem e são empregadas para classificar as instituições, os atores e os estilos dentro de um processo de políticas públicas.

Da ação governamental a ser desencadeada com o propósito de solucionar determinados conflitos sociais, nascem quatro tipos de políticas públicas. Segundo Frey (2000) as políticas públicas podem manifestar-se no formato de *política distributiva*, no formato de *política redistributiva*, no formato de *política regulatória* e no formato de *política constitucional*.

As políticas distributivas, em sua grande maioria, buscam privilegiar não a sociedade como um todo, mas uma parcela da população ou região. As decisões tomadas pelos governos acabam por alocar bens ou serviços a uma determinada fração da sociedade, mediante o uso de recursos financeiros provindos da coletividade. Políticas distributivas são caracterizadas por um baixo grau de conflito dos processos políticos, visto que políticas de caráter distributivo só parecem distribuir vantagens e não acarretam custos pelo menos diretamente percebíveis para outros grupos (FREY, 2000, p.23).

Segundo o autor, este tipo de política pública consegue beneficiar um grande número de destinatários, contudo em escala ainda relativamente pequena quando comparada ao todo. No Brasil um exemplo de política distributiva é o “Bolsa Família”. Oriundo da esfera Federal, a Bolsa Família é um programa de transferência direta de renda voltada às famílias que se encontram em situação de pobreza e extrema pobreza de todo o país para que consigam superar a situação de vulnerabilidade e pobreza.

Muito diferente é a *política redistributiva*, que suscita reações muito conflituosas entre os atores envolvidos. Neste tipo de política fica bastante claro quem ganha e quem perde. As condições para que um dos lados consiga obter o benefício implicam, necessariamente, que a outra parte envolvida perca.

Trata-se de um mecanismo essencial para realizar a redistribuição de renda. Este tipo de política geralmente contempla políticas universais, logo atingindo um maior número de

peessoas, impondo perdas concretas no curto prazo e ganhos incertos no futuro. Por isso segundo Frey (2000, p.224) afirma que as políticas redistributivas “costumam ser polarizadas e repletas de conflitos”, pois envolvem o deslocamento de recursos e direitos entre diferentes grupos da sociedade.

Este processo de disputa também é conhecido e chamado como sendo jogo de soma-zero, pois para que ocorra a alocação de determinado bem ou serviço a determinado segmento social, deverá ser extraído recursos de outros grupos específicos. Exemplos para ilustrar a política redistributiva podem ser dados a partir da reforma agrária, bem como do sistema tributário e do sistema previdenciário.

Ao invés de fornecer bens ou serviços, as *políticas regulatórias*, como o próprio nome diz, vinculam-se ao processo de estabelecimento de regulações, exigindo de atores públicos quanto privados certos padrões, seja de comportamento, de serviço ou produto. São ações de governo que visam disciplinar a sociedade, a partir de direitos e deveres surgidos por meio de legislação.

Esta política, via de regra, concerne na fixação de regras a despeito do uso, ocupação e exploração de determinado espaço físico, produção e fornecimento de bens e serviços. Para Frey (2000, p.224) as “políticas regulatórias trabalham com ordens e proibições, decretos e portarias. Os efeitos referentes aos custos e benefícios não são determináveis de antemão; dependem da configuração concreta das políticas.”

Desta forma, os custos e os benefícios dentro de uma política regulatória podem vir a ser divididos em proporções iguais ou equilibradas entre os grupos e os setores da sociedade envolvidos, seus efeitos abrangem tanto o setor público quanto aos interesses particulares e, portanto, restritos.

Frey (2000) também coloca que as políticas regulatórias, por caracterizarem-se pela imposição de limites aos interesses dos atores, podem ocasionar processos de conflitos, de consenso e de coalizão que pode se modificar a partir da configuração específica das políticas. Um exemplo que pode ilustrar a política regulatória é o Código Ambiental.

Por último, a natureza das *políticas constitucionais*, por sua vez, diz respeito à própria esfera da política e às suas instituições, e objetiva estabelecer um conjunto de normas e procedimentos. Segundo Frey (2000, p.224) as políticas constitucionais “determinam as regras do jogo e com isso a estrutura dos processos e conflitos políticos, isto é, as condições gerais sob as quais vêm sendo negociadas as políticas distributivas, redistributivas e regulatórias”.

Como as políticas públicas são ações governamentais promovidas pelos representantes eleitos, suas atitudes ou sua omissão geram impactos para a sociedade e para si, podendo muito bem diferir os efeitos de um governo para outro. De acordo com Frey (2000, p.219) “As disputas políticas e as relações das forças de poder sempre deixarão suas marcas nos programas e projetos desenvolvidos e implementados”. Assim as tipologias possuem o condão de servir de modelo para a busca da compreensão das dimensões de análise das políticas públicas.

Para Arvate, Filho e Lucinda (2006, p.7) “Dentre os itens orçamentários tradicionalmente priorizados pelos partidos de esquerda encontram-se aqueles mais claramente vinculados às atividades redistributivas do Estado, ou seja, os gastos sociais.”

Desta forma, uma vez no governo, partidos políticos que integram o posicionamento de esquerda tendem a se comportar de forma similar, portanto promovendo ações governamentais cujo aporte financeiro privilegie a destinação de maior percentual que os demais posicionamentos ideológicos para as funções sociais, como saúde, educação, habitação, saneamento e assistência social.

Na mesma linha de argumentação, Tarouco e Madeira (2013) afirmam que a realização de gastos sociais, além de interferir nos resultados macroecômicos, é uma agenda de políticas atribuída a governos de esquerda, enquanto a agenda de políticas de ajuste fiscal faz parte da preferência dos governos de centro e de direita.

O pressuposto dessa literatura é que tais preferências decorrem dos vínculos dos partidos com classes sociais: partidos de esquerda representam classes trabalhadoras e partidos de direita são identificados com proprietários e grupos sociais privilegiados (TAROUCO; MADEIRA, 2013, p.150).

Como pode ser visto a partir dos fatores elencados por Kingdon (1984), Souza (2006), Rua e Romanini (2013) a composição de uma agenda governamental pode envolver a soma ou pelo menos a mesclagem de distintos elementos. Entre os fatores mencionados consta a presença da ideologia política como sendo componente de formação da agenda governamental, e que de forma implícita é reconhecido por Frey (2000) ao mencionar que os partidos deixam suas marcas nos programas e projetos desenvolvidos e implementados e, de forma categórica por Tarouco e Madeira (2013), o que também vem a enaltecer a realização deste estudo e corroborar com a hipótese de que os diferentes posicionamentos no espectro ideológicos reportam na condução de um governo prioridades orçamentárias distintas, mas simétricas a sua doutrina.

Espera-se, no capítulo destinado a análise dos dados, que considerando a margem de autonomia que os gestores municipais possuem, caso exista alguma coerência programática, seja observada por parte das gestões governamentais que compõem o posicionamento de esquerda, uma priorização pelas políticas redistributivas e regulatórias, ao passo que na análise das despesas realizadas pelos governos do posicionamento de direita seja observada uma preferência pelas políticas constitucionais.

Assim, a partir do quadro contemporâneo de uma democracia altamente competitiva, em que os partidos políticos disputam votos com outras legendas, na tentativa de compor governo e assim formular e implementar as políticas, tendo de forma paralela a ceticidade por parte de críticos do discurso do senso comum que acreditam que os partidos são “mais do mesmo” é que procuraremos neste trabalho analisar, por meio da mensuração das preferências alocativas, se a atuação de governos de diferentes posicionamentos ideológicos de municípios do estado do RS foram influenciadas pela ideologia política de seus partidos.

2.2.1 Federalismo e suas implicações na implementação das políticas públicas locais

Desde a Constituição de 1988 os prefeitos são responsáveis pela implementação de importantes políticas públicas, como as de saúde e educação. No entanto, para efetuar qualquer análise com intuito de compreender as ações governamentais de governos locais de diferentes perfis ideológicos, sobretudo no tocante aos aspectos relacionados às despesas públicas, é necessário proceder com o debate sobre o Federalismo.

O Federalismo é uma denominação atribuída às relações que ocorrem entre as diferentes unidades subnacionais que compõe a federação, bem como com o próprio Governo Federal. Para Almeida (1995, p.89) Federalismo é “um sistema baseado na distribuição territorial, de poder e autoridade entre instâncias de governo, de tal forma que os governos nacionais e subnacionais são independentes em sua esfera de ação”. Colaborando para a definição, Afonso (1995, p.57) afirma que o federalismo envolve a articulação de partes em “uma forma de organização territorial do poder, de articulação do poder central com os poderes regional e local” e constitui-se em “um conjunto de complexas alianças que buscam a compatibilização de valores e interesses entre atores políticos”.

Tal definição ressalta a possibilidade de exteriorização das vontades dos poderes regional e local diante do poder central. Segundo Rocha (2013, p.31) “Nesse aspecto, o federalismo se relaciona positivamente com uma ideia específica de democracia, pois visa

assegurar a expressão e a autonomia de vontades e interesses não do povo genericamente, mas de grupos parciais”.

No caso brasileiro o federalismo pode ser caracterizado e retratado como sendo um sistema político em que Municípios, Estados e Distrito Federal onde atuam de forma autônoma (políticos e administrativos) um do outro, possuindo governo e constituição própria, do qual, a partir da junção territorial destes, forma-se um todo que vem a validar um governo central e federal, que por sua vez governa sobre todas as unidades subnacionais, sendo ele, portanto, desta forma, considerado soberano, e chamado de União.

A ordem político-democrática brasileira foi estabelecida baseando-se na ideia da descentralização do poder no tocante à sua dimensão e divisão territorial. O processo de democratização envolveu a busca de afirmação de poderes regionais, representadas pela busca e afirmação do poder do estado e dos municípios diante de um poder que historicamente se impôs como um espaço privilegiado de tomada de decisões.

Assim, Demarco (2015) afirma que a descentralização foi tema central da agenda de democratização brasileira na década de 1980, sendo esta uma reação à aglutinação das decisões de ordem política, administrativa e financeira que foram fortemente centralizadas durante as décadas dos regimes autoritários.

No Brasil, o termo descentralização costuma descrever: a) transferência de capacidades fiscais e de decisão sobre políticas para autoridades subnacionais; b) transferência para outras esferas de governo de responsabilidades pela implementação e gestão de políticas e programas definidos no nível federal; e c) deslocamento de atribuições do governo nacional para os setores privado e não governamental (DEMARCO, 2015, p.28-29).

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988 o Brasil optou pela descentralização política e econômica das instituições via divisão territorial de governo. Segundo Rocha (2013), o processo de democratização do Estado Brasileiro recebeu por herança do regime anterior uma distribuição de poder relativamente assentada, porém, constringidos em sua autonomia.

O regime autoritário mantém, ao longo de sua vigência, uma estruturação federal formal, mesmo que na prática funcione como um sistema unitário. Isso significa que, quando se inicia o processo de democratização, os estados e os municípios brasileiros estão constituídos formalmente, com elites políticas formadas e atuantes, apesar de constringidos em sua autonomia. [...] Como resultado instaura-se um federalismo de fato, com a característica de ser tripartido, pois composto pela União, por 26 estados e o Distrito Federal como ente intermediário, e por 5.564 municípios (IBGE, 2008) (ROCHA, 2013, p. 31).

Com o processo da democratização política e o rearranjo da distribuição do poder no espaço territorial houve a descentralização do poder de decisão da gestão de políticas públicas, bem como dos recursos financeiros para os governos intermediários e locais, permitindo que o Estado, ao ficar mais próximo de seus cidadãos, adequasse as políticas públicas às peculiaridades regionais.

A descentralização do poder permitiu adequar as políticas públicas às especificidades regionais e locais, o qual foi de grande relevância para um país de dimensões continentais como o Brasil, que possui a 5ª maior extensão territorial do mundo com 8.515.759,090 km² (IBGE, 2017) e que apresenta uma grande diversidade econômica, social e cultural.

Com o processo de descentralização vinculado à autonomia, cada uma das esferas (União, estados, distrito federal e municípios) elabora e aprova orçamentos próprios, indicando assim a existência da descentralização fiscal. Aos entes federados também cabe, em obedecendo aos limites previstos na Constituição Federal de 1988, autonomia para legislar, arrecadar tributos, bem como para gerir os recursos financeiros para desenvolver e implementar políticas públicas voltadas ao atendimento das necessidades locais.

Em um Estado federado as competências sobre a oferta de bens e serviços públicos são compartilhadas pelas diferentes esferas de governo. No Brasil, o pacto federativo é responsável por designar por meio dos dispositivos constitucionais, entre outros temas, as competências tributárias dos entes da Federação, os mecanismos de partilha da receita dos tributos arrecadados entre os entes da Federação e por atribuir a cada uma das três esferas (União, estados e municípios) um conjunto de competências no fornecimento de bens e serviços públicos à população.

A distribuição do conjunto de competências entre os níveis da administração pública tem impacto orçamentário, à medida que relaciona as políticas públicas conduzidas pelos governos à destinação dos recursos orçamentários, segundo as classificações quanto às finalidades das despesas que devem ser observadas de acordo com a Lei Nº 4.320, de 17 de Março de 1964, que Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

No tocante aos municípios, menor entidade subnacional da federação, o prefeito - gestor público municipal, se tornou no principal ator no gerenciamento e provimento dos serviços públicos, bem como na elaboração e implementação de políticas públicas nas cidades, dado sua proximidade com a problemática dos seus habitantes.

Neste sentido, coube aos municípios especificamente à responsabilidade sobre os assuntos locais. Sua autonomia decorre da competência concedida à municipalidade com vista a legislar por meio da Lei Orgânica. Ademais, segundo o art. 30 da Constituição Federal de 1988, é competência exclusiva dos Municípios:

- I - legislar sobre assuntos de interesse local;
- II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;
- III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;
- IV - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;
- V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;
- VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental; (Redação dada pela Emenda Constitucional Nº 53, de 2006);
- VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do estado, serviços de atendimento à saúde da população;
- VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;
- IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual (BRASIL, 1988).

Determinadas competências transcendem os limites da divisão territorial de um governo e são tão importantes que a Constituição determina que devam ser executadas por todas as esferas de governo. Estas tarefas são denominadas de *competências comuns* e constam expressas no artigo 23 da Constituição Federal.

As funções governamentais contempladas pelo respectivo artigo compreende ação concorrente dos entes públicos nas áreas da assistência social, cultura, ciência e educação, habitação, saúde, meio ambiente e saneamento. No total o art. 23 da CF/88 elenca doze incisos descrevendo as competências que devem ser compartilhadas entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios:

- I - zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público;
- II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;
- III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;
- IV - impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural;
- V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação;
- VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;
- VII - preservar as florestas, a fauna e a flora;
- VIII - fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar;

- IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;
- X - combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos;
- XI - registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios;
- XII - estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito. (BRASIL, 1988).

No entanto, alguns autores como Mello (1991) afirmam que a referida descentralização administrativa e financeira apresenta certo grau de incoerência, dado que a descentralização de competências na prestação de serviços e fornecimento de bens públicos atribuídos e realizados pelos municípios foi proporcionalmente maior que a descentralização dos recursos financeiros necessários para execução dessas novas atribuições e responsabilidades.

Segundo os autores, a descentralização financeira ocorreu por meio de repasses de recursos e não por via de competências tributárias. A consequência disto é que os municípios, sobretudo os de pequeno porte que representam a grande maioria dos municípios brasileiros, têm nas transferências intergovernamentais sua principal fonte de financiamento das despesas públicas, ficando assim dependentes dos recursos financeiros da União e do Estado, pois sua capacidade de gerar receitas próprias é bem limitada.

[...] aquela ideia da capacidade do município de promover desenvolvimento por estar mais próximo do povo fica comprometida, pois a baixa capacidade financeira dificulta as iniciativas dos municípios em prol do seu desenvolvimento sócio-econômico (BRAGA; CRUZ; SANTANA, 2009, p.2).

Segundo Rodrigues (2010 b, p.296) “somente 15% dos recursos disponíveis nos municípios são advindos da arrecadação dos próprios municípios. Os 85% restantes são contribuições repassadas pelos estados e pela União.” Desta forma a maioria dos recursos que chegam do estado e da União contam com destino certo, restando pouco a ser aplicado livremente.

Segundo Braga, Cruz e Santana (2009) as transferências de origem estadual estão vinculadas à movimentação econômica dos municípios, sendo a cota-parte do ICMS a principal transferência de origem estadual recebido pelo município.

No estado do Rio Grande do Sul, 25% do que o Estado arrecada com ICMS retorna na forma de cota-parte a cada um dos 497 municípios. Esta é calculado, pelo *Índice de Participação dos Municípios* pela Secretaria da Fazenda, o qual utiliza uma série de critérios

estabelecidos em lei para realizar o cálculo de qual é o montante que cada município terá direito a receber em termos de repasses de ICMS ao longo do próximo ano.

De acordo com o Governo do Estado do Rio Grande do Sul (2018), o cálculo de repasse a qual os municípios tem direito abrange as seguintes variáveis e pesos correspondentes: Valor Adicionado Fiscal⁸ (VAF), que responde por 75% da composição do índice; população (7%); área (7%); número de propriedades rurais (5%); produtividade primária (3,5%); inverso do valor adicionado per capita (2%); e, pontuação no Programa de Integração Tributária, PIT, (0,5%).

Já as transferências de origem federal denominada de Fundo de Participação dos Municípios (FPM) é dentre todas as fontes arrecadatórias, a principal fonte de arrecadação dos municípios. É uma transferência constitucional (art. 159), que advém de 24,5% das receitas federais arrecadadas pela União relativas ao Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e ao Imposto de Renda (IR) e repassadas aos Municípios.

Os critérios utilizados pelo Tribunal de Contas da União – TCU para calcular os percentuais individuais de participação de todos os Municípios leva em consideração as informações prestadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE até o dia 31 de outubro de cada ano sobre a população de cada Município e a renda per capita de cada Estado. Os percentuais individuais são publicados pelo TCU em Decisão Normativa no Diário Oficial da União até o último dia útil de cada exercício (CTN, art. 92).

Para fins de cálculo do coeficiente, os municípios brasileiros são classificados em três categorias, sendo:

- “*Capitais*”. Contempla Brasília e as capitais estaduais, sendo a estes destinado para rateio 10% do montante total dos recursos do FPM .
- “*Reserva*”. São aqueles que não são capitais e possuem 142.633 habitantes ou mais (art. 3º, LC 91/1997), sendo destinado a estes, 3,6 % do total dos recursos do FPM para rateio.
- “*Interior*”. São aqueles municípios que não são classificados como *Capitais*, nem *Reserva*, sendo a estes destinados 86,4% do total dos recursos do FPM para rateio.

Os valores que cada município recebe, geralmente não são iguais, eles variam conforme o resultado do cálculo de coeficiente de cada categoria que leva em consideração como vimos o número de habitantes de cada Município, a renda per capita de cada Estado e o

⁸ O VAF é calculado pela diferença entre as saídas (vendas) e as entradas (compras) de mercadorias e serviços em todas as empresas localizadas no município.

montante de recursos destinados a cada uma das categorias de município. Conforme o art. 4º da Lei Complementar 62/1989, os valores financeiros relativos ao FPM devem ser depositados decendialmente aos Municípios, até os dias 10, 20 e 30 de cada mês, mediante crédito em conta aberta para essa finalidade no Banco do Brasil.

A partilha dos recursos federais entre os 5.570 municípios tem caráter redistributivo, uma vez que se transferem recursos das regiões mais ricas para as mais pobres e o compensatório, que consiste em devolver, aos governos locais, parte dos tributos que ali foram arrecadados. O FPM é um mecanismo que foi projetado para amenizar as desigualdades regionais, dado que busca, nos critérios de rateio, promover o equilíbrio sócio-econômico entre os municípios.

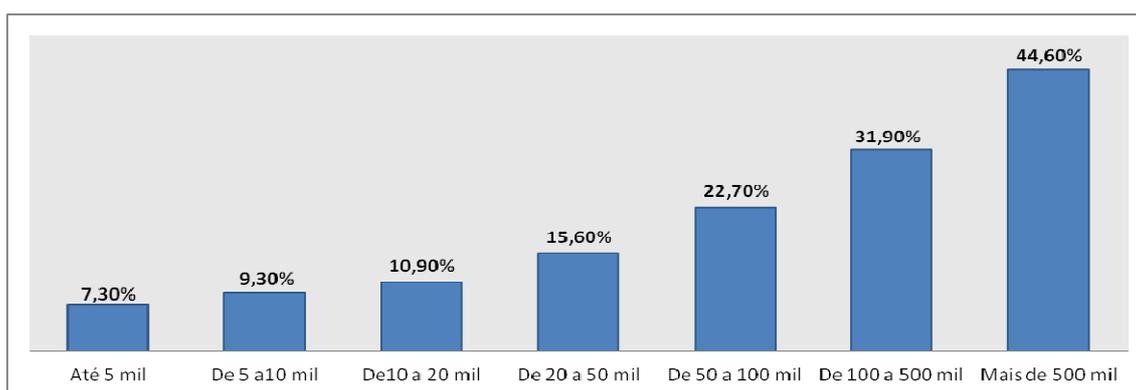
Neste sentido, o aspecto fiscal se apresenta como um importante componente na estrutura de organização de uma federação, haja vista que a metodologia empregada para realizar a distribuição dos recursos financeiros possibilita que, de forma paralela, se possa gerar um indicador da maior ou menor autonomia política de cada nível de governo.

Neste contexto, um estudo realizado sobre as despesas públicas em âmbito nacional, pela Federação das Indústrias do Rio de Janeiro – FIRJAN (2018), em decorrência do Projeto de Lei Complementar 137/2015 da Câmara de Deputados, que propõe a criação de novos municípios brasileiros, apontou que em 2016, 81,7% dos municípios brasileiros, ou seja, 3.714, não geraram nem 20% de suas receitas.

Para a Firjan (2018) existe um quadro de total desequilíbrio entre o volume de receitas e a geração de arrecadação própria para a grande maioria das prefeituras brasileiras.

De acordo com a Firjan (2018), o percentual de arrecadação própria dos municípios varia de acordo com o porte populacional dos municípios, sendo que de modo geral a dependência é maior quanto menor é o tamanho do município. O Gráfico 1 apresenta o percentual médio de arrecadação própria dos municípios de acordo com o porte populacional.

Gráfico 1 - Percentual médio de arrecadação própria de acordo com o porte populacional.



Fonte: Firjan (2018).

Conforme pode ser depreendido a partir da visualização do Gráfico 1, a dependência dos repasses intergovernamentais para o desenvolvimento e implementação das políticas públicas municipais tanto é maior quanto menor for o tamanho do município, assim como pode ser visto nos municípios de até 5 mil habitantes que conseguem atingir uma média de arrecadação própria de apenas 7,30% do orçamento.

Ao se aplicar a metodologia empregada pela Firjan (2018) para fazer o levantamento de quantos municípios conseguem gerar recursos suficientes para manter a *máquina pública*⁹, o qual dividiu o total de receita própria (*receitas correntes + outras receitas de capital – (receitas de valores mobiliários + receitas de transferências correntes)*) pelo custo da máquina pública (*despesas empenhadas nas funções administrativas¹⁰ e legislativas¹¹ no ano de 2016*) ao conjunto de municípios do estado do Rio Grande do Sul, temos que dos 497 municípios gaúchos, 56,7% deles, ou seja, 282 municípios não conseguiram manter-se no ano de 2016 com recursos próprios, necessitando, portanto, dos repasses intergovernamentais para custear a máquina pública, o que quer dizer que os respectivos municípios dependem das transferências do governo estadual e federal, inclusive para conseguir pagar o salário do prefeito e dos vereadores, juntamente com suas respectivas estruturas administrativas.

De acordo com a Firjan (2018) esse diagnóstico é reflexo da maior parte da arrecadação própria dos municípios estarem baseados na arrecadação de valores oriundos do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) e o Imposto Sobre Serviços (ISS), e como grande parte dos municípios da federação é de pequeno porte segundo IBGE (2015) e, em geral, possuem economia com uma capacidade menor de atrair negócios, a receita proveniente dos *tributos locais*¹² é reduzida quando comparada às localidades maiores, tornando-se mais dependentes de transferências intergovernamentais como a do Fundo de Participação dos Municípios (FPM).

A distribuição dos recursos financeiros por parte do governo federal exerce neste enredo uma grande relevância para as relações intergovernamentais, uma vez que os arranjos populacionais acabam por interferir nos termos quantitativos financeiros sobre o processo

⁹ A Firjan (2018) entende como sendo o núcleo da máquina pública os gastos realizados nas funções Administração e Legislativa.

¹⁰ Gastos com Planejamento e orçamento, administração geral, administração financeira, controle interno, normatização e fiscalização, tecnologia da informação, ordenamento territorial, formação de recursos humanos, administração de receitas, administração de concessões, comunicação social.

¹¹ Gastos com ação legislativa e controle externo.

¹² As competências para instituir e arrecadar tributos estão estabelecidos pela CF/1988 e Código Tributário Nacional (CTN).

arrecadatório de impostos de cada entidade subnacional, implicando em maior ou menor autonomia na viabilização do desenvolvimento das políticas públicas.

Pesquisa realizada pelo IBGE (2015) a respeito dos arranjos populacionais e concentração urbana no Brasil, mostrou que 294 municípios detinham 55,9% da população brasileira, ficando, portanto, os 44,1% da população restante dividida entre os 5.270 municípios remanescentes. Já o estudo da Firjan (2018) aponta que 70% dos municípios (3.810) têm população inferior a 20 mil habitantes, confirmando o que Braga, Cruz e Santana (2009) já haviam dito de que a grande maioria dos municípios do Brasil é de pequeno porte.

Como boa parte dos recursos oriundos dos repasses intergovernamentais está vinculado a programas, sobretudo os relacionados à educação e saúde, os recursos que chegam ao ente municipal só podem ser aplicados na função ou área previamente estabelecida pela legislação ou contrato de convênio (transferência voluntária), conferindo ao gestor público um poder limitado em sua decisão de alocação dos recursos públicos.

Atualmente a Constituição Brasileira exige que os municípios apliquem de forma vinculada 15% da sua receita corrente líquida anual em saúde e 25% da receita corrente líquida anual na manutenção e desenvolvimento da Educação. Somadas ambas as funções governamentais, o percentual mínimo consumido do orçamento chega a 40%, devendo o gestor público alocar os 60% restantes do orçamento entre as outras 26 possíveis funções governamentais, o que irá incorrer em funções que irão receber volumes financeiros maiores ou menores ou até mesmo não receber nenhuma dotação orçamentária, variando de acordo com as prioridades elencadas pelo gestor público municipal na ocasião da elaboração e aprovação do Plano Plurianual.

Aqui ainda vale realizar a menção de que o Art. 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece que as prefeituras não devem comprometer mais de 54% da receita corrente líquida com a folha de pagamento do funcionalismo do Executivo e de até 6% da receita corrente líquida para o pagamento da folha do funcionalismo do Poder Legislativo.

Como na prática, a folha de pagamento do funcionalismo público representa a maior parte do orçamento dos municípios, visto que o poder público pode comprometer até 60% do orçamento, sendo que muitos operam bem próximos dos limites prudenciais e outros já até tiveram a experiência de extrapolar o limite, sendo advertidos pelo Tribunal de Contas do Estado para que se tomem as medidas legais para a sua readequação. Isso demonstra e confere que o gestor público municipal detém um poder ainda mais limitado quanto a pouca margem para realizar investimentos.

Para Braga, Cruz e Santana (2009) “[...] a vinculação de recursos diminui a flexibilidade orçamentária do gestor público municipal, impossibilitando que este destine os recursos de acordo com as suas preferências alocativas” (BRAGA; CRUZ; SANTANA, 2009, p. 4).

Apesar dos gestores públicos municipais não poderem exercer maiores discricionariedades sobre o desenho dos programas federais, os governos municipais são fundamentais para o sucesso da universalização das políticas públicas propostas pelo governo central, dado que parte da operacionalização e implementação para a devida efetivação ocorrem em nível local.

Todavia, ao atentarmos para estas importantes colocações a respeito dos aspectos que regem a descentralização, o pacto federativo e o poder local, é pertinente e cumpre a nós, na condição de pesquisador, considerar, direcionar e focar para a análise das despesas públicas dos municípios que não dependem das transferências intergovernamentais para manter a administração pública funcionando, haja vista haver uma margem, mesmo que mínima, para que o gestor possa destinar os recursos de acordo com suas preferências alocativas.

Tal medida visa conduzir o presente estudo de forma coesa e coerente, garantindo assim a maximização da integridade da análise dos dados e inferências que venham a ser realizadas nos resultados, afastando desta forma eventuais interferências que pudessem prejudicar a conclusão final caso viessem a ser contemplados municípios considerados totalmente dependentes das transferências financeiras intergovernamentais para custeio da máquina pública.

A partir da exposição das questões relacionadas ao Federalismo e sua interferência na condução da administração pública dos entes federados, passamos a discorrer sobre *despesas públicas* como sendo a forma de prover as políticas e os serviços públicos necessários à promoção das garantias e direitos fundamentais constantes na Constituição Federal.

2.2.2 Despesas públicas

Todas as cidades brasileiras são administradas por gestores públicos. Prefeitos eleitos pelo voto universal para um período de gestão de quatro anos, denominado de mandato, podendo este vir a ser reeleito por mais um único período consecutivo. A cada eleição o mandatário local compõe uma equipe de governo, através da qual irá estabelecer seu plano de

governo, incluindo as ações práticas que serão desencadeadas no decorrer do mandato e, desta forma, fazer executar seu governo como estabelecer.

Independentemente do porte das cidades administradas, as atribuições do cargo de prefeito permanecem as mesmas. O prefeito, em sendo a autoridade máxima na estrutura administrativa do Poder Executivo Municipal tem, no exercício de sua função, a incumbência de zelar e cumprir com as atribuições expressas na Constituição Federal de 1988.

Klering et al. (2011), ao contemplarem as respectivas atribuições da CF/88, consideram que o papel central do poder executivo de um município pode ser compreendido como o de proporcionar, em consonância com os outros níveis de governo, maior qualidade de vida para os seus munícipes via atuação direta ou descentralizada da máquina pública através das ações governamentais. Do mesmo modo a Firjan (2018, p.4) afirma que “[...] o principal objetivo da existência dos municípios é oferecer mais bem-estar para a população.”

A qualidade de vida mencionada por Klering et al. (2011) e Firjan (2018) é definida como sendo a capacitação para viver uma vida com bem-estar, podendo a mesma ser estimulada e até mesmo ativada pelas estruturas da administração direta e descentralizada do poder público municipal, à medida que se proporciona condições materiais e sociais para que a população tenha acesso a determinados benefícios e/ou serviços públicos, tais como:

Renda (suficiente); educação (de qualidade); saúde (de qualidade); saneamento (em nível adequado); água (de qualidade); habitação (adequada); opções de cultura, esporte e lazer; opções de convivência; ambiente saudável (sem poluição); opções de transporte; segurança (garantia de); (KLERING, et al. 2011, p.37).

Para que os governantes possam promover ou implementar políticas públicas contemplando múltiplas áreas, tais como os citados por Klering et al. (2011), o Estado necessita de dotação orçamentária para tal, pois toda ação governamental, para ser materializada, implica necessariamente na realização de uma despesa pública, a não ser que a demanda fosse apenas no tocante a mobilização de recursos humanos já existente no quadro de servidores, o qual nesse caso, não implicaria em uma nova despesa, pois os gastos com o material humano já estaria inseridos na folha mensal e no cotidiano da gestão.

A despesa pública é definida pela Secretaria do Tesouro Nacional (2016, p. 69) como sendo “um conjunto de dispêndios realizados pelos entes públicos para o funcionamento e manutenção dos serviços públicos prestados à sociedade.”

Em um entendimento muito semelhante, Andrade (2002) conceitua as despesas públicas como sendo o conjunto de gastos realizados pela administração pública a fim de custear a prestação dos serviços públicos a serem fornecidos à sociedade.

Despesa Pública é todo pagamento efetuado a qualquer título pelos agentes pagadores para saldar gastos fixados na lei do orçamento ou em lei especial e destinados à execução dos serviços públicos, entre eles custeios e investimentos, além dos aumentos patrimoniais, pagamentos de dívidas, devolução de importâncias recebidas a título de caução, depósitos e consignações (ANDRADE, 2002, p. 75).

Na esfera da administração pública, o Chefe do Poder Executivo, que no caso específico deste trabalho a nível local refere-se ao prefeito, em sendo o responsável pela gestão das atividades a serem desenvolvidas com os recursos financeiros que o Município dispõe, deve pautar sua conduta sobre a égide dos princípios gerais de gestão pública constantes no caput do Art. 37 da Constituição Federal, sendo a legalidade, a impessoalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência, uma vez que ao longo do seu mandato terá de tomar diversas e importantes decisões que acabarão, de maneira direta ou indireta, por afetar e influenciar a vida das pessoas que residem nas respectivas limitações territoriais do município administrado.

Segundo a Confederação Nacional dos Municípios - CNM (2013) uma das decisões mais importantes tomadas pelo Chefe do Poder Executivo Municipal está justamente relacionada ao orçamento público, sobretudo no tocante à definição das funções governamentais que receberão os recursos financeiros provenientes da arrecadação dos impostos e das verbas oriundas dos repasses intergovernamentais. “Os atos mais importantes para o Executivo Municipal e os cidadãos são, sem dúvida nenhuma, os Planos e os Orçamentos” (CNM, 2013, p13).

O orçamento público é um instrumento que auxilia os gestores públicos no planejamento das ações, tendo em vista a previsão de receitas e a estimativa das despesas públicas em um dado ano civil, visa ainda estabelecer um programa de trabalho com metas e objetivos a serem alcançados, sempre atentando e zelando pela solvência financeira dos órgãos públicos.

Para Crepaldi (2013), o orçamento é um plano financeiro que um governo elabora para um período determinado de tempo, onde são previstas suas receitas e fixadas as correspondentes despesas.

O Orçamento Público é o instrumento por meio do qual o governo estima as receitas que irá arrecadar e fixa os gastos que espera realizar durante o ano. Trata-se de uma peça de planejamento, no qual as políticas públicas setoriais são analisadas, ordenadas segundo suas prioridades e selecionadas para integrar o plano de ação do governo, nos limites do montante de recursos passíveis de serem mobilizados para financiar tais gastos (CREPALDI, 2013, p.18).

Ocorre que se observa, na maior parte dos municípios brasileiros, sobretudo de forma mais acentuada nos municípios de menor porte e de economia menos variada, uma proliferação de demandas por parte da sociedade e, por outro lado uma escassez dos recursos públicos para atender todas essas demandas. Segundo Andrade (2002), as exigências da sociedade sobre os orçamentos locais e estaduais parecem ser ilimitadas, mas o desejo e a capacidade do povo de pagar por estas exigências são bem limitados.

Como os recursos financeiros são escassos e limitados, não sendo possível desta forma atender a todas as demandas sociais, incorre a necessidade de o poder público estabelecer algumas prioridades em detrimento de outras. Segundo Christopoulos (2011) esta decisão de em qual área alocar os recursos e quanto destinar é fundamentalmente uma decisão política tomada pelo administrador público.

O administrador público é eleito pela população para gerir o ente estatal. A escolha dos gastos que deve realizar é uma decisão política. Isto é, se há uma receita sempre finita, finitos serão sempre os gastos a ser realizados, e o administrador público, com base no orçamento, deve escolher as despesas que, de acordo com o seu planejamento, trarão as melhorias mais eficientes para a sua população (CHRISTOPOULOS, 2011, p.84).

Para auxiliar o Chefe do Poder Executivo dos três níveis de governo (municipal estadual, e federal) no planejamento e gerenciamento dos recursos financeiros, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu, por meio do artigo 165, três instrumentos de planejamento orçamentário, sendo: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

Com os instrumentos de planejamento orçamentário, o ciclo orçamentário do município inicia-se com a elaboração do projeto de lei do PPA que, segundo o Art. 35, § 2o, inc. I, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT, no qual é elaborado no primeiro ano do mandato do prefeito eleito e vigora por quatro anos, tendo sua vigência a partir do início do ano seguinte. Portanto, no segundo ano da gestão governamental, indo até o primeiro ano de mandato do sucessor eleito ao cargo do Poder Executivo Municipal, como forma de disponibilizar e promover a continuidade administrativa.

O Plano Plurianual (PPA) é um documento que define as despesas de custeio e capital de acordo com os programas e ações estabelecidos, bem como contempla estratégias, diretrizes e metas para um período de quatro anos. De acordo com o art. 165 da CF/88 o Plano Plurianual (PPA) é uma lei de iniciativa do Poder Executivo que visa estabelecer, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas a serem seguidas pelo Governo Federal, Estadual, Municipal e Distrito Federal ao longo do período de quatro anos.

Segundo a Confederação Nacional dos Municípios (2013) esse plano é de longo prazo e tem o condão de viabilizar a implementação e a gestão de políticas públicas, orientando para a definição das prioridades e assim fixando o montante financeiro que deverá ser alocado para as funções governamentais a fim de fazer executar as respectivas diretrizes, objetivos e metas constantes no plano.

É o instrumento gerencial de planejamento das ações governamentais de caráter estratégico e político, que deve evidenciar o programa de trabalho do governo manifesto nas políticas, nas diretrizes e nas ações para longo prazo e os respectivos objetivos a serem alcançados, quantificados fisicamente. Logo, cabe ao PPA definir o que realizar em seu período de vigência para que sejam alcançados os objetivos estratégicos estabelecidos pela administração, traduzindo-os em ações concretas (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS, 2013, p.15).

Desta forma, o Chefe do Poder Executivo, ao assumir um mandato governamental, recebe do mandatário que lhe antecedeu o planejamento orçamentário e fiscal pronto para ser executado durante o seu primeiro ano de mandato. Isto ocorre para que seja garantido o atendimento dos prazos legais de elaboração das peças orçamentárias, mas também e principalmente, para respeito do princípio contábil de continuidade na esfera pública.

Assim, a execução das ações governamentais do primeiro ano de mandato de uma administração recém-eleita ficará limitada ao orçamento aprovado pela administração que lhe antecedeu. Entretanto, o respectivo orçamento pode ser alterado pela atual administração, mesmo que de forma mínima. Há a possibilidade de suplementações financeiras, que servem de base para diminuir a aplicação em determinada despesa, e aumentar na mesma proporção em outra, ou ainda para acrescentar ao orçamento a despesa equivalente a alguma receita não considerada no momento da elaboração do orçamento.

Já a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) é uma lei anual que determina as metas e prioridades do governo, isto é, as obras e os serviços mais relevantes que devem ser executados pela administração no ano subsequente. O LDO também é responsável por

orientar a elaboração da LOA pelo Poder Executivo, bem como na discussão, votação e aprovação pelo Poder Legislativo.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) define as metas e prioridades da administração para o exercício subsequente, incluindo as despesas de capital – elo com o PPA – devendo orientar a elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA), incluindo as alterações na legislação tributária, e dispor, ainda, acerca da política de aplicação de recursos das agências financeiras oficiais de fomento (VIGNOLI;FUNCIA, 2014, p.15).

O LDO é um instrumento de planejamento orçamentário em que o chefe do Poder Executivo Municipal deverá, de forma anual, elaborar a proposta de orçamento e remeter para discussão e votação junto a Câmara Municipal, a fim de que esta se transforme em Lei Orçamentária e autorize o Poder Executivo a gastar os recursos arrecadados no funcionamento dos serviços públicos e nas despesas necessárias que objetivem o cumprimento dos direitos fundamentais estabelecidos pela Constituição. Para a Confederação Nacional dos Municípios (2013, p.20) as Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO) correspondem a “um conjunto de instruções para a concretização de um plano de ação governamental”.

Na proposta de orçamento que o Prefeito envia à Câmara Municipal, além de constar a previsão orçamentária e a provisão da fonte dos recursos, deve constar também o programa de trabalho de todos os órgãos e entidades pertencentes a administração pública municipal.

A Lei Orçamentária Anual (LOA) é responsável por apresentar todas as receitas e despesas para o ano seguinte, fixando o limite máximo para o gasto da administração pública ao longo de um exercício. No Brasil o exercício coincide com o ano civil, vigendo, portanto, do dia 1º de Janeiro a 31 de Dezembro.

A LOA é o instrumento que possibilita a realização das metas e das prioridades estabelecidas na LDO. É um plano de trabalho descrito por um conjunto de ações a serem realizadas para atender à sociedade. É onde se estabelece a previsão de todas as receitas a serem arrecadadas no exercício financeiro e a fixação de todos os gastos que os Poderes e os órgãos estão autorizados a executar (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS, 2013, p. 24).

É por meio desta ferramenta orçamentária que a Secretaria da Fazenda Municipal, setor onde aloca corpo de trabalho de conhecimento técnico, estima o montante a ser arrecadado ao longo do ano. Para isto observa-se e leva-se em consideração o comportamento de arrecadação dos últimos anos e a partir do valor estimado, subsidia-se o prefeito com a informação da projeção financeira arrecadatória para que o mesmo possa proceder com a

tomada de decisões de como e onde serão gastos os recursos obtidos com os impostos pagos pela sociedade.

A realização de despesas que não tiverem sido autorizadas na lei orçamentária não poderá ser realizada, salvo se, em virtude de lei que autorize a realização de despesa especial, uma vez que a necessidade pública surgiu no decorrer do exercício financeiro, portanto após a lei do orçamento ter sido publicada.

A LOA deve estar em conformidade com as normas estabelecidas na LDO e respeitar a programação contida na PPA para o exercício ao qual se refere. Cabe, desta forma, ao gestor público recém-eleito a tarefa de, no seu primeiro ano de mandato, elaborar a próxima peça orçamentária e fiscal concernente ao Plano Plurianual, bem como a Lei de Diretrizes Orçamentárias e o Lei de Orçamento anual.

No que diz respeito à democracia participativa e à transparência, as consultas e audiências públicas podem colaborar para a coleta de informações, de propostas e discussão com os cidadãos e demais setores da sociedade civil acerca de quais ações estratégicas e políticas precisam ser levadas a efeito pela gestão.

A participação pública na elaboração do PPA, LDO e LOA ocorre por meio de duas audiências públicas. A primeira convocada pelo Poder Executivo na fase de pré-elaboração do Projeto, e outra convocada pelo Poder Legislativo para apreciar o Plano e os Projetos de Lei Orçamentária encaminhadas pelo Poder Executivo.

As audiências constituem-se em momentos apropriados para que a população possa analisar, questionar, propor sugestões e também ser esclarecida de maneira técnica sobre as decisões tomadas pela administração pública, bem como conhecer o painel de indicadores que deverão nortear a mensuração dos resultados almejados.

A participação popular nas audiências de elaboração e discussão dos planos, orçamentos e no acompanhamento da execução dos recursos públicos, é requisito exigido pela Lei de Responsabilidade Fiscal para a presunção de legitimidade do processo. Essa junção entre o processo técnico de orçamentação das políticas públicas e os desejos sociais tem amparo legal no art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar Nº 101, de 4 de maio de 2000, § 1º, inciso I:

Art. 48. São **instrumentos de transparência da gestão fiscal**, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: **os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias**; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.
§ 1º. **A transparência será assegurada** também mediante:

I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos; (BRASIL, 2000, grifo nosso).

Desta forma, cabe ao Poder Executivo Municipal, esfera de poder contemplada em nosso trabalho, após realização da primeira audiência pública, inserir todas as ações governamentais passíveis de serem materializadas de acordo com as projeções orçamentárias e de planejamento do governo, para então encaminhar o projeto de lei ao Poder Legislativo.

As competências do Poder Legislativo, por simetria, com relação à matéria orçamentária do PPA, LOA e LDO são idênticas, sendo: dispor (Art. 48, inc. II, CF); apreciar (Art. 58, § 2º, inc. VI, e art. 166, CF); e emitir parecer (Art. 166, § 1º, inc. I, CF).

As Câmaras atuam, por seu lado, como contrapeso fiscal do Executivo, funcionando como órgão mediador dos interesses da população. Trata-se de uma estrutura importante para a gestão e a implementação de políticas públicas, pois funciona como mecanismo de intermediação de interesses (KERBAUY, 2000, p.85).

No caso dos municípios, após a análise e aprovação dos projetos de lei orçamentária pela Câmara de Vereadores, os mesmos retornam ao Poder Executivo para que o Prefeito realize sua sanção ou não, tornando-se em Leis Orçamentárias quando de sua sanção.

Após ter sido sancionada, a execução da Lei Orçamentária é de grande relevância e interesse para a administração pública e para a população, pois é a etapa onde efetivamente são aplicados os recursos financeiros anteriormente programados. “Afinal, é no momento da despesa que as necessidades públicas são satisfeitas. A obtenção das receitas é meio para que se consigam recursos cujo destino é gastá-los no atendimento das necessidades públicas” (CHRISTOPOULOS; 2011 p.11).

A execução orçamentária é orientada pelas normas constitucionais, pela LDO do exercício a qual se refere e pelos dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF que definem alguns critérios que devem ser observados pela administração pública no momento em que for efetuar os dispêndios, entre elas a vedação do gestor público executar programas ou ações sem que haja previsão no PPA, bem como autorização no orçamento.

A execução orçamentária da União, estados, municípios e do Distrito Federal de determinado exercício financeiro deve obedecer às disposições contidas na Lei Orçamentária e na Lei de Diretrizes Orçamentárias, bem como na Lei Federal Nº4.320, na Lei Complementar Nº 101 (VIGNOL; FUNCIA, 2014, p.46).

Como as receitas de um município não entram de uma só vez e ao mesmo tempo no cofre do governo, a Administração Municipal, após a publicação do orçamento, dispõe do prazo de até 30 dias para editar decreto de Programação Orçamentária e Financeira, o qual estabelecerá um cronograma de execução mensal de desembolso para fins da execução orçamentária para um respectivo exercício financeiro, de modo que se possa adequar a realização das despesas ao fluxo da entrada dos recursos financeiros.

A Programação Orçamentária e Financeira, além de ser uma importante medida que visa manter o equilíbrio entre receita arrecadada e despesa realizada, corrobora para que as unidades orçamentárias possam realizar uma melhor gestão dos recursos financeiros, bem como saber do montante financeiro que poderão comprometer mensalmente.

Diante da edição do decreto de programação orçamentária financeira, as unidades orçamentárias estão aptas a dar início à execução da programação, isto é, podem dar cumprimento ao que consta estabelecido na lei orçamentária. Contudo, omissões em ações necessárias, bem como falhas na previsão de arrecadação ou gastos, requerem do governo adoção de medidas que visem readequar o orçamento a realidade observada. “[...] mesmo em orçamentos projetados de maneira séria e compromissada, pode haver a arrecadação de receitas insuficientes para a contrapartida das despesas a serem realizadas”, afirma Christopoulos (2011, p.124).

Caso se verifique que, ao final de um bimestre, a receita arrecadada está abaixo do valor estimado anteriormente, e que este pode vir a comprometer as metas fiscais estabelecidas, o prefeito pode editar um decreto de contingenciamento de despesas, de maneira que, caso a receita venha apresentar o desempenho esperado no futuro, o limite imposto pelo decreto de contingenciamento pode ser modificado, ou até mesmo revogado.

Bimestralmente, será avaliada a efetiva arrecadação à luz da previsão e do cumprimento das metas fiscais. Se estiver abaixo do previsto ou comprometer o cumprimento das metas fiscais, o chefe do Poder Executivo promoverá a limitação de empenhos e movimentação financeira, exceção feita às despesas que constituem obrigações constitucionais e legais, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida, e as ressalvas pelo LDO. Quando a arrecadação for compatível com a previsão e com as metas fiscais, ocorrerá a recomposição das dotações cujos empenhos e pagamentos foram limitados. Portanto, a liberação de recursos orçamentários e financeiros dependerá da efetiva realização de arrecadação em montante igual ou superior ao valor estimado (VIGNOLI; FUNCIA, 2014, p.48).

O Prefeito pode, também, realizar alteração da lei orçamentária por meio de abertura de crédito adicional. A Lei 4.320 de 1964 define créditos adicionais como sendo despesas não

computadas ou insuficientemente dotadas na lei do orçamento, possuindo três modalidades, sendo: especiais, suplementares e extraordinárias.

O orçamento, durante o exercício financeiro, pode ser alterado por meio da abertura de créditos adicionais que podem ser:

Suplementares – quando apenas alteram dotações já existentes;

Especiais – quando incluem no orçamento novas dotações;

Extraordinários – quando acrescentam no orçamento dotações destinadas a atenderem despesas decorrentes de calamidades públicas (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS, 2013, p. 30).

Os créditos especiais são destinados às despesas as quais não conste previsão orçamentária específica. Já os créditos suplementares são designados ao reforço de dotação orçamentária existente. Nesta última modalidade o Poder Executivo pode alterá-lo, abrindo durante o exercício créditos suplementares na ordem de no máximo 25% do total aprovado para a ação por meio de decreto. Ademais toda e qualquer alteração orçamentária depende da autorização legislativa e da existência de recursos disponíveis para atender à despesa.

A participação do Poder Legislativo Municipal no processo de debate a respeito do plano orçamentário é indispensável em todas as fases do processo, pois dela decorre a legitimidade para qualquer mudança efetuada, visto que uma lei somente pode ser alterada por outra lei. Na Câmara de Vereadores, em aprovando o projeto de lei que prevê modificações na Lei Orçamentária, a mesma segue para o Poder Executivo para que se proceda com a sanção, publicação e incorporação ao orçamento vigente.

Já os créditos extraordinários voltam-se a atender despesas de cunho imprevisível e urgente, como decorrentes de calamidade pública, guerra ou comoção interna. Segundo a Constituição Federal, créditos desta natureza podem ser abertos por meio de medidas provisórias. A obtenção dos recursos nesta modalidade geralmente decorre do cancelamento de outra programação, mas também pode advir das operações de crédito e do superávit financeiro apurado no exercício anterior.

As fontes legais (art. 43 da Lei Nº 4.320/1964) de recursos para a abertura desses créditos adicionais podem ser:

- O superávit financeiro apurado no balanço do ano anterior – saldo financeiro em caixa apurado no final do exercício maior que as obrigações financeiras;
- O excesso da arrecadação- receita arrecadada no exercício maior que a estimativa que constou no orçamento e compatível com o equilíbrio das contas públicas;
- As anulações de dotações – remanejamento de recursos orçamentários entre dotações orçamentárias;

- Operações de crédito – empréstimos e financiamentos não previstos na estimativa da LOA (VIGNOLI; FUNCIA, 2014, p.50).

Desta forma, o orçamento público, além de sua incontestável importância para o planejamento, organização e atuação da administração pública, também pode ser objeto de estudos que buscam explorar a organização e o funcionamento do Estado em seus vários aspectos. Segundo Christopoulos (2011), o orçamento é um instrumento que deixa impresso as prioridades de cada governo por meio das despesas que ele positiva no orçamento.

Com a transformação do Orçamento em instrumento de política fiscal, os governos passaram a transparecer na peça aquilo que tinham como metas econômicas, isto é, as características de cada governo passaram a ficar impressas no Orçamento tais quais impressões digitais. De forma que se podem constatar quais são as prioridades de determinado governo observando as despesas que ele positiva no Orçamento (CHRISTOPOULOS, 2011, p.150).

No Brasil as despesas públicas são classificadas no orçamento de acordo com os critérios estabelecidos pela Lei Nº 4.320/64 e as portarias Nº 9/1974 do Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, e as portarias Nº 117/1998, Nº 42/1999 e Nº 163/2001 da Secretaria do Tesouro Nacional, podendo elas, portanto, ser classificadas como: institucional (órgão e unidade orçamentária), funcional (função e subfunção), por programas (programa, projeto, atividade e operações especiais) e segundo a natureza (categorias econômicas, grupos, modalidades de aplicação e elementos).

A respeito da presença das respectivas classificações junto ao corpo da Lei normativa, Morgado (2011) manifesta-se de forma positiva, enaltecendo a presença destes dispositivos, uma vez que, segundo o autor, os mesmos constituem importantes mecanismos de produção de informações que podem ser usados para diversos tipos de análises gerenciais, tal como servir de ferramenta de monitoramento e controle das despesas públicas.

[...] as classificações das receitas e despesas públicas fornecem importantes informações para diversos tipos de análises gerenciais e para a efetivação de vários mecanismos de controle da despesa pública. Por meio da classificação contábil das receitas e despesas e com o uso de sistemas informatizados apropriados, os políticos, burocratas e a própria opinião pública podem obter dados importantíssimos a respeito de como o dinheiro público está sendo gasto, o que é um dos mais importantes mecanismos de avaliação das políticas de governo (MORGADO, 2011, p. 9-10).

Embora todas as classificações representem importantes polos de informações para análise das despesas públicas, a classificação funcional que será vista com maior detalhamento na próxima seção é de suma importância para a corrente pesquisa, pois a mesma

servirá de base para a análise das preferências alocativas dos diferentes posicionamentos junto ao espectro ideológico.

Como as decisões na área do orçamento público realizadas pelo gestor público repercutem sobre toda a sociedade e apresentam, segundo Cruz e Mendes (2009), correlação com a orientação política do gestor, o orçamento público além de ser um instrumento de ação do Estado capaz de tornar factíveis, ou não, as ações governamentais, torna-se uma importante fonte de estudos investigatórios e análise da atuação de governos de distintos posicionamentos no espectro ideológico na alocação de recursos públicos para promoção das políticas públicas.

Dado que Christopoulos (2011) afirma que é por meio da execução orçamentária que são ofertados bens e serviços públicos para a sociedade, tal como fica evidenciado nas políticas de gestão efetuadas pelos governos, busca-se no presente trabalho identificar e analisar por meio das despesas públicas as prioridades alocativas de governos municipais posicionados a esquerda, ao centro e a direita do espectro ideológico. Se quer saber se a ideologia política constitui-se no regime democrático representativo como sendo um elemento capaz de exercer influência sobre a decisão dos gestores públicos de modo a termos distintas preferências alocativas na composição do orçamento público.

Para isso, considerando que a execução das ações do primeiro ano de mandato de uma administração recém-eleita é limitada e definida pela Lei orçamentária aprovada pela administração que lhe antecedeu, buscou-se eliminar, se não pelo menos reduzir as possíveis interferências do governo que lhe antecedeu, de modo que o presente estudo pautasse apenas pela análise da execução orçamentária referente aos exercícios do PPA, LDO e LOA em que os governos municipais a serem analisados foram, respectivamente, os autores de sua elaboração, de eventuais modificações e os próprios executores.

2.2.3 Funções de governo

Com a restauração da democracia no Brasil ampliaram-se os espaços para debates sobre o papel do Estado. Os orçamentos e gastos públicos passaram a ser questionados, acompanhados e fiscalizados pelo poder legislativo, pelos tribunais de contas e

também pela sociedade. Este último segmento estimulado principalmente pelas plataformas do portal da transparência¹³.

O registro contábil das despesas que competem ao setor público, e aqui inclui-se a promoção e implementação de políticas públicas, deve ser evidenciado por meio da classificação funcional composta por um rol de funções e subfunções pré-fixadas agregando-se os gastos públicos por área de ação governamental.

As Funções de Governo empregadas na corrente pesquisa correspondem àquelas definidas pela Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964, e suas atualizações responsáveis por regulamentar todas as contas públicas em nível federal, estadual e municipal. Conforme as instruções contidas na Portaria Nº 42, de 14 de abril de 1999, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG (BRASIL, 1999), todas as ações governamentais materializadas por meio de programas, atividades, projetos e operações especiais dos governos de nível federal, estadual, distrital e municipal devem ser computadas com o maior nível de agregação nas respectivas áreas de despesas de competência do poder público, o qual se denomina de *função*.

De acordo com a Portaria Nº 42, publicada no Diário Oficial da União, em 14 de abril de 1999, despesas por função deve ser compreendido como sendo “o maior nível de agregação das diversas áreas de despesas que competem ao setor público”.

A classificação funcional indica a qual área de atuação do governo as despesas se referem. Segundo a Portaria Nº 42 de 14 de abril de 1999, disponível no anexo A deste trabalho, o Poder Executivo deve utilizar os três instrumentos de planejamento da Administração Públicas já mencionados anteriormente, o Plano Plurianual, a Lei Orçamentária Anual e a Lei de Diretrizes Orçamentárias, para planejar as despesas públicas nas 28 funções governamentais existentes, sendo elas: Legislativa; Judiciária; Essencial a Justiça; Administração; Defesa Nacional; Segurança Pública; Relações Exteriores; Assistência Social; Previdência Social; Saúde; Trabalho; Educação; Cultura; Direitos da Cidadania; Urbanismo; Habitação; Saneamento; Gestão Ambiental; Ciência e Tecnologia; Agricultura; Organização Agrária; Indústria; Comércio e Serviços; Comunicações; Energia; Transporte; Desporto e Lazer; Encargos Especiais.

Como a classificação das 28 funções governamentais constante na Portaria Nº 42 de 14 de abril de 1999 e suas atualizações é padronizada e, portanto comum a todas as esferas,

¹³De acordo com a *Controladoria Geral da União*, o Portal Transparência é um canal pelo qual o cidadão pode acompanhar a utilização dos recursos federais arrecadados com impostos no fornecimento de serviços públicos à população.

algumas das funções não são de competência primária dos municípios, como por exemplo a função governamental *defesa nacional, relações exteriores, Ciência e Tecnologia e Organização Agrária*. Logo, é natural que em uma eventual busca nos portais de transparência sejam reportados valores zerados, ou seja, o poder público municipal não alocou valores para as respectivas funções governamentais, visto não serem de sua responsabilidade. Outras como a função governamental *segurança pública*, são dever do estado. Contudo isso também não exaure, não impede que os municípios, caso queiram, possam complementar ações nas respectivas funções.

Assim o cidadão, ao realizar uma consulta por Função em um dos portais de transparência, a exemplo o Tribunal de Contas do Estado ou Secretaria do Tesouro Nacional, encontrará a soma da execução das despesas dos recursos gastos pelos governos para cada uma das classificações funcionais por exercício, permitindo assim, entre outros fins, a identificação das áreas que mais receberam recursos financeiros.

Cada função também apresenta subfunções associadas. Estas, por sua vez, visam agregar determinado subconjunto de despesas do setor público, o qual busca especificar e dar maior detalhamento aos gastos das funções, como por exemplo, a Função “Saneamento” que tem como subfunções: o Saneamento Básico Rural e a Saneamento Básico Urbano.

O art. 6º da Portaria Nº42/1999 do MPOG (BRASIL, 1999) estabeleceu prazos para início do cumprimento das exigências das discriminações por funções de governo, tendo ficando obrigada a União, o Distrito Federal e os Estados a proceder desta forma desde o ano 2000. Já para os municípios a adequação passou a vigorar a partir do ano 2002.

A principal finalidade da classificação funcional, segundo Giacomoni (2005), é possibilitar a elaboração de estatísticas sobre os gastos públicos nos principais segmentos em que atuam as organizações do estado. A partir de uma indagação reflexiva o autor demonstra quão importante e significativo é a classificação funcional.

Quais os montantes de recursos aplicados nas áreas de Educação, Saúde, Transportes etc.? As aplicações dos Municípios no Ensino Fundamental vêm crescendo? Em que proporção? A finalidade principal da classificação funcional é fornecer as bases para a apresentação de dados e estatísticas sobre os gastos públicos nos principais segmentos em que atuam as organizações do Estado. De acordo com Burkhead, a ‘classificação funcional pode ser chamada classificação para os cidadãos, uma vez que proporciona informações gerais sobre as operações do Governo, que podem ser apresentadas em uma espécie de orçamento resumido’ (GIACOMONI, 2005, p.98).

Compartilhando de um raciocínio semelhante, Kohama (2009) afirma que a classificação por ordem funcional propicia a identificação dos objetivos de atuação dos governos no desenvolvimento social e econômico, o que enaltece os propósitos do respectivo estudo.

Neste sentido, em um trabalho sobre despesas públicas municipais, Klering et al. (2011) analisaram os gastos públicos realizados pelos prefeitos de todos os municípios do Brasil durante os exercícios de 2006 a 2008, a fim de identificar o percentual médio de recursos financeiros alocado para cada função em cada um dos três exercícios analisados e verificar se ocorriam variações na alocação ao longo dos exercícios.

Os pesquisadores coletaram os dados no Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro – SICONFI e os resultados demonstraram que, apesar do crescente aumento das receitas orçamentárias ao longo do período, o percentual alocativo para as 28 funções governamentais foi muito similar durante os três exercícios considerados. O estudo também apontou que as funções que mais receberam dispêndio financeiro pelos governantes no período analisado foram as funções com gastos vinculados, sendo educação e saúde, seguido pela função Administração e Urbanismo.

No Quadro 3 apresentamos a compilação do estudo realizado por Klering et al. (2011) de modo a apresentar as prioridades alocativas, o percentual médio de recursos alocados por função e o montante recursos financeiros alocados por função, considerando o conjunto de gastos efetuado pelos 5.563 municípios brasileiros existentes e analisados durante os exercícios de 2006, 2007 e 2008.

Quadro 3 - Prioridades alocativas dos municípios brasileiros entre os exercícios de 2006 a 2008.

PRIORIDADE	FUNÇÃO	% MÉDIO ALOCADO	MONTANTE FINANCEIRO
1	Educação	25,00%	R\$ 163.435.025.653,00
2	Saúde	22,07%	R\$ 144.276.894.581,00
3	Administração	13,45%	R\$ 87.935.660.449,00
4	Urbanismo	11,54%	R\$ 75.413.697.261,00
5	Previdência Social	5,12%	R\$ 33.484.374.605,00
6	Encargos Especiais	4,36%	R\$ 28.519.019.323,00
7	Transporte	3,13%	R\$ 20.465.270.511,00
8	Assistência Social	3,00%	R\$ 19.628.465.124,00
9	Saneamento	2,81%	R\$ 18.366.455.123,00
10	Legislativa	2,73%	R\$ 17.868.968.126,00
11	Cultura	1,09%	R\$ 7.101.644.704,00

12	Desporto e Lazer	1,02%	R\$ 6.637.653.245,00
13	Agricultura	0,80%	R\$ 5.226.212.126,00
14	Habitação	0,78%	R\$ 5.077.407.517,00
15	Gestão Ambiental	0,76%	R\$ 4.992.007.542,00
16	Segurança Pública	0,69%	R\$ 4.489.642.379,00
17	Comércio e Serviços	0,45%	R\$ 2.934.026.682,00
18	Energia	0,38%	R\$ 2.513.748.204,00
19	Trabalho	0,30%	R\$ 1.935.474.729,00
20	Judiciária	0,25%	R\$ 1.660.418.021,00
21	Indústria	0,13%	R\$ 851.644.228,00
22	Comunicações	0,10%	R\$ 635.436.718,00
23	Ciência e Tecnologia	0,03%	R\$ 216.125.918,00
24	Defesa Nacional	0,01%	R\$ 53.272.990,00
25	Relações Exteriores	0,00%	R\$ 17.205.724,00
26	Organização Agrária	0,00%	R\$ 13.015.390,00
27	Mineração	0,00%	R\$ 11.894.950,00
		100,00%	R\$ 653.760.661.823,00

Fonte: Klering et al. (2011) a partir de dados da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) – Base FINBRA (Finanças do Brasil)

A análise de gestões governamentais sob o enfoque dos gastos públicos, sobretudo por meio da utilização da classificação de despesas por função, tal como fora utilizado por Klering et al.(2011) contribui para que os cidadãos possam compreender de uma forma mais facilitada as ações realizadas por um determinado governo, como também permite a comunidade acadêmica efetuar diversas frentes de estudos, uma vez que a classificação funcional fornece as informações gerais das atividades desenvolvidas como um extrato resumido do orçamento de um referido exercício, demonstrando, conforme o Quadro 3, o percentual médio de recurso financeiro despendido e atribuído por um governo ou um conjunto de governos a cada uma das 28 funções governamentais.

Para Rezende (1997) e Tolentino (2015) a identificação das funções governamentais que mais e menos recebem recursos financeiros por meio da execução orçamentária não apenas representa a forma como os recursos disponibilizados pelos cidadãos foram administrados, mas também permite analisar de modo a identificar ou não a existência de diferenças entre os perfis ideológicos dos gestores.

Para que possamos contemplar a ideia a fim de identificar a existência ou não de diferenças entre os perfis ideológicos nas despesas públicas em nossa pesquisa, utilizaremos o

método desenvolvido por Rezende (1997), o qual divide os gastos por função em três grandes categorias: *gasto mínimo*, *gasto social* e *gasto econômico*.

O autor define cada uma das três categorias da seguinte maneira:

O *gasto mínimo* (*Gm*) corresponde à parcela de gastos governamentais em políticas públicas consideradas como de domínio exclusivo do governo. Estas envolvem a provisão de bens e serviços que se enquadram na categoria de bens públicos puros, os quais não podem ser provisionados por mecanismos de mercado, representando campos de domínio exclusivo do governo.

O *gasto social* (*Gs*) corresponde à parcela do gasto em políticas públicas destinada à provisão de bens e serviços meritórios ou do tipo quase-públicos. Tais bens, devido a seus graus de exclusão e divisibilidade relativa ao consumo, permitem que o governo não assuma posição monopolista, abrindo portas para a entrada de mecanismos de mercado para a alocação de tais recursos.

Finalmente, o *gasto econômico* (*Ge*) corresponde à parcela do gasto que diz respeito a atividades econômicas nas quais, tecnicamente, o governo não teria necessidade de se envolver. Contudo, na prática, o governo desempenha tais atividades dada a necessidade de regulação de mercados; ou, ainda, em casos de intervenção direta desempenhando atividades empresariais (REZENDE, 1997, p.3).

Para Rezende (1997), a agregação das funções em três categorias, *gasto mínimo*, *gasto social* e *gasto econômico*, permite ao pesquisador compreender a dinâmica e evolução das preferências alocativas realizado pelos governos, seja da esfera municipal, estadual ou federal.

Segundo o autor, os gastos públicos realizados na categoria *gasto mínimo*, correspondem um conjunto de atividades e ações governamentais ao qual somente o governo compete a sua execução, sendo vedado portanto a participação de agentes externos na consumação das atividades.

Já para a categoria *gasto social*, Rezende (1997) coloca que são ações governamentais voltados ao atendimento do bem-estar das pessoas, contudo diferentemente da categoria *gasto mínimo*, a provisão de bens e serviços das demandas sociais além de contar com a cobertura de bens e serviços oferecidos pelo poder público, a mesma também pode ser explorados pelo iniciativa privada.

Já com relação a categoria *gasto econômico*, Rezende (1997) coloca que esta categoria abrange funções cuja parcela dos gastos públicos não teria necessidade de ser realizada pelo poder público em função de serem explorados pelo mercado. Contudo, em razão da necessidade de regula-los ou até mesmo de exercer atividades empresariais contingencia gastos para a área.

O Quadro 4 apresenta a composição funcional¹⁴ dos gastos segundo as três categorias analíticas propostas pelo autor: *gasto mínimo*, *gasto social* e *gasto econômico*.

Quadro 4 - Categorias de gastos segundo Rezende (1997).

GASTO MÍNIMO	GASTO SOCIAL	GASTO ECONÔMICO
(Bens Públicos puros)	(Bens semi-públicos)	(Bens privados)
Legislativa	Educação e Cultura	Agricultura
Judiciária	Habitação e Urbanismo	Comunicação
Administração e planejamento	Saúde e Saneamento	Desenvolvimento Regional
Defesa Nacional e Segurança Pública	Assistência e Previdência	Energia e recursos minerais
		Indústria, comércio e serviços
		Relações exteriores
		Trabalho
		Transporte

Fonte: Rezende (1997, p.3).

De acordo com Rezende (1997), a categorização dos gastos públicos possibilita ao estudioso compreender a dinâmica e evolução das preferências alocativas dos governos locais por políticas públicas. Em nosso trabalho utilizaremos a metodologia proposta por Rezende para explorar os padrões alocativos realizados por partidos de distintos posicionamentos ideológicos que chegaram ao poder municipal a fim de analisar se a ideologia política exerce influência sobre a decisão dos gestores públicos na alocação dos recursos públicos.

Conforme as diferenças já explicitadas por Bobbio (1995), no subcapítulo 2.1.2 *Ideologia Política* acerca dos posicionamentos ideológicos de esquerda e direita, segundo o qual os representantes de esquerda julgam que a maior parte das desigualdades existentes são de cunho social e, enquanto tal, seriam elimináveis, e os representantes da direita julgam que a existência de grande parte das desigualdades sociais são naturais dentro de uma sociedade e, portanto, como tais sendo inelimináveis.

Os argumentos colocados por Arvate, Filho e Lucinda (2006), Tolentino (2015) e Tarouco e Madeira (2013) nos parecem ser sólidos o suficiente para que possamos afirmar e

¹⁴ Cabe observar que para o ano de 1997 a legislação brasileira classificava os gastos públicos em apenas 16 funções.

definir para o nosso trabalho, que com relação a categoria dos gastos sociais se espera observar maior dispêndio por parte dos governos de esquerda, diminuindo a medida que se desloca ao outro extremo do espectro ideológico.

Com relação à categoria do *gasto mínimo*, baseado pelas considerações de Tarouco e Madeira (2013) de que o posicionamento de direita defende uma agenda de políticas de ajuste o qual se dá por meio de políticas constitucionais, aliado a afirmação de Singer (2002) de que governos de direita tendem a tonificar a autoridade do Estado de modo que a promoção da igualdade não enseje prejuízo à ordem, e que segundo Rodrigues (2010b, p.283) os “os partidos representantes da direita tendem a investir mais em funções-meio, como é o caso da função Administração e Planejamento” e Legislativo espera-se que os resultados alocatórios a serem encontrados posteriormente na análise dos dados para esta categoria seja maior por parte do posicionamento de direita e menor por parte da esquerda.

Em pesquisa recente sobre a influência da ideologia política na composição das despesas públicas por função dos municípios catarinenses, Rodrigues (2010) não encontrou elementos que pudessem materializar a existência dessa tendência, para o autor os municípios “são meros fazedores de obras da federação” (RODRIGUES, 2010a, p.186).

Em contrapartida, outro estudo contemplando apenas as capitais brasileiras e atendo-se especificamente a função *gestão ambiental*, Fabre et al. (2017) afirma que os resultados de sua pesquisa corroboram com a tese de que haveriam diferenças entre partidos políticos com matrizes teóricas distintas e que isso traria reflexos nos investimentos públicos em gestão ambiental.

Quadro 5 - Despesas na função gestão ambiental segundo estudo de Fabre et al. (2011).

PARTIDO	MÉDIA DE GASTOS	IDEOLOGIA	MÉDIA DE GASTOS
DEM	0,26%	DIREITA	0,90%
PP	1,01%		
PSD	0,98%		
PTC	1,88%		
PMDB	0,96%	CENTRO	1,08%
PSDB	1,14%		
PDT	0,95%	ESQUERDA	1,47%
PPS	3,32%		
PSB	1,18%		
PSOL	4,20%		
PT	1,07%		

Fonte: Fabre et al. (2017, p.1371).

Segundo o autor os resultados encontrados em sua pesquisa confirmaram as tendências de investimento, ou seja, vieram ao encontro do esperado, uma vez que a direita (ruralista) tende a defender o agronegócio e restrições mais amenas, ao passo que o posicionamento de esquerda (ambientalistas) propõe maiores restrições e punições mais severas ao descumprimento da lei, desta forma com relação aos investimentos se espera que ocorra de forma análoga, sendo que o primeiro grupo atribua menos importância para área ambiental, ao passo que o segundo atribua maior relevância e o posicionamento de centro atuando como interposto.

Para que possamos, por meio deste trabalho, empregar o modelo proposto por Rezende (1997) para analisar as despesas por função de governos municipais do estado do Rio Grande do Sul de modo a atestar ou não a existência da influência ideológica sobre as despesas públicas nos menores entes federados, foi necessário realizar uma adaptação na classificação das despesas funcionais por categoria de gastos elaborado por Rezende (1997), haja vista que o lapso temporal desencadeou, em razão de atualizações realizadas na portaria Nº 42 de 14 de abril de 1999, o desmembramento de algumas funções e a criação de novas funções.

O enquadramento das funções que surgiu após o ano de 1997 foi realizado obedecendo às características das três categorias criadas por Rezende (1997) e expressa uma classificação atualizada das funções por tipo de gasto. O quadro a seguir é uma adaptação do quadro original de Rezende (1997) e contempla as 28 funções vigentes.

Quadro 6 - Atualização da classificação das despesas funcionais nas categorias de gastos propostas por Rezende (1997).

GASTO MÍNIMO	GASTOS SOCIAIS	GASTOS ECONÔMICOS
<i>(Bens Públicos puros)</i>	<i>(Bens Semi-Públicos)</i>	<i>(Bens Privados)</i>
Legislativa	Saúde	Relações Exteriores
Judiciária	Educação	Trabalho
Essencial a Justiça	Cultura	Gestão Ambiental
Administração	Urbanismo	Agricultura
Defesa Nacional	Habitação	Indústria
Segurança Pública	Assistência Social	Comércio e Serviços
Encargos Especiais	Previdência Social	Comunicações
	Direitos da Cidadania	Energia
	Ciência e Tecnologia	Transporte
	Organização Agrária	
	Desporto e Lazer	

Fonte: Adaptado de Rezende (1997).

O fato de se empregar a classificação das funções por categoria, elaborado por Rezende (1997), neste trabalho, não significa que esta metodologia é única ou a “melhor”, apenas entendeu-se que tendo em vista o objetivo principal da pesquisa, esta é a mais adequada.

Ao aplicar a classificação atualizada das despesas funcionais por categoria de gastos sobre o estudo realizado por Klering et al. (2011) verifica-se que a categoria *Gasto Mínimo* recebeu uma alocação média percentual de 21,50% do total dos recursos financeiros, a categoria *Gasto Social* recebeu uma alocação média percentual de 72,45% dos recursos financeiros e a categoria *Gasto Econômico* recebeu uma alocação média percentual de 6,05 % dos recursos financeiros sobre a despesa total dos municípios brasileiros durante os exercícios 2006, 2007 e 2008, demonstrando a importância que as funções de cunho social exercem na alocação dos recursos financeiros perante as outras duas categorias.

Como foi possível se observar, a maior parte dos recursos financeiros, quase $\frac{3}{4}$ de todos os recursos alocados, foi distribuída entre as funções que compreendem a categoria *gasto social*. Em seu estudo, Klering et al.(2011) tinha por objetivo analisar o comportamento das despesas dos municípios brasileiros identificando apenas quais eram as funções que mais recebiam dotação orçamentária dos governantes durante os exercícios analisados, não considerando para tanto os partidos que ocupavam o poder.

No presente estudo, pretendemos dar continuidade ao trabalho desenvolvido por Klering et al.(2011), porém dando um passo a mais, de modo que não sejam apenas identificadas as prioridades orçamentárias de exercícios mais recentes, mas por meio da redução do recorte do estudo, ao restringir-se a municípios de um único estado da federação, explorar as despesas públicas sob a perspectiva do posicionamento ideológico dos governos.

Desta forma, no próximo capítulo iremos aproveitar a categorização das funções criada por Rezende (1997), e por nós atualizada, para que por meio do conjunto de autores¹⁵ que compõem o presente embasamento teórico, possamos analisar as preferências alocativas dos governos municipais do estado do Rio Grande do Sul a fim de que se possa responder a problemática que originou a elaboração deste estudo: “*A ideologia política exerce influência sobre as decisões orçamentárias dos governos?*”

¹⁵ Christopoulos (2011) que afirma que a escolha das despesas são de natureza política; Crepaldi (2013) que coloca que as peças orçamentárias são ordenadas segundo a prioridade dos gestores; Giacomoni (2011) que afirma que a classificação funcional representa uma ótima ferramenta para realizar a análise estatística de gestões governamentais; Bobbio (1995, p.33) que valida a existência do posicionamento ideológico de esquerda, centro e direita e diz que “estão mais vivas do que nunca”, e dos autores Arvate, Filho e Lucinda (2006) e Tolentino (2015) que afirmam existir distintas preferências alocativas entre governos de diferentes ideologias políticas.

3 O GASTO PÚBLICO NA PERSPECTIVA DA IDEOLOGIA PARTIDÁRIA

3.1 NOTA METODOLÓGICA

Como para Baracho (1979) o partido político exerce um relevante papel na formulação e implementação das políticas públicas, dado que compete, sobretudo aos representantes eleitos ao cargo do Poder Executivo, ao assumir um determinado governo, eleger dentre os inúmeros problemas que assolam a sociedade aqueles que entrarão na pauta governamental para serem debatidas e tratadas junto às instâncias do Estado, passa-se a apresentar também em cumprimento a relevância social deste trabalho, onde (qual função) e quanto (montante financeiro) dos recursos obtidos com o pagamento dos tributos realizado pela sociedade foi gasto pela gestão governamental dos posicionamentos de esquerda, centro e direita do espectro ideológico.

Assim, a fim de investigar a existência de possível influência exercida pela ideologia político-partidária sobre o tomador de decisão, neste caso, os Prefeitos Municipais de um conjunto de municípios do estado do RS, mais especificamente sobre a divisão e destinação da dotação orçamentária entre as diferentes funções governamentais, o presente estudo seguiu o método empírico-analítico, correspondente à utilização de técnica de coleta, tratamento e análise de dados com abordagem de enfoque quantitativo.

São abordagens que apresentam em comum a utilização de técnicas de coleta, tratamento e análise de dados marcadamente quantitativas. Privilegiam estudos práticos. Suas propostas têm caráter técnico, restaurador e incrementalista. Têm forte preocupação com a relação causal entre variáveis. A validação da prova científica é buscada através de testes dos instrumentos, graus de significância e sistematização das definições operacionais (MARTINS, 1994, p. 26).

A mensuração quantitativa é utilizada para identificar estatisticamente as preferências alocativas dos posicionamentos no espectro ideológico na execução orçamentária das despesas por funções de governo de suas competências.

Segundo Sampieri; Collado; Lúcio (2013) o enfoque quantitativo é sequencial e comprobatório e sua finalidade consiste em explicar e prever fenômenos pesquisados, buscando regularidades e relações causais entre elementos.

Para Ficagna et al. (2008), a pesquisa quantitativa recorre à linguagem matemática para descrever as causas de um fenômeno, as relações entre variáveis, etc. “A abordagem quantitativa representa a intenção de garantir precisão de resultados, evitar distorções de

análise e interpretação, possibilitando uma margem de segurança quanto às inferências (conclusões)” (FICAGNA ET AL. 2008, p.72).

Quanto aos objetivos a despeito da dissertação é do tipo descritivo. Para Sampiere; Collado; Lúcio (2013) este tipo de pesquisa preocupa-se em descrever fenômenos, situações, contextos e eventos, ou seja, procura detalhar como são e se manifestam. Os procedimentos empregados foram a pesquisa bibliográfica, pesquisa documental e técnicas de estatística descritiva.

A opção metodológica empregada para efeitos da realização da corrente elaboração contemplou, dentre os 497 municípios do Estado do RS, apenas aqueles que, de acordo com a metodologia empregada no estudo realizado pela Firjan (2018), conseguem manter-se com recursos próprios¹⁶.

Para identificar quais municípios conseguem gerar ou não receitas suficientes para custear a estrutura da máquina pública, foi preciso contemplar um exercício financeiro e fazer a divisão entre o total de receitas próprias pelo custo da máquina pública que, por sua vez, é representado pela soma dos valores alocados nas funções Administração e Legislativo. Ao aplicar a metodologia do estudo da Firjan (2018) sobre o exercício de 2016, último ano do mandato da gestão 2013/2016, constatamos que a maior parte dos municípios gaúchos, 56,7% deles, ou seja, 282 municípios¹⁷ não geraram receitas suficientes para cobrir as despesas de manutenção da máquina pública (gastos com as funções *Administração e Legislativo*).

Como estes 282 municípios não conseguem manter-se com recursos próprios, necessitando dos repasses intergovernamentais para custear a máquina pública, inclusive conforme a Firjan (2018) para conseguir pagar o salário do prefeito dos vereadores e de suas respectivas estruturas administrativas, os mesmos foram excluídos do processo de análise.

Sobre os 43,3% dos municípios restantes, ou seja, sobre os 215 municípios que conseguiram gerar receitas suficientes para custear a máquina pública, aplicamos mais um filtro. Com o propósito de zelar pela integridade da análise e dos resultados finais, canalizando as preocupações de Krause (2017) optou-se por eliminar deste conjunto de municípios aqueles que possuíam governos que apresentavam incoerência ideológica, seja na composição de chapa, seja no conjunto de partidos coligados.

Desta forma, ao empregar o respectivo recorte, observamos que 89,77% das gestões governamentais dos municípios do estado do RS que conseguiram gerar receitas próprias

¹⁶ Arrecadação própria suficiente para suprir os gastos com as funções Administração e Legislativa.

¹⁷ A relação dos municípios que não conseguiram gerar receitas suficientes para cobrir as despesas de manutenção da máquina pública tomando como o ano base 2016 encontra-se junto ao apêndice I.

suficientes para suprir as despesas de manutenção da máquina pública apresentaram composições de chapa e/ou de coligações incoerentes¹⁸ do ponto de vista dos programas defendidos, verificando se neste dado uma grande preocupação dos partidos políticos em tonificar a obtenção de resultados eleitorais satisfatórios em detrimento do zelo por uma composição eleitoral alinhada ideologicamente.

Como Krause (2017) chama atenção, em seu livro *Coligações e disputas eleitorais na nova república*, para o fato de que a composição governamental abrangendo diferentes posicionamentos ideológicos implica na inexistência de concordância ideológica em uma gestão governamental, uma vez que a sinergia dos partidos coligados não é coerente do ponto de vista dos programas defendidos, optamos por selecionar e trabalhar apenas com o conjunto de municípios que apresentaram coerência no alinhamento ideológico de sua composição e coligação.

Desta forma compuseram e foram objeto de análise as despesas públicas um total de 22 municípios, sendo que destes: 10 municípios foram governados por governos de esquerda, cinco municípios foram governados por governos de centro, e sete municípios foram governados por governos de direita.

O Quadro 7 apresenta a relação dos 22 municípios que foram alvo de análise da presente pesquisa. Os mesmos estão reunidos e dispostos por posicionamento no espectro ideológico e contam com a informação do número de habitantes, o partido do prefeito, o partido do vice-prefeito e as siglas partidárias que compuseram as respectivas coligações do Poder Executivo eleito nas eleições municipais de 2012. Todas estas informações foram extraídas do site do Tribunal Superior Eleitoral – TSE.

¹⁸ A relação dos municípios que apresentaram inconsistência ideológica em sua composição ou coligação é apresentada no apêndice II.

Quadro 7 - Relação dos municípios que integram a pesquisa.

MUNICÍPIO	Nº HABITANTES	PREFEITO	VICE-PREFEITO	COLIGAÇÃO	POSICIONAMENTO¹⁹
AJURICABA	7.461	PT	PT	PT	Esquerda
BOA VISTA DO BURICÁ	6.850	PT	PC DO B	PDT / PT / PC do B	Esquerda
ITACURUBI	3.221	PT	PT	PT	Esquerda
JAGUARÃO	28.358	PT	PT	PDT / PT	Esquerda
SÃO GABRIEL	61.870	PT	PT	PT / PPS	Esquerda
CRISTAL	7.839	PSB	PSB	PSB / PC do B	Esquerda
ARROIO DO SAL	9.479	PDT	PDT	PDT / PPS / PSB	Esquerda
MONTENEGRO	65.094	PDT	PSOL	PDT / PSOL	Esquerda
POUSO NOVO	1.875	PDT	PSB	PDT / PSB / PC do B	Esquerda
SÃO PEDRO DAS MISSÕES	1.895	PDT	PT	PDT / PT	Esquerda
ALPESTRE	7.515	PMDB	PMDB	PMDB	Centro
JARI	3.454	PMDB	PMDB	PMDB	Centro
SÃO NICOLAU	5.437	PMDB	PMDB	PMDB / PSDB	Centro
TRÊS COROAS	25.471	PMDB	PMDB	PMDB	Centro
VISTA GAÚCHA	2.816	PMDB	PMDB	PMDB	Centro
FORTALEZA DOS VALOS	4.615	PP	PP	PP	Direita
GUAPORÉ	25.255	PP	PP	PP	Direita
QUEVEDOS	2.628	PP	PP	PP	Direita
SANTIAGO	50.548	PP	PP	PP	Direita
BARRA DO RIBEIRO	12.572	PSD	PSD	PSD	Direita
SÃO MARCOS	21.601	PP	PP	PP / DEM	Direita
SÃO VALÉRIO DO SUL	2.795	PP	PP	PP	Direita

Fonte: Elaborado pelo autor.

¹⁹ Classificação baseada a partir do diagnóstico realizado sobre os programas dos partidos políticos.

Conforme já visto no embasamento teórico, Krause (2017) classifica como sendo integrantes do posicionamento de esquerda no espectro ideológico brasileiro os partidos do PT, PDT, PSB, PCB, PCO, PHS, PMN, PSTU, PV, PCdoB, PPS e PPL. Assim, dos 10 municípios que foram governados por governos do posicionamento de esquerda, (Arroio do Sal, Montenegro, Pouso Novo, São Pedro das Missões, Cristal, Ajuricaba, Boa Vista do Buricá, Itacurubi, Jaguarão e São Gabriel) cinco municípios foram governados pelo PT, quatro municípios foram governados pelo PDT e um município foi governado pelo PSB. A soma da população dos respectivos municípios corresponde a 230.086 habitantes, o que equivale a 2,04% da população total do Estado do RS, em 2016 (FEE, 2016).

Com relação ao posicionamento de *centro* do espectro ideológico, Krause (2017) afirma que fazem parte deste posicionamento os partidos do PMDB e do PSDB. Todos os cinco municípios (Alpestre, Jari, São Nicolau, Três Coroas e Vista Gaúcha) que compõe a análise deste estudo foram administrados pelo PMDB. A soma da população dos respectivos municípios corresponde a 44.693 habitantes, o que equivale a 0,40% da população total do Estado do RS, em 2016 (FEE, 2016).

Ainda para o autor, o posicionamento localizado a direita do espectro ideológico é formado pelos partidos do PTB, DEM, PP, PTC, PRP, PRTB, PSDC, PSL, PTN, PR, PRB e PSD. Todos os sete municípios (Fortaleza dos Valos, Guaporé, Quevedos, Santiago, São Marcos, São Valério do Sul e Barra do Ribeiro) que foram governados pela gestão governamental do posicionamento de direita foram administrados pelo PP. A soma da população dos respectivos municípios corresponde a 120.014 habitantes, o que equivale a 1,06 % da população total do Estado do RS, em 2016 (FEE, 2016).

Conforme pode ser visualizado os dados dispostos no Quadro 7, a decisão de optar por analisar as despesas públicas apenas de governos que apresentaram composição ideológica coerente nos impôs limites ao desenvolvimento do trabalho, sendo: primeiro contar com um baixo número de municípios que foram governados com esta configuração; segundo, de contar com municípios de portes populacionais distintos, portanto heterogêneos, e; terceiro, no caso do posicionamento de centro, contar apenas com a participação de governos do PMDB e no caso do posicionamento de direita contar apenas com a participação de governos do PP.

Apesar de encararmos estas situações como sendo limitações da pesquisa, uma vez que se esperava haver uma composição maior, seja de municípios quanto de partidos participando da análise deste estudo, sobretudo contemplando municípios de maior porte

populacional e diversificação socioeconômica, o presente recorte reporta e retrata, desde já, a realidade das composições ideológicas do processo eleitoral da democracia representativa contemporânea do estado do Rio Grande do Sul, o que também é relevante para os estudos realizados pelos pesquisadores de Ciência Política.

Ademais, a adoção de outros recortes metodológicos para realização dessa pesquisa também ensejaria e culminaria com algum tipo de limitação. Cito a eventual análise das despesas considerando apenas o posicionamento ideológico do Prefeito, o qual levantaria indagações a respeito da participação e influência do vice-prefeito. Em outro cenário hipotético, se o recorte metodológico contemplasse o posicionamento apenas da composição partidária do prefeito e vice-prefeito, poderia ser arguido questionamentos a respeito da participação e influência da coligação no processo decisório de alocação dos recursos públicos.

Como seria difícil mensurar a eventual participação do vice-prefeito quanto da coligação no processo decisório a respeito da alocação dos recursos públicos, a opção de contemplar tanto a composição de chapa quanto da coligação para integrar a análise dos dados foi a forma encontrada para contornar essas outras limitações de estudo e isso, portanto, justifica a nossa opção pela escolha e forma do recorte de estudo.

Desta forma, em decorrência da pesquisa ter o condão de analisar o comportamento das despesas públicas realizadas pelos governos dos posicionamentos de esquerda, de centro e de direita do espectro ideológico, optou-se por concentrar os esforços na seleção apenas dos municípios que tiveram, nas eleições municipais do ano de 2012, candidatos eleitos ao cargo de prefeito e vice-prefeito sendo filiados a partidos pertencentes ao mesmo campo do espectro ideológico, bem como também estendendo e aplicando a regra aos eventuais partidos coligados.

Convém explicar que a escolha pelos gestores eleitos nas eleições de 2012 decorre de uma questão técnica temporal, dado que o recorte proposto proporcionou analisar os dados mais recentes a respeito do último Plano Plurianual já executado em sua integralidade.

Assim, como todas as ações governamentais do representante eleito devem constar nos instrumentos de planejamento da administração pública (Plano Plurianual-PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e Lei Orçamentária Anual - LOA) e ser registradas contabilmente pelo maior nível de agregação no momento da execução orçamentária, conforme exige a Portaria Nº 42, de 14 de abril de 1999, as variáveis que fizeram parte da análise dos dados referem-se às 28 funções de governo - *inputs* de competência dos gestores

públicos executados ou não durante os exercícios de 2014, 2015 e 2016, período este em que os governos analisados foram respectivamente os responsáveis por elaborar, modificar e executar três dos quatro anos do PPA 2014-2017, bem como foram autores e executores das peças do LDO, e LOA dos exercícios analisados.

Os dados utilizados para realizar a pesquisa foram coletados junto ao Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro – SICONFI. O SICONFI é a principal plataforma de fonte de dados sobre as administrações públicas, sendo responsável por consolidar, armazenar e disponibilizar as informações contábeis, financeiras e estatísticas fiscais dos 5.570 Municípios, dos 26 estados, do Distrito Federal e da União.

A coleta foi realizada mediante consulta *on-line*, portanto são dados secundários e compreendem o montante relativo à execução orçamentária das despesas despendidas durante os exercícios 2014, 2015 e 2016, exercícios do Plano Plurianual (2014-2017), para cada uma das funções governamentais dos 22 municípios que se encaixaram na proposta metodológica.

Para desenvolver essa pesquisa também havia a possibilidade de realizar a coleta dos dados referentes às despesas públicas realizadas pela gestão governamental dos municípios gaúchos que atenderam os critérios metodológicos junto ao banco de dados do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul - TCE/RS. Contudo, apurou-se que por motivos não conhecidos alguns municípios não apresentavam registros de gastos na função *Legislativa, Energia e Previdência Social* no banco de dados do TCE/RS, enquanto no banco de dados do SICONFI as mesmas podiam ser encontradas.

Além do fator integridade dos dados, outro fator que colaborou para que se viesse a optar pela escolha do SICONFI foi a constatação que a grande maioria dos autores que abordam a temática das despesas públicas por função, como Klering et al. (2011), por exemplo, utilizam o banco de dados do SICONFI para realizar as suas análises.

Tendo realizado o procedimento da coleta de dados, a organização da tabulação para sua posterior análise e interpretação foi realizada utilizando-se o software Microsoft Office Home and Student Excel 2010, de product key MXMCT-2FTHR-7C7XD-K83BH-DVD67, e para realizar o processamento e análise dos dados coletados, foi utilizado o Software R, um software estatístico livre, utilizado por pesquisadores e estudiosos da área quantitativa que possui um ambiente com várias técnicas estatísticas, clássicas e modernas, e que auxiliou e contribuiu nas operações de tratamento de dados, cálculo e exibição gráfica.

O método de análise dos dados empregado neste estudo foi o método comparativo. Segundo Lakatos (1982, p. 32-34), “o método comparativo é um dos principais métodos de

procedimento das Ciências Sociais”. Para Andrade (2010, p. 121), o método comparativo “proporciona comparações com a finalidade de verificar semelhanças e explicar divergências”, o que veio a corroborar para o alcance dos objetivos do presente estudo.

A análise comparativa foi realizada entre o percentual médio que foi efetivamente alocado pelos governos dos posicionamentos de esquerda, centro e direita do espectro ideológico durante os exercícios de 2014, 2015 e 2016 nas três categorias de gastos propostas por Rezende (1997), *gasto mínimo*, *gasto social* e *gasto econômico*. Estas por sua vez compreendem respectivamente funções relacionadas às políticas constitucionais, políticas redistributivas e políticas regulamentarias, tipologias de políticas públicas onde a dicotomia direita/esquerda tende a atuar de maneira antagônica e o posicionamento de centro ocupar a posição intermediária entre os dois extremos.

A partir desse arcabouço metodológico, propomos neste trabalho testar a hipótese levantada por Tolentino (2015), no qual partidos com diferentes matrizes ideológicas alocam de forma distinta e específica os recursos públicos quando estão no poder.

Essa hipótese é reforçada por Arvate, Filho, Lucinda (2006) e Tarouco e Madeira (2013), a qual pressupõe que governos de esquerda tenderiam, na materialização do seu programa de governo por meio das peças orçamentárias, a investir mais do que os governos de direita nas categorias *gasto social* e *gasto econômico* em razão das funções que integram as respectivas categorias estarem alinhadas a matriz ideológica que, por sua vez, defende o desenvolvimento de políticas públicas voltadas à igualdade e a regulamentação do mercado econômico, ao passo que os governos de direita tenderiam a alocar mais recursos para a categoria *gasto mínimo* por razão das funções abrangerem instituições que são meios para tonificar a autoridade do Estado e de prover o desenvolvimento de políticas constitucionais característicos de sua matriz ideológica.

A vista disso, passamos a apresentar os resultados que foram obtidos em decorrência do processo de análise realizado sobre os dados coletados junto ao Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro - SICONFI da Secretaria do Tesouro Nacional, referente às despesas por função realizadas durante os exercícios de 2014, 2015 e 2016 pelos governos dos posicionamentos de esquerda, centro e direita do espectro ideológico dos 22 municípios do estado do Rio Grande do Sul que se encaixaram na proposta metodológica deste estudo.

3.2 APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS E DISCUSSÃO

Amparado pelos procedimentos metodológicos anteriormente apresentados, busca-se nessa seção analisar as despesas públicas dos municípios gaúchos que foram governados pelos posicionamentos de esquerda, centro e de direita do espectro ideológico, a fim de que se possa validar ou refutar a hipótese de que o posicionamento ideológico exerce influência sobre a decisão do gestor eleito na destinação e aplicação dos recursos financeiros a um conjunto de funções específicas concernentes a uma categoria de gastos ao qual a matriz ideológica se identifica.

Para proceder com a análise dos dados foi necessário primeiramente contabilizar o orçamento liquidado, ou seja, identificar o montante financeiro total empregado por cada um dos posicionamentos do espectro ideológico. O montante financeiro total refere-se à soma da execução orçamentária de todas as funções governamentais durante os exercícios de 2014, 2015 e 2016 de todos os municípios que foram administrados pelo Chefe do Poder Executivo Municipal pertencente a um mesmo posicionamento.

Tendo realizado a soma do montante financeiro liquidado pelas administrações públicas dos diferentes posicionamentos do espectro ideológico ao longo dos três exercícios contemplados na análise deste estudo (2014, 2015 e 2016) e que outrora fora planejado pela equipe do gestor público, tendo a sua supervisão junto aos instrumentos orçamentários do PPA, da LDO e da LOA, o Quadro 8 apresenta o montante financeiro total que cada posicionamento do espectro ideológico utilizou para realizar a promoção e implementação das políticas públicas nas 28 funções governamentais possíveis de acordo com a Portaria N° 42, de 14 de abril de 1999.

Quadro 8 - Orçamento liquidado pelos posicionamentos de esquerda, centro e direita do espectro ideológico.

POSICIONAMENTO	MONTANTE FINANCEIRO
Esquerda	R\$ 1.414.186.102,71
Centro	R\$ 406.035.441,07
Direita	R\$ 815.412.930,85

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados coletados junto ao SICONFI (2014, 2015 e 2016).

Conforme pode ser visto no Quadro 8, os 10 municípios que foram governados pelo posicionamento de esquerda foram os que apresentaram o maior orçamento total, tendo liquidado no referido período, R\$ R\$ 1.414.186.102,71. Os governos do posicionamento de direita, que administraram sete municípios, liquidaram R\$ 815.412.930,85 e o posicionamento de centro, ao governar cinco municípios, liquidou R\$ 406.035.441,07.

A partir da apuração e identificação do montante financeiro envolvido na execução orçamentária das gestões governamentais dos posicionamentos de esquerda, centro e direita no espectro ideológico ao longo dos exercícios de 2014, 2015 e 2016, utilizou-se técnicas estatísticas, como média aritmética dos valores nominais e percentuais para, primeiramente, identificar e mensurar quantitativamente quanto às gestões governamentais de cada matriz ideológica alocaram para cada uma das 28 funções governamentais, para posteriormente calcular e identificar quanto cada posicionamento alocou para as três categorias de gastos propostas por Rezende (1997), *gasto mínimo*, *gasto social* e *gasto econômico*.

Segundo Christopoulos (2011) a tarefa alocatória, a decisão de escolher quais serão as áreas a serem contempladas com os recursos financeiros do orçamento e qual será o montante a ela destinado, é uma tarefa eminentemente de incumbência dos atores políticos. “O fenômeno da escolha do gasto em si é um fenômeno eminentemente político, no sentido de que há várias possibilidades e necessidades dos cidadãos a serem satisfeitas e o poder público deve escolher quais seriam os mais importantes.” (CHRISTOPOULOS, 2011, p.29).

Segundo Rezende (1997, p.2) “o gasto público realizado por uma dada escala de governo, em um conjunto fixo de políticas públicas, em um dado ano fiscal, expressa com relativa precisão as preferências de gasto dos atores sociais” e traduz o tipo e a natureza do padrão das preferências alocativas de tal governo.

Desta forma, assim como Klering et al. (2011) procederam em seu estudo para analisar as despesas públicas dos 5.563 municípios do Brasil a fim de identificar quais eram as funções que mais receberam recursos financeiros dos governos municipais durante os exercícios de 2006, 2007 e 2008, empregamos o mesmo esboço para apresentar as despesas liquidadas pelos governos analisados nas 28 funções governamentais, contudo de forma mais específica, agrupando e apresentando os dados de acordo com a matriz ideológica das respectivas gestões analisadas.

Conforme Klering et al. (2011), a classificação funcional fornece as informações gerais das atividades desenvolvidas como se fosse um extrato resumido do orçamento de um ou mais exercícios de um determinado governo. Este modelo colabora para que os cidadãos,

além de terem mais uma opção de acesso às informações, tenham por meio do extrato da execução orçamentária uma opção simplificada para se informar sobre quais foram às demandas sociais que o governo em questão resolveu incorporar em sua pauta governamental e destinar maior atenção.

Neste sentido, o apêndice III, IV e V apresentam em ordem decrescente o montante financeiro e o percentual médio alocado respectivamente pelo posicionamento de esquerda, centro e direita para cada uma das 28 funções.

Para facilitar a visualização e o processo de análise comparativa dos dados, o Quadro 9 traz a relação compilada do percentual médio alocado pelos governos analisados dos partidos políticos situados à esquerda, centro e direita do espectro ideológico.

Quadro 9 - Compilação do percentual médio alocado pelos governos de esquerda, centro e direita nas 28 funções governamentais.

FUNÇÃO	ESQUERDA	CENTRO	DIREITA
Legislativa	2,78%	1,78%	2,12%
Defesa Nacional	0,00%	0,00%	0,00%
Encargos Especiais	2,93%	1,53%	2,55%
Essencial à Justiça	0,29%	0,00%	0,00%
Administração	19,81%	19,24%	15,75%
Judiciária	0,00%	0,03%	0,12%
Segurança Pública	0,10%	0,08%	0,28%
Habitação	0,31%	0,79%	0,05%
Assistência Social	1,99%	3,07%	3,74%
Organização Agrária	0,00%	0,00%	0,00%
Previdência Social	5,77%	4,82%	8,50%
Direitos da Cidadania	0,20%	0,01%	0,04%
Urbanismo	7,19%	3,70%	8,41%
Saneamento	0,73%	0,33%	0,75%
Educação	28,93%	28,80%	24,29%
Cultura	1,68%	1,38%	0,93%
Saúde	19,53%	21,01%	22,59%
Ciência e Tecnologia	0,00%	0,00%	0,02%
Desporto e Lazer	0,54%	1,49%	1,21%
Comércio e Serviços	0,21%	0,05%	0,31%
Indústria	0,05%	0,85%	0,09%
Energia	0,68%	0,23%	0,34%
Transporte	2,03%	5,18%	3,97%
Comunicações	0,04%	0,01%	0,05%

Agricultura	2,84%	5,27%	2,72%
Gestão Ambiental	1,34%	0,32%	1,18%
Trabalho	0,03%	0,03%	0,00%
Relações Exteriores	0,00%	0,00%	0,00%
TOTAL	100,00%	100,00%	100,00%

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados coletados no SICONFI (2014, 2015, 2016).

Para Tolentino (2015, p.4) “os partidos políticos são dotados de ideologias (ou pelo menos deveriam)” e são importantes atores sociais capazes de influenciar a elaboração e execução das políticas públicas de modo que, ao alcançarem o poder, tendem a conduzir as políticas públicas a partir de suas bases ideológicas, elevando ou suprimindo investimentos a determinada categoria de gastos, variando de acordo com a doutrina do posicionamento do espectro ideológico de cada governo.

Buscaremos, nas estruturas municipais do estado do RS, por meio da análise empírica sobre as despesas por função, confirmar ou refutar a hipótese de que a ideologia política exerce influência sobre a decisão do gestor público na alocação dos recursos financeiros.

Para isso, de posse do percentual médio de alocação realizada pelos posicionamentos de esquerda, centro e direita, para viabilizar o processo de análise comparativo, elaboramos um quadro para cada categoria de gasto proposto por Rezende (1997) sendo gasto *mínimo*, *gasto social* e *gasto econômico*. Nesses quadros consta a compilação do percentual médio de recursos financeiros alocados para cada uma das funções que integram as respectivas categorias, bem como qual foi o percentual médio total alocado por cada um dos posicionamentos do espectro ideológico a categoria de gasto em questão.

Assim, de acordo com Andrade (2010), ao empregarmos a análise comparativa sobre a compilação do percentual médio de recursos financeiros alocados pelos gestores públicos nas 28 funções governamentais, já separadas pelas categorias *gasto mínimo*, *gasto social* e *gasto econômico*, será possível realizar comparações a fim de verificar semelhanças e explicar divergências.

Isso nos permitirá inferir quanto à validação ou não da hipótese de que a ideologia política influencia a decisão do gestor público na alocação dos recursos públicos na medida em que os resultados confirmarem ou não as preferências alocativas apontadas pelos autores que integram o embasamento teórico.

Neste sentido, iniciamos realizando a análise sobre o conjunto de funções pertencentes à categoria *gasto mínimo*. Segundo Rezende (1997) a categoria *gasto mínimo* corresponde à parcela de gastos governamentais em políticas públicas em que a provisão de bens ou serviços não pode ser provida pelo mercado, ou seja, constituem-se ações de competência exclusiva do governo.

Das 28 funções vigentes dispostas na Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999, anexo A deste trabalho, sete funções se encaixam no perfil definido pelo autor e integram a categoria *gasto mínimo*, sendo: *Legislativo, Encargos Especiais, Essencial a Justiça, Administração, Judiciário, Segurança Pública e Defesa Nacional*.

Para a categoria *gasto mínimo*, autores que discorrem sobre partidos políticos, como Tarouco e Madeira (2010) e Tolentino (2015), afirmam que as políticas constitucionais fazem parte das preferências dos governos de direita e centro. Segundo os autores os governantes tendem a utilizar a esfera da política e suas instituições para estabelecer um conjunto de normas e procedimentos.

Segundo Frey (2000), as políticas constitucionais “determinam as regras do jogo e com isso a estrutura dos processos e conflitos políticos, isto é, as condições gerais sob as quais vêm sendo negociadas as políticas distributivas, redistributivas e regulatórias” FREY (2000, p.224).

Para Singer (2002), o posicionamento de direita, ao assumir o poder, tende a tonificar a autoridade do Estado de modo que a promoção da igualdade não enseje prejuízo à ordem. Assim, para que a pauta governamental de ajuste seja materializada, Rodrigues (2010 b, p. 283), afirma que “os partidos representantes da direita tendem a investir mais em funções-meio, como é o caso da função *Administração e Planejamento*”, bem como nas funções relacionadas ao cumprimento da ordem e da justiça.

Desta forma, a partir das preferências alocativas apontadas por Tarouco e Madeira (2010), Singer (2002) e Rodrigues (2010 b), espera-se que os resultados obtidos na análise dos *gastos mínimos* reporte para um maior volume alocativo em termos percentuais realizado pelo posicionamento de direita, diminuindo à medida que análise avança para o posicionamento da esquerda.

O Quadro 10 apresenta a compilação do percentual médio de recursos financeiros que foram alocados pelos governos dos posicionamentos de esquerda, centro e direita do espectro ideológico para cada uma das sete funções que integram a categoria *gasto mínimo*, bem como também apresenta o montante médio que cada posicionamento destinou a referida categoria.

Quadro 10 - Compilação do percentual médio de recursos financeiros alocados para a categoria gasto mínimo.

GASTO MÍNIMO	ESQUERDA	CENTRO	DIREITA
Legislativa	2,78%	1,78%	2,12%
Encargos Especiais	2,93%	1,53%	2,55%
Essencial à Justiça	0,29%	0,00%	0,00%
Administração	19,81%	19,24%	15,75%
Defesa Nacional	0,00%	0,00%	0,00%
Judiciária	0,00%	0,03%	0,12%
Segurança Pública	0,10%	0,08%	0,28%
TOTAL	25,91%	22,67%	20,82%

Fonte: Elaborado pelo autor, com base nos dados coletados.

Vejam agora, o que cada uma das sete funções que integram a categoria *gasto mínimo* compreendem e qual foi alocação média realizada pelos posicionamentos de esquerda, centro e direita do espectro ideológico.

A *Função Administração* representa o nível máximo de agregação das ações realizadas com vistas a promover a consecução dos objetivos de governo, intentando para o planejamento e orçamento, administração geral, administração financeira, controle interno, normatização e fiscalização, tecnologia da informação, ordenamento territorial, formação de recursos humanos, administração de receitas, administração de concessões e comunicação social.

Já a *Função Legislativa* representa o nível máximo de agregação das ações realizadas com o fito de promover a consecução dos objetivos de governo no tocante a ação legislativa e controle externo.

Segundo Rodrigues (2010b) as despesas em funções meio como *administração* e *legislativo* não devem conter gastos excessivos para não comprometer as rubricas das atividades-fim. Do conjunto de funções da categoria *gasto mínimo*, a função *administração*, em razão de sua capilaridade estrutural na máquina pública conforme apontado pela Firjan (2018), é a função que mais concentra recursos da categoria gasto mínimo.

Neste sentido, os dados do Quadro 10 demonstram que a esquerda foi o posicionamento do espectro ideológico que mais alocou percentualmente recursos para a função administração, com 19,81% do seu orçamento, sendo seguido pelo posicionamento de

centro, que alocou 19,24% do orçamento, e pelo posicionamento de direita que alocou 15,75% do orçamento.

A partir das alocações realizadas, observa-se uma paridade muito grande no percentual alocado entre os posicionamentos de esquerda e centro, ao passo que o posicionamento de direita, ao contrário do esperado, foi o que efetivamente menos alocou recursos na função meio, o que contraria as perspectivas de alocação realizadas por Tarouco e Madeira (2010) e Tolentino (2015).

Para a função *Legislativo*, o posicionamento que mais alocou recursos foi o da esquerda, com 2,78% dos recursos, sendo seguido pelo posicionamento de direita, com 2,12% dos recursos e pelo posicionamento de centro, com 1,78% dos recursos. Os dados apresentados não apontam para uma linearidade de gastos que viesse a obedecer ao movimento alocatório previsto pelos autores do embasamento teórico.

A *Função Encargos Especiais* representa o nível máximo de agregação das ações realizadas com o escopo de promover a consecução dos objetivos do governo na questão do refinanciamento da dívida interna, refinanciamento da dívida externa, serviço da dívida interna, serviço da dívida externa, outras transferências, outros encargos especiais e transferências para a Educação Básica.

Embora a Portaria do Ministério do Orçamento e Gestão Nº 42, de 14 de abril de 1999 expresse que os Encargos Especiais englobam despesas às quais não se pode associar um bem ou serviço, como dívidas, indenizações e outras afins, comumente representado pelos precatórios e que representam uma agregação neutra, as mesmas constituem como função integrante da categoria *gasto mínimo* por serem intrínseco ao poder público saldar e cumprir com as obrigações que lhe é imputado.

Neste sentido, o posicionamento do espectro ideológico que mais alocou recursos financeiros para saldar os compromissos da administração pública foi à espectro ideológico de esquerda, com 2,93% do orçamento, sendo seguido pelo posicionamento de direita, com 2,55% do orçamento, e pelo posicionamento de centro, com 1,53% do orçamento.

Já as funções *Essencial à Justiça* que representa o nível máximo de agregação das ações realizadas com desígnio de promover a consecução dos objetivos de governo, voltados à defesa da ordem jurídica e também da representação judicial e extrajudicial, a função *Defesa Nacional* que representa o nível máximo de agregação das ações realizadas com intuito de promover a consecução dos objetivos de governo voltados à defesa aérea, defesa naval e defesa terrestre, e a função *Judiciária* que representa o nível máximo de agregação das ações

realizadas com o escopo de promover a consecução dos objetivos de governo voltados à ação judiciária e a defesa do interesse público no processo judiciário não estão relacionadas no art. 30 da Constituição Federal de 1988, como sendo competência do município.

Todavia, consta no Sistema Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro – SICONFI, alocações realizadas pelo posicionamento de esquerda para a função *Essencial a Justiça* uma ordem de 0,29% do orçamento, conta também uma alocação ínfima, mas que representa 0,00003% do orçamento realizado também pelo posicionamento de esquerda para a função *Defesa Nacional*. Já para a função *Judiciária*, o posicionamento de direita foi o que mais alocou recursos financeiros, com 0,12% do orçamento, sendo seguido pelo posicionamento de centro, com 0,03% do orçamento.

Outra função que integra o rol da categoria gasto mínimo é *Segurança Pública*, o qual representa o nível máximo de agregação das ações realizadas com o propósito de promover a consecução dos objetivos de governo voltados ao policiamento, defesa civil, informação e inteligência.

De acordo com o art. 144 da CF/88 a segurança pública é dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, ou seja, é uma responsabilidade compartilhada entre os governos federal, estadual e municipal. Todavia os órgãos mencionados pelo respectivo artigo destinados a preservação da ordem pública e da integridade das pessoas e do patrimônio é a política federal, polícia rodoviária federal, polícias civis, polícia militares e corpos de bombeiros militares.

Independentemente dos órgãos mencionados não estarem vinculados a administração pública municipal, o gestor público municipal pode implementar políticas de prevenção a violência como por exemplo de vigilância por meio do vídeo-monitoramento e a criação da instituição da Guarda Municipal que podem para colaborar para a segurança pública, utilizando do poder de polícia delegado pelo município através de leis complementares.

Apesar de ser um percentual bem baixo, todos os posicionamentos do espectro ideológico alocaram recursos financeiros para a função *Segurança Pública*, tendo o posicionamento de direita alocado 0,28% do orçamento, o posicionamento de esquerda alocado 0,10% do seu orçamento e o posicionamento de centro investido 0,08% do orçamento cada um.

Com relação ao montante médio que cada posicionamento destinou a categoria *gasto mínimo*, os dados apresentados no Quadro 10 demonstram que, ao contrário do esperado a partir da bibliografia consultada, houve um aumento na média de recursos alocados à medida

que a análise parte do posicionamento de direita e avança para a esquerda do espectro ideológico, de modo que o posicionamento de esquerda foi o que mais alocou recursos em termos percentuais para a categoria *gasto mínimo*, com 25,91% do seu orçamento, sendo seguido pelo posicionamento de centro, que alocou 22,67% do seu orçamento e, por último, tendo alocado o menor percentual de recursos dentre os posicionamentos do espectro ideológico, vem o posicionamento da direita, ao alocar 20,82% do orçamento.

As células destacadas na cor amarela no Quadro 10 revelam uma preferência alocativa para a categoria *gasto mínimo* bastante evidente por parte do posicionamento da esquerda, dado que além de ter sido o posicionamento que mais alocou em termos percentuais valores do seu orçamento para a referida categoria, também foi o que mais destinou em termos percentuais recursos em cinco das sete funções existentes, tendo investido mais do que o posicionamento de centro e da direita nas funções *Administração, Legislativa, Encargos especiais, Essencial a Justiça e Segurança Nacional*, ao passo que a direita investiu mais do que os posicionamentos de esquerda e centro nas funções *Judiciária e Segurança Pública*.

Apesar do posicionamento de direita ter investido mais em *Segurança Pública e Judiciária*, funções estas que se encaixam nas prioridades elencadas pelos autores do embasamento teórico, a função mais importante da categoria, *administração*, que é de acordo com a Firjan (2018) o núcleo básico da estrutura e funcionamento da máquina pública, não recebeu em termos percentuais de alocação financeira a mesma importância atribuída por Rodrigues (2010b).

É possível que apesar de Giddens (2000) e, Souza e Cavalcante (2012) defenderem que o tamanho da máquina pública influencia diretamente as alocações dos gastos públicos na prestação de bens e serviços de cunho social, que a mesma esteja exercendo influência, se refletindo já na categoria *gasto mínimo*, sobretudo na função *administração* conforme fora constatado através dos dados apresentados no Quadro 10.

Ainda que os resultados tenham demonstrado que houve diferença na alocação realizada pela direita e pela esquerda, a mesma deu-se no sentido oposto, ou seja, contrário ao que a biografia consultada prospectava, que era se ter um maior investimento no conjunto de funções que integram a categoria *gasto mínimo* por parte do posicionamento de direita

Desta forma, pautando a análise dos dados de acordo com o embasamento teórico neste estudo, apesar do posicionamento de centro ter exercido papel intermediário conforme prevê Arvate, Filho e Lucinda (2006) na relação antagônica da dicotomia direita/esquerda,

não podemos confirmar que os gestores foram influenciados pela ideologia política na alocação dos recursos junto as funções que integram a categoria *gasto mínimo*.

Realizada a apresentação e análise das despesas realizadas pelos posicionamentos de esquerda, centro e direita das funções que pertencem à categoria *gasto mínimo*, passamos a apresentar e analisar os gastos realizados pelos respectivos posicionamentos do espectro ideológico para as funções que integram a categoria *gasto social*.

De acordo com Rezende (1997), a categoria *gasto social* corresponde à parcela de gastos governamentais destinados à provisão de bens e serviços voltados ao atendimento de pessoas em situação de vulnerabilidade, de modo que os dispêndios realizados pelos governos também proporcionam oportunidades de promoção social. Segundo o autor, nesta categoria de gasto o governo não assume a posição monopolista e o mercado também pode atuar prestando bens ou serviços para a área, aumentando assim os canais de atendimento, cobertura e abrangência.

As funções que fazem parte da categoria *gasto social*, de acordo com a abordagem realizada por Rezende (1997), contemplam 12 funções, sendo elas: *Assistência Social, Previdência Social, Saúde, Educação, Cultura, Direitos da Cidadania, Urbanismo, Habitação, Saneamento, Ciência e Tecnologia, Organização Agrária e Desporto e Lazer*.

A respeito do conjunto de funções que integram a categoria *gasto social*, a literatura que versa sobre as preferências alocativas dos posicionamentos ideológicos é praticamente unanime em afirmar que as funções de cunho social são uma preferência da matriz ideológica de esquerda.

Segundo Bobbio (1995), o posicionamento de esquerda julga que a maior parte das desigualdades existentes é de cunho social e, enquanto tal, eliminável, por isso tende a favorecer as políticas que objetivam tornar mais iguais os desiguais. Já para o posicionamento de direita, a existência de grande parte das desigualdades sociais é natural em uma sociedade. Defendem que a meritocracia e o livre mercado tendem a oportunizar meios para a promoção do desenvolvimento social.

Convergindo com a argumentação de Bobbio (1995), Singer (2002) afirma que a matriz ideológica de esquerda possui a convicção de que o governo deve exercer um papel chave na promoção da igualdade, por isso suas ações governamentais tendem a priorizar as funções de cunho social.

Já para Tarouco e Madeira (2013) e Tolentino (2015), os pressupostos destas preferências decorrem dos vínculos dos partidos com movimentos e classes sociais, de modo

que os partidos de esquerda representam classes trabalhadoras, grupos que buscam o emponderamento, enquanto que os partidos de direita são identificados com proprietários e grupos sociais privilegiados, ou seja, já empoderados. Por isso para Arvate, Filho e Lucinda (2006), os partidos posicionados a esquerda do espectro ideológico tendem a usar os gastos públicos para restringir as desigualdades.

Da mesma forma, Souza e Cavalcante (2012) afirmam que enquanto os representantes do posicionamento situados à esquerda do espectro ideológico, ao defenderem a elaboração e promoção de políticas públicas relacionadas aos programas sociais, como as políticas distributivas, tendem a aumentar o tamanho do Estado, os governos situados à direita do espectro ideológico defendem um Estado mínimo e incentivam as forças de mercado, reduzindo a participação do governo nos gastos de cunho social por considerar que o livre mercado é capaz de proporcionar oportunidades de promoção social e absorver uma parcela das demandas.

Desta forma, amparado e respaldado pelo conjunto de autores que integram o embasamento deste trabalho, espera-se que os resultados advindos do processo de análise da categoria *gasto social* venham a reportar que os maiores percentuais alocativos para o conjunto de ações pertencentes à categoria *gasto social* seja promovida por parte do posicionamento da esquerda, diminuindo o percentual alocado à medida que a análise se desloque rumo ao posicionamento de direita.

Em outras palavras, o conjunto de autores que integram o presente embasamento teórico perfila que, em decorrência da matriz ideológica, os governos do posicionamento de esquerda alocam percentuais mais elevados do que o posicionamento de centro e direita para as funções de cunho social.

O Quadro 11 apresenta a compilação do percentual alocado pelos posicionamentos de esquerda, centro e direita para cada uma das 12 funções da categoria *gasto social*, bem como também apresenta o percentual total destinado por cada um dos posicionamento do espectro ideológico a referida categoria de gastos.

Quadro 11 - Compilação do percentual médio de recursos financeiros alocados para a categoria gasto social.

GASTO SOCIAL	ESQUERDA	CENTRO	DIREITA
Assistência Social	1,99%	3,07%	3,74%
Previdência Social	5,77%	4,82%	8,50%
Urbanismo	7,19%	3,70%	8,41%
Saneamento	0,73%	0,33%	0,75%

Saúde	19,53%	21,01%	22,59%
Educação	28,93%	28,80%	24,29%
Cultura	1,68%	1,38%	0,93%
Direitos da Cidadania	0,20%	0,01%	0,04%
Ciência e Tecnologia	0,00%	0,00%	0,02%
Habitação	0,31%	0,79%	0,05%
Desporto e Lazer	0,54%	1,49%	1,21%
Organização Agrária	0,00%	0,00%	0,00%
TOTAL	66,87%	65,40%	70,52%

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados coletados

Vejamos agora, o que as funções que integram a categoria *gasto social* compreendem, qual foi alocação média realizada pelos posicionamentos do espectro ideológico em cada uma das 12 funções e qual é a análise que se faz sobre o percentual total alocado por cada um dos posicionamentos para a categoria em questão.

A *Função Assistência Social* representa o nível máximo de agregação das ações realizadas com o fito de promover a consecução dos objetivos de governo voltado a dar assistência ao idoso, assistência ao portador de deficiência, assistência à criança e ao adolescente e assistência comunitária.

Os dados do Quadro 11 demonstram que o posicionamento de direita foi o que mais investiu na função *Assistência Social*, com 3,74% do orçamento, sendo seguido pelo posicionamento de centro, que investiu 3,07% do orçamento, e pelo posicionamento de esquerda, que investiu 1,99% do orçamento.

A *Função Previdência Social* representa o nível máximo de agregação das ações realizadas com o intento de promover à consecução dos objetivos de governo voltados a previdência básica, previdência do regime estatutário, previdência complementar, previdência especial.

Para a *Função Previdência Social*, novamente se observa que a direita foi o posicionamento que mais alocou recursos financeiros, com 8,50% dos recursos, sendo seguido pelo posicionamento de esquerda que alocou 5,77% do montante financeiro e pelo posicionamento de centro com 4,82% dos recursos alocados.

Os achados na função *Assistência Social e Previdência Social* indicam uma tendência maior para o assistencialismo por parte dos gestores públicos municipais do posicionamento de direita, contrariando as prerrogativas de Arvate, Filho e Lucinda (2006) que defendem que

os partidos posicionados a esquerda do espectro ideológico tendem a usar os gastos públicos para restringir as desigualdades.

A *Função Urbanismo* representa o nível máximo de agregação das ações realizadas com o propósito de promover a consecução dos objetivos de governo voltados a infraestrutura urbana, serviços urbanos e transportes coletivos urbanos.

Na *Função Urbanismo* também foi o posicionamento de direita que mais alocou recursos financeiros, com 8,41% do orçamento, sendo seguido pelo posicionamento de esquerda, com 7,19% do orçamento, e pelo posicionamento de centro, com 3,70% do orçamento.

Os dados revelam que urbanismo é um espaço de interesse de todas as gestões ideológicas, uma vez que todas fizeram a opção de investimento, contudo observa-se uma preferência maior por parte do posicionamento de direita e esquerda respectivamente. Apesar da pequena diferença que separa ambas as matrizes ideológicas, o resultado obtido ainda assim é adverso a biografia consultada.

A *Função Saneamento* representa o nível máximo de agregação das ações realizadas com o escopo de promover a consecução dos objetivos de governo visando o saneamento básico rural e urbano. Dos municípios que foram governados pela esquerda, dois deles, sendo, Itacurubi e São Pedro das Missões prestam serviço próprio de abastecimento de água, outro município, São Gabriel tem contrato com a empresa *São Gabriel Saneamento S.A* como prestadora do serviço, já os outros sete municípios possuem convênio com a Companhia Riograndense de Saneamento - CORSAN. Com relação aos municípios governados pelo Centro, todos possuem convênio com a Corsan. Já do conjunto de municípios que foram governados pela direita, dois deles, sendo, Quevedos e São Valério do Sul possuem serviço próprio de abastecimento de água, sendo que os outros cinco municípios também possuem convenio com a Corsan.

Na análise dos dados apresentados no Quadro 11 podemos verificar que o posicionamento de direita foi o que mais destinou percentualmente recursos para esta função, com 0,75% do orçamento, sendo seguido pelo posicionamento de esquerda, com 0,73% do orçamento, e pelo posicionamento de centro, com 0,33% do orçamento.

Assim como ocorreu com a função *urbanismo*, observa-se que apesar de esquerda e direita representarem campos de ações ambíguos, a alocação dos recursos realizados por ambos posicionamentos obedeceu a mesma tendência, ou seja, a direita investindo um percentual ligeiramente maior que a esquerda.

A *Função Educação* representa o nível máximo de agregação das ações realizadas com o desígnio de promover a consecução dos objetivos de governo, visando o ensino fundamental, ensino médio, ensino profissional, ensino superior, educação infantil, educação de jovens e adultos, educação especial e educação básica.

O art. 212 da Constituição versa que os municípios devem investir nunca menos que 25% do orçamento líquido corrente para esta rubrica. Conforme podemos verificar os dados no Quadro 11, todas as matrizes ideológicas com exceção da direita alocaram mais do que o exigido. O posicionamento de esquerda foi o que mais destinou percentualmente recursos financeiros do seu orçamento, tendo alocado 28,93% dos recursos, sendo seguido pelo posicionamento de centro, que alocou 28,80% do orçamento e pelo posicionamento de direita que alocou 24,29% do seu orçamento.

A *Função Cultura* representa o nível máximo de agregação das ações realizadas pelo governo a fim de promover à consecução dos objetivos de governo voltados a difusão cultural, Patrimônio Histórico, Artístico e Arqueológico.

Nesta função o posicionamento de esquerda também foi o que mais alocou recursos financeiros, com 1,68% do seu orçamento, sendo seguido pelo posicionamento de centro, com 1,38% do orçamento, e pelo posicionamento direita, com 0,93% do orçamento.

Tanto a função *Educação* quanto a função *Cultura* são funções da categoria gasto social em que os posicionamentos do espectro ideológico apresentaram um comportamento alocatório complacente com o comportamento alocatório projetado pela literatura consultada, tendo uma alocação maior por parte da esquerda e menor por parte da direita.

A *Função Direitos da Cidadania* representa o nível máximo de agregação das ações realizadas com o escopo de promover a consecução dos objetivos de governo, intentando a custódia e reintegração social, assistência aos povos indígenas, direitos individuais, coletivos e difusos.

Esta função, apesar de contar com percentuais alocatórios bastante baixos, foi o posicionamento de esquerda que mais destinou recursos financeiros, tendo alocado 0,20% do seu orçamento, sendo seguido pelo posicionamento de direita, com 0,04% do orçamento, e pelo posicionamento de centro, com 0,01% do orçamento.

A *Função Saúde* representa o nível máximo de agregação das ações realizadas com o fito de promover a consecução dos objetivos de governo voltados à atenção básica, assistência hospitalar e ambulatorial, suporte profilático e terapêutico, vigilância sanitária, vigilância epidemiológica, alimentação e nutrição.

Para a rúbrica Saúde, a Lei Complementar Nº 141, de 13 de janeiro de 2012 estabelece que os municípios devam aplicar não menos do que 15% do orçamento corrente líquido. Os dados do Quadro 11 revelam que todos os posicionamentos do espectro ideológico investiram percentuais superiores ao exigido pela legislação, ficando entre 4,48% no caso da esquerda a 7,59% no caso da direita a mais do que o exigido. Desta forma, o posicionamento do espectro ideológico que mais alocou recursos financeiros foi o de direita, com 22,59% de todo o seu orçamento, sendo seguido pelo posicionamento de centro, que alocou 21,01% do seu orçamento, e pelo posicionamento de esquerda, que destinou 19,53% do seu orçamento.

Ao contrário do que ocorreu com a função educação, que também é uma rubrica em que a legislação exige gastos vinculados, na função saúde houve um movimento alocatório de sentido inverso ao defendido pela literatura consultada, ou seja, se diagnosticou uma diminuição dos recursos alocados à medida que a análise parte da direita e avança para a esquerda do espectro ideológico.

A *Função Ciência e Tecnologia* representa o nível máximo de agregação das ações realizadas com o propósito de promover a consecução dos objetivos de governo voltados ao desenvolvimento científico, desenvolvimento tecnológico e engenharia, difusão do conhecimento científico e tecnológico.

Por ser de competência da União e competência facultativa para municípios, estados e Distrito Federal, à realização de compêndios para esta função somente teve registros no SICONFI e contou com alocações por parte do posicionamento de direita que destinou 0,02% do seu orçamento para a função Ciência e Tecnologia.

A *Função Habitação* também é mais uma área das políticas sociais. Ela representa o nível máximo de agregação das ações realizadas com o desígnio de promover à consecução dos objetivos de governo voltados a habitação rural e urbana.

O art. 23 da CF/88 expressa que é de competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios “(...) promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico” (BRASIL, 1988).

Contudo, na prática o que se observa é que os municípios apenas têm exercido um papel suplementar, motivo pelo qual os investimentos nessa área ainda são poucos. Os dados constantes no Quadro 11 confirmam o baixo percentual financeiro alocado tanto pelo posicionamento de esquerda, quanto de centro, quanto de direita para a função habitação.

A matriz ideológica que mais alocou recursos financeiros foi o de centro, com 0,79% dos recursos, sendo seguido pelo posicionamento de esquerda, com 0,31% dos recursos, e pelo posicionamento de direita, com 0,05% dos recursos.

A *Função Desporto e Lazer* representa o nível máximo de agregação das ações realizadas com intuito de promover a consecução dos objetivos de governo voltados ao desporto de rendimento, desporto comunitário e lazer.

Para a função desporto e lazer o posicionamento que destinou maior percentual financeiros foi o de centro, com 1,49% do orçamento, sendo seguido pelo posicionamento de direita, que alocou 1,21% do orçamento, e pelo posicionamento de esquerda, que alocou 0,54% do orçamento.

Tanto na função *Habitação*, quanto na função *Desporto e Lazer* podemos observar que o posicionamento de centro foi o que mais alocou recursos financeiros. Este dado não contribui para a confirmação da hipótese da pesquisa, uma vez que Bobbio (1995) afirma que o posicionamento de centro se coloca como uma posição intermediária entre a direita inicial e a esquerda final.

Sobre as preferências alocativas do centro, Arvate, Filho e Lucinda (2006, p.3) afirmam que “[...] embora possa existir um partido que ocupe o centro da política, não existe uma doutrina de centro, no sentido de representar uma opção coerente a cerca das prioridades de políticas públicas, que fosse autônoma em relação aos extremos”. Para os autores, o centro assume uma categoria residual definida pelos extremos do *continuum* esquerda e direita, cenário este que não se configurou nos gastos realizados nas funções *habitação*, e, *desporto e lazer*.

A *Função Organização Agrária* representa o nível máximo de agregação das ações realizadas com intuito de promover a consecução dos objetivos de governo voltados à promoção da reforma agrária e colonização.

Por ser de competência privativa da União a realização de desapropriação de área rural para fins de reforma agrária não houve registro alcatório por parte das gestões governamentais municipais dos posicionamentos de esquerda, centro, e direitas.

Com relação ao percentual total alocado pelos posicionamentos na categoria gasto social, contrariando os autores que integram o embasamento teórico, as preferências alocativas postuladas não se confirmaram. De acordo com os dados constantes no Quadro 11, o posicionamento de direita, com 70,52% de recursos alocados, foi o posicionamento que mais investiu na categoria *gasto social*, sendo que o posicionamento de esquerda foi o

segundo que mais alocou recursos, com 66,87% do orçamento, ao passo que o posicionamento de centro foi o que menos alocou recursos para as funções que integram a categoria gasto social, com 65,40% do orçamento.

Os dados obtidos a respeito dos gastos realizados na categoria *gasto social* parecem não ter convergido com a tese defendida por Giddens (2000) e, Souza e Cavalcante (2012), ao menos não na forma como é defendida. Segundo os autores, os posicionamentos ideológicos de direita e esquerda representam forças distintas ao tamanho do Estado que se quer chegar, de modo que o posicionamento de esquerda, ao defender um Estado maior, e o posicionamento de direita, ao defender um Estado mínimo, tenderia a influenciar consideravelmente os dispêndios realizados na oferta de bens e serviços de cunho social.

Os resultados alocatórios obtidos junto à categoria *gasto mínimo* e *gasto social*, contudo, nos indicam que se há ou houve interferência do tamanho do Estado nas alocações dos recursos, este não se refletiu nas alocações dos recursos para as funções da categoria *gasto social*, conforme preconizam os autores.

É possível, que o tamanho do Estado esteja interferindo e sendo refletido na estrutura administrativa, mais especificamente na função *administração*, de modo que a partir da escala alocada neste, assim como alertado por Rodrigues (2010b) se tenha seus efeitos sentidos de forma inversa e proporcional na alocação dos recursos destinados para o restante das funções, dentre elas as pertencentes à categoria *gasto social*. Ou seja, se o governo decidir por alocar menos recursos para a função *administração* terá maior margem para alocar e contemplar em outras funções, de modo que se o governo optar por priorizar e concentrar um volume maior de recursos na função *administração* terá necessariamente de diminuir o percentual alocado ou o número de funções contempladas.

As células destacadas na cor amarela no Quadro 11 demonstram que das 12 funções que integram a categoria *gasto social*, o posicionamento de direita foi superior, ou seja, destinou percentuais financeiros que se sobrepuseram ao percentual alocado tanto pelo posicionamento de esquerda quanto de centro em seis funções, sendo: *assistência social*, *previdência social*, *saúde*, *ciência e tecnologia*, *urbanismo e saneamento*. E destas, três funções, sendo, assistência social, saúde, e, ciência e tecnologia, contrariando o embasamento teórico, apresentaram um movimento alocativo onde temos o percentual alocativo se elevando a medida que a análise parte do posicionamento de esquerda e se desloca para a direita.

Os governos do posicionamento de esquerda alocaram de forma superior aos posicionamentos de centro e direita em apenas três das 12 funções, sendo *educação*, *cultura* e

direitos da cidadania. Destas três funções, apenas as funções *Educação e Cultura* apresentaram movimentos que correspondem ao que foi prospectado pela corrente teórica, que é a diminuição do percentual de recursos financeiros alocado à medida que a análise sai da esquerda e avança para a direita. Já os governos do posicionamento de centro foram os que mais alocaram em termos percentuais recursos financeiros para a função *habitação e desporto e lazer*.

Ademais, a respeito dos gastos vinculados, todos os posicionamentos do espectro ideológico alocaram percentuais do orçamento acima do que a legislação exige para educação e saúde, que é respectivamente 25% e 15% da receita corrente líquida. A única exceção ocorreu com o posicionamento de direita na função educação, onde foi registrada uma alocação de 24,29% dos recursos, percentual este que é ligeiramente abaixo do exigido pela legislação.

O resultado obtido durante análise dos gastos realizados pelos posicionamentos de esquerda, centro e direita durante os exercícios de 2006, 2007 e 2008, ao reportar a preferência alocatória do posicionamento de direita pelos gastos da categoria *gasto social*, se assemelha ao resultado encontrado pelo próprio Arvate, Filho e Lucinda (2006) no tocante as preferências alocativas dos governos estaduais do Brasil durante o período entre 1990 e 2000, onde os governos de direita foram os que deram maior prioridade orçamentária aos gastos sociais. “Surpreendentemente, os governos controlados por partidos classificados a direita tendem a dar maior prioridade orçamentária aos gastos sociais do que os demais partidos” (ARVATE; FILHO; LUCINDA, 2006, p. 18).

Desta forma, tendo em vista que os dados analisados contrariaram as preferências de alocação apontadas por Bobbio (1995), Singer (2002), Arvate, Filho e Lucinda (2006), Tarouco e Madeira (2013) e Tolentino (2015), é possível afirmar que as alocações financeiras realizadas pelos governos analisados sobre o conjunto de funções que integram a categoria *gasto social* ocorreram sem que a ideologia política exercesse influência nas decisões dos gestores.

Já a terceira categoria proposta por Rezende (1997) é a categoria do *gasto econômico*. Segundo o autor esta categoria diz respeito à parcela de gastos realizados pelo governo em atividades econômicas nos quais não teria necessidade de se envolver, contudo o faz por necessidade de regulação de mercados, ou em casos mais específicos de intervenção direta desempenhando atividades empresariais.

Desta forma, o conjunto de funções que estão alinhadas a proposta de Rezende (1997) e que integram a categoria *gasto mínimo* são as funções: *Relações Exteriores, Trabalho, Gestão Ambiental, Agricultura, Indústria, Comércio e Serviços, Comunicação, Energia e Transporte*.

Pelo fato de Rezende (1997) definir que a categoria *gasto econômico* contempla funções relacionadas às atividades econômicas nas quais o governo não necessitaria se envolver, contudo o faz devido à necessidade de regulamentar o mercado ou ainda em determinados casos de exercer atividade empresariais, esta categoria de gasto tende a receber o menor percentual alocatório, pois muitas das funções são de competência da União, sendo facultado aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios realizar complementações.

De todo modo, a categoria *gasto econômico* tende também a ser uma prioridade alocativa do posicionamento de esquerda, pois de acordo com Tarouco e Madeira (2010), a questão da regulamentação de mercado é uma das características da matriz ideológica de esquerda, ao passo que o posicionamento de direita, de forma contrária, defende a livre iniciativa e a liberdade do mercado.

Convergindo com Tarouco e Madeira (2010), Arvate, Filho e Lucinda (2006) apontam que os governos de esquerda tendem a regular os mercados e usar os gastos públicos para restringir as desigualdades provocadas pelo funcionamento de uma economia de mercado. Diante destes extremos, o posicionamento de centro, segundo Souza e Cavalcante (2012) tende a assumir uma posição intermediária, interposto a clássica dicotomia direita/esquerda, ou seja, sua postura irá concordar em partes com aspectos da esquerda, e hora irá concordar em partes com os aspectos da direita.

Desta forma, a partir do embasamento proporcionado por Arvate, Filho e Lucinda (2006), Tarouco e Madeira (2010) e, Souza e Cavalcante (2012) sobre a interpretação que a esquerda e a direita possuem quanto a regulamentação de mercado, espera-se que os dados analisados apontem para um volume maior de alocações em termos percentuais de recursos públicos pelo posicionamento da esquerda, diminuindo à medida que a análise desloque-se para a direita do espectro ideológico.

O Quadro 12 apresenta o percentual médio alocado pelos governos dos posicionamentos de esquerda, centro e direita para cada uma das nove funções da categoria *gasto econômico* bem como o percentual total destinado à categoria por cada posicionamento.

Quadro 12 - Compilação do percentual médio de recursos financeiros alocados para a categoria gasto econômico.

GASTO ECONÔMICO	ESQUERDA	CENTRO	DIREITA
Comércio e Serviços	0,21%	0,05%	0,31%
Comunicações	0,04%	0,01%	0,05%
Indústria	0,05%	0,85%	0,09%
Transporte	2,03%	5,18%	3,97%
Agricultura	2,84%	5,27%	2,72%
Trabalho	0,03%	0,03%	0,00%
Energia	0,68%	0,23%	0,34%
Gestão Ambiental	1,34%	0,32%	1,18%
Relações Exteriores	0,00%	0,00%	0,00%
TOTAL	7,22%	11,93%	8,66%

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados coletados.

Pelo fato deste conjunto de funções estar ligado às atividades econômicas nas quais os governos não necessitariam se envolver, mas o fazem segundo Rezende (1997) devido à necessidade de regulamentar o mercado ou ainda em determinados casos de exercer atividade empresarial, o que dificilmente se constata a nível municipal, o montante alocado para o conjunto de funções da categoria *gasto econômico* são bem mais baixos.

Vejamos agora, o que as funções que integram a categoria *gasto mínimo* compreendem e qual foi alocação média realizada pelos posicionamentos do espectro ideológico a cada uma das nove funções da respectiva categoria.

A *Função Comércio e Serviços* representa o nível máximo de agregação das ações realizadas com intuito de promover a consecução dos objetivos de governo, intentando a promoção comercial, comercialização, comércio exterior, serviços financeiros e turismo.

Ao contrário do prospectado pelos autores que compõem o embasamento teórico, esta função recebeu do posicionamento de direita o maior percentual alocatório, que apesar de pequeno corresponde a 0,31% do orçamento, sendo seguido pelo posicionamento de esquerda, que destinou 0,21% do orçamento, e pelo posicionamento de centro, que alocou 0,05% do orçamento.

A *Função Indústria* representa o nível máximo de agregação das ações de governo voltados à promoção industrial, produção industrial, mineração, propriedade industrial, normalização e qualidade.

Nesta função, o posicionamento de centro foi o que mais destinou recursos financeiros em termos percentuais, tendo alocado 0,85% do orçamento, na sequência quem mais alocou

recursos foi o posicionamento de direita, com 0,09% do orçamento, e pelo posicionamento de esquerda, com 0,05% do orçamento.

A *Função Transporte* representa o nível máximo de agregação das ações realizadas com vistas de promover a consecução dos objetivos de governo voltados ao transporte aéreo, rodoviário, ferroviário, hidroviário e transportes especiais.

O posicionamento do espectro ideológico que mais investiu na função transporte foi o posicionamento de centro, com 5,18% do orçamento, sendo seguido pelo posicionamento de direita, com 3,97% do orçamento, e pelo posicionamento de esquerda, com 2,03% do orçamento.

A *Função Agricultura* representa o nível máximo de agregação das ações realizadas com desígnio de promover a consecução dos objetivos de governo, intentando a promoção da produção animal, abastecimento, extensão rural, irrigação, promoção da produção agropecuária e defesa agropecuária.

Das gestões governamentais dos posicionamentos analisados, o posicionamento de centro foi o que mais alocou percentualmente recursos financeiros do orçamento para aplicação na função agricultura, tendo alocado 5,27% do orçamento, sendo seguido pelo posicionamento de esquerda, que alocou 2,84% do orçamento e pelo posicionamento de direita, que alocou 2,72% do orçamento.

Conforme pode ser observado no Quadro 12, o posicionamento de centro foi o que mais alocou recursos para as funções *Transporte, Indústria e Agricultura*, deixando de lado a sua posição intermediária, interposto a clássica dicotomia direita/esquerda, conforme Souza e Cavalcante (2012), para assumir um posto de protagonista, o que não reflete a tendência alocativa apontada por Tarouco e Madeira (2010) e Arvate, Filho e Lucinda (2006).

A *Função Gestão Ambiental* representa o nível máximo de agregação das ações realizadas com o propósito de promover a consecução dos objetivos de governo voltados à preservação e conservação ambiental, ao controle ambiental, a recuperação de áreas degradadas, aos recursos hídricos e meteorologia.

Os resultados constantes no Quadro 12 que foi o posicionamento de esquerda que mais alocou recursos, com 1,34% do orçamento, sendo seguido pelo posicionamento de direita que alocou 1,18% do orçamento e pelo posicionamento de centro que alocou 0,32%.

A *Função Trabalho* representa o nível máximo de agregação das ações realizadas a fim de promover a consecução dos objetivos de governo com relação à proteção e benefício do trabalhador, empregabilidade e fomento ao trabalho.

Conforme pode ser visualizado no Quadro 12, os posicionamentos do espectro ideológico praticamente não fizeram uso desse expediente para fomentar e melhorar a empregabilidade, de modo que o posicionamento que mais alocou recursos financeiros para a função trabalho foram os posicionamentos de esquerda e centro, com 0,03% do orçamento cada. Já o posicionamento de direita não alocou recursos financeiros para a referida função, pelo menos não foram encontrados registros das gestões analisadas junto ao SICONFI.

As próximas três funções, *Comunicações*, *Energia* e *Relações Exteriores* não são de competência dos municípios, contudo nas duas primeiras houve registros alocatórios.

A *Função Comunicações* representa o nível máximo de agregação das ações realizadas com intuito de promover a consecução dos objetivos de governo voltados para as comunicações postais e telecomunicações.

O posicionamento do espectro ideológico que mais alocou recursos financeiros para a função comunicação foi o posicionamento de direita, que alocou 0,05% do orçamento, sendo seguido pelo posicionamento de esquerda, que destinou 0,04% do orçamento, e pelo posicionamento de centro, que alocou 0,01% do seu orçamento.

A *Função Energia* representa o nível máximo de agregação das ações realizadas com intuito de promover a consecução dos objetivos de governo destinados à conservação de energia, energia elétrica, combustíveis minerais e biocombustíveis.

Para a *Função Energia*, o posicionamento do espectro ideológico que mais alocou recursos foi o posicionamento de esquerda, com 0,68% do orçamento, sendo seguido pelo posicionamento de direita, com 0,34% do orçamento, e pelo posicionamento de centro, com 0,23% do orçamento.

A *Função Relações Exteriores* representa o nível máximo de agregação das ações realizadas com intuito de promover a consecução dos objetivos de governo, intentando para as relações diplomáticas e a cooperação internacional. Por se tratar de uma função de competência da União, não houve registros alocativos por nenhum dos posicionamentos do espectro ideológico.

Ao observarmos os dados constantes no Quadro 12, percebemos que assim como já ocorreu na categoria *gasto mínimo* e *gasto social*, os resultados obtidos na análise dos dados não convergem com os apontamentos realizados pelos autores que integram o embasamento teórico.

Os dados sobre o percentual total alocado para a categoria *gasto econômico* revelam que o posicionamento de centro, com 11,93%, foi o posicionamento que mais alocou recursos

financeiros para a categoria gasto econômico, sendo seguido pelo posicionamento de direita, que foi o segundo a mais alocar percentualmente recursos, com 8,66 % do orçamento, ao passo que quem deveria estar ocupando a primeira posição acabou ocupando a última, assim o posicionamento de esquerda foi o que menos alocou percentualmente recursos para a categoria gasto econômico, com apenas 7,22% do orçamento.

As células destacadas na cor amarela no Quadro 12 demonstram que o posicionamento de centro, além de ter alocado o maior percentual na categoria *gasto econômico*, foi também o quem mais alocou recursos financeiros considerando as funções de forma individualizada, tendo investido mais do que os posicionamentos de direita e esquerda em quatro e três funções respectivamente, sendo *indústria, transporte, agricultura e trabalho*, nesta última tendo alocado os mesmos percentuais do posicionamento de esquerda. Já o posicionamento de direita alocou mais recursos do que o posicionamento de esquerda e de centro na função *comunicações e comércio e serviços*.

O posicionamento de esquerda investiu mais do que os posicionamentos de centro e de direita nas funções *energia e gestão ambiental*. A função gestão ambiental, a propósito, apesar de ser uma das nove funções da categoria *gasto econômico*, é um caso que ilustra muito bem a inexistência de uma coerência ideológica na alocação dos recursos financeiros.

Conforme apresentado no embasamento teórico deste estudo, Fabre et al. (2017) identificaram em seu estudo sobre os gastos na função gestão ambiental um movimento alocativo em que os recursos diminuem à medida que sai da esquerda e avança para a direita, confirmando que a direita (onde geralmente se concentra a bancada ruralista) tende a defender o agronegócio e restrições mais amenas, atribuindo menos importância para a área ambiental, ao passo que o posicionamento de esquerda (que concentra a maior parte dos ambientalistas) ao propor maiores restrições e punições por meio de regulamentações, atribui maior relevância para a função gestão ambiental de forma que o posicionamento de centro atue como interposto.

Em nosso trabalho este cenário não é constatado, uma vez que apesar de ter sido os governos do espectro ideológico de esquerda que mais alocaram recursos financeiros para a função *gestão ambiental*, com 1,34% do seu orçamento, os gastos em gestão ambiental realizados pelo posicionamento de centro e pelo posicionamento de direita não obedeceram ao movimento alocatório encontrado por Fabre et al. (2017), de modo que ao invés de ter sido o posicionamento de centro, o segundo a mais investir na respectiva função, os dados do Quadro 12 revelam que foram os governos do posicionamento de direita, na sequência, que

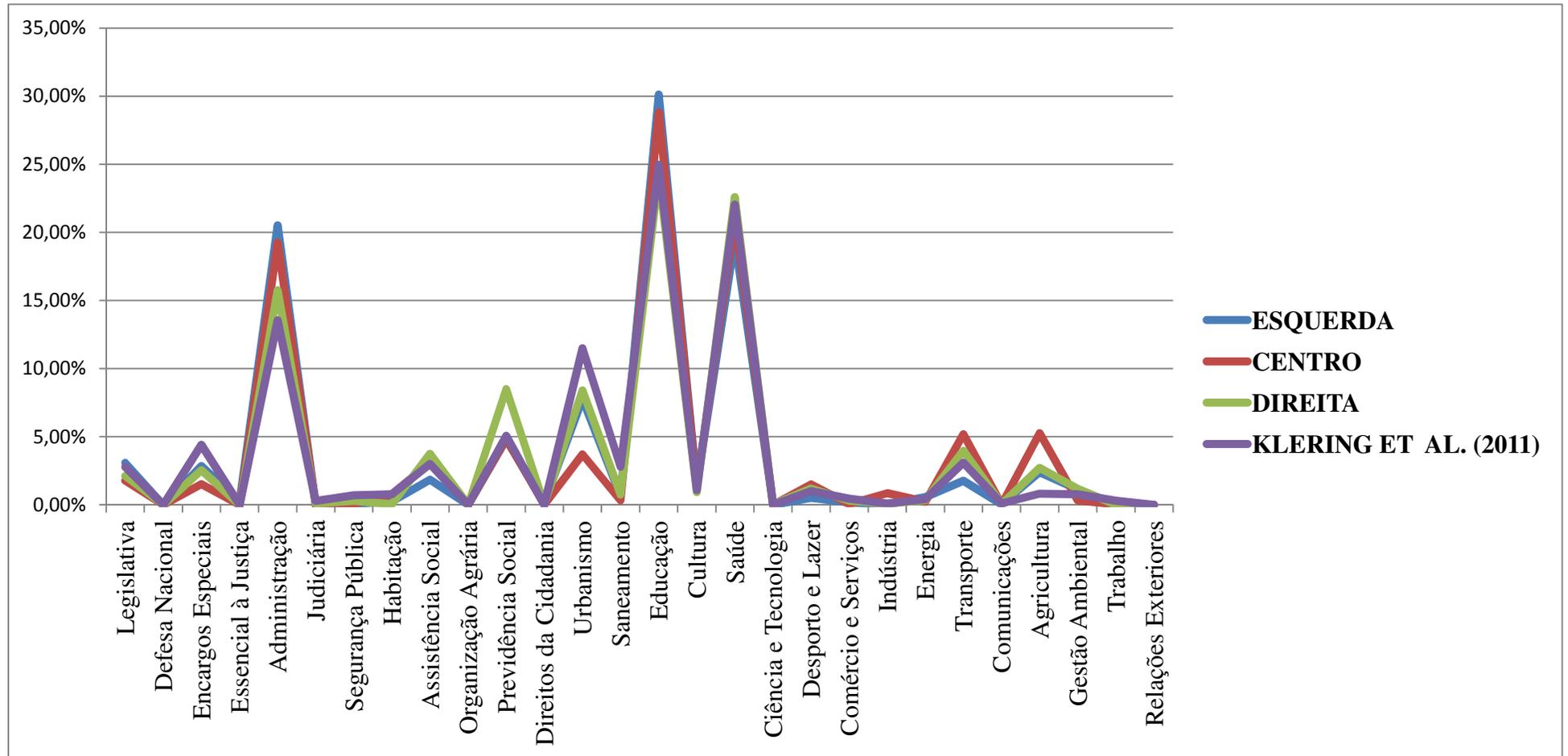
mais alocaram recursos, com 1,18% do orçamento, tendo sido, respectivamente, o posicionamento de centro o que menos alocou recursos para a função gestão ambiental, com 0,32% do orçamento.

Em tendo os resultados da categoria *gasto econômico* contrariado as preferências alocativas prospectada pela biografia consultada, é possível afirmar que também para as despesas realizadas na categoria *gasto econômico* não houve influência da ideologia política sobre o gestor na alocação dos recursos públicos.

Assim, após ter sido analisado o comportamento das alocações financeiras realizado pelos posicionamentos do espectro ideológico nas categorias *gasto mínimo*, *gasto econômico* e *gasto social*, o desfecho desta análise ocorre com a exposição de um gráfico de linhas que traceja o percentual médio de recursos públicos alocados pelos posicionamentos de esquerda, centro, direita realizadas nas 28 funções governamentais, bem como também inserimos os dados alocatórios referente ao resultado médio das alocações realizadas por todos os municípios brasileiros durante os exercícios de 2006, 2007 e 2008 identificados por Klering et al. (2011) a fim de complementar e subsidiar o resultado final dessa pesquisa.

O tracejamento das despesas proporcionado pelo Gráfico 2 vem a representar de maneira gráfica como foi o comportamento alocatório de cada um dos posicionamentos do espectro ideológico durante os exercícios 2014, 2015 e 2016, bem como da alocação média realizada por todos os municípios brasileiros durante os exercícios de 2006, 2007 e 2008 conforme estudo realizado por Klering et al. (2011).

Gráfico 2 - Porcentagem média de alocação de recursos financeiros por posicionamento do espectro ideológico.



Fonte: Elaborado pelo autor, com base nos dados coletados.

Segundo Tolentino (2015) a condução de um governo obedece a um viés ideológico de modo que a principal atividade exercida, que é a formulação das políticas públicas conforme Baracho (1979) e Sartori (1982), obedeceria à base ideológica dos partidos políticos.

Já para Christopoulos (2011, p.150), o orçamento é um instrumento que deixa impresso as prioridades dos governos por meio das despesas que ele positiva no orçamento. Segundo o autor, a execução orçamentária deixa transparecer aquilo que o governo tinha como prioridades, “tais como impressões digitais”.

Contudo, ao utilizarmos o orçamento como instrumento para identificação das prioridades alocativas, embora possamos observar preferências de determinados grupos ideológicos por investimentos em determinadas categorias de gasto, em âmbito geral, o comportamento alocatório foi semelhante em todas as gestões governamentais das matrizes ideológicas, o que nos impede de afirmar que as preferências foram resultados das diferenças ideológicas.

Ao desagregar as funções das categorias de gastos propostas por Rezende (1997), as curvas do Gráfico 2 nos mostram que as distintas concepções ideológicas, representadas pelos partidos políticos quando da oportunidade de estarem no poder, agem de forma similar, ou seja, seguem um mesmo caminho, de modo que quando se verifica que o gasto realizado pela esquerda ou centro ou direita com determinada função se eleva ou diminui o mesmo ocorre com os demais posicionamentos do espectro ideológico, e quando há diferenças estas não correspondem às perspectivas de gastos postulado pela biografia consultada.

A explanação gráfica do movimento alocatório dos recursos públicos permite constatar que além de uma notória concentração de recursos nas funções *Administração, Educação, Saúde, Urbanismo, Previdência Social, Encargos Especiais, Assistência Social, Transporte e Agricultura*, existe uma uniformidade dos movimentos alocados por parte dos posicionamentos de esquerda, centro e direita ao longo das 28 funções governamentais. O mesmo movimento também ocorreu por parte da média alocativa realizada pelas gestões governamentais dos municípios brasileiros segundo dados extraídos do estudo de Klering et al. (2011) que contemplou 5.564 municípios durante os exercícios de 2006, 2007 e 2008, não existindo diferenças marcantes que pudessem ser percebidas na alocação dos recursos realizados entre os posicionamentos analisados.

Diante do movimento alocatório observado no gráfico de linhas, constata-se que as despesas por função ocorreram de maneira síncrona, ordenada, os gastos aumentaram e

diminuíram de forma cíclica, ou seja, existe uma coerência e similaridade no movimento alocatório dos recursos financeiros entre as 28 funções governamentais, independentemente do posicionamento dos partidos que estiveram no poder municipal. Dessa forma, entendemos que tais ciclos independem da matriz ideológica do partido político que esteja no poder.

Embora haja diferenças em termos nominais quanto ao orçamento que cada posicionamento do espectro ideológico dispunha e que foi devidamente apresentado, estas acabaram por ser absorvidas pelo volume geral de gasto que variou no mesmo compasso.

Rezende (1997) afirma que o gasto público realizado por uma dada escala de governo, em um conjunto fixo de políticas públicas, em um dado ano fiscal, traduz o tipo e a natureza do padrão das preferências alocativas do governo. Compreendemos que esse argumento, de fato, mostra as preferências, contudo, no caso dos gastos municipais, espelha somente ‘em parte’ essa assertiva, uma vez que questões legais podem estar exercendo maior influência do que as concepções ideológicas dos partidos políticos.

A simetria observada no Gráfico 2 permite que se possa colocar como hipótese que o engessamento orçamentário constitui-se como sendo um dos fatores que fazem com que as despesas apontadas pelo gráfico apresente trajetórias muito similares entre si, independentemente da concepção ideológica da sigla partidária quando no exercício do poder municipal.

As questões legais as quais nos referimos dizem respeito ao baixo poder decisório sobre a alocação dos recursos públicos a qual o gestor público municipal é submetido, tendo em vista a folha do funcionalismo público, os gastos vinculados e a baixa capacidade de arrecadação orçamentária própria.

Conforme fora visto, a maior fatia dos gastos públicos se refere à folha do funcionalismo público que legalmente entre Poder Executivo e Poder Legislativo pode consumir até 60% do orçamento. A alocação de gastos vinculados, por sua vez, perfaz 40% do orçamento (15% em saúde e 25% em educação), e aliado a estes dois fatores ainda soma-se a baixa capacidade de gerar recursos próprios.

Conforme apontou estudo da Firjan (2018), municípios de até 50 mil habitantes conseguem prover em média apenas 15,60% do orçamento, sendo que este percentual diminui à medida que diminui o tamanho do município, chegando a média de 7,30% no caso dos municípios de até 5 mil habitantes. Este dado revela e demonstra a extrema necessidade e dependência da esfera do governo municipal pelos repasses intergovernamentais para o desenvolvimento e implementação das políticas públicas. Neste sentido ainda cabe salientar que boa partes dos repasses intergovernamentais já chegam muitas vezes com um destino

próprio, haja vista estarem vinculados a programas federais ou estaduais estabelecidos por meio da legislação ou contratos de convênio, comprimindo ainda mais o poder de escolha do gestor público municipal.

Desta forma embora os partidos políticos sejam segundo Brum (1988) instituições organizadas que reúnem pessoas identificadas quanto ao conjunto de propostas programáticas na definição dos rumos e condução da sociedade, a inexistência de liberdade ou a limitação do gestor público em poder aplicar os recursos livremente, seja por razões legais ou estruturais, compromete a alocação de recursos para determinadas áreas em que seria possível demonstrar com maior clareza as preferências ideológicas de quem está no poder.

Assim, o resultado desse trabalho guarda harmonia com o resultado final do estudo realizado por Rodrigues (2010a) sobre a influência da ideologia sobre os gastos públicos dos municípios de SC. Nele, o autor também descartou a possibilidade de que as escolhas dos investimentos tivessem sido influenciadas pelos posicionamentos ideológicos.

Assim, percebemos que os municípios analisados, independentemente das ideologias de quem está no poder, são meros fazedores de obras da federação. Com essa constatação, descartamos, nos elementos, que as escolhas de investimentos sofrem influências das diferentes ideologias que comandam o executivo municipal (RODRIGUES, 2010a, p.186).

Para Rodrigues (2010a) a posição ideológica do partido político à qual pertence os governantes não é capaz de influenciar o gestor público de modo a tendê-lo a destinar maior quantidade de recursos para um conjunto específico de funções. Segundo o autor, que analisou os gastos no plano municipal de 25 municípios catarinenses com mais de 50.000 habitantes durante a gestão municipal 2005-2008, os gastos realizados apresentaram um movimento homogêneo nos quatro exercícios analisados.

O autor, em seu estudo, constatou uma variação alocatória (concentração de investimentos) realizado pelos governos dos diferentes posicionamentos do espectro ideológico no último ano de mandato, principalmente em áreas sensíveis eleitoralmente, como saúde, educação, saneamento, assistência, habitação, cultura, administração, cultura e segurança pública.

Para o autor, essa conotação concentrada em um único ano de governo, ano eleitoral, demonstra em princípio que nenhuma orientação ideológica trabalha com projeto político, mas sim com projeto eleitoral, tal como defende Downs (1999), em que os partidos políticos formulam políticas públicas para ganhar eleições.

Rebello (2012, p.300) define a ideologia como sendo “um sistema de crenças, na qual a ideologia é norteadora de ações e define as decisões dos atores” e esta não pode ser devidamente comprovada na corrente pesquisa no ato do gestor público “tomar parte” sobre a alocação dos recursos públicos. Rodrigues (2010a) refere que os municípios são meros fazedores de obras da federação, reiterando de que se existem diferenças ideológicas, a nível municipal estas são corroídas pelas estruturas e amaras legais, como as limitações orçamentárias e os gastos mínimos vinculados, fazendo com que o curso do comportamento alocatório realizado pelos partidos políticos seja praticamente igual ao diminuir ou praticamente extinguir sua margem ação no âmbito do governo municipal.

Desta forma, diante dos dados que analisamos, apesar de Bobbio (1995, p.33) afirmar que as ideologias “estão mais vivas do que nunca”, e de Rua e Romanini (2013) defendem que a agenda governamental varia de acordo com a ideologias política daquele governo, auferimos que independentemente da cor partidária, filosofia política ou matriz teórica, as diferenças ideológicas das administrações públicas municipais do RS não puderam ser confirmadas tomando como base de análise, o orçamento público. Se as legendas ainda possuem ideologias distintas, elas parecem não estar demonstrando isto de forma nítida aos representados pelo menos na esfera municipal.

Assim, a premissa inicialmente levantada por Tolentino (2015) e endossado por Arvate, Filho e Lucinda (2006), Crepaldi (2013) e Machado e Pesanha (2013) de que a ideologia política exerceria influência sobre os gestores públicos municipais, levando-os a priorizar um conjunto específico de funções na alocação dos recursos públicos, foi refutada neste estudo em razão de que embora se tenha constatado diferenças no comportamento nas categorias de gasto propostas por Rezende (1997), elas não confirmaram e não expressaram as preferências apontadas pelos autores do embasamento teórico.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O desenvolvimento do presente estudo possibilitou uma análise acerca da composição das despesas públicas promovidas pelas gestões governamentais dos posicionamentos de esquerda, centro e direita do espectro ideológico dos municípios do estado do Rio Grande do Sul durante os exercícios 2014, 2015 e 2016, período em que as gestões governamentais foram respectivamente os autores e executores das peças orçamentárias do PPA, LDO e LOA.

Como a Constituição Federal de 1988 assegurou aos municípios prerrogativas de autonomia administrativa, política e econômica, resguardando seus limites, e, como coube ao prefeito o desenvolvimento e a implementação das políticas públicas nos menores entes federativos, o presente estudo, partindo-se do pressuposto de que os representantes eleitos ao ascenderem ao cargo público buscam praticar o conjunto de princípios e doutrinas do seu partido, buscou identificar e analisar as preferências alocativas dos gestores públicos municipais do estado do Rio Grande do Sul, uma vez que fora constatado a ausência de estudos para este ente federativo da União.

A respeito da problemática se a ideologia política exerce influência sobre as decisões orçamentárias dos governos, podemos dizer que em nível municipal, tomando como base o estado do RS, a ideologia não foi empiricamente comprovada como fator determinante. Pelo fato dos dados demonstrarem um movimento em que as despesas por função aumentam e diminuem de forma simétrica para todos os posicionamentos do espectro ideológico investigado, e quando houve diferenças está deu-se no sentido contrário das preferências prospectadas pela biografia consultada, o engessamento orçamentário apontado pelo estudo da Firjan (2018) passa a ser tido como sendo um forte fator que fez com que o gráfico de linha apresentasse trajetórias muito similares entre si, independentemente da concepção ideológica da sigla partidária quando no exercício do poder municipal.

Desta forma a hipótese inicialmente levantada de que a gestão governamental de posicionamentos ideológicos distintos acarretaria em preferências específicas, onde a esquerda teria preferência pelas despesas da categoria *gasto social* e *gasto econômico*, enquanto a direita teria preferência pelo *gasto mínimo*, foi refutada neste estudo. Apesar de haver diferenças nas preferências alocativas considerando as categorias de gastos criadas por Rezende (1997), os resultados encontrados não confirmaram as preferências apontadas pela biografia consultada.

O resultado da análise dos dados inclusive reportou que foram os governos de posicionamento da direita que destinaram o maior percentual alocatório dos recursos para a

categoria dos gastos sociais, resultado este que converge com o resultado da pesquisa de Arvate, Filho e Lucinda (2006) no tocante as preferências alocativas dos governos estaduais do Brasil durante o período entre 1990 e 2000.

A refutação da hipótese levantada frente à problemática inicialmente abordada, aliado as descobertas de que grande parte dos municípios gaúchos não consegue se quer manter sua estrutura administrativa com recursos provenientes da arrecadação própria, dependendo dos repasses intragovernamentais inclusive para o pagamento do salário dos prefeitos e vereadores, revela uma realidade bastante desafiadora tanto para gestores públicos municipais, quanto para a população que nela reside, bem como para os pesquisadores que exploram a temática gestão pública e desenvolvimento.

O baixo percentual de arrecadação própria dos municípios, aliado a pequena margem de escolha do gestor em função da limitação orçamentária advinda, sobretudo do pagamento da folha salarial do funcionalismo público e dos gastos vinculados com saúde e educação, impossibilita muitas vezes que os gestores públicos independentemente do espectro ideológico possam melhorar, ampliar ou até mesmo disponibilizar novos bens e/ou serviços à população em conformidade com a doutrina do seu partido.

Os escassos recursos que restam ao administrador público também precisam ser partilhados e destinados para a manutenção e melhorias de obras de investimento em infraestrutura. Por isso não rara as vezes que os municípios deixam de expandir e melhorar a oferta de bens e serviços à população por falta de aporte de recursos necessários para realizar a contrapartida em convênios com o Governo Federal.

Desta forma não há do que se falar em diferenças ideológicas em nível municipal porquanto o gestor público detiver e exercer um poder limitado sobre a decisão alocatória dos recursos públicos. Por mais que “diferentes projetos” (planos de governo) sejam apresentados para a população de um município durante uma campanha eleitoral, a materialização destes, na prática tende a não ensejar em grandes mudanças nos planos orçamentários, uma vez que, seja qual for o posicionamento no espectro ideológico do administrador eleito, a projeção de dotação orçamentária será a mesma, assim como continuará havendo um elevado comprometimento do orçamento com gastos vinculados e folha do funcionalismo público, bem como a baixa capacidade de realizar investimentos.

Enquanto não ocorrer mudanças na legislação vigente, de tal modo que permita ao gestor público maior autonomia na arrecadação de tributos municipais, a uma tendência de que o desenvolvimento das políticas públicas permaneça sendo centralizada pela esfera

federal, cabendo a estados e municípios basicamente o papel de executores, com pouca autonomia e reduzida possibilidade de formularem políticas públicas mais adequadas à sua realidade local.

A contribuição que este trabalho deixa para o meio acadêmico reside na evolução do conhecimento científico no tocante as dinâmicas e experiências governamentais em torno do desenvolvimento e implementação das políticas públicas. A inexistência de estudos investigatórios a respeito da influência da ideologia política em municípios do estado do RS torna esse trabalho numa importante referencia para pesquisadores que se propõem a ampliar e aprofundar a exploração deste tema por meio de novos estudos.

Para a área social, o estudo também foi relevante para os cidadãos e instituições da sociedade, uma vez que ao financiarem o setor público por meio dos impostos e tributos, estes por sua vez esperam por resultados. Neste sentido, a relevância social desse estudo está em fornecer informações estatísticas a respeito das preferências alocação realizadas pelas gestões governamentais dos diferentes posicionamentos do espectro ideológico com relação aos recursos financeiros que foram disponibilizados pelo contribuinte e que financiaram o setor público na promoção e implementação das políticas públicas.

Como as políticas públicas são desenvolvidas a priori pelo Estado e como a linha de pesquisa *Dinâmicas Sociopolíticas e Experiências de Desenvolvimento* do Curso Mestrado em Desenvolvimento e Políticas Públicas da UFFS privilegia entre outras frentes de trabalho as dinâmicas e experiências de desenvolvimento e gestão de municípios, afirmo que enquanto pesquisador e futuro mestre em políticas públicas o esforço empregado para a realização do presente estudo também contribuiu de forma muito significativa para minha formação acadêmica.

Ao contemplar o desenvolvimento e implementação de políticas públicas nos menores entes federativos, os municípios, pude aprender que em decorrência do Município gozar de uma autonomia econômica limitada, a capacidade de decisão do gestor público municipal na alocação dos recursos públicos fica conseqüentemente bastante comprometida, ou seja, reduz-se a possibilidade do gestor empregar recursos financeiros na implementação de políticas públicas voltadas ao atendimento de objetivos político-ideológico. Desta forma, independentemente do posicionamento ideológico que venha a ocupar um governo, o alto volume financeiro destinados ao pagamento do funcionalismo público, bem como com os gastos vinculados, aliado a baixa capacidade arrecadatória própria dos municípios comprometem e limitam o poder de escolha e investimento do gestor.

Diante dos enormes desafios que se apresentam no tocante ao desenvolvimento de políticas públicas locais e regionais, e, dado a importância do tema, como forma de poder trazer novos elementos para o debate da respectiva temática, sugere-se como futuro trabalho analisar as despesas públicas por função e sub-função da gestão governamental dos diferentes posicionamentos do espectro ideológico sob o prisma do conjunto de municípios que pertencem a um mesmo Corede ou Região Funcional e se observe o porte populacional.

A sugestão pelas sub-funções decorre que a mesmas são de natureza especificadora dos gastos. Como o presente estudo revelou por meio do gráfico de linhas haver uma simetria no movimento dos gastos por função, é possível que com a análise dos gastos por sub-função possa-se, por exemplo, identificar com relação à função educação se os recursos estão sendo alocados com maior volume para a educação infantil ou ensino fundamental. Já a sugestão de contemplar os limites territoriais de um Corede ou Região Funcional, bem como do porte populacional, tem o condão de reduzir o campo de análise que para o presente estudo foi de nível estadual e partir para uma maior especificidade ao priorizar estudo a nível regional, dado que estas tendem a apresentar maior homogeneidade em seu perfil social e econômico.

Findamos as considerações finais acreditando que o estudo dentro do recorte proposto, atingiu o seu objetivo principal, que os resultados encontrados não fecham portas, mas sim colaboram para que novas possibilidades e frentes de estudo e pesquisa a respeito da atuação do Estado, seu aspecto normalmente secundarizado, o orçamento, realizado por intermédio das gestões governamentais por meio da implementação e desenvolvimento de políticas públicas, possam ser cada vez mais debatidos e estudados.

REFERÊNCIAS

- AFONSO, José Roberto. **A questão tributária e o financiamento nos diferentes níveis de governo**. Affonso, Rui e Barros Silva, Pedro (orgs.). **A Federação em Perspectiva - Ensaio Selecionados**, FUNDAP, 1995.
- ALMEIDA, Maria Herminia Tavares de. Federalismo e Políticas sociais. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, n. 28, pp.88-108, 1995.
- ANDRADE, Maria Margarida de. **Introdução à metodologia do trabalho científico**. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2010.
- ANDRADE, Nilton de Aquino. **Contabilidade Pública na Gestão Municipal**. São Paulo: Atlas, 2002.
- ARVATE, Paulo Roberto; AVELINO, George; LUCINDA, Cláudio Ribeiro. **Existe Influência da Ideologia sobre o Resultado Fiscal dos Governos Estaduais**. Estudos Econômicos. São Paulo, v. 38, n. 4, p. 789-814, Outubro-Dezembro 2008.
- ASSIS BRASIL, Joaquim Francisco de. **A democracia representativa na república: antologias Brasil**: introdução, TAVARES, José Antonio Giusti. Brasília: Conselho Editorial do Senado Federal, 1998. Edição fac-similar.
- ÁVILA, Fernando Bastos de. **Pequena Enciclopédia de Moral e Civismo**. Brasília, MEC, 1967.
- BARBOSA, Rui. **Queda do Império** (Diário de Notícias). Obras Completas de Rui Barbosa. Vol. XVI, Tomo I ao VIII. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Saúde: 1947. A
- BARCELLOS, Ana Paula de. **Constitucionalização das políticas públicas em matéria de direitos fundamentais: o controle político-social e o controle jurídico no espaço democrático**. In: SOUZA, Claudio Pereira; SARMENTO, Daniel (org.). **A constitucionalização do Direito**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.
- BARRACHO, José Alfredo de Oliveira. **Teoria Geral dos Partidos Políticos**. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, Ano 16, n 64, out/dez. 1979, PP, 127-164.
- BOBBIO, Norberto. **Direita e esquerda: razões e significados de uma distinção política**. 2. ed. São Paulo: Unesp, 1995.
- BOBBIO, Norberto. **Ensaio sobre ciência política na Itália**. Tradução de Maria Celeste F. Faria Marcondes. Brasília: Editora Universidade de Brasília - São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2001.
- BOBBIO, Norberto. **O Futuro da Democracia**. 7. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000
- BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1967.

BRASIL. **Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil:** promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília, DF.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Arranjos Populacionais e Concentrações Urbanas do Brasil - IBGE**, 2015. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv99700.pdf>> Acesso em: 25 fev.2018.

BRASIL. **Lei complementar Nº 141, de 13 de janeiro de 2012.** Regulamenta o § 3º do art. 198 da Constituição Federal para dispor sobre os valores mínimos a serem aplicados anualmente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios em ações e serviços públicos de saúde. Brasília, 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp141.htm> . Acesso em 12 fev.2018.

BRASIL. Lei Nº 9.096 de 19 de Setembro de 1995. **Dispõe sobre os Partidos Políticos.** Brasília, DF. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/L9096.htm>. Acesso em: 25 fev.2018.

BRASIL. Lei Nº 9.504 de 30 de Setembro de 1997. **Estabelece normas para as eleições.** Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9504.htm> Acesso em: 25 fev.2018.

BRASIL. Lei Nº4.320 de 17 de Março de 1964. **Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.** Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/L4320.htm . Acesso em: 19 fev.2018.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) – 7. ed. Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional. Brasília, DF, 2016.

BRAUN, Douglas; VASCONCELLOS, Rodrigo da Costa. **O processo de (re)políticação dos partidos políticos por meio da democracia digital.** Universidade Federal de Santa Catarina. 2015.

BRUM, Argemiro. **Democracia e Partidos Políticos no Brasil.** 1. ed. Ijuí/RS: Unijuí, 1988.

BURKE, Edmund. **Thoughts in the cause of the presente discontents (1770) em The works of Edmund Burke.** In: CHARLOT, Jean. Apud: SARTORI, Giovanni. **Partidos e sistemas partidários.** Brasília: UNB, 1982.

CHRISPINO, Alvaro. **Introdução ao estudo das políticas públicas: uma visão interdisciplinar e contextualizada.** Rio de Janeiro: FGV, 2016.

CHRISTOPOULOS, Basile. **Despesa Pública Estrutura, função e controle judicial.** Maceió: UFAL, 2011.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS – CNM **Planejamento Municipal** – Brasília: CNM, 2013. Disponível em: <[https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/Planejamento%20Municipal%20\(2013\).pdf](https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/Planejamento%20Municipal%20(2013).pdf)> Acesso em: 27 dez. 2018.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. **Portal da Transparência do Governo Federal.** Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/portal-da-transparencia>> Acesso em: 06 Mai. 2018.

CREPALDI, S. A.; CREPALDI, G. S. **Orçamento público: planejamento, elaboração e controle.** São Paulo: Saraiva, 2013.

DECLARAÇÃO DE DIREITOS DO BOM POVO DE VIRGÍNIA – 1776. Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-antiores-%C3%A0-cria%C3%A7%C3%A3o-da-Sociedade-das-Na%C3%A7%C3%B5es-at%C3%A9-1919/declaracao-de-direitos-do-bom-povo-de-virginia-1776.html>. Acesso em: 28 fev.2018.

DECLARAÇÃO DOS DIREITOS DO HOMEM E DO CIDADÃO DE 1789. Disponível em: http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/legislacao/direitos-humanos/declar_dir_homem_cidadao.pdf. Acesso em: 28 fev.2018.

DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS. Assembleia Geral das Nações Unidas em Paris. 10 dez. 1948. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001394/139423por.pdf>> Acesso em: 06 abr. 2018.

DEMARCO, Diogo Joel. **Gestão pública, município e federação.** Porto Alegre: UFRGS, 2015.

DIAS, Reinaldo. **Ciência Política.** São Paulo: Atlas, 2010.

DOWNS, A. **Uma teoria econômica da democracia.** São Paulo: Edusp, 1999.

EAGLETON, Terry. **Ideologia. Uma introdução.** Tradução Silvana Vieira, Luís Carlos Borges. São Paulo: Boitempo, 1997.

FABRE, Valkyrie Vieira; SCHEEFFER, Fernando; FLACH, Leonardo. **Ideologias políticas e gastos municipais em gestão ambiental: um estudo nas capitais brasileiras.** Congresso Internacional de desempenho do setor público. 4 a 6 de Setembro de 2017. Disponível em <<http://cidesp.com.br/index.php/Icidesp/1cidesp/paper/download/102/61> >. Acesso em: 29 nov. 2018.

FICAGNA, Alba Valéria Oliveira et al. **Manual de métodos e técnicas de pesquisa.** Passo Fundo: Faplan, 2007.

FEE. Fundação de Economia e Estatística. **Estimativas Populacionais.** Disponível em: <https://www.fee.rs.gov.br/indicadores/populacao/estimativas-populacionais/>>. Acesso em: 14 nov. 2018.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Criação de Municípios: mais impostos e menos serviços à população. Nota Técnica Firjan.** Agosto/2018. Disponível em: <https://www.firjan.com.br/publicacoes/publicacoes-de->

economia/criacao-de-municipios-mais-impostos-e-menos-servicos-a-populacao.htm. Acesso em 29 s 2018

FREY, K. **Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil**. Planejamento e Políticas Públicas (IPEA), Brasília, v. 21, p. 211-259, 2000.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

GIDDENS, A. **A terceira via: reflexões sobre o impasse político atual e o futuro da social-democracia**. Rio de Janeiro: Record, 2000.

GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Fazenda divulga índices definitivos de ICMS dos municípios para 2019. Disponível em: <<https://estado.rs.gov.br/fazenda-divulga-indices-definitivos-de-icms-dos-municipios-para-2019>> Acesso em: 10 jan. 2019.

HURTIG, Serge. Uma Introdução à Sociologia Política in *Revista Análise Social*, vol. IV, n. ° 13, Lisboa, Instituto de Ciências Sociais, 1966.

KERBAUY, Maria Teresa Miceli. **A morte dos cornéis: política interiorana e poder local**. Araraquara: FCL/Laboratório Editoria/UNESP; São Paulo: Cultura Acadêmica Editora, 2000.

KINGDON, John. **Agendas, Alternatives, and Public Policies**. Boston: Little, Brown. 1984

KLERING, Luis Roque. *al.* (2011). **Competências, papéis e funções dos poderes municipais no contexto da administração pública contemporânea**. Análise. v. 22, n. 1, p. 31-43, jan./jun.

KOHAMA, H. **Contabilidade Pública. Teoria e prática**. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

KRAUSE, Silvana; MACHADO, Carlos; MIGUEL, Luis Felipe. **Coligações e disputas eleitorais na Nova República. Aportes teórico-metodológicos, tendências e estudos de caso** – 1. ed. São Paulo: Unesp, 2017.

LAKATOS, E.M; MARCONI, M. **Metodologia científica**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1985.

LEAL, Rogério Gesta; RIBOLI, Daniela Regina. Os problemas enfrentados pela judicialização de políticas públicas sociais. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006.

MACHADO, Álvaro Augusto Lauff; PESSANHA, Jackeline Fraga. **O partido político na Democracia representativa: o detentor legítimo das “cadeiras eletivas”**. RIBD, Ano 2 (2013), Nº 7, p. 7.281 a 7.309.

MARTINS, Gilberto de Andrade. **Manual para elaboração de monografias e dissertações**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1994.

MARTÍNEZ SOSPEDRA, M. **Introducción a los Partidos Políticos**. Barcelona: Ariel, 1996.

MEZZARROBA, Orides. **Introdução ao direito Partidário Brasileiro**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

MEZZARROBA, Orides. **A democracia representativa partidária brasileira: A necessidade de se (re)pensar o conceito de povo como ator político**. Paraná Eleitoral. Vol. I, Nº I, p. 41-48 2012.

MEZZARROBA, Orides. **Sustentabilidade Política e Cidadania: (Re)pensando o papel dos partidos políticos e da representação política na contemporaneidade**. Revista Jurídica. Vol. 02, Nº43, Curitiba, 2016. PP.260-278 DOI: 10.6084/m9.figshare.3370639 apud RADBRUCH, Gustav. **Filosofia do Direito**. Trad. C. Cabral de Moncada. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1937.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO ORÇAMENTO E GESTÃO. Portaria Nº 42, de 14 de abril de 1999. **Atualiza a discriminação da despesa por funções de que tratam o inciso I do § 1º do art. 2º e § 2º do art. 8º, ambos da Lei no 4.320, de 17 de março de 1964, estabelece os conceitos de função, subfunção, programa, projeto, atividade, operações especiais, e dá outras providências**. Diário Oficial da União, Brasília, 15 Abr 1999. Disponível em [:http://www.planejamento.gov.br/assuntos/orcamento-1/legislacao/legislacao/portaria-mog-42_1999_atualizada_23jul2012-1.doc/view](http://www.planejamento.gov.br/assuntos/orcamento-1/legislacao/legislacao/portaria-mog-42_1999_atualizada_23jul2012-1.doc/view) Acesso em: 09 de Set. 2017

MORGADO, Laerte Ferreira. **O orçamento público e a automação do processo orçamentário**. Textos para Discussão. Nº 85, Brasília: Centro de Estudos da Consultoria do Senado, 2011.

MUNIZ, Carmen Valeria Soares. Estudo Sumário da Origem e Evolução dos Partidos Políticos Brasileiros. **Revista de Ciência Política**, Rio de Janeiro, p. 45-59,

RABAT, Márcio Nuno. **Mais Política e Menos Reforma**. Paraná Eleitoral – Qual Reforma Política? Curitiba: nº 53/54, jul/dez, 2004.

REBELLO, Maurício M. **Ideologias partidárias no governo Lula: a percepção do eleitor**. **Civitas-Revista de Ciências Sociais**, v. 12, n. 2, p. 298-320, 2012.

REZENDE, Flavio da Cunha. **Descentralização, gastos públicos e preferências alocativas dos governos locais no Brasil (1980-1994)**. ISSN 1678-4588, Dados vol. 40. Rio de Janeiro 1997.

ROCHA, Carlos Vasconcelos. **Significados e Tendências do Federalismo e das Relações Intergovernamentais no Brasil e na Espanha**. In: HOCHMAN, Gilberto; FARIA, Carlos Aurélio Pimento de. (Org). **Federalismo e Políticas Públicas no Brasil**. 1. ed. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013, v., p.29-63

ROCHA, Fabiana Silva Félix da. **Democracia e Partidos Políticos no Brasil**. **Revista Eletrônica Díke**. Vol.1, Nº1, jan/jul 2011.

RODRIGUES, Gilmar. **Partidos Políticos e Gastos Públicos Em Santa Catarina: a influência das ideologias partidárias nas decisões de investimentos**. Programa De Pós-Graduação Em Sociologia Política – UFSC, Florianópolis, 2010a.

RODRIGUES, Gilmar. Democracia e Partidos Políticos: os gastos públicos municipais como instrumento de análise político-ideológica. In: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo (Orgs). **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2010b.

RODRIGUES, Marta Maria Assumpção. **Políticas Públicas**. São Paulo: Publifolha, 2010.

ROSAS, João Cardoso; FERREIRA, Ana Rita Ferreira. **Ideologias Políticas Contemporâneas**. Coimbra, Almedina, 2013

RUA, Maria das Graças. “**O ciclo das políticas públicas**” In: Políticas públicas. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC, 2012; p. 63-130.

RUA, Maria das Graças; ROMANINI, Roberta. **Para Aprender Políticas Públicas**. Volume I: Conceitos e Teorias. Brasília. IGEPP, 2013. Disponível em: <http://igepp.com.br/uploads/ebook/ebook-para_aprender_politicas_publicas-2013.pdf>. Acesso em 05 nov. 2017.

SAMPIERI, Roberto Hernandez; COLLADO, Carlos Fernandes e LUCIO, María Del Pilar Baptista. **Metodologia de Pesquisa**. 5. ed. São Paulo: McGraw Hill, 2013.

SARTORI, Giovanni. **Partidos e sistemas partidários**. Brasília: UNB, 1982.

SCHEEFFER, F. **O papel das políticas públicas: uma questão controversa**. In: VIII Encontro de Economia Catarinense, 2014, Rio do Sul. Anais dos resumos do VIII Encontro de Economia Catarinense, 2014. v. 1. p. 49-50.

SCHEEFFER, Fernando. **Ideologia e comportamento parlamentar na Câmara dos Deputados: faz sentido ainda falar em esquerda e direita?** Tese (Doutorado em Sociologia Política) – Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política, UFSC, Florianópolis, 2016.

SEILER, Daniel Louis. **Os partidos políticos**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2000.

SENADO FEDERAL. Partidos Políticos Brasileiros: Programas e Diretrizes Doutrinárias. Brasília, 2014. Disponível em <<http://www2.senado.gov.br/bdsf/handle/id/508139>>. Acesso em 20 fev. 2018.

SILVA, Gustavo Jorge. **Conceituações Teóricas: Esquerda e Direita. Humanidades em Diálogo** (Impresso), v. VI, p. 149-162, 2014.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional positivo**. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 34. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2011.

SINGER, A. ***Esquerda e direita no eleitorado brasileiro: a identificação ideológica nas disputas presidenciais de 1989 e 1994***. São Paulo: USP, 2002.

SOUZA, Carlos Augusto da Silva; CAVALCANTE, Maria Jeanne da Silva. Padrões geográficos das coligações eleitorais no Brasil: Uma análise pela perspectiva ideológica dos partidos políticos – 2002 e 2006. **36º Encontro Anual da ANPOCS**. Águas de Lindóia, SP. 21 a 25 de outubro de 2012.

SOUZA, Celina. **Políticas públicas: uma revisão de literatura**. Sociologias, Porto Alegre, v. 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006.

SOUZA. M.C.C.C. **Estado e Partidos políticos no Brasil (1930 a 1964)**. 2. ed. São Paulo: Alfa-Omega, 1983.

TAROUCO, Gabriela da Silva.; MADEIRA, Rafael Machado. Partidos, programas e o debate sobre esquerda e direita no Brasil. **Revista Sociologia Política**, Curitiba, v. 21, n. 45, mar. 2013.

TAROUCO, Gabriela da Silva; MADEIRA, Rafael Machado. A “**direita envergonhada**” no Brasil: como partidos reinterpretem seus vínculos com o regime militar? In: ALACIP – Congresso Latino Americano de Ciências Políticas, 5, Buenos Aires, 2010.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **O Papel das Políticas Públicas no Desenvolvimento Local e na Transformação da Realidade**. Salvador: AATR, 2002.

TOLENTINO, Erika dos Santos. **A influência dos Partidos Políticos nas Políticas Públicas Municipais: A experiência na assistência social**. II Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas 27 a 30 de abril de 2015, UNICAMP, Campinas.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORA. **Eleições 2012. Divulgação de resultados**. Disponível em:< <http://capa.tre-rs.gov.br/eleicoes/2012/1turno/index.html>> . Acesso em: 04 ago. 2018.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Partidos Políticos registrados no TSE**. Disponível em:<<http://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos/registrados-no-tse>> .Acesso em: 20 fev. 2018.

VIGNOLI, Francisco Humberto; FUNCIA, Francisco Rózsa. **Planejamento e orçamento público**. São Paulo: FGV, 2014.

ANEXO A – Portaria Nº 42, de 14 de abril de 1999

(Publicada no D.O.U. de 15.04.99)

Atualiza a discriminação da despesa por funções de que tratam o inciso I do § 1º do art. 2º e § 2º do art. 8º, ambos da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, estabelece os conceitos de função, subfunção, programa, projeto, atividade, operações especiais, e dá outras providências.

O MINISTRO DE ESTADO DO ORÇAMENTO E GESTÃO, no uso de suas atribuições, observado o art. 113 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, combinado com o art. 14, inciso XV, alínea "a", da Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998, com a redação dada pela Medida Provisória nº 1.799-3, de 18 de março de 1999, resolve:

Art. 1º As funções a que se refere o art. 2º, inciso I, da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, discriminadas no Anexo 5 da mesma Lei, e alterações posteriores, passam a ser as constantes do Anexo que acompanha esta Portaria.

§ 1º Como função, deve entender-se o maior nível de agregação das diversas áreas de despesa que competem ao setor público.

§ 2º A função “Encargos Especiais” engloba as despesas em relação às quais não se possa associar um bem ou serviço a ser gerado no processo produtivo corrente, tais como: dívidas, ressarcimentos, indenizações e outras afins, representando, portanto, uma agregação neutra.

§ 3º A subfunção representa uma partição da função, visando a agregar determinado subconjunto de despesa do setor público.

§ 4º As subfunções poderão ser combinadas com funções diferentes daquelas a que estejam vinculadas, na forma do Anexo a esta Portaria.

Art. 2º Para os efeitos da presente Portaria, entendem-se por:

a) Programa, o instrumento de organização da ação governamental visando à concretização dos objetivos pretendidos, sendo mensurado por indicadores estabelecidos no plano plurianual;

b) Projeto, um instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações, limitadas no tempo, das quais resulta um produto que concorre para a expansão ou o aperfeiçoamento da ação de governo;

c) Atividade, um instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente, das quais resulta um produto necessário à manutenção da ação de governo;

d) Operações Especiais, as despesas que não contribuem para a manutenção das ações de governo, das quais não resulta um produto, e não geram contraprestação direta sob a forma de bens ou serviços.

Art. 3º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios estabelecerão, em atos próprios, suas estruturas de programas, códigos e identificação, respeitados os conceitos e determinações desta Portaria.

Art. 4º Nas leis orçamentárias e nos balanços, as ações serão identificadas em termos de funções, subfunções programas, projetos, atividades e operações especiais.

Parágrafo único. No caso da função “Encargos Especiais”, os programas corresponderão a um código vazio, do tipo “0000”.

Art. 5º A dotação global denominada “Reserva de Contingência”, permitida para a União no art.91 do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, ou em atos das demais esferas de Governo, a ser utilizada como fonte de recursos para abertura de créditos adicionais e sob coordenação do órgão responsável pela sua destinação, será identificada por código definido pelos diversos níveis de governo.

Art. 6º O disposto nesta Portaria se aplica aos orçamentos da União, dos Estados e do Distrito Federal para o exercício financeiro de 2000 e seguintes, e aos Municípios a partir do exercício financeiro de 2002, revogando-se a Portaria nº 117, de 12 de novembro de 1998, do ex-Ministro do Planejamento e Orçamento, e demais disposições em contrário.

Art. 7º Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

PEDRO PARENTE

FUNÇÕES E SUBFUNÇÕES DE GOVERNO

FUNÇÕES	SUBFUNÇÕES
01 – Legislativa	031 – Ação Legislativa 032 – Controle Externo
02 – Judiciária	061 – Ação Judiciária 062 – Defesa do Interesse Público no Processo Judiciário
03 – Essencial à Justiça	091 – Defesa da Ordem Jurídica 092 – Representação Judicial e Extrajudicial
04 – Administração	121 – Planejamento e Orçamento 122 – Administração Geral 123 – Administração Financeira 124 – Controle Interno 125 – Normatização e Fiscalização 126 – Tecnologia da Informação 127 – Ordenamento Territorial 128 – Formação de Recursos Humanos 129 – Administração de Receitas 130 – Administração de Concessões 131 – Comunicação Social
05 – Defesa Nacional	151 – Defesa Aérea 152 – Defesa Naval 153 – Defesa Terrestre
06 – Segurança Pública	181 – Policiamento 182 – Defesa Civil 183 – Informação e Inteligência
07 – Relações Exteriores	211 – Relações Diplomáticas 212 – Cooperação Internacional
08 – Assistência Social	241 – Assistência ao Idoso 242 – Assistência ao Portador de Deficiência 243 – Assistência à Criança e ao Adolescente 244 – Assistência Comunitária
09 – Previdência Social	271 – Previdência Básica 272 – Previdência do Regime Estatutário 273 – Previdência Complementar 274 – Previdência Especial

10 – Saúde	301 – Atenção Básica 302 – Assistência Hospitalar e Ambulatorial 303 – Suporte Profilático e Terapêutico 304 – Vigilância Sanitária 305 – Vigilância Epidemiológica 306 – Alimentação e Nutrição
11 – Trabalho	331 – Proteção e Benefícios ao Trabalhador 332 – Relações de Trabalho 333 – Empregabilidade 334 – Fomento ao Trabalho
12 – Educação	361 – Ensino Fundamental 362 – Ensino Médio 363 – Ensino Profissional 364 – Ensino Superior 365 – Educação Infantil 366 – Educação de Jovens e Adultos 367 – Educação Especial 368 – Educação Básica (3)(I)
13 – Cultura	391 – Patrimônio Histórico, Artístico e Arqueológico 392 – Difusão Cultural
14 – Direitos da Cidadania	421 – Custódia e Reintegração Social 422 – Direitos Individuais, Coletivos e Difusos 423 – Assistência aos Povos Indígenas
15 – Urbanismo	451 – Infra-Estrutura Urbana 452 – Serviços Urbanos 453 – Transportes Coletivos Urbanos
16 – Habitação	481 – Habitação Rural 482 – Habitação Urbana
17 – Saneamento	511 – Saneamento Básico Rural 512 – Saneamento Básico Urbano
18 - Gestão Ambiental	541 – Preservação e Conservação Ambiental 542 – Controle Ambiental 543 – Recuperação de Áreas Degradadas 544 – Recursos Hídricos 545 – Meteorologia
19 – Ciência e Tecnologia	571 – Desenvolvimento Científico 572 – Desenvolvimento Tecnológico e Engenharia 573 – Difusão do Conhecimento Científico e Tecnológico

20 – Agricultura	601 – Promoção da Produção Vegetal (4)(E) 602 – Promoção da Produção Animal (4)(E) 603 – Defesa Sanitária Vegetal (4)(E) 604 – Defesa Sanitária Animal (4)(E) 605 – Abastecimento 606 – Extensão Rural 607 – Irrigação 608 – Promoção da Produção Agropecuária (4)(I) 609 – Defesa Agropecuária (4)(I)
21 – Organização Agrária	631 – Reforma Agrária 632 – Colonização
22 – Indústria	661 – Promoção Industrial 662 – Produção Industrial 663 – Mineração 664 – Propriedade Industrial 665 – Normalização e Qualidade
23 – Comércio e Serviços	691 – Promoção Comercial 692 – Comercialização 693 – Comércio Exterior 694 – Serviços Financeiros 695 – Turismo
24 – Comunicações	721 – Comunicações Postais 722 – Telecomunicações
25 – Energia	751 – Conservação de Energia 752 – Energia Elétrica 753 – Combustíveis Minerais (2)(A) 754 – Biocombustíveis (2)(A)
26 – Transporte	781 – Transporte Aéreo 782 – Transporte Rodoviário 783 – Transporte Ferroviário 784 – Transporte Hidroviário 785 – Transportes Especiais
27 – Desporto e Lazer	811 – Desporto de Rendimento 812 – Desporto Comunitário 813 – Lazer
28 – Encargos Especiais	841 – Refinanciamento da Dívida Interna 842 – Refinanciamento da Dívida Externa 843 – Serviço da Dívida Interna 844 – Serviço da Dívida Externa 845 – Outras Transferências (1)(A) 846 – Outros Encargos Especiais 847 – Transferências para a Educação Básica (1)(I)

(*) **Inclusões (I), Exclusões (E) ou Alterações (A)**

(1) Portaria SOF nº 37, de 16 de agosto de 2007 (D.O.U. de 17.08.2007);

(2) Portaria SOF nº 41, de 18 de agosto de 2008 (D.O.U. de 19.08.2008);

(3) Portaria SOF nº 54, de 4 de julho de 2011 (D.O.U. de 05.07.2011);

(4) Portaria SOF nº 67, de 20.07.2012 (D.O.U. de 23.07.2012);

APÊNDICE I – Municípios que não geraram receitas suficientes para cobrir as despesas de manutenção da máquina pública no exercício de 2016.

1. Aceguá
2. Água Santa
3. Alecrim
4. Almirante Tamandaré do Sul
5. Alto Alegre
6. Amaral Ferrador
7. Ametista do Sul
8. André da Rocha
9. Antônio Prado
10. Aratiba
11. Arroio do Tigre
12. Arroio Grande
13. Arvorezinha
14. Áurea
15. Barão do Cotegipe
16. Barra do Grarita
17. Barra do Rio Azul
18. Barra Funda
19. Barracão
20. Boa Vista das Missões
21. Boa Vista do Cadeado
22. Boa Vista do Incra
23. Boa Vista do Sul
24. Bom Jesus
25. Bom Progresso
26. Bom Retiro do Sul
27. Boqueirão do Leão
28. Bossoroca
29. Bozano
30. Braga
31. Cacequi
32. Cacique Doble
33. Caibaté
34. Caiçara
35. Camargo
36. Campestre da Serra
37. Campina das Missões
38. Campinas do Sul
39. Campo Novo
40. Campos Borges
41. Cândido Godói
42. Canudos do Vale
43. Capão do Cipó
44. Capela de Santana
45. Capitão
46. Capivari do Sul
47. Caraá
48. Carlos Gomes
49. Casca
50. Caseiros
51. Catuípe
52. Centenário
53. Cerrito
54. Cerro Branco
55. Cerro Grande do Sul
56. Chapada
57. Charrua
58. Chiapetta
59. Chuí
60. Chувиска
61. Cidreira
62. Ciríaco
63. Colinas
64. Colorado
65. Condor
66. Coqueiro Baixo
67. Coqueiros do Sul
68. Coronel Barros
69. Coronel Pilar
70. Copiporã
71. Crissiumal
72. Cristal do Sul
73. Cruzaltense
74. David Canabarro
75. Derrubadas
76. Dezesesseis de Novembro
77. Dois Irmãos das Missões
78. Dois Lajeados
79. Dom Feliciano
80. Dom Pedro de Alcântara
81. Dona Francisca
82. Doutor Maurício Cardoso
83. Doutor Ricardo
84. Engenho Velho
85. Entre Rios do Sul
86. Entre-Ijuís
87. Erebangó
88. Ernestina
89. Erval Grande
90. Erval Seco

91. Esmeralda
92. Esperança do Sul
93. Estrela Velha
94. Eugênio de Castro
95. Fagundes Varela
96. Faxinal do Soturno
97. Faxinalzinho
98. Fazenda VilaNova
99. Floriano Peixoto
100. Formigueiro
101. Forquetinha
102. Garruchos
103. Gentil
104. Giruá
105. Gramado dos Loureiros
106. Gramado Xavier
107. Guabiju
108. Harmonia
109. Herval
110. Herveiras
111. Hulha Negra
112. Ibarama
113. Ibiaçá
114. Ibirapuitã
115. Ilópolis
116. Independência
117. Ipê
118. Ipiranga do Sul
119. Iraí
120. Itaara
121. Itapuca
122. Itati
123. Itatiba do Sul
124. Ivorá
125. Jacuizinho
126. Jacutinga
127. Jaguarí
128. Jaquirana
129. Jóia
130. Lagoa Bonita do Sul
131. Lagoa dos Três Cantos
132. Lagoão
133. Lavras do Sul
134. Liberato Salzano
135. Lindolfo Collor
136. Maçambará
137. Machadinho
138. Mampituba
139. Manoel Viana
140. Maquiné
141. Maratá
142. Marcelino Ramos
143. Mariano Moro
144. Marques de Souza
145. Mata
146. Mato Castelhana
147. Mato Leitão
148. Mato Queimado
149. Maximiliano de Almeida
150. Montauri
151. Monte Belo do Sul
152. Morrinhos do Sul
153. Morro Redondo
154. Morro Reuter
155. Mostardas
156. Muitos Capões
157. Nicolau Vergueiro
158. Nonoai
159. Nova Alvorada
160. Nova Araçá
161. Nova Bassano
162. Nova Boa Vista
163. Nova Brésia
164. Nova Candelária
165. Nova Esperança do Sul
166. Nova Pádua
167. Nova Palma
168. Nova Ramada
169. Nova Roma do Sul
170. Novo Barreiro
171. Novo Cabrais
172. Novo Machado
173. Novo Tiradentes
174. Paim Filho
175. Palmitinho
176. Pantano Grande
177. Paraíso do Sul
178. Passa Sete
179. Passo do Sobrado
180. Paulo Bento
181. Paverama
182. Pedras Altas
183. Pejuçara
184. Pinhal
185. Pinhal da Serra
186. Pinheirinho do Vale
187. Pinheiro Machado
188. Pinto Bandeira
189. Pirapó
190. Pontão

191. Ponte Preta
192. Porto Mauá
193. Porto Vera Cruz
194. Porto Xavier
195. Progresso
196. Protásio Alves
197. Putinga
198. Quatro Irmãos
199. Quinze de Novembro
200. Redentora
201. Relvado
202. Restinga Sêca
203. Rodeio Bonito
204. Ronda Alta
205. Rondinha
206. Roque Gonzales
207. Saldanha Marinho
208. Salto do Jacuí
209. Salvador das Missões
210. Sananduva
211. Santa Bárbara do Sul
212. Santa Cecília do Sul
213. Santa Margarida do Sul
214. Santa Maria do Herval
215. Santa Tereza
216. Santana da Boa Vista
217. Santo Antônio das Missões
218. Santo Antônio do Palma
219. Santo Antônio do Planalto
220. Santo Augusto
221. Santo Cristo
222. Santo Expedito do Sul
223. São Domingos do Sul
224. São Francisco de Assis
225. São João da Urtiga
226. São João do Polêsine
227. São Jorge
228. São José do Herval
229. São José do Hortêncio
230. São José do Inhacorá
231. São José do Ouro
232. São José do Sul
233. São José dos Ausentes
234. São Martinho
235. São Martinho da Serra
236. São Miguel das Missões
237. São Pedro da Serra
238. São Pedro do Butiá
239. São Valentim do Sul
240. Seberi
241. Sede Nova
242. Segredo
243. Selbach
244. Senador Salgado Filho
245. Sério
246. Sertão Santana
247. Sete de Setembro
248. Severiano de Almeida
249. Silveira Martins
250. Sinimbu
251. Tabaí
252. Taquaruçu do Sul
253. Tavares
254. Tio Hugo
255. Tiradentes do Sul
256. Toropi
257. Travesseiro
258. Três Arroios
259. Três Cachoeiras
260. Três Forquilhas
261. Trindade do Sul
262. Tucunduva
263. Tupanci do Sul
264. Tupanciretã
265. Turuçu
266. Ubiretama
267. União da Serra
268. Unistalda
269. Vale do Sol
270. Vale Real
271. Vale Verde
272. Vanini
273. Vespasiano Corrêa
274. Viadutos
275. Vicente Dutra
276. Victor Graeff
277. Vila Flores
278. Vila Lângaro
279. Vila Maria
280. Vista Alegre
281. Vista Alegre do Prata
282. Westfália

APÊNDICE II – Municípios que foram governados por governos de composições ideológicas incoerentes.

MUNICÍPIO	HABITANTES	PREFEITO	VICE-PREFEITO	COLIGAÇÃO
AGUDO	16.722	PMDB	PMDB	PRB/PDT/PMDB/PSDB
ALEGRETE	77.653	PMDB	PT	PDT / PT / PTB / PMDB / PSB / PV / PC do B
ALEGRIA	4.301	DEM	DEM	DEM/PDT
ALTO FELIZ	2.917	PMDB	PSDB	PP / PMDB / PSDB
ALVORADA	195.673	PT	PSB	PT / PSB / PP / PSD / PPL / PTC
ANTA GORDA	6.073	PP	PP	PP / PT / PTB / PPS
ARAMBARÉ	3.693	PDT	PDT	PT/PDT/PSDB
ARARICÁ	4.864	PMDB	PSDB	PMDB / PSDB / PTB / PC do B
ARROIO DO MEIO	18.783	PMDB	PT	(PT / PTB / PMDB / DEM
ARROIO DO PADRE	2.730	DEM	DEM	PMDB / DEM / PSDB
ARROIO DOS RATOS	13.606	PDT	PT	PDT / PT / PPS / PSB / PSDB
AUGUSTO PESTANA	7.096	PMDB	DEM	PMDB/DEM
BAGÉ	116.794	PT	PC DO B	PRB / PT / PMDB / PSL / PTN / PSC / PR / PSDC / PRTB / PTC / PSB / PV / PPL / PC do B / PT do B
BALNEÁRIO PINHAL	10.856	PMDB	PP	PP / PDT / PMDB / DEM / PHS
BARÃO	5.741	PP	PTB	PP / PTB / PSDB / PC do B
BARÃO DO TRIUNFO	7.018	PDT	PP	PP / PDT / PTB / DEM / PSDB
BARRA DO QUARAÍ	4.012	PSB	PT	PP / PDT / PT / PMDB / PSB
BARROS CASSAL	11.133	PDT	PP	PP / PDT / PTB / PPS / PSB / PSDB / PSD
BENJAMIN CONSTANT DO SUL	2.307	PT	PPS	PDT / PT / PTB / PMDB / PPS / PSDB
BENTO GONÇALVES	107.278	PP	PMDB	PP / PMDB
BOM PRINCÍPIO	11.789	PMDB	PT	PT / PMDB
BROCHIER	4.675	PMDB	PSB	PMDB / DEM / PSB

BUTIÁ	20.406	PT	PTB	PT / PTB / PPS / PSD
CAÇAPAVA DO SUL	33.690	PP	PP	PRB / PP / DEM / PSB
CACHOEIRA DO SUL	83.827	PT	PT	PT / PSC / PHS
CACHOEIRINHA	118.278	PSB	PMDB	PRB / PP / PDT / PTB / PMDB / PSC / PR / PRTB / PMN / PSB / PV / PSDB / PSD / PC do B / PT do B
CAMAQUÃ	62.764	PP	PMDB	PP / PTB / PMDB / PPS / DEM / PSDB
CAMBARÁ DO SUL	6.542	PP	PP	PP / PTB / PPS / PSDB
CAMPO BOM	60.074	PMDB	PP	PP / PTB / PMDB / PSC / PPS / PSDC / PSD / PRB / DEM
CANDELÁRIA	30.171	PMDB	PDT	PDT / PMDB / PT / PTB / PSB
CANDIOTA	8.771	PT	PSDB	PDT / PT / PTB / PSB / PSDB / PC do B
CANELA	39.229	PP	PP	PP / DEM / PSDB / PSD
CANGUÇU	53.259	PT	PDT	PRB / PDT / PT / PSB
CANOAS	323.827	PT	PP	PRB / PP / PDT / PT / PTB / PMDB / PSL / PR / PPS / PRTB / PTC / PSB / PV / PRP / PPL / PSD / PC do B
CAPÃO BONITO DO SUL	1.754	PMDB	PDT	PP / PDT / PMDB / PPS / PSB / PSDB / PSD
CAPÃO DA CANOA	42.040	PDT	PSB	PP / PDT / PTB / DEM / PSB / PSDB
CAPÃO DO LEÃO	24.298	PDT	PSDB	PDT / PSDB
CARAZINHO	59.317	PDT	PSDB	PDT / PR / DEM / PSDB
CARLOS BARBOSA	25.192	PDT	PMDB	PDT / PT / PMDB / PR / PPS / PSB / PV / PSDB
CAXIAS DO SUL	435.564	PDT	PMDB	PP / PDT / PTB / PMDB / PSL / PTN / PSC / PR / PSDC / PHS / PMN / PSB / PRP / PSDB / PPL / PSD / PT
CERRO GRANDE	2.417	PTB	PP	PP / PTB / PMDB / PSDB
CERRO LARGO	13.289	PMDB	PT	PT / PMDB
CHARQUEADAS	35.320	PDT	PMDB	PRB / PP / PDT / PMDB / PPS / DEM / PSB / PC do B
CONSTANTINA	9.752	PP	PDT	PP / PDT / PSDB
CORONEL BICACO	7.748	PP	PP	PP / PTB / DEM / PSDB
COXILHA	2.826	PPS	PDT	PDT / PMDB / PPS
CRUZ ALTA	62.821	PMDB	PP	PP / PMDB / PR
CRUZEIRO DO SUL	12.320	PP	PSDB	PP / DEM / PSDB / PSD

DILERMANDO DE AGUIAR	3.064	PT	PMDB	PT / PMDB
DOIS IRMÃOS	27.572	PMDB	PP	PP / PTB / PMDB
DOM PEDRITO	38.898	PMDB	PTB	PMDB / PTB / PT / PDT / PPL / PHS
ELDORADO DO SUL	34.343	PSB	PSB	PSB / PSD
ENCANTADO	20.510	PP	PTB	PP / PT / PTB
ENCRUZILHADA DO SUL	24.534	PDT	PDT	PDT / PPS / PHS / PV / PSD
ERECHIM	96.087	PT	PMDB	PRB / PDT / PT / PMDB / PSC / PSB / PC do B
FARROUPILHA	63.635	PDT	PSB	PDT / PT / DEM / PSB / PC do B
FELIZ	12.359	PMDB	PMDB	PTB / PMDB / DEM
FLORES DA CUNHA	27.126	PMDB	PSB	PRB / PT / PTB / PMDB / DEM / PSB / PSDB / PC do B / PT do B
FONTOURA XAVIER	10.719	PSB	PP	PP / PTB / PMDB / PPS / PSB / PSDB / PSD
FREDERICO WESTPHALEN	28.843	PP	PP	PP / PDT / PR / DEM
GARIBALDI	30.689	PMDB	PMDB	PRB / PMDB / PR / PC do B
GAURAMA	5.862	PMDB	PT	PP / PDT / PT / PMDB / PSD
GENERAL CÂMARA	8.447	PHS	PMDB	PMDB / PPS / PHS / PSB / PC do B
GETÚLIO VARGAS	16.154	DEM	PP	PP / PTB / DEM / PSDB
GIRUÁ	17.075	PDT	PT	PDT / PT / PTB
GLORINHA	6.891	PMDB	PP	PP / PMDB / DEM / PSB / PSD
GRAMADO	32.273	PP	PSDB	PRB / PP / PTB / PSC / PR / DEM / PHS / PTC / PV / PSDB
GRAVATAÍ	255.660	PMDB	DEM	PP / PTB / PMDB / PR / PPS / DEM / PSDC / PHS / PTC / PSD
GUAÍBA	95.204	PTB	PMDB	PRB / PP / PTB / PMDB / PSC / DEM / PC do B
GUARANI DAS MISSÕES	8.115	PT	PDT	PDT / PT / PTB
HORIZONTINA	18.348	PT	PSB	PT / PTB / PMDB / PSB
HUMAITÁ	4.919	PP	PTB	PP / PTB / PSDB
IBIRAIARAS	7.171	PTB	PTB	PP / PT / PTB
IBIRUBÁ	19.310	PP	PP	PRB / PP / PT / PPS / DEM / PSB / PC do B

IGREJINHA	31.660	PP	PSB	PP / PPS / DEM / PSB / PSDB / PC do B
IJUÍ	78.915	PDT	PT	PRB / PDT / PT / PTB / PPS / DEM
IMBÉ	17.670	PT	PMDB	PT / PMDB / PDT / PTB / PR / PSD / PC do B / PV / PP
IMIGRANTE	3.023	PP	PT	PP / PT
INHACORÁ	2.267	PP	PT	PP / PDT / PT
ITAQUI	38.159	PDT	PTB	PDT / PSB / PRB / PSDB / PPS / PTB
IVOTI	19.874	PSDB	PMDB	PRB / PDT / PTB / PMDB / PPS / DEM / PSDB
JABOTICABA	4.098	PP	PP	PP / PPS
JÚLIO DE CASTILHOS	19.579	PSDB	PSB	PRB / PDT / PSB / PSDB / PR
LAGOA VERMELHA	27.525	PDT	PTB	PRB / PDT / PT / PTB / PSB / PSD / PC do B
LAJEADO	71.445	PT	PMDB	PDT / PT / PTB / PMDB / PSC / PPS / PSB / PPL
LAJEADO DO BUGRE	2.487	PDT	PT	PDT / PT / PTB / PMDB / PPS
LINHA NOVA	1.624	PDT	PMDB	PDT / PTB / PMDB / PSDB
MARAU	36.364	PP	PDT	PP / PDT / PPS / PSDB / PC do B
MARIANA PIMENTEL	3.768	PTB	PSB	PTB / PSB
MINAS DO LEÃO	7.631	PP	PMDB	PRB / PP / PTB / PMDB / PSB / PSDB
MIRAGUAÍ	4.855	PDT	PP	PP / PDT / PT / PPS / DEM / PSDB
MONTE ALEGRE DOS CAMPOS	3.102	PMDB	PDT	PDT / PMDB
MORMAÇO	2.749	PP	PDT	PP / PDT / PMDB
MUÇUM	4.791	PMDB	PT	PT / PMDB
MULITERNO	1.813	PP	PP	PP / PT / PTB
NÃO-ME-TOQUE	15.936	PP	PP	PP / PT / PTB / PMDB
NOVA HARTZ	18.346	PT	PDT	PDT / PT / PTB / PPS / PSB
NOVA PETRÓPOLIS	19.045	PP	PT	PP / PT / PMDB
NOVA PRATA	22.830	PSB	PSB	PR / DEM / PSB / PV / PC do B
NOVA SANTA RITA	22.716	PT	PDT	PRB / PDT / PT / PMDB / PSB / PC do B
NOVO HAMBURGO	238.940	PMDB	PMDB	PP / PMDB / PPS / DEM / PSDC / PHS / PTC / PV / PRP / PSDB

NOVO XINGU	1.757	PMDB	PP	PMDB / PP / PSDB
OSÓRIO	40.906	PDT	PP	PRB / PP / PDT / PR / PHS / PSB / PSDB / PC do B
PALMARES DO SUL	10.969	PT	PMDB	PT / PMDB / PC do B
PALMEIRA DAS MISSÕES	34.328	PDT	PP	PP / PDT / PMDB / PSC / PSDB
PANAMBI	38.058	PP	PP	PP / DEM / PSDB / PSD
PARAÍ	6.812	PT	PMDB	PT / PMDB
PARECI NOVO	3.511	PTB	PDT	PP / PDT / PTB
PAROBÉ	51.502	PT	PMDB	PT / PMDB / PPS / PV / PC do B / PT do B
PASSO FUNDO	184.826	PPS	PC DO B	PRB / PPS / DEM / PRTB / PHS / PMN / PV / PRP / PSDB / PC do B / PPL / PSD
PEDRO OSÓRIO	7.811	PT	PSD	PP / PT / PSD
PELOTAS	328.275	PSDB	PPS	PRB / PP / PDT / PTB / PSC / PR / PPS / PSDB / PSD
PICADA CAFÉ	5.182	PSDB	PSD	PMDB / PSDB / PSD
PINHAL GRANDE	4.471	PT	PP	PP / PT / PSDB
PIRATINI	19.841	PSDB	PDT	PP / PDT / PTB / DEM / PSB / PSDB
PLANALTO	10.524	PDT	PT	PDT / PT / PPS / PSB / PSDB
POÇO DAS ANTAS	2.017	PMDB	PDT	PDT / PT / PMDB
PORTÃO	30.920	PMDB	PMDB	PP / PMDB
PORTO ALEGRE	1.409.351	PDT	PMDB	PRB / PP / PDT / PTB / PMDB / PTN / PPS / DEM / PMN)
PORTO LUCENA	5.413	PMDB	PDT	PP / PDT / PMDB
PRESIDENTE LUCENA	2.484	PMDB	PMDB	PP / PMDB
QUARAÍ	23.021	PTB	PT	PDT / PT / PTB / DEM / PSB / PC do B
RIO DOS ÍNDIOS	3.616	PP	PP	PP / PMDB / PPS
RIO GRANDE	197.228	PT	PSB	PT / PSC / PSB / PPL
RIO PARDO	37.591	PMDB	PDT	PDT / PMDB / PSC / PR / PPS / DEM / PSDC / PSB / PV / PSD / PC do B
RIOZINHO	4.330	PSB	PMDB	PP / PMDB / PSB
ROCA SALES	10.284	PSDB	PP	PP / PDT / PSDB
ROLADOR	2.546	PMDB	PSB	PT / PMDB / PSB

ROLANTE	19.485	PDT	PMDB	PP / PDT / PT / PTB / PMDB
ROSÁRIO DO SUL	39.707	PSB	PTB	PRB / PTB / PSB / PSDB
SAGRADA FAMÍLIA	2.595	PT	PSB	PP / PT / PMDB / PSB
SALVADOR DO SUL	6.747	PPS	PSDB	PDT / PPS / PSB / PSDB
SANTA CLARA DO SUL	5.697	PMDB	PMDB	PTB / PMDB
SANTA CRUZ DO SUL	118.374	PP	PP	PRB / PP / PMDB / PSL / PSC / PPS / DEM / PRTB / PV / PSDB
SANTA MARIA	261.031	PMDB	PP	PMDB / PP / DEM / PRB / PR / PSL / PTB / PC do B / PMN / PDT / PSB / PV / PT do B / PTC / PPS / PSC
SANTA ROSA	68.587	PP	PSB	PP / PSC / PR / PPS / DEM / PMN / PSB / PSDB / PSD
SANTA VITÓRIA DO PALMAR	30.990	PT	PTB	PRB / PT / PTB / PSB
SANTANA DO LIVRAMENTO	82.464	PT	PSD	PT / PSD / PC do B
SANTO ÂNGELO	76.275	PP	PMDB	PRB / PP / PTB / PMDB / PSC / PPS / PHS / PMN / PTC / PSDB / PT do B
SANTO ANTÔNIO DA PATRULHA	39.685	PP	PTB	PRB / PP / PT / PTB / PSB
SÃO BORJA	61.671	PDT	PTB	PRB / PDT / PTB / PMDB / PR / PPS / PMN / PV / PSDB / PPL
SÃO FRANCISCO DE PAULA	20.537	PTB	PSD	PRB / PTB / PPS / DEM / PSDB / PSD / PC do B
SÃO JERÔNIMO	22.134	PP	PT	PRB / PP / PT / PSB / PC do B
SÃO JOSÉ DO NORTE	25.503	PSDB	PSDB	DEM / PSDB
SÃO LEOPOLDO	214.087	PSDB	PMDB	PP / PMDB / DEM / PSDB
SÃO LOURENÇO DO SUL	43.111	PT	PT	PT / PR / PC do B
SÃO LUIZ GONZAGA	34.556	PP	PMDB	PP / PTB / PMDB / PPS / PSB / PSD
SÃO PAULO DAS MISSÕES	6.364	PMDB	PT	PT / PTB / PMDB / PPS / PSB
SÃO PEDRO DO SUL	16.368	PT	PMDB	PDT / PT / PMDB / PSDB
SÃO SEBASTIÃO DO CAÍ	21.932	PMDB	PTB	PRB / PTB / PMDB / DEM / PRTB / PSB / PV
SÃO SEPÉ	23.798	PP	PP	PP / PTB / PSDB

SÃO VALENTIM	3.632	PMDB	PPS	PTB / PMDB / PPS / PSDB
SÃO VENDELINO	1.944	PTB	PT	PDT / PT / PTB / PSDB
SÃO VICENTE DO SUL	8.440	PP	PT	PP / PT / PSDB
SAPIRANGA	74.985	PP	PMDB	PP / PMDB / PR / PPS / PHS / PSDB
SAPUCAIA DO SUL	130.957	PT	PMDB	PT / PMDB / PSL / PTN / PPS / PSDC / PRTB / PHS / PTC / PRP / PPL / PSD / PC do B / PT do B
SARANDI	21.285	PP	PT	PRB / PP / PT / PTB / PSL / PSC / PR / PPS / DEM / PSB / PV / PSDB
SENTINELA DO SUL	5.198	PP	PDT	PP / PDT / PSDB
SERAFINA CORRÊA	14.253	PP	PSB	PP / PDT / DEM / PSB / PSDB
SERTÃO	6.294	PP	PP	PP / PDT / PT / PC do B
SOBRADINHO	14.283	PDT	PT	PDT / PT / PMDB / PSB
SOLEDADE	30.044	PMDB	PMDB	PT / PMDB / PSB
TAPEJARA	19.250	PMDB	PMDB	PRB / PMDB / PSC / PPS / PSDB / PSB
TAPERA	10.448	PP	PMDB	PP / PDT / PMDB / PPS / DEM / PSB / PSDB
TAPES	16.629	PDT	PDT	PDT / PR / PSDB
TAQUARA	54.643	PTB	PTB	PRB / PTB / PMDB
TAQUARI	26.092	PT	PDT	PRB / PDT / PT / PTB / PMDB / PR / PSB / PSD / PC do B
TENENTE PORTELA	13.719	PP	PT	PP / PDT / PT / PSDB / PC do B
TERRA DE AREIA	9.878	PP	PP	PRB / PP / PSDB
TEUTÔNIA	27.272	PP	PMDB	PRB / PP / PT / PMDB / PPS / DEM / PSB
TORRES	34.656	PT	PP	PP / PDT / PT / DEM / PHS / PSB
TRAMANDAÍ	41.585	PMDB	PT	PT / PMDB / PPS / PSDB
TRÊS DE MAIO	23.726	PP	PDT	PP / PDT / PTB / PR / PPS / DEM / PSDB / PSD
TRÊS PALMEIRAS	4.381	PSB	PMDB	PP / PMDB / PPS / PSB
TRÊS PASSOS	23.965	PTB	PTB	PP / PDT / PTB / PPS / DEM
TRIUNFO	25.793	PDT	PP	PP / PDT / PPS / PSDB
TUNAS	4.395	PP	PT	PP / PT / PC do B
TUPANDI	3.924	PMDB	PP	PP / PDT / PMDB / PSDB

TUPARENDI	8.557	PP	PP	PP / PSB / PSDB
URUGUAIANA	125.435	PSDB	PSDB	DEM / PV / PSDB
VACARIA	61.342	PT	PDT	PRB / PDT / PT / PTB / PR / PPS / PSB / PV / PSDB / PC do B
VENÂNCIO AIRES	65.946	PDT	PT	PDT / PT / PSC / PR / PPS / DEM / PHS / PSD / PC do B
VERA CRUZ	23.983	PP	PTB	PRB / PP / PTB / PMDB / PSB / PSD
VERANÓPOLIS	22.810	PDT	PMDB	PDT / PTB / PMDB / PR / PSB
VIAMÃO	239.384	PSDB	PMDB	PP / PMDB / PV / PSDB / PSD
VILA NOVA DO SUL	4.221	PDT	PT	PDT / PT / DEM / PSDB
VITÓRIA DAS MISSÕES	3.485	PT	PP	PP / PT / PTB / PMDB
XANGRI-LÁ	12.434	PDT	PP	PRB / PP / PDT / PT / PR / DEM / PPL / PC do B

Fonte: TSE.

APÊNDICE III - Despesas por função liquidadas pelo posicionamento de esquerda durante os exercícios de 2014, 2015 e 2016

GRAU DE PRIORIDADE	FUNÇÃO	% MÉDIA ALOCADA	MONTANTE ALOCADO
1	Educação	R\$ 409.103.161,58	28,93%
2	Administração	R\$ 280.178.622,39	19,81%
3	Saúde	R\$ 276.222.263,42	19,53%
4	Urbanismo	R\$ 101.709.849,23	7,19%
5	Previdência Social	R\$ 81.566.190,28	5,77%
6	Encargos Especiais	R\$ 41.461.524,44	2,93%
7	Agricultura	R\$ 40.227.849,77	2,84%
8	Legislativa	R\$ 39.273.224,33	2,78%
9	Transporte	R\$ 28.537.723,93	2,02%
10	Assistência Social	R\$ 28.159.211,32	1,99%
11	Cultura	R\$ 23.825.850,64	1,68%
12	Gestão Ambiental	R\$ 18.897.689,95	1,34%
13	Saneamento	R\$ 10.323.768,50	0,73%
14	Energia	R\$ 9.638.800,30	0,68%
15	Desporto e Lazer	R\$ 7.578.901,68	0,54%
16	Habitação	R\$ 4.325.470,35	0,31%
17	Essencial à Justiça	R\$ 4.116.275,55	0,29%
18	Comércio e Serviços	R\$ 2.964.781,97	0,21%
19	Direitos da Cidadania	R\$ 2.842.516,65	0,20%
20	Segurança Pública	R\$ 1.381.939,17	0,10%
21	Indústria	R\$ 712.367,47	0,05%
22	Comunicações	R\$ 633.204,21	0,04%
23	Trabalho	R\$ 449.538,23	0,03%
24	Defesa Nacional	R\$ 55.377,35	0,00%
	Judiciária	R\$ 0,00	0,00%
	Relações Exteriores	R\$ 0,00	0,00%
	Ciência e Tecnologia	R\$ 0,00	0,00%
	Organização Agrária	R\$ 0,00	0,00%
		R\$ 1.414.186.102,71	100,00%

Fonte: Elaborado pelo autor, com base nos dados da pesquisa coletados no SICONFI.

APÊNDICE IV - Despesas por função liquidadas pelo posicionamento de centro durante os exercícios de 2014, 2015 e 2016

GRAU DE PRIORIDADE	FUNÇÃO	% MÉDIA ALOCADA	MONTANTE ALOCADO
1	Educação	28,80%	R\$ 116.926.114,38
2	Saúde	21,01%	R\$ 85.312.866,56
3	Administração	19,24%	R\$ 78.136.204,55
4	Agricultura	5,27%	R\$ 21.402.122,51
5	Transporte	5,18%	R\$ 21.030.939,73
6	Previdência Social	4,82%	R\$ 19.580.962,38
7	Urbanismo	3,70%	R\$ 15.016.771,93
8	Assistência Social	3,07%	R\$ 12.475.491,12
9	Legislativa	1,78%	R\$ 7.247.120,78
10	Encargos Especiais	1,53%	R\$ 6.203.462,97
11	Desporto e Lazer	1,49%	R\$ 6.060.551,06
12	Cultura	1,38%	R\$ 5.591.866,05
13	Indústria	0,85%	R\$ 3.448.984,96
14	Habitação	0,79%	R\$ 3.191.508,58
15	Saneamento	0,33%	R\$ 1.328.868,74
16	Gestão Ambiental	0,32%	R\$ 1.285.255,15
17	Energia	0,23%	R\$ 928.823,70
18	Segurança Pública	0,08%	R\$ 329.323,52
19	Comércio e Serviços	0,05%	R\$ 199.758,68
20	Trabalho	0,03%	R\$ 117.990,00
21	Judiciária	0,03%	R\$ 115.354,92
22	Direitos da Cidadania	0,01%	R\$ 60.603,26
23	Comunicações	0,01%	R\$ 44.495,54
	Essencial à Justiça	0,00%	R\$ 0,00
	Defesa Nacional	0,00%	R\$ 0,00
	Relações Exteriores	0,00%	R\$ 0,00
	Ciência e Tecnologia	0,00%	R\$ 0,00
	Organização Agrária	0,00%	R\$ 0,00
		100,00%	R\$ 406.035.441,07

Fonte: Elaborado pelo autor, com base nos dados da pesquisa coletados no SICONFI.

APÊNDICE V - Despesas por função liquidadas pelo posicionamento de direita durante os exercícios de 2014, 2015 e 2016

GRAU DE PRIORIDADE	FUNÇÃO	% MÉDIA ALOCADA	MONTANTE ALOCADO
1	Educação	24,29%	R\$ 198.042.974,58
2	Saúde	22,59%	R\$ 184.227.197,90
3	Administração	15,75%	R\$ 128.467.030,81
4	Previdência Social	8,50%	R\$ 69.275.979,02
5	Urbanismo	8,41%	R\$ 68.542.336,47
6	Transporte	3,97%	R\$ 32.397.373,07
7	Assistência Social	3,74%	R\$ 30.458.352,53
8	Agricultura	2,72%	R\$ 22.153.367,03
9	Encargos Especiais	2,55%	R\$ 20.787.009,89
10	Legislativa	2,12%	R\$ 17.270.491,65
11	Desporto e Lazer	1,21%	R\$ 9.828.099,73
12	Gestão Ambiental	1,18%	R\$ 9.620.386,87
13	Cultura	0,93%	R\$ 7.551.421,95
14	Saneamento	0,75%	R\$ 6.150.552,14
15	Energia	0,34%	R\$ 2.799.974,62
16	Comércio e Serviços	0,31%	R\$ 2.502.010,08
17	Segurança Pública	0,28%	R\$ 2.245.264,01
18	Judiciária	0,12%	R\$ 994.017,80
19	Indústria	0,09%	R\$ 733.085,21
20	Comunicações	0,05%	R\$ 407.177,59
21	Habitação	0,05%	R\$ 398.338,50
22	Direitos da Cidadania	0,04%	R\$ 365.265,62
23	Ciência e Tecnologia	0,02%	R\$ 195.223,78
	Essencial à Justiça	0,00%	R\$ 0,00
	Defesa Nacional	0,00%	R\$ 0,00
	Relações Exteriores	0,00%	R\$ 0,00
	Trabalho	0,00%	R\$ 0,00
	Organização Agrária	0,00%	R\$ 0,00
		100,00%	R\$ 815.412.930,85

Fonte: Elaborado pelo autor , com base nos dados da pesquisa coletados no SICONFI.

APÊNDICE VI – Gastos por função realizado por cada um dos municípios que foram governados pelo posicionamento de Esquerda durante os exercícios 2014, 2015 e 2016

FUNÇÕES	AJURICABA	ARROIO DO SAL	BOA VISTA DO BURICÁ	CRISTAL	ITACURUBI
Legislativa	R\$ 1.317.124,99	R\$ 3.918.516,24	R\$ 1.380.206,16	R\$ 2.192.556,56	R\$ 1.412.440,30
Judiciária	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
Essencial à Justiça	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
Administração	R\$ 5.166.952,92	R\$ 16.379.061,13	R\$ 4.020.054,22	R\$ 7.247.856,21	R\$ 10.852.696,91
Defesa Nacional	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
Segurança Pública	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 8.000,00	R\$ 300,00	R\$ 0,00
Relações Exteriores	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
Assistência Social	R\$ 1.540.603,66	R\$ 2.726.079,60	R\$ 1.491.942,26	R\$ 2.059.960,08	R\$ 508.285,64
Previdência Social	R\$ 0,00	R\$ 2.220.688,07	R\$ 4.074.131,34	R\$ 4.967.539,23	R\$ 0,00
Saúde	R\$ 7.751.263,61	R\$ 22.345.446,13	R\$ 13.749.881,11	R\$ 15.357.083,95	R\$ 5.875.001,40
Trabalho	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
Educação	R\$ 6.619.461,10	R\$ 27.669.877,11	R\$ 16.815.369,77	R\$ 14.912.019,23	R\$ 8.700.285,67
Cultura	R\$ 321.690,77	R\$ 4.732.654,01	R\$ 294.719,75	R\$ 676.183,67	R\$ 25.713,34
Direitos da Cidadania	R\$ 76.799,72	R\$ 300.762,98	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
Urbanismo	R\$ 353.896,63	R\$ 14.337.179,55	R\$ 3.801.900,49	R\$ 2.346.997,64	R\$ 0,00
Habitação	R\$ 138.463,53	R\$ 0,00	R\$ 80.164,80	R\$ 30.879,03	R\$ 0,00
Saneamento	R\$ 344.614,28	R\$ 338.982,67	R\$ 694.242,91	R\$ 1.933.750,39	R\$ 0,00
Gestão Ambiental	R\$ 183.256,50	R\$ 2.981.522,42	R\$ 52.737,94	R\$ 2.083.016,68	R\$ 0,00
Ciência e Tecnologia	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
Agricultura	R\$ 2.909.476,34	R\$ 314.634,58	R\$ 3.046.553,65	R\$ 2.829.999,94	R\$ 2.203.782,50

Organização Agrária	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
Indústria	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 3.467,50	R\$ 8.400,00	R\$ 0,00
Comércio e Serviços	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 374.380,39	R\$ 237.731,03	R\$ 0,00
Comunicações	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 566.274,92	R\$ 0,00	R\$ 0,00
Energia	R\$ 0,00	R\$ 3.844.884,06	R\$ 808.796,20	R\$ 0,00	R\$ 0,00
Transporte	R\$ 3.626.076,35	R\$ 1.487.476,55	R\$ 4.902.961,76	R\$ 1.314.228,41	R\$ 0,00
Desporto e Lazer	R\$ 153.327,45	R\$ 346.741,68	R\$ 762.872,53	R\$ 793.132,04	R\$ 14.693,11
Encargos Especiais	R\$ 1.001.626,14	R\$ 3.203.868,19	R\$ 2.591.498,52	R\$ 1.027.251,22	R\$ 0,00
ORÇAMENTO LÍQUIDO	R\$ 31.504.633,99	R\$ 107.148.374,97	R\$ 59.520.156,22	R\$ 60.018.885,31	R\$29.592.898,87

Fonte: SICONFI.

FUNÇÕES	JAGUARÃO	MONTE NEGRO	SÃO PEDRO DAS MISSÕES	SÃO GABRIEL	POUSO NOVO
Legislativa	R\$ 5.951.989,27	R\$ 5.837.367,64	R\$ 1.071.412,61	R\$ 15.193.992,00	R\$ 997.618,56
Judiciária	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
Essencial à Justiça	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 4.116.275,55	R\$ 0,00
Administração	R\$ 25.177.247,60	R\$ 114.864.964,18	R\$ 6.354.442,89	R\$ 85.488.325,01	R\$ 4.627.021,32
Defesa Nacional	R\$ 0,00	R\$ 55.377,35	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
Segurança Pública	R\$ 128.102,30	R\$ 1.245.536,87	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
Relações Exteriores	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
Assistência Social	R\$ 4.264.957,04	R\$ 8.191.046,87	R\$ 1.384.471,24	R\$ 5.291.550,71	R\$ 700.314,22
Previdência Social	R\$ 10.211.861,00	R\$ 36.588.681,36	R\$ 0,00	R\$ 23.503.289,28	R\$ 0,00
Saúde	R\$ 32.973.003,67	R\$ 123.717.339,90	R\$ 7.327.986,17	R\$ 40.747.241,69	R\$ 6.378.015,79
Trabalho	R\$ 164.751,12	R\$ 261.258,41	R\$ 9.448,70	R\$ 14.080,00	R\$ 0,00
Educação	R\$ 53.772.937,75	R\$ 158.352.536,85	R\$ 9.580.408,52	R\$ 105.839.251,60	R\$ 6.841.013,98
Cultura	R\$ 9.996.522,54	R\$ 7.623.262,38	R\$ 0,00	R\$ 2.604,00	R\$ 152.500,18
Direitos da Cidadania	R\$ 672.536,33	R\$ 1.792.417,62	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
Urbanismo	R\$ 21.300.203,68	R\$ 31.141.916,74	R\$ 99.002,80	R\$ 28.328.751,70	R\$ 0,00
Habitação	R\$ 177.269,35	R\$ 3.045.911,39	R\$ 667.517,40	R\$ 185.264,85	R\$ 0,00
Saneamento	R\$ 1.428.564,03	R\$ 3.713.041,21	R\$ 0,00	R\$ 1.870.573,01	R\$ 0,00
Gestão Ambiental	R\$ 2.859.663,52	R\$ 2.695.533,06	R\$ 195.882,53	R\$ 6.946.176,30	R\$ 899.901,00
Ciência e Tecnologia	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
Agricultura	R\$ 4.564.502,58	R\$ 6.806.103,23	R\$ 1.760.477,86	R\$ 11.389.664,66	R\$ 4.402.654,43
Organização Agrária	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
Indústria	R\$ 0,00	R\$ 665.999,97	R\$ 34.500,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
Comércio e Serviços	R\$ 1.020.004,54	R\$ 306.088,19	R\$ 0,00	R\$ 1.025.077,87	R\$ 1.499,95
Comunicações	R\$ 66.929,29	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
Energia	R\$ 0,00	R\$ 4.985.120,04	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00

Transporte	R\$ 621.927,08	R\$ 2.263.296,60	R\$ 5.649.457,47	R\$ 1.232.275,36	R\$ 7.440.024,35
Desporto e Lazer	R\$ 2.659.613,35	R\$ 2.087.329,38	R\$ 120.835,67	R\$ 568.087,05	R\$ 72.269,42
Encargos Especiais	R\$ 0,00	R\$ 8.887.094,21	R\$ 197.365,50	R\$ 24.453.075,92	R\$ 99.744,74
ORÇAMENTO LÍQUIDADO	R\$ 178.012.586,04	R\$ 525.127.223,45	R\$ 34.453.209,36	R\$ 356.195.556,56	R\$ 32.612.577,94

Fonte: SICONFI.

APÊNDICE VII – Gastos por função realizada por cada um dos municípios que foram governados pelo posicionamento de Centro durante os exercícios 2014, 2015 e 2016

FUNÇÕES	ALPESTRE	JARI	SÃO NICOLAU	TRÊS COROAS	VISTA GAÚCHA
Legislativa	R\$ 958.234,59	R\$ 2.100.674,15	R\$ 2.211.594,14	R\$ 1.402.668,90	R\$ 573.949,00
Judiciária	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 115.354,92
Essencial à Justiça	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
Administração	R\$ 12.333.924,58	R\$ 13.215.923,86	R\$ 10.984.900,36	R\$ 35.242.284,28	R\$ 6.359.171,47
Defesa Nacional	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
Segurança Pública	R\$ 0,00	R\$ 95.764,70	R\$ 0,00	R\$ 233.558,82	R\$ 0,00
Relações Exteriores	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
Assistência Social	R\$ 4.158.701,49	R\$ 1.139.610,59	R\$ 2.174.443,61	R\$ 2.765.334,53	R\$ 2.237.400,90
Previdência Social	R\$ 3.255.301,04	R\$ 1.150.085,50	R\$ 4.897.047,87	R\$ 9.546.798,56	R\$ 731.729,41
Saúde	R\$ 21.940.176,80	R\$ 8.238.088,36	R\$ 11.399.525,37	R\$ 35.239.798,18	R\$ 8.495.277,85
Trabalho	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 117.990,00
Educação	R\$ 18.589.672,30	R\$ 11.838.690,85	R\$ 10.533.862,39	R\$ 67.556.552,06	R\$ 8.407.336,78
Cultura	R\$ 1.902.934,55	R\$ 71.452,47	R\$ 149.127,98	R\$ 3.455.030,94	R\$ 13.320,11
Direitos da Cidadania	R\$ 59.267,50	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 1.335,76
Urbanismo	R\$ 0,00	R\$ 49.000,00	R\$ 230.718,61	R\$ 13.830.416,20	R\$ 906.637,12
Habitação	R\$ 0,00	R\$ 203.646,57	R\$ 2.865.754,39	R\$ 47.085,00	R\$ 75.022,62
Saneamento	R\$ 1.140.889,87	R\$ 26.123,15	R\$ 12.739,46	R\$ 0,00	R\$ 149.116,26
Gestão Ambiental	R\$ 274.962,40	R\$ 252.294,01	R\$ 586.260,76	R\$ 90.593,20	R\$ 81.144,78
Ciência e Tecnologia	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
Agricultura	R\$ 6.293.910,33	R\$ 3.292.538,25	R\$ 1.265.147,93	R\$ 4.788.188,63	R\$ 5.762.337,37
Organização Agrária	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
Indústria	R\$ 450.071,48	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 478.145,77	R\$ 2.520.767,71

Comércio e Serviços	R\$ 40.482,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 90.000,00	R\$ 69.276,68
Comunicações	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 44.495,54	R\$ 0,00
Energia	R\$ 647.108,96	R\$ 0,00	R\$ 281.714,74	R\$ 0,00	R\$ 0,00
Transporte	R\$ 16.785.552,43	R\$ 0,00	R\$ 1.841.511,76	R\$ 18.835,29	R\$ 2.385.040,25
Desporto e Lazer	R\$ 1.712.162,69	R\$ 221.338,10	R\$ 11.454,94	R\$ 3.197.926,93	R\$ 917.668,40
Encargos Especiais	R\$ 416.078,81	R\$ 440.642,98	R\$ 2.394.525,75	R\$ 1.945.539,87	R\$ 1.006.675,56
ORÇAMENTO LÍQUIDADO	R\$ 90.959.431,82	R\$ 42.335.873,54	R\$ 51.840.330,06	R\$ 179.973.252,70	R\$ 40.926.552,95

Fonte: SICONFI.

APÊNDICE VIII – Gastos por função realizado por cada um dos municípios que foram governados pelo posicionamento de Direita durante os exercícios 2014, 2015 e 2016

FUNÇÕES	FORTALEZA DOS VALOS	GUAPORÉ	QUEVEDOS	SANTIAGO
Legislativa	R\$ 1.175.967,96	R\$ 3.310.623,12	R\$ 534.623,76	R\$ 6.992.042,84
Judiciária	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 994.017,80
Essencial à Justiça	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
Administração	R\$ 12.378.992,24	R\$ 19.856.033,51	R\$ 4.615.214,24	R\$ 27.435.783,94
Defesa Nacional	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
Segurança Pública	R\$ 0,00	R\$ 949.737,94	R\$ 0,00	R\$ 0,00
Relações Exteriores	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
Assistência Social	R\$ 1.373.833,64	R\$ 9.227.666,97	R\$ 1.384.187,85	R\$ 10.579.410,87
Previdência Social	R\$ 2.030.582,33	R\$ 14.089.856,84	R\$ 2.019.576,59	R\$ 32.771.312,86
Saúde	R\$ 14.177.014,69	R\$ 48.768.288,58	R\$ 8.428.715,21	R\$ 57.845.355,22
Trabalho	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
Educação	R\$ 12.946.908,99	R\$ 49.157.262,44	R\$ 8.339.959,28	R\$ 64.580.995,39
Cultura	R\$ 466.250,03	R\$ 2.330.634,16	R\$ 178.964,41	R\$ 2.169.710,35
Direitos da Cidadania	R\$ 175.819,73	R\$ 95.765,19	R\$ 0,00	R\$ 0,00
Urbanismo	R\$ 3.450.057,34	R\$ 23.019.437,91	R\$ 848.517,36	R\$ 24.073.345,71
Habitação	R\$ 0,00	R\$ 359.736,36	R\$ 5.692,34	R\$ 0,00
Saneamento	R\$ 0,00	R\$ 867.179,48	R\$ 1.158.028,32	R\$ 3.289.221,74
Gestão Ambiental	R\$ 74.901,07	R\$ 862.373,95	R\$ 36.724,12	R\$ 2.519.516,38
Ciência e Tecnologia	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
Agricultura	R\$ 2.504.509,68	R\$ 5.183.036,47	R\$ 2.409.223,02	R\$ 9.533.404,04
Organização Agrária	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
Indústria	R\$ 0,00	R\$ 715.694,83	R\$ 0,00	R\$ 17.390,38
Comércio e Serviços	R\$ 0,00	R\$ 751.549,94	R\$ 0,00	R\$ 855.967,27

Comunicações	R\$ 154.173,98	R\$ 243.865,61	R\$ 0,00	R\$ 0,00
Energia	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
Transporte	R\$ 4.978.213,95	R\$ 5.595.166,14	R\$ 6.016.866,78	R\$ 11.518.742,66
Desporto e Lazer	R\$ 0,00	R\$ 2.187.568,72	R\$ 59.256,05	R\$ 4.762.589,14
Encargos Especiais	R\$ 1.152.020,51	R\$ 5.296.476,18	R\$ 780.155,92	R\$ 10.452.043,18
ORÇAMENTO LIQUIDADO	R\$ 57.039.246,14	R\$ 192.867.954,34	R\$ 36.815.705,25	R\$ 270.390.849,77

Fonte: SICONFI.

FUNÇÕES	SÃO MARCOS	SÃO VALÉRIO DO SUL	BARRA DO RIBEIRO
Legislativa	R\$ 3.092.546,20	R\$ 1.192.566,37	R\$ 972.121,40
Judiciária	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
Essencial à Justiça	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
Administração	R\$ 33.549.625,66	R\$ 10.751.849,55	R\$ 19.879.531,67
Defesa Nacional	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
Segurança Pública	R\$ 1.295.526,07	R\$ 0,00	R\$ 0,00
Relações Exteriores	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
Assistência Social	R\$ 4.300.669,82	R\$ 1.734.539,63	R\$ 1.858.043,75
Previdência Social	R\$ 10.353.956,76	R\$ 848.489,20	R\$ 7.162.204,44
Saúde	R\$ 32.982.161,78	R\$ 7.380.324,59	R\$ 14.645.337,83
Trabalho	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
Educação	R\$ 37.802.306,13	R\$ 5.053.160,55	R\$ 20.162.381,80
Cultura	R\$ 2.132.300,74	R\$ 104.676,47	R\$ 168.885,79
Direitos da Cidadania	R\$ 93.680,70	R\$ 0,00	R\$ 0,00
Urbanismo	R\$ 6.214.392,13	R\$ 1.687.340,08	R\$ 9.249.245,94
Habitação	R\$ 0,00	R\$ 32.909,80	R\$ 0,00
Saneamento	R\$ 0,00	R\$ 752.182,66	R\$ 83.939,94
Gestão Ambiental	R\$ 6.121.855,35	R\$ 5.016,00	R\$ 0,00
Ciência e Tecnologia	R\$ 0,00	R\$ 195.223,78	R\$ 0,00
Agricultura	R\$ 1.587.669,25	R\$ 916.935,88	R\$ 18.588,69
Organização Agrária	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
Indústria	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
Comércio e Serviços	R\$ 11.625,75	R\$ 131.788,42	R\$ 751.078,70
Comunicações	R\$ 9.138,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
Energia	R\$ 2.522.039,81	R\$ 239.002,24	R\$ 38.932,57
Transporte	R\$ 3.567.694,28	R\$ 86.034,40	R\$ 634.654,86

Desporto e Lazer	R\$ 1.091.197,52	R\$ 766.040,63	R\$ 961.447,67
Encargos Especiais	R\$ 1.707.570,37	R\$ 1.398.743,73	R\$ 0,00
ORÇAMENTO LIQUIDADO	R\$ 148.435.956,32	R\$ 33.276.823,98	R\$ 76.586.395,05

Fonte: SICONFI.