



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ**  
**FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO, ATUÁRIA E CONTABILIDADE**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO E**  
**CONTROLADORIA**  
**MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO E CONTROLADORIA**

**CLAUDIA VALANI BARCELLOS**

**DESPESA PÚBLICA E CICLOS POLÍTICOS ORÇAMENTÁRIOS: ANÁLISE DA**  
**UTILIZAÇÃO POLÍTICA DAS LEIS ORÇAMENTÁRIAS EM PROCESSOS**  
**ELEITORAIS**

**FORTALEZA**

**2020**



Dados Internacionais de Catalogação na Publicação  
Universidade Federal do Ceará  
Biblioteca Universitária

Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

---

B218d Barcellos, Claudia Valani.  
Despesa pública e ciclos políticos orçamentários: análise da utilização política das leis orçamentárias em processos eleitorais / Claudia Valani Barcellos. – 2020.  
90 f.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Economia, Administração, Atuária e Contabilidade, Mestrado Profissional em Administração e Controladoria, Fortaleza, 2020.  
Orientação: Prof. Dr. Roberto Sérgio do Nascimento.

1. Ciclos políticos orçamentários. 2. Ciclos eleitorais. 3. Comportamentos oportunistas. 4. Vantagens eleitorais. I. Título.

CDD 658

---

**CLAUDIA VALANI BARCELLOS**

**DESPESA PÚBLICA E CICLOS POLÍTICOS ORÇAMENTÁRIOS: ANÁLISE DA  
UTILIZAÇÃO POLÍTICA DAS LEIS ORÇAMENTÁRIAS EM PROCESSOS  
ELEITORAIS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração e Controladoria da Faculdade de Economia, Administração, Atuária e Contabilidade da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Administração e Controladoria.

Área de concentração: gestão organizacional.

Orientador: Prof. Dr. Roberto Sérgio do Nascimento

FORTALEZA

2020

CLAUDIA VALANI BARCELLOS

DESPESA PÚBLICA E CICLOS POLÍTICOS ORÇAMENTÁRIOS: ANÁLISE DA  
UTILIZAÇÃO POLÍTICA DAS LEIS ORÇAMENTÁRIAS EM PROCESSOS  
ELEITORAIS

Dissertação de Mestrado apresentada Programa de Pós-Graduação em Administração e Controladoria da Faculdade de Economia, Administração, Atuária e Contabilidade da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Administração e Controladoria.  
Área de concentração: gestão organizacional.

Aprovado em \_\_\_\_ / \_\_\_\_ / \_\_\_\_.

BANCA EXAMINADORA

---

Prof. Dr. Roberto Sérgio do Nascimento (Orientador)  
Universidade Federal do Ceará (UFC)

---

Prof. Dr. Vicente Lima Crisóstomo  
Universidade Federal do Ceará (UFC)

---

Prof. Dr. Gleison Mendonça Diniz  
Instituto Escola Superior de Contas e Gestão Pública Ministro Plácido Castelo (IPC – TCE/CE)  
Membro externo

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço com todas as forças à minha pequena Jany Holanda Colares, que me fez perseverar quando já não tinha mais forças nem paciência. O universo foi muito gentil por nos apresentar. Não conseguiria se você não estivesse ao meu lado.

Agradeço também ao meu querido orientador Prof. Dr. Roberto Sérgio do Nascimento. Desculpe o destempero, a língua afiada e minha impulsividade. Obrigada do fundo do meu coração. Sou sua fã!

E a você Franklin Torres, o estatístico mais amoroso e solícito que esse anjo chamado Professora Maria Zélia Maia Holanda poderia colocar no meu caminho. Sou sua devedora pra sempre.

Perante os três, dobro os meus joelhos em reverência.

## RESUMO

A presente pesquisa teve por objetivo investigar a utilização da execução orçamentária da despesa pública, referente às leis orçamentárias, como instrumento de manobra política, de forma a propiciar a reeleição de prefeitos, ou a condução de outros candidatos apoiados por seu grupo políticos, em municípios cearenses. Para tanto foram realizados exames econométricos utilizando análise logística em dados financeiro-orçamentários, oriundos do período compreendido entre 2000 e 2016. Também foram inseridos no modelo os índices do PIB, IDHM, IDEB, bem como alinhamento destes com o governador e o presidente da república. Compuseram a amostra doze municípios cearenses, que congregam mais de 50% da população do Estado. Foi possível identificar com essa pesquisa a existência de ciclos político orçamentários em municípios do Estado. Ficou comprovado o comportamento oportunista dos governantes, que, utilizando artifícios de política fiscal, produziram circunstâncias que indicavam eficiência com o objetivo de elevar a probabilidade de reeleição.

Palavras-chave: Ciclos políticos orçamentários. Ciclos eleitorais. Comportamentos oportunistas. Vantagens eleitorais.

## ABSTRACT

This research aimed to investigate the use of the budget execution of public expenditure, referring to budget laws, as a political tool, in order to promote the re-election of mayors, or the conduct of others candidates supported by his political group, in municipalities of Ceará. Econometric examinations were performed using logistic analysis in financial-budget data, from the period between 2000 and 2016. Also included in the model were the indices of GDP, MHDI, IDEB, , and their alignment with the governor and the president of the republic. Twelve municipalities of Ceará composed the sample, which comprise more than 50% of the state's population. It was possible to identify with this research the existence of budgetary political cycles in municipalities of the State. It was proven the opportunistic behavior of the rulers, through artifices of fiscal policy, produced circumstances that indicated efficiency with the aim of raising the probability of re-election.

Keywords: Budget political cycles. Election cycles. Opportunistic behaviors. Electoral advantages.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1 - Tipologia.....	29
Quadro 2 - Estudos correlatos.....	40
Quadro 4 - Variáveis dependente e independentes utilizadas.....	51
Gráfico 1 - Ilustração da regressão logística.....	48
Tabela 1 - Municípios cearenses participantes da amostra - período 2000 a 2016.....	45
Tabela 2 - Municípios que congregaram mais de 50% da população cearense - 2000 a 2016.	55
Tabela 3 - Estatística descritiva das variáveis fiscais/orçamentárias, PIB, IDEB, IDHM (2000 a 2016).....	57
Tabela 4 - Estatística descritiva das variáveis eleitorais (2000 a 2016).....	61
Tabela 5 - Diagnósticos de multicolinearidade para as variáveis do ano eleitoral e do ano pós-eleições dos municípios - sem Fortaleza.....	62
Tabela 6 - Índice de ajuste geral do modelo (Omnibus Tests of Model Coefficients).....	63
Tabela 7 - Teste de Hosmer e Lemeshow para precisão preditiva.....	63
Tabela 8 - Estatísticas de qualidade do ajuste do modelo.....	64
Tabela 9 - Variáveis do modelo testado.....	64
Tabela 10 - Índice de ajuste geral dos modelos individuais (Omnibus Tests of Model Coefficients).....	65
Tabela 11 - Estatísticas de qualidade do ajuste dos modelos individuais.....	66
Tabela 12 - Teste de Hosmer e Lemeshow para precisão preditiva dos modelos individuais.	67
Tabela 13 - Teste dos modelos individuais.....	67
Tabela 14 - Variáveis que retornaram significativas no modelo testado.....	69
Tabela 15 - IDEB por município – 2005 a 2015.....	72
Tabela 16 - Variáveis significativas no teste do modelo de forma individual.....	73

## SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	9
1.2	Contextualização e delimitação do tema.....	9
1.2	Justificativa.....	11
1.3	Problema de pesquisa.....	13
1.4	Objetivos.....	13
1.4.1	Geral.....	13
1.4.2	Específicos.....	13
1.5	Aspectos metodológicos.....	13
1.6	Estrutura da dissertação.....	14
2	O PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO E A DEFINIÇÃO DE POLÍTICAS PARA A ORIENTAÇÃO DAS DESPESAS PÚBLICAS.....	15
2.1	O orçamento público e sua execução.....	24
3	TEORIA DA ESCOLHA PÚBLICA.....	28
3.1	Teoria dos ciclos político-econômicos.....	28
3.2	Teoria dos ciclos político-orçamentários.....	31
3.3	Princípios para o combate dos ciclos orçamentários: <i>accountability</i> e transparência.....	34
3.4	Estudos empíricos correlatos.....	38
4	METODOLOGIA.....	43
4.1	Tipologia da pesquisa.....	43
4.2	População e amostra.....	44
4.3	Procedimentos para análise de dados.....	45
4.4	Variáveis utilizadas no modelo.....	48
4.5	A coleta de dados.....	53
4.6	Etapas da pesquisa.....	54
5	APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS.....	57
5.1	Análise com base na estatística descritiva:.....	57
5.2	Análise multivariada.....	61
5.3	Discussão dos Resultados.....	68
6	CONCLUSÃO.....	77
	REFERÊNCIAS.....	82

# 1 INTRODUÇÃO

Essa seção tem por objeto apresentar um panorama geral do trabalho efetuado. Primeiramente foi feita a contextualização e delimitação do tema a ser explanado, de forma a alicerçar o problema de pesquisa proposto. A seguir são expostos os objetivos geral e específicos, seguidos da justificativa e os aspectos metodológicos. Encerrando a seção tem-se a estrutura da dissertação.

## 1.2 Contextualização e delimitação do tema

O processo de redemocratização iniciado com o “Movimento das Diretas Já” em 1985 e concluído com a promulgação da nova Constituição Brasileira em 1988, foi fundamental para elevação de diversos temas a nível constitucional, até então fora da Carta Maior. Um deles, que mereceu destaque, se referiu à organização financeira do Estado, no qual se observou profunda reformulação do sistema tributário brasileiro, mediante reformulação da repartição de tributos entre os entes da federação e a edição de capítulo específico destinado às Finanças Públicas.

As mudanças foram profundas no trato das finanças públicas impostas pela Constituição, e inauguraram a reformulação integral do processo orçamentário brasileiro, face à instituição de novas leis orçamentárias (Plano Plurianual e Lei de Diretrizes Orçamentárias) e alteração substancial da lei orçamentária existente. Com o advento da Constituição Federal de 1988, buscou-se modernizar o planejamento orçamentário brasileiro - notadamente as variáveis receita e despesa públicas, ampliação de aspectos tais como: previsão da receita, análise de impactos, prospecção do gasto público, compatibilidade entre as políticas públicas eleitas, endividamento público e responsabilidade fiscal.

Cernes do debate orçamentário, as receitas e as despesas assumem papel de relevo na decisão política, notadamente em relação ao processo de escolha dos gastos que serão executados pelo poder público. O interesse quanto ao processo orçamentário, advém do poder concentrado nas mãos dos gestores públicos que podem usar os dispêndios públicos tanto em benefício próprio, quanto em prol da sociedade, a quem caberia o benefício maior nesse processo de escolha.

O assunto passou a assumir interesse a partir do momento em que se passou a observar que o comportamento dos indivíduos no processo político, por vezes, é impulsionado em direção à maximização do próprio bem-estar. De acordo com a Teoria da Escolha Pública,

isto ocorre devido ao comportamento dos políticos, que alocam recursos públicos similarmente ao comportamento dos indivíduos no mercado, ou seja: de acordo com seus interesses particulares ou dos grupos aos quais pertencem (ANDREWS; KOUZMIN, 2009). Para Vicente e Nascimento (2012), a Teoria da Escolha Pública contraria os conceitos de eficiência e efetividade diretamente ligados às expectativas da população, que busca, como reconhecimento à confiança depositada nas urnas aos seus governantes, a implantação de políticas públicas que gerem bem-estar e acolhimento.

Surgida na década de 1970, a Teoria da Escolha Pública tem como foco o ajuste estrutural e reforma do Estado. Essa Teoria trata do processo político e suas ingerências no mercado como uma ameaça à liberdade individual e ao progresso econômico (PEREIRA, 1997). A Teoria da Escolha Pública deu origem a duas linhas de investigação: a teoria dos ciclos político-econômicos (*political business cycles*) e a teoria dos ciclos político-orçamentários (*political budget cycles*).

Segundo Nordhaus, Alesina e Schultze (1989) há uma grande intercessão entre os sistemas político e econômico: por um lado, os eleitores estão preocupados com a economia, e por outro, o poder é o foco dos políticos. Segundo os autores um dos desdobramentos da teoria da escolha pública é a teoria dos ciclos político-econômicos. Seu estudo analisou a escolha entre inflação e desemprego, que para a teoria econômica é um *trade-off*, tendo observado que existe uma relação inversa entre essas variáveis, apresentada por meio da Curva de Phillips. Eles comprovaram que governantes optam nos primeiros anos de mandato por políticas macroeconômicas austeras, afrouxando-as quando as eleições se aproximam e esta escolha influencia a decisão dos eleitores.

A teoria dos ciclos político-orçamentários foi apresentada por Rogoff (1990) e Rogoff e Sibert (1988). Eles revisaram o modelo de Nordhaus (1975) e indicaram que instrumentos de política fiscal são utilizados pelos governantes para aparentar competência em seus mandatos, sendo que, para isto, são realizadas adaptações na composição orçamentária, como o aumento de gastos com maior visibilidade e diminuição de gastos com investimentos cujos resultados se tornarão aparentes somente no futuro. Os autores também observaram que a apresentação de informações incompletas – assimetria de informações definida pela Teoria da Agência - possibilita a distorção da política fiscal pré-eleitoral e impulsiona as chances de uma reeleição por meio da falsa impressão de competência passada aos eleitores. Assim, para os autores, os ciclos eleitorais acham-se respaldados em variáveis

da macroeconomia derivadas de assimetrias informacionais (ROGOFF; SIBERT, 1988).

Essas teorias se contrapõem, segundo Nascimento Oliveira *et al.* (2017), com a exigência crescente da sociedade por transparência nos governos, inclusive, sendo hoje um dos pilares da gestão fiscal responsável, logo, a divulgação de informações claras, confiáveis e transparentes aponta uma preocupação que os tomadores de decisão devem ter quanto à melhor aplicação dos tributos arrecadados. A chamada *accountability* das ações governamentais ganhou força no Brasil após a edição da Lei Complementar nº 131/2009, e ultrapassa os mandatos dos eleitos, exigindo informações confiáveis, relevantes e oportunas que ativam os mecanismos de responsabilização ao longo do tempo.

Mas são muitos os questionamentos quanto aos reais objetivos dos gestores públicos em seus mandatos apesar dessa responsabilização. Os resultados de eleições e o desempenho da política econômica e fiscal em um país parecem estar intimamente conectados, como propõe a Teoria dos Ciclos Político-Econômicos.

Guerra, Paixão e Leite Filho (2018) afirmam que diversos estudos internacionais têm constatado a proximidade entre a agenda eleitoral e a dinâmica dos gastos públicos estatais. Assim, o calendário eleitoral influenciaria na execução fiscal e despesas públicas, apresentando a condução oportunista dos recursos públicos, restando comprovado que determinados gastos públicos tendem a aumentar em anos eleitorais e declinar nos anos posteriores, buscando assim a manutenção do poder nas mãos de um gestor ou grupo político.

## **1.2 Justificativa**

É possível observar que no Brasil vêm ocorrendo fatos que mostram uma gradual preocupação com a transparência e o controle na gestão dos recursos do setor público. É possível afirmar que a publicação da Lei nº 4.320/1964, que estabelece as normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços dos entes federativos foi o primeiro passo nesse processo, e a promulgação da Constituição Federal da República de 1988 (CF/1988) deu sequência com a instituição das diretrizes tributárias, financeiras, orçamentárias e competências dos entes públicos.

Atendendo a pressões sociais por transparência, em 1997 foi sancionada a Lei nº 9.496/97 que deu início a uma sequência de regulamentações para o controle dos gastos e de dívidas públicas. Mas foi o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000) ou apenas LRF, que impôs um maior rigor na gestão da coisa pública fiscal, trazendo a responsabilização aos gestores públicos.

Segundo Queiroz e Silva (2011), a LRF é a principal ferramenta de regulação do direito financeiro brasileiro, cujos parâmetros foram impulsionados por outra, a Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011). Com base nesta, a gestão pública viu-se obrigada a se tornar cada vez mais clara à sociedade, tendo o dever não só de trabalhar por esta, mas também de buscar a participação do povo no controle da gestão, inclusive fiscal dos entes públicos.

Contudo, não é suficiente uma legislação que permita o controle. Também se faz necessário entender as decisões políticas e movimentações orçamentárias, para que esse controle seja efetivo e sejam identificadas atitudes oportunistas que impliquem na influência do gasto público em prol dos interesses de determinados atores ou grupos.

Com o advento de alteração constitucional (Emenda Constitucional nº 16/1997) que introduziu a reeleição no cenário brasileiro (CF/1988, art. 14, VI, d, § 5º), a possibilidade de manipulações na definição das políticas públicas ganhou novos matizes com vistas a influenciar os eleitores na recondução de agentes políticos já ocupantes de cargos públicos ou na condução de outros apoiados pelos primeiros. Ao que tudo parece, o interesse dos atores políticos pode ser mais ou menos significativo a depender das estratégias de investimentos públicos dispostas nas leis orçamentárias (Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Orçamento Anual) e do volume de recursos para elas alocado. Talvez seja por isso que no mundo afora a reeleição de mandatários políticos não seja uma prática comum, visto representar uma potente arma de manobras eleitorais.

De acordo com Ferreira, Meneguim e Bugarin (2019), as teorias dos ciclos políticos focam nas decisões econômicas e/ou políticas tomadas por governantes em prol da permanência no poder. Assim, com a “correta” manipulação de instrumentos de política econômica e/ou fiscal, como programas governamentais para a promoção do bem estar social, é possível maximizar a visualização positiva de um governante ou partido.

Esse estudo buscou indícios da existência de ciclos político-orçamentários em municípios cearenses com base em variáveis orçamentárias (receitas, despesas, resultados orçamentários, situação do ativo e passivo), mas também foram levados em consideração os índices do PIB, IDHM, IDEB, além do posicionamento político do chefe do poder executivo municipal eleito e o alinhamento deste com o governador e o presidente. A análise das informações geradas na pesquisa poderá indicar quais variáveis são utilizadas por gestores em processos eleitorais, visando à permanência no poder e verificar a ocorrência de manipulação dos gastos públicos com vista à interferência na escolha do eleitor. Ou seja, o foco principal

desse trabalho foi trazer informações que ajudem a comunidade na leitura das ações governamentais, principalmente quanto aos objetivos do gestor e de seu partido, podendo, inclusive, servir de base teórica para a geração de ferramentas de transparência e *accountability* de forma a possibilitar o avanço na dinâmica da governança pública.

### **1.3 Problema de pesquisa**

As eleições são um evento importante para toda a sociedade. Alguns autores como Sakurai (2009), Araújo e Leite Filho (2010), Dias, Nossa e Monte-Mor (2018), Arvate, Mendes e Rocha (2010), Queiroz; Silva (2011) pesquisaram a respeito do tema, buscando simetrias que indiquem a ocorrência de ciclos políticos. Na proximidade do pleito eleitoral, é comum o oportunismo político. Nesse período, é comum haver expansão de alguns gastos públicos com o objetivo claro de vencer as eleições.

Para observar se esses fatos também são perceptíveis no Ceará, propõe-se uma pesquisa com o objetivo de investigar a utilização da execução orçamentária da despesa pública referente às leis orçamentárias, como instrumento de manobra política. Para tanto, foi realizada avaliação de período compreendido entre os anos de 2000 a 2016, visando responder à seguinte questão de pesquisa: de que modo a execução orçamentária da despesa pública tem sido utilizada como instrumento de manobra política eleitoral?

### **1.4 Objetivos**

#### **1.4.1 Geral**

Analisar a execução orçamentária da despesa pública como instrumento de manobra política eleitoral.

#### **1.4.2 Específicos**

1. Avaliar a existência de manipulação fiscal/orçamentária para a recondução/reeleição de mandato de chefes do executivo municipal.
2. Identificar as variáveis que podem ser utilizadas por mandatários de cargos eletivos para a permanência no poder por meio da manipulação do eleitor brasileiro;

### **1.5 Aspectos metodológicos**

Essa pesquisa é um estudo quantitativo. Quanto à finalidade se enquadra como explanatória ou explicativa. O processo foi o analítico ou experimental, sendo utilizado um

modelo estatístico com regressão logística, para modelar a probabilidade de um evento ocorrer como função de outros fatores (AGRESTI; FINLAY, 2012; HAIR *et al.*, 2009). Para aplicar esse modelo, foi utilizado o software *Statistical Package for Social Sciences (SPSS)*.

Quanto à natureza dos resultados, a pesquisa enquadra-se como aplicada e também é prático-experimental. A pesquisa também foi considerada de ordem documental, pois se utilizou da análise de informações e séries históricas referentes aos dados eleitorais, dados fiscais/orçamentários, PIB, IDHM e IDEB, compreendidas no período de 2000 a 2016, dos municípios que compuseram a amostra de pesquisa.

Os dados utilizados foram secundários, referentes ao período compreendido entre 2000 e 2016, originários do Tesouro Nacional por meio do FINBRA – Finanças do Brasil – Dados Contábeis dos Municípios, e do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro - SICONFI. Também foram utilizados a fonte de dados do Tribunal Superior Eleitoral – TSE, do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – *IDEB*, do Índice de Desenvolvimento Humano – IDHM, e do *Produto Interno Bruto - PIB* dos municípios do Ceará.

Foram concebidas para essa pesquisa as seguintes hipóteses:

- a) H1 –Prefeitos manipulam o orçamento para maximizar suas chances de reeleição.
- b) H2 - as variáveis de natureza contábil e orçamentárias são capazes de influenciar o comportamento dos eleitores brasileiros nos dois anos anteriores e no ano seguinte às eleições.

## **1.6 Estrutura da dissertação**

Além da introdução, cinco seções compõem o trabalho. A seção 2 trata do planejamento orçamentário e a definição de políticas para a orientação das despesas públicas. A seção 3 a Teoria da Escolha Pública. A quarta seção está descrita a metodologia deste trabalho, detalhando a estratégia utilizada para o atingimento dos objetivos propostos. Os resultados serão abordados e analisados na seção 5. A conclusão será apresentada na sexta e última seção.

## **2 O PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO E A DEFINIÇÃO DE POLÍTICAS PARA A ORIENTAÇÃO DAS DESPESAS PÚBLICAS**

O orçamento público é o instrumento pelo qual a ação governamental viabiliza suas políticas públicas, e o planejamento coerente de como esse orçamento será aplicado é o que pode garantir que as metas definidas serão atingidas.

Segundo Fleury (2005), não existe administração sem planejamento, um dos quatro princípios defendidos por Taylor. Fayol (2016) completou essa ideia ao afirmar que a previsão do futuro e a devida estruturação de um plano são primordiais para se alcançar o futuro desejado, sendo estas funções específicas do gestor.

Mintzberg (1994) enfatiza que essas funções revelam sua importância quando se observam as profundas transformações ocorridas na sociedade contemporânea e que notadamente atingiram os mercados a partir dos anos de 1960, e exigiram a adoção de metodologias de planejamento estratégico.

Para Ansoff (1969), no planejamento estratégico devem ser traçadas as diretrizes administrativas que possibilitem a identificação da organização no mercado e o fluxo que ela deverá seguir para se manter competitiva, definindo as ferramentas que utilizará para tal. O planejamento estratégico deve ser entendido como um processo contínuo, onde a aprendizagem e a sistematização do conhecimento adquirido devem possibilitar medir o resultado, analisar riscos e comparar expectativas (DRUCKER, 1984).

Como na iniciativa privada, o setor público é impactado pelas mudanças no ambiente, sendo que neste, como colocado por Darós (2009), observa-se, além das transformações sociais e do Estado, a necessidade premente de modernizar o setor. Neste sentido, antes da Constituição de 1988, pode-se afirmar que o planejamento no Brasil pode ser compreendido a partir de três grandes momentos: o Plano de Metas (1956-1961), o Plano Trienal (1962-1963) e o Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-1979).

O Plano de Metas foi a primeira experiência de planejamento governamental envolvendo variáveis macroeconômicas no Brasil, e teve por base as conclusões de dois grupos de estudos distintos que trabalharam no mesmo período: a Comissão Mista Brasil-Estados Unidos e o Grupo Misto Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal). A Cepal defendia a ideia de um planejamento setorial, propondo transformar pontos de estrangulamento em pontos de crescimento por meio de investimentos que possibilitassem a expansão econômica para o

resto do sistema. Isso se daria pela priorização de programas específicos (SOLA, 1998). Já o Grupo Misto, desenvolveu um modelo de diagnóstico global da economia brasileira, propondo um programa de desenvolvimento que não foi implementado (BIELSCHOWSKY, 1995).

Segundo Lessa (1998), o Plano de Metas desnudou a inadequação da administração pública brasileira, com sua estrutura ultrapassada, verticalizada e políticas conflitantes. Assim, foi criado o Conselho do Desenvolvimento e a “Administração Paralela” para implantar o Plano, evidenciando a desconexão entre a estrutura da administração e o planejamento. O governo Juscelino Kubitschek tentou utilizar o corroído aparelho estatal, meramente adaptado, para a implantação do Plano, e utilizando uma combinação de fundos financeiros com empresas e autarquias governamentais, sob a coordenação do BNDE, o plano foi conduzido. Também foi criado o Conselho do Desenvolvimento, tendo por base o Decreto 38.744/56, que tinha a função de elaborar, executar, coordenar e acompanhar a implementação do Plano de Metas. Porém, o Conselho não conseguiu cumprir seu objetivo, apesar de ter elaborado programas setoriais específicos e ter conseguido acompanhar a execução do Plano de Metas.

O Plano Trienal aconteceu por ocasião do governo de João Goulart, que foi concebido por Celso Furtado em 1962 e pode ser considerado o primeiro instrumento de orientação da política econômica global. Nele constam propostas para reformas econômicas e de base, apontando as barreiras a serem transpostas para se alcançar o desenvolvimento e propondo como superá-las. Segundo Ianni (1989), esse foi o trabalho mais interessante e completo sobre a política econômica brasileira. Esse Plano visualizava a conversão da economia colonial em economia nacional. Para o então presidente, o plano era um “aglutinador político” que mobilizaria setores estratégicos e os alinharia ao seu governo. Mas houve muitas resistências ao Plano, dentro e fora do governo, o que fez com que não fosse aplicado.

O Plano Nacional de Desenvolvimento se deu no período da ditadura militar. Ele deveria ser o programa de um determinado governo, ou seja: o Plano Nacional de Desenvolvimento deveria ser temporalmente igual ao do mandato do Presidente da República, e tinha por objetivo garantir a aceleração do crescimento econômico. O Plano foi imposto pelo Governo Central, que não considerou qualquer participação dos demais entes, nem por intermédio do Congresso Nacional, sendo que este só poderia formular ressalvas ao plano, e

estas poderiam ou não ser acatadas pelo Executivo. Os governos militares elaboraram dois Planos Nacionais de Desenvolvimento: o I PND, aprovado pela Lei 5.727/71, para o período de 1972 a 1974, e o II PND, aprovado pela Lei 6.151/74, para o período de 1975 a 1979. O II PND se caracterizou pela amplitude dos investimentos estatais, que visava transformar a estrutura de produção do país e transpor o subdesenvolvimento. Houve grande fomento à industrialização de base de capital nacional, e nos setores de energia e transportes. Infelizmente como o plano tinha por objetivo basicamente a transformação do Brasil numa potência econômica que legitimasse a ditadura em que o país se achava, assuntos como a distribuição de renda e os problemas sociais não receberam a devida atenção sob a alegação de que o próprio crescimento econômico traria a melhoria de renda da população. No II PND, a reversão do ciclo de crescimento econômico, o ressurgimento da inflação e as dificuldades externas foram desconsiderados, o que levou o governo a buscar financiamento externo. Com a desaceleração da economia, devido à crise mundial, o plano foi desarticulado a partir de 1977 (LESSA, 1998). Com a derrocada do II PND, o regime jurídico de planejamento deixou de existir no país a partir de 1979. Sem nenhuma estratégia que substituísse a anterior, a década de 1980 foi marcada pelo abandono do planejamento por parte do Estado, que, sem o norteamento necessário, limitou-se a planos superficiais, incoerentes e muitas vezes sobrepostos (AFFONSO, 1990).

Quando se menciona o termo planejamento, é impossível desvinculá-lo das questões orçamentárias, uma vez que qualquer plano, seja ele no âmbito privado ou público, carece de recursos para tornar-se realidade. No Brasil, entretanto, esse vínculo entre plano e orçamento nem sempre ocorreu de forma eficiente. Apesar disso, é importante falar sobre a Lei 4.320/64. Ela foi o primeiro regramento legal no Brasil a estabelecer princípios orçamentários, sendo que estes perduram até hoje como principal diretriz para a elaboração dos orçamentos públicos. Considerada um marco, ela unificou e padronizou tanto os orçamentos quanto os balanços públicos nas três esferas, encontrando-se vigente até os dias atuais. Posterior ao Decreto 4.536/22, que criou o Código de Contabilidade Pública, considerado a primeira normatização a estabelecer as bases e regulamentar a Contabilidade Governamental, determinando a apresentação das contas públicas por meio de quatro balanços demonstrativos: Balanço Orçamentário (BO), Balanço Patrimonial (BP), Balanço Financeiro (BF) e a Demonstração das Variações Patrimoniais (DVP).

Segundo Gadelha (2017), a Lei 4.320/64 em conjunto com o Decreto-Lei 200/67 inseriu o planejamento como ferramenta primordial para o sistema orçamentário brasileiro.

Esse último indicou que o planejamento é um dos princípios fundamentais para a execução das atividades da administração pública federal e instituiu o Orçamento-Programa Anual.

Com o advento da referida Lei e do Decreto, buscou-se a consolidação embrionária do sistema orçamentário brasileiro. É importante frisar que o processo orçamentário está intimamente ligado aos princípios democráticos e à soberania popular, desvencilhando o patrimônio público das concepções do estado antigo, quando os bens do estado se confundiam com os dos monarcas. Mas o conceito clássico de orçamento trouxe consigo um aspecto de ordem prática: a caracterização do instrumento como mera peça contábil-financeira sem vinculação com os planos governamentais e os interesses da população, situação que se tentou alterar com as bases do orçamento programa constante do Decreto-Lei 200/67.

O orçamento-programa deveria ter por base o Plano Geral de Governo, Programas Gerais, Setoriais e Regionais, de duração plurianual, bem como a Programação Financeira. A partir do Decreto-Lei, o orçamento passou a ser a peça legal que deveria orientar cada exercício financeiro, onde todas as fontes de recursos e sua destinação deveriam ser claramente indicados, sob a orientação de programas anteriormente traçados (GADELHA, 2017).

Segundo Couto e Cardoso (2018), a Constituição Federal de 1988 modificou essa visão e trouxe importantes novidades para a gestão do Estado. Nela, o planejamento ganha destaque, focando o desenvolvimento equilibrado, estipulando a obrigatoriedade do planejamento de médio prazo, com o Plano Plurianual - PPA; responsabilizando o Legislativo pela fixação de metas e prioridades para a administração pública e na formulação das políticas públicas de arrecadação e de alocação de recursos, por meio da Lei das Diretrizes Orçamentárias - LDO; e a divisão da Lei Orçamentária Anual – LOA, em três orçamentos distintos: Fiscal, de Investimentos de Estatais e de Seguridade Social (SANCHES. 1993). É interessante a posição de Jund (2008) quando afirma que a atual constituição apresenta um modelo fortemente centralizado, fruto do combate à excessiva fragmentação orçamentária que havia à época de sua promulgação.

Na verdade, a Constituição buscou o resgate do planejamento público sob a ótica orçamentária, introduzindo uma lei de caráter orientativo à lei orçamentária propriamente dita, e em relação a ambas, outra – o PPA – de caráter estratégico e de ligação entre elas. A ideia constitui em reforçar o planejamento governamental de médio prazo, definindo os programas

de trabalho do governo para um período de quatro anos, de forma a ser possível delinear um caminho de desenvolvimento, podendo alterar a estrutura de bens de capital e serviços públicos a médio e longo prazo (PPA), ao mesmo tempo em que investiu na capacidade dos entes federados organizarem-se minimamente na definição da configuração da peça orçamentária que seria elaborada (LDO).

A LDO tem por missão orientar a elaboração e a execução do orçamento anual. É o instrumento tático por meio do qual o poder legislativo pode interferir na elaboração da peça orçamentária, bem como na condução das finanças do orçamento dos entes, compondo um sistema de planejamento orçamentário juntamente com o PPA e a LOA. Quanto à LOA, ela é a Lei que viabiliza o plano de governo. Também possui a importante função de possibilitar a realização anual dos programas, tendo por base a atribuição dos recursos necessários para as ações orçamentárias, sejam eles projetos, atividades ou operações especiais, sendo um plano operacional por excelência. A base da LOA reside na confrontação entre receitas previstas e despesas fixadas (princípio da universalidade), na qual os programas públicos ocupam o cerne do atual planejamento orçamentário. Estes representam o resultado do processo de escolha das necessidades coletivas para um determinado período de tempo (ano civil) em termos de despesas correntes e de capital. Atualmente, consiste no melhor meio utilizado para atingir os objetivos predeterminados do Estado dentre as inúmeras combinações possíveis para a alocação da despesa pública. Por outro lado, a LOA está associada, de forma pontual, ao pacto realizado entre o Estado e os cidadãos acerca da participação na vida da população em termos de quais serviços serão prestados e que bens de capital serão construídos (ANDRADE, 2010).

No Brasil, a partir de 1993, ocorreram mudanças significativas na condução das finanças do governo federal, que pretendiam o ajuste fiscal das contas públicas e desembocaram nas reformas administrativas e previdenciárias ocorridas no final da mesma década (ASAZU; ABRÚCIO, 2003). Foi nesse cenário que aconteceu no ano de 2000 a publicação da Lei Complementar 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Com a LRF, a LDO teve suas finalidades ampliadas. Foram anexadas novas atribuições a este instrumento, sendo uma das mais significativas o estabelecimento de regras para garantir o equilíbrio e o ajuste das contas públicas. Para Nascimento (2011), a LRF trouxe para as leis de diretrizes orçamentárias a exigência do equilíbrio entre receita e despesas; o estabelecimento de critérios para limitação de empenho; a avaliação de custos; o limite para despesas obrigatórias de caráter continuado; definição de regras para

transferências financeiras; e os anexos de metas e de riscos fiscais.

De acordo com Sousa, Batista e Andrade (2015), com relação à Lei Orçamentária Anual (LOA), ficou mais latente a sua função de representação monetária de cada ano abrangido pelo PPA, devendo apresentar de forma clara a previsão de receitas e a fixação das despesas necessárias à execução do orçamento, evidenciando a política econômico-financeira e o programa de trabalho do governo, sem nunca perder de vista os princípios de unidade, universalidade e anualidade.

Desde então, a LRF vem exigindo a adequação dos gestores públicos de todas as esferas aos ordenamentos nela estabelecidos, focando a responsabilidade na gestão fiscal. A partir dela, o planejamento das ações públicas foi obrigado a focar ainda mais no Plano Plurianual – embora não tenha apresentado nenhum dispositivo, na Lei de Diretrizes do Orçamento, e na Lei Orçamentária Anual, com a finalidade de atingir o equilíbrio fiscal (SACRAMENTO, 2004). Esse processo de construção legislativa que busca trazer mais assertividade e clareza à administração pública que o Brasil vem experimentando, também é perceptível em muitos outros países. Por pressões oriundas de diversos pontos, como a popularização das informações, a globalização da economia ou a falta de condições para financiar déficits orçamentários que vêm se acumulando ao longo dos anos, os avanços em direção à transparência das gestões vão sendo percebidos. Devido à gradual escassez de recursos, vê-se a utilização de métodos para o controle dos recursos públicos alavancar a realização de planejamentos das ações governamentais que integrem a sociedade e o próprio Estado como forma de buscar uma maior transparência na prestação dos serviços públicos, ao mesmo tempo em que se busca o equilíbrio das finanças do governo (SANTOS; ALVES, 2011).

Para Toledo Jr. e Rossi (2001), a LRF trouxe, principalmente aos municípios, questões sobre a gestão responsável e profissionalismo, não admitindo uma das práticas mais comuns que aconteciam nas prestações de contas que era a apresentação de déficits por superestimação de receita orçamentária. Isso expôs de forma muito contundente a situação de dependência dos municípios dos repasses constitucionais imposto pelo atual pacto federativo.

Para Comparato (1989), o planejamento deve coordenar, racionalizar e possibilitar a atuação uníssona do Estado, de forma a evitar intervenções pontuais e desarticuladas. O plano deve representar a política geral do Estado, direcionando a determinação estatal por meio de ações coordenadas.

Aliado a isso, o processo democrático trouxe para patamares mais elevados movimentos sociais que exigem cada vez mais transparência nos negócios públicos e prestações de contas confiáveis. Tais movimentos exigem que o Estado escute e negocie, utilizando ferramentas eficientes de planejamento e de programação, para que diretrizes, objetivos e resultados se vinculem de forma transparente, de forma que o setor público possa cumprir com as suas funções.

Existe também uma questão primordial quanto ao planejamento governamental que é a tradução em um plano executável do projeto de campanha do mandatário recém-eleito, plano este que deve considerar as mudanças que o setor público vem experimentando e que depende de formas descentralizadas de gestão, com interconexão de múltiplos atores, que muitas vezes não são governamentais.

Essa situação gera a necessidade de objetivos estratégicos muito coerentes quanto ao alinhamento e cuja avaliação de desempenho seja associada ao autocontrole mais do que ao controle externo (TROSA, 2001). Mas para assegurar a função estratégica do plano deve ser definida a orientação estratégica de governo, essa orientação estratégica deve nortear os órgãos internos do governo e, por último, deve ser traduzida para os objetivos do programa, isso após uma discussão ampla e consensual para que os grandes objetivos de governo e suas diretrizes não conflitem com a atuação setorial. Ademais, a sociedade civil organizada também deve participar da consulta para a formação da base estratégica do plano.

A integração entre o plano e o orçamento recriou a figura do programa como expressão de prioridade para o objetivo mensurável a ser atingido. Para Paulo (2010), o PPA ainda não pode ser considerado um instrumento de planejamento e gestão estratégica, uma vez que ainda não foi “incorporado ao debate político decisório”, por meio da apropriação de elementos que instrumentalizem e deem suporte à gestão cotidiana dos programas e suas ações, principalmente no que tange à definição clara de responsabilidades, a organização, o conhecimento e a informação necessários à condução de processos para que realmente o plano possa ser concretizado, e as políticas públicas implementadas.

No decorrer dos anos, desde a criação do termo *Policy Sciences* por Lasswell e Lerner nos anos 1950, nos Estados Unidos, há a proposição de definir política pública. Para essa definição sempre haverá a convergência para as palavras de Dye (1975) que a descreveu como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”, indicando claramente que o governo é o principal agente dentro do processo de produção de políticas públicas.

Para Smith e Larimer (2009), é difícil indicar uma definição de política pública que seja precisa e aceita por todos. É certo que as políticas públicas orbitam o processo de fazer escolhas com a esperança de alcançar determinados resultados, sabendo que o que torna uma política pública realmente “pública” é que as escolhas feitas estão lastreadas nos poderes coercitivos do Estado para a solução de um problema identificado.

Segundo Souza (2006), a política pública deve considerar que o Estado e suas instituições estão inseridos em um meio ambiente onde a produção dos governos deve ter por função servir à sociedade. Como ciência, o estudo das políticas públicas ocorre em democracias estáveis e é fundado nas ações que o governo pratica ou deixa de praticar, e é aí onde o pesquisador independente busca fórmulas científicas para compreender essa práxis. A utilização da política pública para delimitações de ações pelos governos, remonta ao período da Guerra Fria, quando, para enfrentar os efeitos desta, houve uma significativa valorização da tecnocracia.

Nos Estados Unidos, Robert McNamara foi seu precursor, tendo fomentado a criação da organização não governamental RAND Corporation em 1948. Nela, um grupo de pesquisadores tentou provar, por intermédio da teoria dos Jogos de Neuman, que uma guerra pode ser racionalmente conduzida, como num jogo. Esse pensamento aos poucos foi migrando para outras áreas governamentais, uma delas a de política social (PARSONS, 1997).

No Brasil, com a vigência da Constituição de 1988, chamada de Constituição Cidadã, os cidadãos e a sociedade civil organizada puderam participar diretamente de processos decisórios no Brasil (AZEVEDO, 2005). Assim, foi possível realmente promover a interlocução entre atores e organizações para a composição das políticas públicas, por meio da reunião em diferentes espaços, com os diversos atores e grupos, passando a ser possível a viabilização de processos participativos e democráticos na relação entre governo e sociedade civil.

De acordo do Kleba, Comerlato e Frozza (2015), a experiência acumulada nas últimas décadas vem demonstrando que a participação dos conselhos gestores de políticas públicas, muitos deles com características deliberativas e fiscalizadoras, vêm alargando a participação popular e construindo espaços públicos e democráticos, estimulando cidadãos a assumirem a missão de se corresponsabilizar pela gestão pública. Esses espaços permitem o aprendizado das vivências democráticas e engrandecem tanto a sociedade quanto o Estado, uma vez que ele passa a ser instado a apresentar suas ações, contas e planos, e aquela se

capacita para entender o contexto administrativo dessas informações e seus impactos na sociedade.

Essa difusão de conhecimentos relacionados à gestão pública possibilita a construção de referenciais adequados sobre a temática e traz equilíbrio às questões privadas e corporativas pelo reconhecimento dos direitos coletivos envolvidos nas diversas áreas de atuação do Estado (ALMEIDA; TATAGIBA, 2012).

De acordo com Souza (2006), a partir dos anos 1980 o campo de conhecimento “políticas públicas” foi retomado com vigor, impulsionado por diversos fatores. O primeiro é a adoção de políticas de restrição de gasto que vem ocorrendo principalmente nos países em desenvolvimento. O segundo é a substituição das políticas keynesianas oriundas do período pós-guerra por políticas restritivas de gasto que exigem orçamentos que mantenham o equilíbrio entre receitas e despesas, bem como a restrição de interferência do estado na economia.

Outro fator diz respeito aos países em desenvolvimento e de democracias recentes que ainda não possuem coalizões políticas capazes de conceber políticas públicas que impulsionem o desenvolvimento econômico e promovam a inclusão social da grande parcela marginalizada da sociedade. Um ponto é claro: o desenvolvimento de políticas públicas e seus regramentos dependem de fatores internos e externos, que tanto influenciam como são impactados por elas.

O estudo das políticas públicas deve esclarecer questões como a parcela de responsabilidade dos governos na definição e implantação das ações governamentais, independentemente se esse Estado decide e implementa as políticas seguindo seu próprio planejamento, ou se reflete as pressões dos grupos de interesse. Na realidade esses grupos buscam atender a seus interesses particulares, sendo que os mais fortes ou convincentes tendem a levar a maior parte dos recursos disponibilizados. Geralmente esses grupos são compostos por membros do Poder Legislativo, que, não coincidentemente, aprovam o orçamento e a distribuição dos recursos (CAVALCANTE; DE ALBUQUERQUE CABRAL, 2015).

Observa-se que Estados e sociedade vêm se tornando mais complexos e se aproximam da perspectiva teórica que defende a existência de uma “autonomia relativa do Estado”, fazendo com que tenha um espaço próprio de atuação não hermético, uma vez que influências externas e internas podem modificá-lo (EVANS, RUESCHMEYER e SKOCPOL,

1985).

Souza (2006) também declara que essa autonomia permite certas condições para a implantação de objetivos de políticas públicas. É certo, entretanto, que essa “autonomia” e o desenvolvimento dessas “possibilidades” dependem de muitos fatores e do momento histórico de cada país. A partir deste viés é que o campo atual de melhor visualização das políticas públicas se encontra no debate que se trava para elaboração do orçamento público, no qual a confrontação entre fontes de recursos e sua alocação é capaz de promover a alteração das realidades sociais.

Giambiagi e Além (2008) afirmam que não é possível chegar ao estado de bem-estar geral em uma situação de competição no mercado, segundo a teoria econômica do bem-estar (*WelfareEconomics*), não há como um indivíduo aumentar sua satisfação sem gerar algum grau de insatisfação em outrem. Assim, seria função do Estado regular essa relação que se encontra intrinsecamente ligada à percepção de eficiência e eficácia das políticas públicas

## **2.1 O orçamento público e sua execução**

Segundo Oliveira e Carvalho (2009), o orçamento público é um instrumento legal de planejamento que deve conduzir à execução das finanças públicas. Nele devem estar estabelecidas todas as ações governamentais a serem realizadas durante período de tempo, associadas à estimativa dos recursos a serem arrecadados e a fixação das despesas a serem executadas. O controle das receitas e despesas com base na contabilidade pública permite acompanhar o montante gasto com os bens e serviços, bem como possibilita a identificação de possíveis endividamentos ou a dilapidação do patrimônio público.

Para Arruda e Araujo (2017), receita pública é todo recolhimento de recursos ao erário sob a forma de dinheiro ou bens passíveis de arrecadação por parte do Governo devido a existência de autorização legal, contrato ou títulos que derivem direitos ao Estado, estando incluídos nesse rol, inclusive, as cauções, depósitos ou retenções. Já a despesa pública é entendida como o gasto ou compromisso de gasto de recursos públicos objetivando suprir as demandas de interesse coletivo, previstas na Lei Orçamentária. Desse modo, as despesas representam todo desembolso realizado pelo Estado para o fornecimento de bens e serviços à população.

Silva (2009) classifica as receitas públicas quanto à natureza, quanto ao poder de tributar, quanto à coercitividade, quanto à afetação patrimonial, quanto à regularidade. Para o autor, as receitas classificadas como orçamentárias compreendem todos os ingressos,

inclusive operações de crédito autorizadas em lei, mas excetua as extraorçamentárias, tendo-as apenas como ingresso financeiro temporário, pois apesar de estar sob a guarda do Estado, são de propriedade de terceiros.

Neste estudo são analisadas três receitas orçamentárias: as tributárias, as transferências voluntárias e as operações de crédito. As receitas tributárias são as oriundas da arrecadação de tributos fixados em lei, sendo suas espécies: os impostos, taxas, contribuições de melhoria, empréstimos compulsórios e contribuições especiais. Esta classificação é chamada de pentapartite e é adotada pelo STF.

A transferência voluntária é a entrega de recursos a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional ou legal. De acordo com o Decreto nº 6.170/20017, as transferências podem ser realizadas utilizando convênios e contratos de repasse. De acordo com Nakaguma e Bender (2006), as operações de crédito compõem as receitas de capital. Elas podem ser realizadas pelas entidades da administração pública para levantar recursos por meio de empréstimos, com o objetivo de financiar seus projetos e atividades. A LRF estabelece que as operações de crédito não podem ser maiores, em valor, do que as despesas de capital num mesmo exercício financeiro, com o objetivo de controlar o endividamento público. Esta foi uma forma de combater uma prática muito utilizada na década de 80, quando os governos levantavam financiamentos por meio de seus bancos estaduais.

Com relação às despesas, são evidenciadas nesse estudo as de pessoal e seus encargos, bem como as despesas com investimentos. Segundo Silva (2009), entende-se por despesa de pessoal e seus encargos o pagamento pelo efetivo serviço exercido de cargo, emprego ou função no setor público, seja civil ou militar, ativo ou inativo, bem como todas as obrigações de responsabilidade do empregador. As despesas com pessoal, enfim, reúnem os salários, assistência social, previdência social e treinamento.

A LRF estabelece que aumentos de gastos com pessoal devido a concessão de aumento de salário, vantagens, alteração e ou definição de planos de carreira, bem como a contratação de novos funcionários devem ser compensados por meio de cortes em outros gastos ou aumento de receitas. Qualquer ação do governo que aumenta os gastos com pessoal fica expressamente proibido se a despesa com pessoal ultrapassar os limites da Lei, sendo mantida essa condição até que a situação volte aos percentuais estabelecidos.

Para Orair e Faria Siqueira (2018), há um reconhecimento generalizado do papel

estratégico que os investimentos do setor público acarretam na economia, principalmente quando observamos as obras de infraestrutura. Diferente das outras despesas, os investimentos elevam os níveis do ativo fixo, ampliam o patrimônio líquido e tendem a gerar receitas.

Os investimentos públicos estão associados à multiplicação do produto e à elevação das taxas de emprego, sendo, por isso, uma importante ferramenta de alavancagem governamental em períodos recessivos. Eles também possibilitam destravar problemas estruturais que atrapalham a produtividade e, conseqüentemente, a economia.

Na contabilidade governamental, o ativo financeiro (atual ativo circulante) é composto por créditos, valores realizáveis e valores numerários (dinheiro em tesouraria, depósito bancário, aplicações financeiras e devedores diversos) que estão disponíveis para a movimentação financeira. Por outro lado, o passivo financeiro (atual passivo circulante) são os compromissos que devam ser honrados pelo Governo, como restos a pagar, serviço da dívida a pagar, consignações, depósitos de diversas origens ou débitos de tesouraria.

Segundo Aquino e Azevedo (2017), ao analisar o orçamento, especificamente a transposição de créditos e déficits, é importante observar dois princípios: o equilíbrio e a anualidade. No Brasil é possível transportar créditos para o exercício seguinte, apesar de os créditos pertencerem exclusivamente ao exercício para o qual foram autorizados. Isso pode acontecer, por exemplo, mediante a reabertura de créditos especiais e extraordinários abertos nos últimos 4 meses.

Com o objetivo de evitar exageros que possam comprometer a estrutura pública, a LRF determina que estados e municípios não podem ultrapassar certos limites de gastos e comprometimentos. Com relação às despesas com pessoal, foi estabelecido o percentual de 50% da receita corrente líquida como teto máximo, no caso da União, e em relação a estados e municípios, 60% da RCL, e para coibir o endividamento excessivo, ficou estipulado uma relação de 1,2 entre a dívida consolidada líquida e a receita corrente. A obrigatoriedade do planejamento e a definição de metas fiscais anuais com a apresentação de relatórios trimestrais de acompanhamento auxiliam nesse controle. A Lei também definiu outros mecanismos de controle das contas públicas, principalmente em anos eleitorais, além de proibir o socorro financeiro entre a União e os governos estaduais e municipais, e estabelecer penalidades pelo seu descumprimento (SANTOLIN; JAYME JR; REIS, 2009).

O acompanhamento da aplicação orçamentária anual possibilita observar o desempenho do caixa, podendo gerar informações preciosas quanto ao desempenho do gestor

público. A análise do consumo ou geração de caixa está diretamente ligada ao comportamento das receitas recolhidas pelo erário e das despesas orçamentárias realizadas durante o exercício. A geração de caixa está atrelada ao aumento da arrecadação tributária, elevação das demais receitas correntes, aumento das receitas de capital (realização de operações de crédito) e ou redução dos gastos correntes e ações para ajuste fiscal (VICENTE; NASCIMENTO, 2012).

Vemos que existem em nosso ordenamento legal, cláusulas constitucionais, leis, decretos, que exigem que o planejamento e o provisionamento orçamentário precedam as escolhas públicas. Infelizmente, no Brasil, as políticas públicas nem sempre são coerentes, e as que são, raramente encontram no orçamento possibilidades de serem transformadas em ação de forma a garantir bem estar à população.

### **3 TEORIA DA ESCOLHA PÚBLICA**

Segundo Pereira (1997), alguns autores atribuem a origem da *public choice* ao filósofo e matemático francês Marie Jean Antoine de Caritat, o marquês de Condorcet, no século XVIII, devido ao seu estudo sobre o paradoxo do voto. Mas o correto tem sido atribuir a origem da teoria da escolha pública a seis obras escritas por economistas e um cientista político, entre as décadas de 50 a 60, sendo eles Duncan Black (1958), James Buchanan e Gordon Tullock (1962), Mancur Olson (1965), Kenneth Arrow (1951), Anthony Downs (1957) e William Riker (1962).

A Teoria da Escolha Pública explica como os gestores públicos manipulam as informações de forma a conseguir vantagens nas eleições, espelhando a teoria econômica, evidenciando as “falhas” do governo e não as do mercado (NASCIMENTO, 2011).

A inegável importância das eleições tanto para a macroeconomia quanto para as finanças públicas originou duas linhas variáveis à Teoria da Escolha Pública. A primeira é a teoria dos ciclos político-econômicos ou dos ciclos políticos negociais (*political business cycles*), que estuda as relações da política com a macroeconomia de uma forma geral. A segunda é a teoria dos ciclos político-orçamentários (*political budget cycles*), que reflete sobre a política fiscal, especificamente a estrutura do orçamento público e sua execução. Independentemente do caminho, seja, pela economia ou pelos trejeitos políticos, as duas derivadas da Teoria da Escolha Pública buscam entender o comportamento oportunista dos governantes, buscando a permanência no poder (OLIVEIRA, 2008).

#### **3.1 Teoria dos ciclos político-econômicos**

Como mencionado por Reichenvater (2007), muitos modelos foram criados com o objetivo de representar o comportamento da economia no transcorrer do calendário eleitoral e identificar possíveis ciclos, uma vez que estes frequentemente são politicamente determinados, ou seja: não raramente os ciclos econômicos são também políticos.

A Teoria dos Ciclos Político-Econômicos apresenta-se com dois modelos. No clássico ou não racional, os eleitores, por não interpretarem corretamente o ambiente e suas informações, cometem erros sistemáticos. No modelo racional, os eleitores conseguem identificar os erros por meio de análises de informações e observação das modificações ocorridas no seu ambiente (situação da infraestrutura básica na comunidade, condições de atendimento nos postos de saúde, desempenho da educação pública etc.) e, por entenderem o

sistema político-econômico, não cometem erros recorrentemente. Ambos os modelos se subdividem em outras duas áreas: modelos oportunistas e modelos partidários. Para Jula e Jula (2007), tendo por base o espectro oportunista-ideológico de motivação política, é possível classificar os modelos de ciclos políticos observando-se as expectativas supostamente mantidas pelos indivíduos, conforme é possível observar no Quadro 1.

Quadro 1 – Tipologia dos ciclos políticos

			Comportamento dos eleitores	
			Não Racional	Racional
Motivação dos comportamentos dos políticos	Oportunista	Modelos dependentes do contexto (FREY e SCHNEIDER, 1978)	Ciclo político oportunista tradicional (NORDHAUS, 1975)	Ciclo político oportunista racional (ROGOFF; SIBERT, 1988; ROGOFF, 1990; PERSSON; TABELLINI, 1990)
	Partidário		Ciclo político partidário tradicional (HIBBS, 1977)	Ciclo político partidário racional (ALESINA, 1987)

Fonte: Adaptado de Jula e Jula (2007).

Nordhaus (1975) representou o Ciclo Político Oportunista Tradicional ou Clássico, e Drazen (2000) concordou com os estudos de Nordhaus, reafirmando que os primeiros modelos de ciclos políticos foram embasados na política monetária expansionista, caracterizada por um aumento temporário na atividade econômica, seguido por um aumento na inflação. Drazen (2000) também concorda com Nordhaus, quando este argumenta que o político oportunista sincroniza um ciclo de inflação e desemprego pareado com seu mandato, onde o ápice se daria pouco tempo antes da eleição com a apresentação de um quadro de recessão após o pleito.

Isso é conseguido por meio do estímulo governamental pela demanda agregada no período pré-eleitoral, somado a políticas monetárias expansionistas. Essa estratégia gera crescimento econômico e reduz as taxas de desemprego, mas acarreta inflação. Após a eleição são necessárias medidas de controle: há a contração da demanda e as taxas de desemprego crescem.

O eleitor desse modelo ignora o *trade-off* macroeconômico, não possuindo condições de identificar a verdadeira postura dos *policy makers*, e toma sua decisão quanto ao político de acordo com suas experiências no passado. Esse posicionamento o torna suscetível

a erros sistemáticos de previsão, uma vez que não é inteligível para ele o ciclo eleitoral ou o jogo de inflação-desemprego (GUERRA; PAIXÃO; LEITE FILHO, 2018).

No Ciclo Político Oportunista Racional, o eleitor, apesar de ser considerado racional, não dispõe de informações perfeitas. Segundo Viana (2003), nesse modelo o eleitor tenta identificar a competência dos candidatos pelas suas decisões políticas, tendo por subsídio as informações disponíveis sobre a variável que está tentando prever.

O modelo não prevê ciclos de produto agregado como em Nordhaus, mas, de acordo com Gonçalves e Fenólio (2007), Queiroz e Silva (2011), Brender e Drazen (2005), envolve manipulações orçamentárias, geralmente por meio de transferências governamentais às vésperas das eleições e a desaceleração dos investimentos. No tocante a estes últimos, somente se tornam visíveis somente a longo prazo, sendo que essas manipulações orçamentárias produzem efeitos porque os eleitores são induzidos a gerar informações positivas sobre os candidatos.

Rogoff (1990) desenvolveu um modelo não monetário baseado nas despesas governamentais de consumo e nos investimentos. O referido modelo possibilitou verificar que nos períodos pré-eleitorais, tais despesas aumentam em detrimento das despesas de investimento. Essa teoria já havia sido testada por Rogoff e Sibert (1988), tendo sido observado que os governantes se veem obrigados a fornecer um determinado nível de bens e serviços públicos ou as chamadas transferências. Por outro lado, Alesina, Roubini e Cohen (1997), em estudo alternativo, levaram em consideração o déficit orçamentário em vez de senhoriagem, observando que no período pré-eleitoral os níveis de tributação ficam abaixo do eficiente e a inflação acima do ótimo.

No Ciclo Político Partidário tradicional, os eleitores entendem que os partidos políticos são diferentes e votam no partido que tem propostas que representam suas necessidades. Hibbs (1977) destacou que nas condições em que os países se encontravam, era impossível ter simultaneamente configurações macroeconômicas de preços estáveis e pleno emprego, quer possuíssem governos de esquerda ou direita, democráticos ou capitalistas. Em seus estudos, o autor pode observar uma clara divisão entre os eleitores das classes de rendas baixa e média que não queriam o desemprego, enquanto os de classe alta se preocupavam com a inflação.

Nos Modelos Racionais Partidários, os estudos de Alesina (1987) se destacam. Segundo ele, os partidos se preocupam com os efeitos de suas políticas de acordo com seus

objetivos, sendo que os partidos de direita observam mais metas de inflação, enquanto os de esquerda, com o desemprego e que ambos, as expectativas são calculadas racionalmente.

### **3.2 Teoria dos ciclos político-orçamentários**

A pesquisa sobre ciclos políticos baseados na manipulação orçamentária originaram-se da necessidade de explicar o comportamento dos administradores públicos no período pré-eleitoral (DRAZEN, 2000). A tentativa de manipulação orçamentária busca garantir a manutenção do poder de um candidato ou de um partido, ao longo dos mandatos eletivos. Para Queiroz e Silva (2011), os ciclos políticos orçamentários no Brasil são o padrão comportamental de ocorrência mais provável quando um mandatário busca elevar suas chances de reeleição.

Para Drazen (2000), os ciclos políticos orçamentários são ciclos mais simples de serem operados, sendo perceptíveis em praticamente todas as gestões, variando apenas a gradação, acontecendo inclusive quando a intenção do chefe do poder executivo busca atender às ideologias partidárias ou tenta influenciar os agregados macroeconômicos. Segundo o autor, a ocorrência de ciclos políticos orçamentários está diretamente relacionada à jovialidade das democracias pelo mundo, como é o caso do Brasil.

Rogoff (1990) indica duas variáveis importantes em seu estudo sobre os ciclos políticos orçamentários. A primeira é o custo de remoção do político de seu cargo, o que ele nominou de grau de democracia. A segunda é a transparência, sabendo-se que em estruturas de governo onde existe um alto grau de transparência as distorções orçamentárias são menores.

Com relação a este último aspecto, importa destacar o esforço do país em aperfeiçoar seus instrumentos de transparência com o advento da LRF, que internalizou no país a divulgação das leis orçamentárias na internet, a sistemática de audiências públicas, a participação da população na elaboração dos orçamentos municipais, os portais de transparência e a Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011). A importância do presente estudo está exatamente em um dos pontos relativos à transparência, que é avaliar as ferramentas capazes de facilitar a leitura das situações orçamentárias nas diversas esferas de poder, de forma que a avaliação das instituições políticas possa se tornar mais acessíveis aos eleitores.

Segundo Queiroz e Silva (2011), um dos principais pilares para a existência de ciclos políticos orçamentários é a sinalização de competência. No fundo, a grande maioria dos políticos busca construir por meio da manipulação dos orçamentos essa máscara de competência para maximizar as chances de se perpetuar no poder.

Rogoff (1990), quanto a essa sinalização de competência, afirma que esta não é uma variável escolhida pelo governante. A competência é uma característica individual, e se baseia na habilidade do administrador em viabilizar certo nível de bens públicos com a utilização de menos recursos, distinguindo-se assim do administrador incompetente. O autor indica também em seu estudo que os esforços para enfraquecer a ocorrência de ciclos políticos podem reduzir o bem-estar da população, uma vez que políticas populistas podem ser relegadas a um segundo plano e formas de sinalização de competências mais onerosas podem ser implantadas pelos mandatários.

Apesar de não serem raros os estudos sobre os Ciclos Político-Orçamentários, o tema, pela importância cidadã, merece destaque e aprofundamento, uma vez que a gestão pública é item básico para o desenvolvimento de qualquer nação, e a utilização do orçamento com o mero intuito de perpetuação de poder é inglório e afrontoso.

Dentre os pesquisadores que já se debruçaram sobre o tema, Fialho (1999) pode ser considerada uma das primeiras pesquisadoras a analisar formalmente a validade da hipótese da ocorrência de ciclos políticos como uma explicação das características da política macroeconômica brasileira, por meio de um modelo de séries temporais com dados referentes ao período de 1953-1995. Nos resultados por ela encontrados, resultou comprovada a relação positiva entre o período eleitoral e a política monetária, o que corrobora com os estudos de Silva (2016), Sakurai (2009), Guerra, Paixão e Leite Filho (2018), Oliveira e Carvalho (2009), Nakaguma e Bender (2010), Dias, Nossa e Monte-Mor (2018). Já a taxa de crescimento do Produto Interno Bruto e o desemprego não apresentaram significância nos testes de ciclos.

Oliveira e Carvalho (2009) identificaram em estudo nos municípios do Rio de Janeiro no período de 1998 a 2006, a preocupação dos *policymakers* quanto ao comprometimento da probabilidade de reeleição devido o ônus de dívidas assumidas. Arvate, Mendes e Rocha (2010) também corroboram com esse achado, indicando que o aumento das dívidas diminui as chances de reeleição.

Dias, Nossa e Montemor (2018) investigaram a influência dos investimentos públicos como fator para a reeleição dos prefeitos nos municípios do Espírito Santo entre

2001 e 2012, onde os resultados sugerem que há preferência por prefeitos que promovem investimentos públicos no período próximo às eleições. Esse achado corrobora com Klein (2010) e Dias, Nossa e Monte-Mor (2018). Nakaguma e Bender (2010) também chegaram a essa conclusão, identificando que o eleitorado recompensa a parcela oportunista dos ciclos, tanto nas receitas quanto nas despesas, mas observaram, entretanto, que essa tendência tem diminuído ao longo das eleições, sendo que Klein (2010) também identificou que os gastos não podem extrapolar limites de déficit aceitáveis, pois podem reduzir as chances de reeleição, principalmente quando se trata de locais de maior população.

Sakurai (2009) já havia encontrado a tendência de elevação das despesas orçamentárias e correntes em ano eleitorais, mas isso não indicou em seu estudo a atração de eleitores. Ele observou que as despesas de pessoal, transferências correntes e despesas de investimentos não seguem a tendência de se elevar nos anos eleitorais. Sakurai e Menezes-Filho (2008) identificaram que o aumento das despesas de capital favorece as chances de reeleição, o que também foi comprovado por Guerra, Paixão e Leite Filho em 2018. No mesmo sentido, Queiroz e Silva (2011), Rodrigues (2015) e Guerra, Paixão e Leite Filho (2018) observaram que houve um menor nível de execução orçamentária das despesas de capital, investimento, obras e urbanismo, em ano pós-eleitoral, tendo uma recuperação gradativa até atingir o ápice no ano eleitoral. A investigação de Queiroz *et al.* (2019) concluiu que o comportamento oportunista é restrito a governadores iniciantes e a manipulação restrita a investimentos.

Nos estudos de Sakurai (2009), Sakurai e Menezes-Filho (2008), Nakaguma e Bender (2006), Vicente e Nascimento (2012) e Queiroz e Silva (2011) foi possível observar que candidatos à reeleição investem na maior geração de caixa, seja pelo aumento da receita tributária ou pelo aumento de operações de crédito.

Arvate, Mendes e Rocha (2010) também encontraram indícios de que o aumento das despesas correntes eleva as chances de reeleição, sendo que Guerra, Paixão e Leite Filho (2018) observaram a elevação de despesas com pessoal em anos pós-eleitorais.

Queiroz e Silva (2011) identificaram que as transferências voluntárias recebidas da União têm significativa elevação de volume no ano eleitoral, sendo que Arvate, Mendes e Rocha (2010) observaram o mesmo fenômeno também quanto às transferências estaduais.

Dias, Nossa e Monte-mor (2018) identificaram que eleitores de municípios com menos desenvolvimento humano tendem a reeleger mais prefeitos. Por sua vez, Arvate,

Mendes e Rocha (2010) observaram que a maior taxa de analfabetismo dos eleitores eleva as chances de reeleição. Sousa (2014) identificou em seu estudo um crescimento de gastos nas políticas sociais, mas este crescimento teve efeito de grande magnitude sobre o IDHM.

Sakurai (2009) analisou a influência do alinhamento partidário entre os prefeitos e o governador para a reeleição, mas não identificou relevância. Já Oliveira e Carvalho (2009) observaram que a coincidência partidária entre prefeitura e o governo do estado e/ou União apresentou relação inversa, ou seja: pertencer ao mesmo partido do governador e/ou do presidente leva a uma redução de determinados gastos municipais, sugerindo uma espécie de “pacto de ajuste fiscal” entre estes níveis de governo. Queiroz e Silva (2011) analisaram a coalizão política entre o governador do estado e o presidente da República em anos eleitorais, tendo restado uma relação estatisticamente confirmada.

Guerra, Paixão e Leite Filho (2018) não observaram diferença significativa que distinga os grupos políticos, uma vez que todas as correntes agem de maneira oportunista e tendem a elevar as despesas de capital em anos eleitorais de modo similar.

Queiroz e Silva (2011) observaram que, em relação à execução orçamentária, a permissibilidade da reeleição dos prefeitos maximizou o comportamento cíclico, e Dias, Nossa e Monte-Mor (2018) conseguiram visualizar uma relação positiva significativa entre a execução de gastos de capital e a recondução de partidos e coligações ao poder.

O comportamento oportunista direcionado pela execução orçamentária é um problema real, grave e crônico em países em desenvolvimento, e a criação de leis e normas que os amenizem são imprescindíveis. Nesse sentido, no Brasil, a Constituição Federal de 1988 e a Lei de Acesso à Informação e a Lei de Responsabilidade Fiscal merecem destaque apesar de não terem sido formuladas com o objetivo precípua de combater os ciclos políticos.

### **3.3 Princípios para o combate dos ciclos orçamentários: *accountability* e transparência**

De acordo com Suk Kim *et al.* (2005), para haver um bom governo é obrigatório transparência e esta é pré-requisito essencial para a *accountability* entre o Estado e os cidadãos. Uma governança transparente indica que o sistema possui processos e procedimentos claros que geram informações de fácil acesso aos cidadãos, o que estimula a consciência ética e contribui para a prestação de contas dos gestores e organizações responsáveis por recursos públicos.

Quanto à transparência, Michener (2011) afirma que para ser transparente um sistema deve permitir a visualização das informações e essas possibilitarem inferir sua veracidade. Segundo o autor, esta variável não depende somente de quão visível está a informação, mas também como a informação disponibilizada gera inferências corretas, ou seja, não basta disponibilizar as informações, elas precisam ser dispostas qualitativamente, de forma ordenada e clara, para que possam ser analisadas da forma correta e gerarem novas informações úteis. Assim, a transparência deve contribuir para um consistente e efetivo sistema de prestação de contas. Por outro lado, Schedler (1999) foi claro ao afirmar que *accountability* não deve se restringir tão somente à prestação de contas. Seu conceito deve remeter à prevenção e correção de abusos de poder, contemplando três vertentes distintas: as obrigações de se expor ao público e de explicar e justificar as ações, e a subordinação às sanções cabíveis em caso de ilícito.

Campos (1990) afirma que a *accountability* é um termo de difícil tradução para o português. Para ela, de forma simplória, a *accountability* é a “responsabilidade objetiva ou obrigação de responder por algo”, estando essa obrigação diretamente atrelada à democracia. Assim, o termo *accountability* só poderá receber uma tradução correta no Brasil quando a sociedade estiver de tal forma organizada que trazer para si o controle político do governo, por meio do reconhecimento da importância dos valores sociais, o que de certa forma obrigaria a máquina de governo tornar-se mais descentralizada e transparente. Mosher (2003) destaca: quanto mais avançado o estágio democrático, maior o interesse pela *accountability*.

Em muitos países, dentre eles o Brasil, uma série de fatores, principalmente a ascensão do neoliberalismo, vêm sendo responsáveis pela adoção de medidas que buscam trazer mais transparência às gestões públicas, com foco em políticas de austeridade fiscal e de controle da corrupção, similares às propostas por Polzer (2001). De acordo com Graaf (2007), o controle dos agentes públicos como política de combate à corrupção é imprescindível já que a impunidade nesse meio é a prática, sendo esta mesma impunidade a mola propulsora da conduta corrupta.

No Brasil, a Lei de Acesso à Informação – LAI (Lei 12.527/2011) foi um marco. Essa lei garante a todo cidadão o amplo acesso a documentos e informações produzidos ou guardados pelo Estado, desde que estes não tenham caráter pessoal e não estejam protegidos por sigilo. Obrigatória a todos os entes governamentais da federação, e apesar da ocorrência de problemas para acessar integralmente as informações, a LAI vem produzindo impactos na

gestão pública e exigindo novas posturas para a sua fiel implementação. Martins (2009), afirma que uma ferramenta importante para impedir que os “porteiros da informação” desrespeitem o direito humano fundamental ao acesso à informação é a institucionalização dos instrumentos de acesso. Assim, de acordo com a LAI, cabe ao Estado a obrigação de viabilizar este acesso, franqueando as informações sob a custódia de órgãos e entidades públicas de forma transparente, clara e de fácil compreensão, por meio de procedimentos objetivos e ágeis.

Conforme afirma Mendanha (2009), a democracia só pode ser construída levando-se em consideração a transparência e a abertura de governo, não sendo possível isso se concretizar sem a garantia ao cidadão do acesso à informação pública, estando nesse bojo o conhecimento de todas as ações do Estado no exercício de suas funções, e conseqüentemente, os frutos dessas ações. Assim, a LAI não apenas permite ao cidadão a satisfação de suas necessidades individuais de informações, mas também apresenta ferramentas para que o cidadão e a sociedade possam verificar a atuação do poder público, mesmo quando se trate de direitos coletivos e difusos. Destacam-se nesse sentido os portais da transparência instituídos nas diversas esferas do poder público. No Governo Federal, há o sítio oficial intitulado Portal da Transparência, gerido pela CGU, responsável pela divulgação de informações quanto à atuação de órgãos e entidades públicas, sendo que muitas das informações apresentadas se restringem à dados de cunho orçamentário e financeiro, como no caso dos programas do PPA, não sendo oferecidas outras informações que possibilitem o monitoramento e a avaliação dos resultados dos programas. No Estado do Ceará, há o portal Ceará Transparente, que está sob a responsabilidade da Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado. Para Mendanha (2009) há uma relação muito forte entre a transparência e o controle social, uma vez que a segunda só pode ser viabilizada pela primeira. O autor diz que “quanto mais e melhores informações tem uma sociedade, mais atuante e eficaz pode ser sua participação no processo decisório dos governos”. Mas não basta haver o instituto legal da transparência uma vez que elementos culturais muitas vezes impedem que a transparência governamental realmente se estabeleça.

Por pressões oriundas de diversos pontos, como a popularização das informações, a globalização da economia ou a falta de condições para financiar déficits orçamentários que vem se acumulando ao longo dos anos, os avanços em direção à transparência das gestões vão sendo percebidos. Devido à gradual escassez de recursos vê-se a utilização de métodos para o controle dos recursos públicos alavancar a realização de planejamentos das ações governamentais que integrem a sociedade e próprio Estado como forma de buscar uma maior

transparência na prestação dos serviços públicos, ao mesmo tempo em que se busca o equilíbrio das finanças do governo (SANTOS; ALVES, 2011).

Asazu e Abrúcio (2003) inferem que as mudanças quanto à transparência dos gastos no Brasil, tiveram origem tanto de uma maior pressão da mídia quanto da opinião pública, por um comportamento responsável dos governantes, em vista dos sucessivos escândalos envolvendo o erário público, como também pela influência de normas internacionais que foram adotadas com a finalidade de ajustar as contas públicas. São exemplos desse processo os países que assinaram o Tratado de Maastricht de 1992, para a criação da União Europeia e sua moeda única; os EUA quando foi instituída sua Lei de Execução Orçamentária em 1990 e o *Budget Enforcement Act* (BEA), que revisou os procedimentos de controle orçamentário daquele país; e a Nova Zelândia com sua Lei de Responsabilidade Fiscal de 1994, o *Fiscal Responsibility Act*, que passou a exigir maior transparência dos relatórios de finanças públicas no que se refere à área fiscal, além de responsabilizar os gestores públicos por seus atos e por suas decisões políticas.

O Fundo Monetário Internacional – FMI também foi um fator decisivo para as mudanças na América Latina, que passou a cobrar o equilíbrio fiscal dos países que a ele recorriam por meio da condução de processos orçamentários claros e exequíveis, como bem descreveram Nunes e Nunes (2001). No Brasil, a partir de 1993, foram perceptíveis mudanças significativas na condução das finanças do governo federal, capitaneadas pelo então ministro da Fazenda Fernando Henrique Cardoso, que pretendiam o ajuste fiscal das contas públicas e desembocaram nas reformas administrativas e previdenciárias ocorridas no final da mesma década (ASAZU; ABRÚCIO, 2003). Foi nesse cenário que aconteceu a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal, que estabeleceu como ponto de partida uma gestão fiscal responsável e transparente. Desde então, a LRF vem exigindo a adequação dos gestores públicos de todas as esferas ao ordenamento nela estabelecido, focando a responsabilidade na gestão fiscal. Desde então, o planejamento das ações públicas foi obrigado a focar ainda mais o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes do Orçamento e a Lei Orçamentária Anual com a finalidade de atingir o equilíbrio fiscal (SACRAMENTO, 2004).

Apesar da lei de orçamento (Lei 4.320/64) exigir ao final de cada exercício que os órgãos públicos apresentem os anexos que deveriam evidenciar os resultados orçamentários, financeiros e patrimoniais, a LRF aprimorou essas exigências, uma vez que passou a exigir também que fossem apresentados os relatórios de execução orçamentária resumidos e de

gestão fiscal (RREO e RGF), visando demonstrar como as contas públicas estão sendo conduzidas e a *accountability* fiscal (SANTOS; ALVES, 2011).

Para Toledo Jr. e Rossi (2001), a LRF traz, principalmente aos municípios, questões sobre a gestão responsável e profissionalismo, não admitindo uma das práticas mais comuns que aconteciam nas prestações de contas, que era a apresentação de déficits por superestimação de receita orçamentária. Isso expôs de forma muito contundente a situação de dependência dos municípios referente aos repasses constitucionais, imposto pelo atual pacto federativo. O acompanhamento e fiscalização das contas públicas é a única forma de tentar diminuir a ocorrência dos ciclos políticos. É difícil sincronizar as várias demandas dos diversos grupos que compõem uma sociedade ao mesmo tempo em que a participação popular nas decisões orçamentárias não é significativa. Mas é essa participação que pode possibilitar as mudanças necessárias que levem a um desenvolvimento gradual e duradouro. É preciso entender a estrutura governamental. O conhecimento sobre as estruturas de planejamento e de orçamento de um governo é primordial para que o controle aconteça.

### **3.4 Estudos empíricos correlatos**

A revisão bibliográfica sobre os ciclos políticos orçamentários possibilitou o conhecimento de estudos pretéritos que auxiliaram na fundamentação da pesquisa. Na intenção de identificar o maior número de estudos possíveis sobre a temática, foram utilizadas pesquisas realizadas no intervalo compreendido nos últimos 10 anos (2009 a 2018), utilizando a plataforma *Scientific Periodicals Electronic Library - SPELL®*. Subsidiariamente, foram utilizados os estudos Sakurai e Menezes-Filho (2008) e Nakaguma e Bender (2006), que, mesmo sendo anteriores ao período pesquisado, apresentam considerações importantes sobre a temática dos gastos com investimento e o impacto da LRF na aplicação orçamentária.

Foram utilizadas na busca as palavras chave: ciclos políticos orçamentários, política fiscal, ciclos eleitorais, comportamentos oportunistas, vantagens eleitorais.

A fundamentação teórica básica para as pesquisas encontra-se em Alesina *et al.* (1998), Rogoff e Silbert (1988), Drazen e Eslava (2005) e Brender (2003).

Em todos os estudos foram utilizados dados secundários para a aplicação de regressões logísticas, com a utilização de softwares estatísticos, usando análises em painel, após a definição de um modelo estatístico.

No levantamento realizado, foi possível constatar que a maioria dos eleitores preferem candidatos que elevam gastos públicos, tendo sido observado que o ano eleitoral

exerce significativa influência sobre esse o comportamento da gestão pública. Esse achado é encontrado nos estudos realizados por Oliveira; Carvalho (2009), Arvate; Mendes; Rocha (2010), Nakaguma; Bender (2010), Guerra, Paixão e Leite Filho (2018), Klein (2010), sendo que Queiroz e Silva (2011) e Arvate, Mendes e Rocha (2010) observaram aumento especificamente nos gastos com investimentos, e Sakurai e Menezes-Filho (2008) e Sakurai (2009) nas despesas correntes. Klein (2010), Queiroz e Silva (2011), Sakurai (2009) e Arvate, Mendes e Rocha (2010) identificaram que o alinhamento político entre prefeito, governador e presidente da república propicia maior fluxo de transferências voluntárias, sendo que Arvate, Mendes e Rocha (2010) identificaram a coalização entre pequenos e grandes municípios para forçar transferências federais. Foi observado também por Oliveira; Carvalho (2009) e Arvate; Mendes; Rocha (2010) que municípios com baixo nível educacional reelegem mais prefeitos. Dos autores pesquisados Oliveira; Carvalho (2009) e Sakurai (2009) observaram diferenciação nos gastos de acordo com a ideologia político partidária dos governantes, o que não ocorreu na pesquisa de Guerra, Paixão e Leite Filho (2018). Nakaguma e Bender (2006), Nakaguma; Bender (2010), Queiroz e Silva (2011) observaram que vem ocorrendo uma diminuição na magnitude dos ciclos.

O Quadro 2 apresenta um resumo dos estudos levantados, evidenciando-se seus autores, objetivos, fundamentação teórica, aspectos metodológicos e principais achados:

Quadro 2 - Estudos correlatos

AUTOR / ANO	OBJETIVO	FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	ASPECTOS METODOLÓGICOS	RESULTADOS
Oliveira; Carvalho (2009)	Analisar o comportamento dos gastos municipais fluminenses, entre 1998 e 2006, a fim de detectar eventuais condutas cíclicas nos gastos públicos e suas inter-relações com o calendário eleitoral.	Salvato <i>et al.</i> (2007), Veiga e Veiga (2004), Preussler e Portugal (2002), Cançado e Araújo Jr (2004).	Análise de dados secundários de 40 municípios, com aplicação de equações de regressão múltipla, no período compreendido entre 2002 e 2006.	O “ano eleitoral” exerceu influência sobre o comportamento da gestão pública nos municípios selecionados. “Restos a pagar”: preocupação dos policymakers com o ônus das dívidas contraídas afetar relação à probabilidade de reeleição. Pertencer ao mesmo partido do governador e/ou do presidente significa redução em certos gastos municipais. Há diferença nos gastos dos prefeitos de acordo com sua ideologia política.
Arvate; Mendes; Rocha (2010)	Analisar as eleições de 2000 para prefeito no Brasil para verificar a existência de ciclos políticos	Drazen e Eslava (2005), Alesina <i>et al.</i> (1998), Veiga e Veiga (2007), Akhmedov e Zhurasvskaya (2004), Brender e Drazen (2005).	Análise estatística em painel. Amostra composta por 2.732 municípios do Brasil, no ano de 2000.	Os eleitores brasileiros têm preferência por prefeitos que aumentam os gastos públicos. O aumento de gastos está correlacionado positivamente com a probabilidade de reeleição para cada ano do mandato. O aumento de despesas de investimentos não forneceu um coeficiente significativo. O baixo nível educacional do eleitor tem impacto maior sobre os gastos. Coalizão de interesses entre municípios, que se organizam para extrair recursos federais.
Dias; Nossa; Monte-Mor (2018)	Investigar se os investimentos públicos realizados em período próximo às eleições exercem influência sobre a reeleição dos prefeitos dos municípios do Espírito Santo.	Arvate, Mendes e Rocha (2010), Brender e Drazen (2005), Miranda <i>et al.</i> (2008), Sakurai e Menezes-Filho (2008), Nakaguma e Bender, 2010, Vicente e Nascimento, 2012	Análise de regressão logística. Amostra: os 78 municípios capixabas. Dados referentes aos exercícios de 2001 a 2012.	Os eleitores premiam os prefeitos que promovem incrementos relativos a investimentos públicos no período próximo às eleições. Municípios de menor desenvolvimento humano tendem a reeleger mais prefeitos. Realização de investimentos públicos aumentam as chances de recondução dos prefeitos. Aumento das receitas arrecadadas impacta nas chances de reeleição ou recondução.
Nakaguma; Bender (2010)	Investigar as causas determinantes da existência de ciclos eleitorais na política fiscal dos estados brasileiros	Rogoff e Silbert (1988) e Rogoff (1990), Barro (1979), Ferejohn (1986), Besley e Case (1995)	Análise estatística de dados em painel para os anos de 1994, 1998 e 2002, dos Estados brasileiros.	Presença de ciclos políticos bem definidos, caracterizados por fortes elevações dos gastos durante os anos eleitorais e quedas acentuadas durante os anos pós-eleitorais. A magnitude dos ciclos eleitorais tem diminuído ao longo do tempo. O eleitorado recompensa a parcela oportunista dos ciclos. A sinalização de competência se dá pela variável da receita orçamentária.
Klein (2010)	Verificar a presença do ciclo orçamentário político nas eleições municipais no Brasil e tentou responder se os prefeitos que adotam essa política têm maior probabilidade de reeleição do	Drazen e Eslava (2005); Brender (2003),	Dados compreendendo as eleições para prefeitos em 5.406 municípios brasileiros em 2004. Aplicação do método econométrico de indiferença das diferenças	Prefeitos que aumentam os gastos públicos durante os períodos eleitorais têm maiores chances de serem reeleitos, desde que esses gastos sejam feitos dentro dos limites de déficit aceitáveis pelos eleitores. Prefeitos cujos partidos pertençam ao grupo de apoio do estado e / ou governo federal recebem mais transferências. Candidatos à reeleição/recondução gastam mais nos anos

	que aqueles que não o fazem.		e regressões logísticas.	eleitorais, mas também aumentam as receitas necessárias para financiar tais gastos. Há incremento com gastos de investimento em anos pré-eleitorais.
Queiroz e Silva (2011)	Evidenciar o comportamento oportunista de governadores do estado do Ceará no período de 1986 a 2006, externado por meio de movimentos cíclicos da execução orçamentária.	Reichenvater (2007), Jula e Jula (2007), Drazen (2000), Gonçalves e Fenolio (2007), Alesina, Roubini e Cohen (1997), Rogoff (1990), Nakaguma (2006)	Análise do comportamento de grupos de receitas e despesas orçamentárias. Método utilizado as regressões foi o de mínimos quadrados ordinários.	O advento do instituto da reeleição coincidiu com a exacerbação da manipulação orçamentária. Amenização dos ciclos políticos orçamentários, provavelmente devido à LRF a partir de 2000. Aumento da receita tributária e das despesas em anos eleitorais. Aumento dos investimentos em anos eleitorais financiados por transferências de capital da União. Níveis superiores de execução no caso de coalizão política entre o governador e o presidente da República.
Sakurai e Menezes-Filho (2008)	Examinar em que medida a probabilidade de reeleição de prefeitos brasileiros (ou a eleição de seus colegas do partido) é afetada pela despesa em anos eleitorais e não-eleitorais.	Peltzman (1992), Brender e Drazen (2005), Veiga e Veiga (2007)	Análise de dados em painel de 2.235 municípios brasileiros entre 1988 a 2000.	Despesas durante todo um mandato é encarado favoravelmente pelos eleitores. Maiores gastos de capital ao longo dos anos que precederam as eleições e das despesas correntes em anos eleitorais são benéficos para os prefeitos brasileiros. Influência positiva das receitas fiscais sobre a probabilidade de reeleição. O alinhamento político com o presidente diminui as chances de um prefeito ser reeleito.
Guerra, Paixão e Leite Filho (2018)	Verificar se existem evidências empíricas de Ciclos Político-Econômicos para os governos estaduais do Brasil, analisando-se as políticas fiscais e resultados eleitorais no período de 1995 a 2013.	Sakurai (2009), Cossio (2001), Nordhaus (1975) Hibbs (1977), Alesina (1987), Rogoff (1990), Persson e Tabellini (1990), Rogoff e Silbert (1998)	Análise econométrica por meio dados em painel dos 26 estados brasileiros e do Distrito Federal, no período de 1995 a 2013.	Gastos públicos são ampliados anos eleitorais em comparação com os demais anos dos mandatos. Calendário eleitoral influencia os gastos com despesas de capital, investimentos, obras e urbanismo e pessoal. Governantes que concorreram a reeleições gastaram mais com despesas de capital e investimentos e menos em educação em anos eleitorais. Não há uma diferença importante que distinga os grupos ideológicos partidários no Brasil.
Nakaguma; Bender (2006)	Analisar se a possibilidade de reeleição aumentou ou diminuiu os estímulos para a manipulação oportunista, isto é, se a magnitude dos ciclos políticos aumentou ou diminuiu com a Emenda da Reeleição.	Meneguín e Bugarin (2001), Rogoff e Silbert (1988)	Análise econométrica com dados em painel dinâmico de dados fiscais dos Estados brasileiros no período 1986-2002	A Emenda da Reeleição elevou as despesas e o endividamento dos Estados nos anos eleitorais. A LRF reduziu significativamente as despesas de custeio e as receitas de capital, e elevou a receita corrente e tributária dos Estados, assim como o valor das operações de crédito (maior predisposição para o endividamento por parte dos candidatos à reeleição). A magnitude dos ciclos políticos tem diminuído ao longo do tempo.
Sakurai (2009)	Investigar evidências de ciclos eleitorais e partidários nas funções orçamentárias dos municípios brasileiros, entre os anos de 1990 e 2005	Rogoff e Sibert (1988), Rogoff (1990), Hibbs (1977), Alesina (1987), Persson e Tabellini (2003), Brender e Drazen (2003), Nakaguma (2006), Drazen e Eslava	Regressão econométrica para dados em painel de despesas de 5506 municípios brasileiros, decompostas por funções administrativas, entre os anos	Despesa orçamentária e despesa corrente tiveram impulsos de gastos nos anos eleitorais de 1992 e 1996, o que não foi observado em despesa de pessoal, transferências correntes. Houve diferenciação nos gastos entre as diversas ideologias partidárias. O alinhamento partidário entre os prefeitos e o governador não influenciou o comportamento das variáveis. Houve retração, no

		(2005).	de 1990 e 2005	ano eleitoral, das despesas para agricultura e despesas legislativas. Houve aumento para saúde e saneamento, transporte, comunicação, habitação e urbanismo.
Vicente e Nascimento (2012)	Demonstrar de que forma os indicadores contábeis podem estar relacionados ao comportamento “oportunista” dos governantes para sua permanência no poder ou a de seus aliados políticos.	Sakurai e MenezesFilho (2008), Caçado e Araújo Júnior (2004), Klein (2010), Arvate, Mendes e Rocha (2010)	Análise econométrica com regressão logística de dados orçamentários de 3.404 municípios brasileiros abrangendo os mandatos de Prefeito findos em 2000, 2004 e 2008.	Elevação do resultado orçamentário e do resultado orçamentário corrente em anos eleitorais reduz a probabilidade de recondução. Geração de caixa em anos eleitorais e pós-eleitorais eleva a probabilidade de recondução (aumento do endividamento com operações de crédito). Aumento do resultado financeiro no balanço patrimonial e das despesas de investimentos em anos pré-eleitorais elevam a probabilidade de reeleição e recondução.

**Fonte:** elaborado pela autora (2019).

## **4 METODOLOGIA**

Nesta pesquisa foram realizados exames econométricos, utilizando análise logística para investigar a utilização da execução orçamentária da despesa pública, referente às leis orçamentárias, como instrumento de manobra política, conforme proposto pelos Modelos Teóricos Oportunistas, nos períodos eleitorais. Para Wooldridge (2014), essa estrutura de análise é mais interessante para este estudo, pois tende a evitar resultados enviesados que podem surgir devido às características distintas e diferenciadoras de cada município em análise.

### **4.1 Tipologia da pesquisa**

Quanto à natureza, a pesquisa enquadrou-se como sendo de base quantitativa, uma vez que há a necessidade de medir relações entre variáveis para verificar a associação ou causa-efeito entre elas, avaliando de resultados de sistemas e/ou projetos, e a obtenção de informações sobre determinada população ou amostra. A pesquisa quantitativa pode assumir diversos aspectos, um deles é o analítico ou experimental que busca a associações entre variáveis por meio da verificação de situações postas. O aspecto importante da pesquisa quantitativa é o levantamento das informações sobre uma dada população (ROESCH, 2006). Nessa investigação foram levantadas as informações necessárias quanto à execução orçamentária dos municípios que compuseram a amostra em estudo, bem como as informações referentes às eleições do período em questão, PIB e índices de desenvolvimento humano e educacional dos mesmos. Assim foi realizada uma pesquisa explicativa que não procurou “porquês”, mas associou certas tomadas de decisão aos resultados eleitorais que ocorreram no período compreendido entre 2000 a 2016.

Quanto aos fins, trata-se de uma pesquisa explicativa, pois com base nela possibilita delinear uma situação ou evento, e como estes se relacionam entre si (GRAY, 2012), descrevendo de que modo os chefes do poder executivo manipulam os orçamentos com o objetivo de propiciar a manutenção do poder, utilizando a própria reeleição ou reconduções de algum aliado político.

Quanto à natureza dos resultados, a pesquisa enquadra-se como aplicada, uma vez que buscou gerar conhecimentos para a identificação de um comportamento oportunista recorrente da classe política, o que ajuda a compreender as relações existentes e que corroboram para que o problema ocorra (CRESWEL, 2010).

Também é prático-experimental, uma vez que variáveis são experimentadas em modelo estatístico com regressão logística, que se trata de um modelo de regressão para variáveis dependentes ou de resposta binomialmente distribuídas. Para a regressão foi utilizado o software *Statistical Package for Social Sciences (SPSS)*. Essa regressão é útil para modelar a probabilidade de um evento ocorrer como função de outros fatores (AGRESTI e FINLAY, 2012; HAIR *et al.*, 2009). Para realizar uma regressão logística, não é necessário assumir normalidade dos erros, nem homogeneidade da variância. É igualmente uma pesquisa dedutiva que se origina da conceituação dos ciclos políticos para a realização dos testes empíricos, análise e explicação dos seus efeitos.

Quanto aos procedimentos a pesquisa foi considerada de ordem documental, pois se utilizou da análise de informações e séries históricas do período de 2000 a 2016, que possibilitaram a coleta de dados secundários sobre o histórico da execução orçamentária, além dos dados eleitorais, PIB e índices de desenvolvimento humano e educacional dos municípios da amostra.

A pesquisa documental ou histórica procura, com base na leitura, avaliação e sistematização de informações documentadas, provas para clarificar fenômenos passados, identificando suas relações com o tempo sócio-cultural-cronológico, de forma a explicar acontecimentos no presente (CRESWELL, 2010).

#### **4.2 População e amostra**

Para a análise do objeto da pesquisa, a totalidade dos municípios cearenses foi considerada na presente pesquisa como universo.

Por sua vez, a amostra compreendeu o recorte de municípios que congregaram 50% + 1 dos habitantes do Ceará, no período de 2000 a 2016. Justificou-se o procedimento em razão da necessidade de avaliar, a partir do recorte populacional, os municípios mais bem posicionados em termos de Produto Interno Bruto (PIB), Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e com maiores volumes orçamentário, todos em termos médios no período pesquisado. O período, por sua vez, é condizente com os períodos eleitorais dos mandatos de 4 (quatro) anos completos a partir da edição da LRF que possibilitou a divulgação de dados orçamentários dos entes federados.

Segundo dados coletados por intermédio do Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE), compõe esse rol 12 municípios: Fortaleza, Caucaia, Juazeiro do Norte, Maracanaú, Sobral, Crato, Itapipoca, Maranguape, Iguatu, Quixadá, Canindé e Aquiraz. A Tabela

1 apresenta os valores médios do PIB, IDHM e LOAS aprovadas, desses municípios referentes ao período compreendido entre 2000 e 2016.

Tabela 1 - Municípios cearenses participantes da amostra - período 2000 a 2016

MUNICÍPIOS*	MÉDIA DO PERÍODO - 2000 A 2016		
	PIB (R\$) *	IDHM**	LOA APROV (R\$) ***
Fortaleza	31.838.002,95	0,651	3.403.235.057,23
Caucaia	2.624.353,36****	0,549	291.062.036,67
Juazeiro do Norte	1.890.459,78	0,552	214.652.651,14
Maracanaú	3.945.608,12	0,560	344.764.060,47
Sobral	2.196.644,98	0,552	300.730.593,03
Crato	805.003,90	0,578	116.454.754,64
Itapipoca	653.230,04	0,483	107.644.401,32
Maranguape	677.919,47	0,517	93.335.900,78
Iguatu	740.553,60	0,539	102.682.493,20
Quixadá	466.422,71	0,522	76.633.839,66
Canindé	331.812,71	0,454	78.300.821,82
Aquiraz	790.226,25	0,489	86.104.827,62

Fonte: \*IPECE (2000 a 2016); \*\*PNUD (1991 - 2000 - 2010); \*\*\* STN e TCE-CE (2000 a 2016); e \*\*\*\* STN (2000 a 2016)

Assim, dos 184 municípios que integram o Estado do Ceará, 12 compuseram a amostra estudada com base nos critérios estabelecidos.

### 4.3 Procedimentos para análise de dados

Todos os dados coletados para a pesquisa passaram por tratamento estatístico utilizando o *software Statistical Package for Social Sciences (SPSS)*.

Para melhorar o modelo e o prognóstico da pesquisa, detalhando a análise, foram consideradas as seguintes variáveis de controle: PIB *per capita* - PIB e Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - IDEB.

No modelo também foram inseridas as *dummies* referentes ao alinhamento político do governante (aliado governador - aliado\_gov, aliado presidente - aliado\_pres), com objetivo de observar se o fato de pertencer ao mesmo partido ou coligação do Presidente da República ou do Governador de Estado interferiria no resultado da eleição, sendo atribuído 1 (um) se houvesse esse alinhamento e 0 (zero) em caso contrário. Tendo em vista que a Emenda Constitucional 16/1997 introduziu a reeleição dos mandatários a cargos do poder

executivo (federal, estadual, municipal e distrital), houve também a preocupação de inserir no desenho do modelo proposto *dummie* indicativa se o político estava concorrendo a reeleição (1) ou não (zero), bem como se houve a recondução do mesmo partido ou coligação no mandato seguinte (recond). Cada ano do mandato eletivo teve uma identificação:  $t_1$  para o ano pós eleitoral,  $t_2$  para o ano intermediário,  $t_3$  para o ano pré-eleitoral,  $t_4$  para o ano eleitoral. As *dummies* assumem valor 1 para o ano a que se referirem e zero para os demais. Dessa forma se torna possível observar o desnivelamento da variável dependente durante os anos que estão sendo analisados.

Para o cálculo do modelo, foram considerados os anos eleitorais e os pós-eleitorais (ano subsequente ao da realização das eleições). Essa alternativa foi definida em virtude de se esperar variação dos comportamentos dos políticos antes do pleito eleitoral – com a maximização de investimentos com vistas a influenciar o comportamento do eleitor – e no ano seguinte, onde havendo logrado vencer o pleito, espera-se abandonar o eleitor, não realizando o orçamento da forma esperada pelo eleitorado.

A análise visa identificar a existência de manipulações orçamentárias com fulcro eleitoral, buscando a recondução do mesmo governante ou de seu partido ou coligação para o mandato subsequente. Esse estudo foi baseado em um modelo de regressão logística que se caracteriza dicotomia (binária) da variável dependente. Utilizando essa ferramenta estatística, foram testados modelos para o período analisado, sendo que o modelo de regressão logística, assim como os de regressão múltipla se prestam a encontrar o melhor e mais fiel ajuste para a descrição existente entre a variável dependente e um conjunto de variáveis independentes (HOSMER; LEMESHOW, 2000).

Para Hairet *al.* (2009), “a regressão logística é muito mais robusta quando seus pressupostos não são satisfeitos integralmente, o que torna a sua aplicação apropriada em muitas situações”, principalmente no estudo em questão que se apropria de um número considerável de variáveis. Fávero *et al.* (2009) afirma que “a grande vantagem da regressão logística diante de outras técnicas, reside na flexibilidade de seus pressupostos, o que amplia a sua aplicabilidade”.

Segundo Corrar, Paulo e Dias Filho (2009), ao se utilizar um modelo estatístico de regressão logística deve-se observar: i) a inclusão de todas as variáveis preditoras no modelo; ii) que o valor esperado do erro deve ser zero; iii) a inexistência de autocorrelação entre os erros; iv) se há inexistência de correlação entre erros e variáveis independentes e; v) a

ausência de multicolinearidade perfeita entre as variáveis independentes.

A regressão logística é uma técnica estatística que tem como objetivo produzir, a partir de um conjunto de observações, um modelo que permita a predição de valores tomados por uma variável categórica, frequentemente binária, a partir de uma série de variáveis explicativas contínuas e/ou binárias.

Uma variável binária assume dois valores, como por exemplo, 0 (zero) e 1 (um), denominados "fracasso" e "sucesso", respectivamente. Neste caso, "sucesso" é o evento de interesse. No caso deste estudo, os dois resultados possíveis são: reeleição ou recondução do partido (1) ou não reeleição ou recondução do partido (0) (AGRESTI; FINLAY, 2012; HAIR *et al.*, 2009).

Neste sentido, propõe-se o seguinte modelo de regressão linear simples:

$$Y_i = \beta_0 + \beta_1 X_i + \varepsilon_i$$
$$Y_i = \begin{cases} 1 \\ 0 \end{cases}$$

$$E(Y_i) = \beta_0 + \beta_1 X_i$$

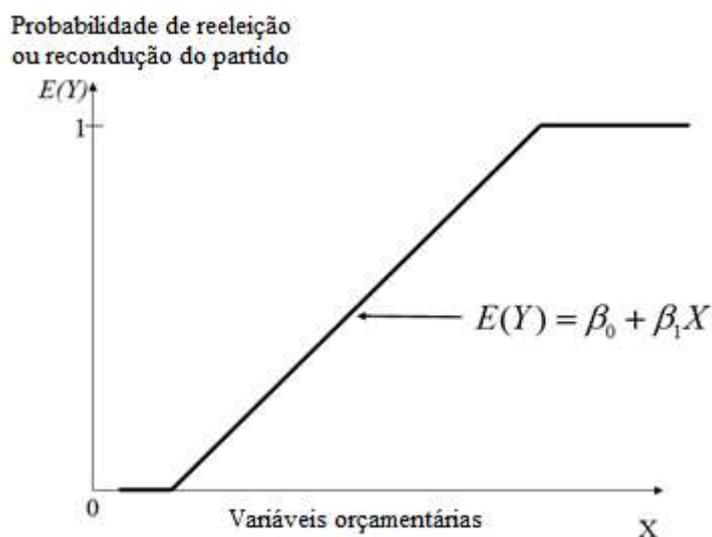
Onde a variável indicadora Y corresponde à ocorrência de reeleição ou recondução do partido e, a variável preditora X corresponde às variáveis independentes: saldo de restos a pagar não processados, saldo de restos a pagar processados, resultado orçamentário, geração/consumo de caixa no exercício, resultado orçamentário corrente, transferências voluntárias recebidas da União, transferências voluntárias recebidas dos Estados, receitas tributárias, operações de crédito, despesas de pessoal e encargos, despesas com investimentos, PIB, IDEB, IDHM, alinhamento político estadual e alinhamento político federal..

A função resposta mostra a probabilidade de reeleição ou recondução do partido, dadas as variáveis orçamentárias e as demais, presentes no modelo.

No Gráfico 1 está representada graficamente a regressão logística utilizada na

pesquisa:

Gráfico 1 - Ilustração da regressão logística



Fonte: HAIR, J. F. *et al.* (2009).

#### 4.4 Variáveis utilizadas no modelo

A análise da pesquisa se debruça sobre a manutenção do poder por parte do gestor público ou de seus aliados. Assim, a variável dependente da equação logística é a reeleição (reele) do chefe do executivo municipal ou a recondução (recond) do grupo político de situação, com a eleição de um aliado.

Foram consideradas dezesseis variáveis independentes para a equação, sendo que destas, duas são variáveis binárias (*dummies*). A primeira refere-se ao alinhamento político estadual, quando o prefeito candidato é do mesmo partido ou coligação do Governador do Estado (aliado\_gov). A segunda diz respeito ao alinhamento com o governo federal, quando o prefeito candidato é do mesmo partido ou coligação do Presidente da República (aliado\_pres).

Foram aplicadas no modelo duas variáveis referentes ao passivo financeiro (atual passivo circulante), que compreende os compromissos exigíveis, provenientes de operações que devam ser pagas independentemente de autorização orçamentária: saldo de restos a pagar processados (saldo\_rp\_oproc), e saldo de restos a pagar não processados (saldo\_rp\_nãoproc).

Restos a Pagar são as despesas empenhadas, mas não pagas até 31 de dezembro. A execução dessas despesas está condicionada aos limites fixados à conta das fontes de recursos

correspondentes, com base na legislação vigente. Restos a pagar processados ocorre quando despesas são empenhadas e liquidadas, mas esses empenhos não são pagos até o encerramento do exercício. Já nos restos a pagar não processados, apenas são realizados os empenhos, mas não há liquidação nem pagamento.

Adotou-se como *proxy* do resultado orçamentário a *variável result\_orc*, que se refere à diferença entre os resultados orçamentários apurados pelos municípios nos períodos pre e pós-eleitoral do mandato correspondente. O resultado orçamentário é a diferença entre receita orçamentária e a despesa orçamentária. Já o resultado orçamentário corrente é o quociente entre o total de receitas arrecadadas e o total de despesas empenhadas pelo município.

A geração/consumo de caixa, representada na equação como a *variável ger\_caixa*, aponta a situação do caixa governamental após a comparação entre o disponível do final do exercício e o saldo de caixa no início do exercício seguinte, sendo um indicador da capacidade de solvência.

As variáveis “transferências voluntárias” (*trvol\_união* e *trvol\_estado*), sejam elas da União ou dos Estados, geralmente estão atreladas ao alinhamento dos gestores municipais ao governo estadual e federal, e, geralmente, acontecem quando há alinhamento entre partido ou coligação política do governante do ente transferidor, sendo essa variável, portanto, um indicador interessante para a identificação dos ciclos políticos. É importante colocar que as transferências voluntárias abordadas neste estudo são recursos financeiros repassados, pelos Estados ou pela União, aos municípios ou suas entidades, com a celebração de convênios ou outro instrumento similar, com a finalidade de realizar obras e/ou serviços de interesse da comunidade. As transferências voluntárias são a entrega de recursos a título de cooperação auxílio ou assistência financeira, e para essas transferências não há obrigação legal ou constitucional para que ocorram.

Com o advento da LRF, os governos obrigatoriamente tiveram que passar a controlar o endividamento de suas finanças, sob pena de incorrerem em ilegalidade passível de punições. Assim, o crescimento das receitas tributárias (*rec\_trib*), em períodos que antecedem às eleições, passou a ser um indicador de ciclos políticos. A mesma lógica também se aplica às operações de crédito (*op\_cred*), já que um indicador importante que pode gerar benefícios eleitorais para o governante é a ampliação dos limites orçamentários em anos eleitorais utilizando a abertura de créditos adicionais ou de operações de crédito.

São consideradas receitas tributárias toda fonte de renda que adentra aos cofres públicos, seja ela de caráter permanente ou não. Assim são espécies dessa receita os impostos, as taxas, as contribuições de melhoria, os empréstimos compulsórios e as contribuições especiais. Importante lembrar que essas fontes de arrecadação devem ser prefixadas em lei,

Já as operações de crédito, segundo a Lei de Responsabilidade Fiscal em seus art. 29, III, CC § 1º, são todos os compromissos financeiros assumidos em razão de mútuo, abertura de crédito, emissão e aceite de título, aquisição financiada de bens, recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e serviços, arrendamento mercantil e outras operações assemelhadas, inclusive com o uso de derivativos financeiros, bem como a assunção, o reconhecimento ou a confissão de dívidas pelo ente da Federação.

Quanto às despesas correntes, foram inseridas no modelo as despesas com pessoal e encargos (*desp\_pessoal+enc*), que apesar das limitações legais que impedem uma flutuação livre nos orçamentos públicos, tendem a sofrer efeitos do calendário eleitoral, com uma queda nos anos pré-eleitorais e aumento no pós-eleitoral.

As despesas de pessoal englobam todos os gastos do ente federativo com os ativos, os inativos e os pensionistas, bem como os relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, independentemente de serem civis ou militares. Também são computados nessa despesa todas e quaisquer espécies remuneratórias e vantagens pessoais.

Diversos autores, como Dias, Nossa e Monte-Mor (2018), Klein (2010), Queiroz e Silva (2011), Guerra, Paixão e Leite Filho (2018), têm encontrado indícios de que o aumento das despesas com investimentos públicos é o principal meio para o governante angariar popularidade em períodos eleitorais. Assim, foi usada como *proxy* a *variável desp\_invest*, pautada nas despesas orçamentárias de investimentos realizadas pelo município nos períodos pré e pós-eleitoral do mandato eletivo correspondente. Entende-se por despesa com investimentos todos os gastos necessários ao planejamento e execução de obras. Também engloba a aquisição de instalações, equipamentos e material permanente, e a constituição ou o aumento do capital do Estado, incluindo-se as aquisições de imóveis considerados necessários à execução de tais obras.

Foram adicionados ao modelo dois indicadores: um de desempenho econômico nos anos eleitorais: o PIB municipal e o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – *Ideb*.

O Quadro 3 apresenta as variáveis estudadas nessa pesquisa, e o comportamento esperado quando da aplicação na regressão modelo logístico.

Quadro 3 - Variáveis dependente e independentes utilizadas

VARIÁVEIS	DESCRIÇÃO	SIGLA	TIPO	COMPORTAMENTO ESPERADO
Reeleição ou recondução	Reeleição do chefe do poder executivo ou recondução do partido/coligação ao mandato	Reele / recond	DEPENDENTE	-
Saldo de restos a pagar não processados	Percentual das despesas somente empenhadas no exercício	saldo_rp_naoproc_100mil	INDEPENDENTE	INFLUENCIA
Saldo de restos a pagar processados	Percentual das despesas liquidadas no exercício e não pagas	saldo_rp_proc_100mil	INDEPENDENTE	INFLUENCIA
Resultado Orçamentário	Quociente entre o total das receitas e despesas executadas no exercício	result_orc_100mil	INDEPENDENTE	NÃO INFLUENCIA
Geração/Consumo de Caixa no exercício	Quociente entre o saldo de disponibilidades ao final do exercício e o saldo no início do exercício	ger_caixa_100mil	INDEPENDENTE	INFLUENCIA
Resultado Orçamentário Corrente	Quociente entre o total das receitas e despesas correntes executadas no exercício	res_orccor_milhao	INDEPENDENTE	NÃO INFLUENCIA
Transferências voluntárias recebidas da União	Receitas de transferências voluntárias recebidas da União em relação às receitas totais	trvol_uniao_10mil	INDEPENDENTE	INFLUENCIA
Transferências voluntárias recebidas dos Estados	Receitas de transferências voluntárias recebidas dos Estados em relação às receitas totais	trvol_estado_10mil	INDEPENDENTE	INFLUENCIA
Receitas tributárias	Percentual das receitas tributárias em relação às receitas totais	rec_trib_milhao	INDEPENDENTE	NÃO INFLUENCIA
Operações de crédito	Compromisso financeiro assumido pelo ente no país ou fora dele	op_cred_100mil	INDEPENDENTE	INFLUENCIA
Despesas de pessoal e encargos	Despesas de pessoal e encargos sociais em relação às	desp_pessoal_mais_enc_milhao	INDEPENDENTE	INFLUENCIA

	despesas totais do exercício			
Despesas com investimentos	Despesas com investimentos em relação às despesas totais do exercício	desp_invest_milhao	INDEPENDENTE	INFLUENCIA
PIB	Produto Interno Bruto	PIB	INDEPENDENTE	NÃO INFLUENCIA
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica	IDEB	INDEPENDENTE	NÃO INFLUENCIA
IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal	IDHM	INDEPENDENTE	NÃO INFLUENCIA
Alinhamento político estadual	Prefeito do mesmo partido ou coligação do Governador do Estado	aliado_gov	INDEPENDENTE	INFLUENCIA
Alinhamento político federal	Prefeito do mesmo partido ou coligação do Presidente da República	aliado_pres	INDEPENDENTE	INFLUENCIA

**Fonte:** Elaborado pela autora (2019).

#### 4.5 A coleta de dados

Para esta pesquisa foram utilizados dados secundários, em uma abordagem quantitativa, visando um enfoque estratégico sistemático, objetivo e rigoroso para gerar e refinar o conhecimento, conforme estabelecido por Burns e Grove (2005) e Creswell (2010). Quanto aos procedimentos técnicos, utilizou uma pesquisa bibliográfica, a qual, segundo Boccato (2006) utiliza referenciais teóricos publicados para a resolução de um problema. Complementarmente, Pizzani *et al.* (2012) afirmam que a revisão de literatura proporciona aprender sobre determinada área do conhecimento, facilita a identificação e seleção de métodos e técnicas viáveis ao pesquisador, além de oferecer subsídios para estruturação de trabalhos científicos.

Também foi realizada análise documental, uma vez que, de acordo com Pimentel (2001), essa técnica visa a extração de dados para análise, de forma organizada e interpretativa, o que contribuiu para alcance dos objetivos da investigação proposta.

Os dados referentes às variáveis orçamentárias contidas no Quadro 4, deste trabalho, são oriundos do banco de dados disponibilizado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), no site [www.stn.gov.br](http://www.stn.gov.br); onde estão reunidas as informações anuais das demonstrações contábeis e execução orçamentária de todos os entes da federação, inclusive dos municípios que compõem a amostra desta pesquisa.

Os dados eleitorais referentes aos processos eleitorais (eleição, reeleição, recondução, partido ou coligação do candidato eleito), dos doze municípios estudados durante o período de 2000 a 2012, foram acessados junto ao site [www.tse.gov.br](http://www.tse.gov.br) do Tribunal Superior Eleitoral (TSE).

As informações referentes ao Produto Interno Bruto - PIB dos municípios estudados foram obtidas acessando-se o banco de dados do Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará – IPECE. Os dados estão disponíveis no endereço [www.ipece.ce.gov.br](http://www.ipece.ce.gov.br).

Os Índices de Desenvolvimento Humano Municipal – IDHM, foram acessados a partir do banco de dados do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD, sucursal Brasil. O endereço eletrônico para acesso às informações é o [www.br.undp.org/content/brazil/pt/home.html](http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home.html)

Já as informações referentes o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - IDEB foram obtidas junto ao site do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais

Anísio Teixeira (INEP), no endereço *ideb.inep.gov.br*.

#### 4.6 Etapas da pesquisa

A pesquisa científica deve ser entendida como um procedimento voltado à reflexão e à crítica com o objetivo de encontrar respostas para algum tipo de problema. Para tanto, o planejamento e a execução de uma pesquisa devem obedecer a um processo sistematizado que compreenda etapas que contribuam para o alcance do objetivo do pesquisador (MORESI *et al.*, 2003).

Assim, para que fosse possível atingir os objetivos propostos nesse estudo foram seguidos os passos abaixo descritos quanto à parte aplicada da pesquisa.

O primeiro passo foi a definição das variáveis orçamentárias a serem utilizadas. Para auxiliar o processo de escolha foram utilizadas as informações de estudos anteriores como forma de averiguar se os resultados daquelas pesquisas também poderiam ser observados em municípios cearenses. Restaram selecionadas as variáveis com base em dados extraídos do site da STN:

- a) saldo de restos a pagar não processados;
- b) saldo de restos a pagar processados;
- c) resultado orçamentário;
- d) geração/consumo de caixa no exercício;
- e) resultado orçamentário corrente;
- f) transferências voluntárias recebidas da União;
- g) transferências voluntárias recebidas dos Estados;
- h) receitas tributárias;
- i) operações de crédito;
- j) despesas de pessoal;
- k) encargos e despesas com investimentos.

Estudos pregressos também auxiliaram na escolha das variáveis não orçamentárias. Como a sociedade é um sistema intrincado e interconectado, é algo muito complexo identificar todas as condicionantes que deveriam participar de uma matriz de análise como a proposta neste estudo.

Dessa forma foram selecionadas as variáveis:

- a) produto interno bruto – PIB;

- b) índice de desenvolvimento da educação básica – IDEB
- c) índice de desenvolvimento humano municipal – IDHM
- d) alinhamento político do prefeito com o governo estadual e o federal

Sendo que as três primeiras se referem diretamente ao acesso a recursos e informações e à conscientização do eleitorado; o alinhamento político evidencia os acordos, tácitos ou não, entre os patamares de governo.

A definição do recorte temporal a ser analisado levou em consideração a entrada em vigor da Emenda Constitucional 16/1997, que introduziu a reeleição dos mandatários a cargos do poder executivo, e o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000).

A escolha do modelo econométrico mais adequado para o estudo foi a fase seguinte e contou com o suporte estatístico para ser definido. O levantamento de dados em painel propiciou a análise multivariada com regressão múltipla, e com a análise logística do modelo foi possível extrair a significância das variáveis.

A delimitação dos municípios foi definida pelo quesito populacional uma vez que a pesquisa visava encontrar padrões de interferência orçamentária nas áreas de maior densidade demográfica, que, não coincidentemente, também concentram a maior parcela do PIB do Estado. Dessa forma foram levantados ano a ano os municípios que congregaram mais de 50% da população cearense durante o período de 2000 a 2016. No total compuseram essa lista 16 municípios, conforme a Tabela 2, mas os quatro últimos foram excluídos do estudo por não terem participado todos os anos desse rol.

Tabela 2 - Municípios que congregaram mais de 50% da população cearense - 2000 a 2016

Nº	MUNICÍPIO
1	Fortaleza
2	Caucaia
3	Juazeiro do Norte
4	Maracanaú
5	Sobral
6	Crato
7	Itapipoca
8	Maranguape
9	Iguatu
10	Quixadá
11	Canindé

12	Aquiraz
13	Crateús
14	Pacatuba
15	Quixeramobim
16	Russas

---

**Fonte:** IPECE (2000 a 2016)

Assim, compuseram a amostra de pesquisa os municípios de Fortaleza, Caucaia, Juazeiro do Norte, Maracanaú, Sobral, Crato, Itapipoca, Maranguape, Iguatu, Quixadá, Canindé e Aquiraz.

## 5 APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

No que concerne ao interesse da pesquisa, ela advém da necessidade em avaliar a existência ou não de ciclos políticos nos processos eleitorais nos municípios cearenses de Fortaleza, Caucaia, Juazeiro do Norte, Maracanaú, Sobral, Crato, Itapipoca, Maranguape, Iguatu, Quixadá, Canindé e Aquiraz. Estes foram selecionados a partir de critério populacional (municípios que congregam mais de 50% da população cearense).

Inicialmente foram testadas as variáveis contidas no Quadro 4 com os dados dos doze municípios selecionados. A seguir serão apresentados os resultados apurados.

### 5.1 Análise com base na estatística descritiva:

Os resultados iniciais das variáveis fiscais/orçamentárias, PIB, IDEB E IDHM testadas, representadas com base em exame preliminar da estatística descritiva, encontram-se na tabela seguinte:

Tabela 3 - Estatística descritiva das variáveis fiscais/orçamentárias, PIB, IDEB, IDHM (2000 a 2016)

VARIÁVEL	VALORES		MÉDIA	DESVIO PA-DRÃO
	MÁXIMO	MÍNIMO		
Saldo de restos a pagar não processados	1.124.345.394,04	1.900,00	198.581.906,15	281.510.164,55
Saldo de restos a pagar processados	1.124.345.394,04	4.513,85	315.815.281,25	284.844.953,64
Resultado orçamentário	581.451.632,84	-282.362.580,88	210.612.003,78	278.539.150,09
Geração/consumo de caixa no exercício	1.124.345.394,04	-141.197.233,11	174.017.457,96	263.434.330,93
Resultado orçamentário corrente	715.443.868,23	-61.719.713,68	540.269.313,34	278.639.161,37
Transferências voluntárias recebidas da união	25.127.455,09	624,48	15.280.467,03	14.558.592,88
Transferências voluntárias recebidas dos estados	19.695.807,21	4.838,59	4.507.877,25	5.212.241,77
Receitas tributárias	1.448.218.893,77	74.793,21	734.206.815,74	547.853.765,73
Operações de crédito	240.080.756,28	29.248,60	58.754.738,59	66.035.407,58
Despesas de pessoal e encargos	3.201.509.414,34	1.610.986,00	2.159.329.614,11	1.511.315.070,15
Despesas com investimentos	542.787.216,49	617.279,00	407.468.111,86	210.563.858,76

PIB (R\$ 1.000)	60.141.145,20	140.944,00	3.913.353,16	9.812.638,88
IDEB	8,8	2,5	4,4	1,08631
IDHM	0,754	0,302	0,53728	0,12726

**Fonte:** Dados da pesquisa, elaborado pela autora (2020).

Analisando as variáveis financeiras orçamentárias observam-se dispersões significativas. Isso se deve à heterogeneidade quanto ao volume de recursos disponíveis para os orçamentos dos municípios da amostra. Exemplo disso é a comparação entre os municípios de Fortaleza e Quixadá, onde o valor médio do orçamento desta não chega a representar 2,5% do orçamento da capital.

As variáveis referentes às receitas selecionadas para este estudo apontam para a dependência dos municípios aos repasses da União e estados, sejam eles obrigatórios ou não. As receitas tributárias dos municípios em estudo representam 16,16% da receita corrente. Somente 2 dos municípios da amostra, Aquiraz (28,05%) e Fortaleza (21,36%), arrecadaram mais de 10% da receita corrente líquida, todos os demais arrecadaram menos. Canindé (3,01%), Itapipoca (3,53%) e Maranguape (3,66%), foram os que menos arrecadaram.

As transferências voluntárias da União representaram 0,34% da receita corrente líquida, e as dos Estados foi de 0,1%. Apesar de representarem percentualmente valores bem pequenos frente aos orçamentos municipais, observou-se que esses repasses ocorreram de forma mais volumosa em épocas bem específicas: nos anos eleitorais e nos anos imediatamente posteriores às eleições.

As operações de crédito representaram 1,29% do total da receita corrente, e apesar de impactar pouco no volume total da receita corrente dos municípios, elas aconteceram de forma mais acentuada nos anos pré-eleitorais e eleitorais.

Analisando as variáveis referentes às despesas, observa-se que a despesa de pessoal e encargos é a mais significativa, representando 47,52% do total da receita corrente líquida do período. Mas essa média sofre alteração com a análise particular de cada município. Apesar de, na média do período, nenhum dos municípios da amostra ter extrapolado o limite de gastos estabelecido pela LRF, que é de 60% do total de receita corrente, Canindé (57,25%), Quixadá (55,83%) e Maranguape (53,62%) são municípios que devem se manter em alerta e buscar ajustar os gastos, uma vez que o primeiro já atingiu mais de 95% da cota limite, o que faz com que a LRF proíba qualquer movimentação

de pessoal que implique aumento de despesa, e os dois outros estão muito próximos desse limite.

Já a variável “despesas com investimentos” correspondeu a 8,97% do total da receita líquida no período, um percentual relativamente baixo, e que vem experimentando sucessivas retrações nos últimos 8 anos. Somente cinco municípios investiram mais de 10% da receita líquida: Iguatu (16,12%), Caucaia (11,86%), Itapipoca (11,26%), Sobral (10,25%) e Aquiraz (10,24%). Esse indicador é preocupante uma vez que a carência de obras públicas, como construção de creches e escolas e às referentes ao saneamento básico e tratamento/abastecimento de água potável é uma realidade em todos os municípios do estado do Ceará. Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística- IBGE, 59,6% dos cearenses não têm acesso a saneamento básico. Apenas 39% das 184 cidades do Ceará possuem programas de abastecimento de água, esgotamento sanitário e/ou drenagem e manejo de águas pluviais urbanas. Especificamente quanto ao esgotamento sanitário, somente 26,63% das cidades do Estado possuem programas públicos para a área. Esse é o índice mais elevado do Nordeste, e impacta diretamente o IDHM dos municípios.

Com relação aos restos a pagar processados e os não processados, foi possível observar que ambos apresentam picos nos anos eleitorais, sofrendo retração considerável no ano seguinte à eleição. Os restos a pagar processados representaram na pesquisa 6,95% da receita corrente e os restos a pagar não processados foram da ordem de 4,37%. A inscrição de restos a pagar não processados é indício de má aplicação de recursos públicos. Geralmente a inscrição de restos a pagar está diretamente relacionada ao contingenciamento de despesas nos meses iniciais do ano, as quais costumam ser transformadas em restos a pagar no final do ano.

As contas de resultado orçamentário e resultado corrente representaram 4,63% e 11,89% da receita corrente líquida do período analisado na pesquisa. Analisando o desempenho dessas variáveis é possível observar que as duas se mantêm em patamares elevados no ano eleitoral com tendência a queda significativa no ano seguinte, muitas vezes apresentando déficit.

Com relação à geração/consumo de caixa, foi observado que durante os dois anos posteriores às eleições há geração de caixa e ocorre retração do volume de recursos disponíveis em anos pré-eleitorais, sendo seguido por um forte consumo de caixa nos anos eleitorais, deixando o indicador negativado. Essa dinâmica é mais perceptível nos municípios com maiores orçamentos como Fortaleza e Juazeiro do Norte.

O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) é uma medida composta de indicadores de três dimensões do desenvolvimento humano: longevidade, educação e renda. Ele varia entre 0 e 1. Quanto mais próximo de 1, maior o desenvolvimento humano do município. Entre 0,500 e 0,599 o IDHM é considerado baixo, e de 0,600 a 0,699 é considerado médio, acima de 0,7 é considerado alto e acima de 0,8, muito alto. A média dos municípios da amostra foi 0,53728 no período analisado. Apesar de esse indicador ter melhorado muito nos últimos 10 anos nos municípios que compuseram a amostra, somente Fortaleza teve média acima de 0,6 no período.

A análise do Produto Interno Bruto – PIB nos municípios da amostra, aponta uma discrepância muito grande. Fortaleza responde por 67,78% do PIB do período analisado. O segundo município com maior PIB é Maracanaú, com 8,40% do total das riquezas. O município com menos indicador é Canindé, com 0,7%.

O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - IDEB se mostrou bastante uniforme durante o período analisado, com desempenho ruim na grande maioria dos municípios da amostra. Com exceção de Sobral que atingiu 6,6 pontos de média no período, todos os demais municípios ficaram abaixo dos 4,7 pontos.

É importante, antes de iniciar a análise das variáveis eleitorais, lembrar que a reeleição foi introduzida na legislação brasileira a partir Emenda Constitucional nº 16/1997, possibilitou a reeleição no cenário político brasileiro (CF/1988, art. 14, VI, d, § 5º), e viabilizou que os chefes dos poderes executivos da União, Estados, municípios e DF pudessem ser reconduzidos, levantando à possibilidade de que a execução orçamentária da despesa fosse utilizada para fins político-eleitoral.

Também é preciso indicar que variáveis dicotômicas (*dummies*), por serem nominais, não foram inseridas na tabela anterior, que apresenta os valores mínimos e máximos das variáveis.

Os dados da Tabela 4 referem-se à estatística descritiva das variáveis eleitorais envolvidas na pesquisa, referentes ao período de 2000 a 2016, considerando os municípios selecionados para este estudo.

Tabela 4 - Estatística descritiva das variáveis eleitorais (2000 a 2016)

VARIÁVEL	QUANTIDADE	% EM RELAÇÃO AO NÚMERO DE PREFEITOS ELEITOS NO PERÍODO
Nº de prefeitos eleitos nos municípios da amostra	60	
Nº de prefeitos reeleitos	16	26,67
Nº de partidos reconduzidos	15	25,00
Nº de reconduções de partidos da coligação	26	43,33
Nº de prefeitos eleitos aliados do governador	7	11,67
Nº de prefeitos eleitos aliados do Presidente	10	16,67

**Fonte:** Dados da pesquisa, elaborado pela autora (2020).

A relação percentual das variáveis foi estabelecida com o número de prefeitos que foram eleitos no período, nos doze municípios selecionados para a pesquisa. No período compreendido entre 2000 a 2016 foram realizadas cinco eleições municipais, as quais aconteceram nos anos de 2000, 2004, 2008, 2012 e 2016. No total, 60 prefeitos foram eleitos no período, nas doze cidades que compuseram a amostra de pesquisa.

Desse total, observou-se que 16 foram reeleitos, quase 27%. Houve no período 15 reconduções, ou seja, 25% dos partidos que estavam gerindo prefeituras se mantiveram no poder. Se essa análise for ampliada, incluindo todos os partidos que compuseram as coligações dos prefeitos eleitos nesses cinco pleitos, esse número ultrapassa 43% do total.

Dos 60 prefeitos eleitos, dez (16,67%) estavam em partidos aliados ao Presidente da República, e sete (11,67%) eram aliados do Governador do Estado.

## 5.2 Análise multivariada

O pressuposto dos modelos de regressão múltipla consiste na ausência de multicolinearidade entre as variáveis estudadas, ou seja, que as variáveis independentes propostas no estudo não possuem relação linear entre si.

Preliminarmente, observou-se a magnitude dos dados da execução orçamentária do Município de Fortaleza quando comparada aos demais municípios, e que os dados de Fortaleza poderiam interferir nos exames iniciais realizados. Assim, optou-se em realizar o teste de multicolinearidade com e sem o município.

Ao se incluir o município, 9 (nove) variáveis se apresentaram sem multicolinearidade e viáveis para serem testadas no modelo proposto para essa pesquisa: result\_orc\_100mil, trvol\_uniao\_10mil, trvol\_estado\_10mil, IDEB, aliado\_gov, aliado\_pres, part\_dir, part\_cent, reelei e recond. Todavia, ao se testar o modelo com essas variáveis, não foi possível ao *software* calcular a matriz de covariância e, em consequência, a estatística de regressão logística.

Assim foram realizados testes sucessivos, sendo que, ao se excluir o Município de Fortaleza e considerar somente os dados do ano eleitoral e o ano posterior aos pleitos eleitorais, e tendo por base o exame de Tolerância (*Tolerance*) e os Fatores de Inflação da Variância (*VIF – Variance Inflation Factor*), os resultados de multicolinearidade foram satisfatórios para a maioria das variáveis, conforme é possível observar na Tabela 5.

Tabela 5 - Diagnósticos de multicolinearidade para as variáveis do ano eleitoral e do ano pós-eleições dos municípios - sem Fortaleza

Referência	Collinearity Statistics	
	Tolerance > 0,1	VIF < 10
saldo_rp_proc_100mil	0,160	6,268
saldo_rp_naoproc_100mil	0,187	5,350
result_orc_100mil	0,456	2,191
res_orccor_milhao	0,091	10,946
ger_caixa_100mil	0,413	2,419
trvol_uniao_10mil	0,551	1,814
trvol_estado_10mil	0,693	1,443
rec_trib_milhao	0,038	26,362
op_cred_100mil	0,437	2,290
desp_pessoal_mais_enc_milhao	0,032	30,788
desp_invest_milhao	0,138	7,252
PIB (x1000)_100mil	0,012	81,083
IDHM	0,522	1,915
IDEB	0,175	5,702
aliado_gov	0,501	1,997
aliado_pres	0,232	4,305

**Fonte:** Dados da pesquisa, elaborado pela autora (2020).

Analisando a Tabela 5, percebe-se que o exame de multicolinearidade não foi considerado adequado para as seguintes variáveis:

- a) resultado orçamentário corrente;
- b) receitas tributárias;
- c) despesas de pessoal e encargos;
- d) produto interno bruto do município;

Do rol de municípios que compuseram a amostra de pesquisa, o município de Maracanaú apresentou-se inadequado no teste de multicolinearidade. No entanto ao retirar a variável PIB do modelo, Maracanaú teve seus índices dentro dos parâmetros necessários (Tolerância 0,134 e VIF 7,460). Assim, para os testes do modelo referentes aos anos eleitorais e pós-eleitorais serão consideradas as variáveis dentro dos padrões de referência.

### 5.2.1 Testes do modelo

Considerando a decisão de exclusão do Município de Fortaleza, o SPSS gerou todas as estimativas da regressão logística para as variáveis que não apresentaram multicolinearidade, como se observa a seguir:

Tabela 6 - Índice de ajuste geral do modelo (*Omnibus Tests of Model Coefficients*)

		Chi-square	Df	Sig.
Step 1	Step	51,461	24	0,001
	Block	51,461	24	0,001
	Model	51,461	24	0,001

Fonte: Dados da pesquisa, elaborado pela autora (2020).

Como resultado do teste do índice geral de ajuste do modelo, obteve-se *p-valor* (ou Sig.) maior que 0,05 (assim como menor que 0,10), o que indica que os dados inseridos no modelo são adequados para realizar uma análise da regressão logística.

Tabela 7 - Teste de Hosmer e Lemeshow para precisão preditiva

Step	Chi-square	df	Sig.
1	4,579	7	0,711

Fonte: Dados da pesquisa, elaborado pela autora (2020).

A Tabela 4 apresenta o Teste de Hosmer e Lemeshow, o qual fornece uma medida de precisão preditiva baseada na previsão da variável dependente, ou seja, comprova se o modelo proposto pode explicar bem o que se observa. Nesse teste a hipótese nula é  $H_0$ : o ajuste dos dados é bom, portanto, espera-se aceitar a hipótese, com *p-valor* não significativo. Como *p-valor* (Sig.) > 0,05 (e maior que 0,10 também), o teste indica que os dados são

adequados para uma regressão logística.

Tabela 8 - Estatísticas de qualidade do ajuste do modelo

Step	-2 Log likelihood	Cox & Snell R Square	Nagelkerke R Square
1	39,974 <sup>a</sup>	0,541	0,722

Fonte: Dados da pesquisa, elaborado pela autora (2020).

Entre as medidas de qualidade do ajuste do modelo, temos os *pseudos R<sup>2</sup>* (De Cox & Snell e o de Nagelkerke), que, quanto mais próximos de 1, maior o ajuste do modelo. Nos resultados do modelo testado temos que o ajuste pode ser considerado bom, pois foram estimados entre 0,541 (Cox & Snell) e 0,722 (Nagelkerke), conforme pode ser observado na Tabela 8.

Foi constatado que a variável *IDHM*, ao ser inserida no modelo estatístico proposto para a pesquisa, gera redundância e os resultados não são exibidos pelo software com a presença dela. Ao retirar a citada variável do modelo, o SSPS gerou os resultados apresentados na Tabela 9:

Tabela 9 - Variáveis do modelo testado

	Variáveis	B	S.E.	Wald	Df	Sig.	Exp(B)
	saldo_rp_proc_100mil	-0,018	0,016	1,236	1	0,266	0,982
	<b>saldo_rp_naoproc_100mil*</b>	<b>0,038</b>	<b>0,021</b>	<b>3,174</b>	<b>1</b>	<b>0,075</b>	<b>1,039</b>
	result_orc_100mil	0,000	0,002	0,010	1	0,921	1,000
	ger_caixa_100mil	0,000	0,007	0,001	1	0,982	1,000
	trvol_uniao_10mil	-0,006	0,006	1,194	1	0,274	0,994
Step	<b>trvol_estado_10mil**</b>	<b>0,030</b>	<b>0,014</b>	<b>4,319</b>	<b>1</b>	<b>0,038</b>	<b>1,031</b>
1	op_cred_100mil	0,046	0,043	1,135	1	0,287	1,047
	desp_invest_milhao	0,088	0,085	1,081	1	0,299	1,092
	<b>IDEB*</b>	<b>-1,492</b>	<b>0,865</b>	<b>2,978</b>	<b>1</b>	<b>0,084</b>	<b>0,225</b>
	aliado_gov	-8,380	7,222	1,347	1	0,246	0,000
	<b>aliado_pres*</b>	<b>5,277</b>	<b>2,737</b>	<b>3,718</b>	<b>1</b>	<b>0,054</b>	<b>195,834</b>
	Constant	-277,153	102533,890	0,000	1	0,998	0,000

Fonte: Dados da pesquisa, elaborado pela autora (2020).

\*Significante a 0,10. \*\*Significante a 0,05.

Testado o modelo e auferida a contribuição de suas variáveis, foi possível constatar que a variável *transferências voluntárias dos estados* (trvol\_estado\_10mil - 0,038) foram significativas a 5% (cinco por cento) e com sinal do coeficiente (B) positivo (0,030), indicando que um aumento nesses repasses aumenta a probabilidade prevista de êxito

reeleição ou recondução do partido.

Outras três variáveis foram significativas a 10%: *saldo restos a pagar não processados* (*saldo\_rp\_naoproc\_100mil* – 0,075), que também apresenta sinal do coeficiente (B) positivo (0,038), ou seja, valores mais altos nessa variável aumentam a probabilidade prevista de resultado positivo nas eleições. A variável *IDEB* (*IDEB* – 0,084) apresentou sinal do coeficiente (B) negativo (-1,492), o que indica que quanto maior o indicador, menor a probabilidade prevista de bom resultado na reeleição ou recondução do partido nesse modelo estimado e a variável *Prefeito aliado ao Presidente da República* (*aliado\_pres* – 0,054) que obteve sinal positivo do coeficiente (B) (5,277), ou seja, ser aliado do Presidente da República aumentou a probabilidade prevista no modelo para a reeleição ou recondução do partido.

É importante notar que a constante do modelo não foi significativa, ou seja, no modelo estimado não há constante.

Para melhor compreensão da influência das variáveis que não foram significativas na aplicação do modelo de regressão logística proposto neste estudo, foram gerados modelos individuais, nos quais cada variável independente foi testada individualmente com a variável dependente (*reeleição ou recondução do partido*).

Assim, analisadas as variáveis uma a uma, obteve os resultados expressos na Tabela 10, que apresenta o índice de ajuste para cada uma das variáveis que não obtiveram significância no modelo geral (*saldo de restos a pagar processados, resultado orçamentário, geração/consumo de caixa, transferências voluntárias da União, operações de credito, despesas com investimentos, IDHM, aliado do Governador*)

Tabela 10 - Índice de ajuste geral dos modelos individuais (*Omnibus Tests of Model Coefficients*)

Model			Chi-square	Df	Sig.
saldo_rp_proc_100mil	Step 1	Step	4,284	1	0,038
		Block	4,284	1	0,038
		Model	4,284	1	0,038
result_orc_100mil	Step 1	Step	1,073	1	0,300
		Block	1,073	1	0,300
		Model	1,073	1	0,300
ger_caixa_100mil	Step 1	Step	0,002	1	0,962
		Block	0,002	1	0,962
		Model	0,002	1	0,962

		Step	0,083	1	0,773
trvol_uniao_10mil	Step 1	Block	0,083	1	0,773
		Model	0,083	1	0,773
		Step	5,752	1	0,016
op_cred_100mil	Step 1	Block	5,752	1	0,016
		Model	5,752	1	0,016
		Step	8,718	1	0,003
desp_invest_milhao	Step 1	Block	8,718	1	0,003
		Model	8,718	1	0,003
		Step	0,305	1	0,581
IDHM	Step 1	Block	0,305	1	0,581
		Model	0,305	1	0,581
		Step	1,491	1	0,222
aliado_gov (1)	Step 1	Block	1,491	1	0,222
		Model	1,491	1	0,222

**Fonte:** Dados da pesquisa, elaborado pela autora (2020).

Testando os modelos individuais das variáveis que não foram significativas no modelo geral, os resultados foram adequados (significativos) apenas para *saldo\_rp\_proc\_100mil* (0,038), *op\_cred\_100mil* (0,016) e *desp\_invest\_milhao* (0,003). Todas Sig. < 0,05 ( $e < 0,10$ ).

Tabela 11 - Estatísticas de qualidade do ajuste dos modelos individuais

Model	Step	-2 Log likelihood	Cox & Snell R Square	Nagelkerke R Square
saldo_rp_proc_100mil	1	132,463	0,042	0,057
result_orc_100mil	1	135,675	0,011	0,014
ger_caixa_100mil	1	136,745	0,000	0,000
trvol_uniao_10mil	1	136,665	0,001	0,001
op_cred_100mil	1	130,996	0,056	0,075
desp_invest_milhao	1	128,029	0,084	0,113
IDHM	1	136,442	0,003	0,004
aliado_gov(1)	1	135,257	0,015	0,020

**Fonte:** Dados da pesquisa, elaborado pela autora (2020).

As medidas de qualidade do ajuste do modelo dos *pseudos*  $R^2$  (De Cox & Snell e

o de Nagelkerke) aplicadas aos modelos individuais estimados, foram baixas para todos. No entanto, as dos modelos que resultaram adequados no Omnibustest são levemente superiores às demais.

Tabela 12 - Teste de Hosmer e Lemeshow para precisão preditiva dos modelos individuais

Model	Step	Chi-square	df	Sig.
saldo_rp_proc_100mil	1	11,844	8	0,158
result_orc_100mil	1	6,586	8	0,582
ger_caixa_100mil	1	3,629	8	0,889
trvol_uniao_10mil	1	16,171	8	0,040
op_cred_100mil	1	7,457	2	0,024
desp_invest_milhao	1	1,810	8	0,986
IDHM	1	20,656	7	0,004
aliado_gov (1)	1	0,000	0	.

Fonte: Dados da pesquisa, elaborado pela autora (2020).

O Teste de Hosmer e Lemeshow para avaliar a precisão preditiva dos modelos individuais, Sig. > 0,05 e/ou maior que 0,10 apenas para as variáveis *saldo\_rp\_proc\_100mil* e *desp\_invest\_milhao*. Note que os modelos específicos da variável dicotômica (*aliado do governador*) não gerou estimativas, revelando a irrelevância desta para a análise.

Tabela 13 - Teste dos modelos individuais

Model			B	S.E.	Wald	df	Sig.	Exp(B)
saldo_rp_proc_100mil*	Step 1	saldo_rp_proc_100mil	0,004	0,002	3,632	1	0,057	1,004
		Constant	-0,522	0,280	3,471	1	0,062	0,593
result_orc_100mil	Step 1	result_orc_100mil	0,000	0,001	0,761	1	0,383	1,000
		Constant	-0,203	0,211	0,919	1	0,338	0,817
ger_caixa_100mil	Step 1	ger_caixa_100mil	0,000	0,002	0,002	1	0,962	1,000
		Constant	-0,138	0,214	0,415	1	0,519	0,871
trvol_uniao_10mil	Step 1	trvol_uniao_10mil	0,000	0,001	0,081	1	0,775	1,000
		Constant	-0,113	0,225	0,250	1	0,617	0,893
op_cred_100mil*	Step 1	op_cred_100mil	0,067	0,040	2,786	1	0,005	1,069
		Constant	-0,313	0,218	2,069	1	0,150	0,731
desp_invest_milhao**	Step 1	desp_invest_milhao	0,043	0,016	7,444	1	0,006	1,044
		Constant	-0,764	0,301	6,422	1	0,011	0,466
IDHM	Step 1	IDHM	1,419	2,572	0,304	1	0,581	4,131
		Constant	-1,003	1,576	0,405	1	0,524	0,367

		aliado_gov (1)	-0,575	0,477	1,454	1	0,228	0,563
aliado_gov (1)	Step 1	aliado_gov (1)	-0,575	0,477	1,454	1	0,228	0,563
		Constant	0,000	0,232	0,000	1	1,000	1,000

**Fonte:** Dados da pesquisa, elaborado pela autora (2020). \*Significante a 0,10. \*\*Significante a 0,05.

Apesar de a variável *operações de crédito* não ter obtido índice satisfatório no Teste de Hosmer e Lemeshow, tanto o modelo dessa variável como os modelos das variáveis *saldo restos a pagar processados* e *despesas com investimentos* foram significativos e a relação dos coeficientes (B) dos três foi positiva, indicando que um aumento nesses valores proporciona acréscimo na probabilidade prevista de êxito reeleição ou recondução do partido.

### 5.3 Discussão dos Resultados

A proposta do presente trabalho consistiu em avaliar um conjunto de variáveis de ordem fiscal/orçamentária: saldo de restos a pagar não processados, saldo de restos a pagar processados, resultado orçamentário, geração/consumo de caixa no exercício, resultado orçamentário corrente, transferências voluntárias recebidas da União, transferências voluntárias recebidas dos Estados, receitas tributárias, operações de crédito, despesas de pessoal e encargos, despesas com investimentos. Também foram inseridas no modelo as variáveis PIB, IDEB, IDHM, alinhamento político estadual, alinhamento político federal e posicionamento político do candidato (partido de direita, de centro ou de esquerda).

Foram realizados testes sucessivos para identificar condições de multicolinearidade entre as variáveis, sendo que, ao se excluir o Município de Fortaleza e considerar somente os dados do ano eleitoral e o ano imediatamente posterior aos pleitos eleitorais, o exame de Tolerância (*Tolerance*) e os Fatores de Inflação da Variância (*VIF - VarianceInflationFactor*), os resultados foram satisfatórios para a maioria das variáveis (saldo de restos a pagar processados, saldo de restos a pagar não processados, resultado orçamentário, geração/consumo de caixa, transferências voluntárias da União, transferências voluntárias dos Estados, operações de crédito, despesas com investimentos, IDHM, IDEB, aliado do governador, aliado do Presidente), conforme é possível observar na Tabela 5.

O fato de somente os anos eleitorais e os anos imediatamente posteriores às eleições terem apresentado resultados significativos, contradiz a hipótese dois, proposta para essa pesquisa, a qual supunha que as variáveis de natureza contábil e orçamentárias são capazes de influenciar o comportamento dos eleitores brasileiros nos dois anos anteriores e no

ano seguinte às eleições, uma vez que restou comprovado que elas são significativamente perceptíveis nos anos eleitorais e pós-eleitorais.

Ao testar no modelo, somente os anos eleitorais e pós-eleitorais apresentaram relevância, e do total, todas as variáveis selecionadas para o estudo, quatro delas apresentaram significância, sendo uma a 5% e as outras três a 10%, a seguir evidenciadas:

Tabela 14 - Variáveis que retornaram significativas no modelo testado

	Variáveis	B	S.E.	Wald	df	Sig.	Exp(B)
Step 1	saldo_rp_nao proc_100mil*	0,038	0,021	3,174	1	0,075	1,039
	trvol_estado_10mil**	0,030	0,014	4,319	1	0,038	1,031
	IDEB*	-1,492	0,865	2,978	1	0,084	0,225
	aliado_pres*	5,277	2,737	3,718	1	0,054	195,834

**Fonte:** Dados da pesquisa, elaborado pela autora (2020).

\*Significante a 0,10. \*\*Significante a 0,05.

Nas análises estatísticas utilizadas para testar variáveis que poderiam ter sido empregadas como instrumento de manobra política eleitoral, observou-se que nem todas as variáveis propostas nessa pesquisa influenciaram significativamente a probabilidade de recondução. Mas restou confirmado que existem variáveis estatisticamente significativas que confirmaram a existência de ciclos político orçamentários nos municípios cearenses que compuseram a amostra deste estudo, apesar dos testes de ajustamento dos modelos terem apresentado um nível não muito alto de aderência do modelo aos dados.

Esse fato não surpreende e foi considerado natural, dado que os fatores existentes e que são manipulados para influenciar os gastos públicos de forma oportunista são diversos, difusos e, provavelmente, atuem de forma conjugada, sendo este um ponto que merece ser pesquisado de forma mais aprofundada. No rol desses fatores “difusos” devem ser incluídos o avanço da utilização das mídias sociais pelos gestores, o envolvimento e direcionamento das lideranças políticas comunitárias, a manipulação dos meios de comunicação.

Haan (2013) afirma em seu estudo que, a ocorrência de um ciclo político orçamentário é mais provável e pode ocorrer de forma mais intensa em democracias mais jovens. Brender e Drazen (2005) justificam a ocorrência de manipulação fiscal nessas democracias ainda não consolidadas à inexperiência dos eleitores frente à política eleitoral, e especificamente pela falta das informações necessárias para identificar e avaliar essa manipulação.

Para Oliveira e Carvalho (2009), a utilização de “técnicas engenhosas de

contabilidade” por parte dos governos, pode obstruir a habilidade do eleitor em avaliar o comportamento dos gestores. É certo que o acesso livre à informação poderia ajudar os eleitores a entender melhor possíveis manobras, mas somente esse acesso a informações não é suficiente. É preciso conhecimento e tempo para processá-las, e esses atributos nem sempre estão disponíveis aos votantes. Na verdade, boa parte dos eleitores parece não ter condições para esse tipo de estudo.

Uma das variáveis que obteve resposta significativa foi a representativa do *saldo de restos a pagar não processados* (*saldo\_rp\_naoproc\_100mil* – 0,075). O resultado foi significativo a 10% tendo apresentado coeficiente (B) positivo, o que indica que o aumento dos valores nessa variável também aumenta a probabilidade de reeleição.

Rogoff e Sibert (1988) e Rogoff (1990) consideram que o resultado positivo da variável *saldo de restos a pagar não processados* (*saldo\_rp\_ao proc\_100mil*) no modelo de análise, está diretamente relacionado com a assimetria informacional. Esse achado também foi abordado nos estudos de Brender e Drazen (2005), Alt e Lassen (2006), Oliveira e Carvalho (2009), Vicente e Nascimento (2012), Bartoluzzio e Anjos (2020).

O resultado encontrado pelo modelo utilizado nessa pesquisa indica que a maior inscrição em restos a pagar não processados em anos eleitorais eleva as chances de recondução dos gestores. Aparentemente a falta de informações por parte do eleitor, dificulta o entendimento deste quanto às intenções dos governantes no que tange ao desejo de ser reconduzido ao cargo. Quando um governo aumenta a inscrição de restos a pagar não processados pode estar tentando aparentar competência pela divulgação de despesas superavaliadas que podem, contabilmente, ser canceladas no exercício posterior, conforme indicado por Silva (2016).

No estudo de Zhuravskaya (2003) foi observado que a ocorrência dos ciclos políticos é decrescente diante de três fatores: a transparência governamental, aumento do nível da democracia regional e melhoria da consciência dos eleitores. Assim, quando a probabilidade de reeleição aumenta em razão da inscrição de um maior montante de restos a pagar em anos eleitorais, há a confirmação de que quanto menor a transparência nas demonstrações maior a chance de recondução.

A variável *transferências voluntárias do estado* (*trvol\_estado\_10mil*) também demonstrou significância, mas a 5% (Sig. < 0,05), e com sinal do coeficiente (B) positivo, indicando que o aumento nesses repasses aumenta a probabilidade de reeleição do prefeito ou

recondução do partido.

Ferreira, Meneguim e Bugarin (2019) pontuaram uma característica importante nas eleições brasileiras: enquanto as eleições para os governos estaduais e federal ocorrem no mesmo ano, as eleições municipais acontecem após dois anos da realização destas. Ou seja, as eleições municipais acontecem no meio dos mandatos dos governadores e do Presidente da República. Essa característica pode motivar titulares dos governos estaduais e federal a utilizar as transferências voluntárias para favorecer prefeitos aliados. A análise realizada pelos autores indicou que, mesmo em situações em que os eleitores identificavam a competência do titular, se este não demonstrasse ser apoiado pelo governador, apoio esse representado principalmente pelas transferências voluntárias, a tendência de o prefeito ser reeleito seria menor. É possível que esta seja também uma realidade no Ceará, dada a precariedade da maioria dos municípios do Estado, merecendo, pois, estudos nesse sentido.

Arvate, Mendes e Rocha (2010) encontraram outra condição interessante no estudo realizado por eles. Em alguns estados foram identificadas a existência de coalizações entre pequenos e grandes municípios com a finalidade de maximizar as transferências voluntárias, indicando uma situação bem distinta da observada por Ferreira, Meneguim e Bugarin (2019). Mas em ambos os estudos se vê a condição de utilização da transferência voluntária como uma ferramenta para a manutenção do poder, assim como na pesquisa ora realizada.

Os achados anteriores, referentes à execução fiscal/orçamentária, comprovam a primeira hipótese proposta para esta pesquisa, de que prefeitos manipulam o orçamento para maximizar suas chances de reeleição, uma vez que as ocorrências cíclicas, em períodos claramente determinados, indicam comportamentos oportunistas dos gestores municipais com foco na permanência no poder, fato esse agravado pela condição de déficit educacional de grande parcela dos eleitores.

Não foi por coincidência que uma das variáveis que apresentaram significância na análise do modelo foi o *Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB*, que retornou com sinal do coeficiente (B) negativo, o que indica que quanto maior o indicador, menor a probabilidade prevista de bom resultado na reeleição ou recondução do partido ou coligação nesse modelo estimado. O IDEB é um indicador criado pelo governo federal para medir a qualidade do ensino nas escolas públicas. Esse indicador é bianual, possui uma escala de 0 a 10, e começou a ser medido em 2005. A meta brasileira é alcançar o índice 6, o mesmo

resultado obtido pelos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) até 2022. Na tabela seguinte é possível observar o desenvolvimento do indicador nos municípios que compõe a amostra no período de 2005 a 2015.

Tabela 15 - IDEB por município – 2005 a 2015

Nome do Município	Ano da avaliação					
	2005	2007	2009	2011	2013	2015
Aquiraz	2,5	2,9	4,0	4,9	5,4	4,9
Canindé	3,1	3,5	3,9	4,3	4,6	5,1
Caucaia	3,2	3,9	3,9	4,3	4,4	5,0
Crato	2,9	3,3	3,8	4,5	4,7	5,1
Fortaleza	3,3	3,5	3,9	4,2	4,7	5,4
Iguatu	3,3	3,7	4,1	5,1	5,1	5,6
Itapipoca	3,1	3,4	4,0	4,5	4,6	5,6
Juazeiro do Norte	3,3	3,7	3,9	4,2	4,2	4,9
Maracanaú	3,8	3,8	4,7	4,9	5,1	5,7
Maranguape	3,6	3,7	4,3	4,8	4,6	5,3
Quixadá	3,4	3,9	4,2	4,4	4,5	5,3
Sobral	4,0	4,9	6,6	7,3	7,8	8,8

Fonte: IDEB, 2005 a 2015.

É possível perceber que o indicador vem se mantendo abaixo da meta em praticamente todos os municípios, e que, apesar da perceptível melhora desde sua instituição, ele vem se desenvolvendo muito lentamente, com exceção do município de Sobral.

A influência do nível educacional nos resultados eleitorais também foi encontrada nas pesquisas de Arvate, Mendes e Rocha (2010) e Vicente e Nascimento (2012), sendo que estes últimos afirmam em seu estudo que taxas altas de analfabetismo elevam as chances de sucesso em reeleições/reconduções. A relação existente entre a menor consciência do eleitor e a probabilidade de uma reeleição ou recondução é muito intuitiva, mas relevante, não devendo ser desconsiderada.

Sabe-se que a assimetria informacional influencia significativamente os ciclos políticos nos municípios, onde governantes tiram proveito dessa possível incapacidade do eleitor de identificar comportamentos oportunistas. É perceptível que a maioria dos eleitores age de forma "típica", baseando sua escolha pelo desempenho passado dos governantes, premiando-o no pleito eleitoral conforme esse desempenho.

No modelo testado, a variável *Índice de Desenvolvimento da Educação Básica* –

*IDEB* obteve significância a 10% e apresentou sinal do coeficiente negativo, ou seja, quanto maior o indicador do grau de alfabetização, menor a probabilidade de ocorrer reeleição ou recondução do partido ou coligação. Esse achado também compôs o resultado das pesquisas de Akhmedov e Zhuravskaya (2003), Arvate, Mendes e Rocha (2010) e Guerra, Paixão e Leite Filho (2018). A falta de capacidade do eleitor em detectar o comportamento “oportunista” dos governantes em razão da assimetria informacional é agravada quando o eleitor não possui maior grau de discernimento ou quando o seu nível de escolaridade é baixo. Nestes casos, não é possível se esperar um comportamento “racional” por parte do eleitor.

A variável *alinhamento político federal* (*aliado\_pres*) foi significativa a 10% (Sig. < 0,10), com o coeficiente (B) positivo, indicando que ser aliado do Presidente da República aumenta a probabilidade de reeleição ou recondução. Esse achado corrobora as conclusões de Klein (2010), Queiroz e Silva (2011), Sakurai (2009), Ferreira, Meneguim e Bugarin (2019) e Arvate, Mendes e Rocha (2010) que também identificaram que o alinhamento político entre o partido do prefeito e do presidente da república maximiza as chances de reeleição ou recondução. Na maioria dos casos de alinhamento político foi observado também um volume de transferências voluntárias. Já no estudo de Sakurai e Menezes-Filho (2008) foi identificado que o alinhamento político com o presidente, diminui as chances de um prefeito ser reeleito, e no Queiroz *et al.* (2019) a variável que indica alinhamento político com o presidente da República não exerceu influência no modelo aplicado.

Analisadas as variáveis que retornaram significantes com a aplicação do modelo utilizado para essa pesquisa, restou uma dúvida: será que as demais variáveis não guardavam em si nenhuma importância para a comprovação da existência de ciclos orçamentários?

Para esclarecer esse questionamento, as variáveis que não obtiveram significância quando da análise em grupo por meio do modelo estatístico definido (*resultado orçamentário, geração/consumo de caixa, transferências voluntárias da união, operações de crédito, despesas com investimentos, IDHM, aliado do Governador, partido de direita, partido de esquerda*), foram testadas individualmente com a variável dependente *reeleição ou recondução do partido*, uma vez que poderia estar ocorrendo a existência de relação linear entre uma variável explicativa e as demais, a chamada multicolinearidade. A referida análise retornou significativa para as variáveis constantes da tabela a seguir:

Tabela 16 - Variáveis significativas no teste do modelo de forma individual

Model			B	S.E.	Wald	df	Sig.	Exp(B)
saldo_rp_proc_100mil*	Step 1	saldo_rp_proc_100mil	0,004	0,002	3,632	1	0,057	1,004
		Constant	-0,522	0,280	3,471	1	0,062	0,593
op_cred_100mil*	Step 1	op_cred_100mil	0,067	0,040	2,786	1	0,095	1,069
		Constant	-0,313	0,218	2,069	1	0,150	0,731
desp_invest_milhao**	Step 1	desp_invest_milhao	0,043	0,016	7,444	1	0,006	1,044
		Constant	-0,764	0,301	6,422	1	0,011	0,466

**Fonte:** Dados da pesquisa, elaborado pela autora (2020).

\*Significante a 0,10. \*\*Significante a 0,05.

O *saldo de restos a pagar processados* apresentou coeficiente positivo (0,004), indicando que o aumento do valor inscrito nessa variável eleva a probabilidade de reeleição ou recondução. Nos restos a pagar processados há a liquidação, a entrega do bem ou serviço que foram objeto do empenho, que gera o comprometimento de recursos financeiros para o exercício seguinte, visando quitar a obrigação assumida no passivo do ente. Assim, o governante pode se deparar com um significativo comprometimento de recursos financeiros advindos do governo anterior em razão da expansão dos gastos em anos eleitorais. Os restos a pagar processados, ao contrário dos não processados, representariam a manipulação de instrumentos de política fiscal e não da informação contábil, visto que gera no cidadão-contribuinte a prestação de serviços e bens que podem ser interrompidos a depender da quitação das obrigações assumidas.

Esse achado contradiz Nascimento (2011) que verificou em sua pesquisa que a elevação do volume dessa variável reduz a chance de recondução. Este resultado pode ser explicado pelo fato de que, diferente dos restos a pagar não processados que podem ser cancelados no exercício seguinte, a inscrição em restos a pagar processados compromete o limite financeiro no exercício seguinte, podendo debilitar a atuação "oportunista" do governante e, conseqüentemente, enfraquecer a probabilidade de reeleição ou recondução.

Oliveira e Carvalho (2009) e Vicente e Nascimento (2012) também identificaram que uma elevação em anos eleitorais das despesas totais, devido à inscrição em restos a pagar processados, compromete o limite financeiro do exercício seguinte e reduz a chance de recondução.

Esse achado merece aprofundamento, pois, além de contradizer os estudos anteriores, pode estar contrariando o art. 42 da Lei Complementar nº 101/2000. A LRF determina a vedação ao titular de Poder ou órgão, nos últimos dois quadrimestres do seu

mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito.

A variável *operação de crédito* (op\_cred\_100mil) obteve significância a 10% e seu coeficiente (B) foi positivo, ou seja, o aumento das operações de crédito aumenta as chances de reeleição ou recondução. Esse achado corrobora com os encontrados por Nascimento (2011), Vicente e Nascimento (2012) e Rodrigues (2015). Todos eles identificaram que o aumento do endividamento com operações de crédito eleva o caixa, e a geração de caixa em anos eleitorais eleva a probabilidade de recondução. Uma justificativa para esse comportamento pode ser uma sinalização ao eleitorado de competência pela realização de despesas claramente perceptíveis.

Nakaguma e Bender (2010) também identificaram o mesmo comportamento em anos eleitorais, tendo observado também a redução das operações de crédito em anos pós-eleitorais. Os pesquisadores atribuem esse comportamento dos gestores ao respeito à LRF, optando por reduzir significativamente as despesas de custeio e as receitas de capital, e elevando a receita corrente e tributária.

A variável *despesas com investimento* (desp\_invest\_milhao) obtiveram significância a 5% e a relação dos coeficientes (B) foi positiva, indicando que um aumento nesses valores proporciona acréscimo na probabilidade prevista de êxito em reeleição ou recondução do partido. As despesas com infraestrutura são objeto de inúmeros estudos sobre ciclos políticos, o que demonstra a importância dessa variável na caracterização dos ciclos. Rogoff (1990) foi um dos pioneiros desses estudos e apontou para uma redução nessas despesas, quando verificado o comportamento oportunista do governante. Já Schuknecht (2000), Drazen(2010) verificaram que as políticas fiscais oportunistas são caracterizadas pelo aumento das despesas de capital em detrimento das despesas correntes.

Os estudos de Dias, Nossa e Monte-Mor (2018), Klein (2010), Guerra, Paixão e Leite Filho (2018), Sakurai e Menezes-Filho (2008), Vicente e Nascimento (2012) também indicaram que os eleitores premiam os prefeitos que promovem incrementos relativos a investimentos públicos no período próximo às eleições.

Queiroz e Silva (2011) identificaram, além dessa influência positiva causada pela elevação de gastos com investimentos em anos pré-eleitorais e eleitorais, que esses investimentos geralmente são financiados por transferências de capital da União. O estudo de

Guerra, Paixão e Leite Filho (2018) também identificou que os governantes que concorreram a reeleições gastaram mais com despesas de capital e investimentos e menos em educação em anos eleitorais. Contrariando os demais, Arvate, Mendes e Rocha (2010) identificaram que o aumento de despesas de investimentos não forneceu um coeficiente significativo.

A significância encontrada nas variáveis, saldo de restos a pagar processados, operação de crédito e despesas com investimentos, analisadas particularmente frente à variável depende proposta para a pesquisa (reeleição/ recondução) corrobora na comprovação da hipótese um deste estudo, indicando que houve sim manipulação orçamentária para maximizar as chances de reeleição.

É fato que a execução orçamentária atende a diferentes propósitos dentro de uma gestão, e, conseqüentemente, pode ser percebida de forma diferente pelos eleitores. Essa diferenciação do comportamento orçamentário que identificaria as diferenças ideológicas entre os partidos, foi inserida no modelo econométrico como partido de direita, partido de esquerda e partido de centro.

Essa opção segue proposta semelhante àquelas utilizadas por Cossio (2001), Nakaguma (2006) e Araújo (2010), Guerra, Paixão e Leite Filho (2018). Essa classificação leva em consideração tanto os programas prioritários dos partidos brasileiros, como as diferenças de composição social em suas bancadas, conforme descrito por Tarouco e Madeira (2013).

Também é importante colocar que o modelo para comprovação da Teoria dos Ciclos Político-Econômicos, conforme apontado por Hibbs (1977), Alesina (1987) e Alesina, Roubini e Cohen (1997), o qual demonstrou efeitos partidários nos resultados, foi aplicado em países de sistemas políticos bipartidarizados ou com poucos partidos, com sistema democrático consolidado e níveis de renda e educação elevados. Situação um tanto diversa da observada no Brasil.

## 6 CONCLUSÃO

A Teoria da Escolha Pública explica como os gestores públicos manipulam as informações de forma a conseguir vantagens nas eleições, tendo originado duas outras linhas de pesquisa. A primeira é a teoria dos ciclos político-econômicos ou dos ciclos político-negociais (*political business cycles*), que estuda as relações da política com a macroeconomia de uma forma geral. A segunda é a teoria dos ciclos político-orçamentários (*political budget cycles*), que reflete sobre a política fiscal, especificamente a estrutura do orçamento público e sua execução, onde a manipulação orçamentária busca garantir a manutenção do poder, de um candidato ou de um partido, ao longo dos mandatos eletivos.

A presente pesquisa teve por objetivo investigar a utilização da execução orçamentária da despesa pública como instrumento de manobra política, de forma a propiciar a reeleição de prefeitos, ou a condução de outros candidatos à chefia do executivo municipal apoiados por aqueles, em municípios cearenses.

Para tanto, foram realizados exames econométricos, utilizando análise logística, em dados coletados nos municípios cearenses que congregam 50 mais 1% da população do Estado. Compuseram esta lista as cidades de Fortaleza, Caucaia, Juazeiro do Norte, Maracanaú, Sobral, Crato, Itapipoca, Maranguape, Iguatu, Quixadá, Canindé, Aquiraz. Todos os dados coletados para a pesquisa passaram por tratamento estatístico utilizando o *software Statistical Package for Social Sciences (SPSS)*.

A variável dependente escolhida para compor o modelo logístico definido para a pesquisa foi a reeleição ou recondução do prefeito ou partido. Quanto às variáveis independentes foram utilizadas onze de origem fiscais/orçamentária (saldo de restos a pagar não processados, saldo de restos a pagar processados, resultado orçamentário, geração/consumo de caixa no exercício, resultado orçamentário corrente, transferências voluntárias recebidas da União, transferências voluntárias recebidas dos Estados, receitas tributárias, operações de crédito, despesas de pessoal e encargos, despesas com investimentos); duas *dummies* (alinhamento político estadual, alinhamento político federal), além de dados referentes ao PIB, IDEB, IDHM. Os dados coletados reportam ao período compreendido entre os anos de 2000 a 2016. A definição do recorte temporal levou em consideração a entrada em vigor da Emenda Constitucional 16/1997 (Brasil, 1997), que introduziu a reeleição dos mandatários a cargos do poder executivo, e o advento da LRF (BRASIL, 2000).

A realização de uma pesquisa onde há uma quantidade considerável de dados a serem coletados é permeada de pequenas dificuldades, sendo o acesso a esses dados o maior deles. As plataformas disponibilizadas pelos órgãos de controle vêm se aperfeiçoando com o passar do tempo, mas nem sempre os dados ali acumulados são disponibilizados de forma a facilitar análises. Isso foi perceptível nos sites da Secretaria do Tesouro Nacional - STN, e do Tribunal Superior Eleitoral - TSE.

Inicialmente, o exame dos dados coletados com base na estatística descritiva, observou-se que do total dos 60 prefeitos eleitos nas cinco eleições municipais que aconteceram entre 2000 e 2016. Ocorreram 16 reeleições (26,67%) e 15 reconduções (ou seja: 25% dos prefeitos eleitos eram filiados ao mesmo partido do seu antecessor). Analisando as variáveis fiscais orçamentárias observaram-se dispersões significativas, devido à heterogeneidade quanto ao volume de recursos disponíveis para os orçamentos dos municípios da amostra. As variáveis referentes às receitas apontam para a dependência dos municípios aos repasses da União e Estados, sejam eles obrigatórios ou não. As receitas tributárias dos municípios em estudo representaram 16,16% da receita corrente. As transferências voluntárias da União representaram 0,34% da receita corrente líquida, e as dos Estados, apesar de percentualmente pequenas (0,34% e 0,1%), ocorreram de forma mais volumosa em épocas bem específicas: nos anos eleitorais e nos anos imediatamente posteriores às eleições. O mesmo ocorre com as operações de crédito (1,29% do orçamento corrente), eles se acentuaram em períodos bem específicos: nos anos pré-eleitorais e eleitorais. Já as variáveis “saldo de restos a pagar processados” e “saldo de restos a pagar não processados” apresentaram, ambos, picos nos anos eleitorais sofrendo retração considerável no ano seguinte à eleição. A despesa de pessoal e encargos é a mais significativa, representando 47,52% do total da receita corrente líquida do período analisado. Nenhum dos municípios da amostra extrapolou o limite de gastos estabelecido pela LRF, que é de 60% do total de receita corrente. A variável despesas com investimentos correspondeu a 8,97% do total da receita líquida no período, um percentual relativamente baixo, e que vem experimentando sucessivas retrações nos últimos 8 anos. As contas de resultado orçamentário e resultado corrente representaram 4,63% e 11,89% da receita corrente líquida, e foi possível observar que as duas se mantiveram em patamares elevados no ano eleitoral com tendência a queda significativa no ano seguinte, muitas vezes apresentando déficit. Quanto à geração/consumo de caixa, foi observado geração de caixa nos dois anos posteriores às eleições. Nos anos pré-eleitorais, essa geração caiu cerca de 60% em relação ao ano anterior.

E nos anos eleitorais houve forte consumo de caixa. A média do IDHM foi de 0,53728 no período analisado, a qual foi considerada baixa. O PIB dos municípios da amostra apontou uma discrepância muito grande, respondendo Fortaleza por 67,78% do PIB do período analisado. O segundo município com maior PIB foi o de Maracanaú com 8,40% do total das riquezas. O município com menor indicador foi o de Canindé, com 0,7%. O “IDEB” se mostrou bastante uniforme durante o período analisado, com desempenho insatisfatório na grande maioria dos municípios da amostra.

Foram realizados sucessivos testes estatísticos para identificar condições de multicolinearidade entre as variáveis, e verificou-se que os dados de Fortaleza não permitiam comparação devido a discrepância em relação aos demais. Ao se excluir o Município de Fortaleza e considerar somente os dados dos anos eleitorais e dos anos imediatamente posteriores aos pleitos eleitorais, os resultados foram satisfatórios para a maioria das variáveis (saldo de restos a pagar processados, saldo de restos a pagar não processados, resultado orçamentário, geração/consumo de caixa, transferências voluntárias da União, transferências voluntárias dos Estados, operações de crédito, despesas com investimentos, IDHM, IDEB, aliado do governador, aliado do Presidente

O primeiro objetivo geral desta pesquisa foi avaliar a existência de manipulação fiscal/orçamentária para a recondução/reeleição de mandato de chefes do executivo municipal. O objetivo em questão foi atingido, uma vez que identificou-se indícios de manipulação fiscal/orçamentária para a recondução/reeleição de mandato de chefes do executivo municipal em anos eleitorais e nos anos posteriores às eleições. O fato de somente os anos eleitorais e os anos posteriores às eleições terem apresentado resultados significativos contradiz a hipótese dois proposta para essa pesquisa, a qual supunha que as variáveis de natureza contábil e orçamentárias são capazes de influenciar o comportamento dos eleitores brasileiros nos dois anos anteriores e no ano seguinte às eleições, uma vez que restou comprovado que elas são significativamente perceptíveis nos anos eleitorais e pós-eleitorais.

Tendo sido atingido o primeiro objetivo buscou-se identificar quais foram as variáveis utilizadas pelos prefeitos para favorecer a permanência dos prefeitos no poder, ou de alguém de seu interesse, por meio da manipulação do eleitor brasileiro, conforme proposto no segundo objetivo específico. Assim, na análise estatística, quatro das variáveis comprovaram a existência de ciclos político orçamentários: “saldo restos a pagar não processados”, “transferências voluntárias do estado”, “alinhamento político federal” e “IDEB”.

A variável “saldo de restos a pagar não processados” (*saldo\_rp\_naoproc\_100mil*) apresentou significância a 10%, com coeficiente positivo (0,038), o que indica que o aumento dos valores nessa variável também aumenta a probabilidade de reeleição. Rogoff e Sibert (1988), Rogoff (1990), Brender e Drazen (2005), Alt e Lassen (2006), Oliveira e Carvalho (2009), Vicente e Nascimento (2012), Bartoluzzio e Anjos (2020) consideraram que a falta de informações, por parte do eleitor, dificulta o entendimento quanto às intenções dos governantes no que tange ao desejo de ser reconduzido ao cargo, já que o aumento da inscrição de restos a pagar não processados pode aparentar competência pela divulgação de despesas superavaliadas que podem, contabilmente, ser canceladas no exercício posterior. A variável “transferências voluntárias do estado” (*trvol\_estado\_10mil*) foi significativa a 5%, com coeficiente positivo (0,030), indicando que o aumento dos repasses aumenta a probabilidade de êxito na reeleição ou recondução do partido. A variável “alinhamento político federal” (*aliado\_pres*) foi significativa a 10% com coeficiente (B) positivo (5,277), indicando que ser aliado do Presidente da República aumenta a probabilidade de reeleição ou recondução. Esse achado corrobora os resultados de Klein (2010), Queiroz e Silva (2011), Sakurai (2009), Ferreira, Meneguim e Bugarin (2019) e Arvate, Mendes e Rocha (2010). Já no estudo de Sakurai e Menezes-Filho (2008), o alinhamento político com o presidente diminui as chances de um prefeito ser reeleito, e no Queiroz *et al.* (2019), a variável não exerceu influência. Por sua vez o “IDEB” apresentou significância a 10% e sinal do coeficiente negativo (-1,492), ou seja, quanto maior o indicador do grau de alfabetização, menor a probabilidade de ocorrer reeleição ou recondução do partido ou coligação. Para Akhmedov e Zhuravskaya (2003), Arvate, Mendes e Rocha (2010), Guerra, Paixão e Leite Filho (2018), a falta de capacidade do eleitor em detectar comportamento “oportunista” dos governantes, em razão da assimetria informacional, é agravada quando o eleitor tem baixo nível de escolaridade, não sendo possível esperar um comportamento “racional” por parte deste.

O modelo estatístico foi aplicado em cada uma das variáveis que não obtiveram significância na análise conjunta (saldo de restos a pagar processados, resultado orçamentário, geração/consumo de caixa, transferências voluntárias da União, operações de crédito, despesas com investimento, IDHM, aliado do Governador), confrontando uma a uma à variável dependente “reeleição ou recondução do partido”. Nesse exercício retornaram significantes as variáveis: saldo de restos a pagar processados, operações de crédito e despesas com investimentos.

A variável “saldo de restos a pagar processados” (*saldo\_rp\_proc\_100mil*)

apresentou significância a 5%, com coeficiente positivo (0,004), indicando que o aumento do valor inscrito nessa variável eleva a probabilidade de reeleição ou recondução. Esse achado contradiz Nascimento (2011), Oliveira; Carvalho (2009) e Vicente e Nascimento (2012) que verificaram que um aumento das despesas totais em anos eleitorais, devido à inscrição em restos a pagar processados, compromete o limite financeiro do exercício seguinte e reduz a chance de recondução. A variável “operação de crédito” (*op\_cred\_100mil*) apresentou significância a 10%, com coeficiente positivo (0,067), ou seja, o aumento das operações de crédito aumenta as chances de reeleição ou recondução. Esse achado corrobora com os encontrados por Nakaguma e Bender (2010), Nascimento (2011), Vicente e Nascimento (2012) e Rodrigues (2015). Todos eles identificaram que o aumento do endividamento com operações de crédito eleva o caixa, e a geração de caixa em anos eleitorais eleva a probabilidade de recondução. A variável “despesas com investimento” (*desp\_invest\_milhao*) obteve significância a 5% e a relação do coeficiente também foi positiva (0,043), indicando que um aumento nesses valores proporciona acréscimo na probabilidade prevista de êxito reeleição ou recondução do partido. Schuknecht (2000), Drazen (2010), Dias, Nossa e Montemor (2018), Klein (2010), Guerra, Paixão e Leite Filho (2018), Sakurai e Menezes-Filho (2008), Queiroz e Silva (2011), Vicente e Nascimento (2012) Guerra, Paixão e Leite Filho (2018) verificaram que as políticas fiscais oportunistas são caracterizadas pelo aumento das despesas de capital em detrimento das despesas correntes, indicando que os eleitores premiam os prefeitos que promovem incrementos relativos a investimentos públicos no período próximo às eleições.

Os achados anteriormente descritos, referentes à execução fiscal/orçamentária, comprovam a primeira hipótese proposta para esta pesquisa, de que os prefeitos manipulam o orçamento para maximizar suas chances de reeleição. Isto se tornou evidente, visto que as ocorrências cíclicas, em períodos claramente determinados, indicaram comportamentos oportunistas dos gestores municipais com foco na permanência no poder, fato esse agravado pela condição de déficit educacional de grande parcela dos eleitores.

Tendo em vistas as evidências demonstradas, sugere-se para pesquisas futuras três temáticas: a interação entre o nível educacional da população e os comportamentos oportunistas, sob a ótica das novas mídias sociais; a importância do envolvimento e direcionamento das lideranças políticas comunitárias e a manipulação dos meios de comunicação para as eleições; e a precariedade fiscal dos municípios cearenses como fator de formação de ciclos eleitorais.

## REFERÊNCIAS

- AFFONSO, R. B. A. A ruptura do padrão de financiamento do setor público e a crise do planejamento no Brasil nos anos 80. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 4, p. 37-66, dezembro de 1990.
- AGRESTI, A.; FINLAY, B. **Métodos estatísticos para as ciências sociais** - 4ª Ed. Porto Alegre: Penso, 2012.
- ALESINA, A. Macroeconomic policy in a party system as a repeated game. **Quarterly Journal of Economics**, vol. 78, p. 651-678, 1987.
- ALESINA, A.; ROUBINI, N.; COHEN, G. D. **Political cycles and the macroeconomy**. MIT press, 1997.
- ALMEIDA, C.; TATAGIBA, L. Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas. **Serviço Social e Sociedade**, v. 1, n. 109, p. 68-92, jan./mar. 2012.
- ANDRADE, N. A. **Planejamento governamental para municípios: plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e lei orçamentária anual**. São Paulo: Atlas, 2010.
- ANDREWS, C. W.; KOUZMIN, A. A reforma gerencial no Brasil à luz da Teoria da Escolha Pública: uma análise do discurso oficial. **Anais do 22º Encontro da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração**, p. 1-15, 2009.
- ANSOFF, I. **Business Strategy**. England, Penguin Books, 1969.
- AQUINO, A. C. B.; AZEVEDO, R. R. Restos a pagar e a perda da credibilidade orçamentária. **Revista de Administração Pública**, v. 51, n. 4, p. 580-595, 2017.
- ARAÚJO, J. M. **As relações entre economia e política: uma análise dos ciclos político-econômicos nos estados brasileiros no período de 1995 a 2008**. 2010. 70 f. Dissertação - Mestrado em Economia, Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2010.
- ARAÚJO, J. M. de; LEITE FILHO, P. A. M. **Ciclos político-econômicos: uma análise do comportamento dos gastos públicos nos estados brasileiros no período de 1995 a 2008**. XXXVIII Encontro Nacional de Economic, ANPEC, 2010.
- ARROW, K. J. Alternative approaches to the theory of choice in risk-taking situations. **Econometrica: Journal of the Econometric Society**, p. 404-437, 1951.
- ARRUDA, D. G.; ARAÚJO, I. P. S. **Contabilidade pública**. Editora Saraiva, 2017.
- ARVATE, P. R.; MENDES, M.; ROCHA, A. Are Voters Fiscal Conservatives? Evidence from Brazilian Municipal Ecléticos. **Estudos Econômicos; São Paulo**, v. 40, n. 1, p. 67101, jan-mar, 2010.
- ASAZU, C. Y.; ABRUCIO, F. L. **A gênese da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF): a construção de uma agenda**. São Paulo: Atibaia/Enanpad, 2003.
- AZEVEDO, E. M. de. Os conselhos gestores no controle popular das políticas públicas. **Jus Navigandi**, v. 10, n. 887, p. 1-24, dez. 2005.
- BARTOLUZZIO, A. I.S.S.; ANJOS, L. C. M. Ciclos Políticos e Gestão Fiscal nos Municípios Brasileiros. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 24, n. 2, p. 167-180, 2020.

BIELSCHOWSKY, R. **Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo**. 2. ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 1995.

BLACK, D. *The Theory of Committees and Elections*. **Cambridge University Press, 1958**.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BOCCATO, V. R. C. Metodologia da pesquisa bibliográfica na área odontológica e o artigo científico como forma de comunicação. **Rev. Odontol. Univ. Cidade São Paulo**, São Paulo, v. 18, n. 3, p. 265-274, 2006.

BRASIL. **Decreto Nº 4.536**, de 28 de janeiro de 1922. Organiza o Código de Contabilidade da União. Diário Oficial da União, 28 de janeiro de 1922.

BRASIL. **Decreto Nº 6.170**, de 25 de julho de 2007. Dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, e dá outras providências. Diário Oficial da União, 26 de julho de 2007, e retificado em 14 de setembro de 2007.

BRASIL. **Decreto nº 7.724**, 16 maio de 2012. Regulamenta a Lei no 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do caput do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição. Diário Oficial da União, 16 de maio 2012.

BRASIL. **Decreto n. 38.744**, de 01 de fevereiro de 1956. Cria o Conselho do Desenvolvimento e dá outras providências. Diário Oficial da União, 01 de fevereiro de 1956.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 200**, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Diário Oficial da União, 27 de fevereiro de 1967.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº16**, de 04 de junho de 1997. Dá nova redação ao § 5º do art. 14, ao caput do art. 28, ao inciso II do art. 29, ao caput do art. 77 e ao art. 82 da Constituição Federal. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, de 05 de junho de 1997.

BRASIL. **Lei nº 4.320**, de 17 de março de 1964. Estatui normas gerais de direito financeiro para a elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, Estados, Municípios e do Distrito Federal. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, de 23 de março de 1964.

BRASIL. **Lei nº 5.727**, de 04 de novembro de 1971. Dispõe sobre o Primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), para o período de 1972 a 1974. Dispõe sobre o Primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), par08 de novembro de 1971.

BRASIL. **Lei nº 6.151**, de 04 de dezembro de 1974. Dispõe sobre o Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), para o período de 1975 a 1979. Dispõe sobre o Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), para 06 de dezembro de 1974.

BRASIL. **Lei nº 9.496**, de 11 de setembro de 1997. Estabelece critérios para a consolidação, a assunção e o refinanciamento, pela União, da dívida pública mobiliária e outras que especifica, de responsabilidade dos Estados e do Distrito Federal. Diário Oficial da União, 12 de setembro de 1997.

BRASIL. **Lei nº 12.527**, 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Diário Oficial da União, 18 novembro 2011.

BRASIL. **Lei Complementar n. 101**, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, de 05 de maio de 2000.

BRASIL. **Lei Complementar nº 131**, 27 de maio de 2009. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Diário Oficial da União. 28 maio 2009.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro – SICONFI. **FINBRA**. Disponível em: [https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/pages/public/consulta\\_finbra/finbra\\_list.jsf](https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/pages/public/consulta_finbra/finbra_list.jsf). Acesso em: outubro de 2019.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Estatísticas**. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas>. Acesso em: setembro de 2019.

BRENDER, A.; DRAZEN, A. How do budget deficits and economic growth affect reelection prospects? Evidence from a large cross-section of countries. **National Bureau of Economic Research**, Working Paper n. 11862, Cambridge, p. 1-33, Dec. 2005.

BUCHANAN, J. M.; TULLOCK, G. **The calculus of consent**. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1962.

BURNS N., GROVE SK. **The practice of nursing research: conduct, critique, and utilization**. 5th ed. St Louis: Elsevier; 2005.

CAMPOS, A. M. Accountability: Quando poderemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 24, n 2, 1990.

CAVALCANTE, D. L.; DE ALBUQUERQUE CABRAL, D. M.L. Os custos das políticas públicas: um olhar para o orçamento com foco no gasto. **Revista de Direito Internacional Econômico e Tributário**, v. 9, n. 1, Jan/Jun, p. 1-18, 2015.

CEARÁ, Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará – IPECE. **Produto Interno Bruto municipal: análise do PIB dos municípios cearenses – 2000 a 2016**. Nº 3. Fortaleza, 2019.

CEARÁ. **Tribunal de Contas do Estado do Ceará. Portal de Sistemas e Consultas**. Disponível em: <http://municipios.tce.ce.gov.br/tce-municipios/>. Acesso em: setembro de 2019.

CGU. **Manual da Lei de Acesso à Informação para Estados e Municípios**. Brasília: Controladoria Geral da União, 2013.

COMPARATO, F. K. **Planejar o desenvolvimento: a perspectiva institucional**. In: Para viver a democracia. São Paulo: Brasiliense, 1989.

- CONDORCET, Marquis deEssaisur. **L'Apphication de L' Analyse & La Probabilités Decisions Rendues & La Pkurakitédes Voix**. Paris, 1785 (reprint, Chelsea Publ. 6, New-York, 1974).
- CORRAR, L.; PAULO, E.; DIAS FILHO, J. M. **Análise Multivariada**. São Paulo: Atlas, 2009.
- COSSIO, F. A. B. et al. **O comportamento fiscal dos estados brasileiros e seus determinantes políticos**. Economia, v. 2, n. 1, p. 207-258, 2001.
- COUTO, L. F.; CARDOSO JR, J. C.**Governança orçamentária: transformações e lacunas nas práticas de planejamento e orçamento no Brasil**. IPEA. 2018. Disponível em <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8971>.
- CRESWELL, J. W. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo e quantitativo**. 3 ed. Porto Alegre: Artmed, 2010.
- DARÓS, V. Planejamento Estratégico do TRF da 4ª Região. **Caderno de Administração da Justiça: Planejamento Estratégico**, 64p, 2009.
- DIAS, B. P.; NOSSA, V.; MONTE-MOR, D. S. O investimento público influencia na reeleição? Um estudo empírico nos municípios do estado do Espírito Santo. **Revista de Administração Pública**, v. 52, n. 5, p. 880-898, 2018.
- DOWNS, A. An economic theory of political action in a democracy. **Journal of political economy**, v. 65, n. 2, p. 135-150, 1957.
- DRAZEN, A. The political business cycle after 25 years. University of Maryland, Hebrew University of Jerusalem, **NBER**, p. 75-137, 2000.
- DRUCKER, P. **Introdução à administração**. São Paulo: Futura, 1984.
- DYE, T. **Understanding public policy**. NJ: Englewood Cliffs, Prentice-Hall. 1975
- EVANS, P., RUESCHEMEYER, D. e SKOCPOL, Theda. **Bringing the State Back In**. Cambridge: Cambridge University Press. 1985.
- FÁVERO, L. P. L.; CHAN, B.; SILVA, F. L. **Análise de dados: modelagem multivariada para a tomada de decisões**. São Paulo: Campus, 2009
- FAYOL, H. **General and industrial management**. Ravenio Books, 2016.
- FERREIRA, D. C.; MENEGUIN, F. B.; BUGARIN, M. S. Responsabilidade fiscal, a atuação do Poder Judiciário e o comportamento estratégico dos governantes. **Economic Analysis of Law Review**, v. 9, n. 3, p. 30-51, 2019.
- FIALHO, T. M. M.Ciclos Políticos: uma resenha. **Revista de Economia Política**, vol. 19, nº 2, abril-junho/1999.
- FLEURY, N. **A qualificação do modelo “linha de frente-retaguarda” e sua adaptabilidade às características da administração judiciária**. In: A. Cunha; P. Motta. A reforma do Poder Judiciário no estado do Rio de Janeiro/Fundação Getúlio Vargas – Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, p. 83-92, 2005.
- FREY, B.; SCHNEIDER, F. A model of politico-economic behavior in the United Kingdom. **Economic Journal**, p. 243-253, 1978.
- GADELHA, S. R. B. **Entendendo o Orçamento Público**. Enap. 2017. Disponível em <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3167>

GIAMBIAGI, F.; ALÉM, A. C. **Finanças públicas: teoria e prática no Brasil**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Editora Campus, 2008.

GONÇALVES, C.E.S.; FENOLIO, F.R. Ciclos eleitorais e política monetária: evidências para o Brasil. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, Vol.37, nº 3, pp. 465-488, 2007.

GRAAF, G. D. Causes of corruption: Towards a contextual theory of corruption. **Public Administration Quarterly**, v. 31, n. 1, pp. 39-86, 2007.

GRAY, D. E. **Pesquisa no mundo real**. 2. ed. Porto Alegre: Penso, 2012.

GUERRA, D.; PAIXAO, A. N.; LEITE FILHO, P. A. M. Os Ciclos Político-Econômicos e os Gastos dos Estados no Brasil:1995-2013. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 61, no 3, 2018.

HAAN, J. Democracy, elections and government budget deficits. **German Economic Review**, 15(1), 131-142, 2013

HAIR, J. F. *et al.* **Análise multivariada de dados**. Bookman Editora, 2009.

HIBBS, D. Political parties and macroeconomic policy. **American Political Science Review**, vol. 71, p. 1467-1487, 1977.

HOSMER, D. W.; LEMESHOW, S. Applied Logistic Regression. John Wiley & Sons. **New York**, 2000.

IANNI, O. **Estado e capitalismo**. 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 1989.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. MUNIC - **Suplemento aspectos gerais da gestão da política de saneamento básico**. Disponível em:<<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ce/pesquisa/10087/76819>>Acesso em: março de 2020.

JUND, S. **Administração financeira e orçamentária: teoria e 750 questões**. 3. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

JULA, D.; JULA, N. **Political budget cycles in the Romanian regions**. Institute for Economic Forecasting, University of Bucharest, Bucharest, p. 1-18, 2007.

KLEBA, M. E.; COMERLATTO, D.; FROZZA, K. M. Instrumentos e mecanismos de gestão: contribuições ao processo decisório em conselhos de políticas públicas. **Revista de Administração Pública-RAP**, v. 49, n. 4, p. 1059-1079, 2015.

KLEIN, F. A. Reelection incentives and political budget cycle: evidence from Brazil. **Revista de Administração Pública**. v. 44, p. 283-337, 2010.

LASSWELL, H.; LERNER, D. The policy orientation. **Communication Researchers and Policy-Making**, 1951.

LESSA, C. **A estratégia de desenvolvimento, 1974-1976: sonho e fracasso**. 2. ed. Campinas: Instituto de Economia da Unicamp, 1998.

MARTINS, P. Introdução: Acesso à informação como direito humano fundamental. In: CANELA, G.; NASCIMENTO, G. S. Acesso à informação e controle social das políticas públicas. Brasília: **ANDI**, 2009.

MENDANHA, G. M. O direito de acesso à informação como fundamento da transparência. **Revista da CGU**, Brasília, v. IV, n. 6, p. 59-70, set. 2009.

- MICHENER, G. **Conceptualizing the Quality of Transparency**. In: I CONFERÊNCIA GLOBAL SOBRE TRANSPARÊNCIA, Rutgers University, Newark, 19-20 maio, 2011.
- MINTZBERG, H. *et al.* The fall and rise of strategic planning. **Harvard Business Review**, v. 72, n. 1, p. 107-114, 1994.
- MORESI, E. *et al.* Metodologia da pesquisa. **Brasília: Universidade Católica de Brasília**, v. 108, 2003.
- MOSHER, F. C. Democracy and the public service. **Representative bureaucracy: classic readings and continuing controversies**, p. 19-22, 2003.
- NAKAGUMA, M. Y.; BENDER, S. A emenda da reeleição e a Lei de Responsabilidade Fiscal: impactos sobre ciclos políticos e performance fiscal dos Estados (1986-2002). **Economia aplicada**, v. 10, n. 3, p. 377-397, 2006.
- NAKAGUMA, M. Y.; BENDER, S.. Ciclos políticos e resultados eleitorais: um estudo sobre o comportamento do eleitor brasileiro. **Revista Brasileira de Economia**, v. 64, n. 1, p. 3-24, 2010.
- NASCIMENTO, L. S. do. **A Efetividade dos ciclos políticos nos municípios brasileiros: uma abordagem contábil**. Dissertação (Mestrado em Contabilidade) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Sócio-Econômico, Programa de Pós-Graduação em Contabilidade. 2011
- NASCIMENTO OLIVEIRA, A. *et al.* Contabilidade governamental e o calendário eleitoral: uma análise em painel dos municípios de Pernambuco no período de 2008 a 2014. **Revista Contabilidade e Controladoria**, v. 9, n. 3, 2017.
- NORDHAUS, W. The Political Business Cycle. **Review of Economic Studies**, Vol. 42 (2), pp. 169-90, 1975.
- NORDHAUS, W. D.; ALESINA, A.; SCHULTZE, C. L. Alternative approaches to the political business cycle. **Brookings papers on economic activity**, v. 1989, n. 2, p. 1-68, 1989.
- NUNES, S. P.; NUNES, R. C. **Instituições orçamentárias: uma agenda para reformas pós Lei de Responsabilidade Fiscal**. Finanças Públicas, V Prêmio do Tesouro Nacional, Coletânea de monografias. Brasília: Ministério da Fazenda/ Secretaria do Tesouro Nacional, 2001.
- OLIVEIRA, K.V. **Os ciclos políticos: uma análise empírica fiscal e contábil para os municípios do estado do Rio de Janeiro – 1998/2006**. 2008. 114 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) - Faculdade de Administração e Finanças, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2008.
- OLIVEIRA, K. V.; CARVALHO, F. A. A. Contabilidade governamental e o calendário eleitoral: uma análise empírica sobre um painel de municípios do Rio de Janeiro no período de 1998 a 2006. **RCO - Revista Contabilidade e Organizações**, v. 3, n. 5, p.121 -141, 2009.
- OLSON, M. **The logic of collective action**. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1965.
- ORAIR, R. O.; FARIA SIQUEIRA, F. Investimento público no Brasil e suas relações com ciclo econômico e regime fiscal. **Economia e Sociedade**, v. 27, n. 3, 2018.
- PARSONS, W. **Public Policy: an introduction to the theory and practice of policy analysis**. Cheltenham: Edward Elgar. 1997.

- PAULO, L. F. A. O PPA como instrumento de planejamento e gestão estratégica. **Revista do Serviço Público**, v. 61, n. 2, p. 171-187 abr./jun. 2010.
- PEREIRA, P. T. A teoria da escolha pública (public choice): uma abordagem neoliberal. **Análise Social**, v. 32, n. 141, p. 419-442, 1997.
- PERSSON, T.; TABELLINI, G. Macroeconomic policy, credibility, and politics. **Harwood Academic Publishers**, Chur, Switzerland, 1990.
- PIMENTEL, A. O método da análise documental: seu uso numa pesquisa historiográfica. **Cadernos de pesquisa**, n. 114, p. 179-195, 2001.
- PIZZANI, L. *et al.* A arte da pesquisa bibliográfica na busca do conhecimento. **RDBCI: Revista Digital de Biblioteconomia e Ciência da Informação**, v. 10, n. 2, p. 53-66, 2012.
- PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **Atlas do desenvolvimento humano no Brasil - Radar IDHM 2016**. Disponível em: <<http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/radar-idhm/>>. Acesso em: setembro de 2019.
- POLZER, T. Corruption: deconstructing the World Bank discourse. **Development Studies Institute (DESTIN) Working Paper**, v. 1, p. 18, 2001.
- QUEIROZ, M. C. L.; SILVA, A. B. Ciclos políticos orçamentários no estado do Ceará (1986-2006). **Planejamento e Políticas Públicas**, v. 2, n. 35, 2011.
- QUEIROZ, D. B. *et al.* Mandatos Eleitorais e Ciclos Político-Orçamentários: Evidências dos Estados Brasileiros. **e Gestão Social**, v. 11, n. 2, 2019.
- REICHENVATER, A. Business cycles, political incentives and the macroeconomy: comparison of models. **Economics and Business Administration**, University of Joensuu, Joensuu, p. 1-15, 2007.
- RIKER, W. H. **The theory of political coalitions**. Yale University Press, 1962.
- RODRIGUES, C. A. **Impacto dos ciclos políticos nas despesas públicas nos estados brasileiros**. Universidade de Brasília – UnB Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade – FACE. Programa de Pós-Graduação em Economia. Mestrado Profissional em Gestão Econômica de Finanças Públicas. Dissertação de Mestrado, Brasília, 2015.
- ROESCH, S. A. **Projetos de estágio e de pesquisa em administração: guia para estágios, trabalhos de conclusão, dissertações e estudos de caso**. 3. ed., São Paulo: Atlas, 2006.
- ROGOFF, K. Equilibrium political budget cycles. **American Economic Review**, vol. 80, p. 21-36, Mar. 1990.
- ROGOFF, K.; SIBERT, A. Elections and macroeconomic policy cycles. **Review of Economic Studies**, n. 55, p. 1-16, 1988.
- SACRAMENTO, A. R. **S. Contribuições da Lei de Responsabilidade Fiscal para o avanço da accountability no Brasil**. Curitiba: Enanpad, 2004.
- SANTOLIN, R.; JAYME JR, F. G.; REIS, J. C. Lei de Responsabilidade Fiscal e implicações na despesa de pessoal e de investimento nos municípios mineiros: um estudo com dados em painel dinâmico. **Estudos Econômicos (São Paulo)**, v. 39, n. 4, p. 895-923, 2009.
- SAKURAI, S. N.; GREMAUD, A. P. Political business cycles: evidências empíricas para os

- municípios paulistas (1989-2001). **Economia Aplicada**, v. 11, n. 1, p. 27-54, 2007.
- SAKURAI, S. N.; MENEZES-FILHO, N. A. Fiscal policy and reelection in Brazilian municipalities. **Public Choice**. v. 137, p. 301-314, 2008.
- SAKURAI, S. N. Ciclos políticos nas funções orçamentárias dos municípios brasileiros: uma análise para o período 1990-2005 via dados em painel. **Estudos Econômicos (São Paulo)**, v. 39, n. 1, p. 39-58, 2009.
- SANCHES, O. M.. O ciclo orçamentário: uma reavaliação à luz da Constituição de 1988. **Revista de Administração Pública**, v. 27, n. 4, p. 54-76, 1993.
- SANTOS, S. R. T.; ALVES, T. W. O impacto da Lei de Responsabilidade Fiscal no desempenho financeiro e na execução orçamentária dos municípios no Rio Grande do Sul de 1997 a 2004. **Revista de Administração Pública**, v. 45, n. 1, p. 181-208, 2011.
- SCHEDLER, A. **Conceptualizing accountability**. In: SCHEDLER, Andreas; DIAMOND, Larry; PLATTNER, Mark F. (Eds.). *The self-restraining state: power and accountability in new democracies*. Colorado: Lynne Rienne. p. 13-28, 1999.
- SCHUKNECHT, L. Fiscal policy cycles and public expenditure in developing countries. , v. 102, n. 1-2, p. 113-128, 2000.
- SILVA, L.M. **Contabilidade governamental: um enfoque administrativo**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2009
- SILVA, M. C. **Avaliação de desempenho de governos municipais brasileiros na execução orçamentária da despesa por funções de governo**. Tese (Doutorado em Ciências Contábeis), Programa Multi-institucional e Inter-Regional de Pós Graduação em Ciências Contábeis. Universidade Federal de Brasília, Universidade Federal da Paraíba, Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Natal, 2016.
- SMITH, K. B.; LARIMER, C. W. **The Public Policy Theory Primer**. Boulder-CO. 2009.
- SOLA, L. **Ideias econômicas, decisões políticas: desenvolvimento, estabilidade e populismo**. São Paulo: EDUSP, 1998.
- SOUSA, C. B.; BATISTA, D. G.; ANDRADE, N. A.. O planejamento como base da contabilidade para a gestão pública. **Pensar Contábil**, v. 6, n. 24, 2015.
- SOUSA, R.G. **Gastos públicos e desenvolvimento humano nos estados do Brasil**. Tese de Doutorado. Programa Multiinstitucional e Inter-Regional de Pós-Graduação em Ciências Contábeis, Universidade de Brasília- UnB, Universidade Federal da Paraíba – UFPB, Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN; João Pessoa, 2014.
- SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão de literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006.
- SUK KIM, P., HALLIGAN, J.; CHO, N.; OH, C. H.; EIKENBERRY, A. M. Toward Participatory and Transparent Governance: Report on the Sixth Global Forum on Reinventing Government. **Public Administration Review**, v. 65, n. 6, 15 nov. 2005. p. 646- 654.
- TAROUCO, G. S.; MADEIRA, R. M. Partidos, programas e o debate sobre esquerda e direita no Brasil. **Revista de Sociologia e política**, v. 21, n. 45, p. 149-165, 2013.
- TAYLOR, F. **Princípios de administração científica**. São Paulo: Atlas, 1966.

TOLEDO JR, F. C.; ROSSI, S. C. O processo orçamentário municipal à vista da Lei de Responsabilidade Fiscal. **Revista de Direito Administrativo**, v. 224, p. 169-182, 2001.

TROSA, S. **Gestão pública por resultados**. Quando o Estado se compromete. Rio de Janeiro: Revan; Brasília: ENAP. 2001.

VIANA, A. F. G. **Ciclos políticos eleitorais**: Brasil 1985 a 2003. 79 f. Dissertação (Mestrado), Escola de governo da Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2003.

VICENTE, E. F. R.; NASCIMENTO, L. S.. A efetividade dos ciclos políticos nos municípios brasileiros: um enfoque contábil. **Revista de Contabilidade e Organizações**, v. 6, n. 14, p. 106-126, 2012.

WOOLDRIDGE, J. M. Quasi-maximum likelihood estimation and testing for nonlinear models with endogenous explanatory variables. **Journal of Econometrics**, v. 182, n. 1, p. 226-234, 2014.

ZHURAVSKAYA, E. et al. Monitoring of Administrative Barriers for Small Business Development in Russia: Round 3. **CEFIR Policy Paper Series**, n. 14, 2003.