

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA**

LUIZ HENRIQUE ZAGO GASTON

**CICLOS POLÍTICOS MUNICIPAIS BRASILEIROS:
UM ESTUDO EMPÍRICO**

Porto Alegre

2017

LUIZ HENRIQUE ZAGO GASTON

**CICLOS POLÍTICOS MUNICIPAIS BRASILEIROS:
UM ESTUDO EMPÍRICO**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Economia da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Economia.

Orientador: Prof. Dr. Hudson da Silva Torrent

Porto Alegre

2017

CIP - Catalogação na Publicação

Gaston, Luiz Henrique Zago
Ciclos políticos municipais brasileiros : um
estudo empírico / Luiz Henrique Zago Gaston. -- 2017.
64 f.

Orientador: Hudson da Silva Torrent.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal do
Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas,
Programa de Pós-Graduação em Economia, Porto Alegre,
BR-RS, 2017.

1. Ciclo político. 2. Ciclo político orçamentário.
3. Finanças públicas municipais. 4. Manipulação
eleitoral. I. Torrent, Hudson da Silva, orient. II.
Título.

Elaborada pelo Sistema de Geração Automática de Ficha Catalográfica da UFRGS com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

LUIZ HENRIQUE ZAGO GASTON

**CICLOS POLÍTICOS MUNICIPAIS BRASILEIROS:
UM ESTUDO EMPÍRICO**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Economia da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Economia.

Aprovada em: Porto Alegre, 10 de maio de 2017.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Hudson da Silva Torrent – Orientador

UFRGS

Prof. Dr. Adelar Fochezatto

PUCRS

Prof. Dr. Eugênio Lagemann

UFRGS

Prof. Dr. Ronald Otto Hillbrecht

UFRGS

A Irene e Terezinha Zago por serem os alicerces que
construíram tudo que sou.

AGRADECIMENTOS

Fazer os agradecimentos ao término de uma jornada torna-se tarefa por demais prazerosa quando se tem a sorte de contar com os diversos apoios, como os que possibilitaram esse momento. Em primeiro lugar, agradeço a meu pai, Geraldo Ivo Gaston (in memoriam) pelas poucas, mas decisivas lições e por ter, através de sua história de superação pessoal, possibilitado as oportunidades educacionais às quais tive acesso e negadas a tantos em nosso país.

Não posso deixar de citar e agradecer aos amigos que fizeram parte da caminhada, em especial ao pessoal que me acompanha desde sempre (Alfredo, Arthur, Bruno, Erich, Fernando e Rodrigo). Aos amigos da FCE (Fred, Lucas e Mota) os quais foram fundamentais desde a graduação.

Falando em pessoas fundamentais, esse trabalho não veria a luz dos bytes sem as pessoas que conheci nesses dois anos de mestrado em Economia Aplicada. Pedro Gavronski, Frederico Nunes, Claudio Samanez e Dom Andrés Clavijo providenciaram o apoio - e longos sábados na biblioteca - quando pensei em desistir. Converteram-se, por suas qualidades individuais, em amigos para toda a vida.

Agradeço aos servidores públicos com os quais tive a honra de trabalhar nesse tempo, com especial destaque para o pessoal do Instituto Geral de Perícias por me ensinar que, apesar de todas as dificuldades, ainda é possível servir a coletividade com empenho e dedicação. Aos colegas da PROPLAN/UFRGS meu muito obrigado ao apoio. Nesse sentido agradeço a todos os professores do PPGE/UFRGS, destacando-se, dentre eles o professor Sabino Porto Júnior pelos conselhos; ao meu orientador, o professor Hudson Torrent, pela indicação de caminhos e pelas reuniões sempre proveitosas/divertidas; e, ao amigo de longa data, prof. Stefano Florissi.

Agradeço de todo o coração a minha família, em especial, as três mulheres maravilhosas, que nunca me deixaram desistir, nem nos momentos mais espinhosos: Irene, Terezinha e Priscila. As duas primeiras construíram os alicerces do que sou e a Priscila Nakata pelo apoio, sempre me acompanhando desde a tensão do exame da Anpec até a conclusão final desse trabalho; reconhecimento especial a ela como companheira amorosa que, entre tantas coisas boas, trouxe-me a convivência com Seu Helio, Estela, Sabrina e Patrícia, os quais me acolheram com todo o carinho sendo partes importantes desse aprendizado.

LABOR IMPROBUS OMNIA VINCIT

(Vergílio, Geórgicas, 144 e 145)

RESUMO

A teoria do ciclo político orçamentário tradicional sugere que os governantes são tentados a manipular os instrumentos de política fiscal aumentando o gasto público ao seguirem o calendário eleitoral. A percepção, por parte do eleitorado, de que o governante mais capaz corresponde àquele que provê o maior número de bens públicos através das funções governamentais, apresenta a evolução recente da teoria. O presente estudo objetiva testar a hipótese de ocorrência do ciclo político orçamentário tradicional nas variáveis representantes de bens públicos, identificando aquelas onde parece haver evidência de manipulação eleitoral, nos municípios brasileiros, entre os anos de 2002 e 2015. Foram utilizados métodos econométricos de regressão de dados em painel nos anos que precedem às eleições, nos anos eleitorais e nos pós-pleitos. Os resultados não descartam a hipótese de que o ciclo político orçamentário no gasto ocorreria e que se privilegiariam algumas funções, possivelmente, alterando a percepção do eleitorado sobre a competência dos prefeitos.

Palavras-chave: Ciclo político. Ciclo político orçamentário. Finanças públicas municipais. Manipulação eleitoral.

ABSTRACT

The theory of the traditional budgetary policy cycle suggests that rulers are tempted to manipulate fiscal policy instruments by increasing public spending by following the electoral calendar. The perception by the electorate that the most capable ruler corresponds to the one who provides the greatest number of public goods through governmental functions, presents the recent evolution of the theory. The present study aims to test the hypothesis of the occurrence of the traditional budget political cycle in the variables representing public goods, identifying those where there seems to be evidence of electoral manipulation in Brazilian municipalities between 2002 and 2015. Econometric regression Panel Data Models were used in the years leading up to the elections, electoral years and post-election. The results shows the hypothesis that the political budget cycle in spending would occur and that some functions would be privileged, possibly changing the perception of the electorate on the competence of mayors.

Keywords: Political cycle. Budgetary political cycle. Municipal public finance. Electoral manipulation.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

- FINBRA – Finanças Públicas Brasileiras.
- LC 101/00 – Lei Complementar 101, Lei de Responsabilidade Fiscal.
- STN – Secretaria do Tesouro Nacional.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	12
2	REVISÃO DA LITERATURA	15
2.1	CICLOS POLÍTICO-ECONÔMICOS	15
2.2	MODELOS OPORTUNISTAS SOB EXPECTATIVAS ADAPTATIVAS	16
2.3	MODELOS PARTIDÁRIOS SOB EXPECTATIVAS ADAPTATIVAS.....	16
2.4	MODELOS OPORTUNISTAS SOB EXPECTATIVAS RACIONAIS	17
2.5	MODELOS PARTIDÁRIOS SOB EXPECTATIVAS RACIONAIS	18
2.6	MODELOS DE CICLOS POLÍTICOS ORÇAMENTÁRIOS NAS FUNÇÕES GOVERNAMENTAIS.....	20
2.7	FEDERALISMO FISCAL E A LÓGICA DAS ELEIÇÕES MUNICIPAIS.....	22
2.8	EVIDÊNCIAS EMPÍRICAS INTERNACIONAIS	24
2.9	EVIDÊNCIAS EMPÍRICAS BRASILEIRAS	27
3	METODOLOGIA	30
3.1	BASE EMPÍRICA.....	30
3.2	MODELO ECONOMÉTRICO	33
4	RESULTADOS.....	38
4.1	INTERPRETAÇÃO DOS RESULTADOS	38
4.2	VARIÁVEIS SEM CICLO POLÍTICO ORÇAMENTÁRIO EVIDENTE	39
4.2.1	Administração.....	39
4.2.2	Assistência Social.....	40
4.2.3	Cultura	40
4.2.4	Educação	41
4.2.4	Previdência Social.....	42
4.2.5	Saúde.....	43
4.2.6	Gestão Ambiental	44
4.2.7	Agricultura.....	44
4.2.8	Encargos Especiais	44
4.3	VARIÁVEL COM COMPORTAMENTO CONTRÁRIO AO CICLO POLÍTICO ORÇAMENTÁRIO TRADICIONAL	46

4.3.1	Legislativa	46
4.4	VARIÁVEL COM EVIDÊNCIAS DA OCORRÊNCIA DOS CICLOS POLÍTICOS ORÇAMENTÁRIOS TRADICIONAIS.	47
4.4.1	Segurança Pública	47
4.4.2	Transporte.....	48
4.4.3	Urbanismo	49
4.4.4	Habitação	49
4.4.5	Saneamento	50
4.4.6	Desportos e Lazer	50
4.4	GASTO TOTAL.....	51
5	CONCLUSÃO	54
	REFERÊNCIAS	57
	APÊNDICE A - RESULTADOS.....	62

1 INTRODUÇÃO

A hipótese de que o aumento do gasto público converte-se em maior percepção da competência de um governante, influenciando diretamente o resultado das eleições, encontra consonância com a literatura econômica. Segundo essa, os eleitores tenderiam a enxergar maior suprimento de bens públicos como sinal de excelência administrativa, mesmo que efêmera.

Antes da crítica pioneira de Downs (1950), entretanto, a noção corrente referia que os políticos agiriam de forma altruísta para aumentar as suas chances de perpetuação no poder através da maximização do bem-estar do eleitorado. A ideia de comportamento egoísta e interesses individuais por parte dos mandatários somente ganhou força a partir da segunda metade do século XX. A análise, após esse momento, passou a focar-se nos possíveis meios para melhorar o desempenho eleitoral, com a majoração dos votos obtidos.

São recentes os estudos relacionando a conjuntura econômica e o calendário eleitoral cuja intensidade aumentou a partir dos anos 70 com o desenvolvimento da teoria dos ciclos político-econômicos. De acordo com essa teoria, os “*policymaker*” manipulam instrumentos de política econômica com a finalidade de melhorá-los, elevando a chance de obter vitórias nas urnas.

Dentre os artigos pioneiros, podemos citar Rogoff e Sibert (1988) e Rogoff (1990) os quais enfatizaram o uso de variáveis tais como crescimento econômico, déficit público, impostos e receitas experimentando incrementar as possibilidades de vitória eleitoral. O gasto público não mais seria realizado com o objetivo de provimento de bens públicos, mas instrumento sujeito ao calendário eleitoral e, portanto, cíclico. Iniciam-se os estudos do chamado ciclo político-orçamentário.

Conforme se desenvolveram mais estudos, incorporou-se à teoria que, nem sempre maior gasto, garantiria a eleição. Num contexto de aprendizado dos votantes, esses perceberiam, ao longo do tempo, que dispêndios excessivos gerariam desequilíbrios prejudiciais a todo o funcionamento da economia. Drazen e Eslava (2005), então, propõem que, em democracias maduras, adotar-se-ia a punição e não o prêmio para a ocorrência dos ciclos orçamentários. Os mandatários cientes desse fato experimentariam outras variáveis a fim de incrementar suas chances eletivas. Essa política privilegiaria alguns bens públicos na forma de funções de governo, conforme apresentadas pela contabilidade pública. Aqui podemos citar as preocupações básicas com Saúde, Educação e Segurança como possíveis escolhas para a ampliação de financiamento em anos de eleição.

A literatura técnica brasileira sobre o tema expõe ampla gama de estudos que buscam averiguar, nas mais diversas esferas de governo, evidências de uso das variáveis econômicas com o intuito de continuidade no poder. Tal fato, talvez, devido ao incentivo gerado, aumentou, sobremaneira, com a aprovação da emenda à constituição nacional que permitiu, a partir de 1998, a recondução de Prefeitos, Governadores e Presidentes. Ainda, as conhecidas condições institucionais do país, a recente redemocratização do mesmo, com eleições diretas realizadas a partir de 1990, tornam interessante testar a ideia de maturidade democrática. Os instrumentos de controle, também, apontam amplo leque de estudos possíveis.

Nesse contexto, o presente trabalho pretende averiguar os indícios de ocorrência dos ciclos político-orçamentários, oportunistas, conforme propostos pela teoria. Para tanto, o modelo típico apresenta redução de dispêndios em anos pré e pós-eleitorais e aumento significativo nos períodos de eleição. Seguindo a versão mais moderna da teoria, esses ciclos são verificados via funções governamentais buscando inferir quais as privilegiadas na tentativa de capturar as preferências dos votantes.

Ressalta-se que, ao unir o modelo tradicional e a versão mais nova da teoria, busca-se adaptar os paradigmas teóricos ao contexto brasileiro. Para tanto, objetiva-se verificar, além das funções, o gasto público total, como instrumento para representar a maturidade democrática. Se, entre os anos estudados, constatarmos a ocorrência de ciclo, parece estar confirmado que o nível de dispêndios se modifica conforme o calendário eleitoral, evidenciando, assim, o oportunismo.

Além disso, pretende-se testar a ideologia político-partidária. Será averiguado se a afiliação a partidos de Esquerda e Direita, conforme a classificação nacional, influencia no nível do gasto e nas funções governamentais. Mesmo que, pelas citadas características institucionais do Brasil, diferenciar essas visões ideológicas nem sempre seja fácil.

Para esses objetivos, a análise de dados em painel através da regressão via efeitos fixos converte-se no modelo escolhido. A delimitação do trabalho encontra-se na esfera municipal, sendo escolhida por representar a heterogeneidade em termos de desenvolvimento e fazer parte dos diversos contextos políticos encontrados na nação. A disponibilidade de dados, centralizados e robustos, mostra outro fator que torna atrativa a análise.

Selecionou-se o período de 2002 a 2015, similarmente, por ser representativo em dois aspectos importantes: o primeiro deles diz respeito à vigência da emenda que permitiu a reeleição; o segundo pode ser apontado como os efeitos da Lei de Responsabilidade Fiscal ou Lei Complementar 101/00. O intervalo de tempo coincide com a vigência da legislação a

partir de 2001. Essa visava, em parte, coibir justamente a ocorrência de excessivos aumentos de gastos em anos de pleitos eletivos.

No que diz respeito à divisão do trabalho, a segunda seção procederá à revisão da literatura encontrada sobre o tema, com a apresentação dos diversos modelos desenvolvidos sobre uso de variáveis econômicas para a manipulação política. No mesmo texto, ainda, serão abordados alguns aspectos da organização da Federação Brasileira e do sistema democrático vigente, ainda que de forma bastante breve. Por último, os estudos empíricos encontrados serão destacados.

A terceira parte versará sobre a metodologia, o banco de dados utilizado e os modelos econométricos que possibilitaram a obtenção dos resultados. Busca-se a máxima simplificação na exposição, mesmo que de maneira elucidativa quanto ao método aplicado. Ressaltam-se os testes, as implicações econométricas e as limitações da análise.

Após, na quarta seção, apontam-se os resultados com base naqueles previstos pela teoria. Cada uma das funções selecionadas, acrescidas do Gasto Total, passam brevemente pela análise e confronto com a teoria correlatada. Busca-se a consonância entre a análise e os estudos empíricos pesquisados, apontando os motivos para sua concordância ou não com o que pode ser deduzido através das estimações.

Por último, finaliza-se o trabalho com apontamentos e conclusões. Constarão breve resumo dos resultados, confirmações, ou negações de hipóteses e sugestões de estudos posteriores. Concentra-se o foco nos paradigmas expostos pela economia brasileira, sua diversidade e dimensões próprias.

2 REVISÃO DA LITERATURA

O presente capítulo buscará proceder a breve revisão teórica com os principais marcos encontrados na literatura sobre os ciclos políticos econômicos. No Brasil, em geral, encontramos a hipótese de falta de maturidade política no contexto de democracia jovem.

2.1 CICLOS POLÍTICO-ECONÔMICOS ¹

Os estudos sobre o uso do gasto público como variável política a fim de obter melhores resultados eleitorais, tradicionalmente, dividem-se em duas ideias principais: a primeira seria que um grupo deseja apenas a vitória nas urnas (oportunistas) e o outro, age por motivações ideológicas (partidários). A formação de expectativas pelos eleitores é outro ponto fundamental. Nos modelos de expectativas adaptativas os policymakers tem controle sobre as variáveis macroeconômicas e podem influenciá-las diretamente, já nas racionais, só conseguem influenciar as variáveis se surpreenderem o eleitorado, uma vez que esses não cometem erros sistemáticos de avaliação, prevendo com antecipação mudanças.

Existe, na formação da literatura sobre o tema, paralelo importante com o desenvolvimento da macroeconomia ao longo do século XX. A escola das expectativas adaptativas considera versão da curva de Philips Aceleracionista de curto prazo onde os indivíduos corrigiriam suas expectativas em relação ao valor esperado de uma variável, de acordo com os erros de previsão ocorridos no passado. Nela haveria permanente trade-off entre inflação e desemprego. Já sob o ponto de vista das expectativas racionais, os agentes levariam em consideração o conjunto das informações disponíveis na formação das expectativas quanto ao comportamento da política econômica. Os erros do passado não se correlacionariam com os do presente, com isso, não incorreriam em erros sistemáticos.

O uso dessas duas ideias para expectativas acaba por gerar modelos bastante diferenciados. Sob expectativas adaptativas, os governos de plantão tem possibilidade de escolha entre as variáveis macroeconômicas e a manipulação pelo calendário eleitoral tornando-se factível e facilitada. Já, sob expectativas racionais, as mudanças só são possíveis se os agentes forem surpreendidos. Em geral, eles antecipam as manipulações e aprendem com os erros do passado. Erros de previsão seriam advindos, portanto, de simetria de informação entre governo e sociedade.

¹ A revisão da teoria empreendida nessa seção tem por guia o artigo de Preussler e Portugal (2003) com modificações empreendidas pelo autor.

Modernamente, com o uso do instrumental de expectativas racionais, desenvolveu-se a noção de manipulação eleitoral via captura das preferências dos eleitores. Esse contexto, escopo do presente trabalho, prediz que os eleitores percebendo os malefícios de sucessivos déficits, puniriam os que assim os executassem. Em resposta, os governantes tendem a tentar capturar as preferências da sociedade, alterando a composição do orçamento e privilegiando as funções preferidas pelos votantes.

2.2 MODELOS OPORTUNISTAS SOB EXPECTATIVAS ADAPTATIVAS

Nesse tipo de modelo, construído a partir do artigo original de Nordhaus (1975), os policymakers, seguindo calendário eleitoral, tentarão de maneira oportunista, manipular os instrumentos de política econômica, para maximizar sua chance de vitória nas eleições. Levando em conta que estamos em ambiente sob expectativas adaptativas, o gestor pode ter incentivos a permitir aumento de inflação, para conseguir, conseqüentemente, diminuição na taxa de desemprego. Esse ciclo só seria vantajoso considerando que a desutilidade marginal do desemprego é maior do que a inflação. Pressler e Portugal (2003) enfatizam que em ambientes de hiperinflação como o brasileiro da década de 1980 ou entre guerras como no caso alemão, essa hipótese não mais se sustentaria. Após a eleição haveria incentivos para “arrumar” a casa, com forte política contracionista na inflação, elevando novamente o desemprego.

Em resumo, o desemprego deve cair ao longo do mandato, chegando a seu menor patamar próximo da eleição. Após o eleito, para conter a aceleração da inflação, adotar-se-ia medidas contracionistas aumentando o desemprego.

2.3 MODELOS PARTIDÁRIOS SOB EXPECTATIVAS ADAPTATIVAS

Pressupor que todos os políticos sejam exatamente iguais e ajam somente por motivações oportunistas significa ignorar toda a organização partidária e ideológica presente nos sistemas eleitorais. A noção de que os partidos expressam a união de pessoas com ideais, interesses e preferências semelhantes, é bastante comum e consolidada. Então, quando eleitos, esses grupos tenderiam a implementar suas visões na administração pública. Seguindo essa ideia, desenvolveram-se modelos como o de Hibbs (1977) a fim de verificar a existência do componente partidário nos ciclos político-econômicos.

Segundo o mesmo autor, as organizações identificadas com a ideologia de direita, seriam propensos à maior rigidez na estabilidade monetária, mesmo a custo de desemprego elevado, enquanto os de esquerda prefeririam menor desemprego, mesmo que a custo de maior inflação. É importante aqui enfatizar mais uma vez que, sob expectativas adaptativas, esse controle torna-se facilitado. Novamente, a questão presume escolher um ponto ótimo da citada curva de Philips.

Podemos também esperar alternância de políticas, uma vez que, se um partido de direita assumir o poder, uma política econômica mais restritiva deverá ser adotada; já se um de esquerda vencer adotar-se-ia uma política mais “frouxa”. Então a alternância de partidos e os próprios ciclos econômicos poderiam ser explicados, considerando-se, que sob inflação muito alta, eleitores podem preferir uma política de contenção da mesma e, sob altas taxas de desemprego, preferir uma política de combate ao mesmo.

2.4 MODELOS OPORTUNISTAS SOB EXPECTATIVAS RACIONAIS

O uso das expectativas racionais na modelagem do ciclo político tornou obsoleta a noção de perfeita escolha das variáveis econômicas por parte dos governantes. Imaginar que o eleitor é totalmente ingênuo e incapaz de aprender, cometendo erros sistemáticos, pode se mostrar bastante falho. Uma vez que ele tenha presenciado a ocorrência de um ciclo em que o enganaram, para o próximo período, ao invés de premiar um candidato que tentasse repetir a medida, o eleitorado deverá puni-lo elegendo seu oponente.

Aqui uma nova e importante noção foi proposta: cada governante, em média, possui aproximadamente o mesmo nível de competência, somente ele sabe seu potencial administrativo. Os eleitores, então, possuem limitação na informação sobre a competência dos governantes. A modificação fundamental nos modelos anteriores, levaria em conta que os políticos tendem a agir de maneira oportunista de modo a parecerem o mais competente, manipulando as variáveis macroeconômicas.

Como citam Pressler e Portugal (2003) os ciclos surgem então pela assimetria de informação. Os governantes tentam parecer competentes gerando estímulos na atividade econômica, principalmente, através de políticas monetárias expansionistas, próximas das eleições. Os mais competentes conseguirão o desejado impacto, causando surpresa frente às expectativas econômicas. Como os votantes possuem informação perfeita sobre que tipo de político encontra-se governando, essa seria a medida para a continuidade no poder. Em

síntese, os políticos conseguirão maximizar suas chances de vitória se surpreenderem o eleitorado com altas taxas de crescimento e, conseqüentemente, baixo desemprego.

Essa noção de competência e mais o próprio ciclo derivariam da assimetria de informação temporária. O governo obtém informações sobre sua competência de maneira mais rápida que os votantes. Ainda que o público observe a competência do governo diretamente, essa percepção terá um *lag* temporal. No decorrer do ano de eleição, o governante tem incentivo a fazer “choque de competência” (ROGOFF; SIBERT, 1988).

Aqui podemos estender a análise das variáveis macroeconômicas tradicionais para outro aspecto da performance governamental. A noção de competência pode ser estabelecida no sentido do nível do provimento de bens públicos. Os políticos seriam percebidos mais competentes quanto mais bens públicos provessessem.

Para tanto, Rogoff (1990) propõe a concepção de “political budget cycle” ou ciclo político orçamentário. Todo político, independente de sua ideologia, quer convencer os votantes de estarem fazendo bom trabalho no governo. O ciclo novamente surgiria da diferença temporária de informação sobre competência entre governante e eleitorado.

O líder teria então incentivo a viesar a política fiscal pré-eleitoral no sentido de aumento no gasto e investimentos públicos. Em equilíbrio, os votantes poderiam deduzir a competência do líder através do aumento dessas variáveis. Novamente, haveria incentivo à manipulação eleitoral a fim de ser percebido como o mais competente.

2.5 MODELOS PARTIDÁRIOS SOB EXPECTATIVAS RACIONAIS

A hipótese dos modelos partidários tradicionais dificilmente se sustentaria sob expectativas racionais, pois pressupõe que o partido mandatário possa escolher combinações de inflação e desemprego. As políticas econômicas somente surtirão efeito se surpreenderem os agentes, do contrário, os mesmos neutralizarão seus efeitos.

O modelo proposto por Alesina (1987)² apud Pressler e Portugal (2003) modifica os modelos partidários tradicionais ao incorporar a incerteza, inerente aos processos eleitorais. Conseqüentemente, nem mesmo o melhor informado dos agentes saberá com certeza qual partido estará no poder no próximo período, e a forma de condução da política econômica.

²ALESINA, A. Macroeconomic Policy in a Two Party System as a Repeated Game. **Quarterly Journal of Economics**, Oxford, v. 102, p.651-78, Aug. 1987.

Conseqüentemente, ele formará expectativas com base na probabilidade de vitória de cada partido na eleição e na respectiva ideologia.

O mesmo modelo pressupõe uma curva de Philips de curto prazo com expectativas racionais com pleno controle do governante sobre os instrumentos de política econômica. Os trabalhadores negociam seus dissídios salariais no mesmo período a cada ano, visando um reajuste que mantenha seu poder de compra. Portanto, só teremos desvio do produto de pleno emprego se as expectativas de inflação forem diferentes das previstas (surpresa nos agentes).

$$Y_t = \bar{Y} + (\pi_t - w_t) \quad (1)$$

onde Y_t = produto no ano t;

\bar{Y} = produto de pleno emprego;

π_t = inflação no período t;

w_t = salário nominal no período t.

Formalmente, em anos de eleição existe a incerteza sobre qual candidato será o vencedor, logo os trabalhadores incorporam as probabilidades de vitória previstas nas pesquisas eleitorais. A taxa de crescimento do salário nominal será prevista levando em conta a taxa de inflação esperada estimada a partir das chances de vitória de cada partido.

$$w_{t=\pi^e} = PE(\pi_t^L) + (1 - P)E(\pi_t^R) \text{ com } 0 < P < 1 \quad (2)$$

onde w_t = salário nominal no período t;

π^e = inflação esperada no período t;

P= probabilidade de vitória do partido de esquerda;

(1-P)= probabilidade de vitória do partido de direita;

$E(\pi_t^L)$ = inflação esperada sob o governo de esquerda;

$E(\pi_t^R)$ = inflação esperada sob o governo de direita.

Como resultado primordial, os partidos só conseguem implementar a sua ideologia no primeiro ano de mandato. Caso a direita vença, o aumento salarial será maior do que a taxa de inflação vigente, causando desemprego (taxa acima da natural, a chamada inflação não aceleracionista). Caso a esquerda obtenha a vitoriosa, a elevação nominal ficará inferior à taxa de inflação vigente e mais trabalhadores serão contratados, reduzindo-se o desemprego. Nos outros anos, como haverá certeza sobre quem estará no poder, o efeito da ideologia e das políticas associadas, irá se diluir devido ao processo de formação de expectativas racionais, tornando as políticas inócuas.

2.6 MODELOS DE CICLOS POLÍTICOS ORÇAMENTÁRIOS NAS FUNÇÕES GOVERNAMENTAIS

A literatura sobre as tentativas de manipulação eleitoral do gasto público, em geral, acabaram por não incluir a noção de que os eleitores poderiam aprender e mudar as suas percepções sobre o que seria adequado em relação à execução da política econômica. Gastos exagerados, ou excessivo déficit público, no curto prazo, poderiam trazer percepção de vantagens. Ao se analisar o comportamento econômico em longo prazo, esses gastos tornar-se-iam altamente indesejáveis pelos desequilíbrios provocados como inflação, desemprego e instabilidade macroeconômica. Eleitores de nações mais democraticamente maduras, com eleições periódicas e sistemas mais longevos poderiam ter desenvolvido aversões a essas manipulações de longo prazo.

Drazen e Eslava (2005) apresentam importante contribuição ao desenvolver um modelo no qual os votantes e políticos preferem diferentes tipos de gasto público. O foco da análise desloca-se da noção de que o gasto público, déficit ou ideologia implicariam em fatores determinantes, para a composição do gasto via funções de governo. A tentativa de perpetuação no poder dar-se-ia via mudança na participação relativa de segurança, educação, saúde, dentre outros, visando capturar as preferências do eleitor médio, fazendo com que se aumente a chance de reeleição do governante.

Indivíduos com preferências racionais irão apoiar o postulante ao cargo público que consiga “calibrar” o orçamento antes da eleição, de maneira oportunista, aumentando o gasto público conforme as relações de preferência desses eleitores. Ou seja, podemos arguir que sociedades desse tipo teriam aversão a mudanças excessivas na política econômica como um todo. Isso se reflete na punição de tentativas de manipulação via Gasto ou corte de tributos e consequente aumento do déficit. A disputa manifestar-se-ia na composição do orçamento e em qual função seria privilegiada ou não.

Os citados autores apresentam um modelo de dois períodos no qual haverá eleição entre candidato à reeleição e desafiante. O governante, então, responderá a disputa eleitoral, utilizando a composição dos gastos para atrair mais votos. Nesse modelo, votantes avaliam positivamente certos tipos de gastos, mas rejeitam déficits, tendo preferência por equilíbrio orçamentário. Buscando captar as preferências da sociedade, privilegiar um gasto significa, para o mandatário, diminuir outro. A execução da política fiscal consistiria, portanto, selecionar a composição do orçamento, num contexto de gasto constante.

Como preferência do eleitor, assume-se a seguinte função utilidade:

$$U_t^j(P) = V(g_t^P) - (\tilde{\pi}^j - \pi^P)^2 \quad (3)$$

Nela a utilidade de um individuo depende de dois fatores que podem ser influenciados pela política governamental: primeiro, a oferta de um bem público, de uma função governamental, a qual provê, diretamente, utilidade representada por $V(g_t^P)$; segundo, ele observa a distância entre a posição mais desejada $\tilde{\pi}^j$ da provisão do referido bem e a efetiva pelo governo π^P . A comparação dar-se-á entre a provisão (π^P) do governante que busca a reeleição ($I\pi^P$) ou de um desafiante ($C\pi^P$).

A comparação citada só acontece no período eleitoral. A utilidade enfatiza essa decisão no período um. A utilidade esperada descontada do indivíduo j, no período um, mostra-se:

$$W_1^j = U_t^j(I) + \beta E_1 U_2^j(P) \quad (4)$$

Onde β é um fator de desconto e $P \in \{I, C\}$. Na eleição, os votantes preferem o desafiante (C) ao governante (I) se eles esperam receber mais utilidade do primeiro em $t=2$.

Já no lado dos governantes, o modelo é desenvolvido com o uso de uma taxa externa de receitas através dos tributos (T) e da provisão de dois bens, um interessante do ponto de vista político (g_t) e outro nem tanto (K_t):

$$T = g_t + K_t \quad (5)$$

De maneira simplificada, podemos argumentar que o modelo propõe que os governantes irão tentar maximizar em períodos eleitorais a soma das funções utilidades dos eleitores no período $t=2$ a fim de serem reeleitos. Ou seja, em anos de eleição, tentarão manipular o gasto nas funções preferíveis, de maneira a, no período dois, aumentar a provisão dessas funções governamentais. Dado pela seguinte função:

$$\Omega_2^P = \omega_{P2} \left[V(g_2) + \sum_{j=1}^N \frac{(\tilde{\pi}^j - \pi^P)^2}{N} \right] + a(K_2) + \chi \quad (6)$$

N indica o número de eleitores - que se assume como constante-, sendo $a(K)$ uma função côncava crescente. A variável ω_{P2} é um peso conhecido pelos políticos, mas não observado pelos eleitores, representaria o quanto a função mostra-se preferível às alternativas. Por último, χ significa o valor fixo do bem alternativo que continua sendo, em alguma medida, provido.

Os autores ainda desenvolvem mais o modelo em direção à construção e demonstração de um equilíbrio político orçamentário. Esse demonstraria que a manipulação via composição do orçamento, com ausência de déficits e via preferências, não só geraria resultados eleitorais positivos, como se constituiria em modelos que gerariam equilíbrios econômicos gerais. A noção principal residiria na comparação entre o sucesso da maximização da soma das utilidades dos eleitores, empreendidas pelo governante, e a percepção do eleitorado sobre qual futuro governante terá a possibilidade de gerar mais bem-estar, traduzido nas funções de governo preferidas.

2.7 FEDERALISMO FISCAL E A LÓGICA DAS ELEIÇÕES MUNICIPAIS

Transpor paradigmas teóricos entre realidades distintas gera necessidade de se tomar alguns cuidados e precauções importantes. No caso do estudo dos ciclos políticos, ao se analisar variáveis de gasto e receitas públicas, deve-se considerar as peculiaridades políticas brasileiras e, como se organiza a Federação Nacional.

A experiência democrática no Brasil pode ser considerada recente. Conforme ressalta Nicolau (2012), a invenção de eleições precedeu, historicamente, as democracias contemporâneas. Para o caso brasileiro, em especial quanto aos municípios, podemos destacar que, somente com a promulgação da constituição de 1988, torna-se possível dizer que o processo eleitoral encontrou a democracia. O mesmo autor sinaliza que isso não garante, necessariamente, o atendimento de outras dimensões do sistema representativo com a plena expressão da vontade dos cidadãos nacionais.

Segundo a revisão da teoria levantada anteriormente, democracias jovens tenderiam a ser mais suscetíveis à ocorrência de ciclos políticos puros, onde o gasto ou déficit se alterariam mais segundo o calendário dos sufrágios, e não tanto na composição do orçamento. Esse fator deve ser considerado em todo o estudo empírico que deseja verificar a ocorrência de ciclo político oportunista puro, ou sua versão mais moderna via tentativa de captura das preferências por diversos tipos de bens públicos.

A lógica das eleições municipais também se mostra fator relevante no estudo proposto. O período da série permitiu analisar três pleitos específicos: 2004, 2008 e 2012. Sobre esses a literatura aponta que se caracterizaram por apresentar tendências e resultados bastante diversos, refletindo o momento político vivido em cada um.

O primeiro período teve como característica principal a substancial vitória de partidos de centro, em especial o PMDB. Já o segundo, como cita Lavareda et al (2011), marcou-se

por ficar conhecido como a “eleição da economia”, fortemente influenciada pela crise econômica ocorrida no ano. O país parecia ser pouco afetado pela mesma, criando-se uma sensação de “*feel good*” e otimismo econômico. Esse fato, ainda levou a consideráveis reconduções de prefeitos para um segundo mandato.

Para o escrutínio de 2012, Lavareda et al (2016) mostraram reversão da tendência apresentada anteriormente. Contabilizou-se a reeleição efetiva dos incumbentes em 12% inferior ao projetado. Cerca de cinquenta e cinco por cento dos mandatários que tentaram, conseguiu mais um mandato. Em face ao período anterior, pode-se constatar ponto de inflexão. Esse foi motivado pelos orçamentos comprimidos tendo como causa a redução nas taxas de crescimento da economia. Os reflexos da situação econômica converteram-se na piora na avaliação dos políticos, levando a maior fragmentação no cenário nacional.

No quesito político, portanto, argumenta-se que a jovem democracia estudada apresenta significativas oscilações entre um pleito e outro. A percepção do cenário nacional, tanto via notícias, quanto variáveis econômicas, converte-se em importante fator dessa variação. O sentimento de que na economia “está tudo bem”, devido ao elevado crescimento, estimula, como já era de se esperar, o gasto e a recondução dos prefeitos. Esse efeito impacta diretamente nas probabilidades de recondução e nas possibilidades de manipulação oportunista via gasto público e composição do orçamento por parte dos governantes locais.

Por último, outra questão deve ser abordada. Como o sistema de organização política e a distribuição dos tributos e dos recursos na Federação impacta as possibilidades de ocorrência dos ciclos político-orçamentários?

Soares, Terron e Alkmim (2016) levantam importante questionamento: em termos de força política, o sistema institucional brasileiro chega a destinar maior poder aos governadores de Estados em relação aos prefeitos? Os primeiros podem interferir de maneira decisiva na eleição dos segundos? Os autores argumentam que governadores assumem posição central em relação aos municípios, semelhante ao papel do presidente com respeito aos governadores.

A distribuição dos tributos influencia diretamente nas tentativas de manipulação eleitoral via orçamento uma vez que possibilitam expansão ou comprimem os Gastos. Pode-se definir Federação como a divisão do poder político e a existência de diferentes níveis de governo. As responsabilidades são repartidas e os entes subnacionais (Estados e Municípios) possuem tanto competências específicas, quanto certo grau de autonomia (LAGEMANN; OLIVEIRA; MARQUES JÚNIOR, 2011).

Em termos de arrecadação, os municípios encontram expressiva fonte de financiamento via transferência da União (partilha do imposto de renda e fundo de participação dos

municípios) e dos Estados (ICMS). Recolhe diretamente, de maneira significativa, o Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU) e o sobre serviços (ISS).

As competências em termos de gasto apontam para direção pouco definida em cada um dos níveis de governo. As funções típicas de cada ente não se encontram perfeitamente definidas, quanto a delimitações sobre quem as executaria e em qual serviço público. Muitas vezes, ocorrem sobreposições. Já na receita há disputa considerável de direção vertical, a qual produziria, dentre outros efeitos, uma carga de impostos crescente para o caso brasileiro (LAGEMANN; OLIVEIRA; MARQUES JÚNIOR, 2011).

Essa indefinição fiscal levaria a problemas relacionados à organização do sistema político, alterando as possibilidades de gasto público para além daquelas recomendadas pela teoria dos ciclos políticos, mesmo na sua versão orçamentária. As competências pouco definidas entre o que caberia atribuir aos Municípios, aos Estados e à União, provocaria efeitos semelhantes. A composição orçamentária, entre as suas diversas funções, também, estaria fortemente correlacionada com essas questões concernentes à estrutura federativa brasileira. Necessita-se de análise criteriosa para não confundir os efeitos citados com os ciclos econômicos.

2.8 EVIDÊNCIAS EMPÍRICAS INTERNACIONAIS

Diversas teorias, desenvolvidas sobre tentativas de manipulação eleitoral das variáveis econômicas, orientaram numerosos estudos empíricos na evidência internacional. Entre esses estudos, podemos destacar os resultados obtidos para municípios colombianos, os quais se convertem em importante norte para o presente trabalho. Salienta-se que, para Drazen e Eslava(2005), os eleitores manifestam aversão a déficits públicos e dão preferência para alguns tipos de funções específicas de governo. Os políticos colombianos, cientes dessas preferências, provavelmente manipulariam os gastos públicos alterando a composição dos mesmos.

Com uso de dados em painel, Veiga e Veiga (2001) testam a existência de ciclos político-econômicos para municípios portugueses, durante o período de 1979-2000. As conclusões apontam que, conforme proposto pela teoria, em anos eleitorais, os governantes aumentaram déficits e despesas municipais. Ressalta-se, porém, para o que os autores chamaram de rubricas mais visíveis, aquelas preferidas pelo eleitorado.

Brenden e Drazen (2003) fazem uso da revisão sobre a literatura empírica existente até a época, buscando responder as perguntas: Qual seriam as fontes de ciclos político-

econômicos? Quais fatores os ocasionariam? A resposta a esses questionamentos suscita a noção de que se tratava fenômenos relacionados a economias jovens, com sistemas democráticos recentes. Facilitar-se-ia essa manipulação quanto menos vivência o país possui no processo democrático. Retirando os países não maduros da pesquisa, verificou-se que, ao invés de premiar déficits, os eleitores punem a manipulação, não reelegendo candidatos que assim procedem.

Brenden e Drazen (2005) retornam o tema, corroborando as conclusões anteriores. A manipulação, via excessivo gasto, somente ocorreria em democracias não maduras. Enquanto que, nas desenvolvidas, punir-se-ia eleitoralmente os governantes pródigos. Os mesmos autores, em 2008, ao utilizarem número significativo de dados para países (74), de 1960-2003, não encontraram comprovações, em nenhuma nação do grupo estudado, de que o endividamento crescente ajuda a reeleição. Não se verificaram diferenças significativas entre as nações, nem quando comparadas em grau de desenvolvimento. Para o conjunto de dados, a ideia mostrava-se contrária, reforçando o estudo anterior.

Shi e Svenson (2006) exploram a diferença entre os ciclos para economias desenvolvidas e em desenvolvimento. Em média, o déficit aumentaria quase 1% em anos eleitorais, mostrando-se mais expressivo em nações onde encontramos eleitores menos informados. Sublinha-se, no estudo, as diferenças institucionais entre os países como impulsionadoras da ocorrência dos ciclos.

Os problemas relacionados a tentativas de manipulação eleitoral levariam, não apenas à instabilidade, como também à perda de credibilidade da política macroeconômica. Streb e Torres (2013) analisam esse enfoque, levantando a hipótese de que, uma vez que o processo orçamentário divide-se entre poderes do Estado (legislativo e executivo), tornar as regras claras e compartilhadas entre eles, ocasionaria a diminuição das distorções e do ciclo associado.

Klomp e Haan (2013) enfocaram políticas econômicas de longo e curto prazo e os ciclos político-orçamentário. Nesse artigo, novamente, com o uso de dados em painel, para 70 nações democráticas, no período de 1997-2007, averiguou-se que, apenas em curto prazo, as eleições afetavam a política fiscal. Esse efeito depende do nível de desenvolvimento e características democráticas, bem como do grau de transparência nas contas públicas. Para países com baixo nível de renda, Ebeke e Ölçer (2013), considerando o comportamento das variáveis fiscais, defrontaram-se com sinais de aumento do gasto público nos anos eleitorais e forte ajuste fiscal nos dois posteriores. Os autores pontuam a transparência e as regras como

amenizadores dos ciclos. Concluem que a eleição, não só tem custo macroeconômico, como leva a ajuste onde, geralmente, sacrifica-se o investimento.

Vilaverde, Garicano e Tano (2013) observando a relação entre ciclos políticos e crédito para a zona do Euro, chamam a atenção que esses seriam cada vez mais difíceis de acontecer dado a existência de regras e transparência governamental. Diminuir-se-iam os ciclos de expansão de crédito, os quais podem causar instabilidade macroeconômica, com o uso desse instrumento. Formeny e Nadine (2013) averiguam a relação entre períodos de eleição e a escolha do nível de impostos. Usando informações dos municípios alemães, constata-se que há diminuição nos impostos em anos eleitorais, com posterior aumento onde não ocorrem pleitos.

Os já citados Brenden e Drazen, em 2013, retomam a ideia de que composição do orçamento público e não o gasto total seria objeto de manipulação eleitoral. Os dados de 71 democracias, entre 1972-2009, não indicaram evidências de mudanças significativas na composição do orçamento em curto prazo. No médio, a liderança política parece estar associada a mudanças na composição orçamentária, mas apenas em democracias consolidadas. Nas jovens, as eleições influenciam o nível geral de gasto. Enkelmann e Leibrech (2013) concordam com essas hipóteses para os países da OECD e da Europa Oriental. Nesse estudo, as democracias mais jovens seriam propensas a mudanças bruscas no dispêndio, ainda que, sem impacto direto na probabilidade de reeleição.

Para o sistema inglês de sufrágio, Aidt e Money (2014) estudaram o ciclo oportunista nas cidades metropolitanas de Londres entre 1902 e 1937, em dois sistemas diferentes: o voto universal e o de contribuintes. Concluíram que esse ciclo opera de maneira diferente em ambos, respondendo ao formato da eleição. Aquele onde somente votam contribuintes reduz a amplitude da variação econômica, já o formato universal criaria demandas por serviços públicos, elevando, assim, despesas em gastos correntes.

Alesina e Paradisi (2014) partem da introdução de novo imposto sobre a propriedade, em 2011, na Itália, para testar a escolha estratégica das variáveis fiscais em relação a eleições. Tornou-se possível a comprovação de ciclos orçamentários, nos quais os municípios italianos do sul mostram-se mais proeminentes. Atribui-se esse fato a menor presença de capital social e ao controle sobre os políticos dessa região. Ainda, a presença de déficits significativos conduziria a um quadro onde não se diminuem os impostos em anos eleitorais. Esse fato adviria de os governantes não desejarem agravar as dificuldades financeiras.

Bove et al. (2016) exploram de que modo os governos usam a escolha entre gastos sociais e militares a fim de atingir objetivos eleitorais. Para um grupo de 22 países da OECD,

entre 1981-2009, desenvolveu-se a pesquisa chegando a conclusão que os gastos sociais aumentam em ano de eleição em detrimento dos investimentos militares. Esse resultado chama mais a atenção quando se excluem os países em conflito onde a preocupação com segurança é maior. Por último, os gastos sociais mostram-se maiores em administrações consideradas de esquerda e os militares naquelas de direita, apresentando, assim, conotações ideológicas.

Por último, Dubois (2016) compila os avanços na teoria dos ciclos político-orçamentários, a partir da celebração dos quarenta anos do artigo seminal de Nordhaus (1975). A evolução descrita encaminha para a manipulação eleitoral, via composição do gasto e através das diferenças entre a ocorrência e magnitude dos ciclos, derivadas das diversas características institucionais e modelos eleitorais.

2.9 EVIDÊNCIAS EMPÍRICAS BRASILEIRAS

As evidências encontradas em estudos empíricos na literatura especializada brasileira, buscaram, através de diversos métodos teóricos, averiguar ou refutar a hipótese de ocorrência de ciclos políticos. A evolução desses estudos, em geral, apresentou consonâncias com a evolução teórica apontada pela literatura internacional. Encontramos o artigo de Fialho (1999) o qual procede à revisão teórica do que tinha sido escrito até então, concluindo que, para o caso brasileiro, apontava-se a ocorrência de manipulação eleitoral de preços regulados. Fica evidente a tendência favorável em relação ao uso de variáveis como política monetária e/ou fiscal, as quais seriam instrumentos mais facilmente manipuláveis. Já para o caso de Produto Interno Bruto e desemprego, os resultados apresentam-se menos robustos.

Com o uso do instrumental de séries temporais - modelos ARIMA -, através de variáveis “dummies”, representando os componentes políticos, Pressler e Portugal (2003) objetivaram testar o oportunismo verificado nas variáveis macroeconômicas nos meses precedentes às eleições. Os resultados parecem confirmar a hipótese, para as contas nacionais do Brasil, entre os anos 1980 e 2000. Esse resultado se mostra mais robusto na taxa de inflação e gasto total do governo federal. No mesmo ano, Bitencourt e Hilbrecht (2003) concluíram que, para funções de governo, os resultados apontaram para a confirmação das suposições teóricas de existência de ciclos eleitorais. A noção de democracia jovem também parece presente nos resultados.

No arcabouço dos municípios paulistas, com dados em painel e uso de modelos de variável dependente binária (probit e logit), Sakurai (2005) encontrou evidências de impulsos

positivos em anos eleitorais nas despesas selecionadas. Os achados, entretanto, diferem no período analisado (1989-2001). Os anteriores a 2000 parecem apontar para presença mais assinalada do ciclo, ainda que nos dois intervalos de tempo a racionalidade dos eleitores, conforme prevista pela teoria, não tenha sido encontrada. Salvato et al (2007) mostraram que no período pós-redemocratização a economia brasileira teria apresentado um comportamento cíclico alterando-o ao fim de processos eleitorais. Essa tendência indicaria comportamento oportunista de formuladores de política econômica inclusive, levando a aquecimentos pré-eleições e estagnações, passado o sufrágio. Após o plano Real, esses sinais teriam ficado mais fortes em relação aos níveis de emprego e crescimento do produto na economia brasileira.

Para estudo semelhante ao proposto neste trabalho, com o uso de dados em painel e municípios, mencionamos Sakurai (2009) o qual traz interessante contribuição ao verificar as ocorrências de ciclos político- orçamentários para o Brasil entre 1990 e 2005. Os resultados indicaram que, nas funções saúde, saneamento, habitação e urbanismo, assistência e previdência, e transporte, os ciclos oportunistas puros salientaram-se, ao passo que os partidários destacaram-se mais na composição do orçamento fortemente influenciada pela instituição da Lei de Responsabilidade Fiscal a partir de 2001.

Com o intuito de elucidar essa questão, Nakaguma e Bender (2010) propuseram estudo para os Estados brasileiros entre 1986-2004. Os autores encontraram, como conclusão principal, a recompensa por parte do eleitorado da parcela oportunista dos ciclos, tanto em Receitas quanto em Despesas Orçamentárias. Converte-se importante salientar que, no estudo citado, essa relação estaria diminuindo ao longo do tempo, fato indicativo, talvez, dos efeitos positivos de amadurecimento político.

Sakurai e Menezes Filho (2008) usando painel para mais de 2.000 municípios brasileiros, no período de treze anos, entre 1988 e 2000, com modelos de efeitos fixos e logit, examinaram os nexos entre as eleições e gastos como despesas total, corrente e investimento. Os resultados sugeriram que maior gasto público durante o período influenciava a reeleição dos prefeitos ou a manutenção do partido no poder. Ainda concluíram que, maior despesa de capital - obras e investimentos - nos anos que precedem as eleições e despesas correntes em anos eleitorais, aumentaria a chance de vitória nos pleitos analisados.

Os citados autores no parágrafo anterior, através de Sakurai e Menezes Filho (2011), retornam ao tema, testando a hipótese de manipulação das preferências eleitorais durante o período de 1989-2005 para municípios brasileiros. O estudo concluiu a ocorrência de aumento no gasto total e nas despesas correntes e uma queda nos investimentos e impostos locais em anos de eleição. Também, a ideologia exerceria papel importante na execução das

contas públicas locais confirmando as hipóteses presentes na literatura, tanto oportunista quanto ideológica, para o período pós-ditadura militar no Brasil.

A literatura, em geral, parece ignorar os efeitos de limitantes sobre os ciclos orçamentários. Klein e Sakurai (2015) tratam de captar os efeitos de limitadores nas tentativas de reeleição. No Brasil elas são limitadas a um período de oito anos, sendo permitida apenas uma recondução depois de decorridos quatro. Os pesquisadores encontraram diferenças significativas na execução orçamentária entre os postulantes a mais um período e outros impedidos de tentar a reeleição. Durante eleições, prefeitos em primeiro mandato tendem a diminuir impostos e alterar a composição do orçamento, privilegiando expansões de despesas de capital, enquanto o total orçamentário ficaria inalterado. Esses achados corroborariam as ideias de tentativas de maximização de votos e fixação de despesas, conforme as preferências dos votantes.

Com interessante paralelo entre políticas de assistência social e voto, Fabri (2015) testa a relação entre gastos do Programa Bolsa Família e votações. Com uso do instrumental de séries temporais entre janeiro de 2004 até dezembro de 2014, procurou o autor verificar se em períodos que antecedem eleições, esses gastos aumentariam de maneira significativa. Usando controles como PIB nacional, receitas, despesas, inflação e desemprego, o referido pesquisador percebeu elevação tanto no dispêndio, quanto na aceleração do número de famílias beneficiárias nos três meses que precediam à eleição. Mostra-se relevante apontar que, para o autor, o ciclo não se apresentaria completo uma vez que não há redução desses números depois de findo o período de campanha. Ainda, eleições locais, como para prefeito, não afetariam os resultados, levando a crer na não ocorrência de ciclos em entes federativos diversos da União, a realizadora do programa.

Mais recentemente, Queiroz (2016) aprofundou a pesquisa no tema que suscita a seguinte pergunta: a composição dos gastos públicos levaria a maiores chances de recondução do prefeito? Para isso, analisou as despesas pela ótica da natureza e das funções orçamentárias para as eleições de 2004, 2008 e 2012. Utilizando modelos probabilísticos, as evidências apontaram para melhores resultados, em termos de recondução, em despesas com investimentos e piores em encargos sociais e outras despesas correntes. Revelando que as preferências dos eleitores, na composição do orçamento, afetariam os resultados dos pleitos.

3 METODOLOGIA

A metodologia proposta para o trabalho constituiu-se em análise dos dados através de um painel balanceado com uso de regressão e presença de efeitos fixos. A série de dados para os municípios brasileiros englobou o período entre os anos de 2002 a 2015.

3.1 BASE EMPÍRICA

O presente trabalho fundamenta-se em dados empíricos retirados do sistema Finanças Públicas Brasileiras (Finbra) da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), disponível no sítio do Secretaria. Nakaguma e Bender (2010) e Veloso e Bornhold (2016) utilizaram esse mesmo banco de dados como fonte de informação disponível sobre o assunto. O mesmo costuma ser amplamente utilizado em estudos semelhantes. Ambos os autores visaram detectar comportamento dos ciclos políticos em municípios, convertendo-se, portanto, na principal fonte de dados disponível. Os números foram extraídos do referido sítio para a série compreendida entre os anos de 2002 e 2015. Para cada uma das funções governamentais, deflacionaram-se os gastos, mantendo-se os preços constantes ao início da série pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo- IPCA do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

Aqui se faz importante uma advertência: ainda que o banco de dados tenha abrangência nacional, comendo-se de todos os municípios brasileiros, para período de tempo considerável, o mesmo apresenta consideráveis inconsistências e dados faltantes. Num estudo, como o ora proposto, com a utilização de dados referentes às funções governamentais, essas inconsistências convertem-se em dificuldade importante. Os dados mais confiáveis encontram-se nas funções de Educação e Saúde. Esse fato advém da STN ser a compiladora dos dados numéricos informados pelos municípios, sendo esses auditados, apenas, nas duas funções citadas pelos respectivos Ministérios. A fim de contornar a dificuldade encontrada, retiram-se os municípios com dados faltantes da amostra de cada função, mesmo que para apenas um ano da série. Isso ocasionou a diminuição da amostra, ainda que trazendo a vantagem da obtenção de série mais confiável. Portanto, cada uma das estimações, somente, se utilizou de indivíduos (municípios) nos quais, para aquela despesa, não ocorria nenhum caso de “*missing data*”.

Ainda que não seja a solução ideal, converteu-se na possível. Tentaram-se, para o presente trabalho, maneiras de contornar o problema descrito acima, inclusive nas inconsistências em alguns indivíduos. Métodos de interpolação simples e alguns até mais

complexos, o uso de regressões e simulações via distribuição de probabilidade foram tentados como possíveis soluções ao problema, entretanto, não geraram resultados satisfatórios. Por essa razão, escolheu-se o método da retirada dos dados faltantes. Por último, como o estudo tem abrangência nacional, com 5561 municípios, ainda que houvesse problemas em dados apresentados, com possíveis inconsistências, esses não interfeririam de maneira significativa nas conclusões, graças ao grande número de observações geradas. Para cada uma das cidades e funções estudadas, a série teve o período de quatorze anos. Indo de 2002 a 2015.

Outra dificuldade apontada encontra-se na diferenciação entre os regimes de Caixa e Competência. O banco de dados apura os resultados através da competência, ou seja, as despesas são contabilizadas conforme o ano de empenho na contabilidade pública representando o compromisso do ente de pagar a mesma. Já o regime de caixa refletiria o dispêndio efetivo da despesa. A diferença pode ser significativa entre a intenção do gasto e o gasto efetivo. Como se deseja verificar a intenção de realizar os ciclos, o citado regime parece ser adequado.

As variáveis políticas retiraram-se do sítio da Justiça Eleitoral, onde se apontou a reeleição ou não do candidato. Já na classificação referente a partido de esquerda, centro ou direita, utilizou-se a tabela proposta por Tarouco e Madeira (2013) e a classificação de Rodrigues (2002), ainda que, com algumas modificações e adaptações promovidas pelo autor. Essas modificações objetivaram preencher as lacunas na bibliografia ocasionadas pelo intenso ritmo de criação e desmembramento de partidos políticos no Brasil. Adotou-se o critério que, uma vez cindido em dois, o novo partido mantinha a classificação do anterior. Agremiações que mudaram de nomenclatura, do mesmo modo, enquadraram-se nesse sentido.

Torna-se importante ressaltar que a classificação utilizada no presente trabalho não se pretende completa. O estudo sobre a qual espectro político pertence determinada agremiação, é objeto de intensas discussões no campo da ciência política. Esse debate ocorre ainda mais intenso para o caso brasileiro; entretanto, preferiram-se as definições utilizadas por capturarem, de maneira resumida, a ideologia declarada de cada partido. Ainda, as definições podem ser ampliadas para abranger classificação mais exata com conceitos tais como centro-esquerda, centro-direita, extrema esquerda ou direita. O quadro um mostra a classificação utilizada escolhida supondo torná-la clara e simples, mantendo a capacidade explicativa referente as ideologias propostas para o comportamento do gasto público.

Quadro 1 - Classificação dos Partidos Políticos conforme espectro político entre esquerda, centro e direita

Partido	Sigla	Número eleitoral	Classificação Rodrigues (2002)	Classificação Tarouco (2013)	Classificação adotada no trabalho	Partido Predecessor
Democratas	DEM	25	Direita	Direita	Direita	PFL
Partido Comunista Brasileiro	PCB	21	Esquerda	Esquerda	Esquerda	-
Partido Comunista do Brasil	PCdoB	65	Esquerda	Esquerda	Esquerda	PCB
Partido da Causa Operária	PCO	29	Não Consta	Não Consta	Esquerda	PT
Partido da Mobilização Nacional	PMN	33	Esquerda	Esquerda	Esquerda	-
Partido da República	PR	22	Direita	Direita	Direita	PL/PRONA
Partido da Social Democracia Brasileira	PSDB	45	Centro	Centro	Centro	-
Partido Democrático Trabalhista	PDT	12	Esquerda	Esquerda	Esquerda	-
Partido do Movimento Democrático Brasileiro	PMDB	15	Centro	Centro	Centro	-
Partido dos Trabalhadores	PT	13	Esquerda	Esquerda	Esquerda	-
Partido Humanista da Solidariedade	PHS	31	Esquerda	Esquerda	Esquerda	PPS/PMN
Partido Popular Socialista	PPS	23	Esquerda	Esquerda	Esquerda	PCB
Partido Progressista	PP	11	Não Consta	Centro	Centro	-
Partido Pátria Livre	PPL	54	Não Consta	Não Consta	Esquerda	MR8
Partido Renovador Trabalhista Brasileiro	PRTB	28	Não Consta	Não Consta	Direita	PTR
Partido Republicano Brasileiro	PRB	10	Não Consta	Não Consta	Centro	PMR
Partido Republicano da Ordem Social	PROS	90	Não Consta	Não Consta	Centro	-
Partido Republicano Progressista	PRP	44	Não Consta	Centro	Centro	-
Partido Social Cristão	PSC	20	Direita	Direita	Direita	-
Partido Social Democrata Cristão	PSDC	27	Não Consta	-	Direita	PSC

Partido	Sigla	Número eleitoral	Classificação Rodrigues (2002)	Classificação Tarouco (2013)	Classificação adotada no trabalho	Partido Predecessor
Partido Social Democrático	PSD	55	Direita	Direita	Direita	-
Partido Social Liberal	PSL	17	Não Consta	Centro	Centro	-
Partido Socialismo e Liberdade	PSOL	50	Não Consta	Esquerda	Esquerda	PT
Partido Socialista Brasileiro	PSB	40	Esquerda	Esquerda	Esquerda	-
Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado	PSTU	16	Não Consta	Esquerda	Esquerda	PT
Partido Trabalhista Brasileiro	PTB	14	Centro	Centro	Centro	-
Partido Trabalhista Cristão	PTC	36	Não Consta	Não Consta	Centro	-
Partido Trabalhista do Brasil	PTdoB	70	Não Consta	Não Consta	Centro	PTB
Partido Trabalhista Nacional	PTN	19	Não Consta	Não Consta	Centro	PTB
Partido Verde	PV	43	Esquerda	Esquerda	Esquerda	-
Rede Sustentabilidade	REDE	18	Não Consta	Não Consta	Esquerda	PT/PV
Solidariedade	SD	77	Não Consta	Não Consta	Centro	PTB

Fonte: Elaboração própria (2017).

3.2 MODELO ECONOMÉTRICO

Na primeira parte do trabalho, busca-se aferir em quais funções de governo podemos efetivamente encontrar tentativas de manipulação eleitoral. Para tanto, a estrutura de dados mais adequada, com observações repetidas dos mesmos indivíduos (municípios) num período de tempo relativamente curto, como cita Wooldridge (2010), parece ser painel ou dados longitudinais. A maioria dos estudos desenvolvidos na área recentemente valem-se da mesma estrutura de análise.

Serão observadas e testadas três formas de estimação: o modelo de equação lineares para dados em painel (POLS), Efeitos Aleatórios (RE) e Efeitos Fixos (FE). É importante lembrar que para o caso de estimador em POLS quando o vetor de erros não é homocedástico ou apresenta autocorrelação serial, a matriz de covariâncias deixa de ser matriz diagonal e não há garantias de que o estimador POLS será o mais eficiente na classe dos estimadores lineares não viesados. Além disso, os testes de hipóteses se tornam inválidos. Já os outros métodos supõem a existência de

variável não observada, omitida, a qual causaria os problemas citados acima quanto a eficiência e viés do estimador. O método dos Efeitos Aleatórios explora a correlação serial no termo de erro na abordagem de GLS utilizando esse termo de forma composta, onde o erro seria acrescido a um efeito não observável convertendo-se em um nova variável constando do somatório do erro, mais o efeito não observado ($v_{it} = c_i + u_{it}$). Essa solução, ainda poderia crescer o problema advindo do efeito não observado, ao ser incorporado ao termo de erro, poderia, caso haja correlação entre essa variável omitida e alguma das explicativas, ocasionar dificuldades com relação a eficiência e consistência do estimador. Os Efeitos Fixos propõe a retirada dessa variável não observada através da transformação Within, a qual nada mais é que descontar as variáveis originais médias do respectivo grupo.

Para averiguar a presença desse efeito não observado utilizar-se-á o teste proposto por Wooldridge (2010), conforme exposto pelo autor na seção 10.4. Esse teste verifica qual especificação é melhor, POLS ou Efeitos Fixos/Aleatórios. Se verificada a presença desse componente, a escolha entre qual modelo mais adequado, dar-se-á via teste de Hausmann(1978).

Portanto, para os conjuntos dos municípios brasileiros, de 2002 a 2015, utilizou-se para a estimação um painel balanceado. Tomamos esse como sendo aquele onde cada indivíduo observado possui o mesmo número de observações na série. Retirou-se da amostra municípios que não dispunham de dados para um ano ou mais na amostra.

Para uma forma mais genérica podemos tomar o modelo como:

$$y = X\beta + u \quad (9)$$

Sendo y um vetor $NT \times 1$ que contém as variáveis dependentes para os N indivíduos e T períodos de tempo. X uma matriz $NT \times K$ que contém as variáveis explicativas, β vetor de parâmetros $K \times 1$ e u vetor de erros $NT \times 1$.

Irá se assumir que $E(u_{it}^2) = \sigma_i^2$ e $E(u_{it}u_{jt}) = 0$, se $i \neq j$. Supondo que os parâmetros sejam constantes ao longo do tempo, como no presente trabalho, poderemos aplicar o método de POLS que consiste em agrupar os dados e usar a estimação de B_i via método de Mínimos Quadrados Ordinários (MQO). Esse método usa a noção de ausência de correlação entre efeitos individuais não observáveis e os regressores para tornar a estimação consistente e com ausência de viés. Violando-se essa hipótese, ou com grande heterogeneidade na amostra, casos comuns em modelos desse tipo, os estimadores acabam por converterem-se não mais nos melhores não viesados.

Realizar um estudo de abrangência nacional, usando como escopo os municípios e os dados do FINBRA traz outra dificuldade importante. O Brasil é um país com desigualdades regionais significativas e com municípios de tamanho populacional, renda, receita e gastos bastante heterogênea. Esse trabalho buscou lidar com essa questão aplicando para nas variáveis o logaritmo natural igualando as escalas dos municípios, contornando as diferenças demográficas, de tamanho e orçamentárias dos indivíduos analisados.

A especificação do modelo genérica será:

$$\log y_{it} = \beta_i(\text{Dummies Eleitorais}) + \beta_i(\text{Dummies Políticas}) + \log(\text{RecTotal}) + \epsilon \quad (10)$$

Torna-se importante ressaltar que se corrigirá os β_i auferidos realizando-se uma aproximação devido ao uso do logartimo conforme proposto por Wooldridge (2011), apurando-se as percentagens da seguinte forma:

$$\beta_i = 100.(\exp(\beta) - 1) \quad (11)$$

A variável dependente da equação acima representará cada uma das funções de governo verificadas. Foram incluídas no presente artigo, apenas as que representavam funções exercidas pelos municípios. Para tanto, retirou-se da amostra as que não continham dados para pelo menos cinquenta por cento da série, evidenciando que as mesmas não eram funções exercidas pelos municípios, cita-se como exemplo, a função de Defesa, sendo incumbência essa da União. As analisadas, portanto, foram:

Tabela 1 – Funções governamentais executadas pelos municípios brasileiros

Função Governamental	Número de Municípios da Amostra com Dados para toda a Série	Percentual Médio de Participação no Orçamento
Administração	3190	16,42
Agricultura	2223	2,76
Assistência Social	3045	3,96
Cultura	1902	1,35
Desporto e Lazer	2089	1,25
Educação	3173	29,33
Encargos Especiais	1424	3,11
Gestão Ambiental	530	1,18
Habitação	242	1,05
Legislativa	2042	3,78
Previdência	938	4,32
Saneamento	1004	3,25

Saúde	3089	22,64
Segurança Pública	598	0,76
Transporte	1862	6,25
Urbanismo	2799	9,25

F

Fonte: Elaboração própria (2017).

As dummies eleitorais serão representadas por três variáveis, uma pré-eleitoral, uma eleitoral e uma pós-eleitoral, as quais apresentaram valor zero ou um, nos respectivos anos. Sendo a variável chave a eleitoral, convertendo-se em um nos anos de 2004, 2008 e 2012, anos em que houve pleito municipal, e zero nos demais. As pré-eleitorais seguem a mesma lógica em 2003, 2007, 2011, 2015 e as pós-eleitorais em 2005, 2009, 2013. Os demais anos são considerados de referência.

A fim de seguir a literatura encontrada sobre o tema, incluem-se variáveis políticas, nelas busca-se definir se a orientação ideológica de esquerda ou direita modifica substancialmente as taxas de crescimento nos gastos das funções quando comparadas a variável de referência Centro. Para tanto, duas dummies serão incluídas- Direita e Esquerda. A variável Direita assumirá valor um nos anos em que a orientação ideológica do partido governante assim se classificar e zero nos demais. A outras segue a mesma lógica.

Torna-se importante frisar que a interpretação dos resultados deve seguir a lógica de aumento em comparação a um categoria de referência. No caso, considera-se o segundo ano como base para a comparação, uma vez que, seguindo a teoria, nele não há incentivos políticos explícitos a aumento de gastos. Já a categoria Centro reflete aqueles partidos onde, tradicionalmente, não existe definição ideológica clara quando ao aumento ou redução do gasto público. Como o modelo é construído de forma que a variável dependente converte-se no gasto em cada função, o segundo ano e os partidos de Centro, tornam-se base para a comparação.

A Receita Total se converte em importante variável ao representar o desempenho econômico presente naquele determinado ano. Lavareda et Al (2016) discutem a importância do desempenho da economia nacional impactando nas eleições municipais. Os autores citam duas formas de impacto, uma direta, representada pelos reflexos da economia e das políticas nacionais e uma indireta, um sentimento de bem-estar e otimismo que afetaria a decisão quanto a reeleição ou não dos governantes. A Receita Total parece ser uma forma adequada de capturar esse efeito, tanto do ponto de vista do desempenho econômico, o qual possibilita maior execução de políticas públicas, representadas nas funções, quanto do ponto do “feel good”, sentimento dos eleitores em relação ao otimismo sobre o futuro.

Em muitos estudos econômicos empíricos situações de auto-correlação e heterocedasticidade podem ser encontradas. Esses problemas, como citado anteriormente, acabam por ocasionar dificuldades principalmente ligados a inferência. Encontrar e corrigir as duas dificuldades nem sempre se torna um processo fácil. O presente trabalho utilizou-se do pacote estatístico HC e HAC Covariance Matrix Estimators functions para contornar o problema citado. Essas funções encontram-se disponível no pacote sandwich implementado no ambiente de estimação R.

Esses estimadores seguem o proposto nos resultados gerais por White (1980) e o implementado e sugerido por Arelano e Bond (1987). Os mesmos, de maneira resumida, apresentaram uma matriz de covariância robusta válida na presença tanto de heterocedasticidade, quanto de auto-correlação serial. Ao aplicarem-se os citados métodos, espera-se contornar os problemas com resultados satisfatórios no processo de inferência e significância das variáveis.

4 RESULTADOS

A interpretação dos dados obtidos no trabalho mostrou que a hipótese de ocorrência de ciclo-político orçamentário, via composição do orçamento, não se confirma. O ciclo ocorreria muito mais no sentido do gasto público em nível, com um aumento geral das rubricas onde há interesse eleitoral. Evidencia-se assim comportamento de jovens democracias onde o gasto total aumenta em anos eleitorais.

4.1 INTERPRETAÇÃO DOS RESULTADOS

Seguindo os pressupostos teóricos desenvolvidos na seção 2.6 com relação às tentativas de manutenção do poder via alterações na composição do orçamento, os resultados serão divididos em três categorias distintas: variáveis de gasto onde parece ter havido o ciclo político orçamentário conforme previsto, naquelas onde os resultados contrariam a hipótese e, por último, onde não se encontra uma tendência clara.

Para tanto, os coeficientes β da regressão explicitada na seção 3.2 convertem-se em norte para a modelagem do ciclo. Seus sinais, positivos ou negativos, mostrando elevação ou decréscimo do gasto como um todo em relação ao ano de referência e a sua significância estatística são os aspectos fundamentais a serem observados. De maneira resumida, a apresentação dos dados seguirá o esquema da tabela abaixo:

Tabela 2 – Interpretação dos coeficientes quanto à presença, ausência ou indefinição de ciclos políticos orçamentários conforme previsto pela teoria

Variável	Presença do Ciclo	Ausência do Ciclo	Indefinição			
Prelec-Ano Pré Eleição	-	+	-	+	-	+
Elec- Ano Eleitoral	+	-	-	+	-	+
Poselec- Ano pós- eleitoral	-	+	-	+	+	-

Fonte: Elaboração Própria

4.2 VARIÁVEIS SEM CICLO POLÍTICO ORÇAMENTÁRIO EVIDENTE

Analisa-se nessa seção as rubricas onde as variáveis não parecem evidenciar ocorrência de ciclo político.

4.2.1 Administração

Os resultados apresentados, conforme expostos na tabela 3 presente no anexo, permitem inferir que a função governamental Administração não parece apresentar ciclo político orçamentário com aumento em ano de eleição. Esse encargo representa, em grande medida, os gastos do governo em atividade-meio dos municípios, especialmente as burocráticas e as de controle.

Podemos verificar, através dos resultados da regressão queda não significativa de, aproximadamente, 0,1% em anos eleitorais e de 0,5% em anos pós, quando comparados ao ano de referência, o segundo do ciclo. Se analisarmos do ponto de vista político constatamos que partidos de esquerda apresentam maior gasto nessa função quando estão no poder, seguidos dos de direita.

Esse resultado se mostra, de certa maneira, surpreendente. Em geral, o aumento do gasto público costuma vir associado ao “inchaço” da máquina justamente nas atividades-meio exercidas pelo Estado. Esses dispêndios com a burocracia costumam suscitar reações de contrariedade na opinião pública.

É importante ressaltar que o período analisado (2002-2015) encontrou a vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal ou Lei Complementar 101/00(LC 101/00). Essa legislação torna bastante restrita a contratação de servidores públicos em anos eleitorais, com a proibição nos dois meses precedentes ao pleito. A diminuição, não significativa, talvez, possa ser atribuída aos efeitos benéficos da referida legislação a qual tenderia evitar, ou pelo menos minorar, o uso político dessa variável. A repulsa do eleitorado a gastos com atividades burocráticas facilita sua fiscalização.

Nakaguma e Bender (2006) descrevem, como objetivo primordial da referida lei, o controle dos gastos com pessoal pelos Estados. No período de 1986-2002, ainda que com vigência curta, alcançou-se de maneira expressiva esse resultado, o que parece confirmar a tendência aqui discutida.

4.2.2 Assistência Social

Na Assistência Social, observa-se aumento de gastos em anos pré-eleitorais de maneira não significativa e diminuição com significância, em anos de eleição e pós-eleição. Atingindo a maior magnitude de 2% em anos posteriores ao calendário eleitoral, tomando-se por base o segundo ano. Observa-se, também, a mesma ordem do item anterior entre ideologias, ainda que os resultados referentes a Direita não tenham atingido significância estatística.

Sakurai (2005) ao analisar as funções Previdência e Assistência demonstra evidência contrária ao analisar aumento em ambas. Há que se ressaltar, entretanto, que as despesas previdenciárias, ao serem desmembradas da assistência, apresentam tendência contrária. Verificam-se aumentos na primeira, fato que ocasionaria a discordância nas análises.

Breve discussão pode ser levantada sobre os resultados obtidos. A função para os municípios, em grande parte, compõe-se de transferências entre outros entes Federativos (Estados e União). A LC 101/00 regula procedimentos de maneira mais rígida em relação a transferências voluntárias em períodos eleitorais. O uso político dessa variável enfrentaria obstáculos, dificultando a recondução dos prefeitos. Não se encontraram evidências claras do uso eleitoral dessa função.

4.2.3 Cultura

No âmbito orçamentário, a parcela municipal destinada a Cultura colabora para o entendimento acerca dos resultados sinalizadores de ausência do ciclo, conforme proposto pela teoria. A dita parcela, em geral, preenche 1,35% do orçamento municipal. Apesar dessa tendência positiva em todos os anos, não sobressai, necessariamente, em anos onde ocorrem votações. Consideram-se as taxas de crescimento na ordem de 0,2% e 0,5% bastante pequenas e não significantes do ponto de vista estatístico. Esse fato pode advir da referida baixa presença no orçamento. Os níveis de investimento, sendo de tão reduzida magnitude, em comparação as outras despesas orçamentárias, acabam por diminuir, ou até mesmo impossibilitar, a manipulação eleitoreira. Quanto à ideologia, partidos de esquerda tenderiam a investir mais, diferenciando-se dos outros em cerca de 2%.

Pode-se observar, entretanto, que no sentido de igualar-se a um bem superior, mais do que o uso político da variável Cultura, essa apresenta-se características mais relevantes. O conceito consagrado na teoria econômica é o de que um bem superior converte-se naquele que apresenta elasticidade-renda superior a um. Observando os dados para a variável

LOGRECTOTAL, cada aumento de um por cento na receita total, acabaria, conforme o modelo proposto, gerando aumento de 1,08 nas despesas culturais. Portanto, podemos concluir que, muito mais do que a vontade dos governantes de capturar preferências do eleitorado, as despesas nessa rubrica, aumentam conforme a receita disponível para as cidades.

O já citado Sakurai (2005), agrupando Educação e Cultura conforme a classificação, descreve que, mesmo com forte apelo popular e político, não se observa nenhuma manipulação eleitoral para os municípios. Resultado esse que parece apontar para a confirmação dos dados obtidos.

4.2.4 Educação

A Educação converte-se em tópico relevante do presente estudo uma vez que possui, juntamente com a Saúde, banco de dados mais completo e robusto para o período. Não se observou, entretanto, tentativa clara de obter votos via aumento dos dispêndios educacionais em anos de eleição. As variações observadas apresentam magnitude muito baixas, menor que 1%. Nos anos pós-eleitorais até há queda, embora não significativa. Já, do ponto de vista partidário, a esquerda contabiliza maior gasto, na ordem de aumento de 1,17% quando exerce o poder, enquanto a direita uma queda não significativa de 0,21%.

Nunes (2016), analisando municípios do Rio Grande do Sul, corrobora essa tendência, destacando, ainda, a queda dos dispêndios em anos eleitorais, tendo a *dummy* sinal negativo e significativo. Nakaguma e Bender (2006), para Estados brasileiros, manifesta a não evidência de manipulação eleitoral via gastos nessa função. Conforme citado anteriormente, ao analisar a função em conjunto com a Cultura, Sakurai (2005) mostra, também, essa ausência. Portanto, os resultados transmitem consonância com a literatura empírica sobre o tema, ainda que a Educação tenha, a priori, alto apelo junto ao eleitorado.

Ressalta-se que, para essa função específica, grande parte dos recursos disponíveis advém de fundos específicos para o tema como o Fundo da Educação Básica (FUNDEB). Esse fundo deve ser utilizado no financiamento de todos os níveis da Educação Básica, com aplicação prioritária no pagamento do salário dos professores, diretores e orientadores educacionais. Destina-se, portanto, a despesas de custeio, rubrica com maior participação nos dispêndios municipais dessa função.

Esse fato torna-se limitante para o uso eleitoral dos gastos com Educação. Uma vez disponibilizado os recursos, eles devem ser aplicados seguindo diversas regras e

regulamentos, os quais os prefeitos estão obrigados a cumprir e, sobre eles, apresentar prestações de contas. Essas, se rejeitadas, levam ao bloqueio dos recursos em outros anos.

A citada qualidade dos dados vem justamente dessa constante auditoria realizada geralmente pelo Ministério da Educação que, ao mesmo tempo no qual impõe a destinação específica desses fundos, independente do calendário eleitoral. Isso acaba por minorar as possibilidades de repesamento em anos pré e pós-eleitorais e aumentar nos eletivos. Bugarin (2007) enfatiza o papel das transferências e da possível influência, por parte da União, nos contextos eleitorais locais. As limitantes apresentadas a esse comportamento, via legislação, parecem criar espécie de “sistema de freios” a ocorrência dos ciclos.

4.2.4 Previdência Social

A Previdência Social possui características diversas da maioria das outras funções de governo. Ainda que um mandatário possa oferecer, para se reeleger, política bastante generosa de aposentadorias, seus efeitos tendem a só serem sentidos no longo prazo. Por isso, nesse aspecto, aqui não se encaixa completamente a modelagem de ciclo político orçamentário tradicional. Os aumentos nas despesas costumam só ter efeitos em outros mandatos.

Os resultados, no entanto, apontam para o crescimento contínuo nas despesas de previdência destacando-se os anos pós-eleitorais. Tendo como magnitudes resultados expressivos da ordem de 2,05% e 1,28% nos anos pré e pós pleitos, com significativo aumento pós-eleições de 3,01%. Igualando-se Esquerda e Direita em resultados não significativos. Observa-se nacionalmente, porém, mudança de perfil demográfico com o envelhecimento da população, gerando maiores ônus atuariais, o que parece estar se refletindo nos municípios. Esse panorama geral abarca as três ideologias estudadas, sem diferenciação para nenhuma das ideias.

Nakaguma e Bender (2006), estudando os Estados, demonstram que o gasto na área previdenciária apresenta significativa rigidez, sendo difícil aumentá-lo ou diminuí-lo de um ano para o outro. Queiroz (2016) confirma essa noção não elástica e a tendência de crescimento.

Ressalta-se, por último, a relação com a Receita Total na ordem de 0,97. Esse fato parece comprovar que, a despeito da mudança de paradigma na sociedade brasileira, com expectativa de vida cada vez maior, os gastos previdenciários acompanham quase que “*pari-passu*” a receita. Esse cenário caracterizaria uma situação em que não está se fazendo poupança para o futuro. Esse cenário gera dificuldades atuariais sérias frente ao

envelhecimento da população, uma vez que no regime previdenciário de partição simples, a receita atual, paga as despesas contraídas anteriormente.

4.2.5 Saúde

A Saúde, juntamente com a Segurança e com a Educação, costuma ser referida como a maior das preocupações do eleitor brasileiro. Os dados em estudo identificam crescimento contínuo e significativo em despesas nessa função. Essas despesas, nos anos observados, colocam-se na ordem de 0,44% (pré-eleição), 0,82% (eleição) e 1,34% (pós-eleição).

Os citados Nakaguma e Bender (2006) inferem a existência de ciclos pelo aumento da despesa em anos eleitorais com Saúde. Dão ênfase ao maior crescimento em anos pós-eleitorais. Os resultados assemelham-se bastante as conclusões do presente trabalho, ainda que não se considere ciclo tradicional o aumento contínuo na variável. Ressalta-se ainda que, conforme os autores, Saneamento e Saúde demandam lapso de tempo maior para ser maturado como investimento. Isto ocasionaria o aumento pós-eleição. Nunes (2016) corrobora a natureza de crescimento linear do gasto na variável, sem, entretanto, apresentar o ciclo de recomposição orçamentária, conforme proposto pela teoria.

Essa variável mostra grande consonância em termos de características com a Educação. Novamente, o banco de dados surge bastante completo e robusto, trazendo os recursos de custeio provenientes de fundos específicos e auditados pelo ministério responsável. A destinação e aplicação dos mesmos sofre bastante fiscalização, minorando-se as possibilidades de represamento ou de uso eleitoral dos gastos. Conjuntamente com os efeitos da Lei de Responsabilidade Fiscal, a qual dificulta contratações de pessoal em anos eleitorais, as tentativas de captura dessa preferência pelo eleitoral acabam evitadas. Ressalta-se, porém, o resultado positivo na série. Pode-se observar, portanto, aplicação maior e constante de recursos na função, o que, a priori, pode se converter em avanços na área, enquanto política pública.

Por último, encontramos o padrão já observado nos outros itens. De modo significativo, a esquerda, nesse caso, dispõe-se a elevar os gastos em cerca de 0,8%. Entretanto, talvez pela alta popularidade do tema, partidos de direita aumentariam gastos, não significativos do ponto de vista estatístico, em 0,2%.

4.2.6 Gestão Ambiental

Ainda que o tema caracterize-se bastante relevante, a Gestão Ambiental apresentou resultados pouco significativos quando analisada do ponto de vista dos ciclos orçamentários. As únicas significâncias encontradas assinalam o aumento na ordem de 3,7 % em anos pré-eleitorais e de cerca de 1,1 quando analisados em magnitude frente à Receita Total, com significativo aumento de 7,2% quando o partido no poder é de esquerda. A literatura, também, aparentemente, carece de fontes anteriores sobre a função.

A conclusão relaciona dois fatores básicos: primeiro, a baixa participação de 1,18% em média da função no orçamento; segundo, a tendência de, assim como a Cultura, ser tratada como “bem superior”, influenciando os resultados. Sendo um advindo da análise da composição orçamentária e outro da conclusão obtida. O primeiro deixa a função pouco suscetível a sua utilização do ponto de vista político. Grandes alterações orçamentárias devido, a baixa participação do tema, teriam pouco impacto junto ao eleitor. A segunda mostra a inclinação a se tratar a gestão do meio ambiente quase como bem de luxo, aumentando-se o investimento conforme os ganhos de receita, mais do que proporcionalmente, e reduzindo-os em caso de diminuição dessa.

4.2.7 Agricultura

A Agricultura revelou-se a única função com comportamento diverso das demais, apresentando trajetória significativa de queda em todos os anos estudados, sem diferenciação de ideologia. Maior diminuição, ainda, em anos pós-eleitorais na ordem 6,72%. Seguindo em declínio nos anos eleitorais (-4,31%) e pré (-3,2%). Sakurai (2009) detecta revelações semelhantes nas quais o valor executado em anos eleitorais mostra-se menor do que média nos demais.

A participação no orçamento não constitui grande importância para a função, reduzindo-se a apenas 2,74% em média. Provavelmente os resultados obtidos atribuem-se a esse fato. Também, grande parte dos programas de subsídios, auxílios, financiamentos e pesquisas na área, advém do governo federal diretamente, seja via bancos públicos oficiais e instituições de pesquisa, seja via políticas de incentivos. Os municípios pouco contribuem nas atividades de apoio à agricultura. Não cabe, em geral, falar em tentativas de manipulação eleitoral via gastos diretos nessa rubrica.

4.2.8 Encargos Especiais

A classificação Encargos Especiais representa agregação neutra, englobando despesas relativas às quais não estão associados bem ou serviço gerado em processo produtivo corrente. Representa-se, portanto, dívidas, ressarcimentos, indenização e outros afins.

Grande parte da despesa diz respeito a endividamento e outros gastos financeiros. As evidências encontradas apontam para crescimento contínuo e um pequeno ciclo orçamentário. Em anos que precedem aos pleitos, as despesas sobem com alguma significância na ordem de 0,88%; já em anos eleitorais, o crescimento é de 2,9%. Os últimos, portanto, classificam-se como significativos. Quanto a ideologias, partidos de direita tenderiam a aumentar mais os gastos (1,81%) com alguma significância. Esse resultado poderia apontar evidência que em anos eletivos acaba-se por contrair maiores despesas com endividamento a fim de sustentar gastos crescentes. Essa ideia iria ao encontro da noção de ciclo político orçamentário, uma vez que, dívidas maiores, forneceriam os recursos necessários para o crescimento das demais despesas. Não se observou, entretanto, a desejada significância em todo o ciclo, sendo dificultada a tarefa de se concluir se há evidências ou não de manipulação eleitoral. Para fins de análise, inclui-se juntamente com aquelas onde não se verificaram sinais evidentes de comportamento oportunista por parte dos governantes.

Ainda, torna-se importante ressaltar dois pontos: primeiro, a baixa visibilidade eleitoral, sendo a despesa com encargos mais reflexo que fim na manipulação; segundo, o tempo de maturação para o aparecimento desse gasto. O primeiro diz respeito a rubrica refletir a manipulação em outros gastos e funções. Maiores dispêndios em geral são financiados via endividamento, proporcionando efeito indireto. Já o segundo, representa a noção que encargos financeiros, geralmente, levam a resíduos em períodos que transcendem o mandato, fazendo com que as dívidas contraídas no período atual, só mostrem efeitos no futuro.

Por último, a literatura sobre o tema costuma versar mais sobre a questão do endividamento dos municípios. Covre e Matos (2016) enfatizam a propensão ao crescimento contínuo dessa variável no período analisado para municípios brasileiros. Nakaguma e Bender (2006), para Estados, também encontram resultados semelhantes.

4.3 VARIÁVEL COM COMPORTAMENTO CONTRÁRIO AO CICLO POLÍTICO ORÇAMENTÁRIO TRADICIONAL

Na presente seção as funções de governo que apresentam comportamento contrário ao proposto pela teoria de ciclo político orçamentário tradicional são analisadas. Verifica-se que fatores como a Lei de Responsabilidade Fiscal influenciam positivamente no controle dos gastos.

4.3.1 Legislativa

Conforme os resultados obtidos, os dispêndios com câmaras municipais, quanto às atividades legislativas, denotam comportamento contrário ao ciclo político orçamentário tradicional. Observa-se aumento em anos pré-eleição, diminuição em anos eleitorais e aumento nos pós-pleitos. Dessa análise, em termos de significância estatística, somente o último ano, na ordem de 1,4%, oferece resultados significantes.

Quanto a ideologia, novamente, partidos de esquerda elevaram o gasto em 0,5%, sem resultado significativos, não constam resultados para a direita que permitam conclusões, enquadrando-os na zona de rejeição, não permitindo inferências mais robustas.

Novamente, à semelhança da função administrativa, poder-se-ia explicar esse resultado tomando como guia duas ideias fundamentais: a primeira diz respeito a baixa popularidade associada a gastos com a função legislativa junto ao eleitorado; a segunda, as limitações da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Para o caso brasileiro, o gasto legislativo vem geralmente associado ao inchaço da máquina pública e a oportunismo dos políticos. O aumento dos gastos com salários e custeio das câmaras municipais costuma ser mal visto em anos eleitorais por parte da sociedade. Esse fato funciona, de certa forma, como primeiro freio a esses gastos.

O segundo advém da Lei Complementar 101/00. Os prefeitos encontram maiores restrições para aumento de gastos em anos eleitorais, tanto em termos de transferências voluntárias, como em contratações. Isso resulta da proibição legal de gastos extras em funcionalismo, nos anos eleitorais.

Klein e Sakurai (2014) apontam as citadas restrições, juntamente com a questão dos incentivos negativos em termos de popularidade, como os principais limitantes a gastos excessivos. Veloso e Bornhold (2016) sugere incremento nas despesas legislativas apenas nos

anos pré-eleitorais, com *dummies* significativas e positivas, para o caso dos municípios do Rio Grande do Sul.

Em resumo, podemos então inferir que, o comportamento aparentemente contra cíclico da função legislativa, encontra consonância na literatura relativa ao tema. Também, esse fato adviria da confluência das restrições legais e dos baixos incentivos eleitorais advindos de aumentos de gastos nessa rubrica.

4.4 VARIÁVEL COM EVIDÊNCIAS DA OCORRÊNCIA DOS CICLOS POLÍTICOS ORÇAMENTÁRIOS TRADICIONAIS

Descrevem-se na presente seção as variáveis onde os anos eleitorais apontam para aumento de gastos evidenciando a tentativa de captura de preferências eleitorais. Ressalta-se o papel das rubricas relacionadas a obras.

4.4.1 Segurança Pública

Apontada como uma das grandes preocupações do eleitor brasileiro, a Segurança Pública, em termos de gastos, apresentou comportamento condizente com o proposto pela teoria dos ciclos políticos orçamentários tradicionais. Foram encontradas diminuições, não significativas, em anos pré-eleitorais e significativas de -2,21% em pós, com aumentos consideráveis na ordem de 2% nos eleitorais. Não se podendo fazer inferências significativas entre Direita e Esquerda.

A popularidade do tema junto ao eleitorado pode explicar esse comportamento do prefeito que visa a perpetuação no poder. Duenha, Gonçalves e Júnior (2016) ao procederem a estudo com dados em painel, para municípios brasileiros, encontraram resultados que, a despeito do grande interesse do público sobre o tema, mostrariam que maiores gastos na função não necessariamente se refletiram em diminuição da violência. Mostrando que investimento, sem um plano significativo de longo prazo, não induz à redução da criminalidade. Pode-se inferir, por conseguinte, que o comportamento oportunista, ainda que eleve o gasto, não geraria política pública eficiente.

Torna-se importante relatar que, a despeito do resultado encontrado, a função dos municípios, em termos de segurança, é subsidiária. A Constituição Federal de 1988 definiu, como papel dos Estados, o patrulhamento das ruas, atribuindo à União a responsabilidade pela Defesa. As Guardas Municipais exercem proteção a patrimônios específicos como prédios

públicos locais, parques e praças. Esse fato ocasiona a baixa participação da rubrica no orçamento das cidades e a amostra reduzida de cerca de 550 municípios.

Ainda que a literatura econômica sobre o tema não seja tão abrangente, pertencendo mais aos ramos de análise da sociologia e da ciência política, os resultados permitem concluir que, nos municípios onde existe alguma política de segurança, parece ter havido tentativa de captura da preferência eleitoral via aumento nessa despesa. Isso reflete, em grande parte, a preocupação dos votantes com o tema. Por isso, tende a crescer em anos eleitorais, revertendo-se a situação, em grande parte, após os pleitos. Esse raciocínio mostraria, no longo prazo, a falta de política consistente relativa ao tema na esfera municipal.

4.4.2 Transporte

A variável Transporte, para o período analisado, parece apontar a ocorrência do ciclo político orçamentário oportunista. Encontrou-se diminuição em anos pré e pós-eleitorais, com aumento nos anos de eleição, nas ordens de -4,07, 4,01 e -5,2% respectivamente. Todos os achados com significância estatística expressiva, refletindo a modelagem tradicional dos ciclos. Quanto à ideologia, não se observou relevância estatística dificultando possíveis inferências.

A rubrica abrangeria gastos com o sistema de mobilidade urbana. Em geral, o sistema de transportes nos municípios Brasileiros é visto pelos usuários como engarrafado, lento e precário. Ainda que investimentos estejam sendo feitos de maneira pontual, como veículos leves, trens e metros, o principal meio utilizado ainda é o ônibus. Observa-se que 30% dos usuários avaliariam como regular o serviço (IPEA, 2011).

Os maiores gastos estudados abrangem desde tentativas efetivas de mudança nesse paradigma, como investimentos em formas alternativas de mobilidade urbana, até outras mais populistas como aumento nos subsídios para represar preços e tarifas. Não sendo, no nível de agregação examinado, possível proceder à diferenciação.

Sakurai (2009) constata a ocorrência de ciclo eleitoral, mesmo assim, a ideologia partidária não representa motivo suficiente para diferenças significativas. O dito autor confirma tendência consideravelmente parecida com a ora estudada. Veloso e Bornhold (2016) apontam resultados semelhantes, com a observância de ciclo eleitoral bem definido e estatisticamente significativo, demonstrando alinhamento entre as conclusões aqui apresentadas e a literatura correlata.

Podemos concluir que a alegada tentativa de manipulação eleitoral visa capturar a percepção do eleitor convencendo-o de que o sistema de transportes carece de maior qualidade. Essa tentativa pode resultar tanto de políticas genuínas de melhoria de transportes, até outras menos recomendáveis como retenção de aumento de tarifas com elevação dos subsídios às empresas e, conseqüente, elevação dos gastos nessa rubrica.

4.4.3 Urbanismo

A função Urbanismo apresenta significativa evidência de ocorrência do ciclo conforme o proposto pela teoria. Os impulsos no gasto, nos anos estudados, tiveram magnitude de -2%, 3% e -5%. Quanto à ideologia, novamente, a inferência acaba por levar a zona de não aceitação, não possibilitando diferenciações consistentes.

A variável Urbanismo engloba as contas de infraestrutura urbana, serviços urbanos e transportes coletivos urbanos cuja a semelhança com o setor de transporte poderia gerar certa confusão. Ambas possuem forte correlação tanto em termos de gastos, quanto em serviços e análise conjuntas. A realidade constatada nos transportes condiz com a teoria mencionada e o resultado da pesquisa apresentada quanto ao Urbanismo.

4.4.4 Habitação

A função Habitação mostrou evidências de tentativas de manipulação eleitoral via ciclo político orçamentário, de maneira relevante e significativa. Observamos queda de cerca de 3% e 9% em anos pré-eleitorais e pós, com aumento de 6,5% em anos eleitorais. No quesito ideologia, os resultados não demonstraram elevação ou redução consistente nos gastos, falhando quanto a inferência.

Deve-se ponderar, como no item referente à função Urbanismo, que a mesma relaciona-se intrinsecamente, com essa função, e com os Transportes ao apresentar comportamento semelhante em termos de ciclos.

Manifesta-se altamente dependente de recursos de transferências.

Como cita Sakurai (2009), o coeficiente dos recursos alocados nessa função mostra-se da ordem de 0,12 do total das transferências. O mesmo autor, novamente, enfatiza as evidências na direção do ciclo. Veloso e Bornhold (2016) também permite, com o uso de dummies, a conclusão que as funções Habitação e Urbanismo mostram-se significativamente maiores em anos eleitorais.

4.4.5 Saneamento

O Saneamento completa a série de variáveis com comportamento semelhante e, possivelmente, movimentos correlatados que levam em conta o Transporte, Urbanismo e Habitação. Observa-se ciclo significativo com diminuição pré-eleitoral, aumento em anos eleitorais, e redução pós, na ordem de -2,07%, 3,29% e -7,2%.

Pode-se aproveitar a análise desenvolvida no item anterior tanto quanto as conclusões dos autores citados. Ambos reforçam os resultados encontrados na pesquisa e como expandi-los na direção das preferências do eleitorado. Obras de saneamento costumam vir associadas a prefeituras e a governos locais produzindo elevado apelo em pleitos eleitorais. Além disso, manifestariam relativa dependência de transferências por parte do governo central, o qual empregaria meios para influenciar as eleições locais em prol da vitória do seu partido.

Dito de outro modo, o resultado encontrado, em consonância com a citada literatura sobre a variável, indicaria duplo incentivo aos maiores dispêndios em períodos eleitorais: de um lado, a tentativa de maior visibilidade com a conclusão, aceleração e inauguração de obras próximas a votações; do outro, conforme citam Veloso e Bornhold (2016), o alinhamento com o governo federal, em termos partidários, provocando aumento do gasto. A famosa política de “máquina na rua” encontra aqui sua expressão.

Em resumo, a variável situa-se no contexto em conjunto com as funções relacionadas diretamente a noção de obra pública. Nelas verificamos incentivo à visibilidade em anos de pleitos e busca por captura das preferências do eleitorado com movimentos semelhantes.

4.4.6 Desportos e Lazer

Os resultados referentes a Desportos e Lazer parecem apontar na direção da existência de ciclo político orçamentário modelado na forma tradicional. Verificamos pequena queda em anos pré-eleitorais (-0,87%), acréscimos em anos de eleição (1,76%) e diminuição em pós (-6,79%). Do ponto de vista ideológico, os partido de direita, com alguma significância, elevariam os gastos em 1,96%

Aqui se faz necessário propor analogia entre dispêndios com o Desporto e a função Cultura. Ambos possuem características semelhantes nos seguintes aspectos: baixa participação no orçamento municipal; aparente apelo junto ao eleitorado; e comportamento semelhante pela qualificação “bem superior”. Sugerimos, novamente, desenvolver a ideia que, em anos de eleição, com receita disponível, os prefeitos inclinam-se a elevar os gastos com

Desportos e Lazer no intuito de aumentar sua popularidade. Entretanto, dado o alto coeficiente relativo à Receita Total (0,94), observamos que isso só costuma acontecer com aumento significativo na mesma. Os investimentos na área acompanham a Receita, diminuindo logo após as eleições, aplicando-se em outras funções.

Campos (2015) percebe em sua pesquisa, a citada variação e a ausência de regularidade nos gastos realizados. Atribui-se isso a inconstância e a ausência de política pública específica para o setor. Possivelmente, esse fato revelaria que os gastos atendem a objetivos clientelistas e seletivos. Confirmando a noção de gasto para captura de interesse do eleitorado e, sobretudo, quando há receita disponível. O estudo realizado no período de 2008 a 2012, para municípios mineiros, condiz com esse pensamento.

Existe ainda a questão de se diferenciar o Desporto do Lazer por se tratar de conceitos diferentes. Almeida e Junior (2010), estudando os repasses a estados e cidades, por parte do governo central, entre 2004 e 2008, concluíram que esses priorizavam sobremaneira o esporte de alto rendimento, concentrando investimentos nesse, em detrimento da política pública.

O panorama referente a variável estudada nessa seção, portanto, expressa a ideia de seleção do gasto público conforme interesse do eleitor com o aumento do dispêndio em ano eleitoral, proposto pela teoria. Ressalta-se a não constância desses investimentos ao longo do tempo, apresentando reversão logo da passagem do pleito, com manutenção do baixo orçamento no período analisado. Ainda, existe significativa concentração nos chamados esportes de alto rendimento, em detrimento da política de lazer coletivo.

4.4 GASTO TOTAL

A proposição inicial do trabalho fundamenta-se em averiguar, via recomposição do orçamento, em quais funções de governo poderíamos inferir a ocorrência de ciclos políticos oportunistas nos quais os prefeitos estariam tentando capturar as preferências dos eleitores por determinados bens públicos. Na sua versão mais rígida, como a proposta por Drazen (2005), o gasto total seria constante, alterando-se apenas na distribuição dos recursos, conforme o critério eleitoral. Desenvolveu-se na seção dois, a literatura sobre o tema onde se apontava que, para manter tal hipótese, seriam necessários eleitores de nações democraticamente maduras e apresentassem eleições periódicas e aversão a déficits sucessivos.

Com o desenvolvimento do trabalho e os primeiros resultados, tal proposição, para o caso brasileiro, parecia não se confirmar. Conforme os resultados da tabela quatro algumas variáveis apresentavam comportamento cíclico, mas naquelas de banco de dados mais robusto

e pretense apelo eleitoral, como Saúde e Educação, tal tendência não se verificava. Mostrou-se necessário, então, maior aprofundamento na literatura sobre cada uma das variáveis e sobre as características institucionais e eleitorais no país. Acabou-se por concluir sobre a não predominância da recomposição do orçamento em função da tolerância das oscilações do gasto por parte do eleitorado. Isso prova, de certa maneira, que existiria espaço para amadurecimento dos votantes no contexto nacional. Em suma, a democracia brasileira ainda é bastante jovem e precisa evoluir em termos de transparência e aprendizado.

Ao se analisarem os resultados, da mesma maneira procedida anteriormente, verifica-se, com alta significância, a queda do dispêndio público total, em anos pré-eleitorais e pós, aumentando-se em anos de eleição. Ou seja, podemos mostrar evidência para a ocorrência do ciclo político orçamentário oportunista tradicional e não para a recomposição. As magnitudes, ainda que pareçam baixas, da ordem de -0,46%, 0,66%, -1,07% mostram variações agregadas para todos os municípios estudados, sem levar em conta nenhuma variável macroeconômica como crescimento. Apenas, talvez, refletindo-se na Receita Total. Podemos, portanto, verificar que a tentativa de reeleição mais robusta parece dar-se pela alteração do nível do Gasto Total.

Quanto a ideologias, verificou-se consonância com o quadro observado nas diversas funções de governo estudadas. Partidos de esquerda inclinar-se-iam a aumentar mais os gastos, seguidos de direita. Ainda que, como citado na seção três, as ideologias, para o caso brasileiro, nem sempre sejam fatores fáceis de determinar e caracterizar, motivo pelo qual poder-se-ia explicar a ausência de significância encontrada pela Direita. Há que se ressaltar o fato que, segundo cita Bugarin (2007), desde aquela época, a minoria da receita dos municípios, menos de 25%, é receita arrecadada pelos próprios. O ente federativo municipal, na estrutura institucional brasileira, depende em muito dos repasses da União e dos Estados. Esse fato acarreta maior dificuldade em realizar ciclos via aumento em determinadas funções, uma vez que esses recursos em geral têm destinações específicas auditadas em regulamentos e legislações pertinentes. Nesse caso, para além da inexperiência do eleitor médio brasileiro, também afetaria os resultados.

Klein e Sakurai (2015) salientam a noção de que, ainda que algumas funções sejam privilegiadas, somos uma nação com jovem democracia, onde os candidatos tentam maximizar a chance de reeleição, alterando a composição do orçamento quando sujeitos a restrições no gasto. Sublinha-se aqui o sentido de restrição. Ainda que a Lei de Responsabilidade Fiscal tenha em parte coibido o crescimento excessivo dos déficits, ela não impediu o aumento significativo do gasto como um todo. No momento que analisamos,

comparativamente, entre os anos, observamos propensão a maior crescimento nos anos eleitorais, evidenciando ciclos.

Sakurai e Menezes Filho (2011), como citado anteriormente, analisam as relações entre Investimentos, Impostos e Gasto Total em anos de eleição. Os autores indicam aumento no Gasto Total e nas Despesas Correntes e quedas nos Investimentos e Impostos locais. Essa situação reforçaria a hipótese verificada de ocorrência do ciclo mais fortemente no gasto e não tanto na composição do orçamento.

Para o caso da literatura empírica internacional, desenvolvida na seção dois, Klomp e Haan (2013) destacam o grau de transparência como instrumento para se verificar o amadurecimento das democracias e a possibilidade de ocorrência dos ciclos. No caso nacional, verifica-se que, a despeito dos recentes avanços na área de transparência e na arquitetura institucional, a própria dificuldade relativa ao banco de dados aponta a ausência de transparência, consequentemente leva a crer em obstáculos ao exercício do controle social. Ebeke e Ölçer (2013) descrevem regras como amenizadoras dos ciclos. Esse fato mostra-se interessante uma vez que a Lei Complementar 101/00 inspirou melhorias na área, entretanto, a plena maturidade, com punição eleitoral a déficits significativos, ainda parece não ter sido atingida.

Em resumo, pode-se verificar para o caso brasileiro, a incidência de ciclo político oportunista puro, no sentido tradicional. Nele há represamento das despesas em anos pré e pós-eleitorais, a fim de se fazer uma espécie de poupança com vistas a elevar o dispêndio em anos de pleitos. O nível do Gasto Total aponta para essa hipótese. Por último, ainda que se verifique aumento em determinadas funções, a análise revela ausência de aversão a elevações eleitorais no gasto por parte dos votantes. Esse resultado mostraria seletividade e tentativa de maximização eleitoral naquelas funções mais populares e com menos controles legais.

5 CONCLUSÃO

O trabalho buscou verificar evidências a respeito da ocorrência de ciclos políticos orçamentários seguindo o calendário eleitoral para as funções de governo nos municípios brasileiros. Ademais, pretendeu-se verificar a hipótese segundo a qual a democracia no país ainda seria jovem e, portanto, propensa à manipulação via nível do gasto total. Por último, para o período analisado, dividiram-se as conotações ideológicas em Esquerda e Direita, averiguando-se qual das duas, quando no poder, manifestava maior propensão a dispende mais e em que áreas.

Torna-se fundamental destacar que a metodologia proposta pretendeu adaptar os paradigmas teóricos fundamentais ao contexto local. Para tanto, recorreu-se a teoria tradicional a qual determina que existiria, por impulso oportunista, a manipulação eleitoral via variáveis econômicas: o chamado ciclo político-orçamentário, oportunista tradicional. Os avanços mais contemporâneos dessa noção, sob o paradigma de democracias maduras, preconizam o uso eleitoral das funções de governo, mantendo-se constante o gasto e recompondo o orçamento. Ressalta-se, entretanto, que se analisou as funções de governo e não a alteração do orçamento como propõe a teoria mais recente. Essa ideia buscava comprovar se existiam algumas funções onde os prefeitos, no intuito de garantirem a recondução, tenham identificado preferências do eleitor e buscado atendê-las, pelo menos em anos eleitorais, aumentando as despesas para as mesmas.

As leituras preliminares mostraram que, essa aproximação teórica, com o uso de ambas as teorias, não só era possível, como necessária no contexto institucional vivido pelo eleitor brasileiro. A literatura preconizava amplo espaço para o amadurecimento dos votantes no país, quanto a punição de mandatários que simplesmente elevassem o gasto total, causando déficits em anos eleitorais e, conseqüentemente, efeitos deletérios na economia. Para comprovar essa hipótese, usou-se como instrumento a análise da ocorrência de ciclo no Gasto Total.

O resultado assim obtido confirma que a democracia em questão, ainda se encontra no patamar das jovens em que os achados dos estudos empíricos internacionais, realizados predominantemente em economias maduras, não seriam plenos. O Gasto Total, o somatório de todas as funções de governo, indicou a existência de resultado cíclico no período estudado quando comparado ao segundo ano do ciclo considerado neutro do ponto de vista político. Encontraram-se diminuições pré e pós, porém aumentos significativos em anos eleitorais, quando comparados aos anteriores. Conforme abordagem na Seção 4, as tentativas de

manipulação eleitoral ocorreriam muito mais à maneira tradicional, aumentando-se em nível de dispêndio e, nem tanto, na composição do orçamento.

Quanto às funções, das dezesseis analisadas, nove não apresentavam um comportamento que justificasse a noção de ciclo. Dessas, pode-se destacar diversos motivos. Existem evidências que a Lei de Responsabilidade Fiscal tenha tido o efeito de estancar os gastos em Administração e com as Câmaras Municipais. Consta-se, inclusive na segunda, comportamento contra cíclico.

Existe outro grupo altamente dependente de transferências as quais são auditadas e tem destinação específica de recursos, motivo limitador da influência eleitoral. Nesse caso, podemos citar a Assistência Social, a Educação e a Saúde onde, especialmente nas duas últimas, se houver não aplicação dos recursos repassados pela União ou Estados, os Municípios, nos anos posteriores, não recebem recursos até que regularizem a situação.

Há funções que justificam os resultados pela baixa participação das mesmas junto ao orçamento das cidades. Nessa categoria, Cultura, Gestão Ambiental e Agricultura não apontaram evidências de uso eleitoral das mesmas. Desporto e Lazer, ainda que se encaixem por ter pouca relevância em termos relativos, apresentou comportamento cíclico, mostrando que, dada a popularidade do tema, pode estar ocorrendo tentativa de captura via investimentos na área, revertidos, passada a eleição. Ressalta-se, ainda, que, como políticas públicas, as mesmas revelaram certa tendência a descontinuidade, uma vez que guardam alta correlação com a Receita Total, recebendo significativamente mais atenção somente quando há maiores disponibilidades de recursos.

Verificou-se comportamento constante nas variáveis relacionadas a obras como Transporte, Urbanismo, Habitação e Saneamento. Todas apresentaram ciclos sincronizados ao calendário eleitoral. Em períodos pré e pós-pleitos parece haver retenção de recursos a fim de liberá-los nos eleitorais. Isso confirmaria a ideia corrente que as obras públicas, em geral, são mais associadas aos governos locais. A política de realização de dispêndios com obras dá a entender ser percebida pelos prefeitos como importante variável que poderia garantir a recondução.

Ainda que não seja função executada preferencialmente pelos municípios, a análise da política de segurança revelou a ocorrência de ciclos orçamentários oportunistas tradicionais. Esse achado, talvez, possa ser atribuído a preocupação do eleitor com o crescimento das estatísticas relativas à criminalidade, figurando como uma das principais preocupações da sociedade brasileira.

Outro resultado marca o aumento contínuo das despesas com Previdência Social. Ainda que não apresente comportamento cíclico tradicional, tal conclusão torna-se preocupante devido à mudança no perfil demográfico brasileiro com o envelhecimento progressivo da população, fato que poderá ocasionar problemas futuros. Analisar essa função, sob o ponto de vista comparativo, entre os anos, nem sempre se torna fácil uma vez que políticas permissivas em relação a gastos atuariais costumam ter impacto apenas no futuro. O aumento contínuo e o comportamento altamente relacionado à Receita Total, entretanto, convertem-se em fonte de alerta em relação à trajetória da variável.

Quanto à ideologia, salvo em algumas exceções, mostrou-se a tendência de os partidos de Esquerda ocasionarem gasto maior nos anos em que se encontravam no poder, seguidos dos de Direita. Aqui encontrou-se dificuldades importantes. Ao se comparar as duas ideologias em relação a uma neutra, o Centro, em um país como o Brasil, mesmo que se use a classificação da literatura, definir o que vem a ser Esquerda, Direita e Centro nem sempre é fácil. Mais do que isso, adaptar a classificação ao contexto local encontra numerosas dificuldades. Ressalta-se, também, que poucos partidos parecem identificar-se com a ideologia de Direita mesmo quando se segue os estudos anteriores. Razão essa pela qual poderiam ser explicados os baixos níveis de significância para essa variável.

Importante ressaltar que numerosos estudos buscam averiguar se o alinhamento entre governo central e local disponibiliza mais recursos para as prefeituras e, com isso, possibilita maiores gastos. Em quase todo o período analisado, o governo central era exercido por partido de Esquerda. Esse fato pode ter influenciado o resultado, ainda que, consistentemente, o posicionamento no espectro ideológico acabe por levar a diferenças nos dispêndios nas funções.

Dados os objetivos e paradigmas teóricos inicialmente adotados, parece ter se confirmado a noção de que a aplicação das teorias de recomposição do orçamento, mantendo-se constante o nível de gasto, para o caso brasileiro, torna-se dificultada. Podemos apontar que, ainda carecendo de maiores estudos, a democracia nacional encontra-se em estado bastante jovem. Nele os eleitores não teriam a plena percepção dos efeitos negativos de políticas eleitorais oportunistas no nível do gasto público. Os mandatários municipais, cientes dessas características, selecionariam, entre as variáveis menos controladas por instrumentos legais e institucionais, aquelas que maximizariam suas chances de vitória, sem se preocupar em diminuir os gastos nas demais, a fim de não provocar déficits. Há ainda, portanto, longo caminho rumo ao controle social pleno do Estado Brasileiro e de suas instituições formadoras.

REFERÊNCIAS

- AIDT, T.S.; MOONEY, G. Voting suffrage and the political budget cycle: Evidence from the London Metropolitan Boroughs 1902–1937. **Journal of Public Economics**, London, v. 112, p. 53–71, Apr. 2014.
- ALESINA, A. Macroeconomic Policy in a Two Party System as a Repeated Game. **Quarterly Journal of Economics**, Oxford, v. 102, p.651-78, Aug. 1987.
- ALESINA, A.; ROUBINI, N.; COHEN, G. Macroeconomy Policy and Elections in OECD Democracies. **Economics e Politics**, Cambridge, v.4, p.1-30, Jun. 1992.
- ALESINA, A.; PARADISI, M. **Political Budget Cycles: Evidence from Italian cities**. Washington, : National Bureau of Economic Research, 2014. (Working Paper, 20570). Disponível em: <<http://www.nber.org/papers/w20570>>. Acesso em: 5 fev. 2017.
- ALESINA, A.; ROUBINI, N.; COHEN, G. **Political Cycles and the Macroeconomy**. Cambridge, MA: MIT Press, 1997.
- ALMEIDA, B.S; MARCHI JÚNIOR, W. O financiamento dos programas federais de esporte e lazer no Brasil (2004 a 2008). **Movimento- Revista de Educação Física da UFRGS**, Porto Alegre, v.16, n.4, out./dez. 2010.
- ARELLANO, M.; BOND, S. Some tests of specification for panel data: Monte Carlo evidence and an application to employment equations. **Review of Economic Studies**, Oxford, v.58, n.2, p. 277-297, Apr.1987.
- BITTENCOURT, J. L.; HILBRECHT, R.O. **Ciclo político na economia brasileira: um teste para a execução orçamentária dos governos estaduais: 1983-2000**. Trabalho apresentado no XXI Encontro Nacional de Economia, Porto Seguro, Bahia, dez. 2003.
- BOVE, V. et al, Political cycles in public expenditure: butter vs guns, **Journal of Comparative Economics**, v.42, n.2 , p. 1-23, Apr. 2016.
- BRENDER, A; DRAZEN, A. **Political Budget Cycles in new versus established democracies**. Whashington: National Bureau of Economic Research, 2004. (Working Paper, 10539)
- BRENDER, A.; DRAZEN, A. Elections, leaders, and the composition of government spending, **Journal of Public Economics**, London, v.97, p. 18–31, Jan. 2013.
- BREUSCH, T.S.; PAGAN, A.R. The Lagrange Multiplier Test and its Applications to Model Specification in Econometrics. **The Review of Economic Studies**, Oxford, v.47, n.1, p.239-253, Jan. 1980.
- CAMPOS, M.M.G. **Campos, análise dos gastos em esporte e lazer nos municípios de Minas Gerais nos anos de 2008 a 2012**. 2015. Dissertação (Mestrado em Sociologia Política) - Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2015.

- COVRE, J.; MATOS, L.B. **A situação fiscal e os ciclos políticos nos municípios brasileiros: uma análise a partir de dados em painel dinâmico espacial**. XXI Prêmio Tesouro Nacional, Brasília, 2016.
- DOWNS, A. An Economic Theory of Political Action in a Democracy. **Journal of Political Economy**, Chicago, v. 65, n. 2, p. 135-50, Apr.1957.
- DRAZEN, A.; ESLAVA, M. **Electoral Manipulation via expenditure composition: Theory and Evidence**. Washington, [S.l.]: National Bureau of Economic Research, Jan. 2005. (Working Paper 11085). Disponível em <<http://www.nber.org/papers/w11085>> acessado em 19/06/2016.
- DUBOIS, E. Political Business Cycles 40 Years after Nordhaus. **Public Choice**, Salt Lake City, v.166, n.1, p.235-259, Jan. 2016.
- DUENHAS, R.A.; GONÇALVES, F.O.; GELINSKI, E. Educação, Segurança Pública e Violência nos Municípios Brasileiros: Uma Análise de Painel Dinâmico de Dados. **Ciências Sociais Aplicadas**, Ponta Grossa, vol.22, n.2, Dez. 2014.
- EBEKE,C.; ÖLÇER, D. **Fiscal Policy over the Election Cycle in Low Income Countries** Strategy, Policy, and Review Department, Washington: International Monetary Found, 2013.(Working Paper 153).
- ENKELMANN, S.; LEIBRECH, M. **Political Expenditure Cycles and Election Outcomes Evidence from Disaggregation of Public Expenditures by Economic Functions**, Lüneburg: Institute of Economics University of Lüneburg, 2013. (Working Paper 275).
- FABRI, D. M. **Os ciclos econômico-eleitorais e o Programa Bolsa-Família**. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Curso de Mestrado Profissional em Administração Pública, Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa, FGV, Rio de Janeiro, 2015.
- FERREIRA,F.S.; BUGARIN, M.S. Transferências Voluntárias e Ciclo Político-Orçamentário no Federalismo Fiscal Brasileiro. **Revista Brasileira de Economia**, Rio de Janeiro, v. 61 n. 3, p. 271–300, jul./set. 2007.
- FIALHO, T., Testando a Evidência de Ciclos Políticos no Brasil. **Revista Brasileira de Economia**, Rio de Janeiro, v.51, n. 3, p. 379-389, jul./set. 1997.
- FONTES, J.M.; LIMA, J.E. **Teoria dos Ciclos Políticos-Econômicos: Um Estudo Empírico para Minas Gerais**. Brasília, Sociedade Brasileira de Economia Administração e Sociologia Rural, 2002. Disponível em: <<http://www.sober.org.br/palestra/12/06O329.pdf>>. Acessado em: 19 jun. 2016.
- FORMENY, D.; NADINE,R. Business Taxes and the Electoral Cycle. **Journal of Public Economics**, London, v.115, p. 48–61, 2013.
- HIBBS, D., Political, Parties and Macroeconomic Policies and Outcomes in the United States. **American Economic Review**, Pittsburgh, v.76, n. 2, p.66- 70, May 1986.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA - IPEA. **Sistema de Indicadores de Percepção Social**. Mobilidade Urbana 2ª edição: análise preliminar dos dados coletados em 2011. Brasília, Janeiro 2012. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/SIPS/120119_sips_mobilidadeurbana.pdf>. Acesso em: 14 fev. 2017

ROSAS JÚNIOR, R. Políticas Públicas de Segurança e o Poder de Polícia nas Cidades. **Revista Jurídica da OAPEC Ensino Superior**, Santa Cruz do Rio Pardo, v.3, n. 3, dez. 2016.

KLEIN, F. A.; SAKURAI, S. N. Term limits and political budget cycles at the local level: evidence from a young democracy. **European Journal of Political Economy**, Cambridge, v. 37, p. 21-36, Mar. 2015.

KLOMP, J.; HAAN, J. Do political budget cycles really exist? **Applied Economics**, London, v. 45, n.3, p.329-341, Mar. 2013.

LAGEMANN, E.; OLIVEIRA, C.A.; MARQUES JÚNIOR, L.S. Federalismo fiscal brasileiro: problemas, dilemas e competências tributárias. **Textos para discussão FEE**, Porto Alegre, n. 95, 2011.

LAVAREDA, A, et. Al. **A lógica das eleições municipais**. Rio de Janeiro: FGV, 2016.

_____. **Como o eleitor escolhe seu prefeito**: campanha e voto nas eleições municipais. Rio de Janeiro: FGV, 2011.

LOCKWOOD, B.; PHILLIPOPOULOS, A.; SNELL, A., Fiscal Policy, Public Debt Stabilization and Politics: Theory and United Kingdom Evidence. **The Economic Journal**, London, v.106, n.437, p. 894-911, July 1996.

MCCALLUM, B., Political Business Cycle: An Empirical Test. **Southern Economic Journal**, Montgomery, v. 44, n.3, p. 504-15, Jan. 1978.

NAKAGUMA, Y.; BENDER, S. A emenda da reeleição e a Lei de Responsabilidade Fiscal: impactos sobre ciclos políticos e performance fiscal dos Estados (1986- 2002). **Revista Brasileira de Economia aplicada**, São Paulo, v. 10, n. 3, p. 377-397, jul./set. 2006.

_____. Ciclos políticos e resultados eleitorais: um estudo sobre o comportamento do eleitor brasileiro. **Revista Brasileira de Economia**, Rio de Janeiro, v. 64, n.1, jan./mar. 2010

NICOLAU, J.M. **Eleições no Brasil**: do Império aos dias atuais. Rio de Janeiro: Zahar, 2012.

NORDHAUS, W., The Political Business Cycle. **Review of Economic Studies**, Oxford, v. 42, n.2, p. 169-90, Apr. 1975.

NUNES, G.S., **Ciclos Políticos Orçamentários: uma análise das despesas em educação e saúde para os municípios do Rio Grande do Sul (2002-2012)**. Porto Alegre: Escola de Negócio, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Março 2016. Disponível em http://www.pucrs.br/negocios/wp-content/uploads/sites/6/2016/03/53_GUILHERME-SILVA-NUNES.pdf. Acesso em: 20/02/2017.

OHLSSON, H.; VREDIN, A Political Cycles and Cyclical Policies. **Scandinavian Journal of Economics**, Estocolmo, v. 98, n. 2, p. 203-18, Jun. 1996.

PELTZMAN, S. Voters as Fiscal Conservatives. **Quarterly Journal of Economics**, Oxford, v.107,n. 2, p. 327-361, May 1992.

PREUSSLER, A.; PORTUGAL, M., Um Estudo Empírico dos Ciclos Políticos Econômicos no Brasil. **Revista Análise Econômica**, Porto Alegre, v.21, n.40, set. 2003.

QUEIROZ, D.B., **Composição dos gastos públicos e resultados eleitorais: um estudo nos municípios brasileiros**. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis), Curso de Pós-Graduação em Contábeis, Programa Multiinstitucional e Inter-Regional de Pós-Graduação em Ciências Contábeis, Natal, 2016.

RODRIGUES, L. M. **Partidos, ideologia e composição social: um estudo das bancadas partidárias na Câmara dos Deputados**. São Paulo: USP, 2002.

ROGOFF, K. e SIBERT, A., Elections and Macroeconomic Policy Cycles. **Review of Economic Studies**, Oxford, v.55, n.1, p.1-16, Jan. 1988.

ROGOFF, K. Equilibrium Political Budget Cycles. **American Economic Review**, Pittsburgh, v.80, n.1, p.21-36, Mar. 1990.

SAKURAI, S.N. Testando a hipótese de ciclos eleitorais racionais nas eleições dos municípios paulistas. **Estudos Econômicos**, São Paulo, vol.35, n.2, p.297-315, jun. 2005.

_____. Ciclos políticos nas funções orçamentárias dos municípios brasileiros: uma análise para o período 1990 - 2005 via dados em painel. **Estudos Econômicos**, São Paulo, vol.39, n.1, p. 39-58, Jan-Mar. 2009.

SAKURAI, S. N.; MENEZES-FILHO, N, A. Opportunistic and partisan election cycles in Brazil: new evidence at the municipal level, **Public Choice**, Salt Lake City, v. 148, n.1, p. 233-247, July 2011.

_____. Fiscal policy and reelection in Brazilian municipalities. **Public Choice**, Salt Lake City, vol. 137, n. 1, p. 301-314, Oct. 2008.

SALVATO, M.A. et al. Ciclos políticos: Um Estudo sobre a relação entre flutuações econômicas e calendário eleitoral no Brasil, 1985-2006. **Revista de Economia e Administração**, Belo Horizonte, v.7, n.1, p.1-20, jan./mar. 2008.

SHI, M.; SVENSON, J. Political budget cycles: Do they differ across countries and why? **Journal of Public Economics**, London, v.90, n.9, Sept. 2006.

SOARES, G.A.; TERRON, S.; ALKIMIN, A.C. **A lógica das eleições municipais**. Rio de Janeiro: FGV, 2016.

STREB, J.M.; TORRES, G. Making Rules Credible: Divided Government and Political Budget Cycles. **Public Choice**, Salt Lake City, v.156, n.3, p.703–722, Sept. 2013. Disponível em: < http://www.ucema.edu.ar/u/jms/cursos_grado_y_posgrado/economia_politica/programa/streb_torrens_2009.pdf>. Acesso em: 02 jan. 2017.

TAROUCO, G.S.; MADEIRA, R.M. Partidos, Programas e o Debate sobre Esquerda e Direita no Brasil, **Revista Brasileira de Sociologia e Política**, Curitiba, v.21, n.45, p.145-165, mar. 2013.

VEIGA, L.G.; VEIGA, F.J. **Ciclos Político-Económicos nos Municípios Portugueses. In: II Conferência do Banco de Portugal. “Desenvolvimento Económico Português no Espaço Europeu”**, 2001. Disponível em https://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/3822/1/BP_LFVeiga.pdf. Acesso em: 20 fev. 2017.

VELOSO, G.A.; BORNHOLD, S.A. Averiguação empírica de ciclos políticos nos municípios gaúchos, entre 1995 e 2008. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 36, n. 4, p. 1069-1096, mar. 2016.

VILAVERDE, J.F.; GARICANO, L.; TANO, S. **Political Credit Cycles: The Case of the Euro Zone**. Washington: National Bureau of Economic Research, 2014. (Working Paper 18899)

WHITE, H. A. Heteroskedasticity-Consistent Covariance Matrix Estimator and a Direct Test for Heteroskedasticity. **Econometrica**, Cleveland, vol. 48, n. 4, p. 817-38, May 1980.

WOOLDRIDGE, J. **Econometric analysis of cross section and panel data**. Cambridge, MA: MIT Press, 2010.

APÊNDICE A - RESULTADOS

Tabela 3 – Variáveis segundo funções governamentais sem ciclo político definido para a composição do orçamento

Funções	Estimado	Corrigido em %	Erro Padrão	t valor	p valor	Sig.
Administração						
PRELEC	-0.005575830	-0.5560314	0.00118393	-4.7096	2.49e-06	***
ELEC	-0.001215390	-0.1214652	0.00144487	-0.8412	0.4002547	
POSELEC	0.004577690	0.4588184	0.00135718	3.3729	0.0007444	***
DIREITA	0.000286530	0.0286571	0.00270453	0.1059	0.9156264	
ESQUERDA	0.011017970	1.1078891	0.00343293	3.2095	0.0013307	**
LOGRECTOTAL	0.740096760	109.6138327	0.01114196	64.243	< 2.2e-16	***
Assistência Social						
PRELEC	0.001452600	0.1453656	0.0018290	0.7942	0.4271016	
ELEC	-0.008412300	-0.8377016	0.0023084	-3.6442	0.0002685	***
POSELEC	-0.023127300	-2.2861914	0.0021230	-10.8939	< 2.2e-16	***
DIREITA	0.004165300	0.4173987	0.0047218	0.8821	0.3777011	
ESQUERDA	0.015006200	1.5119358	0.0055041	2.7264	0.0064063	**
LOGRECTOTAL	0.973334000	164.6754044	0.0153985	63.2096	< 2.2e-16	***
PRELEC	0.001452600	0.1453656	0.0018290	0.7942	0.4271016	
Cultura						
PRELEC	0.002426600	0.2429547	0.0042944	0.5651	0.57203	
ELEC	0.002380600	0.2383436	0.0052338	0.4549	0.64922	
POSELEC	0.005975000	0.5992886	0.0048929	1.2212	0.22203	
DIREITA	0.012972800	1.3057312	0.0100193	1.2948	0.19541	
ESQUERDA	0.023768500	2.4053222	0.0113263	2.0985	0.03587	*
LOGRECTOTAL	1.088551100	196.9967767	0.0271919	40.0322	< 2.2e-16	***
Educação						
PRELEC	0.006623170	0.6645152	0.00107906	6.1379	8,44E-07	***
ELEC	0.008946440	0.8986579	0.00126574	7.0682	1,60E-09	***
POSELEC	-0.000184290	-0.0184273	0.00106540	-0.1730	0.8627	
ESQUERDA	0.011686180	1.1754730	0.00291989	4.0023	6,29E-02	***
DIREITA	-0.002189250	-0.2186855	0.00200589	-1.0914	0.2751	
LOGRECTOTAL	0.894903460	144.7099535	0.01170430	76.4594	< 2.2e-16	***
Previdência Social						
PRELEC	0.020350100	2.0558575	0.0044492	4.5739	4,84E-03	***
ELEC	0.012812100	1.2894527	0.0051615	2.4822	0.01307	*
POSELEC	0.029733900	3.0180366	0.0045141	6.5869	4,68E-08	***
ESQUERDA	-0.005966100	-0.5948338	0.0138900	-0.4295	0.66755	
DIREITA	-0.004277400	-0.4268265	0.0115028	-0.3719	0.71000	
LOGRECTOTAL	0.972864300	164.5511155	0.0359935	27.0289	< 2.2e-16	***
Saúde						
PRELEC	0.004461100	0.4471066	0.0013814	3.2294	0.001241	**
ELEC	0.008261500	0.8295720	0.0015704	5.2609	1,44E-04	***
POSELEC	0.013379100	1.3469001	0.0014634	9.1424	< 2.2e-16	***
ESQUERDA	0.008320900	0.8355615	0.0033210	2.5056	0.012229	*
DIREITA	0.002983300	0.2987754	0.0023225	1.2845	0.198967	
LOGRECTOTAL	0.978988100	166.1761442	0.0126996	77.0881	< 2.2e-16	***
Gestão						

Funções	Estimado	Corrigido em %	Erro Padrão	t valor	p valor	Sig.
Ambiental						
PRELEC	0.036702000	3.7383834	0.011593	3.1657	0.001554	**
ELEC	0.019344000	1.9532307	0.013775	1.4043	0.160263	
POSELEC	-0.003390000	-0.3384260	0.013221	-0.2564	0.797633	
ESQUERDA	0.069604000	7.2083552	0.029726	2.3415	0.019233	*
DIREITA	0.020643000	2.0857540	0.027166	0.7599	0.447351	
LOGRECTOTAL	1.117786000	205.8076122	0.072233	15.4747	< 2.2e-16	***
Agricultura						
PRELEC	-0.033304200	-3.2755721	0.0036264	-9.1837	< 2.2e-16	***
ELEC	-0.044150600	-4.3190149	0.0045542	-9.6945	< 2.2e-16	***
POSELEC	-0.069617300	-6.7249285	0.0043241	-16.0999	< 2.2e-16	***
ESQUERDA	-0.008004200	-0.7972252	0.0084797	-0.9439	0.345215	
DIREITA	-0.018819100	-1.8643126	0.0069793	-2.6964	0.007013	**
LOGRECTOTAL	0,827816200	128.8316055	0.0159246	51.9835	< 2.2e-16	***
Encargos especiais						
PRELEC	0.008831800	0.8870915	0.0034746	2.5418	0.01104	*
ELEC	0.029069400	2.9496039	0.0047747	6.0883	1,16E-06	***
POSELEC	0.003737600	0.744594	0.0040892	0.9140	0.36071	
ESQUERDA	0.012449200	1.2527014	0.0107175	1.1616	0.24542	
DIREITA	0.017952300	1.8114411	0.0092264	1.9458	0.05170	†
LOGRECTOTAL	0.743247500	110.2753129	0.0239252	31.0654	< 2.2e-16	***

Fonte: Elaboração Própria

*Significância 0,1

**Significância 0,05

***Significancia de 0,01

† Significante a mais 0,1

Tabela 4 – Variáveis segundo funções governamentais com ciclo político definido para a composição do orçamento

Funções	Estimado	Corrigido em %	Erro Padrão	t valor	p valor	Sig.
Segurança pública						
PRELEC	-0.00011137	-0.0111364	0.00641925	-0.0173	0.986158	
ELEC	0.020678840	2.0894129	0.00796967	2.5947	0.009485	**
POSELEC	-0.02244631	-2.2196266	0.00739096	-3.0370	0.002397	**
ESQUERDA	0.010530860	1.0586505	0.02130331	0.4943	0.621087	
DIREITA	0.003187860	0.3192947	0.01557566	0.2047	0.837836	
LOGRECTOTAL	0.775643380	117.1989092	0.04562803	16.9993	< 2.2e-16	***
Transportes						
PRELEC	-0.04164610	-4.0790815	0.0038277	-10.8801	<2e-16	***
ELEC	0.039402900	4.0189492	0.0047276	8.3346	<2e-16	***
POSELEC	-0.05367020	-5.2255379	0.0047225	-11.3648	<2e-16	***
ESQUERDA	-0.00978690	-0.9739164	0.0104711	-0.9347	0.3500	
DIREITA	0.011872600	1.1943359	0.0080382	1.4770	0.1397	
LOGRECTOTAL	0.502497700	65.2844429	0.0165799	30.3076	<2e-16	***
Urbanismo						
PRELEC	-0.02016980	-1.9967750	0.0027767	-7.2638	3,84e-10	***
ELEC	0.032019200	3.2537330	0.0033977	9.4238	< 2.2e-16	***
POSELEC	-0.05837060	-5.6699704	0.0031382	-18.6003	< 2.2e-16	***
ESQUERDA	0.001964600	0.1966531	0.0064231	0.3059	0.7597	
DIREITA	0.008292100	0.8326575	0.0053816	1.5408	0.1234	
LOGRECTOTAL	0.869654900	138.6087273	0.0161846	53.7336	< 2.2e-16	***
Habitação						
PRELEC	-0.03137100	-3.0884036	0.018240	-1.7199	0.0855453	†
ELEC	0.062239000	6.4216662	0.023489	2.6497	0.0080962	**
POSELEC	-0.09514500	-9.0758915	0.025667	-3.7068	0.0002135	***
ESQUERDA	0.069553000	7.2028877	0.044690	1.5563	0.1197285	
DIREITA	-0.05104800	-4.9766942	0.041634	-1.2261	0.2202459	
LOGRECTOTAL	0.448425000	56.5844038	0.069112	6.4884	1.004e-10	***
Saneamento						
PRELEC	-0.02092230	-2.0704947	0.0073908	-2.8309	0.0046494	**
ELEC	0.03243840	3.2970260	0.0091925	3.5288	0.0004189	***
POSELEC	-0.07736900	-7.4451737	0.0089072	-8.6861	< 2.2e-16	***
ESQUERDA	0.001132300	0.1132941	0.0169965	0.0666	0.9468847	
DIREITA	-0.01079210	-1.0734074	0.0144648	-0.7461	0.4556254	
LOGRECTOTAL	0.586675800	79.8001553	0.0309768	18.9392	< 2.2e-16	***
Desporto e Lazer						
PRELEC	-0.00883600	-0.8797077	0.0047390	-1.8645	0.062258	†
ELEC	0.01752660	1.7681092	0.0057847	3.0298	0.002449	**
POSELEC	-0.07038750	-6.7967413	0.0057547	-12.2314	< 2.2e-16	***
ESQUERDA	0.011819500	1.1889626	0.0102293	1.1555	0.247915	
DIREITA	0.019445000	1.9635285	0.0087308	2.2272	0.025943	*
LOGRECTOTAL	0.942518400	156.6436600	0.0198368	47.5137	< 2.2e-16	***

Fonte: Elaboração Própria

*Significância 0,1

**Significância 0,05

***Significancia de 0,01

† significante a mais 0,1

Tabela 5 – Tabela controle do Gasto Público

Funções	Estimado	Corrigido em %	Erro Padrão	t valor	P valor	Sig.
Gasto Público						
PRELEC	-0.00466943	-0.4658545	0.00077186	-6.0496	1.464e-09	***
ELEC	0.006641230	0.6663332	0.00082933	8.0080	1.196e-15	***
POSELEC	-0.01082767	-1.0769262	0.00076298	-14.1914	< 2.2e-16	***
ESQUERDA	0.009021900	0.9062720	0.00238094	3.7892	0.0001513	***
DIREITA	0.001259820	0.1260614	0.00146478	0.8601	0.3897526	
LOGRECTOTAL	0.865303450	137.5726891	0.01122878	77.0612	< 2.2e-16	***

Fonte: Elaboração Própria

*Significância 0,1

**Significância 0,05

***Significancia de 0,01

† significante a mais 0,1

Tabela 6 – Variáveis segundo funções governamentais com ciclo político contrário ao proposto pela teoria definida para a composição do orçamento

Funções	Estimado	Corrigido em %	Erro Padrão	t valor	p valor	Sig.
Legislativa						
PRELEC	0.001930700	0.1932565	0.00175604	1.0995	0.2716	
ELEC	-0.00145717	-0.1456109	0.00197025	-0.7396	0.4596	
POSELEC	0.014679030	1.4787296	0.00178740	8.2125	2.26e-13	***
ESQUERDA	0.005300550	0.5314623	0.00410701	1.2906	0.1969	
DIREITA	-0.00037296	-0.0372890	0.00301215	-0.1238	0.9015	
LOGRECTOTAL	0.741076870	109.8193780	0.01202046	61.6513	< 2.2e-16	***

Fonte: Elaboração Própria

*Significância 0,1

**Significância 0,05

***Significancia de 0,01

† significante a mais 0,1