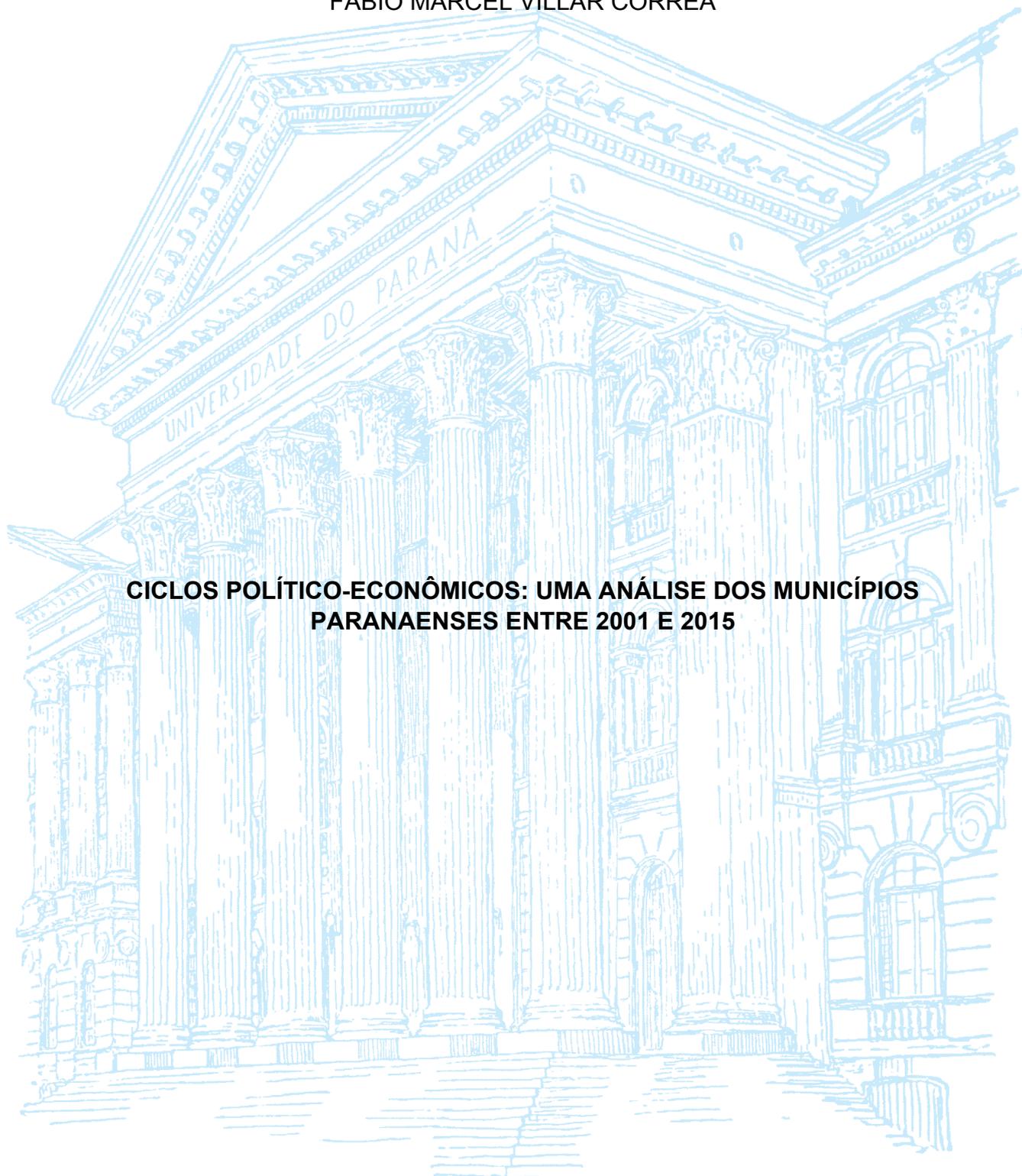


UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

FÁBIO MARCEL VILLAR CORRÊA



**CICLOS POLÍTICO-ECONÔMICOS: UMA ANÁLISE DOS MUNICÍPIOS
PARANAENSES ENTRE 2001 E 2015**

CURITIBA

2017

FÁBIO MARCEL VILLAR CORRÊA

**CICLOS POLÍTICO-ECONÔMICOS: UMA ANÁLISE DOS MUNICÍPIOS
PARANAENSES ENTRE 2001 E 2015**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Econômico da Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre em Desenvolvimento Econômico, Setor de Ciências Sociais Aplicadas, da Universidade Federal do Paraná.

Orientador: Prof. Dr. José Guilherme Silva Vieira

CURITIBA

2017

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ. SISTEMA DE BIBLIOTECAS.
CATALOGAÇÃO NA FONTE

Corrêa, Fábio Marcel Villar

Ciclos político-econômicos: uma análise dos municípios paranaenses entre 2001 e 2015. - 2017.

50 f.

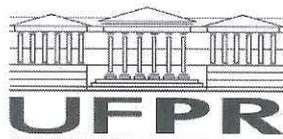
Orientador: Prof. Dr. José Guilherme Silva Vieira.

Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Econômico.

Defesa: Curitiba, 2017.

1. Ciclos econômicos - Aspectos políticos - Paraná. 2. Orçamento municipal - Paraná. I. Vieira, José Guilherme Silva, 1976- II. Universidade Federal do Paraná. Setor de Ciências Sociais Aplicadas. Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Econômico. III. Título.

CDD 338.542



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
Setor CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
Programa de Pós-Graduação DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

TERMO DE APROVAÇÃO

Os membros da Banca Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO da Universidade Federal do Paraná foram convocados para realizar a arguição da Dissertação de Mestrado de **FÁBIO MARCEL VILLAR CORREA** intitulada: **CICLOS POLÍTICO-ECONÔMICOS: UMA ANÁLISE DOS MUNICÍPIOS PARANAENSES ENTRE 2001 E 2015**

, após terem inquirido o aluno e realizado a avaliação do trabalho, são de parecer pela sua aprovção no rito de defesa.

A outorga do título de mestre está sujeita à homologação pelo colegiado, ao atendimento de todas as indicações e correções solicitadas pela banca e ao pleno atendimento das demandas regimentais do Programa de Pós-Graduação.

Curitiba, 16 de Outubro de 2017.

JOSÉ GUILHERME SILVA VIEIRA
Presidente da Banca Examinadora (UFPR)

PEDRO COSTA EINLOFT
Avaliador Externo (UFPR)

DAYANI CRIS DE AQUINO
Avaliador Externo (UFPR)

AGRADECIMENTOS

À minha família, pelo apoio e compreensão nos momentos em que precisei me ausentar para dar a devida dedicação a este trabalho e também por estarem sempre dispostas a ouvir minhas ideias e constatações.

Ao meu orientador, prof. Dr. José Guilherme Silva Vieira, pelas orientações dadas na elaboração deste trabalho.

Ao curso de Mestrado Profissional em Desenvolvimento Econômico, da Universidade Federal do Paraná, representado pelo seu coordenador, o prof. Dr. José Guilherme Silva Vieira, pela oportunidade de ser aluno deste curso.

Aos colegas de turma, pelas ideias, conversas e discussões que tivemos e compartilhamos neste período.

RESUMO

A forma e a necessidade da atuação governamental na economia têm sido bastante discutidas, principalmente após a disseminação das ideias keynesianas. Com isso, o fenômeno dos ciclos político-econômicos ganhou destaque, sendo este compreendido como as ações dos agentes políticos para manipular o desempenho econômico de acordo com seus interesses particulares. Inicialmente, as teorias proeminentes destacaram como os governantes aproveitam o *tradeoff* de curto prazo entre inflação e desemprego para melhorar a performance de seus mandatos, inclusive avaliando a influência das ideologias partidárias nas decisões de política econômica adotadas e considerando tanto as expectativas racionais quanto adaptativas na avaliação dos eleitores. Em seguida, outras variáveis foram adicionadas às análises, aumentando tanto a complexidade como a abrangência do fenômeno. No Brasil, apesar dos esforços recentes que buscam um melhor controle dos gastos públicos (via Lei de Responsabilidade Fiscal, por exemplo), as investigações empíricas encontraram evidências de ciclos político-econômicos tanto em Municípios, como em Estados e na União, destacando a política fiscal como principal forma de gerar o ciclo político-econômico. A partir de um modelo de Dados em Painel de Efeitos Fixos, este trabalho identificou flutuações significativas das despesas totais, com saúde e com educação nos municípios paranaenses, entre 2001 e 2015, em função do calendário eleitoral. Tal fato, em consonância com demais estudos com foco na realidade brasileira, pode sugerir que as variações destas despesas não buscam, de fato, atender as necessidades coletivas, mas sim os interesses particulares de gerar uma avaliação favorável sobre a condução do mandato eletivo.

Palavras-chave: Ciclo Político-Econômico; Dados em Painel; Ciclo Orçamentário Brasileiro.

ABSTRACT

The shape and necessity of a governmental action in the economy has been discussed in many papers, mainly after the Keynesian ideas were disseminated. Thereby, the political business cycle phenomena gained relevance, with it being accepted as the political agents' actions taken to manipulate the economic performance according to their own personal interests. In the beginning, the prominent theories highlighted how politicians take advantage of the short-term tradeoff between inflation and unemployment to enhance the results of their terms, also evaluating the influence of the political ideology on adopted economic political decisions and considering both rational and adaptive expectations on voters assessment on politicians actions. After, more variables were added to the analysis, making the political business cycle a more complex and more comprehensive phenomena. In Brazil, besides the current efforts that aim better control over public expenses (through Fiscal Responsibility Law, for example), empirical studies found evidences of political-business cycles in both Municipalities, States and Federal entities, emphasizing the fiscal policies as the main way to generate the political business cycle. Based on a Panel Data with Fixed Effects, this paper identified significant variations in total expenditures, as well in health and education expenditures in the municipalities of Paraná, between years 2001 and 2015. This situation, in agreement with other researches focusing in Brazilian reality, may suggest that variations on these expenses are not actually based on collective needs, but on private interests in generating a positive assessment regarding the politician terms.

Key-words: Political Business Cycle; Panel Data; Brazilian Budget Cycle.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Modelos de Ciclo Político-Econômicos.....	23
Gráfico 1 – Participação das Receitas Intergovernamentais na Receita Total dos Municípios (%)	28
Tabela 1 – Quantidade de Municípios e Observações por Variável Analisada .	38
Tabela 2 – Estimações para as Despesas Totais	40
Tabela 3 – Estimações para as Despesas com Educação.....	41
Tabela 4 – Estimações para as Despesas com Saúde.....	42
Tabela 5 – Estimações para as Despesas com Segurança	43

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	8
2 REFERENCIAL TEÓRICO.....	11
2.1 CICLOS ECONÔMICOS: PERCEPÇÕES E CONCEITOS NA TEORIA ECONÔMICA.....	11
2.2 O PAPEL DAS FINANÇAS PÚBLICAS	15
2.3 INTERESSES PÚBLICOS <i>VERSUS</i> INTERESSES PRIVADOS NAS FINANÇAS PÚBLICAS	17
2.4 CICLOS POLÍTICO-ECONÔMICOS	20
2.4.1 Definição e Características.....	20
2.4.2 Evidências no Cenário Brasileiro.....	24
2.5 CONTEXTO BRASILEIRO DAS FINANÇAS PÚBLICAS.....	26
2.5.1 As Finanças Públicas na Constituição Federal de 1988	26
2.5.2 A Evolução dos Gastos e a Lei de Responsabilidade Fiscal.....	27
3 METODOLOGIA.....	31
3.1 O ESTUDO DE CASO.....	31
3.2 O MODELO ECONOMÉTRICO.....	32
3.2.1 Efeitos Fixos e Aleatórios	33
3.2.2 Vantagens e Desvantagens do Modelo de Dados em Painel	34
3.3 VARIÁVEIS ANALISADAS	35
3.3.1 Variáveis Dependentes.....	35
3.3.2 Variáveis Explicativas.....	36
3.4 O MODELO ECONOMÉTRICO PROPOSTO	37
3.5 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	37
3.5.1 Características dos Dados.....	37
3.5.2 Modelo de Efeitos Fixos ou Aleatórios?	39
4 RESULTADOS ENCONTRADOS.....	40
4.1 RESULTADOS PARA DESPESAS TOTAIS	40
4.2 RESULTADOS PARA DESPESAS COM EDUCAÇÃO	41
4.3 RESULTADOS PARA DESPESAS COM SAÚDE	41
4.4 RESULTADOS PARA DESPESAS COM SEGURANÇA.....	42
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	44
REFERÊNCIAS.....	47

1 INTRODUÇÃO

A intervenção governamental na atividade econômica é um tema controverso na literatura econômica não apenas quanto a sua existência, mas também em relação à intensidade com que deve ocorrer. Principalmente desde a reformulação keynesiana reconhece-se o governo como um agente relevante nas relações econômicas, tanto pela sua representatividade como pelo poder normativo. Por representar a vontade comum, fruto de processos democráticos, espera-se do Estado uma atuação que priorize o bem-estar da sociedade, o que, de maneira geral, se traduz em desempenho econômico favorável.

Dado que o impacto das decisões acerca de políticas econômicas dificilmente é instantâneo, é importante observar que as variáveis macroeconômicas passarão por uma transição entre o valor atual e aquele futuro, fruto das decisões tomadas, oscilando durante um intervalo de tempo. Dessa flutuação, quase inevitável, e dos *trade-offs* com os quais se deparam os formuladores de políticas econômicas, decorre a ideia de um comportamento cíclico da economia, em que se alternam fases de contração e expansão dos indicadores. O fenômeno do ciclo econômico foi (e ainda é) objeto de discussão em vários trabalhos, em que se verificam diferentes perspectivas quanto às suas características.

Apesar de a flutuação das variáveis econômicas ser um fenômeno por vezes considerado “normal”, a ocorrência em virtude das decisões motivadas por interesses particulares pode trazer efeitos danosos. Como os aspectos positivos e negativos das decisões relativas às políticas econômicas não são necessariamente simultâneos, tanto os agentes públicos como os privados podem avaliar incorretamente as performances obtidas, atribuindo ou eximindo em excesso as responsabilidades pelas ações realizadas.

Da influência dos agentes políticos no desempenho dos indicadores econômicos decorre a ideia de ciclo político-econômico. Este consiste na flutuação de variáveis econômicas relevantes (em geral macroeconômicas) cuja origem não é exatamente a decisão que buscava maximizar o bem-estar social, mas sim o interesse de quem detinha o poder decisório à época. Caso houvesse um aumento de bem-estar que fosse o máximo (ou pelo menos algo próximo), este seria mais uma coincidência do que algo intencional. O ciclo político-econômico é predominantemente encontrado quando se avalia a variação de indicadores

econômicos em função dos períodos eleitorais, quando candidatos têm por objetivo manterem-se no poder, seja via reeleição ou por um sucessor que lhes interesse. Na busca de uma boa gestão pública, pautada na responsabilidade das decisões, deve-se tentar mitigar esse tipo de situação, seja por mudança cultural ou por força de lei.

Quando se avalia a situação brasileira, é possível perceber que na Constituição Federal de 1988, foram consolidados instrumentos específicos para a execução orçamentária brasileira, em todos os níveis. O Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual compõem um conjunto essencial de normas, regras e boas práticas que visam a promover, por meio da integração dos objetivos de curto, médio e longo prazo, a sustentabilidade da performance econômica. Posteriormente, a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal, em 2000, reforçou o arcabouço de elementos normativos voltados à promoção da boa gestão fiscal, instituindo regras mais específicas e diretas sobre como os agentes públicos devem agir quando investidos em seus cargos e aumentando a importância da prestação de contas via promoção da transparência pública. Entretanto, evidências empíricas apontam que ciclos político-econômicos podem ser identificados no Brasil, nos três níveis de governo.

Seguindo o contexto apresentado, a pesquisa se volta à análise de variáveis representadas pelas decisões de políticas fiscais, pois, por restringir-se aos municípios do Estado do Paraná, há a impossibilidade de avaliar decisões de política monetária. Adicionalmente, as variáveis escolhidas, despesas com saúde, educação e segurança, compreendendo o período de 2001 a 2015, foram consideradas relevantes por serem, frequentemente, promessas repetidas de forma contundente em períodos eleitorais. Assim, a pergunta de pesquisa a ser respondida que norteia este trabalho é: É possível evidenciar ciclos político-econômicos nos municípios do Paraná, para as despesas totais, bem como aquelas com saúde, segurança e educação, no período entre 2001 e 2015?

O presente trabalho é constituído de cinco partes, incluindo esta. A segunda parte, que corresponde ao referencial teórico, discute sobre como e por que a flutuação das variáveis econômicas gera ciclos econômicos e o papel das finanças públicas, principalmente a partir do desenvolvimento da teoria keynesiana. Apresenta-se, na sequência, uma discussão sobre os conflitos que podem existir quando são considerados os interesses públicos e privados nas finanças públicas para, em seguida, discutir-se o fenômeno dos ciclos político-econômicos, abordando

as primeiras observações a respeito e como as ocorrências foram evidenciadas. Por fim, o contexto brasileiro é analisado, com destaque para as disposições trazidas pela Constituição Federal de 1988 para a elaboração, a execução e o controle orçamentários e pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Na terceira parte, apresenta-se a metodologia empregada na pesquisa, detalhando o porquê de se realizar um estudo de caso, da adoção do modelo econométrico e das hipóteses propostas, apresentando os dados analisados e os procedimentos metodológicos pertinentes na sequência. Na quarta parte, os resultados encontrados são apresentados e, por fim, na parte seguinte, estão as considerações finais.

1.1 OBJETIVOS PROPOSTOS

Este trabalho tem como objetivo geral evidenciar se ocorrem ciclos político-econômicos nos municípios do Paraná, para as despesas totais e as despesas com saúde, segurança e educação, no período compreendido entre 2001 e 2015.

Adicionalmente, são objetivos específicos:

- Discutir aspectos relevantes sobre a relação entre o ciclo econômico e as teorias sobre finanças públicas;
- Destacar conflitos de interesse que podem ser encontrados quando objetivos privados e públicos são confrontados;
- Analisar, de forma mais detalhada, a literatura existente sobre os ciclos político-econômicos;
- Apresentar o contexto brasileiro sobre finanças públicas estabelecido após a Constituição Federal de 1988.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 CICLOS ECONÔMICOS: PERCEPÇÕES E CONCEITOS NA TEORIA ECONÔMICA

Os estudos sobre o fenômeno do ciclo econômico remontam à ideia de comparação entre situações “em equilíbrio” e situações “em oscilação”, ou seja, entre serem estáticas ou flutuantes. No equilíbrio Walrasiano, por exemplo, os preços dos bens se ajustam para igualar a oferta e a demanda destes em todos os mercados impactados, saindo de uma situação em que determinada variável oscila para um momento posterior em que há equilíbrio das forças atuantes no sistema econômico.

Um “ciclo econômico” pode ser compreendido, segundo Long e Plosser (1983, p. 39), como “um comportamento conjunto, ao longo do tempo, de uma série de variáveis econômicas”. A observação deste fenômeno pode ser feita ao se analisar, por exemplo, os níveis de preços, emprego, consumo e investimento, além de outros.

Do ponto de vista matemático, Lucas (1977, p. 9) indica que “movimentos em uma tendência no PIB de qualquer país podem ser descritos por equações diferenciais com perturbação estocástica de ordem baixa”, não se mantendo uniformes em amplitude e nem em duração. Ainda, tais características seriam comumente observáveis em sociedades cujas atividades econômicas se dessem de maneira descentralizada.

É interessante observar que, segundo Prescott (1986), a expressão “ciclo econômico” não seria a mais apropriada por dois motivos. Primeiramente, ela pode levar à concepção de que o componente de ciclo econômico verificado existe tão somente em uma série temporal, cuja explicação não é relacionada ao crescimento de uma economia. Adicionalmente, a expressão não é suficientemente precisa, pois as características utilizadas para constatar um ciclo econômico são observadas em sistemas de equações que, dada a natureza de seus elementos, não podem representar ciclos econômicos. Para ele, seria mais prudente nomear como “fenômeno do ciclo econômico”, uma vez que esta denominação corresponderia a

“um conjunto de propriedades estatísticas de um grupo de importantes variáveis agregadas em uma série de tempo” (PRESCOTT, 1986, p. 10).

Como aponta Mankiw (1989), as ideias e raciocínios propostos para explicar os ciclos econômicos se dividem entre os pensamentos clássico e keynesiano. A primeira enfatiza o comportamento maximizador dos agentes privados, as mudanças nos preços relativos dos bens objetivando o equilíbrio entre oferta e demanda e a eficiência que resulta dos mercados com livre concorrência. Enquanto isso, a segunda pressupõe que, além do mecanismo de equilíbrio de mercado, é necessário considerar a existência de possíveis falhas de mercado nas relações econômicas.

O raciocínio seguido pelo pensamento clássico se verifica na Teoria dos Ciclos Reais. Para esta, as flutuações econômicas são movimentos aleatórios, verificados quando há oscilações nas variáveis reais de uma economia, em especial na variação da taxa de mudança tecnológica. Como resposta a tais flutuações, os indivíduos alteram seus níveis de oferta de trabalho e de consumo, tornando o ciclo econômico “uma resposta natural e eficiente da economia às mudanças na tecnologia de produção disponível” (MANKIW, 1989, p.79).

Considerar a mudança tecnológica como um fator relevante na economia é algo que pode ser encontrado nas análises de Schumpeter. Mesmo apresentando a ideia de fluxo circular na economia, o autor indica que isso não quer dizer que os mesmos resultados são obtidos em todos os períodos. Para ele, o significado está em perceber as diferentes situações de uma economia como “fenômenos parciais da tendência para uma posição de equilíbrio, mas não necessariamente para a mesma” (1997, p. 73).

As mudanças que resultam nas novas “posições de equilíbrio” se iniciam, para Schumpeter, com os empresários. Estes são os responsáveis por aplicar novas combinações dos insumos disponíveis, provocando verdadeiras ondas de estímulo ao estabelecerem novos empreendimentos. Como o autor aponta (1997), nesta ideia são englobados cinco casos: a introdução de um novo bem; a introdução de um novo método de produção; a abertura de um novo mercado; a obtenção de uma nova fonte de matérias-primas, e; o estabelecimento de uma nova organização industrial. Uma vez que não necessariamente são os mesmos agentes que promovem as mudanças, estas podem surgir lado a lado com aquilo que já está disseminado no mercado.

Ao verificarem novas possibilidades de investimentos, mais indivíduos são estimulados a abrir novos negócios, em um *boom* de empreendimentos. Da mesma forma, ao passo que a nova combinação se dissemina entre os empresários, a diferenciação inicialmente percebida deixa de ser verificada, quando se inicia o processo de recessão. Esses movimentos alternados, verificados de forma ascendente e descendente são, para o autor, “a forma que o desenvolvimento econômico toma na era do capitalismo” (SCHUMPETER, 1997, p. 203). Dito de outra forma, não há como evitá-los, pois são um produto natural que resulta da própria maneira como as forças econômicas se organizam.

Para Keynes, o ciclo econômico é um fenômeno complexo, que exige o emprego de todos os elementos desenvolvidos por ele em sua análise. Entretanto, mesmo considerando que há influência de outras variáveis de curto prazo, ele aponta que “o ciclo econômico deve, de preferência, ser considerado o resultado de uma variação cíclica na eficiência marginal do capital” (1996, p. 293). A eficiência marginal do capital, por sua vez, além da disponibilidade de bens de capital e do custo corrente de produção destes, depende também das expectativas atuais quanto ao rendimento futuro do capital e estas possuem um embasamento precário.

O fim de um movimento ascendente e o conseqüente início de um movimento descendente, sob a denominação de *crise*, são situações “repentinas e violentas” (KEYNES, 1996). Como resposta, de forma a incentivar novamente os investimentos, espera-se um declínio da taxa de juros, porém essa não constitui medida suficiente, sendo o restabelecimento da confiança fator essencial nessa busca.

A sugestão de que um dos agentes atuantes no mercado deva agir para estimular a demanda agregada foi atribuída, por Keynes, ao governo. Desta forma, em momentos de recessão, ele deveria realizar gastos, pois assim a demanda agregada seria estimulada e, via multiplicador monetário, proporcionaria condições para a retomada do crescimento.

De maneira similar, para Kalecki (1977) o investimento é a variável que delimita o nível da atividade econômica, com este sendo determinado, por sua vez, pela sua taxa de modificação verificada em períodos anteriores. Ainda, ao ocorrerem flutuações no investimento, outras variáveis econômicas, tais como produção, nível de emprego e renda, também flutuarão.

Essa análise apresentada considera que há um nível de investimento que, nas palavras do autor, pode ser chamado de “nível de depreciação”, no qual há apenas recomposição do capital utilizado, sem flutuações positivas ou negativas. Entretanto, só é possível permanecer neste ponto, também considerado o “equilíbrio estático” do sistema, se, além de o investimento já estar no nível de depreciação, não ter ocorrido mudanças nos períodos anteriores.

No raciocínio apresentado por Kalecki (1977), o fenômeno do ciclo econômico tem um mecanismo baseado em dois elementos. De maneira resumida, o primeiro é considerar que o investimento ultrapassará o “nível de depreciação” ao se aproximar dele, seja em um nível acima ou abaixo. Tal fato ocorre, pois, a variação do investimento entre dois períodos altera o investimento no período seguinte, sendo esta condição decisiva para não se verificar o equilíbrio estático. O segundo elemento é considerar que as flutuações não se estabilizam nos pontos máximos ou mínimos, e sim que os movimentos ascendentes e descendentes se alternam em virtude da influência que a acumulação de capital tem sobre as taxas de lucros.

Os pontos de inflexão, que dividem o ciclo econômico em fases de expansão e contração, representam um outro elemento a ser analisado. Quando o nível de investimento vem em uma trajetória ascendente, ele é limitado pelo esgotamento tanto de equipamentos como de mão-de-obra. Esse “teto”, como aponta Kalecki (1977), pode ser bem delineado. No entanto, quando o investimento vem em trajetória descendente, o “fundo” não se verifica quando o montante de capital fixo é nulo, pois ainda é possível haver desinvestimento em estoques.

As flutuações da atividade econômica, nas equações formuladas por Kalecki (1977), podem ser classificadas como estáveis, amortecidas ou explosivas, variando em função da magnitude dos coeficientes que relacionam a poupança e a aquisição de bens de capital e dos hiatos temporais. Porém, o ponto-chave da análise é a verificação de “choques irregulares” sobre as variáveis, uma vez serem elas estocásticas. Isso torna as flutuações analisadas irregulares no curto prazo, apesar de ainda se observarem regulares sob o longo prazo.

2.2 O PAPEL DAS FINANÇAS PÚBLICAS

A tarefa de tentar amenizar as flutuações do investimento (e, por consequência, das demais variáveis econômicas) vem sendo atribuída ao Estado, dada a grande relevância que possui e a desconfiança quanto ao comprometimento dos entes privados em persegui-la, marcada na opinião de Keynes (1996, p. 298) em “ (...) acho que não se pode, com segurança, abandonar à iniciativa privada o cuidado de regular o volume corrente de investimento”. Também, Kalecki (1977) reforça essa ideia ao desconfiar da existência de “forças automáticas” atuando para mitigar o desemprego. Além disso, é interessante observar o tom dado por Myrdal (1997, p. 177), ao falar sobre finanças públicas, em “(...) a finança pública representa ‘planejamento’ econômico, isto é, intervenção positiva e não meramente um mecanismo automático”.

Considerando que os recursos disponíveis ao Governo, assim como os demais, também são escassos, a atuação dos agentes públicos requer critérios de avaliação sobre sua qualidade. Nesse sentido, Musgrave e Musgrave (1980, p.5) apontam ser esta uma tarefa difícil, principalmente porque “os objetivos de política fiscal não são dados, mas devem ser determinados por um processo político”. Além disso, os componentes por trás dos contextos históricos, sociais e políticos requerem uma abordagem positiva dos fenômenos. A discussão sobre como e onde deveriam incidir as ações do Estado teve um avanço importante com a análise apresentada. Para eles, a atuação do setor público envolve três funções: alocativa, distributiva e estabilizadora.

A primeira busca atuar sobre as falhas de mercado, ou seja, situações em que o “mecanismo de mercado” (em tese, eficiente) não é capaz de ofertar os bens em uma quantidade suficiente para atender a demanda existente. Isso ocorre pela distinção entre bens públicos e privados, compreendendo principalmente as externalidades envolvidas na oferta e na demanda. Assim, a sub-oferta de bens e serviços pelos agentes privados é complementada pelos agentes públicos, diluindo o custo deles entre os cidadãos.

A segunda função lida com um tema frequentemente objeto de análise da teoria econômica. Em um contexto sem intervenção, a renda dos agentes seria dada pelo produto marginal de seus fatores de produção, com os preços determinados

pelas forças de mercado. Alinhando o exposto com uma abordagem Pareto-eficiente, alterações na condição econômica de um indivíduo só são aceitáveis enquanto não houver prejuízo das condições dos demais indivíduos. Entretanto, quando se trata dos problemas sociais básicos de distribuição e redistribuição de renda, este raciocínio não contribui de forma significativa. Em que pese a discussão sobre os valores de cada sociedade quando se define o que é “justo”, a ênfase desta abordagem, segundo os autores, reside no combate à pobreza, de forma a se estabelecer um nível mínimo de renda, abaixo do qual nenhum indivíduo deveria estar.

Finalmente, a terceira função diz respeito mais à política macroeconômica. O objetivo aqui é fazer com que o gasto do governo contribua para manter ou atingir um nível baixo de desemprego, com razoável estabilidade de preços, ao mesmo tempo em que se mantêm equilibradas as contas externas e, com isso, se tenha uma taxa de crescimento significativa. Assim, a política fiscal deve ser empregada de forma a estimular positivamente a demanda agregada quando se é necessário aumentar o produto da economia ou negativamente quando se verifica um excessivo aumento do nível de preços.

Conforme apresentam Rezende (2007) e Giambiagi e Além (2011), são exemplos de ações (gastos) consideradas como função alocativa a construção de rodovias, a constituição e manutenção da defesa nacional e o provimento da iluminação pública. Ainda segundo eles, exemplificam a função distributiva a utilização do sistema tributário para estabelecer impostos, subsídios e transferências de renda cujas finalidades tenham caráter redistributivo de renda. E, para a função estabilizadora, são considerados exemplos de ações diretas as alterações nos gastos do governo com consumo e investimento e ações indiretas as alterações nas alíquotas de impostos (aumento ou diminuição da renda disponível).

De forma a complementar este panorama, Tiebout (1980) o analisa sob uma perspectiva local, uma vez que uma parte considerável dos chamados “bens públicos” são ofertados pelos governos locais (leia-se, prefeitos) e, até então, considerava-se que as despesas públicas seriam realizadas ao nível da administração pública federal. O autor aponta que o cidadão pode ser visto como um agente que escolhe residir no município cuja oferta de bens e serviços é compatível com sua curva de preferências. Esta abordagem trata as receitas e despesas dos

governos locais como dadas, enquanto no nível federal, as preferências dos cidadãos (consumidores) é que são pré-definidas.

Apesar da análise adicional trazida sobre os gastos públicos, o modelo proposto por Tiebout (1980) adota algumas premissas cuja verificação é bastante difícil, ou até mesmo questionável, no “mundo real”. Ele parte do pressuposto que os cidadãos têm perfeito conhecimento dos padrões de receitas e despesas dos governos locais, além dos seus próprios, ao mesmo tempo em que possuem perfeita mobilidade para irem de um local a outro com a finalidade de residirem no município que lhes ofereça a cesta de bens e serviços públicos ótima. Ainda, assume-se que há um número suficientemente grande de municípios à disposição e que os bens e serviços públicos ofertados não apresentam externalidades ou (des)economias de escala. Entretanto, o próprio autor admite que as hipóteses precisam ser relaxadas, como por exemplo quanto às externalidades significativamente verificadas quando se analisam questões de segurança pública (necessidade de integração entre forças policiais municipais e estaduais) e de proteção e preservação do meio ambiente (restrição ao manejo de resíduos tóxicos).

2.3 INTERESSES PÚBLICOS *VERSUS* INTERESSES PRIVADOS NAS FINANÇAS PÚBLICAS

Entender e tratar as finanças públicas como um conjunto de normas que o poder público, seja em níveis locais ou nacionais, deve seguir, dá um caráter normativo à sua análise. Entretanto, como bem indaga Downs (1957), mesmo que se defina uma função de bem-estar social e os meios de maximizá-la, que garantias há de que as pessoas incumbidas de dirigir o Estado de fato vão fazê-lo?

Ao não tratar a ação do governo como uma variável exógena na análise das finanças públicas, é preciso considerar que, seguindo o que postula a teoria econômica, o governo também tem seu papel na divisão do trabalho. Isso significa, em linhas gerais, que ele possui uma função social e um interesse privado. Com isso, tentar elaborar uma teoria sobre a forma de agir do governo torna necessário uma abordagem positiva que elucide como os agentes públicos tomam suas decisões com base nos interesses próprios.

Ainda segundo o referido autor, um partido político é “um grupo de homens que se unem com único propósito de usufruir de renda, prestígio e poder que se obtém quando se assume o poder” (DOWNS, 1957, p. 137). Nessa linha, deriva-se, então, sua hipótese de que, em uma democracia, os partidos políticos formulam políticas com o único objetivo de obter votos, de forma que a função social, qual seja elaborar e conduzir políticas públicas, aparece apenas como um sub-produto do interesse privado: a obtenção de poder, prestígio e renda.

Esta análise se mostra mais substancial ao considerar a existência de assimetria de informações entre os agentes públicos e privados (no caso, políticos e eleitores). Isso porque, para o autor, aceitar a falta de informação perfeita traz três implicações, quais sejam o fato de os partidos políticos desconhecerem as preferências dos cidadãos, o fato de os cidadãos desconhecerem o que os partidos já realizaram, estão realizando e ainda vão realizar e o fato de que a informação necessária para suprir essa falta de conhecimento possui um custo relevante. Nessas condições, três efeitos principais são verificados: a relevância da persuasão, a formação de ideologias partidárias e a ignorância racional.

Conforme se acentua a assimetria de informações, mais difícil se torna para o eleitor definir, com clareza, qual é o candidato político mais apto. Isso, somado ao fato de que para alguns indivíduos há uma clara identificação de benefícios que serão obtidos caso determinado agente público seja bem sucedido nas eleições, abre espaço para que estes tenham fortes incentivos para persuadir pessoas não tão decididas sobre como agir. Assim, os que buscam persuadir os demais não necessariamente querem ajudar os que têm dúvidas, mas buscam produzir uma decisão que lhes favoreça. Porém, não significa que utilizarão de informações falsas (apesar de tal fato ser, sim, possível), pois podem selecionar o que é conveniente, enviesando as informações disponíveis. Como os partidos políticos não podem ignorar tal situação, o tipo de comportamento exposto é recompensado, ao ponto que “a falta de informação converte um governo democrático em um governo representativo, pois as forças políticas precisam se basear em agentes espalhados por todo o eleitorado” (DOWNS, 1957, p. 140).

Uma vez que o interesse dos partidos políticos é acessar renda, prestígio e poder conferidos aos que são escolhidos pelos eleitores e que estes não necessariamente possuem informação suficiente para diferenciar os partidos entre si

(principalmente em um sistema multipartidário, como é o brasileiro), há incentivos suficientes para que os partidos busquem definir suas pretensões por meio da adoção de ideologias. Dessa forma, ao invés de analisar todas as propostas de todos os partidos, o eleitor racional pode, alternativamente, comparar as ideologias partidárias. Entretanto, tão logo seja apresentada a ideologia à qual o partido se identifique, muda-la não é simples, pois o eleitor racional busca uma correlação entre as ações supostamente derivadas da ideologia e aquelas efetivamente adotadas. Por fim, é importante observar que adotar uma ideologia já escolhida por outro não é uma decisão racional, pois o objetivo do partido é justamente diferenciar-se dos demais, mas, como é apontado pelo autor, ao passo que determinada ideologia se mostra bem sucedida, cresce o incentivo para os partidos diferenciarem-na em níveis cada vez mais sutis.

No contexto de assimetria de informações, obter mais conhecimento sobre determinado assunto possui um custo. Mesmo que a informação pareça gratuita, o indivíduo ainda necessitará de certa quantidade de tempo para assimilá-la e torná-la útil. Dessa maneira, “obter uma informação só é racionalmente aceitável enquanto o benefício marginal que ela proporciona supera o custo de obtê-la”, sendo, em um processo eleitoral, o retorno desta definido pelo “retorno esperado de votar ‘corretamente’ em comparação com votar ‘incorretamente’” (DOWNS, 1957, p. 146). Contudo, dada a característica democrática de cada cidadão possuir um voto, a probabilidade de o voto de um indivíduo ser, de fato, decisivo em uma eleição se aproxima de zero, o que torna a utilidade marginal do ato de votar, e consequentemente de o fazê-lo corretamente, também próxima de zero. Tal conjunto de fatores faz com que a ação efetivamente racional para os eleitores seja não buscar informação sobre os candidatos.

Quando se trata da racionalidade envolvida no ato de “votar”, a análise do ponto de vista do eleitor toma um caráter interessante. Como discorrido anteriormente, de uma perspectiva estritamente racional, apenas é admissível votar se a utilidade esperada do ato for positiva. Blais e Young (1999) apontam que um indivíduo que calcule a probabilidade infinitesimal de que seu voto seja aquele que decidirá uma eleição, os benefícios a serem obtidos caso o candidato escolhido seja eleito e os custos envolvidos em votar, perceberá que votar é um ato irracional.

Cabe destacar, porém, que há um grupo de pessoas para as quais estar bem informado politicamente é vantajoso: os lobistas. Esses agentes, com interesses claramente definidos em áreas bem específicas, obtêm suas rendas justamente do fato de possuírem informações relevantes, característica apontada como essencial para ocorrer tal fenômeno. A consequência é que “o *lobby* é efetivo em uma democracia porque todos os agentes envolvidos (os exploradores, os explorados e o governo) se comportam racionalmente” (DOWNS, 1957, p. 149).

Brennan e Hamlin (1998) apresentam uma alternativa à discussão sobre racionalidade nas eleições. Para eles, no momento em que o indivíduo percebe a probabilidade infinitesimal de seu voto ser o decisivo, o ato de votar se separa das consequências do resultado eleitoral, sendo significativas apenas “as considerações que são relevantes para o eleitor que expressa uma preferência” (BRENNAN e HAMLIN, 1998, p. 150). Com esta característica individualista, votar assemelha-se a acompanhar uma disputa esportiva, na qual manifesta-se a torcida por um dos times em detrimento do outro. Isto posto, escolher determinado candidato pode ter mais a ver com as características pessoais dele do que com uma análise sobre as ações e políticas efetivamente propostas.

2.4 CICLOS POLÍTICO-ECONÔMICOS

As seções anteriores tiveram como objetivo tratar de seus temas de maneira isolada. Assim, após revisar o que se entende por ciclo econômico, o papel das finanças públicas na manutenção do nível das variáveis econômicas e como a análise dos agentes envolvidos pode aprofundar o tema, esta seção busca discorrer sobre um fenômeno que abrange estes temas de forma conjunta. O chamado ciclo político-econômico se refere à situação em que variáveis políticas acabam por influenciar variáveis econômicas, gerando flutuações que, a princípio, não se observariam caso não houvesse os fatores políticos.

2.4.1 Definição e Características

Os estudos acerca da influência de fatores políticos nos ciclos econômicos ganharam bastante destaque na década de 1970, explorando o *trade-off* entre

inflação e desemprego, expresso na chamada Curva de Phillips. O trabalho clássico de Nordhaus (1975) analisou esta relação considerando que os agentes políticos têm como principal objetivo obter renda, prestígio ou poder. Os governantes, em anos pré-eleitorais, provocam política monetária expansionista, aproveitando o fato de, no curto prazo, a taxa de inflação responder de forma mais lenta. Após as eleições, praticam política monetária contracionista, diminuindo a expectativa inflacionária e mantendo a atividade econômica em um nível abaixo do normal até o momento oportuno de estimulá-la novamente, qual seja, a proximidade das eleições seguintes.

Ao utilizarem desse artifício, os agentes políticos propiciam períodos de expansão da atividade econômica justamente quando os eleitores precisarão analisar as performances na condução das ações realizadas para escolherem seus próximos governantes. Aos olhos dos eleitores, a redução da taxa de desemprego com uma taxa de inflação relativamente pequena (pois trata-se de curto prazo) legitima a recondução ao cargo nas eleições seguintes. Dessa forma, os governantes, de forma deliberada, direcionam suas ações mais “benéficas” quando do fim do mandato, aumentando suas chances de serem melhor avaliados.

Essa abordagem, além de se basear exclusivamente na manipulação da política monetária, considera que os eleitores formam suas decisões com base em expectativas adaptativas, pois seu comportamento eleitoral avalia os candidatos de forma retrospectiva. Com isso, o autor considera que os eleitores são vítimas de uma “miopia eleitoral”, pois os fatos mais recentes recebem uma valoração maior quando comparados aos mais antigos.

Também partindo do dilema entre inflação e desemprego, Hibbs (1977) analisa a influência da orientação ideológica dos governantes na condução da política econômica, a chamada “teoria partidária”. Esta abordagem, de forma similar ao modelo de Nordhaus, também considera apenas a política monetária como relevante e trata as expectativas dos eleitores como adaptativas. Entretanto, o grau em que o *trade-off* de curto prazo da Curva de Phillips é explorado variará de acordo com a ideologia do partido.

Com isso, partidos de esquerda estariam dispostos a aceitar um nível mais elevado de inflação, tendo como contrapartida uma menor taxa de desemprego. Por outro lado, partidos de direita tolerariam índices menores de inflação, às custas de

uma taxa maior de desemprego. Neste cenário, quanto mais lenta for a convergência da inflação esperada à inflação real, mais longa será a duração do efeito partidário.

Os trabalhos de Alesina (1987) e Alesina e Sachs (1988) seguem a “visão partidária” e mantêm a ênfase na política monetária, porém diferem ao não pressuporem um comportamento irracional dos eleitores, pois os agentes privados se baseariam em expectativas racionais, voltadas à antecipação (*forward-looking*). A abordagem proposta considera que as ações dos partidos políticos em relação à política macroeconômica compõem um jogo interativo, com rodadas de decisões (no caso, os mandatos), tornando a reputação construída ao longo do tempo um fator relevante. Dessa forma, se as ideologias divergentes que alternam no poder se voltam à maximização do bem-estar geral no longo prazo (ou seja, atuam de forma cooperativa), flutuações econômicas prejudiciais podem ser evitadas (ALESINA, 1987).

Ao serem eleitos para um mandato, os partidos teriam que decidir se agirão de forma cooperativa ou se aproveitarão dos benefícios de curto prazo que podem ser obtidos com políticas econômicas que estritamente maximizem suas ideologias. Como as expectativas dos agentes são racionais, apenas políticas inesperadas podem fazer as variáveis macroeconômicas flutuarem além do esperado. Contudo, o resultado nessa situação é ineficiente, pois “em equilíbrio, o nível de emprego não pode ser afetado pelo agente político e a inflação está acima do nível ótimo” (ALESINA, 1987, p. 653).

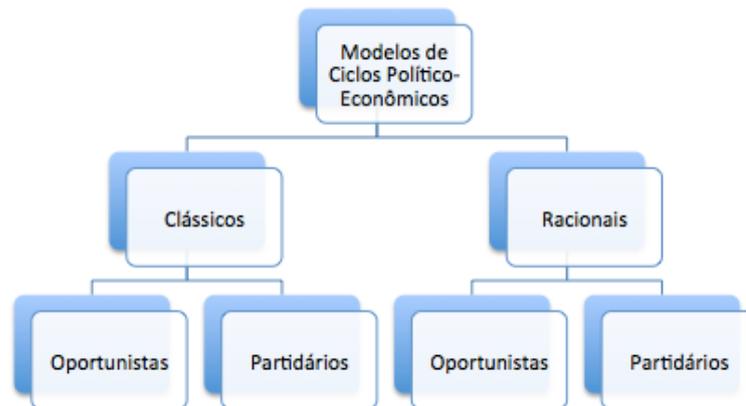
Em suas análises sobre os ciclos político-econômicos, Rogoff (1990) e Rogoff e Sibert (1988) consideraram o fenômeno como fruto de um processo de sinalização realizado pelos governantes, pois há uma assimetria de informação temporária existente sobre a performance do agente político e o eleitorado, os quais são considerados racionais e objetivam maximizar suas respectivas utilidades. Além disso, para os autores, a ideia por trás do ciclo político-econômico pode ser encontrada em outras situações, não apenas quando analisados desemprego e inflação. Assim, variáveis econômicas como subsídios e isenções fiscais também devem ser analisadas.

Para consolidar essa abordagem, entende-se que diferentes governantes e partidos são avaliados de acordo com a competência que possuem. Nesse contexto,

a noção de competência compreende a capacidade de “utilizar menos receitas para prover um dado nível de serviços públicos” (ROGOFF e SIBERT, 1988, p. 2). Como os agentes políticos conhecem o resultado de sua administração antes dos cidadãos, eles precisam demonstrá-los e obter a popularidade que advém de uma boa performance, pois os eleitores obterão as informações oficiais em um período posterior.

As quatro abordagens descritas, como apontam Drazen (2000), Covre e Mattos (2016), Sakurai (2009) e Orair, Gouvêa e Leal (2014), são consideradas referências no estudo dos ciclos político-econômicos, por elaborarem modelos que analisam o mesmo tipo de fenômeno, porém diferenciando quanto às premissas empregadas. Com isso, os modelos de ciclos político-econômicos podem ser classificados em Clássicos ou Racionais e Oportunistas ou Partidários, ilustrado na Figura 1.

Figura 1 – Modelos de Ciclo Político-Econômicos



Fonte: O Autor (2016)

A divisão dos modelos de ciclos político-econômicos entre Clássicos ou Racionais está no tratamento conferido às expectativas dos agentes. No primeiro, considera-se que os agentes têm expectativas adaptativas, enquanto que no segundo elas são racionais. Já a divisão entre Oportunistas e Partidários diz respeito ao tipo de comportamento exibido pelos agentes políticos. Para aquele, todos os agentes políticos agem com o objetivo de permanecer no poder, independentemente de convicções ou ideologias. Por sua vez, o outro considera que as ideologias partidárias trazem diferentes formas de valorar os *trade-offs* resultantes das decisões tomadas.

Como aponta Drazen (2000), os modelos são criticados por desconsiderarem a importância da política fiscal quando analisam o fenômeno do ciclo político-econômico. Além disso, eles pressupõem que os governantes são capazes de controlar a política monetária, o que na prática, se traduz em ignorar a independência da autoridade monetária. Adicionalmente, o pressuposto de comportamento irracional dos modelos Clássicos é bastante questionável, tanto na forma como os eleitores formam as expectativas inflacionárias, como na avaliação da performance dos governantes.

Recentemente, alguns trabalhos aprimoraram a análise sobre os ciclos político-econômicos. A abordagem de Shi e Svensson (2003), por exemplo, parte do Modelo Racional Oportunista, mas considera o ciclo como resultado de um processo de risco moral (e não seleção adversa, como originalmente colocado), uma vez que o nível de competência do candidato é desconhecido tanto para o eleitorado como para ele próprio. Assim, “todos os tipos de candidatos estarão expostos a déficits excessivos no período pré-eleitoral (independentemente do nível de competência)” (SHI e SVENSSON, 2003, p. 70).

Cabe destacar, também, o modelo AFPM (*Active-Fiscal, Passive-Monetary*), apresentado por Drazen (2000), para o qual a principal força por trás dos ciclos político-econômicos é a política fiscal. Os ciclos se verificam no aumento de transferências fiscais (como proporção do produto) e na redução de alíquotas tributárias no período pré-eleitoral, enquanto o oposto ocorre após o período pós-eleitoral. Como o próprio nome do modelo sugere, o papel da política monetária acaba sendo passivo em relação ao da política fiscal, com aquela se ajustando aos estímulos fiscais resultantes das ações de agentes públicos oportunistas que procuram alterar o resultado eleitoral. Segundo Drazen (2000), a autoridade monetária, mesmo que possua certa independência em suas decisões, pode buscar acomodar a política fiscal para evitar alterações bruscas nas taxas de juros, ao mesmo tempo em que procura não se expor durante o processo eleitoral.

2.4.2 Evidências no Cenário Brasileiro

No contexto brasileiro, diferentes estudos buscaram evidências empíricas sobre a influência da performance econômica sobre o comportamento dos eleitores.

Analisando o estado de Minas Gerais no período de 1981 a 2002, Ferreira, Fontes e Lima (2004) mostraram que o déficit fiscal estadual foi maior em anos eleitorais, indicando utilização da política fiscal para aumentar a performance dos agentes políticos.

Por outro lado, Gonçalves e Fenolio (2007) investigaram se a política monetária (por meio da taxa Selic) recebeu influência de fatores políticos na vigência do sistema de Metas de Inflação, notadamente para os anos de 2000, 2002, 2004 e 2006. Os resultados encontrados divergiram dos estudos sobre a política fiscal, pois não houve significância estatística para as variáveis utilizadas.

Seguindo a ideia de que os ciclos político-econômicos podem ser encontrados em outras variáveis macroeconômicas, que não somente inflação e desemprego, os trabalhos de Gomes, Bastos e Almeida (2016) e Videira e Mattos (2011) analisaram a ocorrência de ciclos em gastos específicos, como por exemplo saúde, educação, saneamento e investimentos, desde o final da década de 1990 até meados da década de 2000 para os municípios brasileiros. Como resultado, foram constatadas ações oportunistas dos agentes políticos e a consequente formação de ciclos, as quais evidenciaram também interações espaciais entre os municípios, via efeitos *spillover* e *yardstick competition*.

Outra análise importante é a realizada por Pereira, Lucas e Resende Filho (2016) acerca do Programa Bolsa Família. Voltado à complementação de renda da população carente, ele pressupõe uma ação coordenada dos entes federativos em diferentes níveis, uma vez que a execução cabe aos municípios, enquanto o planejamento é de responsabilidade do Governo Federal. Por ser um programa de transferência direta de renda, os autores investigaram se os prefeitos o utilizam como forma de melhorar a percepção dos cidadãos a seu respeito, ao aumentarem o número de concessões de benefícios quando o período eleitoral está próximo. Como resultado, verificou-se, por parte dos agentes políticos municipais, uma utilização estratégica do programa, os quais expandem gradativamente o número de beneficiários ao longo do mandato, visando a atender interesses próprios.

O trabalho de Almeida e Sakurai (2016) buscou investigar o comportamento da rubrica restos a pagar, a qual registra as despesas contraídas, porém ainda não pagas, o que significa desembolso em períodos posteriores, entre os anos de 2001 e

2012. Analisando 3.144 municípios brasileiros, os autores verificaram que o fato de o prefeito estar em seu primeiro ou segundo mandato é um fator relevante, uma vez que naquela situação os governantes apresentaram maiores volume e taxa de variação de despesas registradas na rubrica restos a pagar. Esse achado reforça a ideia de que a possibilidade de concorrer à reeleição incentiva um maior provimento de bens e serviços públicos (sinalização de competência administrativa), expresso no aumento da contração de obrigações.

Em relação ao Estado do Paraná, Correia e Zemann (2015) analisaram se a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) foi capaz de atenuar os efeitos dos ciclos político-econômicos nos municípios com mais de 150 mil habitantes. Com foco em avaliar como a LRF influenciou a composição dos ciclos político-econômicos, os autores verificaram que os gastos com investimentos se tornaram mais expressivos e passaram a flutuar em função do calendário eleitoral. Destaca-se que a LRF não estabelece limites em relação a esta variável, sendo suas restrições mais voltadas a gastos com pessoal.

2.5 CONTEXTO BRASILEIRO DAS FINANÇAS PÚBLICAS

2.5.1 As Finanças Públicas na Constituição Federal de 1988

A Constituição Federal de 1988 (CF/88) trouxe avanços quanto ao processo orçamentário e, conseqüentemente, às finanças públicas no Brasil. Com uma parte dedicada ao “Orçamento Público” (Título VI), seu artigo 165 traz as três principais peças orçamentárias, a saber: o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual (BRASIL, 1988). Estas, de elaboração obrigatória por todos os entes da Federação, ou seja, União, Estados, Municípios e Distrito Federal, constituem um conjunto de instrumentos que visam à integração entre objetivos de curto, médio e longo prazo, inclusive não os restringindo ao período de duração de mandatos eletivos.

Dentre as peças citadas, o Plano Plurianual corresponde, principalmente o que se pretende atingir a longo prazo, pois ao estabelecer as diretrizes, os objetivos e as metas para “as despesas de capital e outras delas decorrentes, deve incluir aquelas que dizem respeito aos programas de duração continuada” (BRASIL, 1988).

O PPA possui duração de quatro anos, englobando, dessa forma, vários exercícios e, portanto, demandando um planejamento de longo prazo.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias, por sua vez, constitui o elo entre o planejamento (PPA) e o orçamento propriamente dito (LOA), sendo um elemento de médio prazo, pois sua duração é maior que um exercício. A LDO, trazendo as metas e prioridades da administração, orienta a elaboração da LOA, além de detalhar alterações na legislação tributária e estabelecer “a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento” (BRASIL, 1988). Assim, fica evidente a intenção de ser a LDO um guia consistente para o gestor público quando da elaboração de seu orçamento.

Por fim, a Lei Orçamentária Anual (LOA) é o instrumento de curto prazo, correspondente a um exercício financeiro e também é conhecida como “o orçamento em si”. É importante observar que a LOA contém três peças que detalham (i) o orçamento fiscal, ou seja, os gastos pretendidos, (ii) o orçamento de investimento das empresas estatais em que a administração seja sócia majoritária e (iii) o orçamento da seguridade social. Com isso, a LOA busca detalhar as ações planejadas, exigindo um compromisso maior com o estabelecimento destas, ao mesmo tempo em que propicia uma fiscalização mais efetiva por parte da sociedade.

No contexto em que se situam as peças orçamentárias acima, o PPA seria responsável por estabelecer “os grandes rumos das políticas públicas” (MENDES, 2008), com a definição precisa de valores financeiros sendo algo secundário. A definição dos montantes a serem executados durante o exercício fica a cargo da LOA, enquanto a LDO integra as demais de acordo com a realidade e capacidade fiscal da época.

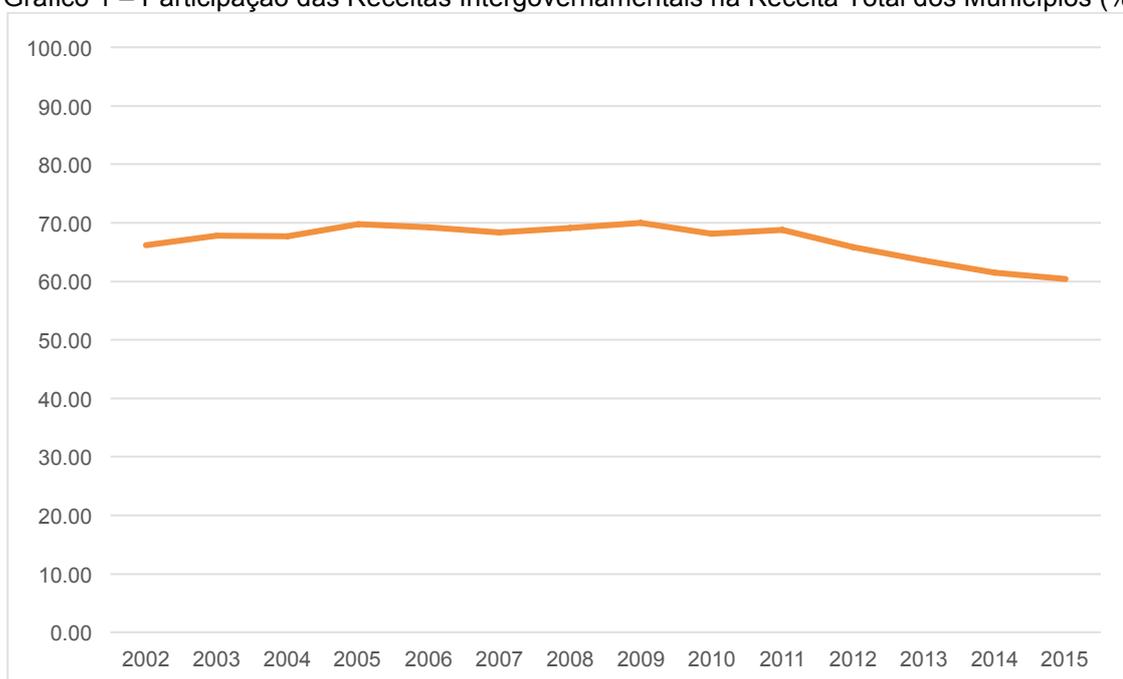
2.5.2 A Evolução dos Gastos e a Lei de Responsabilidade Fiscal

A CF/88 mudou o panorama das finanças públicas brasileiras, pois o regramento anteriormente vigente priorizava a centralização tributária. A reivindicação de Estados e Municípios por maior autonomia financeira foi, porém, atendida de forma desproporcional. Como aponta Rezende (2007, p. 334), “a autonomia financeira foi confundida com liberdade para gastar sem a equivalente

responsabilidade de tributar”. Isso significa que Estados e Municípios foram beneficiados com uma maior participação nas receitas arrecadadas pela União, porém sem que as competências de arrecadação correspondentes fossem transferidas a eles.

Uma das consequências é a participação expressiva das receitas de transferências intergovernamentais na receita total dos municípios, como pode ser observado no Gráfico 1, para o período compreendido entre 2000 e 2015.

Gráfico 1 – Participação das Receitas Intergovernamentais na Receita Total dos Municípios (%)



FONTE: O autor (2017)

NOTA: Dados extraídos do sítio eletrônico do Tesouro Nacional

Como ilustrado, a participação das receitas intergovernamentais na receita total dos municípios mantém um valor alto ao longo dos últimos anos. Nunca abaixo de 60%, representou, na média, 66,89%. Isto demonstra como os municípios dependem fortemente de recursos que não são por eles diretamente arrecadados. Entretanto, é necessário notar que transferências intergovernamentais não devem ser eliminadas por completo, uma vez que elas cumprem um papel importante quando se busca corrigir desequilíbrios regionais, fruto muitas vezes da própria formação histórico-econômica dos municípios.

Ao invés de promover uma reforma profunda (e necessária) no sistema fiscal brasileiro, que englobaria um reequilíbrio entre os papéis dos entes da Federação,

com critérios racionais e que buscasse, de fato, promover o desenvolvimento regional, optou-se, na CF/88, pela via mais fácil, qual seja a imposição das transferências governamentais. Esse fluxo maior de recursos para os entes regionais e locais veio à custa de uma maior vinculação de receitas, criando obrigações bastante onerosas e um orçamento rígido para a Administração Federal (MENDES, 2008).

Tal conjuntura, ao ser combinada com o calendário e o oportunismo políticos, permitiu um descontrole das finanças públicas. Como o esforço arrecadatório se encontra em níveis mais distantes do cidadão (leia-se, na União), este tem “menos consciência do ônus que suporta em decorrência dos gastos realizados por governadores e prefeitos” (REZENDE, 2007, p. 342).

Em que pese a necessidade de redefinir as responsabilidades fiscais de cada ente federativo, notadamente quanto à drástica diminuição das chamadas competências concorrentes, definidas na CF/88, um avanço importante foi a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal.

A Lei nº 101, de 4 de maio de 2000, ao dispor em sua ementa que “estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal” (BRASIL, 2000), já é clara e direta quanto ao que o legislador pretende regular. Também conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), ela tem grande importância, e é constantemente lembrada, por ter definido critérios explícitos sobre temas que ainda geravam dúvida ou, de certa forma, não eram tão evidenciados. Seus dispositivos versam, entre outros temas, sobre limites para as despesas com pessoal para os três Poderes, bem como a repartição orçamentária que cabe a cada um deles, regras objetivas para a obtenção de financiamentos e condições específicas para a realização de despesas no último ano dos mandatos dos governantes.

A expectativa sobre o impacto positivo da LRF sobre as contas públicas foi verificada por Santos e Alves (2011). Analisando o desempenho financeiro e a execução orçamentária dos municípios do estado do Rio Grande do Sul, entre os anos de 1997 e 2004, os autores encontraram evidências positivas após a aprovação da LRF. O trabalho deles apontou evoluções significativas em indicadores voltados à avaliação da realização da receita orçamentária, da execução orçamentária corrente, de investimentos, da utilização de créditos adicionais, do

resultado primário, das operações de crédito e da amortização da dívida fundada. É importante ressaltar que há um forte incentivo na LRF para a manutenção de tais indicadores em níveis positivos, qual seja a possibilidade de receber transferências voluntárias de recursos.

Também buscando avaliar os efeitos da LRF, Giuberti (2005) analisa se o limite para as despesas com pessoal, impostos na referida lei, afetaram os municípios brasileiros e contribuíram para reduzir o gasto público. Tendo como período de estudo os anos de 1997 a 2003, a autora, além de verificar que a LRF é significativa quando se tenta controlar gastos com pessoal, também constatou que o aspecto político tem influência no seu cumprimento, manifestado no fato de a maior dispersão das preferências do eleitorado levar a uma maior probabilidade de não se obedecer os limites exigidos.

3 METODOLOGIA

Estabelecer metodologia a uma pesquisa constitui uma etapa importante do trabalho que se realiza. A importância do método científico reside no fato de ser ele, como aponta Severino (2007, p. 102), “o elemento fundamental do processo do conhecimento realizado pela ciência para diferenciá-la não só do senso comum, mas também das demais modalidades de expressão da subjetividade humana”.

Contudo, mencionar que determinada pesquisa faz uso de um método científico não significa uma rigidez limitante a respeito de como os fenômenos são investigados, pois o método, ao ser denominado científico, se traduz mais em estratégia de investigação (MARTINS e THEÓPHILO, 2007). Esta possui diversos elementos menores e sequenciais, que auxiliam a compor o todo, quando, aí sim, se referenciam a etapas com definições mais delimitadas, porém, ainda sim, não com caráter restritivo.

Assim, além de influenciar no caminho a ser percorrido na análise das hipóteses levantadas, seguir uma metodologia de caráter científico permite, tanto ao pesquisador como ao público ao qual este se dirige, evidenciar que o trabalho realizado não é fruto de suposições superficialmente construídas.

Para responder à pergunta de pesquisa e aos objetivos propostos que compõem este trabalho, será realizado um estudo de caso, cuja análise quantitativa se dará pelo uso de um modelo econométrico de dados em painel.

3.1 O ESTUDO DE CASO

Classificar uma pesquisa como *estudo de caso* traz à tona a definição de Yin (2010, p. 39), segundo o qual

“o estudo de caso é uma investigação empírica que investiga um fenômeno contemporâneo em profundidade e em seu contexto de vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não são claramente evidentes”.

Esta definição vai de encontro ao fenômeno dos ciclos político-econômicos, objeto deste trabalho, pois a separação dos comportamentos que resultam no fenômeno para análise em um ambiente controlado (por exemplo, um laboratório) é

de difícil realização, uma vez serem eles de manipulação questionável. Por isso, a escolha do estudo de caso se mostra a opção mais viável para este trabalho.

Ademais, a abrangência escolhida, qual seja os municípios do Estado do Paraná, é, na visão do autor, significativa e representativa, de forma a permitir outros estudos e referências análogas, enriquecendo esta área de estudo.

3.2 O MODELO ECONOMETRICO

Na análise econométrica de variáveis econômicas, os dados a serem estudados delineiam a teoria mais adequada na investigação das hipóteses elaboradas. Dentre elas, os dados em painel representam uma técnica capaz de combinar duas dimensões possíveis de dados: corte transversal e séries temporais.

Também conhecido como análise de dados longitudinais, o acompanhamento, ao longo do tempo, é feito para os mesmos indivíduos, portanto “não podemos supor que as observações sejam independentemente distribuídas ao longo do tempo” (WOOLDRIDGE, 2013, p. 417). Tal característica faz com que seja necessário um tratamento especial à análise econométrica, pois, por exemplo, fatores não observados em um período e que influenciaram determinada variável, vão fazê-lo novamente nos períodos posteriores. Como a investigação pretendida neste trabalho envolve vários indivíduos (os municípios), analisados ao longo de um período, o modelo de dados em painel se mostra a alternativa mais adequada.

A especificação de um modelo de dados em painel toma a forma genérica abaixo:

$$y_{it} = \beta_{0it} + \beta_{1it}x_{1it} + \dots + \beta_{kit}x_{kit} + e_{it}$$

Como apontam Duarte, Lamounier e Takamatsu (2007), os indivíduos analisados estão indicados por i , enquanto t representa os períodos. O intercepto é dado por β_0 , enquanto β_k indica o coeficiente angular da k -ésima variável explicativa do modelo.

Ainda conforme os autores, a forma matricial para o i -ésimo indivíduo é dada por:

$$y_i = \begin{bmatrix} y_{i1} \\ y_{i2} \\ \vdots \\ y_{iT} \end{bmatrix} X_i = \begin{bmatrix} x_{1i1} & x_{2i1} & \cdots & x_{Ki1} \\ x_{1i2} & x_{2i2} & \cdots & x_{Ki2} \\ \vdots & \vdots & \ddots & \vdots \\ x_{1iT} & x_{2iT} & \cdots & x_{KiT} \end{bmatrix} \beta_i = \begin{bmatrix} \beta_{0i1} & \beta_{1i1} & \beta_{2i1} & \cdots & \beta_{Ki1} \\ \beta_{0i2} & \beta_{1i2} & \beta_{2i2} & \cdots & \beta_{Ki2} \\ \vdots & \vdots & \vdots & \ddots & \vdots \\ \beta_{0iT} & \beta_{1iT} & \beta_{2iT} & \cdots & \beta_{KiT} \end{bmatrix} e_i = \begin{bmatrix} e_{i1} \\ e_{i2} \\ \vdots \\ e_{iT} \end{bmatrix}$$

Nela, y_i e e_i são vetores que contém, respectivamente, as T variáveis dependentes e os T erros. Por sua vez, X_i é uma matriz com as variáveis explicativas, enquanto β_i corresponde à matriz dos parâmetros que serão estimados.

3.2.1 Efeitos Fixos e Aleatórios

Na análise de Dados em Painel, os modelos de estimação se dividem, principalmente, entre os de Efeitos Fixos e os de Efeitos Aleatórios. Essa diferenciação visa a melhorar a estimação por Mínimos Quadrados Ordinários (MQO), “ao propor duas maneiras diferentes de modelar a presença de um intercepto diferente para cada unidade” (KENNEDY, 2009, p. 281).

O Modelo de Efeitos Fixos faz uso de variáveis *dummy* para os indivíduos, de forma a acomodar as variáveis omitidas que são diferentes para cada um deles, porém constantes ao longo do tempo ou que são específicas para cada período de tempo, porém as mesmas para todas as unidades observadas (HSIAO, 2003). Com a média das observações sendo subtraída de cada observação, ou seja, “centradas pela média”, ele também é conhecido como estimador intragrupo (WOOLDRIDGE, 2013). Dentre as desvantagens da utilização deste modelo, como indica Kennedy (2009), estão a perda dos graus de liberdade (e, conseqüentemente, redução na eficiência da estimação) e a eliminação, para o indivíduo, das variáveis explicativas que não variam.

O Modelo de Efeitos Aleatórios, por sua vez, busca contornar os problemas encontrados no de Efeitos Fixos. Como indica Hsiao (2003), apesar de em uma análise de regressão ser possível ter inúmeras variáveis não identificadas, o que conseqüentemente as inclui como o “erro aleatório”, ao se observar diversos indivíduos, a influência daquelas pode se dar em maior ou menor grau entre estes. Dessa forma, o termo de erro possui uma estrutura dita composta, uma vez que ele

é constituído de uma parte que é o intercepto particular ao indivíduo e outra que corresponde ao tradicional erro aleatório.

A partir das características expostas, o estimador de Efeitos Aleatórios poderia se mostrar a melhor opção, independentemente da situação em análise. Entretanto, como aponta Kennedy (2009), ele é enviesado pois os interceptos não estão explícitos, e sim são incorporados ao termo de erro, logo, há correlação entre o erro e uma variável explicativa. Dessa forma, este estimador só deve ser utilizado quando houver um forte indício de não haver correlação entre o erro (composto) e alguma variável explicativa.

3.2.2 Vantagens e Desvantagens do Modelo de Dados em Painel

A utilização de um Modelo de Dados em Painel oferece vantagens relevantes, quando comparadas com as séries temporais ou os cortes transversais separadamente. Dentre elas, ganham destaque a capacidade de analisar relacionamentos dinâmicos e o tratamento da heterogeneidade das unidades observadas (FREES, 2004).

A primeira aprimora o entendimento acerca dos fenômenos econômicos, considerando a baixa capacidade dos cortes transversais e a necessidade de longas séries temporais para fazê-lo. Como pontua Hsiao (2003), possibilita-se, assim, a construção de modelos econométricos mais complexos, principalmente para análises comportamentais dos indivíduos ao longo do tempo.

A segunda característica busca corrigir, ou pelo menos diminuir, as consequências da omissão de variáveis explicativas, tanto nas análises de séries temporais como nos cortes transversais. Ainda segundo Hsiao (2003), com o emprego conjunto de informações que individualizam as unidades observadas e que capturam a dinâmica intertemporal, torna-se mais fácil controlar as variáveis omitidas. Essa vantagem, inclusive, é apontada como “o atributo principal dos dados em painel” (KENNEDY, 2009, p. 280).

Dentre as desvantagens específicas do Modelo de Dados em Painel, a principal é o atrito (FREES, 2004). Este é caracterizado pela ausência de observações da amostra ao longo dos períodos, seja pela diminuição dos indivíduos ou pela alternância das observações. Também chamado de “desgaste do painel”,

Hsiao (2003) e Frees (2004) apontam que isso, além de sujeitar ao viés de seleção, o qual se refere ao comprometimento da aleatoriedade na seleção da amostra, pode trazer prejuízo as estimativas realizadas, uma vez que não há um “painel balanceado”, ou seja um painel cujas observações não se mantenham para todos os indivíduos em todos períodos.

3.3 VARIÁVEIS ANALISADAS

As variáveis quantitativas analisadas foram transformadas para seu logaritmo natural. Tal procedimento, como aponta Wooldridge (2013, p. 181), reduz a amplitude dos valores das observações, o que torna “as estimativas menos sensíveis a observações díspares na variável dependente ou nas variáveis independentes”. Ainda, esta transformação faz com que os coeficientes estimados representem variação percentual, o que auxilia as possíveis análises.

3.3.1 Variáveis Dependentes

Para a construção do modelo econométrico analisado neste trabalho, as variáveis quantitativas dependentes selecionadas são: despesas totais, despesas com saúde, despesas com educação e despesas com segurança. Antes de se calcular os logaritmos naturais, os valores das despesas serão atualizados pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), uma vez ser o índice oficial utilizado pelo Governo.

As variáveis foram escolhidas por três razões principais. Em primeiro, representam áreas sensíveis à população, consideradas como promessas de campanhas eleitorais observáveis em todas as eleições, com pouca ou quase nenhuma distinção partidário-ideológica quanto às necessidades existentes. Ao mesmo tempo, despesas nas áreas de saúde, educação e segurança têm bom potencial de percepção pela população, principalmente na medida em que obras são realizadas e funcionários são contratados, o que poderia, pelo menos em tese, sinalizar uma gestão atuante e eficaz. Finalmente, as três áreas abordadas apresentam bom alinhamento com a teoria apresentada na seção anterior, quando se discutiu em que deve ser realizado o gasto público.

Os dados a serem analisados neste trabalho constam da base de informações disponibilizadas pelo Tesouro Nacional, em seu sítio eletrônico. Elas são atualizadas conforme os entes (União, Estados, Municípios e o Distrito Federal) as reportam no Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi). A identificação dos montantes correspondentes se fez pela classificação funcional da despesa, a qual é composta por *funções* e *subfunções* e busca responder “em que áreas de despesa a ação governamental será executada” (BRASIL, 2016). A referência utilizada foi a das *funções*, pois nestas está o nível de agregação desejado.

Para o desenho do modelo em dados em painel, as variáveis serão nomeadas como LnDespesa, LnSaude, LnEduca e LnSegur.

3.3.2 Variáveis Explicativas

Como variável explicativa quantitativa, optou-se pela Receita Orçamentária dos municípios analisados. De maneira análoga às variáveis dependentes quantitativas, será utilizado logaritmo natural da receita, com os valores atualizados pelo IPCA. A diferença consiste no fato de a receita utilizada ser a do período anterior ao analisado, logo ao se analisar a despesa do período t , a receita correspondente será aquela observada em $t-1$.

Para o desenho do modelo em dados em painel, a variável será nomeada como LnReceita.

Considerando que a teoria dos ciclos político-econômicos pressupõe a influência dos anos eleitorais na condução das políticas econômicas, serão caracterizadas variáveis *dummy* (qualitativas) explicativas da seguinte forma: ano pré-eleitoral, ano eleitoral e ano pós-eleitoral. O emprego de variáveis *dummy*, tal como aponta Gujarati (2000), objetiva detectar se determinada característica exerce influência ou não no modelo econométrico, de forma qualitativa (e não quantitativa), tornando o estudo empírico realizado mais flexível e completo. Dessa forma, espera-se identificar se há alteração da variação das despesas selecionadas em função do momento em que se está no calendário eleitoral.

Os anos correspondentes às eleições municipais foram levantados junto ao sítio eletrônico do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), e são: 2000, 2004, 2008 e 2012. Baseado nisso, estabelece-se também os anos pré e pós-eleitorais.

Para o desenho do modelo em dados em painel, as variáveis serão nomeadas como *AnoPre*, *AnoEleit* e *AnoPos*. Elas assumem o valor zero quando o ano não possuir a característica da variável e *um* caso possua.

3.4 O MODELO ECONOMETRICO PROPOSTO

Considerando o exposto anteriormente, o modelo de dados em painel proposto assume as seguintes formas para as variáveis analisadas:

$$\begin{aligned} LnDespesa_{it} &= \beta_{0it} + \beta_{1it}LnReceita_{it-1} + \beta_{2it}AnoPre_{it} + \beta_{3it}AnoEleit_{it} + \beta_{4it}AnoPos_{it} + u_{it} \\ LnEduca_{it} &= \beta_{0it} + \beta_{1it}LnReceita_{it-1} + \beta_{2it}AnoPre_{it} + \beta_{3it}AnoEleit_{it} + \beta_{4it}AnoPos_{it} + u_{it} \\ LnSaude_{it} &= \beta_{0it} + \beta_{1it}LnReceita_{it-1} + \beta_{2it}AnoPre_{it} + \beta_{3it}AnoEleit_{it} + \beta_{4it}AnoPos_{it} + u_{it} \\ LnSegur_{it} &= \beta_{0it} + \beta_{1it}LnReceita_{it-1} + \beta_{2it}AnoPre_{it} + \beta_{3it}AnoEleit_{it} + \beta_{4it}AnoPos_{it} + u_{it} \end{aligned}$$

Para as equações especificadas acima, $LnDespesa_{it}$, $LnEduca_{it}$, $LnSaude_{it}$ e $LnSegur_{it}$ representam o logaritmo natural das despesas totais, com educação, com saúde e com segurança, respectivamente, e $LnReceita_{it-1}$ representa o logaritmo natural da receita orçamentária, para o *i-ésimo* município, observado no período *t-1*. Ainda, $AnoPre_{it}$, $AnoEleit_{it}$ e $AnoPos_{it}$ indicam se o período *t* é ano pré-eleitoral, eleitoral ou pós-eleitoral para o *i-ésimo* município, enquanto u_{it} é o termo de erro aleatório para o *i-ésimo* município no período *t*. Por fim, β_{0it} indica o intercepto, enquanto β_{1it} , β_{2it} , β_{3it} e β_{4it} representam coeficientes, para o *i-ésimo* município no período *t*.

3.5 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

3.5.1 Características dos Dados

Para a realização deste trabalho, optou-se por um painel balanceado, conforme descrito anteriormente. Assim, todos os indivíduos analisados possuem

observações para todos os períodos. Entretanto, cumpre notar que, estabelecido este critério, não foi possível estimar o modelo para todos os municípios, uma vez que nem todos os municípios possuem dados reportados para as áreas analisadas em todos os períodos.

A tabela 1 indica quantas observações há para cada uma das variáveis analisadas, bem como quantos municípios puderam ser observados para cada uma delas.

Tabela 1 – Quantidade de Municípios e Observações por Variável Analisada

Variável	Quantidade de Municípios	Total de Observações
Despesas Totais	318	4770
Educação	311	4665
Saúde	311	4665
Segurança	31	465

Fonte: O autor (2017)

Ao se analisar a abrangência da análise realizada, esta pode ser abordada de três formas distintas: proporção em relação a todos os municípios do Estado, proporção em relação à população de todo os Estado e proporção da receita orçamentária dos municípios em relação à receita orçamentária de todos os municípios do Estado.

A primeira, considerando os 399 municípios do Estado do Paraná, traz os seguintes percentuais: 79,7% para a variável Despesas Totais, 77,9% para as variáveis Educação e Saúde e 7,8% para a variável Segurança.

Ao se considerar a população dos municípios abrangidos em relação à população de todo o Estado (segunda forma), os percentuais médios são: 88% para a variável Despesas Totais, 87,3% para a variável Educação, 87,2% para a variável Saúde e 43,6% para a variável Segurança.

Por fim, pela terceira abordagem proposta, os percentuais médios são: 89,8% para a variável Despesas Totais, 89,2% para a variável Educação, 89,1% para a variável Saúde e 48,1% para a variável Segurança.

3.5.2 Modelo de Efeitos Fixos ou Aleatórios?

Com o objetivo de determinar se o modelo mais adequado é o de Efeitos Fixos ou de Efeitos Aleatórios, pode ser utilizado o Teste de Hausman. Em tese, o modelo de Efeitos Aleatórios deve ser utilizado, a menos que o Teste de Hausman o rejeite, o que, na prática, significa rejeitar que “as estimativas EA e as EF são suficientemente próximas que não importa qual será usada” (WOOLDRIDGE, 2013, p. 461). Hsiao (2003, p. 43) aponta que o raciocínio do qual deriva o teste é que se os efeitos das variáveis não especificadas (omitidas) podem ser consistentemente caracterizados no termo de erro aleatório, “não é razoável supor que uma fonte desconhecida (o intercepto β_0) seja fixa enquanto outra (o erro u_i) seja aleatória”.

Os resultados dos Testes de Hausman para as variáveis serão apresentados na seção seguinte.

4 RESULTADOS ENCONTRADOS

As estimações e os resultados apresentados na sequência foram realizados utilizando o software *Stata*, versão 14.

4.1 RESULTADOS PARA DESPESAS TOTAIS

O resultado da estimação por efeitos fixos e aleatórios para as despesas totais pode ser observado na Tabela 2.

Tabela 2 – Estimações para as Despesas Totais

Variável	Coefficientes estimados por Efeitos Fixos	Coefficientes estimados por Efeitos Aleatórios
LnReceita	0,852 (0,006)	0,984 (0,002)
AnoPre	-0,049 (0,005)	-0,059 (0,005)
AnoEleit	0,029 (0,005)	0,032 (0,005)
AnoPos	-0,072 (0,005)	-0,068 (0,005)
Constante	2,533 (0,100)	0,309 (0,032)

Fonte: O autor (2017)

O Teste de Hausman para as despesas totais indica que o modelo mais adequado é o de efeitos fixos, para o qual o coeficiente de determinação (R^2) geral é de 0,984.

Considerando que o Modelo de Efeitos Fixos se mostra o mais adequado e que as estimações produzidas para as despesas totais se mostram significativas (pvalor igual a 0,000), é possível inferir que o fato de ser ano eleitoral eleva as despesas totais em 2,9%, enquanto no ano seguinte (ou seja, pós-eleitoral) as mesmas são reduzidas em 7,2%. É interessante observar o sinal negativo encontrado quando o ano é pré-eleitoral, indicando uma redução de 4,9% nas despesas totais neste ano.

4.2 RESULTADOS PARA DESPESAS COM EDUCAÇÃO

O resultado da estimação por efeitos fixos e aleatórios para as despesas com educação pode ser observado na Tabela 3.

Tabela 3 – Estimações para as Despesas com Educação

Variável	Coefficientes estimados por Efeitos Fixos	Coefficientes estimados por Efeitos Aleatórios
LnReceita	0,819 (0,012)	0,949 (0,008)
AnoPre	-0,036 (0,009)	-0,045 (0,010)
AnoEleit	0,044 (0,010)	0,047 (0,010)
AnoPos	-0,028 (0,009)	-0,023 (0,010)
Constante	1,711 (0,206)	-0,513 (0,128)

Fonte: O autor (2017)

O Teste de Hausman para as despesas com educação indica que o modelo mais adequado é o de efeitos fixos, sendo que para ele o coeficiente de determinação (R^2) geral é de 0,925.

Considerando que o Modelo de Efeitos Fixos se mostra o mais adequado e que as estimações produzidas para as despesas com educação se mostram significativas (p-valor igual a 0,000), é possível inferir que o fato de ser ano eleitoral eleva as despesas com educação em 4,4%, enquanto no ano seguinte (ou seja, pós-eleitoral) as mesmas são reduzidas em 2,8%. Para esta variável, também observa-se sinal negativo para o ano pré-eleitoral, o que indica uma redução de 3,6% nas despesas com educação neste ano.

4.3 RESULTADOS PARA DESPESAS COM SAÚDE

O resultado da estimação por efeitos fixos e aleatórios para as despesas com saúde pode ser observado na Tabela 4.

Tabela 4 – Estimacões para as Despesas com Saúde

Variável	Coefficientes estimados por Efeitos Fixos	Coefficientes estimados por Efeitos Aleatórios
LnReceita	1,201 (0,014)	1,084 (0,009)
AnoPre	-0,040 (0,011)	-0,032 (0,011)
AnoEleit	0,048 (0,011)	0,045 (0,012)
AnoPos	-0,079 (0,011)	-0,084 (0,011)
Constante	-4,903 (0,230)	-2,917 (0,159)

Fonte: O autor (2017)

O Teste de Hausman para as despesas com saúde indica que o modelo mais adequado é o de efeitos fixos, para o qual o coeficiente de determinacão (R^2) geral é de 0,897.

Considerando que o Modelo de Efeitos Fixos se mostra o mais adequado e que as estimacões produzidas para as despesas com saúde se mostram significativas (p-valor igual a 0,000), é possível inferir que o fato de ser ano eleitoral eleva as despesas com saúde em 4,8%, enquanto no ano seguinte (ou seja, pós-eleitoral) as mesmas são reduzidas em 7,9%. Mais uma vez, nota-se sinal negativo para o ano pré-eleitoral, o que indica uma reduçã de 4,0% nas despesas com saúde neste ano.

4.4 RESULTADOS PARA DESPESAS COM SEGURANÇA

Para as despesas com segurança, as estimacões realizadas não produziram resultado significativo, como observa-se nos p-valores constantes da Tabela 5.

Tabela 5 – Estimações para as Despesas com Segurança

Variável	Efeitos Fixos		Efeitos Aleatórios	
	Coefficientes estimados	p-valor	Coefficientes estimados	p-valor
LnReceita	0,933 (0,135)	0,000	1,307 (0,074)	0,000
AnoPre	-0,081 (0,105)	0,442	-0,112 (0,106)	0,290
AnoEleit	0,046 (0,118)	0,682	0,047 (0,114)	0,683
AnoPos	-0,156 (0,104)	0,136	-0,152 (0,105)	0,150
Constante	-4,352 (2,461)	0,078	-11,190 (1,351)	0,000

Fonte: O autor (2017)

Portanto, para as despesas com segurança, não foi possível identificar valores que expressem, com relevância estatística, relações entre o ciclo eleitoral e o ciclo econômico. Cabe ressaltar que a variável despesas com segurança foi a que teve menor número de observações, dado o critério escolhido de se utilizar apenas o painel na forma balanceada, isto é, considerando as unidades (municípios) que possuem observações em todos os períodos.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise dos ciclos econômicos constitui uma área relevante da teoria econômica, principalmente quando se observa as diferentes teorias que buscam explicá-los, investigadas por diversos autores. O predomínio disseminado pela visão keynesiana coloca ênfase na necessidade de ações sobre a demanda agregada para que se mantenha o crescimento econômico desejado. Assim, as diversas comunidades, mesmo que possuam características sociais e históricas notadamente distintas entre si, mantêm um denominador comum quando se trata de avaliar o desempenho econômico.

Dado o caráter democrático predominante nos países do chamado “lado ocidental”, os cidadãos são chamados (ou obrigados) a escolher seus representantes políticos. A admissão às funções políticas é avaliada regularmente, via eleições periódicas, situações nas quais os representantes podem se reeleger ou manifestar apoio a outro determinado candidato. Desta forma, cada eleição se mostra uma oportunidade que os eleitores possuem para avaliar as ações dos representantes atuais, podendo manifestar o nível de satisfação que possuem via manutenção do agente político (ou seu sucessor indicado) ou substituição por outro que lhes pareça mais adequado.

Entretanto, quando se analisam as decisões tomadas pelos cidadãos, surgem situações que fogem à racionalidade econômica postulada, principalmente ao se considerar a existência de informações assimétricas entre os agentes envolvidos. Como tal característica é percebida pelos candidatos políticos, estes passam a agir na expectativa de aproveitá-la da melhor forma possível.

Conforme discutido ao longo deste trabalho, o ciclo político-econômico é uma manifestação de como os agentes políticos utilizam o poder e a influência que possuem em função do cargo que ocupam para melhorar a performance de seus mandatos. As distintas classificações entre Clássicos e Racionais e entre Oportunistas e Partidários mostra que a inserção do componente humano na análise diminui a precisão e o rigor matemáticos (justamente para acomodar esta variável), porém os resultados se tornam mais alinhados aos fenômenos observados. Inicialmente concebido como a utilização da política monetária para explorar o *tradeoff* de curto prazo entre inflação e desemprego a nível federal (isto é, bastante

agregado), também é possível observá-lo quando se considera a política fiscal em níveis locais.

No Brasil, diversos trabalhos buscam identificar o fenômeno, também explorando se os instrumentos legais referentes ao planejamento, à execução e ao controle orçamentários são capazes de mitigá-lo (leia-se, o PPA, a LDO, a LOA e a LRF). De maneira geral, é possível evidenciar a flutuação de determinadas variáveis de interesse econômico em função do calendário eleitoral, principalmente aquelas relacionadas à política fiscal.

A análise realizada neste trabalho visou à identificação de ciclos político-econômicos para os municípios do Paraná entre os anos de 2001 e 2015. Como foram investigadas as despesas totais, bem como aquelas com educação, saúde e segurança, os pressupostos se voltaram à política fiscal em nível local, considerando esta como relevante e significativa na geração do fenômeno.

Como demonstrado na seção anterior, os modelos formulados, estimados via dados em painel de efeitos fixos, evidenciaram que o calendário eleitoral exerce influência significativa no montante de recursos destinados às despesas totais, às despesas com educação e às despesas com saúde. Em anos de eleição municipal, os prefeitos realizam mais gastos nas áreas de saúde e educação, além de realizarem mais gastos no geral, enquanto no ano seguinte (ou seja, pós-eleição) estes mesmos gastos têm seu valor reduzido. O comportamento descrito poderia sugerir que, como há a necessidade de ser bem avaliado (por causa do momento eleitoral), os gastos aumentam. No entanto, no período seguinte, é necessário reduzi-los para comportar os “excessos” praticados e porque o próximo período eleitoral ainda está longe.

Em contrapartida, não foi identificada relevância estatística para o ano pré-eleitoral, o que poderia ser uma evidência da chamada “miopia eleitoral”, conforme mencionada por Nordhaus (1975). Tal fenômeno, descrito como o fato de os eleitores só serem capazes de se recordar (e, portanto, avaliar) as ações mais recentes, também desafia as formulações teóricas que consideram as decisões como puramente racionais, fundamentadas em informações completas. Finalmente, as despesas com segurança não se mostraram significativas na identificação do ciclo político-econômico.

Diante do exposto, é possível afirmar que o presente trabalho conseguiu responder à pergunta de pesquisa proposta, uma vez ter identificado que há

utilização da política fiscal (via despesas totais e despesas com educação e saúde) em função do calendário eleitoral nos municípios do Paraná. Adicionalmente, também foi capaz de atender aos objetivos específicos a que se propôs, pois discutiu sobre a relação entre o ciclo econômico e o estudo das finanças públicas, destacando como podem ocorrer conflitos de interesse entre agentes públicos e privados, quando seus objetivos são confrontados, bem como apresentou as principais teorias existentes acerca dos ciclos político-econômicos.

Uma vez que este trabalho não pretende esgotar o estudo sobre os ciclos político-econômicos, sugere-se como exemplo de aprofundamento, para trabalhos futuros, estender a análise a outros municípios e a outras categorias de despesa, bem como incluir variáveis que capturem características demográficas ou políticas (tais como ideologias e coligações partidárias). Além disso, o estudo sobre os ciclos político-econômicos pode ser estendido para analisar seu impacto sobre a qualidade do gasto público, verificando se sua ocorrência resulta, de fato, em prejuízo ao desenvolvimento econômico das regiões ou se sua existência apenas é reflexo de um comportamento natural e que não compromete os indicadores econômicos de longo prazo.

REFERÊNCIAS

ALESINA, Alberto. **Macroeconomic Policy in a Two-party System as a Repeated Game**. Quarterly Journal of Economics. Agosto, 1987.

ALESINA, Alberto; SACHS, Jeffrey. **Political Parties and the Business Cycle in the United States, 1948-1984**. Journal of Money, Credit and Banking, vol. 20, no. 1. Fevereiro, 1988.

ALMEIDA, Rodrigo B.; SAKURAI, Sergio N. **Incentivos Eleitorais e Regras Fiscais (não tão) Rígidas: Novas Evidências Para os Municípios Brasileiros a Partir da Rubrica Restos a Pagar**. XLIV Encontro Nacional de Economia. Foz do Iguaçu, 2016.

BLAIS, André; YOUNG, Robert. **Why do People Vote? An Experiment on Rationality**. Public Choice, vol. 99, p. 39-55. 1999.

BRASIL. **Constituição Federal**. 1988.

BRASIL. **Lei nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal**. 2000.

BRASIL. **Manual Técnico do Orçamento 2017**. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Brasília, 2016.

BRENNAN, Geoffrey; HAMLIN, Alan. **Expressive Voting and Electoral Equilibrium**. Public Choice, vol. 95, p. 149-175. 1998.

CORREIA, Fernando M.; ZEMANN, Gabriela G. **Ciclos Político-Econômicos e Regras Fiscais em Municípios Paranaenses Selecionados**. Revista Paranaense de Desenvolvimento, vol. 36, no. 128, p. 101-115. Curitiba, 2015.

COVRE, Julyana; MATTOS, Leonardo B. De. **A Situação Fiscal e os Ciclos Políticos nos Municípios Brasileiros: Uma Análise a partir de Dados em Painel Dinâmico Espacial**. XLIV Encontro Nacional de Economia. Foz do Iguaçu, 2016.

DOWNS, Anthony. **An Economic Theory of Political Action in a Democracy**. Journal of Political Economy, vol. 65, nº2. 1957.

DRAZEN, Allan. **The Political Business Cycle After 25 Years**. NBER Macroeconomics Annual 2000, vol. 15, p. 75-138. 2000.

DUARTE, Patricia C.; LAMOUNIER, Wagner M.; TAKAMATSU, Renata T. **Modelos Econométricos para Dados em Painel: Aspectos Teóricos e Exemplo de Aplicação à Pesquisa em Contabilidade e Finanças.** In: Congresso USP de Controladoria e Contabilidade, p. 1-15. São Paulo, 2007.

FERREIRA Neto, José; FONTES, Rosa; LIMA, João Eustáquio de. **Teoria dos Ciclos Político-Econômicos: Um Estudo Empírico para Minas Gerais.** XLII Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural. Cuiabá, 2004.

FREES, Edward W. **Longitudinal and Panel Data: Analysis and Applications in the Social Sciences.** Ed. Cambridge University Press. Nova Iorque, 2004.

GIAMBIAGI, Fabio; ALÉM, Ana C. **Finanças Públicas: Teoria e Prática no Brasil.** Ed. Elsevier. Rio de Janeiro, 2011.

GIUBERTI, Ana Carolina. **Lei de Responsabilidade Fiscal: Efeitos Sobre o Gasto com Pessoal dos Municípios Brasileiros.** XXXIII Encontro Nacional de Economia. Natal, 2005.

GOMES, Bruno S. de M.; BASTOS, Suzana Q. de A.; ALMEIDA, Eduardo S. de. **Ciclos Eleitorais e Partidários e Interação Espacial nas Despesas em Saúde e Saneamento Municipais (1998-2012).** XLIV Encontro Nacional de Economia. Foz do Iguaçu, 2016.

GONÇALVES, Carlos E. S.; FENOLIO, Fernando R. **Ciclos Eleitorais e Política Monetária: Evidências para o Brasil.** XXXV Encontro Nacional de Economia. Recife, 2007.

GUJARATI, Damodar. **Econometria Básica.** 3a. edição. Ed. Pearson. São Paulo, 2000.

HIBBS, Douglas. **Political Parties and Macroeconomic Policy.** The American Political Science Review, vol. 71, no. 4, p. 1467-1487. Dezembro, 1977.

HSIAO, Cheng. **Analysis of Panel Data.** 2ª. edição. Cambridge University Press. Nova Iorque, 2003.

KALECKI, Michael. **A Teoria da Dinâmica Econômica.** Ed. Nova Cultural. São Paulo, 1977.

KENNEDY, Peter. **Manual de Econometria.** Ed. Elsevier. Rio de Janeiro, 2009.

KEYNES. **A Teoria Geral do Juro, do Emprego e da Moeda**. Ed. Nova Cultural. São Paulo, 1996.

LONG, John B.; PLOSSER, Charles I. **Real Business Cycles**. Journal of Political Economy, vol. 91, nº 1. The University of Chicago. 1983.

LUCAS, ROBERT E. **Understanding Business Cycles**. Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy, vol. 5, p. 7-29. Ed. Elsevier. 1977

MANKIW, Newton G. **Real Business Cycles: A New Keynesian Perspective**. Journal of Economical Perspectives, vol. 3, no. 3, p. 79-90. 1989.

MARTINS, Gilberto de A.; THEÓPHILO, Carlos R. **Metodologia da Investigação Científica para Ciências Sociais Aplicadas**. Ed. Atlas. São Paulo, 2007.

MENDES, Marcos J. **Sistema Orçamentário Brasileiro: Planejamento, Equilíbrio Fiscal e Qualidade do Gasto Público**. Textos para Discussão nº39. Consultoria Legislativa do Senado Federal. Brasília, 2008.

MUSGRAVE, Richard A.; MUSGRAVE, Peggy B. **Public Finance in Theory and Practice**. McGraw-Hill. Columbus, 1980.

MYRDAL, Gunnar. **Aspectos Políticos da Teoria Econômica**. Ed. Nova Cultural. São Paulo, 1997.

NORDHAUS, William D. **The Political Business Cycle**. Review of Economic Studies, p. 169-190. 1975.

ORAIR, Rodrigo O.; GOUVÊA, Raphael R.; LEAL, Ésio M. **Ciclos Políticos Eleitorais e Investimentos das Administrações Públicas no Brasil**. Texto para Discussão 1999. IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada). Rio de Janeiro, 2014.

PEREIRA, Tiago S.; LUCAS, Vander M.; RESENDE Filho, Moises A. **Ciclos Políticos e Eleitorais na Execução do Programa Bolsa Família em Nível Municipal**. XLIV Encontro Nacional de Economia. Foz do Iguaçu, 2016.

PRESCOTT, Edward C. **Theory Ahead of Business Cycle Measurement**. Federal Bank of Minneapolis – Quarterly Review, p. 9-22. 1986.

REZENDE, Fernando. **Finanças Públicas**. Ed. Atlas. São Paulo, 2007.

ROGOFF, Kenneth; SIBERT, Anne. **Elections and Macroeconomic Policy Cycles**. Review of Economic Studies, p. 1-16. 1988.

ROGOFF, Kenneth. **Equilibrium Political Budget Cycles**. The American Economic Review, p. 21-36. Março, 1990.

SAKURAI, Sergio N. **Ciclos Políticos nas Funções Orçamentárias dos Municípios Brasileiros: Uma Análise para o Período 1990-2005 via Dados em Painel**. Estudos Econômicos, v. 39, no. 1, p. 407-431. São Paulo, 2009.

SANTOS, Sandra R. T. dos; ALVES, Tiago W. **O Impacto da Lei de Responsabilidade Fiscal no Desempenho Financeiro e na Execução Orçamentária dos Municípios no Rio Grande do Sul de 1997 a 2004**. Revista de Administração Pública no. 45, Jan/Fev, p. 181-208. Rio de Janeiro, 2011.

SCHUMPETER, Joseph A. **Teoria do Desenvolvimento Econômico**. Ed. Nova Cultural. São Paulo, 1997.

SEVERINO, Antonio J. **Metodologia do Trabalho Científico**. Ed. Cortez, 23^a. edição. São Paulo, 2007.

SHI, Min; SVENSSON, Jakob. **Political Budget Cycles: A Review of Recent Developments**. Nordic Journal of Political Economy, vol. 29, p. 67-76. 2003.

TIEBOUT, Charles M. **A Pure Theory of Local Expenditures**. The Journal of Political Economy, vol. 64, no. 5, p. 416-424. 1956.

VIDEIRA, Raphael A.; MATTOS, Enlison. **Ciclos Políticos Eleitorais e a Interação Espacial de Políticas Fiscais entre os Municípios Brasileiros**. Economia Aplicada, vol. 15, nº2, p. 259-286. 2011.

WOOLDRIDGE, Jeffrey M. **Introdução à Econometria: Uma Abordagem Moderna**. Ed. Cengage. São Paulo, 2013.

YIN, Robert K. **Estudo de Caso: Planejamento e Métodos**. Bookman, 4^a. edição. Porto Alegre, 2010.