



UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS, LETRAS E ARTES
PROGRAMA DE PÓS GRADUAÇÃO EM CIENCIA POLÍTICA E RELAÇÕES
INTERNACIONAIS

É DANDO QUE SE RECEBE?

Evidência Empírica do Efeito da Despesa de Pessoal para o Sucesso Eleitoral do Executivo
Estadual Brasileiro

RAYZA DE LIMA TORRES

João Pessoa – PB

2018

RAYZA DE LIMA TORRES

É DANDO QUE SE RECEBE?

Evidência Empírica do Efeito da Despesa de Pessoal para o Sucesso Eleitoral do Executivo
Estadual Brasileiro

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política e Relações Internacionais (PPGCPRI) da Universidade Federal da Paraíba (UFPB), área de concentração Ciência Política (Linha de Pesquisa – Instituições e Análise Política) como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Ciência Política e Relações Internacionais.

Orientador: Prof. Dr. Italo Fittipaldi

João Pessoa – PB

2018

Catálogo na publicação
Seção de Catalogação e Classificação

T693d Torres, Rayza de Lima.

É dando que se recebe? evidência empírica do efeito da despesa de pessoal para o sucesso eleitoral do executivo estadual brasileiro / Rayza de Lima Torres. - João Pessoa, 2018.

60 f. : il.

Orientação: Italo Fittipaldi.

Dissertação (Mestrado) - UFPB/CCHLA.

1. Ciência política. 2. Despesa de pessoal. 3. Reeleição - Governante estadual. I. Fittipaldi, Italo. II. Título.

UFPB/BC

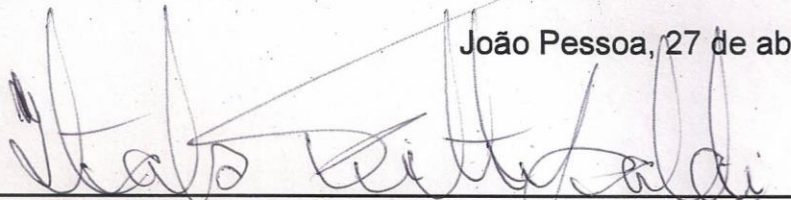



UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS, LETRAS E ARTES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM
CIÊNCIA POLÍTICA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS

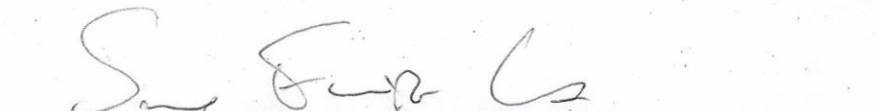
ATA DE DEFESA 02/2018

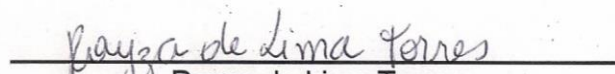
Aos vinte e sete dias do mês de abril de 2018, às 09h30min, na Sala 402 do Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes da Universidade Federal da Paraíba, reuniu-se a Banca Examinadora, constituída pelos Professores Doutores Italo Fittipaldi (orientador), Rodrigo Freire de Carvalho e Silva e Saulo Felipe Costa para examinar a defesa da Dissertação da aluna **Rayza de Lima Torres**, do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política e Relações Internacionais, intitulada “**É dando que se recebe?: evidência empírica de efeito da despesa de pessoal para o sucesso eleitoral do Executivo estadual brasileiro**”. A candidata realizou uma exposição oral de trinta minutos e, após, foi arguida pelos professores da banca. Concluída a arguição, os membros da Banca Examinadora atribuíram as seguintes menções à candidata: Italo Fittipaldi APROVADO, Rodrigo Freire de Carvalho e Silva APROVADA, Saulo Felipe Costa APROVADA, obtendo a menção final APROVADA. Na forma regulamentar foi lavrada a presente ata que é abaixo assinada pelos membros da banca e pela candidata:

João Pessoa, 27 de abril de 2018.


Prof. Dr. Italo Fittipaldi (Orientador)
PPGCPRI/UEPB


Prof. Dr. Rodrigo Freire de Carvalho e Silva (Examinador interno)
PPGCPRI/UEPB


Prof. Dr. Saulo Felipe Costa (Examinador externo)
UEPB


Rayza de Lima Torres

Observações:

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, por ser fortaleza, sustentação, por guiar os meus passos, conceder paz nos momentos difíceis e esperança no futuro melhor.

A minha família, meus pais (Celi e Raimundo), minha irmã (Winnie) e cunhado (Ícaro Bezerra) pelo apoio e por apostarem no meu potencial e acreditarem, até mais do que eu, que tudo daria certo. Winnie, você mais do que todos foi essencial para que conseguisse, pois sua determinação, perseverança e sucesso foi exemplo, que eu procurei seguir.

Ao meu orientador, Professor Italo Fittipaldi, pela disponibilidade em me orientar, pelas contribuições à pesquisa, atenção vários momentos, paciência, motivação e incentivo ao longo de todo caminho para que eu seguisse em frente, um passo de cada vez.

Aos meus colegas de mestrado, em especial Dayanne Rossy e Albany Lima, pela convivência, companheirismo, pelas conversas enriquecedoras, por dividirem comigo as frustrações e a vontade de vencer. Ao amigo Renato Abreu, que sempre foi um grande incentivador do meu progresso acadêmico, profissional e pessoal.

Aos demais integrantes do Programa, professores, alunos, servidores e membros da banca examinadora, que de alguma forma, contribuíram para a conclusão desta jornada.

RESUMO

Nos estados brasileiros as despesas de pessoal refletem uma maior absorção de responsabilidades com a provisão de bens e serviços públicos, retirando da alçada federal o ônus dessa prestação. Por sua vez, a expansão dos gastos com o funcionalismo público, mesmo contrariando preceitos da Reforma Administrativa ou limites da Lei de Responsabilidade Fiscal, pode estar associada à formação de ciclos políticos, que levam os governantes a aumentarem o dispêndio público ou manipularem variáveis fiscais em período eleitoral, a fim de conquistarem o sucesso nas urnas. Nesse sentido, este trabalho visou mensurar como a despesa de pessoal pode influenciar a chances de reeleição do governante estadual ou do grupo político no poder, no período entre 1996 e 2014. Para realização da pesquisa foram utilizados dados de natureza fiscal (despesas com saúde, educação), políticos (ano eleitoral, partidos políticos) e socioeconômicas (PIB *per capita*) como variáveis de controle. Quanto a variável de interesse, propôs-se uma *proxy* em que as despesas com pessoal correspondem a folha de pessoal dos servidores ativos das administrações estaduais e do Distrito Federal. O método probabilístico da Máxima Verossimilhança (*logit*) foi escolhido para o teste de hipótese e os testes de Hausman e Wald, para um melhor ajustamento do modelo econométrico. Os resultados confirmaram que o gasto com pessoal influenciou positivamente as chances de recondução estadual no período avaliado (1996-2014), ou seja, o crescimento da folha de pessoal aumenta em 37% a probabilidade de reeleição do governador/grupo político. Os coeficientes variação absoluta do PIB *per capita* e variação absoluta da educação *per capita*, corresponderam ao sinal esperado (positivo). Quanto à variação absoluta da saúde *per capita*, este controle além de não ser estatisticamente significativo, apresentou um sinal da relação causal diferente do esperado. Dessa forma, conclui-se que a expansão da folha de pessoal nos estados foi interessante em termos eleitorais.

Palavras-chave: Ciclos políticos; despesas de pessoal; reeleição.

ABSTRACT

In the Brazilian states, personnel expenditures reflect a greater absorption of responsibilities with the provision of public good and services, removing this burden from the federal jurisdiction. On the other hand, the expansion of civil service expenditures, even contradicting the norms of the Administrative Reform or limits of the Law of Responsibility, may be associated with the political cycles formation, which leads the governors to increase public outlays or manipulate the fiscal variables during the election period, in order to succeed at the polls. In this regard, this work aimed to measure how the personnel expenditure could influence the reelection chances of the state governor or of the political party in power, in the period between 1996 and 2014. To carry out this work, fiscal (health expenses, education), political (political parties, election year) and socioeconomic (GDP *per capita*) data were used as control variables. Concerning the variable of interest, a *proxy* was proposed in which the personnel expenditures correspond to the active servers personnel payroll of the state and Federal District administrations. The Maximum Likelihood (*logit*) probabilistic method was chosen for the hypothesis test, and the Hausman and Wald tests, for a better adjustment of the econometric model. The results confirmed that the personnel expenditure positively influenced the chances of state reinstatement in the period evaluated (1996-2014), that is, The growth of the personnel sheet increases the probability of re-election of the governor / political group by 37%. The coefficients absolute variation of GDP *per capita* and absolute variation of education *per capita*, corresponded to the expected signal (positive). Regarding absolute health variation *per capita*, this control, besides not being statistically significant, showed a sign of the causal relationship different from that expected. In this way, it can be concluded that the expansion of personnel expenditures in the states was interesting in electoral terms.

Key-words: political cycles; personnel expenditures; re-election.

LISTA DE TABELAS, QUADROS E GRÁFICOS

Tabela 1 – Desempenho do grupo político no processo de reeleição estadual.....	40
Tabela 2 – Desempenho do governador no processo de reeleição estadual.....	41
Tabela 3 – Ranking do indicador Despesa de Pessoal/Receita Corrente Líquida..	44
Tabela 4 – Relação Causal esperada entre as variáveis.....	48
Tabela 5 – Resultado das Estimções (Variável Dependente: <i>Reeleição do grupo político</i>).....	52
Quadro 1 – Principais regulamentações constitucionais (1988) sobre as despesas de pessoal.....	20
Quadro 2 – Classificação dos modelos de Ciclos Políticos.....	27
Quadro 3 - Evidências Empíricas da Teoria dos Ciclos Políticos.....	36
Quadro 4 - Comportamento Governamental no Ciclo Político Tradicional e Ciclo Político Invertido.....	38
Quadro 5 – Total de reeleitos pessoa/grupo político nos estados (1998 – 2014)...	47
Quadro 6 – Teste de Hausman (Robusto).....	50
Quadro 7 – Teste de Especificação do Modelo de Estimção.....	50
Gráfico 1 – Percentual de sucesso no processo de reeleição estadual.....	39
Gráfico 2 – Evolução da despesa real de pessoal por Unidade da Federação (1996 - 2014).....	42
Gráfico 3 – Comparativo da Despesa de Pessoal Paraíba – São Paulo (1996 – 2014).....	43
Gráfico 4 - Média de gastos com pessoal para Estados com governo reconduzido e sem recondução.....	45

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
CF	Constituição Federal
Finbra	Finanças do Brasil
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPEA	Instituto de Pesquisa Aplicada
IPCA	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MARE	Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado
MOQ	<i>Generalized Method of Moments</i> (Método dos Momentos Generalizados)
MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
DP	Despesa de pessoal e encargos sociais
RCL	Receita Corrente Líquida
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
TSE	Tribunal Superior Eleitoral

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	10
1.1	CONTEXTO E OBJETIVOS	10
1.2	HIPÓTESE DE PESQUISA	14
1.3	JUSTIFICATIVA E CONTRIBUIÇÕES DO ESTUDO	15
1.4	ESTRUTURA DO TRABALHO	16
2	A REFORMA DO ESTADO BRASILEIRO: PERSPECTIVAS SOBRE A EXPANSÃO/RETRAÇÃO DO GASTO COM O FUNCIONALISMO PÚBLICO	18
2.1	DESPESAS DE PESSOAL: CONTROLES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS	19
3	CICLOS POLÍTICOS ELEITORAIS	26
3.1	CICLO POLÍTICO INVERTIDO	37
4	REELEIÇÕES E DESPESAS DE PESSOAL: UMA BUSCA POR EVIDÊNCIAS NOS ESTADOS BRASILEIROS	39
4.1	UMA ABORDAGEM DESCRITIVA.....	39
4.2	UMA ABORDAGEM EMPÍRICA.....	46
4.2.1	Descrição das Variáveis.....	47
4.2.2	Estratégia Empírica na Identificação de Relações Causais	48
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	54
6	REFERÊNCIAS	56

1 INTRODUÇÃO

1.1 CONTEXTO E OBJETIVOS

A provisão de bens e serviços públicos evoluiu no Brasil nos últimos anos, principalmente após o período de redemocratização, com o reconhecimento legal de direitos sociais postos na Constituição de 1988. Em outros períodos históricos, a exemplo da fase de ditadura, a ausência de democratização inibiu as cobranças populares na prestação de serviços públicos básicos, o que relegou esta pauta a um segundo plano, subsidiariamente as exigências precípua por democracia. A partir dos anos 2000, com a ascensão de governos de esquerda, destacou-se a preocupação do Estado em conciliar objetivos macroeconômicos e políticas sociais, especialmente no combate à pobreza, o que conseguiu gerar uma maior legitimação dos governos.

A responsabilidade pela provisão de bens e serviços públicos é do Estado, que financia sua produção através da cobrança dos impostos, com as receitas tributárias e transferências intergovernamentais, equilibrando a arrecadação de receitas e a necessidade de despesas (QUEIROZ, 2015). As diferentes pressões de grupos sociais sobre a configuração do gasto encontram no mecanismo eleitoral um processo de arbitragem redistributivo, cuja sequencialidade dá-lhe um caráter dinâmico. Embora não se constitua no único instrumento de regulação da repartição dos recursos públicos no tempo, as interações entre as preferências de segmentos sociais e a conformidade dos gastos de governo culminam quando da realização desse processo de escolha coletiva (FITTIPALDI, 2012).

Segundo Torres e Valle (2008) o comportamento político e social em relação ao gasto público precisa ser disciplinado. Os governos dependentes de arrecadação própria costumam ser mais contidos em relação àqueles que precisam de um nível maior de transferências e, por conseguinte, têm menor responsabilidade fiscal quanto às decisões sobre o gasto. Por isso, torna-se necessário instituir formas de controlar o gasto público e combater desequilíbrios, para uma maior adequação dos governos aos orçamentos.

Em cenários de crise estrutural, política e financeira, enfrentados por alguns países (México, 1995; Ásia, 1997; Rússia, 1998; Brasil, 1998; 2014 -2017),¹ o problema do equacionamento de gastos, especialmente com a folha de pagamentos do governo é uma

¹ No caso do México, Ásia e Rússia, ver Leite (2005). Em se tratando de Brasil, ver: Barbosa Filho, F. de H. A crise econômica de 2014-2017. *Est. Av.*, São Paulo, v. 31, n. 89, p. 51-60. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142017000100051&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 05 mar 2018.

difícil missão que abrange a política salarial, adequação do quadro a oferta de serviços públicos, formação de recursos humanos e, porque não dizer, o voto. A tentativa de equilibrar melhor os gastos com funcionalismo vai além de um mero problema aritmético de cortar gastos. Ela deve considerar o fator humano (indivíduo), necessidades funcionais (servidor), os aspectos socioculturais (sociedade) e o intrincado político (grupo) (CHAHAD, 1993).

Ademais, os gastos com o funcionalismo agregam uma cadeia de ações que se processam sequencialmente. O Estado à medida que adota uma política de valorização do servidor público oferece estímulos para execução de um trabalho mais prazeroso, acarretando, no que lhe couber, uma efetiva melhoria dos serviços públicos prestados à população.

Rezende (1995; 2000) aponta que os gastos com bens de consumo e despesas de pessoal dos estados refletem uma maior absorção de responsabilidades estaduais com a provisão de programas urbanos e sociais, retirando da alçada federal o ônus dessa prestação e exigindo certo número de funcionários públicos para sua execução. Contudo, o governo expande-se não só para atender uma demanda permanente e crescente por bens públicos ou para atender a grupos de interesse, mas, também, porque burocratas e burocracia tendem a demandar mais recursos do que realmente precisam para realizar suas funções.

Torres e Valle (2008) destacam que não é incomum observar nos estados e municípios situações de empreguismo e clientelismo, com a utilização de cargos públicos como moeda de troca eleitoral, o que aumenta a despesa, gera déficits e afasta as contas públicas dos limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Acrescenta-se a isso os casos de super salários, gastos com “funcionários fantasmas”, pagamentos de gratificações indevidas entre outros, que oneram a folha de pessoal, comprometem o orçamento e a implementação de políticas públicas.

De acordo com Downs (1957), ao tomar decisões o Estado não está apenas interessado no bem-estar social, mas em maximizar votos. A preocupação central dos governos é manter-se no poder, para isso os líderes formulam políticas que garantam o benefício social, quando estas sinalizam o seu próprio benefício eleitoral. A função social do Estado estaria ligada a motivos privados, como forma de conquistar renda, prestígio e poder. Este raciocínio fez de Downs (1957) um dos precursores da teoria dos ciclos políticos, que aponta a relação entre políticas públicas, resultados econômicos e eleições.

A teoria dos ciclos políticos constitui-se em um modelo teórico que associa elementos da ciência política com a análise econômica (seja em macroeconomia, política fiscal ou política monetária). De um modo geral, pressupõe-se que os governos adotam medidas expansionistas e contencionistas ao longo de seus mandatos, com aumento dos gastos

conforme se aproxima o período eleitoral e a redução das despesas após o pleito. Essas medidas objetivam um melhor desempenho eleitoral.

A partir da década de 1970, a teoria dos ciclos políticos ganhou expressividade com os trabalhos de Nordhaus (1975) e Rogoff (1990). A aplicação de Nordhaus (1975) centrou-se no estudo de variáveis macroeconômicas em países industrializados, com democracias consolidadas. O *Political Business Cycle*, modelo proposto por ele, associou os índices inflacionários à taxa de desemprego, de modo que no período pré-eleitoral os governantes são incentivados a adotar medidas expansionistas, voltadas para o crescimento do emprego e da renda sem, contudo, ponderar os custos inflacionários que tais ações ocasionariam em um momento posterior. Após as eleições, com os níveis inflacionários em alta, os governantes apostariam em políticas restritivas, buscando corrigir os desequilíbrios, ainda que comprometessem as políticas sociais adotadas anteriormente.

Rogoff (1990) deu ênfase ao estudo de variáveis fiscais, possibilitando a extensão da sua análise aos entes subnacionais. Para os estudos de ciclos políticos, parte da literatura nacional e internacional toma como base o *Political Budget Cycle*, enunciado por ele, concentrando sua análise em variáveis fiscais como despesa orçamentária, despesa corrente, investimentos, despesas por função. Outros autores responsáveis pelo desenvolvimento do tema e suas aplicações são Hibbs (1977), Alesina (1987), Borsani (2001), Sakurai (2005; 2009); Sakurai e Menezes – Filho (2008; 2011); Nakaguma e Bender (2006; 2010).

Sakurai (2005) investigou a existência de ciclos eleitorais na despesa orçamentária de municípios paulistas, entre 1989 e 2001; Nakaguma e Bender (2006) estudaram os impactos da Emenda da Reeleição e da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre as despesas por função (educação, transporte, saúde, saneamento, assistência e previdência) e despesas de pessoal dos estados brasileiros, no período de 1986 a 2002; posteriormente, Nakaguma e Bender (2010) estudaram o comportamento do eleitor, quanto à punição ou recompensas na identificação de oportunismos e sinalização de competência dos governantes estaduais, a partir da identificação de receitas e despesas de capital; Klein e Sakurai (2014) detectaram a existência de ciclos políticos em municípios brasileiros com base nas despesas correntes e de capital, entre 2001 e 2008; Queiroz (2015) identificou que municípios com maiores despesas orçamentárias em investimentos e menores com despesas correntes, de pessoal e encargos sociais apresentaram mais chances de recondução política entre as eleições de 2004 e 2012.

A elevação dos gastos públicos pode representar tanto uma tentativa de sinalizar competência por parte dos governantes quanto um fator de oportunismo, de manipulação política com fins puramente eleitoreiros. Para Borsani (2001) os eleitores recompensam as

políticas expansionistas, que propiciam melhores oportunidades de renda e trabalho e estimulam a atividade produtiva. Fazem isso através do voto, que serve como uma ratificação do governo e dos projetos que devem ter continuidade. Essa visão é compartilhada por Drazen (2000) e Drazen e Eslava (2005) com relação elementos da política fiscal. O ciclo político funciona como um sinalizador de competência do governante que, visando melhorar suas chances de reeleição, manipula variáveis fiscais altamente visíveis pela população, alterando a composição do gasto público.

Em contrapartida, as pesquisas que consideram o conservadorismo fiscal, como em Barro (1973) e Brender (2003), argumentam que os eleitores são avessos a políticas expansionistas. Para eles, os ciclos eleitorais são prejudiciais à economia por ocasionarem aumento de gastos, de impostos e geração déficits públicos, desse modo as manipulações oportunistas às vésperas de eleições, em particular, não devem ser recompensadas, por estarem associadas a políticas ineficientes, com prejuízos em longo prazo.

No cenário brasileiro, evidências empíricas indicam a existência de manipulação de variáveis fiscais em períodos eleitorais, em escala municipal com Sakurai (2005; 2009), Sakurai e Menezes Filho (2008; 2011), Klein e Sakurai (2014), Queiroz (2015) e no âmbito estadual, com Nakaguma e Bender (2006; 2010), Queiroz *et al* (2016).

O apanhado teórico e empírico acima resumido aponta a existência de uma agenda de pesquisa acerca dos ciclos políticos eleitorais, no entanto, ainda há campo na Ciência Política para estudos que relacionem ciclos políticos, eleições e funcionalismo público (despesas de pessoal). Assim, considerando que:

(a) ação do governo através da política fiscal envolve o fornecimento de bens e serviços públicos como parte de suas funções precípuas;

(b) a alteração dos gastos sobre diferentes categorias de despesa ocasionam efeitos diferenciados sobre as eleições (QUEIROZ, 2015);

(c) entre as despesas orçamentárias incluem-se as despesas de pessoal, ou seja, a parcela orçamentária destinada à manutenção dos responsáveis pela prestação dos serviços públicos (folha de pessoal);

(d) as despesas realizadas do setor público subnacional são impactadas pelo acirramento eleitoral (FITTIPALDI, 2012). A pesquisa em tela buscou responder as seguintes perguntas:

O Estado brasileiro encontra-se em processo de expansão ou retração quanto ao funcionalismo público? As restrições legais e constitucionais geram constrangimentos para o

crescimento da despesa de pessoal no nível subnacional? O gerenciamento da despesa de pessoal (aumento temporal) é uma estratégia para o sucesso da reeleição dos governadores estaduais?

Visando responder as questões apresentadas, o objetivo geral desta pesquisa foi analisar a influência da despesa de pessoal sobre a possibilidade de reeleição do gestor estadual ou do grupo no poder, a fim de perceber o impacto eleitoral. Para isso, procuramos: (1) Discutir o significado da despesa de pessoal pra os entes federativos (aspectos conceituais e legais); (2) Explorar a teoria de ciclos políticos eleitorais e principais evidências empíricas no tocante a gastos públicos; (3) Mensurar o impacto que os gastos com folha de pessoal exercem sobre a probabilidade de reeleição estadual no Brasil.

A análise quantitativa utilizou a série histórica relativa ao período de 1998 a 2014, contemplando os 26 Estados e o Distrito Federal. A *proxy* escolhida para despesa de pessoal corresponde aos gastos com pessoal e encargos sociais, determinada pela portaria Interministerial nº 163/2001, do Ministério da Fazenda (MF) e do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), propriamente no que diz respeito à folha de pessoal dos servidores ativos das administrações estaduais e do Distrito Federal, cujos dados foram retirados dos Relatórios Fiscais dos Estados, disponibilizados pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

1.2 HIPÓTESE DE PESQUISA

Mesmo com inclinações a uma administração gerencial, que privilegia eficiência com “Estado Mínimo”, países em desenvolvimento continuam a aumentar o tamanho do seu aparato estatal, seja para suprir carências geradas pela incapacidade do mercado em produzir bens públicos (controle de externalidades), para satisfazer grupos de interesse ou atender demandas pela prestação de serviços públicos (REZENDE, 1996; 2000). Esse incremento do quadro e, conseqüentemente, da despesa pode gerar ou não aprovação pública na hora do voto.

Considerando a perspectiva do ciclo político tradicional oportunista (ROGOFF; SIBERT, 1988; ROGOFF, 1990), de que às vésperas do processo eleitoral mudanças na composição dos gastos públicos em direção a políticas de maior visibilidade e benefício social poderiam ocasionar recompensas eleitorais, formulou-se a seguinte hipótese de pesquisa:

H₁: A expansão do gasto com a folha de pessoal aumenta a probabilidade de reeleição do governador ou do grupo político no poder.

Estudos sobre ciclos políticos eleitorais apontam que determinadas categorias de despesa atuam positivamente sobre resultado eleitoral, não necessariamente pelo seu crescimento, mas por sua variação dentro do arranjo orçamentário, o que seria uma sinalização de competência (DRAZEN; ESLAVA, 2005; QUEIROZ, 20). No caso específico, a hipótese de trabalho pretende confirmar que a despesa de pessoal influenciaria positivamente o processo de recondução política devido a expansão do gasto, o que pode ocorrer sem que haja extrapolação dos limites legais.

1.3 JUSTIFICATIVA E CONTRIBUIÇÕES DO ESTUDO

Existem vários trabalhos sobre ciclos políticos eleitorais, macroeconômicos e fiscais, que incluem no campo de análise a composição do gasto público, mandato eleitoral, visão do eleitor, comportamento político, ideologia partidária, tipos de regime político, determinantes legais, entre outros. Também existe diversidade quanto aos períodos, localidades (países) e entes políticos analisados – nacionais ou subnacionais.

Contudo, no Brasil ainda existem lacunas nas investigações relacionadas a ciclos políticos e a despesa de pessoal como um fator explicativo para o sucesso eleitoral, principalmente no campo da Ciência Política². Os gastos com o funcionalismo público relacionam-se com a concepção de Estado; estilos de Administração Pública; desempenho econômico-financeiro; com limites legais, políticos-institucionais de sua autonomia; capacidade governativa, ou seja, a despesa de pessoal é objeto para o campo sócio-político (MONTEIRO NETO, 2014), devendo ser explorada como fator causal das relações.

Giuberti (2005) analisou a despesa de pessoal nos municípios brasileiros a partir da entrada em vigor da Lei de Responsabilidade Fiscal. As variáveis consideradas são: transferências governamentais, demanda por serviços públicos versus ganhos, LRF e critérios políticos. Como resultado observou-se que, mesmo antes da entrada em vigor da lei, os municípios já cumpriam os limites determinados, no entanto, houve um incentivo para adequação daqueles que estavam fora da meta. Além disso, constatou-se que as despesas são

² A interdisciplinaridade do tema fez com que ele fosse explorado por outras áreas como economia e contabilidade. Ver Nakaguma e Bender (2006), Sakurai (2005; 2009), Queiroz (2015; 2016), entre outros.

proporcionais aos ganhos, ou seja quanto mais recursos são transferidos aos entes, maiores serão as despesas com pessoal.

Queiroz (2015) investigou como os gastos públicos influenciam o resultado eleitoral. A pesquisa analisou os gastos por função e natureza orçamentária, entre 2004 e 2012. De um modo geral, o autor conceituou os gastos públicos como finalísticos ou não-finalísticos (despesas de pessoal), permitindo realizar outros estudos. Avaliando a natureza do gasto público, conclui-se que nem todos os gastos influenciaram a probabilidade de recondução política. Entre os que apresentaram significância, observou-se que os gastos finalísticos foram maiores, comparados aos não finalísticos, nos municípios onde houve sucesso eleitoral.

Estabelecendo relação contrária, Fittipaldi (2012) procurou descobrir como a competição eleitoral impacta na provisão de bens privados, em especial a folha de pessoal dos servidores ativos da administração estadual e do Distrito Federal, entre 1995 e 2010. Considerou a Lei de Responsabilidade Fiscal como um inibidor para expansão da burocracia estatal, ao estabelecer restrições orçamentárias e institucionais. Como resultado, constatou que tais restrições foram ineficientes para conter o crescimento do gasto com a Administração Pública naquele período.

Diferente de Queiroz (2015) e Fittipaldi (2012), a contribuição dessa pesquisa está em trazer para o centro da discussão as despesas de pessoal como variável explicativa do processo de reeleição nos 26 estados brasileiros e o Distrito Federal, espaço temporal de 1996 a 2014. Como a intenção foi descobrir a probabilidade de impacto, optou-se pelo Método da Máxima Verossimilhança (*logit*), fugindo da maioria dos trabalhos que adotam o método dos Mínimos Quadrados ou Método dos Momentos Generalizados e focam os municípios.

Desse modo, a presente pesquisa buscou testar a validade da teoria dos ciclos políticos para explicar o comportamento eleitoral nos estados brasileiros, visto que em um ambiente político competitivo, orientado por motivações partidárias e de acumulação de poder é relevante obter dados científicos capazes de orientar os gestores públicos nas suas escolhas estratégicas, com atenção aos fatores que definem a estipulação de gastos para um maior retorno eleitoral.

1.4 ESTRUTURA DO TRABALHO

Para uma melhor compreensão, este trabalho estrutura-se em cinco capítulos. O capítulo introdutório traz a contextualização do problema de pesquisa, os objetivos geral e específicos, hipótese, justificativa e as contribuições esperadas. No segundo capítulo explana-

se o fenômeno da expansão governamental de gastos com pessoal, sob o ponto de vista estratégico (o interesse eleitoral) e, em relação a instrumentos que visam o seu controle para um melhor ajustamento fiscal. No terceiro capítulo aborda-se a teoria dos ciclos políticos, com a apresentação de trabalhos versando sobre composição dos gastos públicos e os resultados eleitorais. Com isso pretende-se evidenciar a evolução dos estudos na área, sua aplicação no tempo e espaço, o incremento de novas variáveis explicativas e possibilidades para outras análises. No quarto capítulo parte-se das abordagens descritiva e empírica para demonstrar causalidades na relação entre despesas de pessoal e reeleição, sendo apresentados os procedimentos metodológicos - variáveis de estudo, os modelos estatísticos e resultados das regressões. Por fim, temos as conclusões, seguidas das referências.

2 A REFORMA DO ESTADO BRASILEIRO: PERSPECTIVAS SOBRE A EXPANSÃO/RETRAÇÃO DO GASTO COM O FUNCIONALISMO PÚBLICO

A Federação brasileira composta por 26 estados, aproximadamente 5.570 municípios e o Distrito Federal, passou por várias fases de mudança institucional, períodos de alternância entre autoritarismo e democracia, centralização e descentralização, refletindo o grau de autonomia administrativa e financeira dos entes federativos. O período de ditadura militar, instaurado em 1964, foi marcado por um governo burocrático, autoritário e por fortes restrições à autonomia financeira dos estados, centralizando o gerenciamento dos recursos públicos a cargo do governo federal. A Constituição de 1967 alargou ainda mais o poder do centro (União) sobre as esferas subnacionais, o que só veio a ser mitigado, parcialmente, com a Constituição de 1988 (REZENDE, 1995; GIAMBIAGI; ALÉM, 2011).

Apenas no final dos anos 1980, a derrubada do regime militar enunciou o fim da administração burocrática no Brasil. Devido a características como o alto grau de formalismo, controle hierárquico, excesso de procedimentos, engessamento das instituições, crise fiscal e uma série de distorções, o modelo burocrático não conseguiu adequar-se às ideias neoliberais que anunciavam reformas em direção a um padrão de governo mais competitivo, nem tão pouco acompanhar as mudanças que aconteciam no cenário internacional - Estados Unidos, Inglaterra, França - e repercutiam na nossa nação (BRESSER PEREIRA, 1996a).

Em 1995 a política de Reforma Administrativa (*New Public Management*) implementada no Brasil pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE) trouxe novos paradigmas para gestão pública através da descentralização político-administrativa, utilização de novas tecnologias, capacitação profissional dos servidores, foco na demanda cidadão-cliente (orientação para o mercado), controle das finanças, busca por eficiência. O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado contemplava políticas de *downzising*, com o enxugamento do quadro de funcionários públicos e, conseqüentemente, a redução dos gastos (BRESSER PEREIRA, 1996a; 1997b).

Entretanto, Rezende (2000, p.119) afirma que “tanto em economias avançadas quanto em países em desenvolvimento, o governo continua a aumentar os seus gastos, sua dívida, e a expandir o seu tamanho.” Nas esferas subnacionais o déficit público gerado com o crescimento do funcionalismo pode ser mais evidente, pois estes entes possuem recursos limitados, necessitando por vezes de transferências governamentais para complementar o orçamento, no qual as despesas de pessoal já possuem a maior participação.

Em pesquisa realizada entre 1999 e 2007, Dias (2009) aponta que a despesa de pessoal da União teve uma evolução crescente em termos reais, passando aproximadamente de R\$ 90 bilhões em 1999, para R\$ 127 bilhões em 2007, o que representou 4,9% do PIB naquele ano. Excetua-se o ano de 2003, onde a elevada taxa de inflação fez com que a despesa caísse, correspondendo a 4,6% do PIB anual, voltando a subir no ano seguinte (2004, R\$ 103 bilhões). Na esfera subnacional, Fittipaldi (2012) mostra que, comparando o ano de 2010 ao de 1995, 77,8% dos estados brasileiros dobraram sua despesa com salários e encargos.

Para Torres e Valle (2008), se por um lado a descentralização de entes subnacionais torna mais eficiente a alocação de recursos, por outro ela exige formas de controle político e social sobre a disciplina fiscal, que variam conforme as expectativas do ente e os interesses dos governantes. Rezende (2000, p. 126) explica que:

O modelo específico pelo qual uma organização responde num dado intervalo de tempo representa o conjunto de esforços que uma organização faz para atender os interesses do governo. Para uma organização qualquer, e para toda a burocracia, por extensão, cada uma dessas respostas está associada a uma distribuição de custos e benefícios – os *pay-offs* – resultantes de cada escolha. [...] nesse sentido, uma organização não apresenta uma preferência por não-cooperar, mas, sim, uma preferência estratégica em reduzir recursos até um ponto em que esses cortes não venham a comprometer a sobrevivência da organização dentro de uma estrutura burocrática.

Sendo assim, o crescimento da despesa de pessoal pode estar associado a um comportamento estratégico que faz com que o governo opte por reduzir recursos (nesse caso, recursos financeiros e humanos) apenas quando estes cortes não comprometam expectativas políticas, fiscais, sociais, eleitorais etc. O efeito do gasto na competição pelo voto pode ser o verdadeiro elemento de regulação da folha de pessoal, pois ainda que haja a imposição de limites legais para despesa com pessoal, as evidências indicam que o governo tende aumentar o gasto, seja cumprindo ou contrariando as regras, ficando dentro das margens permitidas ou não.

2.1 DESPESAS DE PESSOAL: CONTROLES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS

No Brasil desde a Carta Magna de 1891 houve uma preocupação com as despesas de pessoal ao instituir-se privativamente ao Congresso Nacional a prerrogativa de criar e suprimir empregos públicos federais, fixar atribuições e estipular vencimentos³, no intuito de

³ Ver Constituição Federal de 1891, art. 34, 25.

vedar ao governante a livre disposição de cargos, o que na prática não foi um impedimento para tanto. A Constituição de 1934 manteve essa disposição, incluindo o Título VII – Dos Funcionários Públicos, com destaque o art. 170, 1º que diz: “o quadro de funcionários públicos compreenderá todos que exerçam cargos públicos, seja qual for a forma de pagamento.” O dispositivo constitucional de 1946 trouxe no Título VII, artigos 184 ao 194, direitos e deveres dos funcionários públicos como investidura, estabilidade, responsabilidades por danos, situações de perda de cargo, mas não delimitou controles para os gastos.

Foi a partir da Constituição de 1967 que os gastos de pessoal tiveram que obedecer um limite determinado, conforme o artigo 66, § 4º que enunciava: “A despesa de pessoal da União, Estados ou Municípios não poderá exceder de cinquenta por cento das respectivas receitas correntes.” Essa primazia pelo equilíbrio orçamentário se repetiu na Emenda Constitucional nº1, de 1969, no art. 64: “Lei complementar estabelecerá os limites para as despesas de pessoal da União, dos Estados e dos Municípios”. Mas, não houve um disciplinamento do desse postulado. O que esse dispositivo trouxe de inovação a matéria foi o fato de que para tornar-se funcionário público efetivo seria necessária a prévia aprovação em concurso, além disso, foi vedada a acumulação remunerada de cargos (com margem para exceções), o que até então não existia (DIAS, 2009).

A Constituição de 1988 ao mesmo tempo em que buscou uma ampliação dos direitos sociais, primou pela responsabilidade pública orçamentária, estipulando em vários artigos regras para formação do quadro de pessoal e limites para essa despesa. Esses postulados tanto constam no Ato das Disposições Constitucionais Provisórias (ADCT), como no texto definitivo. Um resumo dos principais artigos constitucionais que versam sobre despesas de pessoal pode ser visto abaixo. Destaca-se que esse aparato não pretende ser exaustivo, mas apenas exemplificativo.

Quadro 1 – Principais regulamentações Constitucionais (1988) sobre as Despesas de Pessoal

Artigos	Texto Constitucional	Observações
Art. 38 do ADCT	Até a promulgação da lei complementar referida no art. 169, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios não poderão despender com pessoal mais do que sessenta e cinco por cento do valor das respectivas receitas correntes. Parágrafo único. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, quando a respectiva despesa de pessoal exceder o limite previsto neste artigo, deverão retornar àquele limite, reduzindo o percentual excedente à	Com a promulgação da CF-88, ficou valendo o art. 169.

	razão de um quinto por ano.	
Art. 37	<p>X - a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices;</p> <p>XI - a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos e os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória, percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, aplicando-se como limite, nos Municípios, o subsídio do Prefeito, e nos Estados e no Distrito Federal, o subsídio mensal do Governador no âmbito do Poder Executivo, o subsídio dos Deputados Estaduais e Distritais no âmbito do Poder Legislativo e o subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça, limitado a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, no âmbito do Poder Judiciário, aplicável este limite aos membros do Ministério Público, aos Procuradores e aos Defensores Públicos;</p> <p>XII - os vencimentos dos cargos do Poder Legislativo e do Poder Judiciário não poderão ser superiores aos pagos pelo Poder Executivo;</p> <p>XIII - é vedada a vinculação ou equiparação de quaisquer espécies remuneratórias para o efeito de remuneração de pessoal do serviço público;</p> <p>XIV - os acréscimos pecuniários percebidos por servidor público não serão computados nem acumulados para fins de concessão de acréscimos ulteriores;</p> <p>XV - o subsídio e os vencimentos dos ocupantes de cargos e empregos públicos são irredutíveis, ressalvado o disposto nos incisos XI e XIV deste artigo e nos arts. 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I;</p> <p>XVI - é vedada a acumulação remunerada de cargos públicos, exceto, quando houver compatibilidade de horários, observado em qualquer caso o disposto no inciso XI:</p> <ol style="list-style-type: none"> a) a de dois cargos de professor; b) a de um cargo de professor com outro técnico ou científico; c) a de dois cargos ou empregos privativos de profissionais de saúde, com profissões regulamentadas; 	Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19 de 1998
Art. 39	<p>A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão conselho de política de administração e remuneração de pessoal, integrado por servidores designados pelos respectivos Poderes.</p> <p>§ 1º A fixação dos padrões de vencimento e dos demais componentes do sistema remuneratório observará:</p> <ol style="list-style-type: none"> I - a natureza, o grau de responsabilidade e a complexidade dos cargos componentes de cada carreira; II - os requisitos para a investidura; III - as peculiaridades dos cargos. <p>§ 5º Lei da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios poderá estabelecer a relação entre a maior e a menor remuneração dos servidores públicos, obedecido, em qualquer caso, o disposto no art. 37, XI.</p>	Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19 de 1998
Art. 63	<p>Não será admitido aumento da despesa prevista:</p> <ol style="list-style-type: none"> I - nos projetos de iniciativa exclusiva do Presidente da República, ressalvado o disposto no art. 166, § 3º e § 4º; II - nos projetos sobre organização dos serviços administrativos da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, dos Tribunais Federais e do Ministério Público. 	
Art. 166	§ 3º As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos	

	<p>que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso:</p> <p>I - sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias;</p> <p>II - indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as que incidam sobre:</p> <p>a) dotações para pessoal e seus encargos;</p>	
Art. 169	<p>A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.</p> <p>§ 1º A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas:</p> <p>I - se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes;</p> <p>II - se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista.</p> <p>§ 2º Decorrido o prazo estabelecido na lei complementar referida neste artigo para a adaptação aos parâmetros ali previstos, serão imediatamente suspensos todos os repasses de verbas federais ou estaduais aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios que não observarem os referidos limites.</p> <p>§ 3º Para o cumprimento dos limites estabelecidos com base neste artigo, durante o prazo fixado na lei complementar referida no caput, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios adotarão as seguintes providências:</p> <p>I - redução em pelo menos vinte por cento das despesas com cargos em comissão e funções de confiança;</p> <p>II - exoneração dos servidores não estáveis.</p> <p>§ 4º Se as medidas adotadas com base no parágrafo anterior não forem suficientes para assegurar o cumprimento da determinação da lei complementar referida neste artigo, o servidor estável poderá perder o cargo, desde que ato normativo motivado de cada um dos Poderes especifique a atividade funcional, o órgão ou unidade administrativa objeto da redução de pessoal.</p> <p>§ 5º O servidor que perder o cargo na forma do parágrafo anterior fará jus a indenização correspondente a um mês de remuneração por ano de serviço.</p> <p>§ 6º O cargo objeto da redução prevista nos parágrafos anteriores será considerado extinto, vedada a criação de cargo, emprego ou função com atribuições iguais ou assemelhadas pelo prazo de quatro anos.</p>	<p>Incluído pela Emenda Constitucional nº 19 de 1998 – Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências.</p>

Fonte: Elaborado pela autora (2018).

O art. 169 da CF/88, que fixa os limites para despesa de pessoal, depois de várias regulamentações (Lei Camata I e II),⁴ foi assumido em definitivo com a Lei Complementar nº 101, mais conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), promulgada em 04 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

A LRF afetou diretamente os interesses dos entes federativos, instituindo regras gerais para as finanças públicas, tetos para despesa de pessoal, controle da geração de despesa

⁴ Ver Dias (2009).

obrigatória de caráter continuado, vedou a possibilidade de refinanciamentos e postergação de dívidas entre entes da federação, estabeleceu sanções em caso de descumprimento dos seus postulados e ainda definiu conceitos e classificações para receitas e despesas públicas.

Assim como os gastos governamentais com saúde e educação, os gastos de pessoal são espécies despesas públicas. Entretanto, no âmbito legal, esses gastos são categorizados de forma distinta. Enquanto a folha de pessoal é considerada uma despesa corrente (e de custeio, outra classificação), os elementos ligados à implementação de políticas públicas caracterizam-se como despesas de capital. Para LRF, art. 18:

[...] entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

§ 1º Os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como "Outras Despesas de Pessoal".

§ 2º A despesa total com pessoal será apurada somando-se a realizada no mês em referência com as dos onze imediatamente anteriores, adotando-se o regime de competência.

A criação ou aumento das despesas de pessoal não pode ocorrer de forma aleatória. Ela exige a estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor, o que pode ser feito na lei orçamentária anual; e um sistema de compensação de gasto. Além disso, não se pode gerar despesa obrigatória de caráter continuado, ou seja, aquela derivada de norma que fixe para o ente obrigação financeira superior a dois exercícios.

De acordo com o sistema de compensação da LRF (que também aparece na CF/88) o aumento de uma despesa permanente, como os gastos com servidores efetivos, deve ser previamente compensado pela redução de uma despesa permanente ou pelo aumento de uma receita. O problema da compensação é que normalmente opta-se pela elevação de impostos e alíquotas para incremento da Receita Corrente Líquida (entendida como todo o conjunto de receitas tributárias, contribuições patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços e transferências correntes, deduzindo-se contribuições dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira, entre outros - LRF, art. 2º, IV), em oposição ao corte de gastos.

Para Dias (2009) o aumento da receita proveniente da arrecadação pelo crescimento da atividade econômica é uma forma criativa de contornar as exigências legais para aumento de gastos, visto que é mais difícil realizar a compensação pela redução permanente da despesa,

pela elevação de alíquotas, majoração ou criação de tributo ou contribuição. Na prática, Torres e Valle (2008, p.15) observaram que entre os anos 2000 e 2006 os ajustes realizados pelos Estados brasileiros no quociente despesa de pessoal em relação à receita corrente líquida, tiveram base no aumento da receita e não no corte da despesa. Ou seja, “as despesas com pessoal continuam aumentando, mas estão sendo compensadas pelo aumento proporcionalmente maior das receitas corrente líquida”, o que faz com esse crescimento não seja tão evidente.

Outra restrição ao aumento de despesa são os tetos de gasto com pessoal, sendo: (a) na esfera do governo central, 50% da receita corrente líquida, composta de 2,5% para o Legislativo, incluindo o Tribunal de Contas da União; 6% para o Judiciário; e 41,5% para o Executivo. (b) na esfera estadual, 60% da receita corrente líquida, com 3% para o Legislativo, incluindo o Tribunal de Contas do Estado; 6% para o Judiciário; e, 51% para o Executivo. (c) na esfera municipal, 60% da receita corrente líquida, correspondente a 6% para o Legislativo, incluindo o Tribunal de Contas Municipal; e 54% para o Executivo (LRF, arts. 19 e 20). O artigo subsequente (art. 21) apresenta a vedação ao aumento de despesa pública com salários e contratações de servidores nos 180 dias que antecedem o fim do mandato eleitoral do titular.

De acordo com Dias (2009) uma das razões para fixação de limites para despesa de pessoal nos estados e municípios é a própria estrutura de despesa. Uma análise das contas públicas em período anterior a LRF constatou que aproximadamente 43% da RCL dos estados e 52% da dos municípios é destinada ao custeio da máquina estatal, serviços da dívida ou investimentos públicos, sendo assim, para manter o equilíbrio fiscal dos entes e não comprometer políticas públicas pela insuficiência de recursos, se torna necessário que a despesa de pessoal não extrapole o previsto.

Para Giuberti & Rocha (2004) o indicador que mede a despesa de pessoal em relação à receita corrente líquida, é uma boa medida de controle para os ajustes fiscais nos estados. A sua estipulação na LRF veio somar para o equilíbrio orçamentário, refletindo uma nova postura dos entes, que devido a sua falta de persistência não conseguiam uma adequação das contas por um período de tempo mais longo.

As sanções para quem infringir os limites da LRF, estão dispostas no seu art. 23. Conforme o artigo, o percentual da despesa de pessoal excedido pelo ente deverá ser corrigido nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro. Em caso contrário, ele não poderá receber transferências voluntárias; obter garantia direta ou indireta de outro ente; contratar operações de crédito, ressalvadas as destinadas ao refinanciamento da dívida

mobiliária e as que visem à redução das despesas com pessoal. Como sugestões para o ajustamento pode-se optar pela redução em pelo menos 20% das despesas com cargos em comissão e funções de confiança; pela extinção de cargos e funções; redução temporária da jornada de trabalho com adequação dos vencimentos à nova carga horária; exoneração de servidores não estáveis e, em último caso, perda de cargo de servidores estáveis (art. 23, §§1º e 2º; art. 169, §§ 3º e 4º). Essas ações devem respeitar os procedimentos legais.

Se por um lado há todo um conjunto de restrições à expansão da burocracia pública e aos gastos com a folha de pessoal, dispositivos que preveem a irredutibilidade salarial e estabilidade conferida aos servidores após 3 anos de efetivo exercício, contribuem para que o valor dessa categoria de despesa permaneça inflexível (Dias, 2009).

3 CICLOS POLÍTICOS ELEITORAIS

Tem destaque na literatura as contribuições de Downs (1957) para o desenvolvimento da teoria dos ciclos políticos. O autor foi um dos pioneiros a relacionar a teoria econômica e teoria política, buscando formular explicações racionais para o comportamento dos governantes. A ação governamental tem motivos que vão além da sua função social, como o atendimento a fins privados que identificam os interesses próprios do governante, sobretudo, no que diz respeito a se manter no poder, alcançar prestígio e renda. Nesse contexto, as políticas públicas são pensadas como meio de ganhar votos e por isso nem sempre correspondem as reais necessidades dos cidadãos.

Para Downs (1957) existem lacunas de conhecimento posicionadas entre os desejos dos cidadãos e o que o governo está fazendo para alcançá-los. Nesse cenário de conhecimento imperfeito, onde informação é dispendiosa, três fatores podem ser decisivos para determinar as ações do governo em direção a fins privados, sejam: a capacidade de persuasão, a ideologia adotada e a irracionalidade dos eleitores.

Nem sempre o governo sabe o que os cidadãos querem. Para descobrir preferências a figura pública precisa estar junto aos eleitores, investigar, sondar e persuadi-los de que as decisões tomadas são as mais acertadas. A ausência de informações expõe os eleitores a persuasores, que não estão interessados em fornecer esclarecimentos reais do que foi executado, mas influenciá-los a preferir um candidato em detrimento de outro. Em outras palavras, os eleitores precisam ser convencidos que as políticas públicas irão beneficiá-los, enquanto o governo precisa utilizar de todos os meios disponíveis, como televisão, propaganda, dinheiro (enuncia a possibilidade de corrupção), entre outros, para que isso aconteça, maximizando votos.

Outro ponto explicitado relaciona a falta de informação com o estabelecimento de ideologias. Por não ter informações disponíveis, os eleitores são convencidos a votar pela ideologia apresentada pelos partidos políticos, sem considerar outras questões relevantes. Por outro lado, cientes desse fato, os governantes elaboram a sua carta ideológica, especialmente, visando conquistar o voto de grupos de interesse, sem um compromisso político efetivo (DOWNS, 1957).

De acordo com Dows (1957) os eleitores não buscam informações para fins de votação. Em uma democracia o voto de um único eleitor representa apenas uma pequena parcela na determinação da escolha política, por isso a maioria dos cidadãos acredita ser irracional procurar informações que vão além da definição de qual partido votar ou qual

política cobrar do governante, pois o alto custo da informação não teria significância quando associado ao baixo peso do voto. O desconhecimento de políticas, propostas e ações do governo, leva o eleitor a retirar-se da vida política depois do voto, como uma consequência da sua “racionalidade”, abrindo espaço para sobreposição de interesses privados dos governantes.

Assim, a partir da avaliação de três aspectos – persuasão, ideologia e irracionalidade – em um cenário de conhecimento imperfeito e informação dispendiosa, Downs (1957) aponta a existência de manipulação política com fins eleitorais, impulsionando o estudo de ciclos políticos com modelos de comportamentos racionais, não racionais, oportunistas e que consideram o viés ideológico dos partidos políticos, a serem explanados a seguir.

Quadro 2 – Classificação dos Modelos de Ciclos Políticos

VOTANTES	Comportamento	Partidos	
		Oportunistas	Ideológicos
	NÃO – RACIONAL (Clássica)	Teoria oportunista Nordhaus (1975) Lindbeck (1976)	Teoria partidária Hibbs Junior (1977) Frey e Lau (1968)
	RACIONAL	Teoria oportunista racional Rogoff e Sibert (1988) Rogoff (1990)	Teoria partidária racional Alesina (1987) Alesina e Sachs (1988)

Fonte: Adaptado de Borsani (2003), Costa (2012) e Queiroz (2015).

Nordhaus (1975) partiu da teoria macroeconômica que associa taxas de inflação e desemprego (*curva de Phillips*) para descrever um ciclo político econômico de curto prazo, expresso em dois momentos, o período pré-eleitoral e o pós-eleitoral. Antes das eleições, há a adoção de políticas expansionistas que buscam reduzir a taxa de desemprego até um ponto ótimo, sem considerar as possíveis consequências inflacionárias (ou deflacionárias) que se prolongam no tempo, afetando o bem-estar futuro, principalmente porque são decisões sobre investimento público. Nesse caso, o intuito governamental seria o de proporcionar uma visão positiva por parte da sociedade, aumentando a probabilidade de reeleição. Contudo, imediatamente após as eleições, o vencedor adotará um conjunto de medidas restritivas a fim de controlar o desequilíbrio inflacionário, ainda que com um custo em termos de evolução do emprego e renda.

O modelo proposto por Nordhaus (1975) do *Political Business Cycle*, parte da presunção que o desemprego afeta os salários, que afetam os preços. Os estímulos fiscais e monetários para o aumento dos índices de emprego e renda no período pré-eleitoral, curto prazo, geram um custo inflacionário, a ser cobrado no período pós-eleitoral, fazendo com que os agentes esperem um maior índice de inflação à longo prazo. Esse comportamento político

seria propiciado pelo intervalo temporal existente entre os benefícios gerados inicialmente e os prejuízos causados no futuro.

Exemplos de implementação desse “modelo eleitoral oportunista” são vistos nas reeleições americanas de Richard Nixon, 1972 e Ronald Regan, 1984. No período pré-eleitoral do seu governo, Nixon optou pela adoção de um novo plano econômico que incluía estímulos fiscais, congelamento de preços e salários, e desvalorização do dólar. Da mesma forma, em seu momento político, Regan deu ênfase a uma política fiscal expansionista, com cortes nos impostos e aumento nos gastos militares que sobrepujam as reduções no gasto social, entretanto, essa política não alcançou sustentação à longo prazo, sendo necessária a adoção de medidas restritivas, ainda no seu primeiro mandato. Aproximando-se as eleições presidenciais houve uma modificação estratégica da política monetária de Regan, sinalizando um desejo de rápido crescimento. De um modo geral, verifica-se que ambas as medidas foram relevantes em se tratando da maximização de votos, com a melhoria dos resultados econômicos durante o ano eleitoral, estendendo-se (no caso Nixon) até o ano seguinte ao pleito (BORSANI, 2003).

Para teoria oportunista clássica o eleitorado é míope e tem memória curta, valorizando os acontecimentos próximos aos períodos eleitorais. Sendo assim, a queda no desemprego antes das eleições seria uma estratégia interessante para manter a popularidade do governante, mesmo gerando ônus na trajetória inflacionária na fase pós-eleitoral (BORSANI, 2003; QUEIROZ, 2015). Assim, os eleitores teriam dificuldade na identificação de oportunismos políticos com fins eleitorais, recompensando a adoção de ciclos políticos.

Para Borsani (2003) esta “miopia política” no comportamento do eleitor se deve ao seu apego às ações governamentais realizadas no último ano, passado próximo, gerando um “voto restrospectivo” que não considera o desempenho governamental como um todo (período eleitoral, pré e pós- eleitoral). Embora, essa visão nos leve a crer no comportamento do eleitor como algo irracional, uma vez que o seu apego nas ações presentes poderia afastá-lo de um pensamento sobre o que seria melhor para o futuro, a teoria do voto retrospectivo possui fundamentos racionais, cuja base é a de que não importam os meios, mas se os resultados das políticas são alcançados, sendo assim, os eleitores avaliam as políticas pelo que elas apresentam, pelo que está posto, descartando o pós-eleição.

Para Giambiagi e Além (2011, p.354) o contencionismo pós-eleitoral pode enquadrar-se na fase de “lua de mel” entre os eleitores e o governo, quando a adoção de medidas restritivas acaba sendo tolerável. Mas, caso o efeito dessas medidas seja postergado no tempo, alcançando as próximas eleições, o ciclo político não se completará, com a ausência da fase

expansionista. Assim, “é interessante para o ciclo político que a defasagem de tempo entre as medidas e o seu efeito não seja excessiva. Porque se essa defasagem for muito longa, ao chegarem às eleições o eleitorado terá experimentado apenas a fase amarga do ciclo e, provavelmente, punirá o governo nas urnas.”

Hibbs (1977) incorpora na análise de ciclos político-econômicos o aspecto ideológico-partidário. Para o autor, as políticas macroeconômicas adotadas pelo governo identificam as preferências de um núcleo político representado pelo estrato social que o elegeu, a inclinação de sua base eleitoral. Ao considerar a condução da política econômica nos Estados Unidos e Inglaterra, verificou-se que partidos de esquerda tendem a atender precipuamente os interesses de classes mais baixas, que optam pela redução do nível de desemprego e aumento da taxa de inflação, por considerarem o desemprego como um fator de maior sensibilidade; enquanto isso, para partidos de direita e centro, o alto nível de desemprego e baixa taxa de inflação serve aos interesses das classes mais abastadas, que por serem detentoras do capital são mais afetadas pelo desequilíbrio inflacionário.

Para Hibbs (1977) no cálculo racional dos políticos - quando estes formam estruturas partidárias para disputar eleições - e no dos eleitores – quando estes compartilham as mesmas opiniões e aspirações – destaca-se o “fator ideológico”, como elemento explicativo do voto e das decisões políticas, em outras palavras, o que diferencia esta teoria dos modelos oportunistas downsianos é o fato dela considerar a influência partidária como elemento capaz de definir as decisões governamentais (COSTA, 2012). Ainda assim, como Nordhaus (1957), Hibbs (1977) aponta o comportamento não racional dos eleitores como fator para existência dos ciclos políticos.

Alesina (1987) e Alesina e Sachs (1988) consideram tanto a ideologia partidária quanto as expectativas racionais dos eleitores no estudo de ciclos políticos. Nestes trabalhos procurou-se comparar o crescimento econômico apresentado pela administração democrata e a republicana estadunidense. O eleitor é motivado a votar pela identificação partidária, comportamento e políticas desenvolvidas pelo grupo. Utilizando a sua racionalidade ele torna-se capaz de confrontar as ideologias e expectativas, a inclinação partidária e o benefício real, o que se deve ao seu conhecimento sobre o funcionamento dos ciclos-políticos, aprendido com a sua vivência eleitoral (COSTA, 2012).

Embora as pesquisas de Alesina (1987) e Alesina e Sachs (1988) tenham observado um crescimento econômico diferente para republicanos e democratas, com a opção por recessão no início da administração republicana e por crescimento na administração

democrata, a aproximação dos dois partidos com a adoção de políticas semelhantes evitaria a incidência de ciclos eleitorais.

Rogoff e Sibert (1988) e Rogoff (1990) apostam na racionalidade dos governantes e eleitores, porém em momentos distintos. Tendo como base o modelo de Nordhaus (1975) e sua aplicação para variáveis fiscais, como gasto público, receitas, transferências, investimentos, entre outros, os autores expandiram o leque de análise da teoria, antes restrita a entes nacionais. A observação principal do *Political Budget Cycle* de Rogoff, indica que a manipulação da política fiscal está ligada a vontade do governo em sinalizar competência e influenciar o resultado eleitoral, atuando em áreas facilmente observáveis pelos eleitores sem, contudo, causar déficits orçamentários no longo prazo. De acordo com a visão dos autores, os ciclos políticos contribuem para um desenvolvimento equilibrado, pois ao tentar convencer os eleitores e construir reputação, os governantes poderiam prover benefícios sociais.

Para Rogoff e Sibert (1988) os eleitores preferem governos mais competentes, que despendam menos recursos para fornecer determinado nível de serviços governamentais. Essa competência administrativa pode ser demonstrada através dos ciclos políticos eleitorais, pois governantes realmente capazes, com um bom desempenho administrativo ao longo tempo, conseguem ter condições de em períodos pré-eleitorais manipular variáveis fiscais, reduzindo impostos e elevando gastos sem causar déficits orçamentários, construindo sua reputação à longo prazo. Assim, os ciclos eleitorais funcionariam como elemento sinalizador de competência, principalmente quando os eleitores conseguem acompanhar as distorções fiscais realizadas, o que eles nomeiam como “choque de competência”. Nos seus estudos também são mencionados outros fatores exógenos que não são competência, mas influenciam o resultado da eleição, a exemplo do nível de popularidade política por razões não- econômicas do governante em exercício que, sendo alta, faz com que o agente não se interesse tanto em realizar manipulações para demonstrar o “choque de competência”, mitigando o ciclo político.

Partindo de premissas anteriores, Rogoff (1990) prosseguiu suas análises de ciclos políticos orçamentários refinando o modelo Keynesiano do ciclo político econômico (política macroeconômica). A importância do seu trabalho está ao analisar a razão pela qual os eleitores racionais permitiam que suas expectativas sobre o desempenho pós-eleitoral fosse influenciada por fatores orçamentários pré-eleitorais. Para ele, a visão negativa sobre ciclos políticos orçamentários deveria ser questionada. Todo governante detentor do poder pretende convencer seus eleitores que está fazendo um bom trabalho. Para que isso aconteça, durante os anos eleitorais os impostos são reduzidos e os gastos são direcionados em projetos de alta visibilidade imediata, caracterizando os ciclos políticos orçamentários. Considerando que os

eleitores são sujeitos racionais, os governantes sinalizam sua competência quando suas manipulações fiscais não comprometem o equilíbrio orçamentário. Assim, os ciclos servem como mecanismos socialmente eficientes em difundir informações sobre a competência administrativa do titular e, possivelmente, gerar bem-estar social, com a geração de bens públicos. Em contrapartida, uma redução dos ciclos levaria a outras formas de sinalização, que poderiam ser mais dispendiosas.

Para o autor, existem formas de mitigar os ciclos políticos orçamentários como: as restrições constitucionais que impedem os governantes de realizarem novas iniciativas fiscais antes das eleições e as estruturas eleitorais alternativas de vários países que, por exemplo, conferem ao titular a possibilidade de solicitar eleições antecipadamente. Neste último caso, as distorções orçamentárias surgidas em um momento pré-eleitoral não programado, tendem a ser amortecidas quando comparadas àquelas verificadas no momento de fim de mandato eleitoral. Outro questionamento apresentado por ele foi relativo à influência dos ciclos orçamentários em países cujo um único partido domina a vida política, como México e Japão. Como resultado de suas pesquisas, ficou evidente que mesmo nestes países há a preocupação dos líderes com a margem de vitória do seu partido. Já em países com situações de compartilhamento de poder (Legislativo e Executivo) por partes concorrentes, foi averiguado que embora as partes tenham interesse em aumentar sua representação no governo, individualmente existe o interesse comum em sua própria reeleição (ROGOFF, 1990).

De um modo geral, as abordagens que tratam dos ciclos políticos oportunistas – Nordhaus, Lindbeck, Rogoff e Sibert - ressaltam os benefícios gerados a partir de manipulações com fins eleitoreiros. O oportunismo eleitoral estimula o governante a adotar políticas expansionistas visando uma conquista eleitoral, a reeleição. Os eleitores preferem governantes mais competentes, capazes de manipular elementos políticos, orçamentários, fiscais e monetários em busca de um melhor desempenho eleitoral, entretanto, só os políticos realmente capazes de demonstrar “competência administrativa” estariam aptos a lidar com essas variáveis dentro de um contexto político, pois políticas expansionistas podem gerar déficits difíceis de serem controlados em um momento posterior (NAKAGUMA; BENDER, 2006; 2010; DRAZEN, 2000). Para Rogoff (1990) a sinalização de competência do governante pode ocorrer por meio de alterações na composição do orçamento, dando ênfase a gastos mais visíveis pelo eleitorado, que tende a recompensá-lo com o voto.

Por sua vez, as abordagens de ciclos políticos que tratam do “conservadorismo fiscal” convergem no entendimento que políticas expansionistas, sobretudo em períodos pré-eleitoral,

influem negativamente para o desempenho eleitoral. O aumento nos gastos, nos impostos e a possibilidade de geração de déficits para a execução de políticas públicas é vista pelo eleitor mais informado como uma artimanha política, demonstrando o interesse privado que leva políticos oportunistas a se distanciarem da política fiscal ótima. Nesse sentido, Barro (1973) aponta a necessidade de um controle eleitoral que restrinja os ciclos políticos, alinhe as preferências entre governo e eleitores e puna manipulações fiscais oportunistas. O controle exercido pelo eleitorado atuaria sobre o endividamento público e o financiamento de políticas, restringindo o uso discricionário com finalidade meramente eleitoreira do gasto público.

De acordo com Nakaguma e Bender (2006) as eleições servem como instrumento de controle da conduta pública, permitindo ao eleitor escolher os políticos que julga aptos para representá-lo no poder. Essa escolha é motivada pelo comportamento apresentado ao longo do mandato, pelas políticas executadas, pelo gasto público e pelas manipulações fiscais. Nesse sentido, do mesmo modo que fatores comportamentais podem ser utilizados para o governante sinalizar competência, como é explicitado pelos modelos de ciclos oportunistas, os modelos que propõem o controle eleitoral procuram disciplinar o comportamento público e limitar manipulações oportunistas, com a realização do adequado monitoramento político por parte dos eleitores.

Empiricamente, a ideia do “conservadorismo fiscal” é sustentada por Brender e Drazer (2008) ao analisarem a teoria dos ciclos políticos sob aspectos macroeconômicos e fiscais, como o PIB *per capita* e o superávit orçamentário, para 74 países classificados como democracias “antigas” e “jovens”⁵. Eles perceberam que há um desestímulo à incidência de ciclos políticos em democracias antigas, enquanto que em democracias jovens, embora tais manipulações sejam mais frequentes, o ganho eleitoral é limitado ou, por vezes, inexistente. Sendo assim, expansões fiscais que promovam déficits orçamentários em anos eleitorais não são bem vistas em novas ou antigas democracias, afetando negativamente as chances de reeleição de um candidato. Quanto a um crescimento macroeconômico, uma melhoria no PIB *per capita* ocasionaria maior probabilidade de recondução apenas em democracias jovens de países em desenvolvimento.

Em contrapartida, Nakaguma e Bender (2010) procuraram decompor os ciclos políticos, a partir de determinantes da política fiscal dos Estados brasileiros, com o intuito identificar o nível de racionalidade dos eleitores para punir ou recompensar sinalizações de competência e oportunismos políticos. A conclusão encontrada vai de encontro a visão de

⁵ Anteriormente tratadas como “novas” democracias.

“conservadorismo fiscal”, pois o eleitorado brasileiro dos estados acaba recompensando a parcela oportunista dos ciclos, tanto nas receitas quanto nas despesas. Ambos, Brender e Drazer (2008) como Nakaguma e Bender (2010), observaram que a magnitude dos ciclos políticos tende a diminuir ao longo do tempo, o que pode ser atribuído a experiência dos eleitores; ao fortalecimento da democracia com o aumento do grau de transparência, disponibilização de informações ou consolidação dos partidos políticos; instituição de disciplinamentos legais como a LRF; ou, a partir do próprio controle eleitoral, penalizando políticos oportunistas.

Semelhante ao estudo de Nakaguma e Bender (2010), o trabalho desenvolvido por Araújo e Leite Filho (2010) pesquisou a existência de ciclos político - econômicos nos estados brasileiros, entre 1995 e 2008, em decorrência de variáveis políticas, como eleições e ideologia partidária. O embasamento teórico remeteu-se aos modelos de ciclos políticos oportunistas e partidários, com destaque as ideias de Nordhaus (1975) e Hibbs (1977). A análise contemplou dados dispostos em painel dinâmico, estimados através do método dos momentos generalizados (MGM Sistema ou GMM), tendo como variáveis dependentes as despesas de custeio, capital, saúde e educação dos estados brasileiros em função do momento eleitoral e viés ideológico do governo. Os resultados confirmaram a hipótese inicial, de existência dos ciclos políticos eleitorais e partidários nos estados brasileiros. Foi observado que a realização de arranjos distintos na composição das despesas acontece de acordo com a inclinação ideológica partidária, com os governos de esquerda apresentando uma maior expansão nos gastos citados.

Em se tratando de ciclos eleitorais racionais ressalta-se o trabalho de Sakurai (2005) sobre as eleições nos municípios paulistas entre os anos de 1989 a 2001, perfazendo três ciclos eleitorais. As bases teóricas do estudo são as ideias de Rogoff & Sibert (1988) e Rogoff (1990) de que, em equilíbrio, as alterações na política econômica em anos eleitorais sinalizariam a competência do candidato, elevando suas chances de reeleição. Procurou-se assim distinguir os ciclos eleitorais tradicionais, que apontam a irracionalidade dos eleitores (menção a Nordhaus, 1975 e Hibbs, 1977), dos ciclos eleitorais racionais.

Para o estudo, foram utilizados dados de 572 municípios paulistas. A metodologia contou com análise econométrica de dados em painel e modelos de probabilidade binária (*probit* e *logit*). Os resultados demonstraram o aumento da despesa orçamentária em anos eleitorais, entretanto nos anos de 1992 e 1996 constatou-se que nenhum dos elementos considerados influenciou na probabilidade de eleição do partido do governante municipal. Já

no ano de 2000 houve uma alteração nesse quadro que podem ser decorrentes da possibilidade de reeleição do prefeito (Emenda da Reeleição - EC 16/97), identificando “personalismo”; de mudanças no ambiente eleitoral relativas a campanhas eleitorais; da divulgação de informações políticas ou maturidade eleitoral. Não foram obtidas evidências que corroborem com a hipótese de racionalidade dos eleitores, conforme a teoria dos ciclos eleitorais racionais.

Klein e Sakurai (2015) procuraram estudar os efeitos dos ciclos políticos sobre o orçamento público considerando os mandatos eleitorais. O objetivo do estudo foi identificar alterações no comportamento fiscal assumido pelos prefeitos municipais brasileiros em decorrência de ser o seu primeiro mandato, com possibilidade de concorrer à reeleição, ou segundo (último) mandato, sem possibilidade de reeleição. A pesquisa utilizou dados eleitorais, fiscais e econômicos, dispostos em painel, de 3.393 municípios brasileiros (61%, do total de 5.565 municípios), no período de 2001 à 2008, relativos a dois mandatos eleitorais. Constatou-se que as principais diferenças fiscais entre os dois tipos de prefeito (de primeiro e de segundo mandato) encontraram-se em períodos eleitorais, quando aqueles que estão em possibilidade de reeleição alteraram a composição dos gastos públicos de forma aparentemente responsável, com a diminuição dos impostos locais, redução das despesas correntes e aumento das despesas de capital, apresentando saldos orçamentários praticamente inalterados durante as eleições, o que não deixa de ser uma estratégia oportunista, pois se privilegiam gastos mais visíveis e direcionados, para convencer o eleitor mais racional de uma possível sinalização de competência.

Seguindo essa linha encontra-se o estudo de Queiroz *et al.* (2016) que buscou identificar a influência do mandato eleitoral sobre a política fiscal dos estados brasileiros no período de 2003 à 2014, caracterizando três ciclos eleitorais. A hipótese levantada é semelhante àquela proposta por Klein e Sakurai (2015), de que os governantes aptos a concorrer ao segundo mandato possuem maiores incentivos a realizarem manipulações fiscais com fins eleitoreiros, fortalecendo a intensidade dos ciclos políticos.

Como metodologia de pesquisa os autores utilizaram estatística descritiva e análise de regressão, com dados em painéis com efeitos fixos. Foram analisadas as influências do mandato eleitoral sobre seis tipos de despesa pública (variáveis dependentes): despesa corrente, despesa de capital, despesa de pessoal e encargos sociais, outras despesas correntes, investimentos, inversão financeira. As variáveis independentes consistiram em duas *dummies*

que indicaram se o governador estava em primeiro mandato (PM) e se o governador estava em primeiro mandato e era ano eleitoral (PMAE). Foram elencadas *dummys* como variáveis de controle: (1) sobre a ideologia partidária dos governadores: de direita (DIR); de esquerda (ESQ); (2) influência política presidencial: com a identificação do partido do governador com a coligação do Presidente (PRE); (3) influência demográfica: logaritmo natural da população dos estados brasileiros (POP). Como resultado observou-se que existem diferenças em relação a média de gastos dos governantes nos anos pré-eleitorais para o gasto no ano eleitoral; o mandato eleitoral influencia de forma significativa apenas os gastos com investimentos, por serem mais perceptíveis pelo eleitor, o que é acentuado para os governantes de primeiro mandato, em ano eleitoral.

A seguir é apresentado um quadro resumo dos principais trabalhos empíricos utilizados ao longo dessa pesquisa, para um melhor embasamento teórico sobre ciclos políticos eleitorais.

Quadro 3 – Evidências Empíricas da Teoria dos Ciclos Políticos

Autor (ano)	Unidade de Análise	Período Analisado	Relação Causal	Método
Borsani (2001)	Países da América Latina	1979 – 1998	Influência das eleições e do caráter majoritário do governo (apoio legislativo) na evolução de indicadores macroeconômicos.	MOQ ⁶
Brender e Drazen (2004)	Países democráticos	1960 -2001	Influência do período eleitoral sobre variáveis fiscais em democracias “jovens” e “antigas”, parlamentaristas e presidencialistas.	GMM
Sakurai (2005)	Municípios paulistas	1989 – 2001	Influência eleitoral sobre variáveis fiscais, na determinação de ciclos eleitorais tradicionais ou racionais.	MQO e GMM
Sakurai (2009)	Municípios brasileiros	1990 – 2005	Influência eleitoral e partidária sobre variáveis fiscais – funções da despesa.	Método de efeitos aleatórios e OLS
Nakaguma e Bender (2006)	Estados brasileiros	1986 – 2002	Impacto da Emenda da Reeleição e da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre o comportamento fiscal dos estados.	GMM
Nakaguma e Bender (2010)	Estados brasileiros	1986 – 2004	Parcela de oportunismo e sinalização de competência nos ciclos políticos eleitorais dos estados.	GMM
Araújo e Leite Filho (2010)	Estados brasileiros	1995 - 2008	Influência eleitoral e partidária sobre variáveis fiscais (despesas para investimentos, custos administrativos e questões sociais).	GMM
Hanusch e Keefer (2013)	Países	1975 – 2008	Influência da ideologia e idade partidária (idade democrática) para existência de ciclos políticos orçamentários nos países.	GMM
Klein e Sakurai (2014)	Municípios brasileiros	2001 – 2008	Influência do mandato eleitoral sobre variáveis fiscais dos municípios.	GMM
Gonçalves (2015)	Estados brasileiros	2003 – 2014	Influência eleitoral e partidária sobre variável fiscal (Infraestrutura – energia, transporte, comunicação e telecomunicações).	Método de efeitos fixos
Queiroz (2015)	Municípios brasileiros	2004-2012	Influência de variáveis fiscais (despesas por natureza e função orçamentária) sobre o resultado eleitoral municipal.	Método da máxima verossimilhança – modelo <i>logit</i> ⁷
Queiroz <i>et al</i> (2016)	Estados brasileiros	2003 – 2014	Influência do mandato eleitoral sobre variáveis fiscais (despesas por natureza e função orçamentária)	MOQ

Fonte: Elaborado pela autora (2017).

⁶ Método dos Mínimos Quadrados Ordinários. Ver Wooldridge (2016) e Gujarati (2006).

⁷ Ver Gujarati (2006).

3.1 CICLO POLÍTICO INVERTIDO

O Ciclo Político Tradicional aponta a existência de um comportamento estratégico adotado pelos políticos incumbentes, no âmbito do governo nacional ou esferas subnacionais, direcionado ao expansionismo na fase pré-eleitoral, com aumento da despesa pública possibilitando o surgimento de déficits orçamentários, seguido por uma fase de contração pós-eleitoral, uma vez que o objetivo de manutenção no poder tenha sido alcançado. Neste modelo as políticas expansionistas teriam um caráter oportunístico, visto que quanto mais próximo o período eleitoral, mais o eleitor tende a valorizar o que é executado, superestimando as metas propostas em oposição aos problemas gerados. Para garantir o funcionamento desse ciclo é essencial a defasagem temporal, que permite ao eleitor desfrutar instantaneamente o bônus e vivenciar as consequências das políticas somente após o pleito.

Ao considerar os ciclos políticos apenas do ponto de vista oportunista nos deparamos com uma preocupação sobre a responsabilidade pública. Ao se concentrar no desempenho eleitoral os governantes não consideram o irrealismo de algumas de suas propostas e os custos de suas ações. Nesse sentido Giambiagi e Além (2011, p. 355) explicam que,

Dado o estado de penúria de uma parte importante da população, é até certo ponto natural que a estratégia da maioria dos partidos para ganhar adeptos consista em tentar convencer o eleitorado de que um voto por um partido A ou B tenderá a acarretar uma melhoria imediata de padrão de vida da maioria da população. Isso cria uma demanda por estímulos à economia e pela expansão do gasto público, que não deve ser desprezada. Por outro lado, uma vez no governo, o partido que fez tais promessas tem propensão a “ofertar” essa política, fruto do receio de frustrar o eleitorado e com isso afetar negativamente as suas condições de governabilidade.

Giambiagi e Além (2011) consideram a existência de restrições sociais capazes de limitar a atuação dos governantes na fase contencionista do ciclo. À medida que os estímulos fiscais pré-eleitorais contribuem para a conquista política, eles também colocam o incumbente em uma posição delicada, podendo lhe comprometer no âmbito fiscal, político, social e moral. Diante desses dilemas, alguns governantes optam por contrariar a ideia de ciclo político tradicional (expansão – (re)eleição – contenção) no que tange a adoção de medidas impopulares apenas no segundo momento do ciclo, mesmo que isso lhes custe o cargo político, caracterizando o ciclo político invertido.

O Quadro 4 estabelece um comparativo entre o comportamento governamental no período pré e pós-eleitoral de acordo com a ideia de ciclo político tradicional ou invertido. No primeiro caso pretende-se alcançar o sucesso eleitoral através de medidas expansionistas

oportunistas, enquanto que o ciclo político invertido traz consigo a preocupação de primeiro “arrumar a casa” para depois colher os frutos.

Quadro 4 – Comportamento Governamental no Ciclo Político Tradicional e Ciclo Político Invertido

	Ciclos Políticos	1ª Fase	Reeleição	2ª Fase	Início de um novo Ciclo Político (Tradicional ou Invertido)
		Pré-(re)eleição	Resultado	Pós-eleição	
Eleição	Ciclo Político Tradicional	Expansionismo (+ despesas)	Maior possibilidade de sucesso eleitoral	Contencionismo (- despesas)	
	Ciclo Político Invertido	Contencionismo (- despesas)	Maior possibilidade vitória da oposição	Expansionismo (+ despesas)	

Fonte: Elaborado pela autora (2017).⁸

Giambiagi e Além (2011) apresentam como exemplos práticos do ciclo político invertido as administrações de Jimmy Carter (anos 1970) e de Bush (1989-1992), nos Estados Unidos; e o de Mitterrand (anos de 1980) na França. Em todos os casos a implementação de medidas contencionistas próximo às eleições contribuiu para a vitória do candidato da oposição, tão logo assegurou um cenário favorável a sua governabilidade. Na América Latina foram observadas experiências similares nos anos 1980, sem que a contenção do crescimento representasse uma real queda da inflação. No Brasil, assim como na maioria dos países em desenvolvimento, os ciclos políticos tradicionais continuam sendo regra.

⁸ Ver Giambiagi e Além (2011, p.353-354).

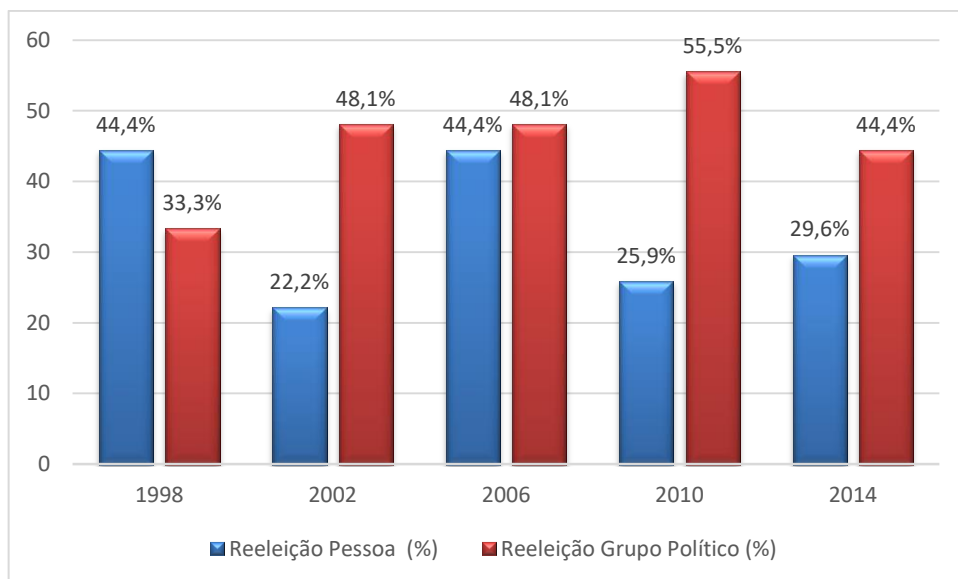
4 REELEIÇÕES E DESPESAS DE PESSOAL: UMA BUSCA POR EVIDÊNCIAS NOS ESTADOS BRASILEIROS

Este capítulo envolve a análise descritiva e inferencial sobre os resultados eleitorais nos estados brasileiros, propriamente sobre o processo de reeleição e evolução das despesas de pessoal, procurando identificar um padrão de comportamento que remeta a ideia de ciclos políticos eleitorais. Em seguida, a partir dos modelos de estimação avalia-se a relação de causalidade entre reeleição e despesas de pessoal, com vistas a satisfazer os objetivos de pesquisa e responder a hipótese de trabalho.

4.1 UMA ABORDAGEM DESCRITIVA

O Gráfico 1 faz um comparativo do desempenho eleitoral estadual no processo de recondução política, em termos individuais e de grupo.

Gráfico 1– Percentual de sucesso no processo de reeleição estadual



Fonte: Elaborado pela autora (2018).

Para os períodos eleitorais compreendidos entre 1998 e 2014 (5 eleições) observamos um maior êxito na recondução do grupo político, com destaque a eleição de 2010, que apresentou o maior nível de sucesso (55,5%). O menor percentual foi registrado em 1998, com o grupo político alcançando apenas 33,3% de sucesso, o que foi de encontro ao desempenho individual dos candidatos, pois, considerando apenas o caráter pessoal reelegeram-se 44,4%.

Embora aparentemente o desfecho da reeleição de 1998 possa sugerir alguma contradição decorrente do candidato no poder possuir uma vinculação política, os resultados de sucessos individuais mostraram-se mais favoráveis que o dos grupos políticos. Justificamos tal quadro com as discussões sobre fidelidade partidária, ideologias políticas e os jogos de interesse que levam os candidatos a realizarem trocas de legenda, assim como situações em que se privilegia o personalismo⁹ à ideologia partidária.

Partindo do contexto geral para o específico, uma avaliação do sucesso na recondução governamental sob o ponto de vista regional pode ser encontrado na tabela a seguir:

Tabela 1 – Desempenho do grupo político no processo de reeleição estadual

Região	Nº Estados	Nº de Reeleitos no ano eleitoral (% reeleitos por região)				
		1998	2002	2006	2010	2014
Norte	7	2 (22,2)	4 (57,1)	3 (42,8)	3 (42,8)	3 (42,8)
Nordeste	9	6 (66,6)	5 (55,5)	3 (33,3)	6 (66,6)	4 (44,4)
Sul	3	-----	-----	3 (100)	-----	2 (66,6)
Sudeste	4	1 (25)	1 (25)	2 (50)	4 (100)	2 (50)
Centro-Oeste	4	-----	3 (75)	2 (50)	2 (50)	1 (25)
Brasil	27	9 (33,3)	13 (48,1)	13 (48,1)	15 (55,5)	12 (44,4)

Fonte: Elaborado pela autora (2018).

De acordo com a Tabela 1 no ano de 1998 o grupo político conseguiu 9 reeleições estaduais (33,3% de sucesso), sendo 6 nos estados do Nordeste, o que corresponde a 66,6% dos reeleitos no ano (tanto em relação ao desempenho regional como nacional), enquanto que nas regiões Centro-oeste e Sul do país não houveram reconduções. Em 2002 foram 13 reeleições (48,1%), sendo 5 no Nordeste e nenhuma no Sul. Em 2006 todas as regiões tiveram candidatos retornando ao cargo, com o Norte, Nordeste e Sul nomeando 3 governadores cada, de um total de 13 reeleitos nesse ano. Na eleição de 2010, teve destaque o Sudeste, alcançando 100% de sucesso regional nas reeleições e o Nordeste reconduzindo 6 governadores (40% dos reeleitos naquele ano e 66,6% de sucesso regional), enquanto no Sul não houve retorno de governador. Já em 2014, houveram 12 reeleições distribuídas em todas as regiões, com o Centro-oeste trazendo apenas 1 candidato de volta ao cargo (menor sucesso regional, 25%) e o Sul apresentando maior sucesso regional, elegendo 2 de 3 candidatos estaduais, o que corresponde a 66,6%.

⁹ Ver Sakurai (2005).

Em relação às eleições realizadas no período de 1998 – 2014 observou-se que o grupo político conseguiu reeleger 64 governadores, com maioria na região Nordeste (24 reeleitos), o que corresponde a 37,5% do total; sendo seguido pelo Norte, com 15 governadores (23,4%); pelo Sudeste com 10 (15,6%) e Centro-oeste com 8 reeleitos (12,5%). Por fim, o Sul é a região que fez menos reeleitos, com apenas 5 governadores (7,8%) sendo escolhidos para exercer um novo mandato.

Tabela 2 – Desempenho do governador no processo de reeleição estadual

Região	Nº Estados	Nº de reeleitos no ano eleitoral (% reeleitos por região)				
		1998	2002	2006	2010	2014
Norte	7	5 (71,4)	1 (14,2)	4 (57,1)	---	3 (42,8)
Nordeste	9	4 (33,3)	2 (22,2)	2 (22,2)	5 (55,5)	1 (11,1)
Sul	3	1 (33,3)	---	2 (66,6)	---	2 (66,6)
Sudeste	4	1 (25)	---	2 (50)	1 (25)	1 (25)
Centro-Oeste	4	1 (25)	3 (75)	1 (25)	1 (25)	2 (50)
Brasil	27	12 (44,4)	6 (22,2)	11 (40,7)	7 (25,9)	9 (33,3)

Fonte: Elaborado pela autora (2018).

A Tabela 2 confirma os resultados da Tabela 1, pois, considerando o caráter personalíssimo, ou seja, apenas a figura do candidato à disputa pela retomada do mandato executivo estadual, observou-se que para período selecionado (1998 – 2014) foram reeleitos 45 governados, com maioria na região nordeste (14 reeleitos), correspondendo a 31,1 % do total e no norte, com 13 reeleições (28,8%). No caso do desempenho individual, o centro-oeste alcançou melhor resultado do que o expresso pelo grupo, reelegendo 8 governadores (17,7%). Em seguida está o sul e o sudeste com 5 reeleitos cada (11,1%), para o espaço temporal da pesquisa.

Observa-se que nas eleições de 2002 e 2010 nenhum candidato da região sul/sudeste e norte/sul, respectivamente, conseguiu manter-se no cargo. Contudo, no ano de 2010 os governadores nordestinos conseguiram reeleger-se em 5 dos 9 estados (55,5%), o que foi o resultado mais expressivo para o ano. Quanto ao sucesso em nível regional, o Norte alcançou melhor resultado em 1998, elegendo 5 governadores (71,4%); o Nordeste em 2010, com 5 dos 9 candidatos estaduais (55,5%); o sul alcançou resultado idêntico para 2006 e 2014, com 2 reeleitos (66,6%); o sudeste conseguiu o maior percentual de reeleitos em 2006, com 2 governadores estaduais (50% de sucesso); por fim, a reeleição no centro-oeste teve maior

aproveitamento em 2002, quando elegeram-se 3 candidatos dos 4 que concorreram a reeleição na região (75%).

De um modo geral, cabe mencionar que os percentuais apresentados no Gráfico 1 e Tabelas 1 e 2 não consideraram situações específicas, como: nem sempre o candidato de primeiro mandato tem intenção de concorrer a um segundo pleito; mesmo que tenha vontade, o candidato pode não contar com o apoio partidário para tanto; ou, ainda, ele pode não atender condições de elegibilidade, ficando assim afastado da disputa. A desconsideração desses fatores na amostra não causou prejuízos à pesquisa, visto que a retirada dessas condições apenas reforçaria a importância do estudo da reeleição no Brasil e de seus fatores determinantes, com o aumento dos percentuais encontrados.

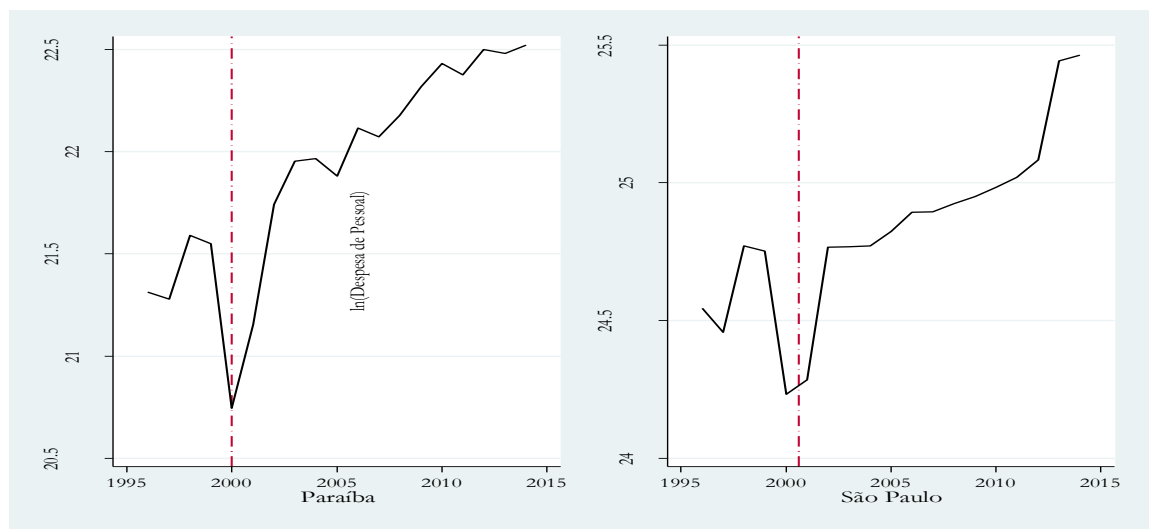
Gráfico 2 - Evolução da Despesa Real de Pessoal por Unidade da Federação (1996 – 2014)



Fonte: Elaborado pela autora (2018).

Quanto às despesas de pessoal, podemos destacar no Gráfico 2 que de 1996 a 2014 houve uma expansão do gasto público, seja em maior ou menor grau. Além disso, em se tratando das regiões, percebe-se um maior nível de agregação da despesa pessoal no Sudeste (São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais), enquanto que os estados do Norte (Roraima, Amapá e Acre) apresentam menores montantes, o que nos remete as pesquisas de Dias (2009), Fittipaldi (2012) e Rezende (2000).

Gráfico 3 - Comparativo da Despesa de Pessoal Paraíba - São Paulo (1996 - 2014)



Fonte: Elaborado pela autora (2018).

O Gráfico 3 aponta para mudança gerada pela LRF no comportamento dos estados brasileiros. Comparando Paraíba e São Paulo, estados distintos em termos socioeconômicos, observamos uma redução drástica das despesas de pessoal pelo ano 2000, justamente quando a LRF foi promulgada. Entretanto, mesmo que os termos monetários diferenciem as dimensões da folha de pessoal desses estados, percebe-se uma assimetria expansionista da máquina pública, com o gasto aumentando de forma exponencial nos anos seguintes, o que reforça a máxima de Rezende (2000), de que o governo continua a expandir o seu tamanho.

Tabela 3 – Ranking do indicador Despesa de Pessoal/Receita Corrente Líquida

POSIÇÃO	1998		2000 - LRF		2002		2006		2010		2014	
1º	DF	74%	AC	49%	DF	65%	SE	51%	SE	56%	RS	70%
2º	RJ	65%	DF	46%	MG	57%	RS	50%	PE	53%	RN	60%
3º	RO	64%	RO	44%	RS	56%	AL	48%	PB	53%	SE	58%
4º	PR	62%	PA	41%	PE	52%	GO	48%	DF	52%	PE	56%
5º	PI	59%	GO	39%	PI	51%	PB	48%	GO	48%	DF	56%
6º	RS	59%	AP	37%	RN	51%	DF	45%	CE	47%	SP	54%
7º	PE	59%	PE	37%	AL	49%	AP	45%	MT	47%	MG	54%
8º	AC	56%	RR	36%	RO	48%	AC	45%	BA	47%	PI	53%
9º	SC	54%	AL	36%	GO	48%	CE	44%	AP	46%	MS	52%
10º	RN	53%	RN	36%	AC	48%	PR	44%	ES	46%	ES	52%
11º	GO	52%	MT	35%	RJ	47%	BA	43%	PR	45%	BA	48%
12º	SE	52%	BA	33%	PB	46%	SP	42%	RS	45%	PA	48%
13º	MA	50%	RJ	33%	SP	46%	MG	42%	AL	44%	PB	48%
14º	MS	50%	PI	33%	PA	45%	PE	42%	TO	44%	AL	47%
15º	SP	50%	TO	32%	AP	45%	RO	42%	RN	44%	TO	47%
16º	ES	48%	CE	32%	SE	45%	MT	40%	AC	44%	SC	47%
17º	AL	48%	PR	31%	CE	45%	TO	40%	MG	43%	GO	47%
18º	PB	48%	MA	31%	ES	45%	MA	40%	RO	40%	AP	46%
19º	AM	48%	MG	31%	SC	43%	AM	38%	RR	39%	CE	45%
20º	MT	47%	MS	31%	MA	43%	SC	37%	MS	37%	MA	45%
21º	AP	47%	SE	30%	AM	41%	RN	36%	MA	37%	AC	44%
22º	PA	45%	RS	28%	BA	41%	MS	34%	AM	37%	RO	41%
23º	BA	43%	SP	27%	MS	41%	RR	32%	PI	36%	AM	40%
24º	MG	38%	ES	27%	PR	41%	PA	32%	PA	36%	PR	38%
25º	TO	37%	AM	26%	MT	41%	PI	30%	SP	36%	MT	37%
26º	CE	36%	SC	25%	RR	35%	ES	29%	SC	28%	RR	35%
27º	RR	19%	PB	19%	TO	34%	RJ	24%	RJ	28%	RJ	32%

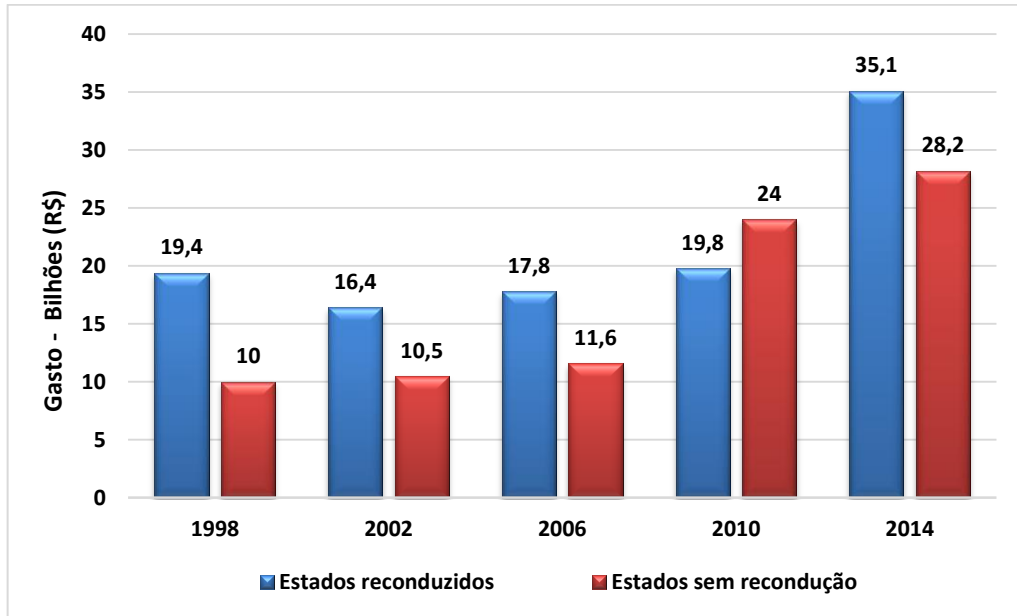
Fonte: Elaborado pela autora (2018).

A partir dos dados dos balanços dos estados, disponibilizados pelo sítio do STN na Internet, a Tabela 3 apresenta o quociente a despesa de pessoal em relação à receita corrente líquida para os anos eleitorais (em percentual). O ano 2000, embora não seja um ano eleitoral, foi inserido no intuito de captar os reflexos da LRF. De um modo geral, observamos que a partir do ano 2000 a maioria dos estados vem respeitando os limites impostos pela LRF (60%), com apenas o Distrito Federal (65%, em 2002) e o Rio Grande do Sul (70% em 2014), ultrapassando o permitido. Esses dados confirmam o entendimento de Giuberti & Rocha (2004), de que a LRF reflete uma nova postura em relação ao equilíbrio orçamentário, influenciando negativamente a relação DP/RCL, que nesse ano teve os percentuais mais baixos.

Embora a maioria dos entes esteja dentro dos limites legais, ainda sim, destacam-se alguns pontos: (1) em relação à RCL, folha de pessoal apresentou expressividade frente ao demais dos gastos governamentais. Em 2014, 10 dos 27 estados gastaram mais de 50% das suas RCL apenas com essa despesa. Em 80% dos casos o quociente RLC/DP foi acima de 30%; (2) No último ano eleitoral (2014) 19 estados apresentaram crescimento no percentual

de gastos com a folha frente à RCL, em especial São Paulo que teve um comprometimento da RCL de 36% para 54%; o Amapá (37%) e Acre (44%), que não tiveram alteração; enquanto na Paraíba, Ceará, Goiás, Paraná, Roraima e Mato Grosso houve queda.

Gráfico 4 – Média de gastos com pessoal para Estados com governo reconduzido e sem recondução



Fonte: Elaborado pela autora (2018).

Entre 1998 e 2002 houve uma queda na despesa de pessoal dos estados que conseguiram reeleição, já nos que não houve recondução, percebeu-se um aumento discreto desse gasto. Destaca-se que 2002 foi o primeiro ano eleitoral pós LRF e o que apresentou a menor média de gasto no total (R\$ 26,9 bilhões). A partir de 2006 o crescimento na despesa de pessoal apresentou uma constante expansão. Nesse ano, assim como em 1998, 2002 e 2014 a folha de pessoal foi maior para os estados reconduzidos (R\$ 35,1 bilhões), o que não aconteceu em 2010, quando a média de gastos dos estados sem recondução alcançou a faixa de R\$ 24 bilhões, uma diferença de R\$ 4,2 bilhões a mais que o outro grupo.

O ano de 2014 foi o que apresentou a maior média total de gastos com a folha de pessoal, aproximadamente R\$ 63,3 bilhões, com um aumento de 43,5% (R\$15,3 bilhões) no nível de gasto dos estados reconduzidos, comparado ao ano anterior. Os estados sem recondução tiveram uma variação de 14,8% a mais no gasto (R\$ 4,2 bilhões).

4.2 UMA ABORDAGEM EMPÍRICA

O conjunto de variáveis elencadas para busca de evidências empíricas dessa pesquisa está relacionada aos 26 estados brasileiros mais o Distrito Federal, entre os anos de 1996 e 2014. A escolha pelo estado como unidade de análise ocorreu pela importância que o gasto público estadual assume na promoção do desenvolvimento social regional, tal qual para orientação de políticas públicas em nível local, dos municípios. O gasto estadual revela as estratégias administração pública a curto e longo prazo, a competência política na interação com os outros entes, a assunção aos disciplinamentos legais, inclinação a questões sociais, preferências por maior equilíbrio econômico o que, porventura, pode repercutir no voto.

O espaço temporal escolhido contemplou um período de 18 anos, o que inclui um total de 05 eleições estaduais (1998, 2002, 2006, 2010 e 2014). Com esse intervalo pretendeu-se captar os reflexos dos determinantes legais sobre as finanças públicas, especificamente, a Lei de Responsabilidade Fiscal, que limitou os gastos federais, estaduais e municipais sobre componentes da despesa pública, como a folha de pessoal. No caso dos estados brasileiros, as despesas com pessoal e encargos sociais representariam um ponto positivo para condução dos ciclos políticos, visto que se associam diretamente a prestação de serviços públicos - administrativos e sociais, além de gerarem empregabilidade no setor público, o que politicamente pode ser interessante (REZENDE, 1995; TORRES E VALLE, 2008).

O processo de coleta de dados ocorreu exclusivamente por meio da Internet, no período de janeiro de 2017 e fevereiro de 2018. Os dados coletados abrangeram indicadores políticos, partidários, financeiros e socioeconômicos, provenientes de fontes oficiais como o banco de dados Finanças do Brasil (Finbra), disponibilizado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), que forneceu as informações orçamentárias dos estados (despesas e receitas); o Tribunal Superior Eleitoral (TSE), que informou sobre os resultados eleitorais e a sucessão partidária; o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e o Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA) em que se coletaram dados sobre população e desenvolvimento dos estados.

Os dados monetários foram atualizados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), disponibilizado pelo IBGE, a fim de obter valores constantes de 2017. A escolha pelo IPCA residiu no fator deste ser utilizado para lastrear a meta de inflação definida pelo Banco Central.

4.2.1 Descrição das Variáveis

Visando uma melhor compreensão, as variáveis desta pesquisa foram descritas em três grupos: (a) dependente; (b) independentes de interesse; e (c) independentes de controle.

A variável dependente corresponde ao sucesso eleitoral, ou seja, a reeleição do grupo político (inclui governador, partido ou integrante da mesma coligação política) em determinado estado e ano. Esse critério foi adotado por uma questão estatística, uma vez que considerar apenas o caráter pessoal reduziria consideravelmente o número de casos, conforme exposto no quadro abaixo.

Quadro 5 – Total de reeleitos pessoa/ grupo político nos estados (1998 – 2014)

Reeleição Pessoa	Reeleição Grupo	Diferença Amostral
45 candidatos	64 candidatos	19 candidatos (29,68%)

Fonte: Elaborado pela autora (2018).

A reeleição estadual constitui-se com uma variável natureza binária (*dummy*) que será 1 se o grupo político for reeleito e 0 em caso contrário.

A variável de interesse é a despesa de pessoal, representada pelo dispêndio com os servidores públicos ativos da administração estadual. A folha de pessoal foi parametrizada em logaritmo natural do seu valor absoluto, visando captar uma possível inclinação política pela expansão do quadro da burocracia pública, o que poderia não ser claramente evidenciado se trabalhássemos com a sua variação (Δ).

As variáveis de controle tentaram captar elementos que poderiam influir na relação causal como: fatores socioeconômicos, uma vez que os níveis de desigualdade associados ao crescimento populacional podem elevar as demandas por bens públicos que, caso não sejam atendidas, podem repercutir no voto; e, a provisão de bens públicos com visibilidade social e estipulação legal, cujo dispêndio incidente sobre o orçamento público poderia reduzir a disponibilidade de recursos para o incremento do funcionalismo público.

Desse modo, as *proxies* utilizadas como controle foram o PIB *per capita* e os gastos com saúde e educação, sendo todos parametrizados em logaritmo natural (neperiano) da sua variação absoluta *per capita*. Assim, a Tabela 4 apresenta um resumo das variáveis constantes no modelo econométrico e a relação causal esperada.

TABELA 4 - Relação Causal Esperada entre as Variáveis

Tipos de variáveis	Variáveis	Proxy	Parametrização	Relação Esperada
Variável dependente	(Re)eleição	Reeleição do grupo político.	<i>Dummy</i> que indica se o governador, partido ou coligação política alcançou sucesso eleitoral; ou, se o governador, partido ou coligação não foi vencedor nas eleições.	Objetivo da pesquisa
Variável de interesse	Despesas de pessoal e encargos	Folha de pagamento dos servidores públicos ativos das administrações estaduais.	<i>Ln</i> do gasto com a folha de pessoal.	(+)
Variável de controle	Desenvolvimento econômico	PIB <i>per capita</i>	<i>Ln</i> da variação do PIB <i>per capita</i> estadual	(+)
Variável de controle	Produção/provisão de bens públicos	Despesas por função: 1.Saúde. 2.Educação	<i>Ln</i> da variação absoluta do gasto <i>per capita</i> com saúde; <i>Ln</i> da variação absoluta do gasto <i>per capita</i> com educação.	(+) (+)

Fonte: Elaborado pela autora (2017).

4.2.2 Estratégia Empírica na Identificação de Relações Causais

Esta pesquisa trabalhou com dados em painel balanceado, visto que a disponibilidade de dados amostrais contemplou unidades de corte transversal (os estados) em vários períodos, com $n=27$ e $t=18$, perfazendo um total de 486 observações. Essa disposição permite múltiplas observações sobre a mesma unidade espacial, facilitando o controle de características não observáveis, como defasagens de comportamento ou impacto de políticas, o que seria improvável caso considerássemos apenas um único momento para análise (WOOLDRIDGE, 2016; BALTAGI, 2005).

Para definição do modelo estatístico utilizado na mensuração da influência da despesa de pessoal para o resultado eleitoral, consideramos uma variável dependente limitada (binária), a ser estimada a partir do Método da Máxima Verossimilhança em uma regressão logística (*logit*), definida pela seguinte equação.

$$Y_{it}^* = X_{it}'\beta + \varepsilon_{it} \quad [1.1]$$

Considerando que se está interessado na ocorrência (ou não) de um determinado evento, no caso em tela a reeleição do governador ou grupo político que encontra-se como *incumbent*, temos que:

$$Y_{it}^* = 1 \text{ se } Y_{it}^* > 0, \text{ quando houve a reeleição;} \quad [1.2]$$

0 se $Y_{it}^* \leq 0$, em caso contrário, ou seja, quando não houve reeleição estadual.

Como a variável dependente assume apenas dois valores e existe um vetor k de variáveis independentes, a condição exibida em [1.2] pode ser escrita como:

$$Y_{it}^* = P(Y_{it} = 1) = \frac{1}{1 + e^{-g(x_{it})}} \quad [1.3]$$

Sendo e = número de Euler ou número neperiano, que consiste na base do logaritmo natural. E,

$$g(x_{it}) = \beta_{0,it} + \beta_1 x_{1,it} + \beta_2 x_{2,it} + \dots + \beta_k x_{k,it}$$

Assim, respeitando a condição imposta à regressão logística de que o logaritmo da razão entre as probabilidades de ocorrência do evento seja linear, temos:

$$\frac{P(Y_{it} = 1)}{P(Y_{it} = 0)} = e^{\beta_{0,it} + \beta_1 x_{1,it} + \beta_2 x_{2,it} + \dots + \beta_k x_{k,it}} \quad [1.4]$$

Destarte, a equação geral para as estimações pode ser escrita como:

$$\ln \left[\frac{P(Y_{it} = 1)}{P(Y_{it} = 0)} \right] = e^{\beta_{0,it} + \beta_1 x_{1,it} + \beta_2 x_{2,it} + \dots + \beta_k x_{k,it}} \quad [1.5]$$

Contudo, por tratar-se de dados em painel, para uma melhor especificação da modelagem estatística a ser utilizada no trabalho recorreu-se ao teste robusto de Hausman com vistas à definição entre efeitos fixos e efeitos aleatórios na equação de regressão. O resultado do referido teste, ao não rejeitar a hipótese nula, indicou a utilização de efeitos aleatórios para estimação dos parâmetros.

Quadro 6 - Teste de Hausman (Robusto)

H_0	Teste de Hausman (Robusto)	Resultado
Diferença nos coeficientes não é sistemática.	$\chi^2(3) = 0.54$ $Prob > \chi^2 = 0.9097$	A hipótese nula não é rejeitada.

Fonte: Elaborado pela autora (2018).

Por sua vez, visando observar a qualidade da especificação das estimações, utilizou-se o teste de Wald para averiguar a presença de efeito de interação entre as variáveis explicativas do modelo de regressão e a variável dependente, conforme apresentado por Cameron e Trivedi (2009). Verificou-se que há efeito de interação de todas as variáveis independentes com o *expanadum*, já que, conjuntamente, essas mostraram-se estatisticamente diferentes de zero.

Quadro 7 - Teste de Especificação do Modelo de Estimação

Variáveis (Teste de Wald)
[Reeleição] $\Delta \ln(PIBpc) = 0$
[Reeleição] $\Delta \ln(educpc) = 0$
[Reeleição] $\Delta \ln(saudepc) = 0$
[Reeleição] $\ln(Pessoal) = 0$
$\chi^2(3) = 23.86$ $Prob > \chi^2 = 0.000$

Fonte: Elaborado pela autora (2018).

Dada a presença de problemas de heterocedasticidade com os dados em painel, a estimação dos parâmetros foi realizada recorrendo ao erro padrão robusto para *cluster* dos estados, conforme recomenda Wooldridge (2010). Diante das considerações mencionadas, elaboraram-se os seguintes modelos empíricos:

$$P(\text{Reeleição} = 1 | x) = \beta_0 + \beta_1[\ln \Delta PIBpc] + \beta_2[\ln \Delta educpc] + \beta_3[\ln pessoal] + \varepsilon \quad [1.6]$$

$$P(\text{reeleição} = 1 | x) = \beta_0 + \beta_1[\ln \Delta PIBpc] + \beta_2[\ln \Delta saudepc] + \beta_3[\ln pessoal] + \varepsilon \quad [1.7]$$

Em que:

$P(\text{Reeleição} = 1|x)$ = probabilidade de sucesso nas eleições;

$[\ln \text{pessoal}]$ = Ln do gasto com a folha de pessoal estadual;

$[\ln \Delta \text{PIBpc}]$ = Ln da variação absoluta do PIB *per capita* estadual;

$[\ln \Delta \text{educpc}]$ = Ln da variação absoluta do gasto *per capita* com educação dos estados;

$[\ln \Delta \text{saudepc}]$ = Ln da variação absoluta do gasto *per capita* com saúde dos estados;

ε = termo de erro.

A escolha metodológica pela elaboração de dois modelos empíricos partiu da tentativa de evitar possíveis contaminações estatísticas entre as variáveis de controle, o que poderiam ocorrer caso elas fossem utilizadas simultaneamente na estimação. Dessa forma permitiu-se ao pesquisador uma maior compreensão do efeito de cada variável para probabilidade de reeleição estadual, observando o grau de significância. O pacote estatístico utilizado para as estimações foi o *Stata 14*.

Assim, a partir dos modelos de estimação logística descritos nas equações 1.6 e 1.7, avalia-se a relação causal entre reeleição e despesas de pessoal, com vistas a responder a hipótese de trabalho: *A expansão da folha de pessoal aumenta a probabilidade de reeleição do governador ou grupo político estadual?*

Os resultados das estimações podem ser visualizados na tabela a seguir.

Tabela 5 - Resultado das Estimacões (Variável Dependente: *Reeleição do grupo político*)

Variáveis	Modelo 1	Modelo 2	Razão de Chance (Modelo 1)	Razão de Chance (Modelo 2)
Constante	-9.549*** (2.898)	-9.572*** (2.925)	0.00	0.00
$\Delta \ln(\text{PIBpc})$	8.024*** (2.108)	8.029*** (2.098)	3052.81	3060.42
$\Delta \ln(\text{educpc})$	0.119 (0.112)	-	1.13	-
$\Delta \ln(\text{saudepc})$	-	-0.025 (0.151)	-	0.98
$\ln \text{Pessoal}$	0.315** (0.123)	0.316** (0.124)	1.37	1.37
Nº de Observações	486	486	486	486
<i>Log pseudolikelihood</i>	-165.731	-165.805	-165.731	-165.805
Wald χ^2	36.24	36.16	36.24	36.16
<i>Prob > χ^2</i>	0.000	0.000	0.000	0.000

Obs.: Erro padrão robusto entre parênteses. Níveis de significância: *** $p < 1\%$ ** $p < 5\%$ * $p < 10\%$

A Tabela 5 apresenta os coeficientes estimados em cada modelo (1 e 2) para variável despesa de pessoal e encargos sociais e para as variáveis de controle. Os parâmetros da estatística *Log pseudolikelihood* indicam que o modelo está bem ajustado. Por sua vez, a significância das variáveis foi comprovada pelo teste de Wald, já mencionado.

A variação absoluta do PIB *per capita* mostrou-se uma boa variável de controle, tendo uma significância estatística menor que 1%, enquanto que os controles realizados pela variação absoluta do gasto com educação *per capita* e saúde *per capita* não se mostraram estatisticamente significantes. Observou-se que o aumento do PIB *per capita*, aumenta a razão de chance do grupo político ser reeleito em 30 vezes, o que reforça a ideia de ciclo. Quanto a variável de interesse, ela apresentou significância estatística menor que 5% em ambos os modelos.

Para o modelo *logit* a razão de chance (*odds ratio*) representa o impacto da variação unitária da variável independente sobre a probabilidade de recondução do grupo político estadual, enquanto que os coeficientes das variáveis indicam uma variação na razão de chance

da variável dependente face uma variação unitária das variáveis independentes (WOOLDRIDGE, 2010). Assim, procuramos descobrir um valor relativo a

$$[RC - 1].100 \quad (1.8)$$

em que, RC corresponde a razão de chance.

De acordo com a Tabela 5, os coeficientes das variáveis elencadas corresponderam ao sinal esperado (positivo), exceto para a variação absoluta do gasto saúde *per capita*, que apresentou coeficiente negativo, ou seja, além de não ser estatisticamente significativo, apresentou um sinal da relação causal diferente do esperado. O *odds ratio* também indicou uma relação positiva para os casos no período de 1996 – 2014, confirmando a hipótese de trabalho. Logo, o crescimento da folha de pessoal aumentou em 37% a probabilidade de recondução do governador/grupo político. Ou seja, aumentar a folha pode ser uma boa opção política.

É relevante mencionar que no caso dos municípios brasileiros Queiroz (2015) observou uma relação distinta, ao constatar que no período de 2004 e 2008 os gastos com despesas de pessoal e encargos representaram uma influencia negativa sobre a probabilidade de reeleição e para 2012 essas mesmas despesas não apresentaram significância estatística.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa em tela teve como objetivo identificar a influência da despesa de pessoal sobre a probabilidade de recondução do executivo estadual (governador/grupo político). Observou-se que os gastos com pessoal estão associados ao estilo de gestão adotado; aos objetivos do Estado em prover bens públicos; aos interesses na adequação do nível de serviços prestados às necessidades sociais; à composição e formação de recursos humanos; à política salarial; e, ao voto.

Para conquistar o sucesso nas urnas às despesas de pessoal podem sofrer distorções (situações de clientelismo, empreguismo, super salários) e crescerem ao ponto de ultrapassar limites constitucionais e legais (LRF), comprometendo o orçamento e recursos para políticas públicas, o que pode não ser evidente ao eleitor devido ao alto custo informacional. Assim, o crescimento da despesa de pessoal pode estar associado a um comportamento estratégico que faz com que o governo opte por aumentar o gasto, seja cumprindo ou contrariando as regras, ficando dentro das margens permitidas ou não.

No decorrer do trabalho foi apresentada a teoria dos ciclos políticos eleitorais, com opção ao modelo oportunista e sinalizador de competência, descrito por Nordhaus (1975) e Rogoff (1990). A parte teórica foram acrescentadas evidências empíricas - nacionais e internacionais - sobre os ciclos políticos, propondo variáveis, metodologias e análises diversificadas, o que foi importante para a escolha do nosso objeto (despesa de pessoal, como categoria de despesa investigada, devido a sua significância dentro do orçamento estadual) e para definição das estratégias metodológicas.

Realizamos uma abordagem descritiva da evolução da despesa de pessoal nos estados e do quadro de reeleição. Em seguida, houve uma abordagem metodológica, com a apresentação das variáveis e relações causais esperadas. Para análise, utilizou-se o método estatístico da Máxima Verossimilhança (*logit*) em regressões logísticas, trazendo como variável de interesse a folha de pessoal e como variáveis de controle a variação absoluta do PIB *per capita* e dos gastos com educação e saúde *per capita*, a fim de descobrir a razão de chance. Esperava-se que todas as variáveis, especialmente as despesas de pessoal, influenciassem positivamente a probabilidade de recondução política, o que não se confirmou.

Os modelos de regressão logística mostraram-se ajustados e apresentaram significância estatística, de acordo com os testes de Hausman e Wald. As variáveis despesas

de pessoal e PIB *per capita* foram significantes e com sinal positivo, conforme o esperado. Já os gastos com educação *per capita* e saúde *per capita* não apresentaram significância estatística, não sendo considerados bons controles. Além disso, a variável saúde *per capita* não correspondeu à expectativa, apresentando sinal negativo.

Conclui-se, portanto, que a hipótese de pesquisa foi validada. O crescimento da folha de pessoal aumentou em 37% as chances de recondução do grupo político, o que reforça a explicação de expansão burocrática da máquina pública a partir de uma motivação política, mesmo existindo instrumentos restritivos para esse tipo de despesa. Destaca-se que esse aumento de chance de reeleição do grupo (em média de 37%) ocorre considerando todas as outras variáveis constantes, situações específicas nos estados que não confirmem a ideia de ciclos políticos estão enquadradas nos 63% restantes.

Visando superar limitações metodológicas e buscar um maior refinamento do modelo, sugere-se para pesquisas posteriores a realização de novos testes empíricos, com a inclusão de variáveis de controle negligenciadas na estimação, a exemplo das regiões; repetir a análise em escala municipal, o que ocasionaria um maior número de observações; considerar a matriz ideológica dos ciclos políticos; além de estabelecer comparativos com outras categorias de gasto público para o mesmo período.

6 REFERÊNCIAS

- ALESINA, A. Macroeconomic policy in a two-party system as a repeated game. *Quarterly Journal of Economics*, v. 102, n. 3, p. 651-678, 1987.
- ALESINA, A.; SACHS, J. Political parties and business cycle in the United States, 1948-1984. *Journal of Money, Credit and Banking*, v. 20, n. 1, p. 63-82, 1988.
- ARAÚJO, J.M.; LEITE FILHO, P.A.M. Ciclos político - econômico: uma análise do comportamento dos gastos públicos nos estados brasileiros no período de 1995 a 2008. In: XXXVIII ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA (ANPEC), 2010.
- BALTAGI, B.H. *Econometric Analysis of Panel Data*. 3. Ed. John Wiley & Sons Ltd, The Atrium, 2005.
- BOURI, R.; ROCHA, F.; RODOPUOLOS, F. Avaliação da qualidade do gasto público e mensuração da eficiência. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2015.
- BARRO, R. The control of politicians: an economic model. *Public Choice*, 14, p. 19-42, 1973.
- BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 5 out. 1988.
- _____. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 5 maio 2000.
- _____. Ministério da Fazenda. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Portaria Interministerial nº 163 de 4 de maio de 2001. Dispõe sobre normas gerais de consolidação das Contas Públicas no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 7 maio 2001.
- BRENDER, A. The effect of fiscal performance on local government election results in Israel: 1989-1998. *Journal of Public Economics*, v. 87, p. 2187-2205, 2003.
- BRENDER, A., & DRAZEN, A.. Political budget cycles in new versus established democracies. *Journal of Monetary Economics*, 52, p. 1271-1295, 2004.
- _____. How do budget deficits and economic growth affect reelection prospects? Evidence from a large panel of countries. *The American Economic Review*, v. 98, n. 5, p. 2203-2220, 2008.
- BRESSER PEREIRA, Luis C.. A administração pública gerencial: estratégia e estrutura para um novo Estado. Brasília: MARE/ENAP: 1996a.
- _____. Da administração pública burocrática à gerencial. Brasília: *Revista do Serviço Público*, 47(1), jan-abril 1996b.
- BORSANI, Hugo. Eleições e Desempenho Macroeconômico na América Latina (1979 - 1998). *DADOS: Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 44, nº 3, p.481-512, 2001.

CAMERON, A. Colin e TRIVEDI, Pravik K. (2009). *Microeconometrics using Stata*. Stata Press: College Station, Texas.

CHAHAD, José Paulo Z.. Recursos Humanos e Gastos com Pessoal no Setor Público Brasileiro: Recomendações de Políticas. *Rev. Adm. Pública*, Rio de Janeiro, v. 27 (1), p. 15-27, jan/marc. 1993.

COSTA, Saulo F. *Democracia e Macroeconomia: eleições e ciclos político-econômicos na América Latina (1994 – 2011)*. 2012. 107 f. Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Pernambuco, Programa de Pós-graduação em Ciência Política, Recife, 201

DIAS, Fernando A. C.. *O Controle Institucional das Despesas com Pessoal*. Textos para Discussão – 54. Brasília: fev. 2009.

DRAZEN, A.. *Political Economy in Macroeconomics*. Princeton University Press, Princeton, NJ, 2000.

DRAZEN, A.; ESLAVA, M. Electoral Manipulation Via Expenditure Composition: Theory and Evidence. *National Bureau of Economic Research*. Working Paper 11085, jan. 2005.

DOWNS, A. (1957). *An Economic Theory of Democracy*. New York, NY: Harper.

FITTIPALDI, I. Competição eleitoral e a provisão de “bens privados” pelo setor público subnacional. In: *8º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP)*, 2012, Gramado/RS.

_____. Desigualdades regionais e políticas de renda: uma abordagem exploratória do federalismo cooperativo brasileiro. In: Clóvis Alberto Vieira de Melo; Kelly Cristina Costa. (Org.). *Instituições, Gestão Pública e Desenvolvimento Sustentável*. 1 ed. Recife: Editora Nossa Livraria, 2011, v. 1, p. 42-65.

GIAMBIAGI, F.; ALÉM, A.C. *Finanças Públicas: Teoria e Prática no Brasil*. 4. Ed. rev. e atualizada. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

GIUBERTI, Ana Carolina. **Lei de Responsabilidade Fiscal: Efeitos sobre o Gasto com Pessoal dos Municípios Brasileiros**. Brasília: ESAF, 2005. 46p. Monografia premiada com 2º lugar no X Prêmio Tesouro Nacional - 2005. Lei de Responsabilidade Fiscal.

GIUBERTI, Ana Carolina; ROCHA, Fabiana. **Consenso Político com Relação à Necessidade de Disciplina: Um Estudo da Lei de Responsabilidade Fiscal**. Brasília: ESAF, 2004. 42p. Monografia premiada com 2º lugar no IX Prêmio Tesouro Nacional – 2004. Lei de Responsabilidade Fiscal.

GONÇALVES, L.G. *A influência dos ciclos políticos nos investimentos públicos em infraestrutura: um estudo nos estados brasileiros no período de 2003 a 2014*. 2015. 58 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis – nível Profissionalizante) - Fundação Instituto Capixaba de Pesquisas em Contabilidade, Economia e Finanças (FUCAPE), Programa de Pós-graduação em Ciências Contábeis, Vitória, 2015.

GUJARATI, D.N. *Econometria Básica*. 5. ed. Porto Alegre: AMGH, 2011.

HANUSH, M.; KEEFER, P. Political Budget Cycles and organization of political parties. *World Bank Policy Research*, 2013.

HIBBS JUNIOR., D. A. Political parties and macroeconomic policy. *American Political Science Review*, v. 71, n. 4, p. 1467-1487, 1977.

KLEIN, F. A., & SAKURAI, S. N. Term limits and political budget cycles at the local level: evidence from a young democracy. *European Journal of Political Economy*, 37, p. 21- 36, 2014.

LEITE, C.K.S. *O processo de ordenamento fiscal no Brasil na década de 1990 e a Lei de Responsabilidade Fiscal*. 2005. 280 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade de São Paulo. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, São Paulo, 2005.

LI, Y.T.; ZHENG, J.G. Na Empirical Analysis of Fiscal Decentralization on Public Goods Spending. *Theoretical Economics Letters*, (7), p. 398 – 405, 2017.

LINDBECK, A. Stabilization policy in open economies with endogenous politicians. *American Economic Review*, v. 66, n. 2, p. 1-19, 1976.

MONTEIRO NETO, A. (Org.) *Governos estaduais no federalism brasileiro: capacidades e limitações governativas em debate*. Brasília: Ipea, 2014.

MUSGRAVE, R. A. The voluntary exchange theory of public economy. *The Quarterly Journal of Economics*, v. 53, p. 213-237, 1939.

NAKAGUMA, M. Y.; BENDER, S. A emenda da reeleição e a Lei de Responsabilidade Fiscal: impactos sobre ciclos políticos e performance fiscal dos estados (1986-2002). *Economia Aplicada*, 10(3), p. 377-397, 2006.

_____. Ciclos Políticos e Resultados Eleitorais: um estudo sobre o comportamento do eleitor brasileiro. *Revista Brasileira de Economia*, v.64(1), p. 3-24, jan./mar. 2010.

NORDHAUS, W. D. The political business cycle. *Review of Economic Studies*, 42(2), p. 169-190, 1975.

PEREIRA, T. S.; LUCAS, V. M. ; RESENDE FILHO, M. A. . *Ciclos Políticos e Eleitorais na Execução do Programa Bolsa Família em Nível Municipal*. Brasília, 2016.

QUEIROZ, D.B. *Composição dos gastos públicos e resultados eleitorais: um estudo nos municípios brasileiros*. 2015. 132 f. Tese (Doutorado em Ciências Contábeis) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Centro de Ciências Sociais Aplicadas. Programa Multiinstitucional e Interregional de Pós-graduação em Ciências Contábeis da Universidade de Brasília, Universidade Federal da Paraíba e Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Rio Grande do Norte, 2015.

QUEIROZ, D. B *et al.* Mandatos eleitorais e ciclos políticos orçamentários: evidências dos estados brasileiros. In: X CONGRESSO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PROGRAMAS DE PÓS GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS CONTÁBEIS, SP, jun., 2016.

REZENDE, F. Federalismo fiscal no Brasil. *Revista de Economia Política*, Rio de Janeiro, v. 15, n.3 (59), p. 5-17, jul./set. 1995.

_____. Organizações e Respostas Institucionais a Políticas de Reforma do Estado: um estudo de caso na administração direta do Executivo Federal Brasileiro. *Revista de Sociologia e Política*, v. 14, p. 119-138, jun. 2000.

ROGOFF, K. Equilibrium political budget cycles. *The American Economic Review*, 80(1), p. 21-26, 1990.

ROGOFF, K., & SIBERT, A. Elections and macroeconomic policy cycles. *Review of Economic Studies*, 55(1), p. 1-16, 1988.

SAHA, S.. City-level analysis of the effect of political regimes on public good provision. *Public Choice*. LLC, v.147, p. 155 – 171, abr. 2011.

SAKURAI, S. N. Testando a hipótese de ciclos eleitorais racionais nas eleições dos municípios paulistas. *Estudos Econômicos*, 35(2), p. 297-315, 2005.

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

SAKURAI, S. N.; MENEZES-FILHO, N. A. Fiscal policy and reelection in Brazilian municipalities. *Public Choice*, v. 137, p. 301-314, 2008.

_____. Opportunistic and partisan election cycles in Brazil: new evidence at the municipal level. *Public Choice*, v. 148, p. 233-247, 2011.

TORRES, F.R.;VALLE, B.S. Impactos sobre a despesa com pessoal dos estados brasileiros em decorrência da LRF. In: XXXI ENCONTRO DA ANPAD, Rio de Janeiro/RJ, set., 2008.

WOOLDRIDGE, J. M. *Introdução à econometria: uma abordagem moderna*. Tradução de José Antônio Ferreira. São Paulo: Cengage Learning, 2016.