



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE**  
**CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS**  
**DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS CONTÁBEIS**  
**CURSO DE CIÊNCIAS CONTÁBEIS**

MAGNA EMANUELA CAVALCANTE RODRIGUES

**EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DA DESPESA POR FUNÇÕES DE GOVERNO E**  
**OS CICLOS POLÍTICOS NOS ESTADOS E NO DISTRITO FEDERAL**  
**(2006 – 2010 – 2014)**

Orientador: Prof. Dr. Maurício Corrêa da Silva

Natal/RN  
Novembro/2017

MAGNA EMANUELA CAVALCANTE RODRIGUES

**EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DA DESPESA POR FUNÇÕES DE GOVERNO E  
OS CICLOS POLÍTICOS NOS ESTADOS E NO DISTRITO FEDERAL  
(2006 – 2010 – 2014)**

Monografia apresentada à Banca Examinadora do Trabalho de Conclusão do Curso de Ciências Contábeis, em cumprimento às exigências legais como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Ciências Contábeis.

Orientador: Prof. Dr. Maurício Corrêa da Silva

Natal/RN  
Novembro/2017

Catálogo da Publicação na Fonte.  
UFRN / Biblioteca Setorial do CCSA

Rodrigues, Magna Emanuela Cavalcante.

Execução orçamentária da despesa por funções de governo e os ciclos políticos nos estados e no Distrito Federal (2006 - 2010 - 2014) / Magna Emanuela Cavalcante Rodrigues. - Natal, 2017.

61f. : il.

Orientador: Prof. Dr. Maurício Corrêa da Silva.

Monografia (Graduação em Ciências Contábeis) - Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Centro de Ciências Sociais Aplicadas. Departamento de Ciências Contábeis.

1. Ciências contábeis - Monografia. 2. Orçamento público - Monografia. 3. Administração pública - Monografia. I. Silva, Maurício Corrêa da. II. Universidade Federal do Rio Grande do Norte. III. Título.

RN/BS/CCSA

CDU 657.31:351 (81)

## **FOLHA DE APROVAÇÃO**

MAGNA EMANUELA CAVALCANTE RODRIGUES

### **EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DA DESPESA POR FUNÇÕES DE GOVERNO E OS CICLOS POLÍTICOS NOS ESTADOS E NO DISTRITO FEDERAL (2006 – 2010 – 2014)**

Monografia apresentada à Banca Examinadora do Trabalho de Conclusão do Curso de Ciências Contábeis, em cumprimento às exigências legais como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Ciências Contábeis.

Aprovada em 28 de novembro de 2017

#### **BANCA EXAMINADORA**

---

Prof. Dr. Maurício Corrêa da Silva - Orientador

---

Prof. M.Sc. Ronaldo José Rego de Araújo - Membro da Banca

---

Prof. M.Sc. Victor Godeiro de Medeiros Lima - Membro da Banca

## AGRADECIMENTOS

Um dos sentimentos mais nobres e puro, acolhido no coração humano, é a gratidão. Agradecer é um ato de coragem, amor, humildade, realização e, sobretudo, reconhecimento. É admitir que existiu um momento em que se precisou de um “empurrãozinho” aqui, um apoio ali, um incentivo acolá. É reconhecer que ninguém se faz sozinho, pois sempre é preciso de mãos que se unem para realização de um sonho, um trabalho, uma vida. Acima de tudo, é a certeza que homem algum jamais poderá lograr para si o dom de ser autossuficiente.

Primeiramente, gostaria de agradecer, em caráter absoluto e irrevogável, ao meu generoso Deus, pelo dom da vida. Por se fazer presente todos os dias em minha vida e por me presentear com pessoas tão especiais. Minha eterna gratidão a ELE, por me dar sabedoria, forças e discernimento para superar os momentos difíceis. Por manter a minha fé e me fazer vitoriosa.

À minha família, especialmente à minha irmã Virginia e à minha mãe, fontes diárias de inspiração e orgulho; responsáveis pelo que sou hoje e por me proporcionarem os ensinamentos mais valiosos da minha vida. Mãe, obrigada por toda dedicação dirigida à mim e aos meus irmãos, para que pudéssemos ter a educação adequada, pelos valores ensinados, os quais constituem a base da nossa essência. Amo-te!

Ao Prof. Dr. Maurício Corrêa da Silva por ter aceitado ser meu orientador, por compartilhar seus valiosos conhecimentos, pela atenção e, sobretudo, pela paciência diante de minhas dificuldades e limitações. Obrigada por acreditar em mim e por me conduzir e direcionar da melhor forma possível!

Ao meu amor e grande amigo, Moizeis Batista, que de forma tão singular e especial, esteve sempre ao meu lado, dando-me força e coragem durante a elaboração deste trabalho. Muito obrigada por vibrar comigo todas as vitórias e por me presentear todos os dias, com muito amor, paciência e companheirismo.

Também expresso meu respeito e minha eterna gratidão à família MSCONTAB. Meus sinceros agradecimentos e admiração ao senhor João Batista Soares de Lima por ter me dado (há quase seis anos) à oportunidade de conhecer e fazer parte desta família. Cito em especial, a contadora Maria da Salete Baracho, meu exemplo de ética e profissionalismo. À senhora serei infinitamente grata pelo privilégio e a oportunidade de colocar em prática os conhecimentos adquiridos em sala de aula. Com todo carinho e respeito, agradeço a intensa solidariedade, paciência e compreensão nos momentos mais difíceis da minha vida. Obrigada

pelos ensinamentos compartilhados sem recato, pelo apoio e confiança dispensados a mim, que certamente contribuíram de maneira sublime para meu crescimento profissional e pessoal.

Aos amigos que a Universidade Federal do Rio Grande do Norte me presenteou, obrigada pela troca de conhecimento, pelas parcerias, e pelos momentos felizes que tivemos juntos durante essa longa caminhada. Em especial Rosa Jaqueline e Sara Isabelle, às quais tenho o prazer e a satisfação de partilhar momentos de alegria. Muito obrigada pelos bons momentos, pelo o apoio, cumplicidade, insistência e estímulos no auge dos desânimos, angústias, desesperos, para que eu não desistisse.

Meus agradecimentos a todos que me apoiaram e contribuíram, direta ou indiretamente, durante essa caminhada até a concretização desse sonho. Minha gratidão a todos!

À minha mãe, Lúcia de Fátima Cavalcanti, pelo exemplo de vida e sabedoria. Pelo amor incondicional e pela minha vida. Pela dedicação exclusiva à nossa família e pelos valiosos ensinamentos, entre eles a ética, a humildade, a determinação e o respeito ao próximo e à nossa essência. Dela vem a minha garra, força, sabedoria e determinação para persistir na realização dos meus sonhos em meio às dificuldades. Sem os ensinamentos dela, nenhum outro teria valor em minha vida.

*“O que nós somos é o presente de Deus a nós.  
O que nós nos tornamos é nosso presente a Deus.”*

*Eleanor Powell*



## RESUMO

O objetivo geral desta pesquisa é avaliar o comportamento dos gastos estaduais e distrital na execução orçamentária da despesa por funções de governos com base na hipótese oportunista por ocasião das eleições de 2006, 2010 e 2014. Os dados sobre as funções de governo foram extraídos do sítio eletrônico da Secretaria do Tesouro Nacional (STN). A pesquisa é amparada pela Teoria dos Ciclos Políticos (hipótese oportunista), Teoria da Agência (assimetria da informação), Teoria da Escolha Pública (autointeresse dos gestores) e o método utilizado é o empírico-analítico com a utilização da Análise de Componentes Principais (ACP). Os resultados revelaram que durante as eleições de 2006, os gastos com as funções de governo: segurança pública (SEG); agricultura (AGR); comércio e serviços (COS) e transporte (TRN) apresentaram maior representatividade no ano eleitoral em comparação ao ano anterior (2005) e posterior (2007) as eleições. Nas eleições de 2010, foram as funções judiciária (JUD), essencial à justiça (ESS), assistência social (ASS) e habitação (HAB) e nas eleições de 2014, foram as funções judiciária (JUD), essencial à justiça (ESS), administração (ADM), segurança pública (SEG), comunicação (COM). Como principal contribuição, tem-se o esclarecimento para a sociedade acerca da utilização dos recursos públicos, tanto na elevação dos gastos por ocasião das eleições, quanto na identificação das preferências alocativas dos gestores públicos.

**Palavras-chave:** Hipótese oportunista. Funções de governo. Execução orçamentária. Estados e distrito federal. Preferências alocativas.

## **ABSTRACT**

This research aims to evaluate the behavior of state and district expenditures in the budgetary execution of government spending, based on the opportunistic hypothesis in the 2006, 2010 and 2014 elections. Data on government functions were extracted from the site of the National Treasury Secretariat (NTS). The research is supported by Political Cycle Theory (opportunistic hypothesis), Agency Theory (information asymmetry), Public Choice Theory (self-interest of managers). It was used an analytical-empirical method with the using Principal Component Analysis (PCA). Results revealed that during the 2006 elections, spendings on government functions, such as public security (SEG); agriculture (AGR); trade and services (COS) and transport (TRN) were more representative in the electoral year than in the previous (2005) and subsequent (2007) elections. In elections in 2010, judicial functions (JUD), were essential to justice (ESS), social assistance (SA) and housing (HO); in the elections in 2014, judicial functions (JUD) were essential to justice (ESS), administration (ADM), public security (SEG), communication (COM). As a main contribution, there is clarification for the society about the use of public resources, both in the increase of expenses in the elections and in the identification of preferences of public managers.

**Keywords:** Opportunistic hypothesis. Government functions. Budgetary execution. States and federal district. Allocation preferences.

## **LISTA DE QUADROS**

Quadro 1 - Classificação dos modelos de ciclos políticos.....	23
Quadro 2 - Resumo das Teorias de Ciclos Políticos.....	26
Quadro 3 – Funções de Governo exercidas pelos Governos Estaduais e Distrital (26 funções).....	38
Quadro 4 – Preferências alocativas dos gestores públicos estaduais e distrital (avaliação conjunta das 26 funções de governo).....	42

## **LISTA DE TABELAS**

Tabela 1 - Autovetores (coeficientes/pesos das variáveis) do componente 1..... 40

## **LISTA DE APÊNDICES**

Apêndice A - Coeficientes de Determinação dos Fatores e Comunalidades do ano de 2005....	53
Apêndice B - Coeficientes de Determinação dos Fatores e Comunalidades do ano de 2006....	54
Apêndice C - Coeficientes de Determinação dos Fatores e Comunalidades do ano de 2007....	55
Apêndice D - Coeficientes de Determinação dos Fatores e Comunalidades do ano de 2009....	56
Apêndice E - Coeficientes de Determinação dos Fatores e Comunalidades do ano de 2010....	57
Apêndice F - Coeficientes de Determinação dos Fatores e Comunalidades do ano de 2011....	58
Apêndice G - Coeficientes de Determinação dos Fatores e Comunalidades do ano de 2013....	59
Apêndice H - Coeficientes de Determinação dos Fatores e Comunalidades do ano de 2014....	60
Apêndice I - Coeficientes de Determinação dos Fatores e Comunalidades do ano de 2015....	61

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACP	Análise de Componentes Principais
ARIMA	Autoregressivos Integrados de Médias Móveis
IDFH	Índice de Desempenho de Funções de Governo
IDFS	Índice de Desempenho de Funções Sociais
LOA	Leis Orçamentárias Anuais
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MEEs	Modelos de Espaço de Estados
MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
PIB	Produto Interno Bruto
PPA	Plano Plurianual
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
TEP	Teoria da Escolha Pública

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	16
1.1 TEMA E PROBLEMA .....	16
1.2 OBJETIVOS .....	18
1.2.1 Geral .....	18
1.2.2 Específicos .....	18
1.3 JUSTIFICATIVA DO ESTUDO .....	18
<b>2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA</b> .....	20
2.1 AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO NO SETOR PÚBLICO .....	20
2.2 TEORIA DOS CICLOS POLÍTICOS .....	22
2.3 TEORIA DA ESCOLHA PÚBLICA .....	26
2.4 TEORIA DA AGÊNCIA APLICADA NO SETOR PÚBLICO .....	28
2.5 ESTUDOS CORRELATOS .....	30
<b>3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS</b> .....	37
3.1 CARACTERIZAÇÕES DA PESQUISA E DO MÉTODO .....	37
3.2 POPULAÇÃO, AMOSTRA E COLETA DE DADOS .....	38
3.3 ESCOLHA DAS VARIÁVEIS.....	38
3.4 TÉCNICA DE ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS DADOS .....	38
<b>4 RESULTADOS DA PESQUISA E ANÁLISES</b> .....	40
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	44
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	46
<b>APÊNDICE(S)</b> .....	53

# 1 INTRODUÇÃO

## 1.1 TEMA E PROBLEMA

É dever do Estado atender as necessidades da coletividade e para tanto deve organizar sua administração de forma eficaz e eficiente. Silva *et al.* (2014) acrescentam que a administração pública é o sistema jurídico capaz de impor regras e executar as funções primordiais à coletividade, com o fim de atingir o interesse público.

De acordo com Teixeira e Santana (1994), em certo sentido, a administração pública e suas entidades pertencem aos cidadãos. Adicionalmente, Slomski (2002) assevera que os cidadãos pagam impostos e esperam conseguir em troca serviços públicos, os quais compõem função precípua da administração pública.

Meirelles (2000, p. 59) esclarece que a “administração Pública é todo o aparelhamento do Estado preordenado à realização de seus serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas”.

Neste contexto, percebe-se que o Estado através da administração pública, tem um papel relevante no processo de planejamento e realização das atividades e ações governamentais para desenvolvimento social e econômico da coletividade.

De acordo com Vieira (2009), o Estado é provido de funções que vão desde a esfera financeira e estrutural até aspectos sociais e econômicos.

Sob a ótica de Musgrave (1959), as atribuições econômicas clássicas do Estado, denominadas como funções fiscais, são classificadas em três: assegurar ajustamentos na alocação de recursos (alocativa), promover ajustamentos na distribuição de renda (função distributiva), e garantir a estabilidade econômica (função estabilizadora). Tais funções também são consideradas pelo autor, como as próprias funções de orçamento (principal instrumento de ação estatal na economia).

O orçamento é um instrumento imprescindível no processo de planejamento e organização de qualquer entidade, o qual representa o fluxo previsto dos ingressos e das aplicações de recursos em determinado período. A Lei 4.320 de 31 de março de 1964 (BRASIL, 1964) é atinente ao orçamento público aplicado à administração pública brasileira.

De acordo com Silva (2016), a captação e a utilização de recursos para o Estado cumprir com os seus programas, projetos e atividades têm que passar obrigatoriamente, no Brasil, pelo Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Leis



Orçamentárias Anuais (LOA). O PPA, a LDO e a LOA estão previstos na Constituição Federal de 1988.

O Estado para cumprir com suas atividades governamentais necessita de recursos financeiros, denominados receita pública. Em sentido amplo, receitas públicas são ingressos de recursos financeiros aos cofres do Estado, que se desdobram em receitas orçamentárias, quando representam disponibilidades de recursos financeiros ao erário (BRASIL, 2016).

Tais recursos provenientes de impostos, taxas e demais contribuições são destinados à execução dos gastos públicos de governo. Nestes termos, a Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG (BRASIL, 1999) estabelece que a agregação das diversas despesas públicas é sintetizada em funções de governo, tais como: saúde, segurança, habitação, educação, saneamento etc.

Neste prisma, torna-se necessário realizar as avaliações das funções de governo. Para Martins (2002), os gestores públicos estão sujeitos a avaliações eleitorais periódicas. Segundo Correia e Zemann (2015), os estudos sobre o comportamento dos responsáveis pela política econômica em relação ao calendário eleitoral, começaram a ser desenvolvidos a partir do trabalho publicado por Downs nos anos 50 do século passado.

A Teoria dos Ciclos Políticos é utilizada nas avaliações por ocasião das eleições. Entre expectativas racionais e expectativas adaptativas, os ciclos políticos fundamentam-se em modelos oportunistas e modelos partidaristas (ALESINA, 1987; MARTINS, 2002; ARAÚJO, 2010; GIONEDIS; GUIMARAES, 2016).

Sakurai e Gremaud (2007) afirmam que os fatores relevantes à existência dos ciclos políticos estão apoiados na presença de alguma forma de incentivo, sejam eles oportunistas ou partidários. De acordo com Downs (1957), os partidos políticos agem de forma racional visando apenas à maximização de votos e a obtenção de vantagens particulares no período eleitoral.

Sob a perspectiva do modelo racional oportunista, Rogoff e Sibert (1988) afirmam a existência de assimetria informacional entre eleitores e governos. Os autores acreditam que os governos oportunistas se utilizam desta vantagem informacional com a finalidade de adicionar uma enorme repercussão das suas competências às vésperas das eleições.

Segundo Rogoff (1990), a manipulação oportunista dos governantes dá-se em modificações das variáveis fiscais, onde em períodos eleitorais ocorre uma redução das cargas tributárias, aumento das transferências e uma relocação dos gastos direcionados a ações com maior visibilidade eleitoral.

Assim, além da Teoria dos Ciclos Políticos (hipótese oportunista), esta pesquisa utiliza a Teoria da Agência e a Teoria da Escolha Pública para fundamentar os achados.

Do acima exposto, surge o questionamento que o objetivo geral investigará: **Qual o comportamento dos gastos estaduais e distrital na execução orçamentária da despesa por funções de governos com base na hipótese oportunista por ocasião das eleições de 2006, 2010 e 2014?**

## **1.2 OBJETIVOS**

### **1.2.1 Geral**

O objetivo geral desta pesquisa é avaliar o comportamento dos gastos estaduais e distrital na execução orçamentária da despesa por funções de governos com base na hipótese oportunista por ocasião das eleições de 2006, 2010 e 2014.

### **1.2.2 Específicos**

Visando atingir o objetivo principal, os objetivos específicos da presente pesquisa são:

- Definir as funções de governo executadas pelos gestores estaduais e distrital;
- Construir um instrumento de avaliação de desempenho da execução dos gestores estaduais e distrital na alocação dos recursos financeiros na execução da despesa em funções de governo, a ser aplicado antes, durante e após as eleições;
- Distinguir as preferências alocativas dos gestores estaduais e distrital na alocação dos recursos financeiros nas funções de governo.

## **1.3 JUSTIFICATIVA DO ESTUDO**

A participação contínua da sociedade na gestão pública é um direito assegurado pela Constituição Federal, permitindo que os cidadãos não só participem da formulação das políticas públicas, mas, também, fiscalizem de forma permanente a aplicação dos recursos públicos (BRASIL, 2017a). Desse modo, cada vez mais, torna-se imprescindível à participação dos cidadãos no controle social dos gastos executados pela administração pública em suas ações governamentais.

Brandalise, Fella e Zamin (2009) salientam que a administração pública está intimamente ligada à Contabilidade, pois é através dela que se pode oferecer ao administrador as informações necessárias para que este possa tomar decisões durante sua gestão frente ao Poder Executivo e desta forma obter êxito. Após a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal –

LRF, as administrações públicas entraram na era do planejamento para que suas ações nos gastos públicos atendam os anseios da população.

Uma vez que o governo possui mais conhecimento e informações privilegiadas em relação à alocação de recursos, bem como, às ações governamentais do que a sociedade se observa que existe uma assimetria informacional entre governo e cidadãos.

Este estudo contribui para a ampliação do conhecimento da sociedade sobre a alocação dos recursos e os gastos executados pela administração pública. Tal como, auxilia no processo de avaliação e possibilita maior participação dos cidadãos no monitoramento, controle e fiscalização social das atividades dos gestores governamentais dos estados e distrito federal.

## 2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

### 2.1 AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO NO SETOR PÚBLICO

As entidades públicas devem avaliar os seus programas e atividades para certificarem que os seus resultados sejam atingidos (SILVA, 2016). Cohen e Franco (2013) definem a avaliação como uma atividade que tem por objetivo maximizar a eficácia dos programas na obtenção de seus fins e a eficiência na alocação de recursos para a consecução dos mesmos. Em linhas gerais, segundo Thoenig (2000), a avaliação pode ser caracterizada como uma atividade dedicada à produção e análise de informações relevantes a respeito da relação entre os atos públicos, seus resultados e impactos.

A avaliação de desempenho, segundo Costa e Castanhar (2003), sempre teve importância no setor público. Assim, pode ser aplicada como um instrumento fundamental para se alcançar melhores resultados e proporcionar uma melhor utilização e controle dos recursos neles aplicados, além de fornecer aos formuladores de políticas sociais e aos gestores de programas dados importantes para o desenho de políticas mais consistentes e para a gestão pública mais eficaz.

Thoenig (2000) expõe que a avaliação de desempenho não precisa ser vista como um sistema amplo e centralizado, realizado apenas por especialistas. As boas práticas naturalmente veem a avaliação de desempenho como uma ferramenta viva de gestão.

De modo semelhante, Cavalcanti (2006) reforça que a avaliação tem sido definida como instrumento imprescindível para o conhecimento da viabilidade de programas e projetos, para o redirecionamento de seus objetivos, quando necessário, ou mesmo para a reformulação de suas propostas e atividades.

Para Heinrich (2003 *apud* SUZUKI; GABBI, 2009), a avaliação de desempenho deve servir ao propósito de ajudar os gestores a entender como suas ações e decisões estão ligadas aos resultados obtidos e quais fatores contextuais ou exógenos podem limitar ou aumentar sua efetividade como gestores.

O propósito da avaliação, segundo Costa e Castanhar (2003), é guiar os tomadores de decisão, orientando-os quanto à continuidade, necessidade de correções ou mesmo suspensão de uma determinada ação ou programa.

Neste sentido, um programa de avaliação de desempenho, desde que seja bem planejado, coordenado e desenvolvido pode trazer vantagens à organização e à comunidade (CHIAVENATO, 2004). Cohen e Franco (1993) ressaltam a relevância da avaliação em

projetos sociais, os quais possuem um papel central no processo de racionalização e é um elemento básico de planejamento.

Se a avaliação é uma forma de mensurar o desempenho de programas, é necessário definir medidas para a aferição do resultado obtido. Os critérios mais comuns de avaliação são: eficiência, eficácia, impacto (ou efetividade), sustentabilidade, análise custo-efetividade, satisfação do beneficiário e equidade (COSTA; CASTANHAR, 2003). Para Alcântara (2009), a eficiência está relacionada à melhor utilização dos recursos para alcançar um objetivo. O autor ainda ressalta a importância da eficiência para a administração pública, em que se deve prevalecer o interesse ou a necessidade dos cidadãos.

Figueiredo e Figueiredo (1986) esclarecem que a efetividade pode ser objetiva, subjetiva e/ou substantiva. A efetividade objetiva é o critério de aferição da mudança quantitativa entre o antes e o depois da execução do programa. A efetividade subjetiva torna-se o critério de aferição de mudanças psicológicas, de mudanças nos sistemas de crenças e valores e, notadamente, tem a função de aferir a percepção da população sobre a adequação dos resultados objetivos dos programas aos seus desejos, aspirações e demandas. A efetividade substantiva é, por sua vez, o critério de aferição de mudanças qualitativas nas condições sociais de vida da população-alvo.

De acordo com Figueiredo e Caggiano (2004), a avaliação de desempenho tem como objetivos: calcular a eficiência das responsabilidades assumidas pelos gestores e como têm sido desempenhadas, identificar as áreas onde as ações corretivas que devem ser implementadas, possibilitar a averiguação da motivação dos gestores no cumprimento das atividades relacionadas aos objetivos da organização, comparar os diferentes setores da organização e descobrir quais áreas da organização demandam ações de melhoria.

Na medida em que os serviços públicos não têm um mercado consumidor competitivo que possa servir como medida da qualidade e eficácia de sua prestação, o Estado é obrigado a proceder à avaliação regular de seus programas e atividades (COSTA; CASTANHAR, 2003).

Sob a perspectiva de Cohen e Franco (1993), a eficácia é o nível em que se alcançam os objetivos e as metas de um projeto na população beneficiária, independente dos custos aplicados em um determinado período de tempo.

Martins e Costa Neto (1998) propõem os indicadores de desempenho como um meio pelo qual as organizações podem avaliar o desempenho de forma mais coerente e abrangente quando da adoção da gestão pela qualidade total.

Para a avaliação de desempenho na administração pública, os autores Costa e Castanhar (2003) sugerem o uso de indicadores de impacto para a mensuração dos resultados

de longo prazo, relacionados aos objetivos gerais do programa, e de indicadores de resultado para mensurar os resultados imediatos e de médio prazo. Os indicadores de resultado mensuram os efeitos do programa: junto a população-alvo como um todo e junto aos usuários do programa.

As autoras Ramos e Schabbach (2012) expõe a importância da avaliação como um instrumento para a melhoria da eficiência do gasto público, da qualidade da gestão, do controle social sobre a efetividade da ação do Estado, esse último instrumentalizado pela divulgação de resultados das ações de governo.

## 2.2 TEORIA DOS CICLOS POLÍTICOS

Os primeiros contributos à Teoria dos Ciclos Políticos foram realizados pelos autores economistas Kalecki em 1943, Akerman em 1947 e Downs em 1957 em suas pesquisas “*Political aspects of full employment*”, “*Political economic cycles*” e “*An Economic Theory of Democracy*”, respectivamente (MARTINS, 2002; CARVALHO; OLIVEIRA, 2009).

Os autores foram os pioneiros em pesquisar o comportamento dos *policymakers* frente ao calendário eleitoral ao apontarem os modelos formais que esclarecesse o impacto dos fatores políticos na economia (CARVALHO; OLIVEIRA, 2009).

No entanto, a partir da pesquisa de Downs em 1957, a literatura avançou e foi intensificada nas décadas de 1970 e 1980 com o surgimento dos denominados ciclos políticos econômicos tradicionais oportunistas e partidários (NORDHAUS, 1975; HIBBS, 1977; ALESINA, 1987; ALESINA; SACHS, 1988; ROGOFF; SIBERT, 1988; ROGOFF, 1990).

De acordo com Martins (2002), pode-se identificar quatro grandes grupos de modelos no campo dos ciclos políticos. Entre expectativas racionais e expectativas adaptativas, os ciclos políticos fundamentam-se em modelos oportunistas (onde os governos são conhecidos como maximizadores de votos) e os modelos partidaristas (onde o governo surge como maximizador das suas preferências ideológicas). O Quadro 1 apresenta os modelos dos ciclos políticos.

### Quadro 1 – Classificação dos modelos de ciclos políticos

ELEITORES	HIPÓTESES	PARTIDOS	
		OPORTUNISTAS	IDEOLÓGICOS
	IRRACIONAIS (tradicional)	Teoria oportunista Nordhaus (1975) Lindbeck (1976)	Teoria partidária Hibbs (1977) Frey e Lau (1968)
	RACIONAIS	Teoria oportunista racional Rogoff e Sibert (1988) Rogoff (1990)	Teoria partidária racional Alesina (1987) Alesina e Sachs (1988)

Fonte: Martins (2002) – adaptado.

Com a publicação do trabalho de Nordhaus (1975), surge a existência formalizada de ciclos políticos de caráter oportunista. Em seu modelo irracional, Nordhaus analisa a trajetória das variáveis macroeconômicas e o comportamento dos ciclos eleitorais. Neste modelo, o autor afirma que os agentes políticos em período pré-eleitoral tendem a explorar o *trade-off* da curva de Phillips entre as variáveis de controle: taxas de inflação e desemprego.

O autor também atesta a existência de comportamento oportunista por parte dos agentes políticos, onde o principal objetivo é a elevação de votos visando à permanência no poder ao longo de cada período de governo. O autor ainda supõe que os governantes buscam medidas expansionistas as vésperas do período eleitoral de modo a estabelecer um cenário econômico favorável à reeleição, logo após determinado período, adotam medidas contracionistas a fim de reverter os danos causados a economia.

Neste modelo, observa-se que as expectativas são adaptativas e não racionais, onde os governantes dispõem de pleno controle sob as políticas econômicas e os eleitores são considerados como indivíduos míopes ou ingênuos propensos a erros sistemáticos (NORDHAUS, 1975).

Em contraponto, o trabalho de Hibbs (1977) incorpora o componente de ideologia partidária. O autor considera que os partidos querem ser eleitos para dar continuidade as suas ideologias políticas, onde as decisões partidárias buscam beneficiar os interesses dos seus apoiadores. Hibbs (1977) enfatiza que os grupos políticos têm uma influência considerável nos resultados macroeconômicos e por meio da manipulação de instrumentos de política monetária e fiscal influenciam a taxa de desemprego e inflação.

Neste sentido, as decisões partidárias no que tange aos objetivos de política econômica indicam que os governos progressistas ou socialistas, formados pela classe trabalhadora, são mais avessos ao desemprego e menos à taxa de inflação, por outro lado, os governos

conservadores orientados para os negócios de classe média alta, atribuem maior prioridade a estabilidade de preços à diminuição do desemprego (HIBBS, 1977).

Numa abordagem similar a de Hibbs (1977), Alesina (1987) apresenta seu modelo ideológico no qual pressupõe que os partidos se preocupam com os efeitos peculiares de suas políticas, onde os partidos possuem diferentes objetivos e incentivos.

Posteriormente, Alesina, Cohen e Roubini (1991) abordam a questão dos impactos dos ciclos políticos partidários sobre as variáveis como o produto interno bruto - PIB e desemprego. Os autores admitem que a manipulação da política econômica ocorre frequentemente, mas não sempre, e é limitada pela preocupação dos políticos em relação à sua reputação. Em geral, os políticos tentam evitar restritiva políticas monetárias e fiscais em anos eleitorais e, eventualmente, eles são abertamente expansionistas (ALESINA; COHEN; ROUBINI, 1991).

Alguns autores apontam para a existência de manipulação fiscal ou monetária em períodos eleitorais na elevação das despesas pública, assim como, em gastos específicos (como por exemplo, os gastos correntes e tributação em detrimento do investimento) capazes de sinalizar a competência do governante de forma a influenciar seu resultado eleitoral (HIBBS, 1977; ROGOFF; SIBERT, 1988; ROGOFF, 1990; DRAZEN; ESLAVA, 2005)

Os proponentes do modelo racional oportunista, Rogoff e Sibert (1988) afirmam a existência de assimetria informacional entre eleitores e governos. Os autores acreditam que os governos oportunistas se utilizam desta vantagem informacional com a finalidade de adicionar imensa repercussão das suas competências às vésperas das eleições.

Subsequentemente, Rogoff (1990) assevera que a manipulação oportunista dos governantes se dá em modificações das variáveis fiscais, onde em períodos eleitorais ocorre uma redução das cargas tributárias, aumento das transferências e uma relocação dos gastos direcionados a ações com maior visibilidade eleitoral.

Para aumentar as chances de reeleição, Rogoff e Sibert (1988) e Rogoff (1990) enfatizam que os governantes, as vésperas das eleições, adotam diversas medidas de incentivos com a intenção de sinalizar e demonstrar aos eleitores o elevado nível de competência de sua administração. Neste modelo, os autores evidenciam os ciclos políticos orçamentários, nos quais os instrumentos de política fiscal são utilizados pelos governantes para sinalizar tal competência.

Sobre os estudos acerca dos ciclos políticos econômicos, Preussler e Portugal (2002) afirmam que na literatura há dois principais grupos de estudos empíricos. O primeiro grupo concentra-se nas variáveis macroeconômicas tais quais: taxa de inflação, desemprego e



crescimento do produto. Já o segundo grupo focaliza na manipulação de instrumentos de política econômica em período pré-eleitoral, tais como: taxa de câmbio, emissão monetária, arrecadação de impostos, transferências governamentais e gastos governamentais.

Para Carvalho e Oliveira (2009), as Teorias dos Ciclos Políticos focalizam em decisões econômicas e políticas, tomadas pelos governantes com o propósito de alcançar à sua permanência no poder, adotando os instrumentos de política econômica e fiscal com fins de promoção pessoal ou partidária. Sakurai e Gremaud (2007) consideram que os fatores relevantes à existência dos ciclos políticos estão apoiados na presença de alguma forma de incentivo, sejam eles oportunistas ou partidários. Salvato *et al.* (2007) expõe o oportunismo político como a ação governamental capaz de influenciar a escolha de voto da população por meio da criação de um cenário econômico favorável em períodos eleitorais.

Há diversos estudos nacionais e internacionais direcionados à Teoria dos Ciclos Políticos (NORDHAUS, 1975; HIBBS, 1977; ROGOFF; SIBERT, 1988; CARVALHO; OLIVEIRA, 2009; SAKURAI, 2009). Entretanto, Martins (2002) apresenta um resumo das Teorias dos Ciclos Políticos (Quadro 2).

**Quadro 2 – Resumo das Teorias de Ciclos Políticos**

	TEORIA OPORTUNISTA		TEORIA PARTIDÁRIA	
	Tradicional	Racional	Tradicional	Racional
<b>Taxa de inflação</b>	A inflação começa a aumentar antes das eleições, continua a aumentar durante alguns trimestres após as eleições e em seguida diminui.	Comportamento idêntico ao dos modelos tradicionais, mas com efeitos menores tanto na duração quanto na dimensão.	Inflação permanentemente elevada quando a esquerda está no poder, e permanentemente baixa quando a direita governa.	Inflação permanentemente elevada quando a esquerda está no poder.
<b>Taxa de crescimento/ Taxa de Desemprego</b>	A partir do 3º ou 4º ano de legislatura o crescimento encontra-se acima do normal (desemprego abaixo do normal). O crescimento diminui após as eleições (aumenta o desemprego).	Não existe um ciclo regular no crescimento e no desemprego	Crescimento permanentemente elevado e desemprego permanentemente baixo quando a esquerda está no poder. O contrário quando a direita governa.	Crescimento temporariamente acima do seu valor natural e desemprego temporariamente abaixo do seu valor natural após a vitória de um partido de esquerda. O contrário se ganhar um partido de direita.
<b>Política Monetária</b>	As políticas monetária e fiscal são expansionistas a partir do último ou penúltimo ano antes das eleições e contracionistas na primeira metade da legislatura.	As políticas são de cariz expansionistas nos últimos 2 ou 3 trimestres que precedem uma eleição e contracionistas 2 ou 3 trimestres após as eleições. Os efeitos são menos intensos e de duração menor em relação ao modelo tradicional.	A taxa de crescimento da oferta de moeda deve ser mais elevada com governos de esquerda, e como a inflação é também mais elevada, as taxas de juros também o devem ser.	
<b>Política Fiscal (Orçamental)</b>			Os executivos de esquerda são mais propensos a défices orçamentais, apesar de também serem mais propensos a aumentar os impostos.	

Fonte: Martins (2002) – adaptado.

### 2.3 TEORIA DA ESCOLHA PÚBLICA

O objetivo principal da Teoria da Escolha Pública é o de aplicar um método da ciência econômica a um objeto que tradicionalmente tem sido considerado no âmbito da ciência

política: grupos de interesse, partidos políticos, processo eleitoral, análise da burocracia, escolha parlamentar e análise constitucional (PEREIRA, 1997).

Pereira (1997) explica que ao longo das últimas décadas, a Teoria da Escolha Pública foi a principal crítica teórica de outra corrente (essa essencialmente econômica) que fundamenta a intervenção do Estado na economia — a economia do bem-estar (*welfare economics*). Enquanto esta se centrava na análise dos fracassos de mercado que justificavam a intervenção corretora do Estado, a Teoria da Escolha Pública veio clarificar os fracassos do governo e os limites da intervenção desse mesmo Estado.

A Teoria da Escolha Pública (TEP) procura estudar os processos de decisão política numa democracia, utilizando o instrumental analítico da economia, fundamentalmente os conceitos de comportamento racional e autointeresse da ação humana (CAMPOS, 2008).

Andrews e Kouzim (1998) argumentam que a Teoria da Escolha Pública assume o pressuposto de que o autointeresse é a principal (senão a única) explicação para o comportamento humano. Segundo Correia (2000), a Teoria da Escolha Pública incorpora um modelo central que consiste na aplicação da teoria do comportamento racionalista e maximizador ao comportamento político. Tanto o mercado quanto a atividade pública (legislativa, administrativa ou diretamente econômica) são tratados em termos paralelos.

Borges (2001) esclarece que a Teoria da Escolha Pública entende que o comportamento dos homens de governo é ditado pelos mesmos princípios utilitários e não pelo altruísmo ou interesse público. Os políticos agem tão somente para conseguir rendas, poder ou prestígio derivados do exercício de cargos públicos. O autor salienta ainda que a Teoria da Escolha Pública enxerga o processo político e sua intromissão nas transações mercantis privadas como uma ameaça à liberdade individual e ao progresso econômico, vendo o mercado como o padrão institucional mais adequado para a organização das sociedades (BORGES, 2001).

Buchanan e Tullock (1962) observam que a Teoria da Escolha Pública se tornou um conjunto de teorias de falhas governamentais, como uma compensação para as teorias de falhas de mercado que já tinham surgido a partir da teoria da economia do bem-estar.

Já para Bernabel (2009), a grande lição que a Teoria da Escolha Pública procura dar é que a política tem falhas, as decisões tomadas coletivamente nem sempre alcançam o bem-estar geral. Os indivíduos quando tomam decisões em política estão autointeressados, não procuram o benefício dos outros, mas o próprio benefício.

Tullock, Seldon e Brady (2005) definem a Teoria da Escolha Pública como uma análise científica do comportamento do governo como, também, do comportamento dos

indivíduos com o governo. Com base na Teoria da Escolha Pública, Hill (1999) aponta três razões básicas que leva à conclusão do governo ineficiente: o efeito racional da ignorância, o efeito especial do interesse e o efeito miopia.

A primeira razão sugere que os eleitores terão pouco incentivo para buscar informações, a fim de emitir um voto consciente, porque seus votos individuais não são susceptíveis de serem decisivos. A segunda razão argumenta que o processo político favorecerá questões que concentram benefícios mediante pequenos grupos de pessoas, mas também pode repartir os custos entre muitos outros eleitores. Este princípio, combinado com o efeito racional da ignorância, significa que o processo político não vai necessariamente levar a resultados eficientes, pois os programas com benefícios concentrados gerarão apoio considerável, mesmo que os custos superem os benefícios. Por último, o efeito miopia descreve que os políticos tendem a apoiar ações que tenham resultado imediato e facilmente reconhecido os seus benefícios (HILL, 1999).

## **2.4 TEORIA DA AGÊNCIA APLICADA NO SETOR PÚBLICO**

Dentre as abordagens sobre a Teoria da Agência, destaca-se o artigo seminal “*Theory of the firm: managerial behavior, agency costs and ownership structure*” dos autores Jensen e Meckling, publicado em outubro de 1976. Neste estudo, os autores concentram-se nos aspectos da agência, em especial a relação entre o agente e o principal.

O problema neste tipo de relacionamento reside na assimetria de informação, ou seja, no fato de duas partes que se relacionam não deterem o mesmo conhecimento, colocando uma das partes – quem delega responsabilidades – em desvantagens no relacionamento com a outra (ARAÚJO; SANCHEZ, 2005).

De acordo com Jensen e Meckling (1976), a relação de agência pode ser definida como sendo um contrato formalizado entre o principal e o agente, através do qual o principal delega poder decisório ao agente para que este último tome decisões de interesses do primeiro.

Mendes (2001) expõe que a Teoria da Agência apresenta-se como um arcabouço teórico voltado para a análise das relações entre participantes de sistemas em que a propriedade e o controle do capital são destinados a figuras distintas, dando espaço para a formação de conflitos resultantes da existência de interesses diferenciados entre os indivíduos.

Suzart (2012), embasado na Teoria da Agência, diz que há evidências de que os gestores públicos, ao invés de atender aos anseios sociais, podem buscar saciar interesses

personais. É perceptível que tanto no cenário brasileiro quanto no internacional, o volume de notícias sobre os desvios e má gestão de recursos públicos contribui para esta afirmação.

Na relação de agência aplicada ao setor público, os cidadãos delegam aos gestores públicos a capacidade de decidir como empregar os recursos, que os cidadãos disponibilizam ao Estado, e esperam que estes gestores maximizem suas utilidades, isto é, promovam ações que propiciem um bem-estar coletivo (SUZART, 2012).

Na concepção de Pinto *et al.* (2014), as ações tomadas pelos gestores públicos podem muitas vezes não estar dentro das diretrizes estabelecidas pelos interesses do principal (sociedade), resultando por parte do agente um comportamento oportunista. Para Jensen e Meckling (1976), se ambas as partes têm suas ações visando a maximização dos seus benefícios pessoais, então existe uma boa razão para acreditar que o agente não irá atuar conforme os interesses do principal.

Marôcco (2009) complementa afirmando que a divergência de interesses se faz quando a aquisição de informações por parte do agente desencadeia o processo de assimetria de informação comprometendo a relação de agência realizada no âmbito das estruturas organizacionais.

Sato (2007) destaca que a Teoria da Agência apresenta uma informação naturalmente assimétrica entre os agentes e o principal. Quando os conflitos de interesse existem, agentes e principais podem fazer uso de informações exclusivas e do poder de coerção para influenciar contratos que estejam demasiadamente favoráveis a uma determinada parte.

O domínio da informação, a competência técnica e o conhecimento específico atribuem ao agente um poder burocrático responsável pela execução da política e administração dos recursos públicos disponíveis, muitas vezes direcionados na defesa dos interesses e vantagens particulares, caracterizando assim, uma forte evidência de um comportamento oportunista do agente burocrático (MARÔCCO, 2009).

Suzart (2012) explica que para evitar comportamentos oportunistas dos agentes é necessário que os cidadãos estabeleçam mecanismos de controle. Corroborando com esta perspectiva, Silva (2016) acrescenta que as ações tomadas pelo agente podem não estar dentro dos interesses do principal e o antagonismo de interesses deve ser monitorado e acompanhado pelo principal (cidadãos) através das análises das prestações de contas e nas participações em audiências públicas.

## 2.5 ESTUDOS CORRELATOS

Drazen e Eslava (2005) apresentaram evidências empíricas, utilizando um modelo teórico do Ciclo Político Orçamentário no qual os eleitores e os políticos têm preferências para diferentes tipos de gastos do governo. Os autores aplicaram os resultados do modelo para todos os municípios colombianos no período de 1987 a 2000.

Os resultados da pesquisa de Drazen e Eslava (2005) indicaram que a composição das despesas públicas em períodos anteriores ao ano eleitoral sofre redução, principalmente, em gastos de natureza corrente, tais como pagamentos de juros, transferências a aposentados e pagamentos de salários aos trabalhadores temporários. Já as despesas de investimento (construção de estradas, escolas e instalações de energia e água) tendem a aumentar de forma tal a agradar os interesses dos eleitores.

Ao analisarem os municípios portugueses no período de 1979 a 2000, Veiga e Veiga (2007) também confirmaram a elevação das despesas de investimentos em períodos pré-eleitorais. Os resultados empíricos revelaram que os governos locais para sinalizar maior competência aos eleitores e aumentar a probabilidade de reeleição, tendem a aumentar as despesas com investimentos (construção de rodovias, viadutos, ruas, estradas rurais, tratamento e distribuição de água).

Tais evidências em períodos eleitorais validam a hipótese de manipulação oportunista, onde os políticos direcionam os recursos públicos aos gastos orçamentários com maior visibilidade eleitoreira.

De modo semelhante à pesquisa de Drazen e Eslava (2005), Sakurai (2009) analisou os ciclos políticos nas funções orçamentárias dos municípios brasileiros, entre os anos de 1990 e 2005. O autor evidenciou, de forma mais expressiva, o ciclo eleitoral em algumas funções como saúde e saneamento, habitação e urbanismo, assistência e previdência e transportes. Especificamente para as duas primeiras funções, é possível inferir que tais manipulações, elevadoras das suas respectivas despesas, podem ser canalizadas de forma relativamente mais imediata à população, uma vez que estas são, normalmente, foco de forte apelo político junto aos eleitores (SAKURAI, 2009).

A respeito dos grupos partidários avaliados, Sakurai (2009) observou que os partidos de esquerda e de direita realizam maiores empenhos de recursos nas funções saúde e saneamento, mas, por outro lado, realizam menores despesas nas funções habitação e urbanismo e educação e cultura. Essas constatações permitem observar que o fenômeno do ciclo partidário é existente, mas de forma relativa e específica a algumas funções

orçamentárias. O autor observou, ainda, que a composição etária dos municípios brasileiros apresenta influência significativa sobre a estrutura de seus gastos.

Preussler e Portugal (2003) verificaram a existência de oportunismo político nas variáveis macroeconômicas, nos instrumentos de política fiscal e na taxa de juros do Brasil entre 1980 e 2000. Os autores adotaram modelos autoregressivos integrados de médias móveis (ARIMA) com variáveis *dummy* de intercepto nos meses que antecedem as eleições.

Os resultados obtidos confirmaram a hipótese de oportunismo político nas variáveis de taxa de inflação e gastos totais do governo federal, descartando a hipótese para a taxa de desemprego, crescimento do PIB e os demais instrumentos de política fiscal (PREUSSLER; PORTUGAL, 2003).

Preussler e Portugal (2003) constataram ainda, uma tendência de queda da taxa de inflação nos 6 meses que antecedem as eleições e um aumento da despesa total nos 8 meses que sucedem as eleições. Os autores concluíram que os governantes empenharam suas despesas antes da votação, postergando seu pagamento para o mandato seguinte.

Vergne (2009) encontrou evidências de impactos eleitorais sobre a alocação de gastos públicos. O autor utilizou dados de 42 países em desenvolvimento no período de 1975 e 2001.

Os resultados da pesquisa de Vergne (2009) apontaram que, em anos eleitorais, os gastos públicos se deslocam para as despesas correntes mais visíveis, em particular salários e subsídios, causando desvantagem as despesas de capital. Ademais, os resultados sugerem que impactos eleitorais sobre a alocação dos gastos públicos são propensos a durar, mesmo com países ganhando experiência em política eleitoral. Vergne (2009) interpretou as despesas de capital como um indicativo de alcance de interesses especiais em período eleitoral, enquanto as despesas correntes são mais propensas ao favorecimento imediato à massa de eleitores.

A pesquisa empírica de Salvato *et al.* (2008) se assemelha à utilizada por Preussler e Portugal (2003). Os autores averiguaram a relação existente entre calendário eleitoral e flutuações econômicas no Brasil entre 1985 e 2006. Salvato *et al.* (2008) encontraram evidências estatísticas tanto nas séries de tempo relativas aos indicadores macroeconômicos, taxa de crescimento do PIB, taxa de desemprego e taxa de inflação, quanto nas séries ligadas aos instrumentos de política fiscal, gasto público e déficit orçamentário governamental.

Os principais resultados demonstrados pelos autores foram: as fortes evidências estatísticas de manipulação oportunista pré-eleitoral sobre a taxa de inflação no período após implementação do Plano Real, e sobre as taxas de desemprego e crescimento do produto; não rejeição da hipótese de ação oportunista sobre o gasto público e o déficit governamental (SALVATO *et al.*, 2008).

Nas esferas federal, estadual e municipal, os autores Orair, Gouvêa e Leal (2014) investigaram a hipótese de ciclos políticos eleitorais nas séries agregadas dos investimentos das administrações públicas no Brasil e nas transferências do governo federal que financiam os investimentos dos governos subnacionais. Neste estudo, foi utilizada a abordagem econométrica de modelos de espaço de estados (MEEs), no qual permite decompor as séries temporais em seus componentes estruturais, separando-se a influência dos demais componentes (tendência, sazonalidade, irregular etc.) e estimando-se o componente cíclico com maior precisão e de maneira endógena.

Orair, Gouvêa e Leal (2014) concluíram que os resultados mais interessantes estão relacionados aos componentes cíclicos bienais e quadrienais nas séries dos investimentos dos três entes federados, além das transferências do governo federal, cujas trajetórias temporais coincidem com o calendário das eleições. Tais componentes cíclicos foram estimados endogenamente por Ciclos Políticos Eleitorais e Investimentos das Administrações Públicas no Brasil várias especificações econométricas e são bastante robustos.

Os autores observaram que os componentes bienais indicam uma aceleração cíclica (em relação à tendência) na execução dos investimentos, que atinge seu auge na primeira metade dos anos pares – isto é, nos períodos pré-eleitorais das prefeituras (2004 e 2008) e de governadores e presidentes da República (2002, 2006 e 2010). Este movimento é revertido nos anos ímpares, quando ocorre uma desaceleração pós-eleitoral. Por sua vez, os componentes quadrienais indicam que a execução dos investimentos alcança os patamares mais elevados – em relação à tendência – no período pré-eleições de governadores e presidentes (2002, 2006 e 2010).

Por meio de uma abordagem de dados em painel, Carvalho e Oliveira (2009) analisaram o comportamento das prefeituras fluminenses em rubricas específicas do Orçamento e Balanços públicos municipais entre 1998 e 2006. Os autores estimaram equações de regressão múltipla correspondendo a diversas variáveis dependentes (Despesa Orçamentária, Despesa Corrente ou Despesa com Pessoal e Encargos). Também foram incluídas as despesas por função (legislativa, agricultura, transporte, educação e cultura, habitação e urbanismo, saúde e saneamento e assistência e previdência).

Para os municípios fluminenses, os resultados sugerem que o calendário eleitoral exerce influência (estatisticamente) significativa sobre determinadas variáveis relativas ao orçamento público. No período eleitoral, Carvalho e Oliveira (2009) encontraram evidências significativas de impulsos positivos das despesas, especificamente nas rubricas Transporte e Despesas Legislativas, indicando serem estas, as variáveis que mais sofreram manipulações



de caráter eleitoral. Os resultados sugerem, também, manipulações de caráter eleitoral para a variável Dívida Ativa, visto que os coeficientes foram estatisticamente significativos e com sinal negativo para o ano eleitoral, sugerindo que nestes anos (2000 e 2004) acontecem menores inscrições (ou redução por baixa ou por prescrição, etc.) de devedores na dívida ativa municipal (CARVALHO; OLIVEIRA, 2009).

Nakaguma e Bender (2010) investigaram as causas determinantes da existência de ciclos eleitorais na política fiscal dos estados brasileiros por meio do estimador *system-GMM* para painéis dinâmicos, entre os anos de 1986 e 2005. Na primeira etapa, os autores testaram a existência de ciclos eleitorais nas variáveis orçamentárias (receitas e despesas públicas). Já na segunda etapa, investigaram em que medida, os eleitores são capazes de: (1) captar as sinalizações de competência emitidas pelos governantes, em conformidade com os modelos de ciclos políticos; e (2) identificar e punir políticos oportunistas, em conformidade com os modelos de controle eleitoral.

Com exceção da despesa de capital, os resultados apontaram que todas as demais variáveis se elevam significativamente durante o ano eleitoral. Já no período posterior as eleições, foram observadas reduções significativas nas receitas e nas despesas de capital, em 60% e 28%, respectivamente, confirmando a ocorrência de ajustes fiscais cíclicos nestes períodos. Os resultados também indicaram que os governantes candidatos à reeleição elevam a despesa total (29%), a despesa corrente (21%) e as despesas de custeio (47%) acima dos demais governantes não candidatos à reeleição.

Nakaguma e Bender (2010) identificaram a presença de ciclos políticos bem definidos, caracterizados por fortes elevações das variáveis durante os anos eleitorais e quedas acentuadas durante os anos pós-eleitorais. Ademais, constataram que a magnitude dos ciclos eleitorais tem diminuído rapidamente ao longo do tempo. Os autores evidenciaram que os eleitores respondem positivamente aos ciclos oportunistas nas variáveis fiscais e concluíram que o eleitorado recompensa a parcela oportunista dos ciclos, tanto nas receitas quanto nas despesas, embora este efeito tenha diminuído ao longo das eleições.

Sob a ótica da Teoria da Escolha Pública, Foucault e François (2005) testaram a existência de um ciclo político econômico em 91 municípios franceses mais populosos no período de 1977 a 2001. Os autores evidenciaram que em anos eleitorais tanto as despesas operacionais quanto as despesas de capital aumentaram consideravelmente e, em menor medida, nos anos antecedentes às eleições o que valida a existência de um ciclo político-econômico oportunista.

Com base na Teoria dos Ciclos Políticos, Vicente e Nascimento (2012) investigaram a efetividade dos ciclos políticos nos municípios brasileiros e demonstraram de que forma os indicadores contábeis podem revelar a efetividade das manipulações fiscais eleitoreiras na recondução de um governante e/ou de seus aliados políticos ao mesmo cargo no mandato seguinte. A amostra compreendeu 3.404 municípios brasileiros abrangendo os mandatos de Prefeito findos em 2000, 2004 e 2008. Através do modelo de regressão logística os autores analisaram a efetividade das manipulações fiscais com fins eleitorais.

Os resultados da pesquisa de Vicente e Nascimento (2012) apontaram efeitos significativos nas variáveis: 1) a elevação do Resultado Orçamentário e do Resultado Orçamentário Corrente em anos eleitorais reduz a probabilidade de recondução; 2) A geração de caixa em anos eleitorais e pós-eleitorais eleva a probabilidade de recondução; 3) A elevação do resultado financeiro apurado no balanço patrimonial em anos pré-eleitorais impacta positivamente nas chances de recondução; e 4) O aumento das despesas de investimentos eleva a probabilidade de recondução.

Diante dos resultados, Vicente e Nascimento (2012) constataram a influência significativa que assimetria informacional exerce nos ciclos políticos presentes nos municípios brasileiros, fazendo com que, para permanecer no poder, os governantes se aproveitem de uma possível falta de racionalidade do eleitor, incapaz de antever comportamentos oportunistas.

Os referidos autores concluíram que o comportamento dos governantes é oportunista, uma vez que eles se utilizam de artifícios de política fiscal voltados à elevação da probabilidade de reeleição e os eleitores são típicos, ou seja, o foco principal reside no desempenho passado dos governantes e, conforme este desempenho, o eleitor premia o governante no pleito eleitoral (VICENTE; NASCIMENTO, 2012).

Silva (2016) avaliou o desempenho dos gestores públicos municipais na alocação dos recursos financeiros por meio da execução orçamentária da despesa em 19 funções de governo e 9 funções sociais. A amostra foi composta de 50 municípios brasileiros mais populosos no período de 2002 a 2014. Para avaliar o desempenho dos gestores públicos municipais, Silva (2016) utilizou a técnica da Análise de Componentes Principais (ACP) para elaborar dois instrumentos de avaliação: 1) índice de desempenho de funções de governo (IDFG); 2) índice de desempenho de funções sociais (IDFS).

Com base no desempenho apurado pelo Índice de Desempenho de Funções de Governo (IDFG), os resultados mostraram que os municípios de São Bernardo do Campo (SP), Rio de Janeiro (RJ) e Santos (SP) se destacam com os melhores desempenhos (mais

eficientes) e nas últimas posições (menos eficientes), estão os municípios de São Gonçalo (RJ), Aparecida de Goiânia (GO), Montes Claros (MG) e Feira de Santana (BA). Os resultados revelaram também, que os municípios de Santos (SP) e São Bernardo do Campo (SP) apresentaram os melhores desempenhos (primeiras posições) no Índice de Desempenho de Funções Sociais (IDFS). Os municípios de Feira de Santana (BA), Carapicuíba (SP), Aparecida de Goiânia (GO), São Gonçalo (RJ) e Belém ocuparam as últimas posições (menos eficientes) (SILVA, 2016).

Utilizando o método econométrico de dados em painel dinâmico, Araújo (2010) analisou a influência do calendário eleitoral e da ideologia partidária no comportamento dos gastos públicos realizados em custeio, capital, saúde e educação dos 27 estados brasileiros no período de 1995 a 2008.

Araújo (2010) evidenciou um comportamento oportunista pelos governantes no período eleitoral, onde os gastos se expandiram no ano da eleição e se ajustaram em anos pós-eleitorais. Os resultados demonstraram que os gastos executados por governos de ideologias partidárias diferentes apresentaram comportamentos diferentes, partidos de esquerda promoveram uma maior expansão dos gastos públicos.

Os autores concluíram que o calendário eleitoral gera um comportamento cíclico no gasto público e que governos de ideologias distintas escolhem diferentes níveis de alocação de recursos, onde governos de esquerda aumentaram o gasto e governos de direita reduziram os mesmos (ARAÚJO, 2010).

A existência de ciclos políticos também foi investigada por Bittencourt (2002). O autor avaliou a execução orçamentária dos governos dos Estados brasileiros no período de 1983 a 2000 (pós-redemocratização). Para tanto, o autor utilizou um modelo de painel dinâmico que permitiu a análise das variáveis orçamentárias: receitas (correntes, tributária, capital); despesas correntes (pessoal e encargos), despesas de capital (investimentos e encargos); e despesas por função (agricultura, assistência social, previdência social, segurança pública, comunicações, educação, cultura, energia, habitação, urbanismo, indústria, comércio e serviços etc.).

Os resultados da pesquisa de Bittencourt (2002) indicaram que o nível das despesas correntes em ano eleitoral é excessivamente alto, sendo imediatamente reduzido no ano pós-eleitoral. Já as despesas de capital (investimentos e inversões), apresentaram um nível de gastos maior em período pré-eleitoral, sendo reduzidos significativamente nos anos pós-eleitorais.

No tocante as despesas por função, os resultados apresentaram indícios de maior manipulação em períodos eleitorais nas funções: agricultura, indústria, comércio e serviços; transportes; habitação; urbanismo; e educação e cultura. Dentre as funções analisadas, as despesas com indústria, comércio e serviços se destacaram por apresentar um nível de gasto superior no primeiro ano de mandato do que no ano eleitoral (BITTENCOURT, 2002).

### **3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS**

De acordo com Gil (2007), a pesquisa é desenvolvida e constituída por um processo de várias fases, desde a formulação do problema até a apresentação dos resultados.

A pesquisa científica é uma investigação metódica acerca de um assunto determinado com o objetivo de esclarecer aspectos do objeto de estudo (BASTOS; KELLER, 1999).

Gerhardt e Silveira (2009) esclarecem que a metodologia científica é o estudo sistemático e lógico dos métodos empregados nas ciências, seus fundamentos, sua validade e sua relação com as teorias científicas. Segundo os autores, o método científico, em geral, compreende basicamente um conjunto de dados iniciais e um sistema de operações ordenadas adequado para a formulação de conclusões, de acordo com certos objetivos predeterminados.

#### **3.1 CARACTERIZAÇÕES DA PESQUISA E DO MÉTODO**

Esta pesquisa, quantos aos objetivos, caracteriza-se como uma pesquisa avaliativa de resultados. De acordo com Martins e Theóphilo (2009), trata-se de uma estratégia de investigação utilizada para avaliar a eficiência de programas, projetos, políticas e tem como propósito determinar a efetividade de intervenções e ações humanas (programas, políticas etc.).

Foi utilizado nesta investigação o método de pesquisa empírico-analítico (arquivo/empirista - banco de dados) que corresponde à utilização de técnica de coleta, tratamento e análise de dados com métricas quantitativas.

Conforme os autores Bastos e Keller (1999), o empirismo busca a superação da especulação teórica e coloca a mensuração quantitativa como critério do que seria ou não científico, do que seria ou não verdadeiro.

O empirismo busca reproduzir as condições do fenômeno em laboratório, com a pretensão de reconstruir o ambiente propício capaz de superar subjetivismos, incursões de juízos de valor e influências ideológicas (BASTOS; KELLER, 1999).

Matias-Pereira (2012) esclarece que no método empírico-analítico o processo de validação da prova científica é efetuado por intermédio de testes de instrumentos, graus de significância e sistematização das definições operacionais.

### 3.2 POPULAÇÃO, AMOSTRA E COLETA DE DADOS

A população da pesquisa é constituída dos 26 Estados Brasileiros e do Distrito Federal. Não há amostra.

Os dados da execução orçamentária da despesa por funções de governo dos anos de 2005, 2006, 2007, 2009, 2010, 2011, 2013, 2014 e 2015 foram extraídos do sítio eletrônico da Secretaria do Tesouro Nacional – STN (BRASIL, 2017b).

### 3.3 ESCOLHA DAS VARIÁVEIS

As variações escolhidas foram as funções de governo exercidas pelos Governos Estaduais e Distrital conforme consta no Quadro 3.

**Quadro 3 – Funções de Governo exercidas pelos Governos Estaduais e Distrital (26 funções)**

Legislativa (LEG) [1]	Habitação (HAB) [16]
Judiciária (JUD) [2]	Saneamento (SAN) [17]
Essencial à Justiça (ESS) [3]	Gestão Ambiental (GES) [18]
Administração (ADM) [4]	Ciência e Tecnologia (CIE) [19]
Segurança Pública (SEG) [6]	Agricultura (AGR) [20]
Assistência Social (ASS) [8]	Organização Agrária (ORG) [21]
Previdência Social (PRE) [9]	Indústria (IND) [22]
Saúde (SAD) [10]	Comércio e Serviços (COS) [23]
Trabalho (TRA) [11]	Comunicações (COM) [24]
Educação (EDU) [12]	Energia (ENE) [25]
Cultura (CUL) [13]	Transporte (TRN) [26]
Direitos da Cidadania (DIR) [14]	Desporto e Lazer (DES) [27]
Urbanismo (URB) [15]	Encargos Especiais (ENC) [28]
Funções excluídas da gestão dos Governos Estaduais e Distrital (2 funções)	
Valores atípicos	Defesa Nacional (DEF) [5] Relações Exteriores (REL) [7]
<b>Legenda:</b> [ n ] = sequência da função na Portaria nº 42/1999 – MPOG.	

Fonte: elaborado pela autora, a partir das informações contidas na Portaria nº 42/1999 – MPOG.

Observa-se no Quadro 3 que as funções Defesa Nacional e Relações Exteriores foram excluídas por estarem relacionadas com as ações do Governo Federal.

### 3.4 TÉCNICA DE ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS DADOS

A técnica utilizada na análise e interpretação dos dados escolhida foi a Análise de Componentes Principais (ACP). De acordo com Silva, Silva e Borges (2015), as variáveis observadas são decompostas em seus autovalores (variâncias) e autovetores (coeficientes padronizados) em equações de combinações lineares pela técnica da Análise de Componentes

Principais (ACP). Todas as variáveis observadas são padronizadas e incluídas nas equações dos escores de desempenho dos componentes principais. A padronização das variáveis é realizada pelo valor da variável menos a média do grupo das variáveis avaliadas divididas pelo desvio-padrão.

Os componentes principais são definidos enquanto combinações lineares não correlacionadas das variáveis observadas originais (RIBAS; VIEIRA, 2011). O componente principal 1 tem a maior variância. A variância total é representada pela quantidade de variáveis originais.

Timm (2002) argumenta que os componentes principais são usados para descobrir e interpretar as dependências que existem entre as variáveis, e para examinar as relações que possam existir entre os indivíduos.

As cargas dos componentes principais são úteis para nos dizer quanto da variância em cada uma das variáveis originais  $X$  são explicadas pelos componentes principais, sendo que o quadrado da carga (coeficiente de correlação) representa o coeficiente de determinação ( $R^2$ ), ou seja, o poder de explicação da variável (LATTIN; CARROLL; GREEN, 2011). As variáveis de maior poder de explicação, ou seja, de maior coeficiente de determinação ( $R^2$ ) são as mais significativas. O Fator 1 explica a maior parcela da variância e sucessivamente vai diminuindo para os demais fatores (Fator 2, 3 etc.).

Para melhorar as cargas fatoriais de cada variável e assim maximizar a soma das variâncias de cargas exigidas pela matriz fatorial, foi utilizada, nesta investigação, a rotação dos eixos denominada de VARIMAX (simplificação das colunas da matriz fatorial), conforme recomendação feita por Field (2009).

Hair Jr. *et al.* (2005) recomendam com relação a extração de fatores, a utilização de cargas fatoriais acima de  $\pm 0.5$  (significância prática) e Lattin, Carroll e Green (2011) argumentam que em termos de comunalidades (variância compartilhada) devem ser observados valores acima de 0.5. Isto representa um coeficiente de determinação ( $R^2$ ) de no mínimo 50% (proporção da variância em uma variável explicada por outra variável ou incerteza reduzida).

De acordo com Field (2009), as comunalidades representam a proporção da variância comum dentro da variável incluída na análise que é explicada pelos componentes extraídos (FIELD, 2009). As comunalidades iniciais são iguais a 1 e, após a extração, variam entre 0 e 1, sendo mais próximos de 0 quando os componentes comuns explicam baixa ou nenhuma variância da variável, e 1 quando toda a variância é explicada por todos os componentes (FÁVERO *et al.*, 2009).

#### 4 RESULTADOS DA PESQUISA E ANÁLISES

Considerando que o componente 1 apresenta a maior representatividade nos coeficientes (autovetores), a Tabela 1 apresenta os autovetores calculados com a técnica da Análise de Componentes Principais (ACP) para determinar o comportamento dos gastos dos governos estaduais e distrital por ocasião das eleições (antes, durante e depois).

**Tabela 1 – Autovetores (coeficientes/pesos das variáveis) do componente 1**

	2005	2006	2007	2009	2010	2011	2013	2014	2015
LEG	0,2893	0,2782	0,2737	0,2906	0,2874	0,2977	0,2946	0,2722	0,2284
JUD	0,0931	0,0893	0,0529	0,1369	<b>0,1389</b>	0,1170	-0,0374	<b>0,0181</b>	-0,0788
ESS	-0,0138	0,0721	0,1356	0,0946	<b>0,1340</b>	0,1311	0,1891	<b>0,1941</b>	0,1788
ADM	0,3192	0,2387	0,2613	0,2214	0,2150	0,1852	0,2044	<b>0,2583</b>	0,1707
SEG	0,1087	<b>0,1502</b>	0,1385	0,1699	0,1603	0,1484	0,1418	<b>0,1548</b>	0,0637
ASS	0,2735	0,2590	0,2751	0,2543	<b>0,2941</b>	0,2763	0,2607	0,2381	0,2289
PRE	-0,0880	-0,0942	-0,1053	-0,0828	-0,0856	-0,0678	-0,0816	-0,0451	0,1551
SAD	0,3401	0,3149	0,3030	0,3220	0,3209	0,3110	0,3183	0,3333	0,3390
TRA	0,2279	0,2194	0,1780	0,1799	0,2009	0,2095	0,2712	0,2225	0,1825
EDU	0,3135	0,3148	0,2987	0,3048	0,3026	0,2933	0,3088	0,3231	0,3363
CUL	0,2461	0,2250	0,2462	0,2711	0,2326	0,2090	0,1953	0,2461	0,3028
DIR	0,1126	0,0893	0,1266	0,1255	0,0821	0,1373	0,2293	0,1931	0,1948
URB	0,2196	0,1872	0,1890	0,2046	0,2232	0,1987	0,2251	0,2778	0,3212
HAB	0,1316	0,0808	0,1919	0,1583	<b>0,1741</b>	0,1541	0,1242	0,2045	0,1090
SAN	0,0066	0,0614	0,0760	0,1759	0,2392	0,2393	0,2295	0,1703	0,1178
GES	0,1322	0,1282	0,1685	0,1432	0,1082	0,1843	0,0995	0,2178	0,2187
CIE	0,0717	0,1267	0,2106	0,1463	0,0922	0,0401	0,0922	0,1191	0,1206
AGR	0,2157	<b>0,2344</b>	0,2187	0,2375	0,2518	0,2686	0,2498	0,2139	0,1687
ORG	0,0578	0,1416	0,1602	0,1767	0,1784	0,2213	0,0610	0,0387	0,0627
IND	-0,0738	-0,0613	-0,0407	0,0136	0,0378	0,0198	0,1116	0,0556	-0,0105
COS	0,1074	<b>0,2230</b>	0,1610	0,1730	0,0614	-0,0349	0,1632	0,1382	0,2228
COM	0,1288	0,1229	0,1076	0,1180	0,0728	0,0932	0,0866	<b>0,1214</b>	0,0654
ENE	0,2479	0,2251	0,2246	0,1652	0,2231	0,2261	0,2266	0,1529	0,1628
TRN	0,2330	<b>0,3009</b>	0,2687	0,2668	0,2536	0,3041	0,2658	0,2326	0,2639
DES	0,2854	0,2924	0,2277	0,2232	0,2029	0,1474	0,0192	0,0423	0,1755
ENC	-0,0578	-0,0292	-0,0466	-0,0225	0,0047	0,0355	0,0796	0,0504	0,0659

Fonte: dados pesquisa.

Observa-se na Tabela 1, que durante as eleições de 2006, os gastos com as funções de governo: segurança pública (SEG); agricultura (AGR); comércio e serviços (COS); e transporte (TRN) apresentam maior representatividade no ano eleitoral em comparação ao ano anterior (2005) e posterior (2007) as eleições.



As funções judiciária (JUD), essencial à justiça (ESS), habitação (HAB) e assistência social (ASS), apresentam maior representatividade nas eleições de 2010, e gastos inferiores nos anos de 2009 (pré-eleitoral) e 2011 (pós-eleitoral). Dentre as funções, as variáveis habitação (HAB) (coeficientes igual a 0,1741) e assistência social (ASS) (coeficientes igual a 0,2941) se destacam pela maior representatividade no período de 2010. A elevação dos gastos com assistencialismo e habitação em anos eleitorais, sugere postura oportunista dos gestores públicos na alocação de recursos para resultados imediatos, visto que são facilmente reconhecidos pelos cidadãos, conforme esclarecido pela Teoria da Escolha Pública (PEREIRA, 1997; ANDREWS; KOUZMIN, 1998; HILL, 1999; BORGES, 2001).

Nas eleições de 2014, além das funções judiciária (JUD), essencial à justiça (ESS) e segurança pública (SEG), destacam-se também, os gastos com as funções administração (ADM) e comunicação (COM) com maior representatividade no ano eleitoral em relação ao ano anterior (2013) e posterior (2015).

Em anos eleitorais, nota-se que os gestores públicos tendem a aumentar os gastos com as funções de governo em relação aos anos anteriores a fim de influenciar os resultados eleitorais. Em resumo, os achados da Tabela 1 sugerem um comportamento oportunista dos gastos por ocasião das eleições ocorridas em 2006, 2010 e 2014. As funções escolhidas pelos gestores públicos nestes anos validam a hipótese de manipulação oportunista, uma vez que as preferências alocativas dos gestores são direcionadas às funções de governo com maior visibilidade eleitoral.

Estes achados evidenciam os preceitos da Teoria dos Ciclos Políticos e são convalidados com as pesquisas de Bittencourt (2002), Nakaguma e Bender (2010) e Araújo (2010), que também, identificaram elevação de despesas em períodos eleitorais nos estados brasileiros.

Uma vez que os governos possuem conhecimento superior aos cidadãos, essas pesquisas somadas aos resultados deste estudo contribuem para ampliação do conhecimento dos cidadãos em relação às preferências alocativas dos gestores públicos e assim minimizar a assimetria de informação existente entre eles (Teoria da Agência).

Quanto às preferências alocativas dos gestores públicos estaduais e distrital dos recursos nas funções de governo, esta pesquisa avaliou como sendo as mais significativas, as que possuem maior poder de explicação apontado pelo coeficiente de determinação ( $R^2$ ). O critério estatístico é da rotação das cargas fatoriais dos componentes principais pelo método Varimax para definir os coeficientes de determinação ( $R^2$ ).

Neste contexto, foram observadas, as argumentações de Rezende (1997) sobre o gasto público realizado por uma dada escala de governo expressar as preferências aloativas dos atores sociais e Mendes (2013): o gasto público é o elemento principal para a análise da provisão de bens e serviços públicos, à medida que por meio da execução orçamentária (despesas) que são ofertados bens e serviços para sociedade.

O Fator 1 explica a maior parcela da variância e sucessivamente vai diminuindo para os demais fatores. O Quadro 4 apresenta as preferências aloativas dos gestores públicos estaduais e distrital. Os coeficientes de determinação dos fatores e as comunalidades constam nos Apêndices (A até I).

**Quadro 4 – Preferências aloativas dos gestores públicos estaduais e distrital (avaliação conjunta das 26 funções de governo)**

Ano	Fatores (ordem de preferência na execução orçamentária da despesa por função de governo)	
2005	Fator 1: Energia; Trabalho; Administração; Legislativa; Agricultura; Educação e Saúde. Fator 2: Gestão Ambiental; Cultura; Habitação. Fator 3: Segurança Pública; Judiciária.	Fator 4: Comunicações e Previdência Social. 14 funções preferenciais (as demais não foram significativas).
2006	Fator 1: Saúde; Assistência Social; Administração; Trabalho; Educação; Legislativa e Energia. Fator 2: Ciência e Tecnologia e Habitação. Fator 3: Judiciária; Encargos Especiais e Segurança Pública.	Fator 4: Previdência Social. 13 funções preferenciais (as demais não foram significativas).
2007	Fator 1: Energia; Trabalho; Assistência Social e Legislativa. Fator 2: Cultura; Ciência e Tecnologia; Urbanismo e Gestão Ambiental.	Fator 3: Segurança Pública e Judiciária. Fator 4: Comunicações. 11 funções preferenciais (as demais não foram significativas).
2009	Fator 1: Desporto e Lazer; Urbanismo; Cultura e Comércio e Serviços. Fator 2: Energia; Trabalho; Saneamento e Legislativa. Fator 3: Organização Agrária.	Fator 4: Encargos Especiais. 10 funções preferenciais (as demais não foram significativas).
2010	Fator 1: Energia; Agricultura; Trabalho; Legislativa e Saneamento. Fator 2: Cultura; Urbanismo e Desporto e Lazer. Fator 3: Segurança Pública e Judiciária.	Fator 4: Encargos Especiais. 11 funções preferenciais (as demais não foram significativas).
2011	Fator 1: Cultura; Urbanismo; Desporto e Lazer; Educação; Saúde e Gestão Ambiental. Fator 2: Energia; Trabalho; Saneamento; Organização Agrária e Legislativa.	Fator 3: Segurança Pública e Judiciária. 13 funções preferenciais (as demais não foram significativas).
2013	Fator 1: Cultura; Urbanismo; Desporto e Lazer; Educação; Saúde e Gestão Ambiental. Fator 2: Energia; Trabalho; Saneamento; Organização Agrária e Legislativa.	Fator 3: Segurança Pública e Judiciária. 13 funções preferenciais (as demais não foram significativas).
2014	Fator 1: Saúde; Educação; Assistência Social e Trabalho. Fator 2: Essencial à Justiça e Habitação. Fator 3: Judiciária; Legislativa e Administração.	Fator 4: Desporto e Lazer e Organização Agrária. 11 funções preferenciais (as demais não foram significativas).
2015	Fator 1: Urbanismo; Cultura; Saúde; Educação e Transporte. Fator 2: Energia e Trabalho. Fator 3: Organização Agrária.	Fator 4: Legislativa e Administração. 10 funções preferenciais (as demais não foram significativas).

Fonte: dados da pesquisa.

Conforme pode ser observado no Quadro 4, nos anos 2005, 2007 e 2010, a função energia (ENE) foi prioritária nas preferências alocativas (Fator 1). No ano 2006 ficou na 7ª posição e em posições relativas no Fator 2 nos anos 2009 (5ª posição); 2011 e 2013 (7ª posição) e em 2015 (6ª posição).

Dentre as preferências alocativas dos gestores públicos estaduais e distrital, a função trabalho (TRA) foi a segunda posição na ordem de preferência em 2005 e 2007, assistência social (ASS) em 2006 e agricultura (AGR) em 2010. Em terceira posição, a função assistência (ASS) em 2007 e 2014 e trabalho (TRA) em 2010. Já em 2006 e 2014 as despesas com a função trabalho (TRA) ficou na 4ª posição das preferências alocativas.

Nos anos 2005, 2010 e 2015, as despesas com as funções agricultura (AGR), saneamento (SAN) e transporte (TRN), respectivamente, aparecem em 5ª posição.

Quanto aos gastos direcionados à manutenção da máquina administrativa, destaca-se a função administração (ADM) em 2005 e 2006 (3ª posição). Destacam-se, também, os gastos com a função legislativa (LEG) nos anos 2005, 2007, 2010 (4ª posição) e 2006 (6ª posição).

Para as funções de governo saúde (SAD) a Emenda Constitucional nº 29, de 13 de setembro de 2000 (BRASIL, 2000) e a Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012 (BRASIL, 2012), estabelecem aplicação em ações e serviços públicos de saúde um percentual mínimo de 12% para os Estados e o Distrito Federal, já para os gastos com a função educação (EDU) o artigo 212 da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), estabelece percentual mínimo de 25% para Estados, Distrito Federal.

Apesar dos limites mínimos estabelecidos, observa-se que somente a função saúde foi prioritária nas preferências alocativas dos gestores públicos estaduais e distrital nos anos 2006 e 2014 (1ª posição). Nos anos 2005 (7ª posição); 2011 e 2013 (5ª posição); e 2015 (3ª posição). Já a função educação ficou em 2005 (6ª posição). Nos anos 2006 (5ª posição); 2011, 2013, 2015 (4ª posição) e em 2014 (2ª posição). Nos anos 2007, 2009 e 2010 os gastos com as funções educação e saúde não foram significantes.

Conforme o Quadro 4, nota-se que as despesas com as funções desporto e lazer (DES), cultura (CUL) e urbanismo (URB) também foram prioritárias na alocação dos recursos nos anos 2009, 2011, 2015 (1ª posição), respectivamente. No entanto, nos anos 2009 e 2015 a função cultura ficou em 3ª e 2ª posição; e a função urbanismo em 2009 (2ª posição).

Nota-se ainda, que nos anos 2011 e 2013, as funções Cultura (1ª); Urbanismo (2ª); Desporto e Lazer (3ª); Educação (4ª); Saúde (5ª); e Gestão Ambiental (6ª) permaneceram nas mesmas posições (ordens) das preferências alocativas dos gestores.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por meio da administração pública, o Estado tem um papel relevante no processo de planejamento e realização das atividades e ações governamentais para o desenvolvimento social e econômico da sociedade. Desse modo, torna-se imprescindível à participação dos cidadãos no controle social dos gastos executados pela administração pública.

A assimetria de informação existente entre cidadãos e os gestores sobre a administração pública, alinhado aos autointeresse destes, faz com que a sociedade não perceba comportamentos oportunistas dos governantes.

Para auxiliar a participação contínua da sociedade na gestão pública, esta pesquisa tem por objetivo avaliar o comportamento dos gastos estaduais e distrital na execução orçamentária da despesa por funções de governos com base na hipótese oportunista por ocasião das eleições de 2006, 2010 e 2014.

Quanto aos objetivos específicos deste estudo, observa-se que foram cumpridos. Consta no Quadro 3, as 26 funções de governo executadas pelos gestores estaduais e distrital nos anos de 2005, 2006, 2007, 2009, 2010, 2011, 2013, 2014 e 2015 (objetivo 1). A construção de um instrumento de avaliação de desempenho da execução dos gestores estaduais e distrital na alocação dos recursos financeiros na execução da despesa em funções de governo, a ser aplicado antes, durante e após as eleições de 2006, 2010 e 2010 (2º objetivo) foi cumprida através da utilização da técnica da Análise de Componentes Principais (ACP), determinado pelo componente 1. Para distinguir as preferências alocativas dos gestores estaduais e distrital na alocação dos recursos financeiros nas funções de governo (3º objetivo) foi utilizado o critério estatístico da rotação das cargas fatoriais dos componentes principais pelo método Varimax para definir os coeficientes de determinação ( $R^2$ ). As funções de maior ordem de preferência são as mais significativas, ou seja, são as que possuem maior poder de explicação nas preferências alocativas dos gestores públicos avaliados e as de menor ordem de preferência são as funções menos significantes.

Convém ressaltar como limitação desta investigação, apesar dos procedimentos adotados, que a confiabilidade dos dados da execução orçamentária da despesa por funções de governo está respaldada na disponibilização realizada pelo sítio eletrônico da Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Assim, os resultados observados nas eleições de 2006, 2010 e 2014 são específicos para esta pesquisa, ou seja, não podem ser generalizados. Para pesquisas futuras, sugere-se a ampliação dos períodos eleitorais e uma análise também por municípios e pela União.

A pesquisa contribui para o esclarecimento à sociedade acerca da utilização dos recursos públicos, tanto na elevação dos gastos por ocasião das eleições, quanto na identificação das preferências alocativas dos gestores públicos. Tal como, auxilia no processo de avaliação e possibilita maior participação dos cidadãos no monitoramento, controle e fiscalização social das atividades dos gestores governamentais dos estados e distrito federal.

Finalizando, conclui-se que durante as eleições de 2006, os gastos com as funções de governo: segurança pública (SEG); agricultura (AGR); comércio e serviços (COS); e transporte (TRN) apresentaram maior representatividade no ano eleitoral em comparação ao ano anterior (2005) e posterior (2007) as eleições. Nas eleições de 2010, foram as funções judiciária (JUD), essencial à justiça (ESS), assistência social (ASS) e habitação (HAB) e nas eleições de 2014, foram as funções judiciária (JUD), essencial à justiça (ESS), administração (ADM), segurança pública (SEG), comunicação (COM). Como preferências alocativas, destacaram (Fator 1) as seguintes funções de governo: energia (ENE), saúde (SAD), desporto e lazer (DES), cultura (CUL) e urbanismo (URB).

## REFERÊNCIAS

- ALCÂNTARA, C. M. Os princípios constitucionais da eficiência e eficácia da administração pública: estudo comparativo Brasil e Espanha. **Constituição, Economia e Desenvolvimento: Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional**. Curitiba, 2009, n. 1, Ago-Dez. p. 24-49
- ANDREWS, C. W.; KOUZMIN, A. O discurso da nova administração. **Lua Nova**. São Paulo, 45, p. 97-129, 1998.
- ARÁUJO, M.; SANCHEZ, O. A. A corrupção e os controles internos do Estado. **Lua Nova**, São Paulo, 65: p.137-173, 2005.
- ARAÚJO, J. M. **Relações entre economia e política: uma análise dos ciclos político-econômicos nos Estados brasileiros no período de 1995 a 2008**. 69f. Dissertação (Mestrado em Economia) – Programa de Pós-Graduação em Economia, Universidade Federal da Paraíba, 2010.
- 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.; COHEN, D. G.; ROUBINI, N. Macroeconomic policy and elections in OECD democracies. **NBER Working Papers Series**, n. 3830, 1991.
- 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.
- BASTOS, C. L.; KELLER, V. **Aprendendo a aprender: introdução à metodologia científica**. 12. ed. Petrópolis: Vozes, 1999.
- BERNABEL, R. T. **Teoria da escolha pública: uma introdução crítica**. 2009. 88 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Programa de Pós-graduação em Ciência Política do Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.
- BITTENCOURT, J. L. **Evidências de ciclos políticos na economia brasileira: um teste para a execução orçamentária dos governos estaduais – 1983/2000**. 2002. 142 f. Dissertação (Mestrado em Economia) - Programa de Pós-graduação em Economia. Universidade Federal do Rio grande do Sul, 2002.
- BRANDALISE, F.; FELLA, L. J.; ZAMIN, L. M. O contador público no contexto da gestão pública. **RACI - Revista de Administração e Ciências Contábeis do IDEAU**. v. 4, n. 8, p. 1-17, Jan./ Jun. 2009, Semestral.
- BORGES, A. Democracia vs. eficiência: a teoria da escolha pública. **Lua Nova**, São Paulo, 53, p.159-206, 2001.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília-DF, 05 de outubro de 1988.

\_\_\_\_\_. Controladoria Geral da união – CGU – **Portal da Transparência**. Disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/controlSocial/>. Acesso em: 26 out. 2017a.

\_\_\_\_\_. Emenda Constitucional nº 29, de 13 de setembro de 2000. Altera os arts. 34, 35, 156, 160, 167 e 198 da Constituição Federal e acrescenta artigo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para assegurar os recursos mínimos para o financiamento das ações e serviços públicos de saúde. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília-DF, 14 de setembro de 2000.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 141, de 13 janeiro de 2012. Regulamenta o § 3º do art. 198 da Constituição Federal para dispor sobre os valores mínimos a serem aplicados anualmente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios em ações e serviços públicos de saúde; estabelece os critérios de rateio dos recursos de transferências para a saúde e as normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas com saúde nas 3 (três) esferas de governo; revoga dispositivos das Leis n os 8.080, de 19 de setembro de 1990, e 8.689, de 27 de julho de 1993; e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília-DF, 16 de janeiro de 2012.

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

\_\_\_\_\_. Ministério do Orçamento e Gestão (MPOG). Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999. Atualiza a discriminação da despesa por funções de que tratam o inciso I do § 1º do art. 2º e § 2º do art. 8º, ambos da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, estabelece os conceitos de função, subfunção, programa, projeto, atividade, operações especiais, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 15 abr. 1999.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. **Manual Técnico de Orçamento (MTO)**. Edição 2017. Brasília, 2016.

\_\_\_\_\_. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional (STN). **Sobre Prefeituras e Governos Estaduais**. Disponível em: <<https://www.tesouro.fazenda.gov.br/finbra-financas-municipais>>. Acesso em: 09 set. 2017b.

BUCHANAN, J. M.; TULLOCK, G. **The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy**. Vol. 3. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1962.

CAMPOS, H. A. Falhas de mercado e falhas de governo: uma revisão da literatura sobre regulação econômica. **Prismas: Dir., Pol. Publ. e Mundial**, Brasília, v. 5, n. 2, p. 341-370, jul./dez. 2008.

CARVALHO, F. A.; OLIVEIRA, K. V. A contabilidade governamental e a teoria dos ciclos políticos: uma análise empírica fiscal e contábil sobre os municípios do Estado do Rio de Janeiro - 1998/2006. **Revista de Educação e Pesquisa em Contabilidade**. Rio de Janeiro, v.3, n.1, art. 3, p.46-64, jan./abr. 2009.

CAVALCANTI, M. M. A. Avaliação de Políticas Públicas e Programas Governamentais – Uma Abordagem Conceitual. **Interfaces de Saberes**, v. 6, n. 1, 2006.

CHIAVENATO, I. **Recursos humanos: o capital humano das organizações**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

COHEN, E.; FRANCO, R. **Avaliação de projetos sociais**. Petrópolis: Vozes, 1993.

\_\_\_\_\_. **Avaliação de projetos sociais**. 11. ed. Petrópolis: Vozes, 2013.

CORREIA, C. P. A Teoria da Escolha Pública: sentido, limites e implicações. **Boletim de Ciências Econômicas**, XLIII (2000), 547-594. Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra.

CORREIA, F. M.; ZEMANN, G. G. Ciclos Político-Econômicos e Regras Fiscais em Municípios Paranaenses Selecionados. **Revista Paranaense de Desenvolvimento-RPD**, v. 36, n. 128, p. 101-115, 2015. ISSN 2236-5567. Disponível em: <<http://www.ipardes.gov.br/ojs3/index.php/revistaparanaense/article/view/752>>. Acesso em: 08 set. 2017.

COSTA, F. L.; CASTANHAR, J. C. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 969, n. 92, p.5-37, 2003

DOWNS, A. Economic Theory of Political Action in a Democracy. **Journal of Political Economy**, v. 65, n. 2, p. 135-150, 1957. Disponível em: <<http://www.journals.uchicago.edu/doi/10.1086/257897>>. Acesso em: 10 set. 2017.

DRAZEN, A.; ESLAVA, M. **Electoral manipulation via expenditure composition: theory and evidence**. NBER Working Paper No. W11085, 2005.

FÁVERO, L. P.; BELFIORE, P.; SILVA, F. L.; CHAN, B. L. **Análise de dados: modelagem multivariada para tomada de decisões**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

FIELD, Andy. **Descobrendo a estatística usando o SPSS**. Tradução de Lorí Viali. 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 2009.

FIGUEIREDO, S.; CAGGIANO, P. C. **Controladoria: teoria e prática**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

FIGUEIREDO, M. F.; FIGUEIREDO, A. M. C. Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica. **Análise & Conjuntura**, Belo Horizonte, 1 (3): 107-127, set./dez. 1986.

FOUCAULT, M. I; FRANÇOIS, A. La politique influence-t-elle les décisions publiques locales? Analyse empirique des budgets communaux de 1977 à 2001. In: **Politiques et Management Public**, vol. 23 n° 3, 2005. Le management public à l'épreuve de la politique. Actes du quatorzième Colloque international - Bordeaux, jeudi 17 mars et vendredi 18 mars 2005 organisé en collaboration avec Sciences-Po Bordeaux - Tome 1. p. 79-100.

GERHARDT, T. E.; SILVEIRA, D. T. **Métodos de pesquisa**. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2009.



GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

GIONEDIS, E. M.; GUIMARAES, R. Ciclos Político-Econômicos: uma análise dos gastos públicos do Estado do Paraná entre 2003 e 2013. **Revista Paranaense de Desenvolvimento-RPD**, v. 37, n. 131, p. 177-198, 2016.

HAIR JR., J. F.; ANDERSON, R. E.; TATHAM, R. L.; BLACK, W. C. **Análise Multivariada de Dados**. Tradução de Adonai Schlup Sant'Anna e Anselmo Chaves Neto. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

HIBBS, D. A. Political parties and macroeconomic policy. **American political science review**, v. 71, n. 4, p. 1467-1487, 1977.

HILL, P. J. Public Choice: A Review. **Faith & Economics** - Number 34 - Fall 1999 - Pages 1-10.

JENSEN, M. C.; MECKLING, W. H. Theory of the firm: managerial behavior, agency costs and ownership structure. **Journal of Financial Economics**, October 1976, V. 3, No. 4, p. 305-360.

LATTIN, J.; CARROLL, J. Douglas; GREEN, Paul E. **Análise de dados multivariados**. Tradução de Harue Avritscher. São Paulo: Cengage Learning, 2011.

MARÔCCO, A. P. A avaliação de implementação de política de ciência, tecnologia e inovação à luz da teoria da agência. **Jornal Eletrônico**, Ano 1 – Edição I – Julho 2009, p. 1-37, Faculdades Integradas Vianna Júnior.

MARTINS, R. A.; COSTA NETO, P. L. O. Indicadores de desempenho para a gestão pela qualidade total: Uma proposta de sistematização. **Gestão e Produção**, São Paulo, v. 5, n. 3, p. 298-311, dez. 1998

MARTINS, R. C. A. As teorias de ciclos políticos e o caso português. **Estudos do GEMF**, n. 5, p. 1-41, 2002.

MARTINS, G. A.; THEÓPHILO, C. R. **Metodologia da investigação científica para ciências sociais aplicadas**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

MATIAS-PEREIRA, J. **Manual de metodologia da pesquisa Científica**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

MEIRELLES, H. L. **Direito administrativo brasileiro**. 25. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2000.

MENDES, A. P. S. **Teoria da agência aplicada à análise de relações entre os participantes dos processos de cooperação tecnológica universidade-empresa**. 2001. 260 f. Tese (Doutorado em Administração) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, São Paulo, 2001.

MENDES, C. C. Relações entre gasto público, demanda social e arranjos federativos: o caso do Nordeste Brasileiro. **Revista Econômica do Nordeste**, Volume 44, nº 01, p. 145-162, janeiro – março, 2013.

MUSGRAVE, R. A. **The theory of public finance: a study in public economy**. New York: McGraw-Hill, 1959.

NAKAGUMA, M., BENDER, S. Ciclos políticos e resultados eleitorais: um estudo sobre o comportamento do eleitor brasileiro. **Revista Brasileira de Economia**, Rio de Janeiro, v.64, n. 1, p.3-24, jan/mar. 2010

NORDHAUS, W. The Political Business Cycle. **Review of Economic Studies**, New York, v. 42, p. 169-190, 1975.

ORAIR, R. O.; GOUVÊA, R. R.; LEAL, É. M. **Ciclos políticos eleitorais e investimentos das administrações públicas no Brasil**. Texto para Discussão, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2014.

PEREIRA, Paulo Trigo. A teoria da escolha pública (public choice): uma abordagem neoliberal?. **Análise Social**, p. 419-442, 1997.

PINTO, D. W; KOZIKOWSKI, H. P; PILLATI, J. J; CHELSKI, W; SAMAHA, M. J. Teoria da agência e o controle social da gestão pública. **Revista Organização Sistêmica**. v.5, n.3, p.100-109, jan./jun. 2014.

PREUSLER, A. P. S; PORTUGAL, M. S. **Um estudo empírico dos ciclos político-econômicos no Brasil**. Textos Para Discussão, n. 05, PPGE/Departamento de Economia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2002.

PREUSSLER, A. P. S.; PORTUGAL, M. S. Um estudo empírico dos ciclos político-econômicos no Brasil. **Análise econômica**, Porto Alegre, v. 21, n. 40, p. 179-205, set. 2003.

RAMOS, M. P.; SCHABBACH, L. M. O estado da arte da avaliação de políticas públicas: conceituação e exemplos de avaliação no Brasil. **Rev. Adm. Pública** – Rio de Janeiro 46(5): 1271-294, set./out. 2012.

RIBAS, José Roberto; VIEIRA, Paulo Roberto da Costa. **Análise multivariada com o uso do SPSS**. Rio de Janeiro: Ciência Moderna, 2011.

REZENDE, F. C. Descentralização, gastos públicos e preferências alocativas dos governos locais no Brasil (1980-1994). **Dados**, v. 40, n. 3, Rio de Janeiro, 1997.

ROGOFF, K.; SIBERT, A. Elections and macroeconomic policy cycles. **Review of Economic Studies**, v. 55, n. 1, p. 1-16, 1988.

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

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

SAKURAI, S. N.; GREMAUD, A. P. Political business cycles: evidências empíricas para os municípios paulistas (1989-2001). **Economia Aplicada**, v. 11, n. 1, p. 27-54, 2007.

SALVATO, M. A.; ANTUNES, P. C.; ARAÚJO JR, A. F. de; SHIKIDA, C. D. Ciclos políticos: um estudo sobre a relação entre flutuações econômicas e calendário eleitoral no Brasil, 1985-2006. **IBMEC**. Texto para discussão, n. 42, 2007.

SATO, F. R. L. A teoria da agência no setor da saúde: o caso do relacionamento da Agência Nacional de Saúde Suplementar com as operadoras de planos de assistência supletiva no Brasil. **RAP**, Rio de Janeiro, 41(1): 49-62, Jan./Fev. 2007.

SILVA, M. C.; SOUZA, F. J. V.; ARAUJO, A. O.; SILVA, J. D. G. Análises das despesas sociais do governo federal no período de 1988 a 2010. **HOLOS**, ano 30, v. 6, p. 114-126, 2014.

SILVA, M. C. **Avaliação de desempenho de governos municipais brasileiros na execução orçamentária da despesa por funções de governo**. 2016. 168 f. Tese (Doutorado em Ciências Contábeis) – Programa Multi-Institucional e Inter-Regional de Pós-Graduação em Ciências Contábeis, Universidade de Brasília, Universidade Federal da Paraíba, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2016.

SILVA, M. C.; SILVA, J. D. G; BORGES, E. F. Análises de componentes principais para elaborar índices de desempenho no setor público. **Rev. Bras. Biom.**, São Paulo, v.33, n.3, p.291-309, 2015.

SLOMSKI, V. Resultado Econômico: um novo paradigma na administração pública. **CRCSC& Você** – Florianópolis, v. 1, n.1, p. 63-75, 2002.

SUZART, J. A. S. As Instituições Superiores de Auditoria: um estudo do nível de transparência fiscal dos países. **Contabilidade, Gestão e Governança** – Brasília, v. 15, n. 3, p. 107–118, set./dez. 2012.

SUZUKI, J. A. N.; GABBI, L. V. B. Desafios da avaliação de desempenho no setor público: o caso da prefeitura municipal de São Paulo. In: II congresso CONSAD de gestão pública – painel 13: enfrentando as dificuldades de mensuração de desempenho no setor público: experiências em curso no Brasil. **Anais**. Brasília, 2009.

TEIXEIRA, H. J., SANTANA, S. M. **Remodelando a gestão pública**. São Paulo: Edgard Blucher, 1994.

THOENIG, J. C. A avaliação como conhecimento utilizável para reformas de gestão pública. **Revista do Serviço Público**, Ano 51, n. 2, Abr-Jun, 2000.

TIMM, N. H. **Applied multivariate analysis**. New York: Springer-Verlag, 2002.

TULLOCK, G.; SELDON, A.; BRADY, G. L. **Falhas de governo**: uma introdução à teoria de escolha pública. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 2005.

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

VEIGA, L. G.; VEIGA, F. J. Political business cycles at the municipal level. **Public Choice**. v. 131, p. 45-64, 2007.

VERGNE, C. Democracy, elections and allocation of public expenditures in developing countries. **European Journal of Political Economy**, v. 25, n. 1, p. 63-77, 2009.

VIEIRA, A. S. **Utilização de informações contábeis governamentais para análise da eficiência de políticas sociais dos municípios alagoanos**. 2009. 190 f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-graduação em Ciências Contábeis, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2009.

## APÊNDICES

<b>Apêndice A – Coeficientes de Determinação dos Fatores e Comunalidades do ano de 2005</b>						
<b>Funções</b>	<b>F1</b>	<b>F2</b>	<b>F3</b>	<b>F4</b>		<b>C</b>
LEG	<b>0,6386</b>	0,0108	0,0760	0,0287		0,754
JUD	0,0953	0,0402	<b>0,5135</b>	0,0014		0,650
ESS	0,0288	0,0029	0,0984	0,0138		0,144
ADM	<b>0,6822</b>	0,1214	0,0284	0,0392		0,871
SEG	0,0386	0,0023	<b>0,7217</b>	0,0173		0,780
ASS	0,3861	0,3055	0,0569	0,0001		0,749
PRE	0,0435	0,0643	0,0185	<b>0,5083</b>		0,635
SAD	<b>0,5075</b>	0,3097	0,0126	0,0513		0,881
TRA	<b>0,6981</b>	0,0002	0,0100	0,0556		0,764
EDU	<b>0,5313</b>	0,0606	0,2221	0,0752		0,889
CUL	0,0977	<b>0,5499</b>	0,0109	0,0813		0,740
DIR	0,0614	0,0085	0,0784	0,0049		0,153
URB	0,2126	0,4368	0,1711	0,0272		0,848
HAB	0,0025	<b>0,5473</b>	0,0640	0,0001		0,614
SAN	0,0108	0,0014	0,0618	0,0398		0,114
GES	0,0002	<b>0,5552</b>	0,0073	0,0002		0,563
CIE	0,0406	0,2063	0,1526	0,1143		0,514
AGR	<b>0,6157</b>	0,0524	0,0272	0,0161		0,711
ORG	0,0432	0,1297	0,0414	0,2592		0,474
IND	0,0927	0,0151	0,0138	0,0139		0,136
COS	0,0005	0,0525	0,4717	0,0614		0,586
COM	0,0036	0,0243	0,0239	<b>0,7105</b>		0,762
ENE	<b>0,7879</b>	0,0000	0,0009	0,0358		0,825
TRN	0,0756	0,2608	0,0237	0,3275		0,688
DES	0,4553	0,2306	0,0011	0,0038		0,691
ENC	0,0431	0,0064	0,4644	0,2816		0,795

**Legenda:** F1 – Fator 1; F2 – Fator 2; F3 = Fator 3; F4 = Fator 4; C = Comunalidades.

Fonte: dados da pesquisa.

<b>Apêndice B – Coeficientes de Determinação dos Fatores e Comunalidades do ano de 2006</b>						
	<b>F1</b>	<b>F2</b>	<b>F3</b>	<b>F4</b>		<b>C</b>
LEG	<b>0,6100</b>	0,0028	0,1125	0,0411		0,766
JUD	0,0066	0,0025	<b>0,7786</b>	0,0045		0,792
ESS	0,0076	0,0182	0,0019	0,1493		0,177
ADM	<b>0,6569</b>	0,0294	0,0779	0,0498		0,814
SEG	0,0287	0,0567	<b>0,5962</b>	0,0945		0,776
ASS	<b>0,7768</b>	0,0000	0,0017	0,0144		0,793
PRE	0,0065	0,0282	0,0000	<b>0,5430</b>		0,578
SAD	<b>0,8134</b>	0,0910	0,0018	0,0022		0,908
TRA	<b>0,6574</b>	0,0875	0,0008	0,0288		0,775
EDU	<b>0,6295</b>	0,0634	0,1862	0,0416		0,921
CUL	0,2841	0,3362	0,1111	0,0050		0,736
DIR	0,0116	0,0229	0,0822	0,0852		0,202
URB	0,4915	0,0433	0,1031	0,2973		0,935
HAB	0,0056	<b>0,5429</b>	0,0001	0,0047		0,553
SAN	0,0008	0,2432	0,0259	0,0103		0,280
GES	0,0650	0,3595	0,0101	0,3251		0,760
CIE	0,0016	<b>0,5484</b>	0,0338	0,0025		0,586
AGR	0,3940	0,0143	0,0084	0,1133		0,530
ORG	0,0077	0,4664	0,0002	0,1143		0,589
IND	0,0602	0,0215	0,0056	0,0293		0,116
COS	0,2477	0,0033	0,2524	0,2684		0,772
COM	0,0095	0,3129	0,0001	0,0718		0,394
ENE	<b>0,5658</b>	0,0614	0,0331	0,0847		0,745
TRN	0,4862	0,2874	0,0133	0,0203		0,807
DES	0,4388	0,3020	0,0050	0,0359		0,782
ENC	0,0376	0,0007	<b>0,6067</b>	0,1066		0,752

**Legenda:** F1 – Fator 1; F2 – Fator 2; F3 = Fator 3; F4 = Fator 4; C = Comunalidades.

Fonte: dados da pesquisa.

<b>Apêndice C – Coeficientes de Determinação dos Fatores e Comunalidades do ano de 2007</b>						
	<b>F1</b>	<b>F2</b>	<b>F3</b>	<b>F4</b>		<b>C</b>
LEG	0,5184	0,1025	0,1134	0,0483		0,783
JUD	0,0030	0,0041	<b>0,5926</b>	0,0021		0,602
ESS	0,0804	0,0003	0,1908	0,0714		0,343
ADM	0,3099	0,2351	0,0096	0,2086		0,763
SEG	0,0192	0,0015	0,6983	0,1089		0,828
ASS	<b>0,6713</b>	0,1867	0,0033	0,0072		0,869
PRE	0,0077	0,0006	0,0279	0,4030		0,439
SAD	0,3382	0,4671	0,0287	0,0461		0,880
TRA	<b>0,7544</b>	0,0051	0,0153	0,0000		0,775
EDU	0,3943	0,1749	0,2688	0,0783		0,916
CUL	0,0943	<b>0,6692</b>	0,0008	0,0204		0,785
DIR	0,0709	0,0181	0,2925	0,0034		0,385
URB	0,1690	<b>0,5988</b>	0,1109	0,0410		0,920
HAB	0,0113	0,4666	0,0199	0,0190		0,517
SAN	0,0126	0,0282	0,0378	0,0000		0,079
GES	0,0253	<b>0,5438</b>	0,1363	0,0182		0,724
CIE	0,0010	<b>0,6365</b>	0,0026	0,0886		0,729
AGR	0,3550	0,0025	0,0151	0,3644		0,737
ORG	0,0007	0,1239	0,0287	0,3071		0,460
IND	0,0057	0,0068	0,0156	0,0270		0,055
COS	0,0159	0,1055	0,4821	0,0008		0,604
COM	0,0224	0,0546	0,0045	<b>0,6537</b>		0,735
ENE	<b>0,8794</b>	0,0227	0,0002	0,0007		0,903
TRN	0,1396	0,2489	0,0652	0,2894		0,743
DES	0,2344	0,3017	0,0003	0,0110		0,547
ENC	0,0532	0,0000	0,3758	0,2075		0,637

**Legenda:** F1 – Fator 1; F2 – Fator 2; F3 = Fator 3; F4 = Fator 4; C = Comunalidades.

Fonte: dados da pesquisa.

<b>Apêndice D – Coeficientes de Determinação dos Fatores e Comunalidades do ano de 2009</b>						
	<b>F1</b>	<b>F2</b>	<b>F3</b>	<b>F4</b>		<b>C</b>
LEG	0,1180	<b>0,6021</b>	0,1638	0,0106		0,894
JUD	0,0220	0,0836	0,4202	0,0970		0,623
ESS	0,0288	0,1483	0,1325	0,3289		0,639
ADM	0,1876	0,0407	0,2304	0,1684		0,627
SEG	0,0088	0,0713	0,6186	0,0872		0,786
ASS	0,3384	0,2753	0,0330	0,0264		0,673
PRE	0,0342	0,0879	0,1029	0,4163		0,641
SAD	0,3929	0,2395	0,2921	0,0076		0,932
TRA	0,0562	<b>0,8099</b>	0,0394	0,0033		0,909
EDU	0,4313	0,2425	0,1730	0,0001		0,847
CUL	<b>0,7421</b>	0,0226	0,1097	0,0177		0,892
DIR	0,0450	0,2236	0,0002	0,0791		0,348
URB	<b>0,7425</b>	0,0159	0,0003	0,0728		0,831
HAB	0,0797	0,0185	0,4641	0,0048		0,567
SAN	0,0004	<b>0,6424</b>	0,0156	0,0060		0,664
GES	0,1643	0,0364	0,2826	0,1124		0,596
CIE	0,4407	0,0010	0,0006	0,0796		0,522
AGR	0,0103	0,4079	0,2898	0,0001		0,708
ORG	0,0436	0,0000	<b>0,5026</b>	0,0175		0,564
IND	0,0016	0,0000	0,0195	0,1034		0,124
COS	<b>0,5864</b>	0,0001	0,0075	0,0350		0,629
COM	0,0001	0,0061	0,4649	0,1458		0,617
ENE	0,0000	<b>0,9328</b>	0,0046	0,0008		0,938
TRN	0,2097	0,0592	0,4870	0,0286		0,784
DES	<b>0,8131</b>	0,0286	0,0000	0,0352		0,877
ENC	0,0010	0,0000	0,0011	<b>0,7374</b>		0,739

**Legenda:** F1 – Fator 1; F2 – Fator 2; F3 = Fator 3; F4 = Fator 4; C = Comunalidades.

Fonte: dados da pesquisa.



<b>Apêndice E – Coeficientes de Determinação dos Fatores e Comunalidades do ano de 2010</b>						
	F1	F2	F3	F4		C
LEG	<b>0,6742</b>	0,0147	0,1292	0,0744		0,893
JUD	0,1174	0,0639	<b>0,6151</b>	0,0074		0,804
ESS	0,1547	0,0107	0,3159	0,2640		0,745
ADM	0,0682	0,1342	0,1491	0,4016		0,753
SEG	0,0759	0,0107	<b>0,7009</b>	0,0032		0,791
ASS	0,2838	0,3496	0,0683	0,0521		0,754
PRE	0,1166	0,0457	0,0232	0,3379		0,523
SAD	0,2980	0,3891	0,1491	0,0514		0,888
TRA	<b>0,8492</b>	0,0004	0,0517	0,0000		0,901
EDU	0,3186	0,3322	0,0861	0,0430		0,780
CUL	0,0390	<b>0,8297</b>	0,0000	0,0061		0,875
DIR	0,1007	0,0088	0,0009	0,2435		0,354
URB	0,0454	<b>0,7419</b>	0,0027	0,0272		0,817
HAB	0,0001	0,3428	0,2050	0,0020		0,550
SAN	<b>0,6639</b>	0,0218	0,0064	0,0055		0,698
GES	0,0398	0,3194	0,1509	0,0410		0,551
CIE	0,0114	0,4691	0,0038	0,0541		0,538
AGR	<b>0,8500</b>	0,0029	0,0141	0,0086		0,876
ORG	0,1687	0,0730	0,0286	0,0000		0,270
IND	0,0050	0,0053	0,0944	0,0009		0,106
COS	0,0005	0,2154	0,0297	0,0020		0,248
COM	0,0245	0,0114	0,3138	0,1201		0,470
ENE	<b>0,8949</b>	0,0000	0,0074	0,0005		0,903
TRN	0,0675	0,2702	0,3459	0,0186		0,702
DES	0,0457	<b>0,5553</b>	0,0039	0,0288		0,634
ENC	0,0033	0,0084	0,0604	<b>0,7268</b>		0,799

**Legenda:** F1 – Fator 1; F2 – Fator 2; F3 = Fator 3; F4 = Fator 4; C = Comunalidades.

Fonte: dados da pesquisa.

Apêndice F – Coeficientes de Determinação dos Fatores e Comunalidades do ano de 2011						
	F1	F2	F3	F4		C
LEG	0,1427	<b>0,5314</b>	0,1403	0,1092		0,924
JUD	0,0179	0,0391	<b>0,6708</b>	0,0160		0,744
ESS	0,0076	0,0948	0,4269	0,1068		0,636
ADM	0,3421	0,0066	0,0598	0,3610		0,770
SEG	0,0018	0,0169	<b>0,7460</b>	0,0029		0,768
ASS	0,4676	0,1675	0,0431	0,0454		0,724
PRE	0,0211	0,1515	0,0131	0,1892		0,375
SAD	<b>0,5947</b>	0,1656	0,1065	0,0151		0,882
TRA	0,0165	<b>0,8122</b>	0,0271	0,0016		0,857
EDU	<b>0,5980</b>	0,1337	0,0650	0,0155		0,812
CUL	<b>0,8664</b>	0,0004	0,0080	0,0042		0,879
DIR	0,0001	0,3396	0,0065	0,1723		0,518
URB	<b>0,8246</b>	0,0019	0,0291	0,0018		0,857
HAB	0,2182	0,0000	0,1290	0,2357		0,583
SAN	0,0117	<b>0,7760</b>	0,0205	0,0225		0,831
GES	<b>0,5351</b>	0,0039	0,0513	0,1934		0,784
CIE	0,1873	0,0665	0,0004	0,1972		0,451
AGR	0,2077	0,2893	0,1159	0,0193		0,632
ORG	0,0032	<b>0,7474</b>	0,0150	0,0057		0,771
IND	0,0001	0,0047	0,0032	0,1500		0,158
COS	0,0341	0,0249	0,0451	0,1923		0,296
COM	0,0253	0,0117	0,4017	0,0115		0,450
ENE	0,0045	<b>0,8783</b>	0,0002	0,0103		0,893
TRN	0,2519	0,3119	0,2496	0,0310		0,844
DES	<b>0,6744</b>	0,0002	0,1339	0,0030		0,812
ENC	0,0000	0,0019	0,1204	0,3804		0,503

**Legenda:** F1 – Fator 1; F2 – Fator 2; F3 = Fator 3; F4 = Fator 4; C = Comunalidades.

Fonte: dados da pesquisa.

<b>Apêndice G – Coeficientes de Determinação dos Fatores e Comunalidades do ano de 2013</b>						
	<b>F1</b>	<b>F2</b>	<b>F3</b>	<b>F4</b>		<b>C</b>
LEG	0,1427	<b>0,5314</b>	0,1403	0,1092		0,924
JUD	0,0179	0,0391	<b>0,6708</b>	0,0160		0,744
ESS	0,0076	0,0948	0,4269	0,1068		0,636
ADM	0,3421	0,0066	0,0598	0,3610		0,770
SEG	0,0018	0,0169	<b>0,7460</b>	0,0029		0,768
ASS	0,4676	0,1675	0,0431	0,0454		0,724
PRE	0,0211	0,1515	0,0131	0,1892		0,375
SAD	<b>0,5947</b>	0,1656	0,1065	0,0151		0,882
TRA	0,0165	<b>0,8122</b>	0,0271	0,0016		0,857
EDU	<b>0,5980</b>	0,1337	0,0650	0,0155		0,812
CUL	<b>0,8664</b>	0,0004	0,0080	0,0042		0,879
DIR	0,0001	0,3396	0,0065	0,1723		0,518
URB	<b>0,8246</b>	0,0019	0,0291	0,0018		0,857
HAB	0,2182	0,0000	0,1290	0,2357		0,583
SAN	0,0117	<b>0,7760</b>	0,0205	0,0225		0,831
GES	<b>0,5351</b>	0,0039	0,0513	0,1934		0,784
CIE	0,1873	0,0665	0,0004	0,1972		0,451
AGR	0,2077	0,2893	0,1159	0,0193		0,632
ORG	0,0032	<b>0,7474</b>	0,0150	0,0057		0,771
IND	0,0001	0,0047	0,0032	0,1500		0,158
COS	0,0341	0,0249	0,0451	0,1923		0,296
COM	0,0253	0,0117	0,4017	0,0115		0,450
ENE	0,0045	<b>0,8783</b>	0,0002	0,0103		0,893
TRN	0,2519	0,3119	0,2496	0,0310		0,844
DES	<b>0,6744</b>	0,0002	0,1339	0,0030		0,812
ENC	0,0000	0,0019	0,1204	0,3804		0,503

**Legenda:** F1 – Fator 1; F2 – Fator 2; F3 = Fator 3; F4 = Fator 4; C = Comunalidades.

Fonte: dados da pesquisa.

Apêndice H – Coeficientes de Determinação dos Fatores e Comunalidades do ano de 2014						
	F1	F2	F3	F4		C
LEG	0,1935	0,0022	<b>0,6581</b>	0,0600		0,914
JUD	0,1098	0,0020	<b>0,6950</b>	0,0012		0,808
ESS	0,0184	<b>0,5194</b>	0,0582	0,0003		0,596
ADM	0,2567	0,0000	<b>0,5564</b>	0,0012		0,814
SEG	0,0074	0,4537	0,0200	0,0029		0,484
ASS	<b>0,5978</b>	0,0011	0,0280	0,0305		0,657
PRE	0,1508	0,1868	0,0222	0,1096		0,469
SAD	<b>0,6435</b>	0,0426	0,1252	0,0206		0,832
TRA	<b>0,5968</b>	0,0179	0,0302	0,0042		0,649
EDU	<b>0,6172</b>	0,0280	0,1589	0,0032		0,807
CUL	0,3906	0,0349	0,0004	0,1824		0,608
DIR	0,3775	0,0094	0,0316	0,1105		0,529
URB	0,4134	0,1141	0,0037	0,1246		0,656
HAB	0,0465	<b>0,5126</b>	0,0124	0,0075		0,579
SAN	0,1767	0,1290	0,0001	0,0685		0,374
GES	0,0507	0,4514	0,0400	0,0270		0,569
CIE	0,0071	0,3050	0,0090	0,0705		0,392
AGR	0,1770	0,0562	0,1171	0,0001		0,350
ORG	0,0016	0,0015	0,0081	<b>0,5055</b>		0,517
IND	0,0015	0,0871	0,0011	0,0000		0,090
COS	0,0707	0,1037	0,0386	0,3146		0,528
COM	0,0016	0,1042	0,2088	0,0311		0,346
ENE	0,4067	0,0701	0,0463	0,1552		0,678
TRN	0,1143	0,1303	0,1802	0,0270		0,452
DES	0,0003	0,0177	0,0175	<b>0,6719</b>		0,707
ENC	0,0122	0,3293	0,0001	0,0284		0,370

**Legenda:** F1 – Fator 1; F2 – Fator 2; F3 = Fator 3; F4 = Fator 4; C = Comunalidades.

Fonte: dados da pesquisa.

<b>Apêndice I – Coeficientes de Determinação dos Fatores e Comunalidades do ano de 2015</b>						
	<b>F1</b>	<b>F2</b>	<b>F3</b>	<b>F4</b>		<b>C</b>
LEG	0,1376	0,0042	0,0566	<b>0,6845</b>		0,883
JUD	0,0484	0,2360	0,0153	0,2781		0,578
ESS	0,0183	0,1669	0,3542	0,0046		0,544
ADM	0,0879	0,0128	0,0079	<b>0,5830</b>		0,692
SEG	0,0006	0,0573	0,0523	0,0062		0,116
ASS	0,2916	0,0754	0,0061	0,1058		0,479
PRE	0,4657	0,0198	0,0033	0,0537		0,543
SAD	0,6421	0,1560	0,0001	0,1397		0,938
TRA	0,0097	<b>0,8085</b>	0,0104	0,0001		0,829
EDU	<b>0,6405</b>	0,1301	0,0029	0,1085		0,882
CUL	<b>0,6974</b>	0,0253	0,0223	0,0083		0,753
DIR	0,0658	0,3934	0,0219	0,0002		0,481
URB	<b>0,7832</b>	0,0065	0,0127	0,0891		0,891
HAB	0,0565	0,0019	0,3087	0,0366		0,404
SAN	0,0053	0,0907	0,4813	0,0217		0,599
GES	0,2306	0,0000	0,4400	0,0000		0,671
CIE	0,1920	0,0013	0,0555	0,1146		0,363
AGR	0,0005	0,1127	0,2259	0,3336		0,673
ORG	0,0050	0,0195	<b>0,5101</b>	0,0305		0,565
IND	0,0001	0,0605	0,0817	0,0000		0,142
COS	0,4223	0,0047	0,0623	0,0165		0,506
COM	0,0145	0,0066	0,3884	0,0385		0,448
ENE	0,0006	<b>0,8981</b>	0,0004	0,0060		0,905
TRN	<b>0,5057</b>	0,1229	0,0018	0,0134		0,644
DES	0,4320	0,0232	0,0046	0,0084		0,468
ENC	0,0193	0,0347	0,0698	0,1349		0,259

**Legenda:** F1 – Fator 1; F2 – Fator 2; F3 = Fator 3; F4 = Fator 4; C = Comunalidades.

Fonte: dados da pesquisa.