

O processo eleitoral municipal interfere no gasto com pessoal?

KESSIA FERNANDA DE OLIVEIRA

UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALFENAS (UNIFAL-MG)

kessia.jb@hotmail.com

LEANDRO RIVELLI TEIXEIRA NOGUEIRA

UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALFENAS (UNIFAL-MG)

leandrorivelli@yahoo.com.br

CLÁUDIO ROBERTO CARÍSSIMO

UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALFENAS (UNIFAL-MG)

crcarissimo@yahoo.com.br

MARIA APARECIDA CURI

UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALFENAS (UNIFAL-MG)

mariaaparecidacuri@gmail.com

LEANDRO LIMA RESENDE

UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALFENAS (UNIFAL-MG)

leandro.resende@unifal-mg.edu.br

O processo eleitoral municipal interfere no gasto com pessoal?

1 Introdução

A elaboração de um planejamento orçamentário coerente com a realidade da organização, em que sejam pautadas as necessidades de aplicação dos recursos, bem como sua captação e despesas decorrentes, é uma preocupação comum de qualquer gestor financeiro.

No setor público, um efetivo planejamento é necessário, uma vez que é desejável a harmonia entre receitas e despesas, a fim de se evitar déficits. Assim indica a corrente ortodoxa, que tem no ajuste fiscal uma das condições para que a economia permaneça equilibrada.

De acordo com a Teoria dos Ciclos Político-econômicos, o governante, tentando sinalizar que é um bom administrador, busca a maximização das suas chances de reeleição através da adoção de uma política fiscal expansionista, o que piora a situação orçamentária no período seguinte (CANÇADO; ARAUJO JR, 2004).

Já o modelo proposto por Meneguín e Bugarin (2001) argumenta que o instituto da reeleição incentivaria o governante a adotar medidas mais conservadoras em sua política fiscal conforme maiores fossem suas chances de reeleição. Para evitar a possível piora da situação orçamentária no exercício seguinte ao do término do mandato, existem restrições ao titular do Poder, sobretudo em anos eleitorais. Na busca da quebra de incentivos para ações desse tipo, o art. 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal de 2000, em seu parágrafo único, torna nulo de pleno direito o ato que, expedido nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder ou órgão, gere aumento da despesa com pessoal.

Sob essa perspectiva, este trabalho tem o intuito de responder à seguinte questão: o processo eleitoral municipal, para eleição de prefeitos e vereadores, pode interferir no gasto com pessoal dos respectivos municípios?

Sendo assim, com o objetivo de responder a esse questionamento, esta pesquisa busca, portanto, analisar se os processos eleitorais dos municípios da microrregião de Varginha - MG são acompanhados por alterações no gasto com pessoal que possam indicar possível influência de tais processos nesse gasto.

Este trabalho está organizado em mais quatro seções além desta introdução. Assim, a próxima seção traz o referencial teórico, onde são estabelecidos os conceitos de finanças públicas, despesa e orçamento público, Lei de Responsabilidade Fiscal, dos gastos com pessoal, da Teoria dos Ciclos Político-Eleitorais, além de contar com resultados de pesquisas anteriores. A seção seguinte traz a metodologia empregada neste estudo. Na seção quatro são apresentados os resultados encontrados na análise. Por fim, na última seção estão as considerações finais sobre o estudo.

2 Fundamentação Teórica

2.1 Finanças Públicas

Às finanças públicas podem ser atribuídos dois domínios: o tradicional e o moderno. O primeiro, conhecido como *publicfinance* (finanças públicas), diz respeito ao estudo da obtenção e aplicação de recursos pela administração pública. Já o domínio moderno,

designado *fiscal policy* (política fiscal), busca analisar a atividade financeira utilizada em fins intervencionistas, quando o Estado interfere nas atividades privadas, visando a manutenção do equilíbrio econômico e a promoção do desenvolvimento. A política fiscal, por possuir natureza global, acaba sendo mais aplicada em termos nacionais do que em municipais (KORFF, 1977).

Partindo de Musgrave (1959), a política fiscal se apresenta basicamente em três funções: alocação de recursos; distribuição de renda e estabilização econômica. A função de alocação de recursos determina como devem ser ajustadas as políticas de receitas e despesas públicas a fim de alcançar os objetivos propostos pelos governos. A função de distribuição trata das ações que devem ser implementadas com fins de distribuir rendas, sendo considerada pelo autor a função clássica da política orçamentária. Por fim, a função de estabilização tem como foco manter o nível de utilização de recursos, seja em emprego e produção; e a moeda estável.

2.1.1 Despesa

De acordo com Oliveira (2009, p. 117): “Durante um longo período da história do capitalismo, os gastos realizados pelo governo, embora considerados necessários para a reprodução da sociedade capitalista, eram vistos como improdutivos, incapazes, por isso, de gerar efeitos multiplicadores para a economia”. Ainda, segundo o autor, somente a partir das contribuições keynesianas sobre os efeitos positivos do gasto público nos níveis de renda e emprego da economia, que essa visão de improdutividade deixou de ter grande repercussão.

Para Giambiagi e Além (2008), algumas funções são típicas do governo, uma vez que seus provimentos seriam de modo incompleto ou insatisfatório, caso fossem oferecidas pelo setor privado. Saúde, educação, defesa nacional, policiamento, regulação, justiça e assistencialismo são exemplos de áreas nas quais compete ao governo investir recursos para disponibilizá-las à população.

Reafirmando a ideia de Giambiagi e Além (2008), Silva e Cândido Jr (2009, p. 7) tratam os gastos públicos, na óptica da função utilidade dos consumidores e da função produção, como sendo justificáveis quando voltados ao financiamento de: “[...] bens que geram externalidades positivas no consumo e na produção, que seriam provisionados abaixo do nível ótimo pelo setor privado”.

2.2 Orçamento Público

Segundo Biderman e Arvate (2004) o orçamento é o principal documento de políticas públicas do governo, onde são definidas as prioridades de gasto e a forma de financiamento destes. Entretanto, para Pereira (2005), além da capacidade de tributar, é necessário controlar as contas públicas, buscando assim limitar os gastos à receita. Nesse sentido, depreende o contexto de equilíbrio orçamentário, como premissa para condução do gasto público.

Como atributo legal a ser atendido, o orçamento deve ser aprovado pelo Congresso, na esfera federal, pelas assembleias legislativas na esfera estadual e pelas câmaras de vereadores na esfera municipal. Darós (2009) destaca que o processo orçamentário é formado pelo Plano Plurianual – PPA (nível estratégico) que define e metas para períodos de quatro anos, a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO - que orienta a elaboração dos orçamentos anuais e Lei Orçamentária Anual – LOA- que estabelece as previsões de receitas e gastos para o período de um ano em consonância com o PPA e LDO.

2.3 A Lei de Responsabilidade Fiscal

No início dos anos 1990, as diversas tentativas sem êxito para eliminação da inflação impediam uma estabilização da economia. Em 1993, em mais uma de suas tentativas de controlar a inflação, o governo implementou o Plano Real, que diagnosticava como principal causa do fenômeno inflacionário, e consequentemente causa do desequilíbrio, os problemas fiscais do governo (LACERDA, 2010). Gobetti e Amado (2011) destacam que, no Brasil, os economistas consonantes com a corrente ortodoxa chegaram próximo a um consentimento, nas últimas três décadas, de que o déficit fiscal daria origem aos desequilíbrios internos e externos, impedindo o crescimento do país. Para tanto, um crescimento do país só seria possível se as contas públicas não apresentassem déficit fiscal, ou seja, se essas contas estivessem equilibradas.

Nesse viés, a Lei de Responsabilidade Fiscal teve como um dos principais objetivos o controle de gastos e endividamento excessivos por parte dos estados e municípios (FIORAVANTE; PINHEIRO; VIEIRA; 2008).

Sancionada em 04 de maio do ano 2000, a Lei Complementar de número 101, mais conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, por meio de ações planejadas e transparentes, e que permitam o equilíbrio das contas públicas.

Matias-Pereira (2009) ressalta que a LRF foi um instrumento inovador das Finanças Públicas no Brasil, contribuiu para viabilizar o controle social no país, trouxe limites ao endividamento público, gastos com pessoal, renúncia de receitas, estabelecimento de metas fiscais, evidenciação de riscos fiscais, dentre outros controles.

2.3.1 Gastos com Pessoal

De acordo com o artigo 18 da LRF, a despesa total com pessoal engloba os gastos, em quaisquer espécies remuneratórias com os ativos, os inativos e os pensionistas, decorrentes de mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros do Poder.

ALRF estabelece os seguintes limites, separados por esfera de governo, para o gasto com pessoal: União: 50% da Receita Corrente Líquida; Estados e municípios 60% da Receita Corrente Líquida.

Destaca-se que conforme a LRF, a Receita Corrente Líquida (RCL) é a soma das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, agropecuárias, industriais, de serviços, transferências correntes e outras receitas correntes, deduzidos alguns itens apresentados por essa mesma lei, como por exemplo, as transferências constitucionais, contribuições dos servidores para o custeio da previdência e assistência social, dentre outros .

Ainda se tem a Lei nº 9504/97 que, na tentativa de manter a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais, determina que os agentes públicos estão proibidos de nomear, contratar ou admitir, demitir sem justa causa, suprimir ou readaptar vantagens ou por outros meios dificultar ou impedir o exercício funcional e, ainda, *ex officio*, remover, transferir ou exonerar servidor público, na circunscrição do pleito, nos três meses que o antecedem e até a posse dos eleitos, sob pena de nulidade de pleno direito. Porém, há ressalvas nessa lei, como por exemplo, nomeações ou exonerações para cargos em comissão e função de confiança;

cargos do Poder Judiciário, do Ministério Público, dos Tribunais ou Conselhos de Contas e dos órgãos da Presidência da República, dentre outros.

2.4 Pesquisas sobre gastos com pessoal e a LRF

Giuberti (2005) estudou os efeitos da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre os municípios brasileiros. Constatou que os problemas de déficit corrente e gasto excessivo com pessoal se restringiam a uma pequena parcela de municípios, indicando que o limite estabelecido pela lei não afetou na média dos municípios em geral. Porém, para aqueles municípios que apresentavam altos níveis de gasto com pessoal, a lei mostrou-se relevante para controlar esse item de despesa.

Fioravante, Pinheiro e Vieira (2006) avaliaram o impacto da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre as finanças públicas municipais. Para isso, compararam as políticas de gastos e endividamentos municipais antes e depois da lei. Notaram que os limites impostos estavam distantes da realidade dos municípios brasileiros, muito acima da média até então apresentada. Constataram que a imposição do limite de 60% da receita corrente líquida para a despesa com pessoal estimulou a maioria dos municípios, que apresentavam gastos muito inferiores anteriormente, a aumentarem essa despesa, contudo os municípios que ultrapassavam esse teto, uma minoria; se ajustaram. Com relação ao endividamento, encontraram que a lei gerou um efeito controlador para o pequeno número de municípios que ultrapassavam o limite estabelecido. Entretanto, os municípios que não se ajustaram aumentaram sua participação na dívida agregada de todos os municípios, ou seja, o endividamento passou a ser mais concentrado.

Marques, Ribeiro e Silva (2006), em seu estudo de caso, buscaram analisar se as operações econômicas e financeiras da Prefeitura de Uberlândia/MG no período de 2001 a 2003 eram condizentes com a Lei de Responsabilidade Fiscal. Para isso utilizaram informações sobre endividamento e gastos com pessoal. Constataram que em nenhum dos anos analisados os valores efetivamente gastos ultrapassaram àqueles previstos no orçamento. Sobre o endividamento, concluíram que a Prefeitura de Uberlândia/MG vinha abaixando o percentual da receita corrente líquida comprometida com as dívidas. Já o percentual de receita corrente comprometido com gastos de pessoal aumentou ano a ano, todavia se encontrava dentro dos limites estabelecidos, contribuindo para a conclusão de que a Prefeitura de Uberlândia/MG, nos anos analisados, teve suas operações econômicas e financeiras adequadas ao que é estabelecido na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Santolin, Jayme Jr e Reis (2009) analisaram os possíveis impactos da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre o comportamento das despesas dos municípios do estado de Minas Gerais, comparando os cenários anteriores e posteriores à lei. Concluíram que, após o ano 2000, o aumento das transferências das receitas correntes, a restrição às operações de crédito e o processo de homogeneização dos gastos de pessoal, pós-promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal, desencadearam um processo de convergência de gastos com pessoal e austeridade das despesas de investimento em relação à receita total.

2.5 Teoria dos Ciclos Político-Econômicos

Estudos sobre os ciclos políticos tomaram força a partir do trabalho de Nordhaus (1975) na qual destaca que a economia sobre influência decorrente de períodos eleitorais buscando resultados pré-estabelecidos. Nordhaus em seu trabalho evidenciou que próximo a períodos eleitorais havia tendência de queda do desemprego e aumento da inflação, posto que o aumento do nível de emprego garante boa imagem dos governos. Todavia, após as eleições, como forma política de controle inflacionário, a inflação tendia a movimento de queda, porém com crescimento do nível de desemprego.

Interesses implícitos e privados, como objetivos político-eleitorais, muitas vezes estão presentes nas decisões tomadas pelos governantes, o que poderia explicar o fato de a economia apresentar uma tendência cíclica antes das eleições, resultante das tentativas de se criar um ambiente econômico favorável, capaz de influenciar positivamente o resultado eleitoral (FIALHO, 1999).

Salvato *et al* (2007) destacam que, no Brasil, no período pós-redemocratização, foi observado um comportamento cíclico das variáveis econômicas, indicando atitudes oportunistas com objetivos político-eleitorais e consequente recessão econômica em períodos pós-eleitorais.

Sakurai (2009) destaca a existência de um efeito composição do orçamento municipal em anos eleitorais, em que algumas despesas sofrem expansões, enquanto outras sofrem retrações nesses anos específicos, levando ao aparecimento do ciclo eleitoral. Evidenciou manipulações elevadoras das despesas das funções saúde, saneamento e assistência e previdência, posto que tais despesas têm forte apelo político junto aos eleitores.

Vicente e Nascimento (2012) constataram que os governantes têm comportamento oportunista, uma vez que as alterações nas variáveis contábeis e orçamentárias inseridas em seu modelo foram capazes de explicar 74,5% dos casos de recondução, evidenciando que tais mecanismos de política fiscal tiveram a capacidade de elevar a probabilidade de reeleição, com respaldo na assimetria da informação, que influencia negativamente a capacidade do eleitor em antever comportamentos oportunistas.

Kutianski e Scarpin (2014) identificaram a presença do ciclo eleitoral nas arrecadações das receitas de transferência voluntária e tributária, e nos gastos com pessoal –despesas *per capita* no segundo e terceiro ano menores que no ano da eleição – e com investimento. Nos anos eleitorais, as despesas nas funções Saúde e Saneamento, Assistência e Previdência, Habitação e Urbanismo e Educação e Cultura tiveram um aumento mais expressivo, enquanto que nas funções Agricultura e Transporte ocorreu uma diminuição das despesas, o que sugere um efeito composição do orçamento municipal nesses anos.

3 Metodologia

O presente estudo é caracterizado como pesquisa descritiva. Para Gil (2008), neste tipo de pesquisa são estabelecidas as principais características de determinada população, além de ser possível estabelecer relações entre variáveis.

Os dados analisados são referentes à geração de despesa com pessoal, encontrados nos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária (RREO), que apresentam as contas

bimestrais de cada município estudado. Os RREO são disponibilizados no Sistema de Coleta de Dados Contábeis (SISTN).

Os municípios que tiveram seus RREO analisados foram os municípios pertencentes à mesorregião do Sul/Sudoeste de Minas Gerais, mais precisamente à microrregião de Varginha-MG. A microrregião de Varginha-MG conta com dezesseis municípios, são eles: Boa Esperança, Campanha, Campo do Meio, Campos Gerais, Carmo da Cachoeira, Coqueiral, Elói Mendes, Guapé, Ilicínea, Monsenhor Paulo, Santana da Vargem, São Bento Abade, São Tomé das Letras, Três Corações, Três Pontas e Varginha (MINAS GERAIS, 2016).

Os relatórios analisados são do período de 2006 a 2013. Dentre esses anos, dois correspondem a anos de eleições municipais, 2008 e 2012. Esses dois anos tiveram seus dados contrapostos aos demais anos da análise na tentativa de se verificar algum ponto que indicasse particularidade dos anos eleitorais com relação a despesas com pessoal. Segundo a lei nº 4320/64, as despesas pertencentes ao exercício financeiro são aquelas nele legalmente empenhadas, razão pela qual a análise foi feita a partir dos montantes empenhados com despesas com pessoal.

Quanto à abordagem, se trata de uma pesquisa quantitativa, posto que conforme Rodrigues (2007), esse tipo de pesquisa busca traduzir em números as informações que foram classificadas e analisadas posteriormente. Quanto ao procedimento, segundo sugere Silvestre (2007), o estudo se enquadra em uma análise de estatística descritiva, em que foram analisados indicadores sintéticos e sumários.

Os municípios foram classificados em pequenos, médios e grandes, tomando como base dados referentes a seus contingentes populacionais. O critério adotado estabelece como cidades pequenas aquelas que possuem até 20 mil habitantes, acima desse montante e até 500 mil habitantes são consideradas cidades médias, e as cidades grandes são as que possuem mais de 500 mil habitantes (MAIA, 2010).

A população estimada de cada um dos municípios da microrregião de Varginha/MG em 2016, pelo IBGE, é apresentada na Tabela 1:

Tabela 1- Municípios da microrregião de Varginha/MG por número de habitantes

Município	População estimada 2016
Boa Esperança	40.412
Campanha	16.532
Campo Do Meio	11.867
Campos Gerais	28.970
Carmo Da Cachoeira	12.326
Coqueiral	9.446
Elói Mendes	27.505
Guapé	14.435
Ilicínea	12.289
Monsenhor Paulo	8.671
Santana Da Vargem	7.336
São Bento Abade	5.103
São Thomé Das Letras	7.072
Três Corações	78.474

Três Pontas	56.879
Varginha	133.384

Fonte: IBGE, 2016 (elaboração própria).

Usando o critério de classificação estabelecido por Maia (2010) e utilizando como base a população estimada da Tabela 1, dez das dezesseis cidades da microrregião de Varginha/Mg podem ser consideradas pequenas cidades, são elas: Campanha, Campo do Meio, Carmo da Cachoeira, Coqueiral, Guapé, Ilícinea, Monsenhor Paulo, Santana da Vargem, São Bento Abade e São Thomé das Letras. As cidades que podem ser consideradas cidades médias são: Boa Esperança, Campos Gerais, Elói Mendes, Três Corações, Três Pontas e Varginha. Pelo critério estabelecido por Maia (2010), nenhuma das cidades pertencentes à microrregião de Varginha/MG pode ser considerada cidade grande.

4 Resultados

Para analisar a distribuição das despesas empenhadas ao longo do ano, foi estabelecida a média destas por bimestre, com o intuito de verificar o comportamento dos gestores ao empenhar as despesas com pessoal em anos nos quais há processos eleitorais (2008 e 2012) e em anos nos quais não há eleições (2006, 2007, 2009, 2010, 2011 e 2013). Nesta primeira análise, as médias são referentes aos valores totais empenhados pelos dezesseis municípios. Os valores encontrados podem ser observados na Tabela 2:

Tabela 2- Porcentagem da despesa com pessoal empenhada por bimestre

Bimestre	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
1	28,09%	34,72%	26,91%	29,72%	35,05%	38,77%	28,41%	29,41%
2	14,06%	11,14%	15,16%	12,36%	11,29%	12,32%	12,85%	18,83%
3	12,87%	11,75%	13,79%	15,71%	11,91%	10,93%	14,20%	10,93%
4	15,72%	12,24%	13,45%	12,76%	12,50%	10,96%	13,89%	12,91%
5	12,37%	13,66%	12,82%	12,48%	13,17%	12,10%	14,11%	11,92%
6	16,88%	16,50%	17,86%	16,97%	16,08%	14,91%	16,53%	16,01%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Bimestre	Máximo	Mínimo	Mediana	Desvio-Padrão	Média anos com eleições	Média anos sem eleições
1	38,77%	26,91%	29,56%	3,96%	27,66%	32,63%
2	18,83%	11,14%	12,60%	2,37%	14,01%	13,33%
3	15,71%	10,93%	12,39%	1,59%	14,00%	12,35%
4	15,72%	10,96%	12,83%	1,30%	13,67%	12,85%
5	14,11%	11,92%	12,65%	0,72%	13,46%	12,62%
6	17,86%	14,91%	16,52%	0,80%	17,20%	16,23%
Total	-	-	-	-	100%	100%

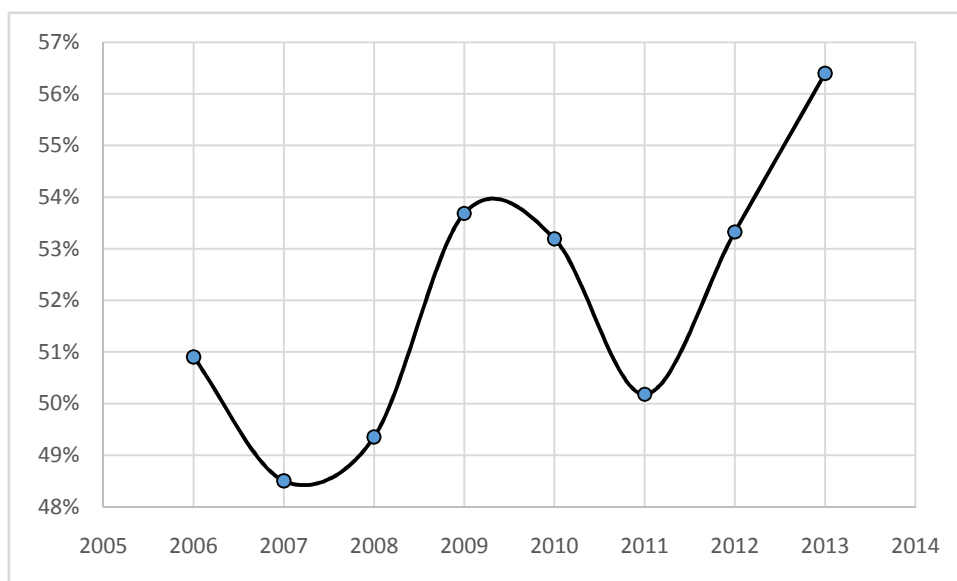
Fonte: SISTN, 2016 (elaboração própria).

Ao analisar os valores encontrados têm-se que, em anos sem eleições, as despesas com pessoal são empenhadas principalmente no primeiro bimestre, que representa 32,63% do total empenhado dessa despesa. Nos demais bimestres, a maior variação não chega a 4 pontos percentuais de um bimestre para outro (na transição do bimestre 5 para o bimestre 6), mostrando um empenho com certa constância. Nos anos em que há eleições, o comportamento da média empenhada ao longo do ano é parecido. O primeiro bimestre concentra maior empenho das despesas com pessoal, com uma média de 27,66%.

O fato de o primeiro bimestre e o último –este em menor percentual- apresentarem médias mais elevadas de empenho das despesas com pessoal que os demais bimestres. Tal fato pode estar influenciado pelo pagamento da segunda parcela da gratificação natalina que via de regra é realizado no último bimestre de determinado ano. Outra possível explicação para um maior empenho para as despesas com pessoal no primeiro e último bimestres seria uma concentração, nesse período, de um maior número de férias concedidas aos servidores desses municípios, uma vez que, nas férias, além da remuneração habitual, há o pagamento adicional do abono de 1/3.

Para evidenciar as alterações em anos próximos aos processos eleitorais no período estudado, conforme as médias anuais do percentual empenhado com despesas com pessoal pelos municípios da microrregião de Varginha/MG, foi elaborado o Gráfico 1:

Gráfico 1- Média do gasto com pessoal/RCL da Microrregião de Varginha/Mg



Fonte: SISTN, 2016 (elaboração própria).

Pelo Gráfico 1 pode-se inferir que os anos que antecedem os pleitos (2007 e 2011) representam redução de despesas empenhadas em relação aos anos imediatamente predecessores (2006 e 2010). Essa redução é encerrada com os anos em que há eleições, dando lugar a um aumento da porcentagem empenhada com gastos com pessoal. Os anos imediatamente posteriores ao processo eleitoral (2009 e 2013) seguem com um aumento da porcentagem empenhada com despesas com pessoal. Uma hipótese é que esses aumentos

podem estar relacionados a um maior número de nomeações para cargos em comissão, declarados em lei de livre nomeação e exoneração.

As médias bimestrais das despesas empenhadas com pessoal das pequenas cidades da microrregião de Varginha/MG são apresentadas na Tabela 3:

Tabela 3- Porcentagem da despesa com pessoal empenhada por bimestre nas pequenas cidades

Bimestre	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
1	28,82%	39,88%	25,81%	28,86%	38,67%	43,98%	23,92%	34,65%
2	14,49%	9,61%	17,83%	13,22%	11,15%	13,12%	14,26%	18,32%
3	12,31%	11,01%	13,09%	15,58%	11,20%	9,44%	15,58%	9,52%
4	16,84%	11,39%	11,93%	12,71%	11,44%	9,03%	15,08%	12,06%
5	11,39%	13,05%	13,13%	12,27%	12,55%	11,01%	15,05%	10,73%
6	16,15%	15,06%	18,20%	17,35%	14,99%	13,41%	16,10%	14,70%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Bimestre	Máximo	Mínimo	Mediana	Desvio-Padrão	Média anos com eleições	Média anos sem eleições
1	43,98%	23,92%	31,76%	6,81%	24,87%	35,81%
2	18,32%	9,61%	13,74%	2,79%	16,05%	13,32%
3	15,58%	9,44%	11,76%	2,26%	14,34%	11,51%
4	16,84%	9,03%	12,00%	2,25%	13,51%	12,25%
5	15,05%	10,73%	12,41%	1,31%	14,09%	11,83%
6	18,20%	13,41%	15,58%	1,43%	17,15%	15,28%
Total	-	-	-	-	100%	100%

Fonte: SISTN, 2016 (elaboração própria).

De acordo com a Tabela 3, em anos em que não aconteceram eleições municipais, a média empenhada de despesas com pessoal apresentada pelas cidades pequenas no primeiro bimestre foi de 35,81%, um valor superior, quando comparado ao que foi empenhado nos demais bimestres. Em anos em que houveram eleições, a média empenhada no primeiro bimestre (24,87%) também foi mais alta que nos bimestres seguintes, o que difere é que, em anos sem eleições, o montante empenhado no primeiro bimestre foi de mais de 10 pontos percentuais acima do que foi empenhado em anos em que ocorreram eleições municipais, mostrando que, para esse grupo, as despesas com pessoal são empenhadas de forma um pouco mais equilibrada ao longo dos bimestres em anos em que há eleições.

Já as médias empenhadas das despesas com pessoal relativas às cidades médias da microrregião de Varginha/MG são apresentadas na Tabela 4:

Tabela 4- Porcentagem da despesa com pessoal empenhada por bimestre nas cidades médias

Bimestre	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
1	26,88%	26,11%	28,75%	31,16%	29,01%	30,09%	35,89%	20,66%
2	13,35%	13,68%	10,70%	10,92%	11,51%	10,98%	10,49%	19,68%
3	13,79%	12,99%	14,97%	15,92%	13,09%	13,41%	11,91%	13,26%
4	13,86%	13,65%	15,99%	12,83%	14,27%	14,18%	11,91%	14,32%
5	14,02%	14,68%	12,30%	12,84%	14,20%	13,91%	12,53%	13,89%
6	18,10%	18,89%	17,29%	16,34%	17,91%	17,42%	17,26%	18,20%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

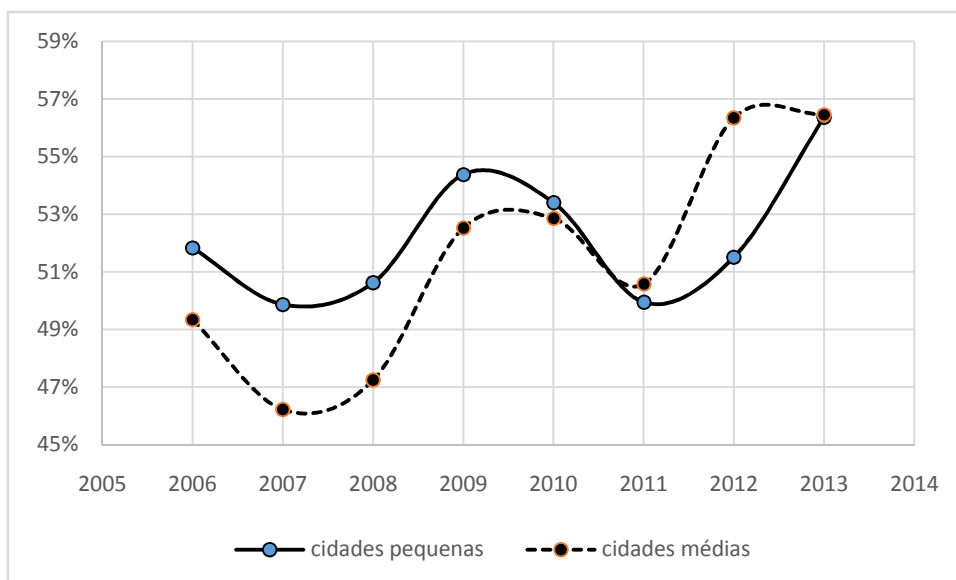
Bimestre	Máximo	Mínimo	Mediana	Desvio-Padrão	Média anos com eleições	Média anos sem eleições
1	35,89%	20,66%	28,88%	4,10%	32,32%	27,32%
2	19,68%	10,49%	11,25%	2,88%	10,60%	13,35%
3	15,92%	11,91%	13,34%	1,17%	13,44%	13,74%
4	15,99%	11,91%	14,02%	1,11%	13,95%	13,85%
5	14,68%	12,30%	13,90%	0,81%	12,41%	13,92%
6	18,89%	16,34%	17,66%	0,72%	17,28%	17,81%
Total	-	-	-	-	100%	100%

Fonte: SISTN, 2016 (elaboração própria).

As médias bimestrais referentes aos anos em que não há eleições nas cidades consideradas médias da microrregião de Varginha/MG sugerem que há um maior empenho no primeiro bimestre (27,32%) e que nos demais bimestres as despesas com pessoal são empenhadas de maneira mais uniforme, uma vez que a maior diferença nestes ocorre entre o bimestre 5 e o bimestre 6, não atingindo 4 pontos percentuais. As médias referentes aos anos em que há eleições municipais sugerem, assim como no caso anterior, um maior empenho das despesas com pessoal no primeiro bimestre. Nesse caso, a média (32,32%) é mais elevada que a média apresentada para o mesmo período em anos sem eleições (27,32%). Nos demais bimestres, o empenho se mantém estável, a maior variação, de quase 5 pontos percentuais, ocorre entre os bimestres 5 e 6. Esse resultado difere dos encontrados para as cidades pequenas, uma vez que estas apresentam uma média de empenho no primeiro bimestre mais elevada em anos sem eleições (35,81%) que em anos com eleições (24,87%).

Já as médias anuais de despesas com pessoal empenhadas tanto pelas cidades consideradas pequenas quanto pelas cidades consideradas médias da microrregião de Varginha/MG, são mostrados no Gráfico 2:

Gráfico 2- Médias do gasto com pessoal/RCL das cidades por categoria, da Microrregião de Varginha/MG



Fonte: SISTN, 2016 (elaboração própria).

A partir do Gráfico 2, é possível perceber um comportamento similar ao encontrado quando analisado o comportamento das despesas empenhadas na microrregião de Varginha/MG como um todo. Tanto naquele, como neste caso, há um crescimento do percentual empenhado, para cobrir despesas com pessoal, observado entre os anos que imediatamente antecedem (2007 e 2011) e os anos do pleito (2008 e 2012). O percentual ainda segue aumentando até, pelo menos, o primeiro ano de cada mandato (2009 e 2013). Ou seja, observa-se uma queda destes gastos em períodos pré-eleitorais, voltando a crescer nos períodos pós-eleição. Tais movimentos reforçam as argumentações sobre atitudes oportunistas com objetivos político-eleitorais quanto ao comportamento cíclico das variáveis econômicas, seja em manipulações elevadoras das despesas, como também na composição do orçamento municipal em períodos pré e pós eleitorais. Não obstante, apesar de ocorrer queda da despesa de pessoal em períodos pré-eleitorais, tais evidências sugerem atitudes oportunistas na condução dessa despesa durante o período analisado.

Pelo gráfico ainda é possível perceber que a média do gasto com pessoal nas cidades pequenas teve oscilações menores que as das cidades médias, as quais apresentaram oscilações maiores, com pontos mínimo e máximo mais distantes entre si, no período analisado, o que sugere uma gestão mais engessada nas cidades pequenas. A média do percentual empenhado com gastos com pessoal dos dois grupos de municípios, também, não supera o limite de 60% da receita corrente líquida em nenhum dos anos.

As médias empenhadas com despesas relativas à pessoal da microrregião de Varginha/MG - tanto para os municípios em conjunto, quanto para separados em categorias- estão, apesar de apresentarem períodos de crescimento do percentual empenhado, no período estudado, dentro do limite estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Esse é um resultado semelhante ao encontrado por Marques, Ribeiro e Silva (2006) em seu estudo de caso, onde concluem que a Prefeitura de Uberlândia/MG aumentou, ano a ano, o percentual da receita corrente líquida comprometido com gastos de pessoal, todavia, não ultrapassando os limites estabelecidos pela referida lei.

5 Considerações Finais

A expectativa de reeleição ou a falta dela tendem a influenciar o governante a adotar determinada política fiscal. Para evitar piora da situação orçamentária no período seguinte, o titular do poder depara-se com algumas restrições, sobretudo em seu último ano de mandato. Este trabalho teve o intuito de verificar se os processos eleitorais na esfera municipal podem interferir nos gastos com pessoal. A limitação principal do estudo foi a impossibilidade de incluir mais anos na análise, uma vez que os relatórios disponíveis de outros anos não o estavam para todos os municípios, na fonte consultada.

Os municípios da microrregião de Varginha/MG primeiramente foram analisados em conjunto, e posteriormente separados por duas categorias: cidades pequenas e cidades médias. Os resultados encontrados em ambas as formas analisadas são semelhantes: sugerem que há uma maior concentração do empenho com gastos relativos à pessoal no primeiro bimestre, tanto para anos eleitorais como para anos em que não aconteceram eleições. Os bimestres seguintes apresentaram empenho mais uniforme, voltando a ter um crescimento um pouco mais significativo apenas no último bimestre. No entanto, as cidades pequenas apresentaram uma média de empenho no primeiro bimestre mais elevada em anos sem eleições que em anos com eleições, divergindo das cidades médias, que apresentaram uma média de empenho no primeiro bimestre maior em anos com eleições que em anos sem eleições.

Ao analisar o percentual do gasto médio de pessoal em relação à Receita Corrente Líquida no período em questão, foi possível perceber seu crescimento iniciado nos anos imediatamente anteriores aos anos eleitorais e mantido até, pelo menos, nos anos imediatamente seguintes às eleições, indicando que o percentual empenhado com despesas relativas à pessoal pode ter sido influenciado em decorrência do processo eleitoral municipal.

O crescimento dos percentuais empenhados para gastos com pessoal, com início nos anos anteriores à eleição e mantido até o ano seguinte ao pleito, pode ser devido a contratações para cargos em comissão decorrentes de promessas de campanha. Já a alta concentração no primeiro bimestre das despesas empenhadas com pessoal pode ser decorrente de despesas relacionadas ao abono de 1/3 das férias gozadas pelo funcionalismo e às nomeações para cargos comissionados. Quanto às quedas de empenho em períodos posteriores e sazonais, essas podem ser devido à exoneração de comissionados, direcionando recursos para outras despesas, como investimentos, por exemplo.

Essas variações nas despesas com pessoal evidenciadas, confirmam as conclusões apresentadas por Salvato *et al.* (2007), Sakurai (2009) e Kutianski e Scarpin (2014), indicando atitudes oportunistas com objetivos político-eleitorais quanto ao comportamento cíclico das variáveis econômicas, seja em manipulações elevadoras das despesas, como também na composição do orçamento municipal em períodos pré e pós eleitorais. Não obstante, apesar de ter ocorrido crescimento nos anos imediatamente anteriores aos anos eleitorais e mantido até, pelo menos, nos anos imediatamente seguintes aos anos com eleição, ainda assim, tais evidências sugerem a utilização de procedimentos oportunistas na condução dessa despesa durante o período analisado.

Por essas evidências ainda não terem sido testadas ou ainda não terem sido analisadas as suas causalidades, fica, então, a sugestão, para pesquisas futuras, de uma análise que indique quais fatores levam à concentração de empenho das despesas com pessoal no primeiro bimestre, em detrimento dos demais.

Referências

BIDERMAN, Ciro; ARVATE, Paulo. **Economia do setor público no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BRASIL. **Lei nº 4.749, de 12 de agosto de 1965**. Dispõe sobre o Pagamento da Gratificação Prevista na Lei nº 4.090, de 13 de julho de 1962. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4749.htm>. Acesso em: 10 fev. 2017.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 23 ago. 2016.

_____. **Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997**. Estabelece normas para as eleições. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9504.htm>. Acesso em: 07 jul. 2016.

_____. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 01 abr. 2016.

CANÇADO, Paulo Lopes; ARAUJO JR, A. F. **Economics and Politics: o que determina as chances de reeleição em municípios? O caso das eleições municipais de Minas Gerais-2000**. Ibmec MG Working Paper-WP26, 2004.

DARÓS, Leandro Luís; PEREIRA, Adriano de Souza. Análise das normas brasileiras de contabilidade aplicadas ao setor público–NBCASP: mudanças e desafios para a contabilidade pública. In: **Congresso USP de Iniciação Científica**. v.6. São Paulo: USP, 2009.

FIALHO, Tânia Marta Maia. Ciclos políticos: uma resenha. **Revista de Economia Política**, v. 19, n. 2, p. 74, 1999.

FIORAVANTE, Dea Guerra; PINHEIRO, Maurício Mota Saboya; VIEIRA, Roberta da Silva. **Lei de responsabilidade fiscal e finanças públicas municipais: impactos sobre despesas com pessoal e endividamento**. Texto para Discussão 1223. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), out. 2006.

_____. Finanças públicas municipais: uma reflexão sobre os impactos da Lei de Responsabilidade Fiscal. **Dinâmica dos municípios**. Brasília: IPEA, v. 1, p. 53-112, 2008.

_____. Finanças públicas municipais: uma reflexão sobre os impactos da Lei de Responsabilidade Fiscal. **Dinâmica dos municípios**. Brasília: IPEA, v. 1, p. 53-112, 2008.

GIAMBIAGI, Fabio; ALÉM, Ana Cláudia. **Finanças Públicas: teoria e prática no Brasil**. 3 ed., ver. e atual. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GIUBERTI, Ana Carolina. Lei de Responsabilidade Fiscal: efeitos sobre o gasto com pessoal dos municípios brasileiros. **Anais do XXXIII Encontro de Economia da ANPEC**, 2005.

GOBETTI, Sergio Wulff; AMADO, Adriana Moreira. Ajuste fiscal no Brasil: algumas considerações de caráter pós-keynesiano. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 31, n. 1, p. 139-159, mar. 2011.

IBGE. **Cidades**. Disponível em:

<<http://cidades.ibge.gov.br/xtras/uf.php?lang=&coduf=31&search=minas-gerais>>. Acesso em: 01 dez. 2016.

KORFF, Eurico. Finanças Públicas Municipais. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 17, n.5, set/ out. 1977.

KUTIANSKI, Sandi; SCARPIN, Jorge Eduardo. Influência dos ciclos eleitorais na política fiscal dos municípios da região sul do Brasil: uma análise para o período de 2003 – 2012 via dados em painel. **XXXVIII Encontro da ANPAD**. Rio de Janeiro, set. 2014.

LACERDA, Antônio Corrêa de et al. **Economia brasileira**. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

MAIA, Doralice Sátiro. Cidades Médias e Pequenas do Nordeste: Conferência de Abertura. In: LOPES, Diva Maria Ferlin & HENRIQUE, Wendel (Orgs). **Cidades médias e pequenas: teorias, conceitos e estudos de caso**. Salvador: SEI, 2010.

MARQUES, Lucilene Vieito; RIBEIRO, Kárem Cristina de Souza; SILVA, Pablo Rogers. Operações Financeiras Públicas sob a ótica da Lei de Responsabilidade Fiscal: estudo de caso em Uberlândia. **Revista Contemporânea de Contabilidade**, ano 3, v. 1, n. 5, p. 147-167, jan/jun, 2006.

MATIAS-PEREIRA, José. **Finanças Públicas: a política orçamentária no Brasil**. 4 ed. São Paulo: Atlas, 2009.

MENEGUIN, Fernando B.; BUGARIN, Mauricio Soares. Reeleição e política fiscal: um estudo dos efeitos da reeleição nos gastos públicos. **Economia aplicada**, v. 5, n. 3, p. 601-622, jul/set 2001.

MINAS GERAIS. **Mesorregiões e microrregiões**. Disponível em:

<<https://www.mg.gov.br/governomg/portal/c/governomg/conheca-minas/geografia/5669-localizacao-geografica/69547-mesorregioes-e-microrregioes-ibge/5146/5044>>. Acesso em: 02 out. 2016.

NORDHAUS, William. The political business cycle. **Review of Economic Studies**, n. 42, p. 169-190, 1975.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. **Economia e Política das Finanças Públicas no Brasil: um guia de leitura**. São Paulo: HUCITEC, 2009.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Instituições, bom estado, e reforma da gestão pública. **Revista Eletrônica sobre a reforma do Estado**, Salvador, v. 1, n. 1, mar/abr/maio 2005.

PINHEIRO, Danielle Sandi; PINHEIRO, Juliana Sandi. Gasto social federal e o papel do estado na economia no contexto do modelo orçamentário brasileiro. **Caderno de Finanças Públicas**, Brasília, n. 11, p. 137-158, dez. 2011.

REIS, Paulo Ricardo Costa; DA COSTA, Thiago de Melo Teixeira; SILVEIRA, Suely de Fátima Ramos. Receita pública e bem estar social nos municípios mineiros emancipados no

período de 1988 e 1997. In: **Anais do Congresso Brasileiro de Custos-ABC**, v.18. Rio de Janeiro, 07 a 09 de nov. 2011.

RODRIGUES, William Costa. **Metodologia científica**. v. 40. Paracambi: Faetec/ist, 2007.

SAKURAI, Sergio Naruhiko. 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.

SALVATO, Márcio Antônio et al. Ciclos políticos: um estudo sobre a relação entre flutuações econômicas e calendário eleitoral no Brasil, 1985-2006. **IBMEC. Texto para discussão**, n. 42, 2007.

SANTOLIN, Roberto; JAYME JR, Frederico Gonzaga; REIS, Júlio César dos. Lei de Responsabilidade Fiscal e implicações na despesa de pessoal e de investimento nos municípios mineiros: um estudo com dados em painel dinâmico. **Estudos Econômicos (São Paulo)**, v. 39, n. 4, p. 895-923, out./ dez. 2009.

SILVA, Alexandre Manoel Angelo da; CÂNDIDO Jr, José Oswaldo. **Impactos macroeconômicos dos gastos públicos na América Latina**. Texto para Discussão 1434. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2009.

SILVESTRE, António. **Análise de dados e estatística descritiva**. Escolar editora, 2007.

SISTN. **Sistema de Coleta de Dados Contábeis**. Disponível em: <https://www.contaspublicas.caixa.gov.br/sistncon_internet/index.jsp>. Acesso em: 01 maio 2016.

VICENTE, Ernesto Fernando Rodrigues; NASCIMENTO, Leonardo Silveira do. A efetividade dos ciclos políticos nos municípios brasileiros: um enfoque contábil. **Revista de Contabilidade e Organizações**, v. 6, n. 14, p. 106-126, 2012.