



Serviço Público Federal  
Ministério da Educação

**Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul**



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO DO SUL  
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO E NEGÓCIOS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS CONTÁBEIS**

**JOSELI PEREIRA MACEDO REZENDE  
CAPA**

**OPORTUNISMO ORÇAMENTÁRIO? UM ESTUDO SOBRE GASTOS PÚBLICOS EM  
ANOS ELEITORAIS EM CAMPO GRANDE - MS**

**ORIENTADOR: PROF<sup>a</sup>. DR<sup>a</sup>. MARCIELLE ANZILAGO**

**CAMPO GRANDE - MS**

Prof. Dr. Marcelo Augusto dos Santos Turine  
Reitor da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul

Prof. Dr. Cláudio César da Silva  
Diretor da Escola de Administração e Negócios

Prof. Dr. Luiz Miguel Rendas dos Santos  
Coordenador do Programa de Pós-graduação em Ciências Contábeis

**JOSELI PEREIRA MACEDO REZENDE  
FOLHA DE ROSTO**

**OPORTUNISMO ORÇAMENTÁRIO? UM ESTUDO SOBRE GASTOS PÚBLICOS  
EM ANOS ELEITORAIS EM CAMPO GRANDE - MS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis, da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Ciências Contábeis. Versão Corrigida. A versão original encontra-se disponível na ESAN/UFMS.

**ORIENTADORA: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup> MARCIELLE  
ANZILAGO**

**CAMPO GRANDE - MS  
2023**

## FOLHA DE APROVAÇÃO

REZENDE, Joseli Pereira Macedo. Oportunismo orçamentário? Um estudo sobre gastos públicos em anos eleitorais em Campo Grande – MS.

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis, da Escola de Administração e Negócios, da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Ciências Contábeis.

Área de Concentração: Contabilidade e Controladoria.

Linha de Pesquisa: Contabilidade Societária e Finanças.

Prof. Dr. Luiz Miguel Renda dos Santos,  
Coordenador do PPGCC

### **Banca Examinadora:**

---

Presidente: Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Marcielle Anzilago  
Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis (PPGCC)  
Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS)

---

Membro: Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Elizabeth de Oliveira Vendramin  
Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis (PPGCC)  
Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS)

---

Membro: Prof. Dr. Geraldino Carneiro de Araújo  
Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional (PROFIAP)  
Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS)

**Campo Grande, 11 de setembro de 2023**

A Deus, concededor de todas as coisas. Aos meus filhos, Heloísa e Bernardo, pela paciência e amor e ao meu esposo Márcio, pela parceria e cumplicidade.

## AGRADECIMENTOS

A Deus, pelo sopro da vida e proteção.

Aos meus filhos, pela paciência e amor eterno.

À minha família, pela fonte de inspiração e incentivo.

Ao meu esposo, Marcio Sampaio Costa, pela parceria e companheirismo, nessa jornada de estudos.

Aos meus amigos do trabalho pelas contribuições acadêmicas, fundamentais à construção dos conhecimentos, imprescindíveis para a realização deste estudo.

Aos meus professores que contribuíram para a minha formação, em especial a Professora Dr<sup>a</sup> Marcielle Anzilago, pelo exemplo de profissionalismo e dedicação à ciência e à Professora Dr<sup>a</sup>. Elizabeth de Oliveira Vendramin, pela paciência e apoio.

Aos professores Geraldino Carneiro de Araújo e Elizabeth de Oliveira Vendramin que compuseram a banca de qualificação e de defesa, pelas contribuições potenciais para o desenvolvimento desta pesquisa.

Por fim, agradeço a todas as pessoas que, direta ou indiretamente, contribuíram com palavras de incentivo, me apoiando e me dando forças para seguir em frente.

## EPÍGRAFE

“Cada um lê com os olhos que tem. E interpreta a partir de onde os pés pisam. Todo ponto de vista é a vista de um ponto.”.  
(Leonardo Boff)

## RESUMO

REZENDE, Joseli Pereira Macedo. **Oportunismo Orçamentário? Um estudo sobre gastos públicos em anos eleitorais, em Campo Grande - MS.** 2023. 102 f. Dissertação (Mestre em Contabilidade) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis, Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul - UFMS, Campo Grande, MS, Brasil.

Estudos empíricos constataram a existência de Ciclos Políticos Orçamentários (CPO), prática que consiste no gerenciamento das despesas públicas com vistas à manutenção de poder. Os elementos determinantes do CPO, contudo, não são idênticos e generalizáveis, sendo resultado, entre outros aspectos, do grau de desenvolvimento das nações, da maturidade democrática do país, da independência dos poderes e do quão livre é a imprensa. Por sua vez, não há consenso na literatura do CPO acerca da alocação de recursos públicos mais suscetíveis a manipulação eleitoral, entretanto despesas com saúde, educação, pessoal e investimentos se revestem em rubricas constantemente estudadas nos contextos dos ciclos políticos por serem ações estatais que correspondem ao apelo social. Neste contexto, o presente estudo teve como objetivo compreender como se comporta a execução do orçamento, em Campo Grande – MS, em anos eleitorais. Para tanto, foram analisadas, sob a perspectiva econômico-financeira, as despesas realizadas, entre os anos de 2003 a 2020, nas contas de: investimentos, saúde, educação e gasto com pessoal, constantes dos anexos do Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) e do Relatório de Gestão Fiscal (RGF), abrangendo, portanto, cinco ciclos eleitorais: 2004, 2008, 2012, 2016 e 2020. Empreendeu-se, ainda, a realização de entrevistas com gestores responsáveis pela elaboração do orçamento da Capital, nos períodos abrangidos pelo estudo, além de vereadores integrantes da Comissão Permanente de Finanças e Orçamento. Os dados emergidos das entrevistas submetidos à análise, conforme King, 2004. Os achados apontam para a presença dos ciclos políticos orçamentários, sobretudo, na rubrica de investimentos. Pontualmente, entre os exercícios de 2004, 2008 e 2016, identificou-se uma clara ampliação de gastos em investimentos, coincidentes, portanto, com o período eleitoral. Para as rubricas de saúde, educação e gastos com pessoal, no entanto, não há evidências que suportem a existência do CPO. Por outro lado, as entrevistas realizadas com vereadores da Comissão Permanente de Finanças e Orçamento da Câmara e gestores da Prefeitura Municipal de Campo Grande – MS, responsáveis pela elaboração do orçamento indicam, em síntese, que os gastos públicos são definidos e priorizados de acordo com condicionantes, os quais incluem o crivo de Forças Políticas existentes e o calendário eleitoral (Priorização Eleitoral). Emergem deste estudo, achados importantes, os quais compreendem a necessidade premente de diálogo institucional entre os poderes, sob o risco de perda das condições de governabilidade, a ausência de mecanismo adequados à elaboração e execução do orçamento e um processo que consiste em avaliar o termômetro político da ocasião, com vistas a atuar para a melhoria dos resultados recentes da administração, coincidente, desta forma, com as perspectivas da Teoria dos Ciclos Orçamentários. O estudo constatou, portanto, que a execução do orçamento de Campo Grande – MS, no período estudado, foi afetada pela agenda eleitoral, sobretudo, no que tange aos gastos com investimentos. Deste modo, os achados do estudo contribuem com a literatura do CPO, acrescentando as percepções dos gestores e políticos acerca da existência do fenômeno, indicando, ainda, os caminhos adotados pelas administrações estudadas para alocar os recursos, em atenção às demandas populares e com vistas ao ganho político.

**Palavras-chave:** Ciclos Políticos Orçamentários. Gastos Públicos. Eleições. Manutenção de Poder.

## ABSTRACT

REZENDE, Joseli Pereira Macedo. Budget opportunism? **Budget opportunism? A study on public spending in election years, in Campo Grande - MS.** 2023. 102 f. Dissertation (Master in Accounting) – Graduate Program in Accounting, Federal University of Mato Grosso do Sul Foundation - UFMS, Campo Grande, MS, Brazil.

Empirical studies have found the existence of Political Budget Cycles (CPO), a practice that consists of the management of public expenditures with a view to maintaining power. The determining elements of the CPO, however, are not identical and generalizable, being the result, among other aspects, of the degree of development of nations, the democratic maturity of the country, the independence of the powers and how free the press is. In turn, there is no consensus in the CPO literature about the allocation of public resources more susceptible to electoral manipulation, however expenses with health, education, personnel and investments are covered in rubrics constantly studied in the contexts of political cycles because they are state actions that correspond to the social appeal. In this context, the present study aimed to understand how the execution of the budget behaves in Campo Grande – MS, in election years. To this end, we analyzed, from the economic-financial perspective, the expenses incurred, between the years 2003 and 2020, in the accounts of: investments, health, education and personnel expenses, contained in the annexes of the Summary Report of Budget Execution (RREO) and the Fiscal Management Report (RGF), covering, therefore, five electoral cycles: 2004, 2008, 2012, 2016 and 2020. It was also undertaken interviews with managers responsible for preparing the budget of the Capital, in the periods covered by the study, as well as councilors members of the Permanent Committee on Finance and Budget. The findings point to the presence of budget political cycles, especially in the investment heading. Occasionally, between the years 2004, 2008 and 2016, a clear increase in investment spending was identified, coinciding, therefore, with the electoral period. On the other hand, the interviews conducted with councilors of the Permanent Committee on Finance and Budget of the Chamber and managers of the Municipality of Campo Grande – MS, responsible for the preparation of the budget indicate, in summary, that public expenditures are defined and prioritized according to conditions, which include the sieve of existing Political Forces and the electoral calendar (Electoral Prioritization). Important findings emerge from this study, which include the urgent need for institutional dialogue between the powers, under the risk of loss of the conditions of governability, the absence of adequate mechanism for the preparation and execution of the budget and a process that consists of evaluating the political thermometer of the occasion, with a view to acting to improve the recent results of the administration, coinciding, in this way, with the perspectives of the Theory of Budget Cycles. The study found, therefore, that the execution of the budget of Campo Grande – MS, in the period studied, was affected by the electoral agenda, especially with regard to investment spending. Thus, the findings of the study contribute to the literature of the CPO, adding the perceptions of managers and politicians about the existence of the phenomenon, also indicating the paths adopted by the administrations studied to allocate resources, in attention to popular demands and with a view to political gain.

Keywords: Budget Political Cycles. Public spending. Elections. Maintenance of Power.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal .....	25
Figura 2 - Desenho de Pesquisa.....	39
Figura 3 - Relação Gasto Público, Forças Políticas e Priorização Eleitoral.....	61

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Ampliação percentual dos Gastos em Investimentos.....	51
Gráfico 2 - Percentual de Aplicação em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino .....	54
Gráfico 3 - Relação de Crescimento da Receita Municipal e da Aplicação em ASPS .....	56
Gráfico 4 - Comparativo do Crescimento Médio da Receita Corrente Líquida e do Gasto com Pessoal e Encargos no período abrangido pelo estudo .....	59
Gráfico 5 - Comparativo do crescimento percentual anual da Receita Corrente Líquida e o Gasto com Pessoal .....	60

**LISTA DE QUADROS**

Quadro 1 - Definição dos Gastos Municipais Integrantes do Estudo.....	26
Quadro 2 - Entrevistas do Poder Legislativo.....	43
Quadro 3 - Entrevistados do Poder Executivo .....	44
Quadro 4 -Template inicial construído a partir das leituras .....	46
Quadro 5 - Template final construído a partir das codificações.....	47
Quadro 6 - Características dos Entrevistados .....	47

**LISTA DE TABELAS**

Tabela 1 - Evolução da Receita e Despesa entre 2003 e 2020 .....	49
Tabela 2 - Gasto com Investimentos .....	50
Tabela 3 - Valores absolutos e percentuais gastos em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino .....	53
Tabela 4 - Montante de Aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde .....	55
Tabela 5 - Códigos de falas relativas a Gastos Públicos .....	62
Tabela 6 - Códigos de falas relativas a Forças Políticas.....	63
Tabela 7 - Códigos de falas relativas à Forças Públicas.....	73
Tabela 8 - Códigos de falas relativas à Priorização Eleitoral.....	76

## LISTA DE SIGLAS

<b>ASPS</b>	Ações e Serviços Públicos em Saúde
<b>CPFO</b>	Comissão Permanente de Finanças e Orçamento
<b>IGP</b>	Índice de Gasto com Pessoal
<b>CPO</b>	Ciclos Políticos Orçamentários
<b>CP</b>	Ciclos Políticos
<b>LRF</b>	Lei de Responsabilidade Fiscal
<b>CEP</b>	Comitê de Ética em Pesquisa com Seres Humanos da UFMS
<b>LCF</b>	Lei Complementar Federal
<b>LOA</b>	Lei Orçamentária Anual
<b>MDE</b>	Manutenção e Desenvolvimento do Ensino
<b>PPGCC</b>	Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis
<b>RCL</b>	Receita Corrente Líquida
<b>RREO</b>	Relatório Resumido de Execução Orçamentária
<b>RGF</b>	Relatório de Gestão Fiscal
<b>TEP</b>	Teoria da Escolha Pública
<b>TCLE</b>	Termo de Consentimento Livre e Esclarecido
<b>PROINC</b>	Programa de Inclusão Profissional
<b>UFMS</b>	Universidade Federal do Mato Grosso do Sul

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>15</b>
1.1	OBJETIVOS .....	18
1.2	JUSTIFICATIVA DO ESTUDO .....	18
1.3	ESTRUTURA DA PESQUISA .....	20
<b>2</b>	<b>REFERENCIAL TEÓRICO</b> .....	<b>21</b>
2.1	TEORIA DOS CICLOS POLÍTICOS ORÇAMENTÁRIOS .....	21
2.2	CICLO ORÇAMENTÁRIO BRASILEIRO .....	23
2.3	GASTO PÚBLICO .....	27
<b>2.3.1</b>	<b>Gasto Público em Investimento</b> .....	<b>27</b>
<b>2.3.2</b>	<b>Gastos Públicos em Saúde e Educação</b> .....	<b>30</b>
<b>2.3.3</b>	<b>Gasto Público com Pessoal</b> .....	<b>32</b>
2.4	PRIORIZAÇÃO ELEITORAL E FORÇAS POLÍTICAS .....	34
<b>3</b>	<b>TRAJETÓRIA METODOLÓGICA</b> .....	<b>37</b>
3.1	CLASSIFICAÇÃO DA PESQUISA .....	37
3.2	DESENHO DE PESQUISA.....	38
3.3	LEVANTAMENTO BIBLIOGRÁFICO.....	39
3.4	PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DE DADOS.....	40
3.5	PROCEDIMENTO DE ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DE DADOS .....	44
<b>4</b>	<b>ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS</b> .....	<b>49</b>
4.1	ANÁLISE ECONÔMICO-FINANCEIRA.....	49
<b>4.1.1</b>	<b>Investimentos</b> .....	<b>49</b>
<b>4.1.2</b>	<b>Educação</b> .....	<b>52</b>
<b>4.1.3</b>	<b>Saúde</b> .....	<b>54</b>
<b>4.1.4</b>	<b>Pessoal</b> .....	<b>58</b>
4.2	ENTREVISTAS .....	61
4.3	GASTO PÚBLICO .....	62
<b>4.3.1</b>	<b>Recursos</b> .....	<b>63</b>
<b>4.3.2</b>	<b>Demandas</b> .....	<b>66</b>
<b>4.3.3</b>	<b>Legislação</b> .....	<b>68</b>
<b>4.3.4</b>	<b>Orçamento</b> .....	<b>69</b>
4.4	FORÇAS POLÍTICAS.....	72
<b>4.4.1</b>	<b>Poder Legislativo</b> .....	<b>73</b>
<b>4.4.2</b>	<b>Poder Executivo</b> .....	<b>74</b>
<b>4.4.3</b>	<b>Equilíbrio De Forças</b> .....	<b>75</b>
4.5	PRIORIZAÇÃO ELEITORAL.....	76
<b>4.5.1</b>	<b>Visibilidade</b> .....	<b>77</b>
<b>4.5.2</b>	<b>Vigilância</b> .....	<b>80</b>
<b>4.5.3</b>	<b>Empreguismo</b> .....	<b>81</b>
<b>5</b>	<b>DISCUSSÃO DOS RESULTADOS</b> .....	<b>84</b>
<b>6</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	<b>86</b>
<b>7</b>	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>88</b>
<b>8</b>	<b>APÊNDICE 1 - GUIA DE ENTREVISTAS</b> .....	<b>96</b>
<b>9</b>	<b>APÊNDICE 2 – CERTIFICADO PARA APRECIACAO ÉTICA</b> .....	<b>101</b>

## 1 INTRODUÇÃO

No Brasil, os entes federativos (União, Estados e Municípios) são os principais garantidores dos direitos sociais atribuídos à coletividade pela Constituição Federal de 1988. Atingir tais objetivos finalísticos, contudo, nem sempre se torna tarefa fácil, o que exige disciplina arrecadatória para auferir os recursos necessários e a ação eficiente e planejada dos gastos. Nesse sentido, o orçamento público evidencia a atuação do governo, suas principais escolhas de forma a atender ao conjunto da sociedade, se configurando em um processo de organização e planejamento das despesas públicas. Mecanismo composto por três peças obrigatórias: o PPA (Plano Plurianual), que se traduz na estratégia de longo prazo (4 anos); a LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias), que estabelece metas e prioridades para o orçamento; e a LOA (Lei Orçamentária Anual) que estima as receitas e fixa as despesas públicas para um exercício financeiro.

Contudo, os períodos eleitorais parecem alterar o *status quo* da administração pública, reconfigurando as prioridades do orçamento e as ações com vistas nas preferências da população. Pesquisas em diversas áreas se dedicaram a analisar as influências das disputas eleitorais na execução do orçamento público (ALKAMEDOV; ZHURAVSKAYA, 2004; SAKURAI; GREAMAUD, 2007; SAKURAI, 2009; NOVAES; MATTOS, 2010; VIDEIRA; MATTOS, 2011; VASCONCELLOS et. al, 2013; ORAIR et.al 2014; KATSIMI; SARANTIDES, 2015; GONÇALVES et. al, 2017; GUERRA et. al, 2018; DAL-RI; CORREIA, 2019; FRANÇA, 2019; DE MORAIS et. al, 2019; BARTOLUZZIO; ANJOS, 2020; VOLTARELLI et. al., 2021; DE LIMA et. al, 2021), pontuando em números e estatísticas o que a percepção popular há tempos alardeia. A ideia geral se concentra no fato de que os políticos, visando à reeleição, tendem a aumentar o gasto público em áreas sensíveis e de grande visibilidade, de modo a atender o eleitorado (SÁEZ; SINHA, 2010) ampliando, assim, suas chances de permanência no poder.

A teoria econômica, em seu modelo Keynesiano, já enfatizava a importância da intervenção do Estado na economia, como forma de fomentar a criação de empregos e manter o nível das atividades do mercado (FITTIPALDI, 2013). Os pressupostos de Keynes,

entretanto, não levavam em conta os vieses políticos na decisão de influir economicamente, tampouco se atinham ao ganho ou perda para o gestor, em seu capital político, por escolher determinada ação, em detrimento das demais. Nessa seara, a partir da década de 70, dentro da perspectiva da Teoria das Escolhas Públicas (TEP), fortaleceram os debates sobre os Ciclos Políticos (CP). (CARNEIRO, 2020).

Nesse sentido, Nordhaus (1975) formulou um modelo matemático com atenção especial aos aspectos políticos das decisões governamentais. A ideia central defendida pelo autor é que os detentores do poder, no transcurso dos pleitos eleitorais, tomam decisões econômicas buscando estimular o crescimento e reduzir o desemprego, numa perspectiva puramente oportunista. Contudo, os efeitos negativos da política implementada são posteriormente revistos, na tentativa de equalizar os problemas gerados. Assim, ao analisar o comportamento da economia e as decisões estatais, Northaus (1975) identificou uma constância coincidente com as disputas eleitorais, na adoção de certas medidas econômicas, sendo batizado pela literatura como Ciclos Político-Econômicos (NORDHAUS, 1975).

Hibbs (1977), por sua vez, ponderou que partidos de esquerda buscam atuar mais fortemente na economia, no intuito de aumentar o nível de empregabilidade e estabelecer menores taxas de inflação. Em contrapartida, os partidários de viés à direita, apresentam um governo com maior número de desemprego, a fim de atender seu principal cliente: as classes econômicas mais influentes e abastadas (SIQUEIRA, 2015). Para Rogoff e Sibert (1988) e Rogoff (1990), os políticos em períodos eleitorais adotam uma postura voltada ao aumento dos gastos públicos e dos investimentos, ao passo que tendem a reduzir os impostos praticados. Os autores batizaram o fenômeno de Ciclos Políticos Orçamentários (CPO).

No mundo, este tema em suas diversas nuances (modelos) resultou em debates frutíferos. Akhmedov e Zhuravskaya (2004), Brender e Drazen (2008), Sáez, e Sinha (2010), Canes-Wrone e Park (2012), Sieg e Batoool (2012), Katsimi e Sarantides (2015), Fischer (2018), Chiu (2020) e Jensen et. al (2020) investigaram as causas determinantes da existência de ciclos eleitorais, na política fiscal dos entes federativos. Oliveira e Carvalho (2009), Nascimento (2011), Siqueira (2015), Gaston (2017), Morais (2018), Bartoluzzio e Anjos (2019), Silva (2020), Rocha et. al (2021), Crispim et. al (2021) analisaram, sob perspectiva dos Ciclos Políticos Orçamentários, o comportamento de gastos nos municípios brasileiros, em rubricas diversas, a exemplo de pessoal e encargos sociais, investimentos, inversões financeiras, saúde, educação, habitação. Investigaram (SILVA, 2020; COSTA; LEÃO, 2021), ainda, a manipulação contábil relacionada a tais despesas, com vistas a sinalizar competência recente do gestor no Poder.

A existência dos Ciclos Políticos Orçamentários foi constatada inclusive em países sem tradição democrática. Na China, Guo (2009) identificou que o crescimento do gasto público municipal, per capita, é mais acentuado no terceiro e quarto ano do mandato do líder municipal, dada a garantia de ascensão a cargos públicos definidos pelo Partido Comunista Chinês. Na Rússia, Akhmedov e Zhuravskaya (2004) sugerem que o ciclo orçamentário é considerável e de curta duração; que os gastos públicos se deslocam para transferências monetárias diretas aos eleitores; e que a magnitude do ciclo diminui com a democracia, transparência governamental, liberdade de mídia, conscientização do eleitor e ao longo do tempo; além do que a manipulação pré-eleitoral aumenta as chances de reeleição dos titulares.

No Brasil, Sakurai e Gremaund (2007) identificaram que o ano eleitoral conduz a expansão do gasto público municipal. Sakurai (2009) observou ainda que o incremento das despesas dos entes municipais se dava principalmente em saúde, saneamento, previdência, habitação, urbanismo e transporte. A literatura sobre os ciclos políticos orçamentários menciona, sobretudo, a ampliação das despesas com investimentos em anos de disputa eleitoral (ORAIR et. al, 2014; KLEIN; SAKURAI, 2015; CHORTAREAS et. al, 2016; DE QUEIROZ et. al, 2019; DAL-RI e CORREIA, 2019; BARTOLUZZIO; ANJOS, 2020). Tais investimentos nos Estados abarcam obras públicas e expansão de infraestrutura, além de transferências aos municípios e à União (PUCHALE et. al, 2020).

Assim, não é incomum, às vésperas da disputa política, os cidadãos serem “bombardeados” com ações e informações sobre serviços públicos, investimentos em áreas de interesse social e implementação de ações, com foco no atendimento às preferências do eleitorado. Crispim et. al (2021) quantificou o acréscimo médio do gasto em investimentos em 9% por ocasião do período de eleição nos governos municipais brasileiros, assim como coletou evidências de que empréstimos financeiros crescem em média 68% nos governos locais em período eleitoral, e de que os candidatos à reeleição tendem a recorrer a essa linha de crédito, principalmente, quando a receita por transferência e gastos com investimento sinalizam crescimento (CRISPIM et. al, 2021).

Mas, além dos gastos em despesas de capital, a literatura dos ciclos políticos orçamentários evidencia uma ampliação positiva e significativa em gastos públicos, que se consideravam blindados pela legislação brasileira, como é o caso das despesas com saúde e educação (VIDEIRA; MATTOS, 2011; SANTOS et. al, 2020; MARENCO; CATE, 2021), sugerindo que os gestores no poder tendem a driblar as normas, com vistas a impulsionar seu capital político, em áreas sensíveis à sociedade.

Achados demonstram ainda que as despesas com pessoal no serviço público, a depender

da realidade econômica e social de cada região, pode ser suscetível à manipulação eleitoral (BARCA, 2017; GUERRA et. al, 2018; SCARANO, 2018; MORAIS et. al, 2019; FRANÇA, 2019; BORTOLUZZIO; ANJOS, 2020; LIMA et. al, 2021;) ainda que haja certa resistência da sociedade a respeito do gasto (MORAIS et. al, 2019; ROCHA et. al, 2021; JUNIOR, 2022).

Abrangido por esse contexto, propõe-se a responder a seguinte questão de pesquisa: **Em anos eleitorais, como se comporta a execução do orçamento de Campo Grande – MS?** Imbuído por este questionamento, o presente estudo apresenta, a seguir, os objetivos (geral e específico) bem como a justificativa do estudo.

## 1.1 OBJETIVOS

### 1.1.1 Objetivo Geral

Os objetivos específicos traçam as etapas necessárias ao cumprimento do objetivo geral, alinhavados à questão norteadora, afirma (RICHARDSON, 2012). Assim, decorrente da pergunta central do estudo, o presente trabalho teve como objetivo geral:

- Compreender como se comporta a execução do orçamento de Campo Grande - MS, em anos eleitorais.

### 1.1.2 Objetivos Específicos

- a) Apresentar as despesas realizadas no município de Campo Grande – MS, em investimentos, pessoal, saúde e educação, no período de 2003 a 2020;
- b) Analisar o comportamento dos gastos em investimentos, pessoal, saúde e educação, durante os cinco ciclos eleitorais estudados;
- c) Compreender o processo de definição tradicional dos gastos públicos e em anos eleitorais,
- d) Relatar as percepções dos políticos, a respeito da alocação de recursos no orçamento público.

## 1.2 JUSTIFICATIVA DO ESTUDO

É recente a vivência democrática no Brasil. Há apenas 35 anos, o país acompanhou a edição de uma nova Constituição da República (1988) instituindo eleições livres, diretas e periódicas (ARAUJO et. al, 2013). Nesse sentido, Avritzer (2018) enfatiza que o Brasil transita, ao longo dos tempos, por momentos de otimismo e pessimismo, em sua fase Republicana, devendo a Democracia ser entendida e aperfeiçoada, como um processo longo de construção. Em sua interpretação, o Brasil alterna, desde 1946, ondas de otimismo democrático e momentos de fortes inversões antidemocráticas.

Dessa forma, no contexto dos Ciclos Políticos Orçamentários, o grau de maturidade das democracias, associada ao nível de desenvolvimento econômico e social das nações importam. Akmedov e Zhuravskaya (2004) sugerem que a magnitude do ciclo diminui com a democracia, transparência governamental, liberdade de mídia, conscientização do eleitor e ao longo do tempo. No mesmo sentido, Brenden e Drazen (2005) constatam que o uso político da máquina pública, com vistas à eleição é mais recorrente e efetivo, em jovens democracias. Por outro lado, os países desenvolvidos e com processos democráticos avançados tendem a punir os governantes por condutas oportunistas.

Considerando tais pressupostos tem-se que, no Brasil, dadas as dimensões territoriais, as condições culturais e políticas diversas, a desigualdade no grau de liberdade concedida à imprensa, associadas às realidades econômicas distintas nas múltiplas regiões brasileiras, faz-se necessário investigar a existência dos ciclos políticos orçamentários de forma a contemplar a maior diversidade possível do fenômeno, incluindo neste cenário democracias jovens, ainda em desenvolvimento e amadurecimento (AKMEDOV; ZHURAVSKAYA, 2004).

Além disso, é fundamental considerar que, com o fim da Ditadura Militar (1964-1985), em especial para os municípios brasileiros, torna-se possível a ocorrência do processo eleitoral e a retomada de uma experiência democrática ainda mais recente e imatura.

Nesse sentido, Campo Grande, capital do Estado de Mato Grosso do Sul, é uma cidade alçada ao centro político com a Divisão do Estado, ocorrida há apenas 46 anos, realizando desde o processo da redemocratização, em 1985, somente 10 (dez) eleições para o cargo de chefe do Poder Executivo (BRASIL, 2023). A função política, nesse período foi ocupada seis vezes por um único partido ou então por prefeitos dissidentes do mesmo núcleo político (BRASIL, 2023), o que demonstra uma hegemonia ideológica e um modo de atuação bastante eficiente de um grupo político dominante.

O município desfruta ainda de um cenário econômico centrado na exportação, contudo mais fortemente no comércio e na prestação de bens e serviços, além de parte da mão de obra estar atrelada à administração pública (MISSIO; RIVAS, 2019; LAMOSO, 2011), ou seja, a cultura econômica do município possui uma parcela bastante dependente das relações e do intercâmbio do comércio local e do próprio serviço público, o que influencia e é influenciado pela dinâmica eleitoral (ROGOFF, 1990).

Assim, academicamente, aprofundar os estudos acerca dos ciclos políticos orçamentários, dadas as condições econômicas bastante regionalizadas, e em uma democracia ainda em processo de amadurecimento e reconhecimento de seus pressupostos, contribuiu para literatura e diversifica as reflexões sobre a manipulação eleitoral com vistas à permanência no

poder, criando debate calcado na literatura recente sobre as práticas engendradas de projetos políticos, que se perpetuam historicamente.

Nesse sentido, ARVATE; BIDERMAN, 2004, afirmam que em um cenário global, ainda que os princípios e as ferramentas sejam essencialmente os mesmos, as necessidades, os problemas e os debates de cada país, estados e municípios são distintos, o que exige olhar para o fenômeno dos ciclos políticos orçamentários de forma a contemplar as mais diversas realidades (ARVATE; BIDERMAN, 2004).

Dessa forma, a fim de contribuir com a literatura, esta pesquisa apresenta considerações relevantes sobre o desenvolvimento e razões que importam na configuração dos Ciclos Políticos Orçamentários (ROGOFF; SIBERT, 1988; ROGOFF, 1990).

### 1.3 ESTRUTURA DA PESQUISA

Este estudo está estruturado em cinco capítulos e respectivas seções e subseções. O primeiro capítulo aborda os aspectos introdutórios, em que se contextualiza o tema proposto sob a perspectiva dos Ciclos Políticos Orçamentários, incluindo-se na introdução o problema de pesquisa, os objetivos (geral e específicos), a justificativa, assim como as potenciais contribuições do estudo.

O segundo capítulo apresenta o processo de construção do referencial teórico, abordando-se os pressupostos do CPO, sua conceituação e perspectivas de desenvolvimento. Relacionam-se ainda os estudos recentes sobre o tema e as linhas de investigação adotadas na literatura. Conceituam-se as contas públicas, objeto do estudo, bem como as referências teóricas, que deram suporte as análises dos dados documentais e das entrevistas.

No capítulo subsequente, evidencia-se a trajetória metodológica adotada, com indicação da forma de coleta e análise dos dados. O capítulo sinaliza, portanto, os caminhos percorridos pelo pesquisador, suas escolhas e tomada de decisões.

No quarto capítulo, são considerados os resultados, a partir da análise econômica financeira dos dados documentais e a compilação das entrevistas, conforme modelo de King, 2004.

Por fim, no quinto capítulo são apresentadas as conclusões, com as implicações teóricas e práticas, limitações e sugestões para futuras pesquisas.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

Esse tópico se dedica a apresentar o referencial teórico acerca dos ciclos políticos orçamentários, mencionando os pressupostos indicados nos estudos seminais e suas considerações. Traça um panorama sobre o ciclo orçamentário brasileiro, sua formalização pelos entes (União, Estados e Municípios), arcabouço legal e a definição dos gastos elencados no presente estudo, conjugados com os estudos sobre o CPO.

### 2.1 TEORIA DOS CICLOS POLÍTICOS ORÇAMENTÁRIOS

Dissidente da Teoria da Escolha Pública e inserida dentro da perspectiva dos ciclos políticos econômicos (NORDHAUS, 1975; HIBBS, 1977), os Ciclos Políticos Orçamentários, do ponto de vista de (ROGOFF; SIBERT, 1988; ROGOFF, 1990) tratam da existência de oportunismo político na definição das políticas públicas.

Nessa perspectiva, “os partidos políticos não ganham as eleições para formular políticas, mas formulam políticas para ganhar eleições” (BORSANI, 2004, p. 121). O ciclo ocorre principalmente na composição dos gastos em ano eleitoral ou pré-eleitoral, favorecendo funções mais perceptíveis pelos eleitores e capazes de sinalizar a competência do gestor público (CARNEIRO, 2020, p. 23).

Conforme Borsani (2004, p.121), os pressupostos do modelo se concentram na ideia de que: i) o principal objetivo dos partidos no governo é manter-se no poder, intervindo na economia, com vistas a ampliar os votos no período eleitoral; ii) os resultados nas urnas estão interligados com os resultados econômicos e de governo; iii) os governos podem, mediante suas decisões e instrumentos de política pública, realizar determinados gastos no período eleitoral, como forma de melhorar os resultados observados pela sociedade, a respeito da administração pública; e iv) utilizam-se de assimetria informacional para sinalizar sua competência recente.

Neste aspecto, a ideia central do modelo é de que os governos, fazendo uso da política fiscal, realizam alterações no orçamento, modificando os gastos públicos, concedendo renúncia de receitas, fazendo transferência e redefinindo a despesa pública para projetos e programas com maior visibilidade na sociedade. O modelo prescreve que gestores são diferenciados pelo seu nível de competência, definida como: quanto mais eficiente for o gestor, menos receita será necessária para fornecer determinado nível de serviços (SIBERT; ROGOFF, 1988).

Ainda segundo os autores (SIBERT; ROGOFF, 1988) os ciclos políticos devem também ser observados sob a ótica da política fiscal, já que em anos eleitorais, os políticos tendem a reduzir os impostos, elevar os gastos públicos e transferir recursos para projetos mais

perceptíveis (obras públicas, saúde e educação), criando o que denominaram de ciclos políticos orçamentários (PREUSSLER, 2001).

A contribuição mais valiosa dos ciclos políticos orçamentários, contudo, foi acrescentar a questão da assimetria de informações entre eleitores e governantes, além do fato de constatar que os políticos no poder têm a possibilidade de manobrar os recursos, de modo a sinalizar competência (BORSANI, 2004, p. 123). Rogoff e Sibert (1988) e Rogoff (1990) indicam que os ciclos políticos são ocasionados não apenas pela irracionalidade do agente, mas pelo ambiente de assimetria informacional, entre agentes políticos e eleitores.

Nesse sentido, considera-se que o governo detém informações privilegiadas sobre seu desempenho, em relação ao eleitor. A concepção é de que a aparência de uma boa gestão poderia influir positivamente nas eleições. “Mesmo com eleitores racionais a interação com o governo se traduz, em uma relação entre atores com desigual informação, na qual os governantes podem usar sua superioridade de conhecimento, em benefício eleitoral próprio” (BORSANI, 2004, p. 123).

No entanto, as impressões dos eleitores são calcadas em observações sobre o desempenho do político no poder, desde que eles possam inferir algo sobre sua competência mais recente, ou seja, em períodos específicos, coincidentes com os anos eleitorais. Assim, os gestores atuam de forma a potencializar ações que garantam maior visibilidade e aprovação dos eleitores. Nas palavras de Rogoff (1990) “um administrador competente é capaz, por exemplo, de fornecer um determinado nível de bens públicos, a um nível de impostos mais baixo” (ROGOFF; SIBERT, 1988, p.22).

O autor lembra que em anos de sucessão do poder, os governos em todas as esferas, se envolvem em uma “farra” de consumo, com corte de impostos, aumento de transferência de recursos e distorção de gastos, com vistas à execução de projetos, com alta visibilidade imediata (ROGOFF, 1990).

Sugere ainda que os estudos sobre os ciclos políticos orçamentários são aplicáveis à dinâmica dos governos estaduais e municipais. Nesse sentido, explica Preussler (2001), que o modelo pressupõe que o eleitor decide em qual candidato votar a partir da comparação dos benefícios esperados dos candidatos ao poder, optando pelo que lhe proporcionar maior vantagem.

Como o grau de maturidade das democracias influencia na intensidade e duração dos ciclos orçamentários (AKMEDOV; ZHURAVSKAYA, 2004; BRENDER; DRAZEN, 2005; SHI; SVENSSON, 2006), pesquisadores no mundo todo, incluindo o Brasil, se dedicaram a investigar o impacto das eleições em variáveis relativas aos gastos públicos (fiscais). Ademmer

e Dreher (2016) identificaram, por exemplo, que a existência de regras fiscais mais rígidas e maior liberdade de imprensa reduzem o efeito dos ciclos políticos sobre os resultados orçamentários, sobretudo, em períodos eleitorais.

Contudo, mesmo em democracias consolidadas é possível identificar a ocorrência dos ciclos orçamentários. Em um estudo sobre o parlamento sueco, Wehner (2013) identificou que os legisladores tendem a modificar a proposta orçamentária, ampliando os gastos públicos, em anos de disputa sucessória. Constatou-se ainda o desaparecimento do ciclo com a adoção de reformas limitadoras do aumento de gastos públicos.

Drazen e Eslava (2010) testaram, com avanços significativos, a abordagem dos Ciclos Políticos Orçamentários apresentando um modelo de ciclo orçamentário político que forneceu evidências para um aumento de gastos em períodos pré-eleitoral, ao passo que se constatou uma contração de outros tipos de despesas (DRAZEN; ESLAVA, 2010).

De forma geral, as pesquisas sobre ciclo político orçamentário constataram que a ocorrência do CPO varia a depender de diversas condicionantes, a exemplo da transparência fiscal, do desenvolvimento econômico, da experiência política dos gestores, a forma de organização política e a existência, ou não, de normas limitadoras de gastos públicos e de endividamento fiscal. (GARMANN, 2017; VEIGA et. al, 2017; ADEMMER; DREHER, 2016; VICENTE et. al, 2012; SHI; SVENSSON, 2006). Dessa forma, verificou-se que os estudos sobre ciclos político-orçamentários foram pautados na “identificação de fatores capazes de influenciar a existência e intensidade do fenômeno” (CARNEIRO, 2020, p. 22).

## 2.2 CICLO ORÇAMENTÁRIO BRASILEIRO

Para consecução dos seus objetivos finalísticos, o Poder Executivo dos entes federativos elabora anualmente a Lei Orçamentária Anual (LOA), conforme previsto pela Constituição Federal de 1988, que estabelece:

A lei orçamentária anual compreenderá:

I - O orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;

II – O orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

III – O orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público;

§ 6º O projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.

§ 8º A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de

créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei. (BRASIL, 1988)

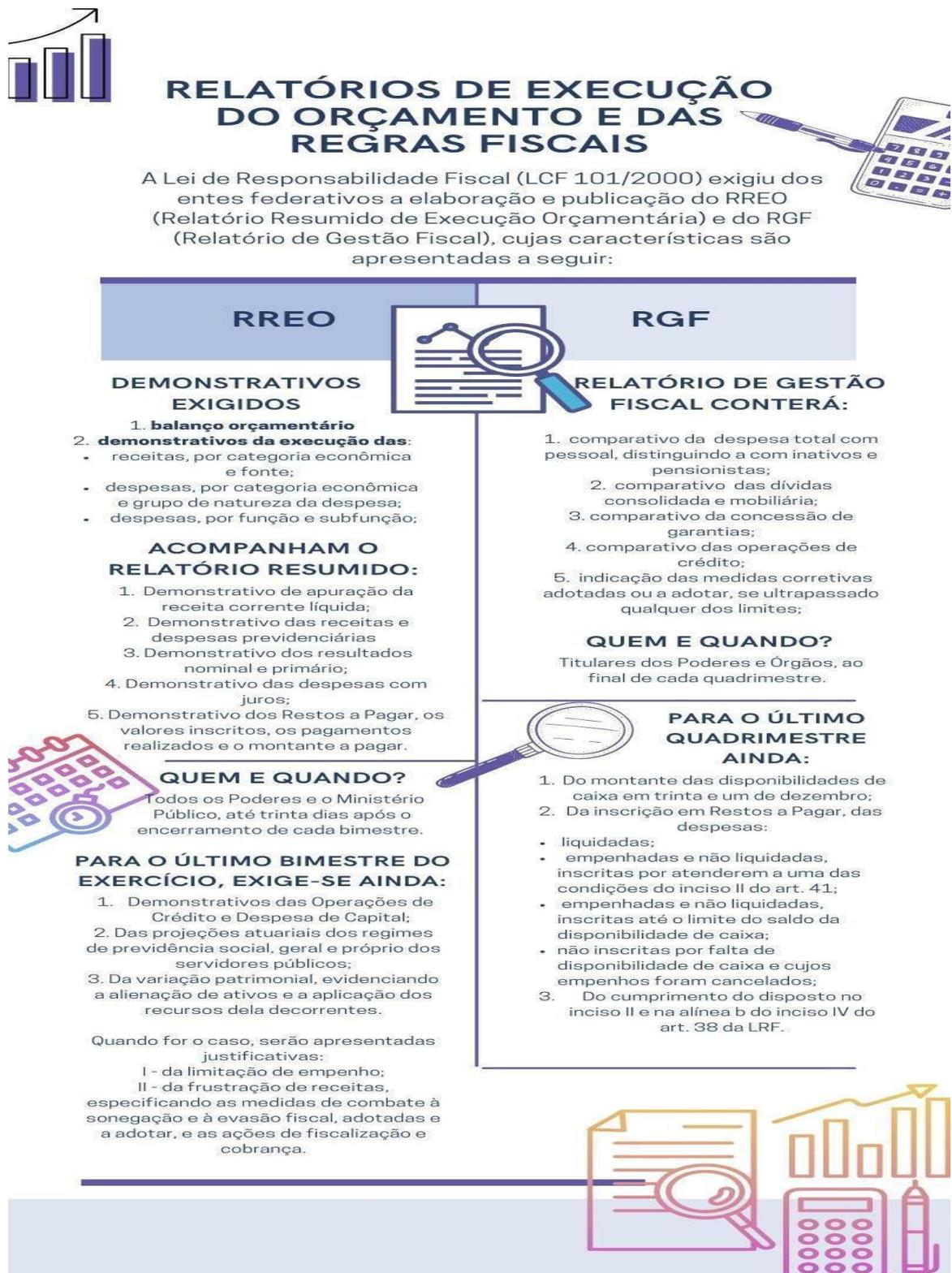
A Lei Orçamentária Anual, de um exercício financeiro, deve ser encaminhada ao Poder Legislativo do ente federativo, até 31 de agosto do ano anterior, e apreciada no prazo limite do encerramento da respectiva sessão legislativa, que se dá em 22 de dezembro. Uma vez aprovada e sancionada, a LOA passa a ser executada no primeiro dia do exercício a que se refere.

Contudo, há na literatura alguns dilemas históricos enfrentados pelo planejamento orçamentário, dentre os quais as reiteradas manobras e alterações da Lei Orçamentária, conjugada com a constante disputa política nas relações de poder (OLIVEIRA; FERREIRA, 2017). Afeta o orçamento ainda o planejamento falho, exigindo dos gestores malabarismos políticos e modificações constantes. (DO COUTO et. al, 2018). Soma-se a isto, ao fato de que a população desconhece esse instrumento ou não compreende sua dinâmica e importância (REZENDE, 2013; VIANA, 2014).

Todavia, no ordenamento jurídico brasileiro, vários instrumentos foram criados, sobretudo, pela Constituição Federal, pela Lei de Finanças Públicas (Lei 4.320/64) e pela Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar Federal nº 101/2000) para acompanhar a execução do orçamento, exigindo dos gestores uma postura firme no acompanhamento da arrecadação da receita e da realização da despesa.

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 165 § 3º determinou que os entes federativos (União, Estados e Municípios) elaborassem e publicassem ao final de cada bimestre, o Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO), cujas regras foram dispostas em 2000 pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Do mesmo modo são exigidos quadrimestralmente, relatórios que comprovem o cumprimento das regras fiscais, estatuídas no art. 54 da LCF 101/2000. As obrigações impostas a todos os poderes e órgãos da administração pública estão resumidas na Figura 1.

**Figura 1 - Exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal.**



Fonte: Elaborada pela Autora, com informações da LCF 101/2000.

A Figura 1 elenca, portanto, a obrigatoriedade da União, Estados e Municípios elaborarem e publicarem, até 30 dias, após o encerramento de cada bimestre do ano, os anexos que compõem o Relatório Resumido de Execução Orçamentária. Os demonstrativos com vistas

no Orçamento Público (OP) irão evidenciar o montante das receitas arrecadadas, das despesas empenhadas, o gasto realizado com educação, saúde, restos a pagar, previdência, fazendo uma conexão entre o planejamento constante da LOA e a sua respectiva execução.

Contudo, os entes federativos ainda devem estar atentos ao cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal, que obriga os chefes dos poderes a elaborar relatórios de gestão fiscal, visando controlar os gastos com pessoal, endividamento, inscrição de restos a pagar e a existência de disponibilidade de caixa para fazer frente à totalidade das obrigações. Os anexos do RREO e do RGF (Relatório de Gestão Fiscal) apresentam, portanto, o cumprimento de diversos índices constitucionais e legais e evidenciam a execução do orçamento, dentro os quais estão apresentados no Quadro 1.

**Quadro 1 - Definição dos Gastos Municipais Integrantes do Estudo**

<b>Gasto</b>	<b>Definição</b>	<b>Fonte</b>
<b>Investimentos</b>	Classificam-se como investimentos as dotações para o planejamento e a execução de obras, inclusive as destinadas à aquisição de imóveis, considerados necessários à realização destas últimas, bem como para os programas especiais de trabalho, aquisição de instalações, equipamentos e material permanente e constituição ou aumento do capital de empresas, que não sejam de caráter comercial ou financeiro.	Lei 4.320/64, art. 12 §4º
<b>Gasto com pessoal</b>	Entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência;	Lei Complementar 101/2000, art. 18
<b>Aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS)</b>	Os Estados e o Distrito Federal aplicarão, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde, no mínimo, 12% (doze por cento) da arrecadação dos impostos, a que se refere o art. 155 e dos recursos, de que trata o art. 157, a alínea “a” do inciso I e o inciso II do caput do art. 159, todos da Constituição Federal, deduzidas as parcelas que forem transferidas aos respectivos Municípios.	Lei Complementar 141/2012, art. 6º
<b>Aplicação em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE)</b>	A União aplicará, anualmente, nunca menos <b>de dezoito</b> , e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios <b>vinte e cinco</b> por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.	Constituição Federal de 1988, art. 212

Fonte: Elaborada pela autora, com base na legislação (2023).

Portanto, os gastos obrigatórios, como manutenção e desenvolvimento do ensino público e aplicação mínima em saúde, assim como os limites máximos permitidos às determinadas despesas, a exemplo do pagamento de pessoal ou o controle na execução orçamentária foram contemplados nos anexos dos demonstrativos do RREO ou RGF, cujos Poderes estão obrigados a elaborar, publicar e encaminhar aos órgãos de controle e à Secretaria do Tesouro Nacional.

## 2.3 GASTO PÚBLICO

O conceito de gasto público se refere à aplicação do dinheiro arrecadado, por meio de impostos e demais fontes de financiamento, para custear os serviços prestados à sociedade ou para a realização de investimentos (BRASIL, 2023). Nesse conceito, entram quaisquer desembolsos utilizados para arcar com as políticas estatais, com visando aos interesses coletivos, podendo ser citados no mesmo sentido, para fins deste estudo, os termos: despesas públicas, gastos públicos, aplicação pública. Contudo, independente da nomenclatura, tratam da aplicação de verbas arrecadadas pelos entes estatais (União, Estados e Municípios) objetivando atender às políticas públicas.

Segundo Feijó et. al. (2013), uma característica relevante dentre as definições da despesa pública refere-se ao fato de que todo o gasto público, no contexto brasileiro, deve ocorrer mediante autorização legislativa prévia, formalmente estabelecida em lei (LOA), pressuposto basilar do princípio da legalidade. “Sem essa ou qualquer outra lei que autorize a realização da despesa, o gestor público não poderá agir em nome do Estado e caso o faça, sem autorização legislativa, estará cometendo um crime fiscal”. (FEIJÓ et al., 2013, p. 232). Assim, a despesa integra o orçamento, ou seja, compõe a peça orçamentária.

### 2.3.1 Gasto Público em Investimento

Os investimentos são despesas com planejamento e execução de obras, inclusive com a compra de imóveis considerados necessários para a realização de projetos. Compreendem ainda a aquisição de instalações, equipamento e material permanente. (CARVALHO, 2015, p. 173). Segundo Orair et. al (2018), os investimentos públicos acabam por se diferenciar das demais despesas públicas, visto que resultam em acumulação de ativos fixos, ampliando o patrimônio líquido do setor público e gerando um fluxo futuro de receitas. É a variável macroeconômica que exerce efeitos simultâneos de estímulo sobre a demanda e sobre a oferta. (ORAIR et. al, 2018).

No contexto dos ciclos políticos orçamentários, o investimento público é uma das variáveis mais observadas pela literatura, haja vista seu potencial garantidor de visibilidade ao político detentor do orçamento, além de consistir em uma demanda constante da sociedade, conforme asseguram: (SAKURAI; GREMAUD, 2011; VIDEIRA; MATTOS, 2011; ORAIR et. al, 2014; KLEIN; SAKURAI, 2015; CHORTAREAS et. al, 2016; GONÇALVES et. al, 2017; DIAS et. al, 2018; GUERRA et. al, 2018; DE QUEIROZ, 2019; BORTOLUZZIO; ANJOS, 2020; DA ROCHA et. al, 2021; DAL-RI; CORREIA, 2019).

Os estudos sobre como o investimento público passa por um processo de direcionamento eleitoral são abrangentes. Sakurai e Gremaud (2011) observaram as contas públicas de 572 municípios paulistas, na perspectiva de identificar variáveis pré-definidas suscetíveis de sofrerem influência dos ciclos políticos orçamentários. Os resultados indicaram que não existiam evidências contundentes de ciclos eleitorais, no período estudado, o qual compreendeu observações ao longo de 13 anos.

Em uma nova investida sobre as dinâmicas impostas pelo CPO, Klein e Sakurai (2015), revelam que, durante o período eleitoral, os prefeitos de primeiro mandato diminuem as receitas de impostos locais e ampliam as despesas de capital, dentre as quais os investimentos. Nesta linha investigativa, um importante achado da pesquisa refere-se às diferenças significativas entre as estratégias fiscais empregadas pelos prefeitos de primeiro e segundo mandatos, durante as eleições (KLEIN; SAKURAI, 2015, p. 2). As evidências do estudo dão conta de que os administradores de primeiro mandato, durante o processo eleitoral, reduzem receitas fiscais locais e ajustam suas despesas, deslocando os gastos para as despesas de capital, em detrimento das correntes. Enquanto os prefeitos já em um segundo mandato, ampliam a cobrança de impostos e as despesas correntes, ainda que em ano eleitoral.

Estudando os efeitos dos ciclos políticos orçamentários sobre variáveis como investimento, pessoal, índice de endividamento, resultado orçamentário, dentre outros, Vicente e Nascimento (2012) mencionam que o aumento das despesas de investimentos eleva a probabilidade de recondução de um gestor. Segundo os autores, os gastos com investimentos são bem vistos pelos eleitores, ocasionando registros de elevação de tais despesas em praticamente todos os anos do ciclo eleitoral observado. (VICENTE; NASCIMENTO, 2012).

Portanto, a visibilidade de um gasto público torna-se um fator importante na equação política, gerando dividendos essenciais na disputa eleitoral. Nessa perspectiva, Chortareas et. al (2016) estudaram as políticas públicas motivadas em 109 municípios gregos e concluíram que os investimentos “visíveis” e empréstimos são ampliados, em períodos pré-eleitorais e os efeitos de manipulação fiscal são mais evidentes em disputas à reeleição. Nesse sentido, os

achados de Chortareas et al (2016) são coincidentes com a pesquisa de Klein e Sakurai (2015) que demonstram a tentativa de convencimento, via manipulação orçamentária, de políticos no poder.

Há na literatura brasileira estudos recentes dos ciclos políticos orçamentários, notadamente achados importantes sobre os gastos com investimentos em períodos eleitorais e a responsabilidade na gestão fiscal. Nessa perspectiva, Bortoluzzio et. al. (2020) identificam que embora exista um aumento nos gastos com investimentos, em períodos políticos estratégicos, não se verificou negligência no tocante à gestão fiscal, o que é um indicador importante. Segundo os autores, resultados eleitorais favoráveis são atribuídos aos prefeitos com melhores condições fiscais.

Evidenciou-se, desta forma, como o grau de desenvolvimento econômico e maturidade democrática importam aos ciclos políticos orçamentários. (AKMEDOV; ZHURAVSKAYA, 2004; BRENDER; DRAZEN, 2005; SHI; SVENSSON, 2006). Neste sentido, Dias et. al (2018) concluíram que há evidências no Brasil, indicando que municípios de menor desenvolvimento econômico tendem a reeleger um número maior de prefeitos e as chances de manutenção no poder aumentam com a realização de gastos públicos em investimentos. Os autores sugerem que governantes locais buscam sinalizar competências, mediante aumento relativo de investimentos públicos.

Dal-Ri e Correia (2019) mencionam que nos anos eleitorais, a relação investimento/pessoal cresce 26,5% nos municípios brasileiros. Uma vez isolados os anos de eleição federal, o aumento de gasto sobe para 39,8%, taxa 3,0% maior do que a de crescimento nos anos de eleição municipal, que é da ordem de 13,3%. Os autores concluíram, portanto, que os ciclos político-orçamentários municipais são mais fortes nos anos de eleição federal.

Como aponta Rogoff (1990), a existência dos ciclos políticos orçamentários pode ser constatada nas diversas esferas de governo. Desta forma, Guerra et. al (2018), estudaram os ciclos políticos orçamentários nos estados brasileiros, identificando as rubricas de investimentos, obras, urbanismo e pessoal, como as mais suscetíveis a manipulação eleitoral. Os achados do estudo corroboram com as evidenciais em âmbito municipal (KLEIN; SAKURAI, 2015; CHORTAREAS et. al, 2016), demonstrando que, independentemente da esfera de poder, há similaridades na manifestação do CPO nos gastos com obras e projetos de grande visibilidade.

### 2.3.2 Gastos Públicos em Saúde e Educação

Educação e Saúde são direitos sociais previstos na Constituição Brasileira de 1988 (art. 6º) e delineados na esfera administrativa, como responsabilidades compartilhadas entre municípios, estados e União. Nessa perspectiva, cabe às gestões municipais implementarem a educação pré-escolar e o ensino fundamental, com cooperação técnica e financeira dos demais entes. Já a política de saúde é realizada de forma conjunta, entre os entes federados, com definições locais referentes às prioridades de atendimento e comando único nas ações desenvolvidas (BRASIL, 2023).

Por ser uma política pública essencial à sociedade, a saúde e a educação de qualidades sempre estiveram entre os pleitos sociais mais recorrentes, constituindo bandeiras políticas históricas (PINTO, 2008). Ao longo dos anos, foram estabelecidas, no contexto nacional, normas para garantir que o mínimo dos recursos auferidos pelos entes, fosse aplicado nessas rubricas. Assim definiu o art. 212 da Constituição Federal que, no caso das cidades brasileiras, 25% da receita própria e das transferências de impostos dos municípios deveriam ser aplicados em manutenção e desenvolvimento do ensino.

Do mesmo modo, a despesa em Saúde teve sua aplicação mínima garantida constitucionalmente pelo art. 198 § 2º e pela Lei Complementar Federal 141/2012, art. 7º, que exigiram dos gestores municipais o desembolso de, no mínimo, 15% da receita de impostos próprios e de transferências de impostos em serviços públicos de saúde. Portanto, o arcabouço constitucional e legal brasileiro limitou a margem de discricionariedade do gasto público, exigindo aplicações mínimas em determinadas despesas públicas, como forma de garantir que as políticas fundamentais ficassem menos suscetíveis a manipulação dos gestores políticos.

A literatura sobre os ciclos políticos orçamentários menciona achados e evidências de manipulação eleitoral, coincidente com o CPO, nessas rubricas. Sakurai (2009), investigando o ciclo político em funções orçamentárias de municípios brasileiros, identificou que as despesas com saúde e saneamento, entre todas as funções analisadas, foi a mais suscetível às manipulações eleitoreiras. Conforme o autor, a rubrica é uma das funções que absorvem, de forma representativa, os recursos oriundos de transferências dos governos estaduais e da União, sinalizando que para cada R\$ 1 obtido através desta fonte, R\$ 0,19 são alocados nesta função (SAKURAI, 2009, p. 48).

Porém, no estudo, a área da educação não demonstrou igual peso. A análise dos resultados das estimações permitiu inferir que nenhuma manipulação eleitoral foi registrada nesta função dada a não significância estatística do coeficiente associado à *dummy* de ano

eleitoral. (SAKURAI, 2009, p. 55). Contudo, o autor ao observar a perspectiva do alinhamento político com outras esferas de Poder (Estado e União) avalia que a proximidade ideológica com o governo estadual influencia de forma negativa o gasto nesta variável de pesquisa. Os achados de Sakurai (2009), contudo, não foram corroborados por Nunes (2016), que menciona a existência significativa do ciclo político, no caso da educação, sobretudo, quando da análise do viés partidário. Assim, partidos de esquerda apresentam maiores despesas per capita nessa rubrica, no comparativo com ideologias de centro e de direita.

Com foco nos gastos em saúde, Novaes e Mattos (2010) concluíram que prefeitos em primeiro mandato adotam postura diversa dos gestores, em um segundo ciclo político. Entretanto, há evidência em seus estudos, de que prefeitos, em um segundo mandato, não impõem esforços com vistas à sucessão partidária. Levando em conta os recortes populacionais, segundo os autores, os resultados revelam que seja qual for o tamanho do município, prefeitos que tentam reeleição efetivamente gastam mais em saúde.

Santos et. al (2021) também investigaram os gastos com saúde nos 79 municípios de Mato Grosso do Sul, entre os anos de 2010 e 2018, e a relação deste tipo de despesa com fatores econômicos, demográficos e sociopolíticos. Os autores constataram que o ano eleitoral tem influência significativa na definição e no gerenciamento da aplicação dos recursos em saúde, com acentuado destaque para os pleitos municipais.

Em uma perspectiva geral, Marengo e Cate (2021) atribuem forte variação no gasto orçamentário entre municípios brasileiros, especialmente nas funções saúde e educação. Segundo os autores, os dados revelaram a existência de espaços de discricionariedade nos orçamentos municipais, em rubricas, que se imaginavam blindadas pela legislação. No mesmo sentido, Santos et. al (2020), ao testar a existência de ciclos políticos orçamentários nos municípios mineiros, entre os anos de 2007 a 2016, identificaram que para ambas as rubricas houve uma ampliação dos gastos, quando comparadas com os anos pré-eleitorais, embora houvesse certa inelasticidade na utilização dos recursos, dadas as exigências legais.

Em uma perspectiva do comportamento regional dos gastos públicos, Videira e Mattos (2011) encontraram evidências de manipulação das despesas em educação, em anos eleitorais, se observadas as variáveis de microrregião. Nesse sentido, conforme o estudo, até mesmo o comportamento orçamentário praticado por prefeitos de municípios próximos tende a influenciar na política alocativa de recursos municipais. Desta forma, em anos eleitorais, os gestores tendem a se preocupar ainda mais com os gastos em educação, praticados por municípios vizinhos, acreditando que tais iniciativas impactam a visão do eleitorado.

(VIDEIRA; MATTOS, 2011). Estes achados, contudo, refutam a tese de manipulação na rubrica saúde.

Portanto, os dados da literatura indicam a heterogeneidade dos resultados no contexto dos ciclos políticos orçamentários, o que reforça a necessidade de identificar o fenômeno em diversos contextos.

### **2.3.3 Gasto Público com Pessoal**

A despesa total com pessoal inclui a soma de todos os gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias. É, portanto, tudo que os governos gastam para ter a força de trabalho a sua disposição. Contudo, por muito tempo, as administrações públicas, de todas as esferas de poder, se envolveram em episódios de descontrole nesse tipo de gasto, exigindo medidas corretivas na legislação brasileira (SANTOLIN et. al, 2009).

O art. 169 da Constituição Federal de 1988 determinou que a despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderia ultrapassar os limites estabelecidos em lei complementar (BRASIL, 1988). A regulamentação do dispositivo, contudo, ocorreu somente em 1995 com a edição da chamada Lei Camata I (Lei Complementar nº 82/1995) e, posteriormente, após a promulgação da Emenda Constitucional nº 19/1998, pela Lei Camata II (Lei Complementar nº 96/1999). Por fim, entrou em vigor a Lei Complementar nº 101/2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal, que impôs regras e limites mais específicos para a Despesa Total com Pessoal, conforme (CAMARGO JUNIOR; LEMOS, 2020).

A LRF passou, portanto, a limitar o gasto com pessoal e encargos dos entes municipais a 60% da Receita Corrente Líquida, sendo que o Poder Executivo Municipal só pode efetivar gastos, nessa rubrica, no patamar de 54% da RCL. As restrições na execução orçamentária buscam preservar a situação fiscal dos municípios, de acordo com seus balanços anuais, com o objetivo de garantir a saúde financeira da administração pública, a aplicação de recursos nas esferas adequadas e uma boa herança administrativa para os futuros gestores (BRASIL, 2023).

Droulers (1989) destacou a existência do empreguismo, fenômeno que consiste em empregar membros da família ou pessoas próximas, em uma relação simbiótica, em que patrão e cliente encontram vantagens mútuas. De forma recente, o gasto com pessoal vem pautando estudos envolvendo os ciclos políticos orçamentários, por ser uma variável bastante suscetível

à manipulação eleitoral. A despesa constitui uma demanda recorrente da sociedade, em um país cuja taxa de desemprego é de 8,8% (BRASIL, 2023).

Com dados coletados de todos os municípios brasileiros, no período de 2009 a 2016, Morais et. al. (2019) investigaram o Ciclo Político Orçamentário, no índice de gasto com pessoal (IGP). O estudo reuniu evidências que apontam que o IGP é maior nos anos eleitorais, quando comparado aos anos sem disputa política, reforçando a ideia de que os gestores atuam nessa variável, como forma de se manterem no poder. Contudo, indicam os autores que a existência de regras fiscais limita a intensidade dos ciclos políticos orçamentários.

Santolin et. al (2009) explicam que os gastos com pessoal podem ser convenientes politicamente nos acordos eleitorais. Segundo os autores, contudo, o gestor público enfrentava, antes da edição da LRF, um problema de avaliação de risco, já que gastos ampliados com pessoal poderiam gerar entraves com os demais entes federados (Estados e governo federal, bem como credores). Contudo, adotava-se, até então, uma política de estimativa subjetiva, em que cada município indicava nos orçamentos, qual seria o nível aceitável de despesas com pessoal. As diferenças identificadas, portanto, antes da LRF devem-se aos julgamentos acerca do nível aceitável de despesas sob a referida rubrica (SANTOLIN et. al, 2009).

Na perspectiva dos gastos com pessoal e influência da agenda eleitoral, Bortoluzzio e Anjos (2020) analisaram o cenário fiscal e a influência do CPO em políticas de controle, destacando que o gasto com pessoal se revelou o indicador mais crítico do Índice Firjan de Gestão Fiscal, embora tenham observado uma melhora nos percentuais praticados em anos eleitorais, em decorrência das proibições previstas na LRF. Constataram ainda que no segundo ciclo político estudado (2013-2016) havia um percentual maior de prefeituras com índice de gasto com pessoal comprometido. Cerca de 26% das gestões municipais desobedeciam ao teto de gasto com pessoal, em contrapartida, a 15,30% registrados no primeiro ciclo.

Barca (2017), França (2019) e Lima et. al (2021) também estudaram a influência das eleições sobre a despesa com pessoal, identificando influências positivas dos ciclos eleitorais sobre a despesa. Nesse sentido, Barca (2017), analisando o caso do Distrito Federal, identificou indícios no estudo de manipulação da gestão financeira, com vistas ao calendário eleitoral, sobretudo na despesa com pessoal. França (2019) sugere que em anos eleitorais há um aumento significativo nos gastos com pessoal, na forma de contratos temporários, ou seja, há incremento na contratação de pessoal, via contratos terceirizados. Lima et. al (2021) concluíram que os interesses políticos podem ser evidenciados, por meio da influência das funções ministeriais nos gastos com pessoal. Segundo os autores há diferentes intenções dos gestores a cada ciclo eleitoral, a depender da necessidade e exigências dos agentes envolvidos.

De outro modo, Nunes (2016) coletou evidências de que a manipulação do gasto com pessoal apresenta modesta contribuição na recondução de um gestor. Há na literatura ainda outros estudos no mesmo sentido, que refutam a ideia de que há aumento de gasto com pessoal coincidente com o calendário eleitoral. Sakurai e Gremaud (2007) avaliando as contas públicas de 572 municípios paulistas, em um período de 13 anos de estudo, observaram um incremento das despesas de pessoal, em ano eleitoral, somente no exercício de 1992. Segundo os autores, os resultados sugerem que, a princípio, esta é uma variável pouco suscetível à influência do calendário eleitoral.

Por sua vez, Rocha et. al (2021) identificaram que os eleitores têm preferência pelas despesas de capital, em detrimento das despesas correntes, as quais incluem os gastos com a mão de obra estatal. Segundo os autores, gestores que tendem a realizar muitos dispêndios com folha de pagamento passam a ideia de uma gestão precária, com vistas a ser um mero empregador, os quais tenderiam a ser penalizados pelos eleitores. (ROCHA et. al. 2021). Munhoz Junior et. al (2022) revelam que as despesas com pessoal tendem a diminuir, quando se aproximam as eleições e a despesa com investimento tende a aumentar, dando a sensação de competência ao gestor.

Em seu estudo, Guerra et. al (2018) avaliaram que há uma queda nos gastos com pessoal, em termos reais de 4,71% no ano anterior à eleição e uma redução de 2,30%, no segundo ano após o pleito. Segundo os autores, no ano imediatamente após a eleição os gastos com pessoal seriam ligeiramente majorados em cerca de 1,28%, tendo, contudo, o índice registra fraca significância estatística para os anos eleitorais.

Assim, a diversidade da literatura que trata dos gastos públicos com pessoal destaca mais uma vez, que a realidade de cada região do país, o grau de transparência e liberdade de imprensa, assim como as condições econômicas e sociais da população são fatores determinantes para a desenvoltura dos ciclos políticos orçamentários.

## 2.4 PRIORIZAÇÃO ELEITORAL E FORÇAS POLÍTICAS

A escolha pública é resultado do comportamento racional e de interesse próprio dos agentes envolvidos, motivadas, sobretudo, pelas preferências individuais de governantes e dos eleitores (BORSANI, 2004, p. 105). Outro elemento fundamental nesse processo de definição do gasto público refere-se ao conjunto de regras e instituições políticas. Segundo Borsani (2004), a escolha das políticas públicas dos governos, na concepção da Teoria dos Ciclos Orçamentários, é resultado de opções motivadas por preferências individuais, feitas sob determinadas normas e procedimentos de decisão coletiva. “Em face de tais regras, cada

participante escolhe sua estratégia, segundo o critério de maior utilidade individual - maximização de benefícios”. (BORSANI, 2004, p. 105).

Assim, desencadeada pela disputa eleitoral, a decisão política tende a priorizar gastos de maior visibilidade (SAKURAI; GREMAUD, 2011; VIDEIRA; MATTOS, 2011; ORAIR et. al, 2014; KLEIN; SAKURAI, 2015; CHORTAREAS et. al, 2016; GONÇALVES et. al, 2017; DIAS et. al, 2018; GUERRA et. al, 2018; DE QUEIROZ, 2019; DAL-RI; CORREIA, 2019; BORTOLUZZIO; ANJOS, 2020; DA ROCHA et. al, 2021). Na literatura do CPO, as despesas com investimentos, saúde, educação e gasto com pessoal foram observados como fatores que tendem a ser manipulados eleitoralmente.

O gasto público de cada ente da federação brasileira, contudo, passa por um processo legal, formalmente estabelecido na Constituição Federal. Desse modo, o OP é o instrumento de planejamento que detalha a previsão dos recursos a serem arrecadados (impostos e outras receitas estimadas) e sua destinação (ou seja, em quais despesas esses recursos serão utilizados) a cada ano (BRASIL, 2023). Conforme estabelecido na Carta da República, um novo orçamento deve ser elaborado pelo Poder Executivo e autorizado pelo Poder Legislativo, na forma de uma lei (Lei Orçamentária Anual), em um Sistema de Freios e Contrapesos, com vistas ao controle de um poder sobre o outro, como forma de contornar os abusos políticos.

Na concepção dos ciclos políticos, contudo, as decisões de um governo democrático dependem das instituições políticas existentes e das decisões dos atores políticos, econômicos e sociais competentes, que intervêm nessas decisões. “O presidente, a coalização de partidos políticos no governo, o Legislativo, o Judiciário, a administração pública, as siglas partidárias, os grupos de interesse, todos interferem na definição e implementação das políticas públicas”. (BORSANI, 2004, p. 105). São forças políticas que atuam na definição de qual, quanto e quando efetivar determinada política pública em detrimento de outras.

Conforme Bilhim (2008) para um tema ingressar na agenda política é necessário que haja uma pertinência que justifique a atuação estatal:

A teoria clássica ensina que para determinado interesse fazer parte da agenda política é necessário que se transforme num fato político controverso, que haja um conflito de interesses que justifique a intervenção do poder político. A criação de um fato político através da fabricação de um conflito era uma forma usual de colocar na agenda política um determinado problema. (BILHIM, 2008, p. 6)

Pinto (2008) explica, por sua vez, que na política pública, o consenso é construído através do processo de persuasão e de difusão. No entanto, o movimento é governado pela negociação. “As coalizões são construídas através da garantia de concessões em troca do apoio

político, ou seja, a adesão ocorre não apenas porque alguém simplesmente foi persuadido, mas porque alguém receia que a não adesão resulte em exclusão de benefícios” (PINTO, 2008, p. 34).

Contudo, Souza (2006) comenta que nos países em desenvolvimento e nas democracias recentes, sobretudo as da América Latina, inexistem ainda coalizões políticas capazes de equacionar minimamente a forma de se definir políticas públicas, com condições de impulsionar o desenvolvimento econômico e promover a inclusão social. “O desenho das políticas públicas e as regras que regem suas decisões, elaboração e implementação também influenciam os resultados dos conflitos inerentes às decisões sobre política pública” (SOUZA, 2006, p. 21).

Portanto, no contexto do CPO impactam, sobremaneira, na definição das políticas públicas a composição das forças políticas existentes, a coalização com o Poder Legislativo, assim como os interesses individuais do governante, por ocasião dos pleitos eleitorais, elementos que tencionam o orçamento público e definem em qual sentido se executarão as receitas públicas.

### 3 TRAJETÓRIA METODOLÓGICA

A ciência moderna conceituou método como procedimento para chegar a um objetivo (RICHARDSON, 2012). Contudo, é possível percorrer esse caminho de diferentes formas, utilizando as mais variadas técnicas já desenvolvidas pela ciência. O delineamento ou estratégia da pesquisa reporta a um planejamento amplo, em que o investigador estabelece como o estudo será conduzido, as técnicas de investigação, a condução do estudo, a obtenção e análise de dados (CRESWELL, 2010). Neste capítulo, portanto, além da classificação da pesquisa, detalham-se os caminhos metodológicos adotados, as escolhas feitas relativas à coleta e análise de dados, detalhando os passos percorridos para responder os objetivos: geral e específicos definidos.

#### 3.1 CLASSIFICAÇÃO DA PESQUISA

A presente pesquisa classifica-se em aplicada, quanto à sua natureza, pois visa gerar conhecimentos no intuito de solucionar problemas, e seus resultados podem e devem ser utilizados a curto e médio prazos. Silveira e Córdova (2009) lembram que a pesquisa aplicada objetiva conhecimentos para aplicação prática, dirigidos à solução de problemas específicos, envolvendo verdades e interesses locais.

Por sua vez, tendo em mente os objetivos do estudo, a pesquisa é considerada exploratória, visto que tem como escopo, tornar a questão norteadora mais explícita. Gerhardt et. al. (2009) lembram que as pesquisas exploratórias buscam uma abordagem do fenômeno, a partir do levantamento de dados, capazes de conduzir o pesquisador a um grau maior de conhecimento a seu respeito.

Nesse sentido, a estratégia de investigação mais adequada ao objetivo desta pesquisa é a qualitativa, uma vez que se lançam perguntas que não podem ser respondidas numericamente. Como ensina Creswell (2007), a pesquisa qualitativa é fundamentalmente interpretativa, posto que o pesquisador faz uma interpretação dos dados, tirando conclusões, mencionando lições e oferecendo mais perguntas. Adotou-se, portanto, no presente estudo a pesquisa qualitativa básica (MERRIAM; TISDELL, 2015), muito tradicional no campo qualitativo, e que se funda na interpretação dada pelos participantes, a um determinado fenômeno, com base nas experiências vividas.

### 3.2 DESENHO DE PESQUISA

Ancorado nos objetivos da pesquisa, o estudo desenvolveu-se em etapas distintas. Inicialmente foram catalogadas pesquisas nacionais e internacionais que tratavam da temática, envolvendo a Teoria dos Ciclos Políticos-Orçamentários. Com base nos estudos, elencaram-se os gastos, sobre os quais o estudo se debruçaria, sendo definidas as despesas com investimentos, pessoal, saúde e educação, por estarem associadas diretamente às demandas da população, frequentemente observadas nos estudos por sofrerem influência no contexto eleitoral, a exemplo das abordagens de (GONÇALVES et. al, 2017; ORAIR et.al, 2014; VIDEIRA; MATTOS, 2011; SAKURAI; GREAMAUD, 2007; BARTOLUZZIO; ANJOS, 2020; VASCONCELLOS et. al, 2013; GUERRA et. al, 2018; SAKURAI, 2009; NOVAES; MATTOS, 2010; DE LIMA et. al, 2021; FRANÇA, 2019; DE MORAIS et. al, 2019).

O passo seguinte consistiu na seleção dos dados, a partir das publicações oficiais, no site do município de Campo Grande - MS. As informações selecionadas constam dos anexos do Relatório Resumido de Execução Orçamentária e do Relatório de Gestão Fiscal, de divulgação obrigatória, em Diário Oficial do Município, no período de 2003 a 2020, concomitante, portanto, ao longo de cinco eleições municipais. A par dos dados, passou-se à fase de entrevistas do estudo, que focou na realização de encontros com entrevistados, baseando-se em roteiro semiestruturado, com gestores responsáveis pela elaboração do orçamento da Capital, nos períodos abrangidos pelo estudo, além de vereadores de Campo Grande – MS, integrantes da CPFO.

A figura 2, página 39, apresenta o desenho da pesquisa e evidencia, que a pergunta norteadora do estudo e seus objetivos específicos serão respondidos a partir da análise de dados documentais extraídos do RREO e RGF, tendo como perspectiva a análise econômico-financeira, e ainda de entrevistas com políticos participantes diretos da elaboração e aprovação do orçamento público de Campo Grande, conforme King, 2004.



eleitorais, tanto econômico como orçamentário, na dinâmica social. Dessa forma, identificaram-se, os trabalhos de Nordhaus (1975) e Hibbs (1977), acerca da Teoria dos Ciclos Políticos Econômicos, e de Sibert e Rogoff (1988) e Rogoff (1990), Teoria dos Ciclos Orçamentários.

A etapa seguinte tratou de realizar os levantamentos bibliográficos no Google Scholar, em versão gratuita, e JSTOR, biblioteca digital, versão paga, utilizando as expressões “ciclos políticos econômicos” e “ciclos políticos orçamentários”, como também por termos como “Investimentos e Ciclos Políticos Orçamentários”, “Saúde e Ciclos Orçamentários”, “Educação e Ciclos Orçamentários”, “Despesa com Pessoal e Ciclos Orçamentários”. Na pesquisa no Google Scholar foram identificados, por exemplos, estudos como o de Queiroz (2019), Bortoluzzio e Anjos (2020) e os precursores no Brasil como Sakurai e Menezes (2011), Nakaguma e Bender (2010), Sakurai (2009) e Sakurai e Gremaud (2007).

A partir disso, utilizou-se a estratégia denominada “Bola de Neve”, que consiste em revisão bibliográfica sistemática, utilizando-se da compilação de dados localizados em referências de artigos, buscando identificar outros autores e pesquisas, que se detiveram ao tema delimitado, consolidando as evidências e resultados, a partir de estudos anteriores, objetivando a construção do portfólio bibliográfico.

Os artigos científicos, além de livros e revistas, selecionados foram devidamente incorporados ao estudo, nas referências constantes no referencial teórico e encontram-se citados nos resultados do estudo. Para fazer a seleção das pesquisas, utilizou-se como critério a pertinência temática, dada pela observação de ao menos uma das contas estudadas (saúde, educação, gasto com pessoal ou investimentos) no contexto dos ciclos políticos orçamentários.

Os achados identificados no levantamento bibliográfico ainda serviram como base para a elaboração de um questionário semiestruturado, que norteou as entrevistas com parlamentares da Câmara Municipal de Campo Grande – MS e com gestores responsáveis pela elaboração e execução da Lei Orçamentária Anual, documento que dá suporte, fixa as despesas e estima as receitas de um determinado exercício financeiro.

### 3.4 PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DE DADOS

Realizou-se a coleta de dados, por meio de diferentes fontes. Inicialmente, foram coletados dados secundários de base documental, dentre os quais, os demonstrativos que integram o Relatório Resumido de Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal disponibilizados no sítio eletrônico, do município de Campo Grande. O período de análise

compreendeu os anos de 2003 a 2020, escolhidos por conveniência, haja vista que os dados anteriores a 2003 não foram localizados no Diário Oficial do Município.

Nesse sentido, Richardson (2012) pondera que o surgimento da escrita permitiu que a observação de um fenômeno fosse registrada em diversos documentos, possibilitando sua transmissão através de gerações, sem que a confiabilidade do registro original fosse perdida ao longo do tempo: “Esse registro constitui a base das estatísticas de determinada sociedade”. (RICHARDSON, 2012, p. 228).

Assim, os anexos que formam o RREO e o RGF dispõem de informações acerca do cumprimento do limite de gasto com pessoal (Anexo 1 do RGF), dos mínimos constitucionais da saúde (Anexo 12 do RREO) e da educação (Anexo 8 do RREO) e ainda especifica o montante aplicado na rubrica investimento (Balanço Orçamentário do RREO).

Os dados foram coletados, portanto, a partir de consulta ao Diário Eletrônico de Campo Grande, tendo como norte a data final para publicação do RREO e RGF, com as informações consolidadas, o que ocorre em até 30 dias, após o encerramento do exercício financeiro. O documento consolidado publicado nesse período fornece uma visão anual dos gastos e da política de execução do orçamento do exercício financeiro a que se referem. Assim, foram selecionados 18 Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária e 18 Relatórios de Gestão Fiscal consolidados (com dados de janeiro a dezembro de cada exercício) e os dados acerca do gasto com investimento, pessoal, saúde e educação foram segregados entre o montante orçado na Lei Orçamentária Anual e o executado no exercício financeiro, para fins comparativos.

Ao final do levantamento documental, a tabela com os dados da pesquisa detinha 19 colunas e 55 linhas dispostas por exercício financeiro, permitindo a comparação dos gastos horizontalmente, possibilitando a análise dos períodos eleitorais (2004, 2008, 2012, 2016 e 2020) no comparativo com o ano imediatamente anterior e o primeiro ano após o pleito.

Findada essa etapa, realizou-se entrevistas com intuito de compreender mais profundamente, acerca da existência dos ciclos políticos orçamentários, no município de Campo Grande - MS. Com base nos achados da literatura (GONÇALVES et. al, 2017; ORAIR et.al, 2014; VIDEIRA; MATTOS, 2011; SAKURAI; GREAMAUD, 2007; BARTOLUZZIO; ANJOS, 2020; VASCONCELLOS et. al, 2013; GUERRA et. al, 2018; SAKURAI, 2009; NOVAES; MATTOS, 2010; DE LIMA et. al, 2021; FRANÇA, 2019; DE MORAIS et. al, 2019) construiu-se um roteiro semiestruturado, tendo em vista a sua característica de adaptabilidade ao contexto da entrevista e fluidez no diálogo entre pesquisador e pesquisado.

Segundo Triviños (1987), a entrevista semiestruturada favorece não só a descrição dos fenômenos sociais, mas também sua explicação e a compreensão de sua totalidade. Nesse

sentido, o roteiro foi construído inicialmente com perguntas básicas, como forma de aproximação com o entrevistado, na sequência foram apresentadas questões mais estruturais do trabalho, com vistas a compreender como se dava o processo de elaboração e priorização dos gastos públicos, em todos os anos e se a situação eleitoral exigia mudança na execução da despesa pública, além de buscar capturar as percepções dos participantes, acerca desse fenômeno.

O guia de pesquisa foi submetido ao Comitê de Ética em Pesquisa, envolvendo seres humanos, no âmbito da Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, (CEP/UFMS) e cadastrado na Plataforma Brasil, com registro nº 66971222.4.0000.0021. Embora tenha sido enviada, em 16 de dezembro de 2022, via Plataforma Brasil, o CEP recepcionou a pesquisa em 01/02/2023 e sua aprovação ocorreu 26/04/2023, após ajustes relativos às informações básicas e exigência de anuência da Prefeitura Municipal de Campo Grande – MS, para realização das entrevistas com os gestores. O questionário-modelo das entrevistas se encontra no Apêndice 1.

As entrevistas foram realizadas entre os dias 27 de abril a 30 de maio de 2023. Como forma de selecionar os participantes, estabeleceu-se como critério a efetiva atuação na elaboração do orçamento municipal de Campo Grande – MS e aprovação e discussão no âmbito do legislativo, neste caso sendo integrante da CPFO. Assim, buscou-se abranger as duas facetas do orçamento público, capturando as perspectivas de quem elabora e executa os recursos da coletividade (no caso o Poder Executivo) e os responsáveis pela aprovação e discussão da proposta (o Poder Legislativo). Com universos e atuação distintos, o roteiro de perguntas precisou ser elaborado de forma a atender e captar a competência de cada um dos partícipes, resultando em duas versões: uma para os integrantes do Poder Executivo e outra para os membros do Poder Legislativo.

No transcurso da pesquisa, dada a ausência das informações no sítio oficial do legislativo relativas à composição histórica das comissões permanentes da casa, foi necessário requerer oficialmente à Câmara Municipal da Capital a relação dos integrantes da Comissão de Finanças e Orçamento, entre os anos de 2003 a 2020. O mandato no grupo de trabalho é de dois anos, sendo assim, foram apresentadas, pelo legislativo, nove formações distintas, sendo que alguns parlamentares integraram a comissão por mais de um biênio.

Ao todo, cinco vereadores se dispuseram a participar do estudo, sendo um representante de cada ciclo eleitoral estudado. Como forma de preservar a identidade, usaram-se codinomes, os quais serão adotados também na análise dos dados. Os contatos com os parlamentares se deram de forma direta, por meio de localização na internet da atividade atual e com o auxílio de rede de contato na imprensa local. As entrevistas foram gravadas em Smartphone com

respectiva autorização. Apenas uma entrevistada não permitiu que o procedimento fosse realizado, alegando desconforto, o que exigiu que o conteúdo das falas fosse anotado para digitalização na sequência. O Quadro 2 resume a atuação e participação de cada entrevistado.

**Quadro 2** - Entrevistas do Poder Legislativo

<b>Parlamentar</b>	<b>Atuação parlamentar (anos)</b>	<b>Atuação na Comissão</b>	<b>Função na Comissão</b>	<b>Período de atuação na comissão</b>	<b>Tempo de Entrevista</b>
<b>José</b>	16 anos	2 anos	membro	2003/2004 ( <b>1º Ciclo</b> )	49'53''
<b>Maria</b>	20 anos	2 anos	membro	2007/2008 ( <b>2º Ciclo</b> )	38'25''
<b>João</b>	8 anos	4 anos	Presidente e membro	2009/2012 ( <b>3º Ciclo</b> )	22'06''
<b>Carol</b>	4 anos	4 anos	Presidente e membro	2013/2016 ( <b>4º Ciclo</b> )	Não permitiu a gravação
<b>Carlos</b>	8 anos	6 anos	Presidente e membro	2015/2020 ( <b>4º e 5º Ciclos</b> )	1h09'40''

Fonte: Elaborada pela autora, com dados da pesquisa.

No âmbito do Poder Executivo, responsável direto pela elaboração e execução do orçamento municipal, identificou-se que a tarefa de elaboração e execução do orçamento público era de competência dos secretários de planejamento e finanças do município. Da análise dos diários oficiais de Campo Grande – MS, no período analisado, constatou-se que a pasta foi ocupada por sete pessoas, sendo que um dos entrevistados esteve à frente da função por seis anos consecutivos, abrangendo, portando, dois ciclos políticos.

O contato com esse grupo foi um pouco mais difícil, haja vista que muitos se encontravam em trabalhos fora da Capital e resistiram à abordagem da pesquisa. Além disso, consistia em um grupo muito restrito de participantes, dado que apenas sete pessoas já haviam ocupado a função no período do estudo, o que reduz drasticamente o universo pesquisado. Do mesmo modo que o grupo anterior, o contato com os participantes se deu por localização das atribuições atuais e contato direto, na imprensa local. Dispuseram-se a contribuir com o estudo, três ex-secretários municipais, sendo que um dos participantes atuou em dois ciclos políticos, conforme demonstrado no Quadro 3.

**Quadro 3** - Entrevistados do Poder Executivo

<b>Secretário</b>	<b>Tempo de Atuação</b>	<b>Período</b>	<b>Ciclo</b>	<b>Tempo de entrevista</b>
<b>Antônio</b>	8 anos	1998-2005	1º e 2º Ciclos	1h08'07"
<b>Caio</b>	1 ano	2013/2014	4º Ciclo	29'26"
<b>Mauro</b>	5 anos	2017/2021	5º Ciclo	41'14"

Fonte: Elaborada pela autora, com dados da pesquisa.

Como se vê no Quadro 3, para o 3º ciclo não houve voluntários, haja vista que foram realizadas seis tentativas com o responsável à época, via ligação telefônica e troca de mensagens e, ainda, por contato com uma indicada direta do participante, contudo, ambos não demonstraram interesse em integrar o estudo.

Das oito entrevistas realizadas, sete foram presenciais e apenas uma via *Google Meet*, dado que o participante se encontrava em outro município. Para todos os casos, foram solicitados o preenchimento e assinatura do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE), conforme modelo aprovado pelo CEP, constante do apêndice 1, deste trabalho. As entrevistas totalizaram 5h18'45" horas de duração, que foram transcritas com o auxílio da ferramenta Transkriptor, conversor de áudio e vídeo para o formato de texto. Após o procedimento, que gerou um arquivo de texto em bloco, a íntegra das entrevistas foi ouvida e a partir disso, realizados os ajustes necessários na pontuação e na transcrição correta da fala dos participantes.

Esse procedimento foi bastante rico, uma vez que ao revisitar as entrevistas observaram-se conexões com o universo estudado, situação que, por ocasião das entrevistas, não foi possível captar. Os arquivos em textos resultaram em um total de 75 páginas, no formato Times New Roman, tamanho 12, espaçamento simples, os quais foram submetidos à análise.

### 3.5 PROCEDIMENTO DE ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DE DADOS

Os dados coletados no RREO e RGF acerca dos investimentos, e da aplicação em gasto com pessoal, saúde e educação foram tratados sob a ótica da análise econômico-financeira, mais precisamente, pela técnica de análise horizontal e vertical. Para Assaf Neto (2014), a análise horizontal e vertical consiste em uma das mais simples de aplicação e, ao mesmo tempo, mais importante no que se refere à riqueza das informações geradas. Nessa perspectiva, reconhece-se que os números contábeis dão apenas uma ideia da realidade econômica, mas, com frequência, são as melhores informações disponíveis (ROSS et. al, 2013). Creswell (2007)

ênfatiza que o processo de análise de dados permite a extração de sentido das informações coletadas (texto ou imagem).

Por sua vez, a Análise Vertical compreende um processo comparativo entre valores afins ou relacionáveis identificados numa mesma demonstração financeira (ASSAF NETO, 2014). Corroborando Diniz (2015) ênfaticamente que a análise é realizada dividindo-se o valor de cada conta por um valor-base. A literatura sobre o tema recomenda a utilização das duas técnicas em conjunto (Análises Horizontal e Vertical), haja vista que ambas se complementam (ASSAF NETO, 2014).

Neste ponto do estudo, portanto, os gastos realizados com investimentos, despesa com pessoal e os valores aplicados em saúde e educação foram tratados na perspectiva da evolução no tempo (horizontal), com destaque para os anos eleitorais (2004, 2008, 2012, 2016 e 2020). Os dados foram organizados em planilha eletrônica, no Excel, e dispostos em ordem crescente de anos, o que possibilitou a visualização e análise temporal das despesas. Portanto, o olhar da pesquisa concentrou-se em identificar, como se comportaram tais despesas nos exercícios de disputa eleitoral, no comparativo com os demais anos. Do mesmo modo, que observou-se no mesmo exercício a representatividade (análise vertical) da execução dessas rubricas, no comparativo com o total gasto e arrecadado no período.

Para as entrevistas, o método utilizado foi o da análise temática, na abordagem de *template* (KING, 2004; KING et. al, 2018). O modelo fornece um estilo de análise temática genérica que equilibra procedimentos claros com flexibilidade (KING et. al, 2018, p. 204). King (2004), explica que para a adoção do método de análise é necessário estabelecer códigos (rótulos anexados a uma seção de texto), organizando-os hierarquicamente. Tal estrutura permite ao pesquisador analisar textos, em vários níveis de especificidade.

Com base no Guia de Entrevistas, elaborou-se, portanto, uma relação de temas *a priori*, conforme literatura (KING et. al. 2018, p. 188). Nesse sentido, orienta os autores que a lista (template inicial) deve ser elencada antes do início da análise detalhada, com base, frequentemente, em ideias teóricas orientativas do estudo. Assim, antes do início da fase de analítica propriamente dita, tendo como base os estudos e o Guia de Entrevistas, formulou-se a proposta, conforme Quadro 4, página 46.

**Quadro 4** – Template inicial construído a partir das leituras

<b>1ª Ordem</b>	<b>2ª Ordem</b>
Definição dos gastos públicos	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Relevância</b> do orçamento;</li> <li>- <b>Indicações</b> políticas da base;</li> <li>- <b>Alteração</b> constante na execução;</li> <li>- <b>Disponibilidade de recursos.</b></li> </ul>
Relacionamento entre Poderes	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Demandas Populares;</b></li> <li>- <b>Negociação;</b></li> <li>- <b>Emendas Acordadas;</b></li> <li>- <b>Projetos relacionados à base;</b></li> </ul>
Priorização Eleitoral	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Saúde;</b></li> <li>- <b>Educação;</b></li> <li>- <b>Investimento;</b></li> <li>- <b>Pessoal.</b></li> </ul>

Fonte: Elaborada pela autora, com base no guia de entrevistas (APÊNDICE 1).

Na sequência, realizou-se a leitura fluente dos textos das entrevistas, em um total de 75 laudas, dando início ao processo de “familiarização com os dados” (KING et. al, 2018) da pesquisa, buscando identificar os códigos em associação ao contexto geral da entrevista. Para construir os códigos de 2ª e 3ª ordem, dada a quantidade de informações obtidas nas entrevistas, optou-se por utilizar a planilha eletrônica do Excel, na qual trechos de fala dos participantes foram organizados e reorganizados em códigos, conforme a pertinência e tendo como base o template definido *a priori*. Ao todo, foram retirados 271 trechos codificados, sendo agrupados nos temas: Gasto Público, Forças Políticas e Priorização Eleitoral. O catálogo inclui 10 códigos de 2ª ordem e 28 de 3ª ordem. O *Template* final encontra-se delineado no Quadro 5, página 47.

**Quadro 5** - Template final construído a partir das codificações.

<b>1ª Ordem</b>	<b>2ª Ordem</b>
<b>Gasto Público</b>	Recursos
	Demandas
	Legislação
	Orçamento
<b>Forças Políticas</b>	Poder Legislativo
	Poder Executivo
	Equilíbrio de Forças
<b>Priorização Eleitoral</b>	Visibilidade
	Vigilância
	Emprego

Fonte: Elaborada pela autora com base no guia de entrevistas

O *template* emergido das entrevistas buscou captar as percepções particulares dos entrevistados, sob a ótica da questão de pesquisa formulada. Nesse sentido, a formação e as vivências dos entrevistados tem relevância, uma vez que é a partir da trajetória e experiências de cada indivíduo que os sentidos humanos são construídos, dentro de uma visão contextualista, pois acredita-se que qualquer fenômeno não pode ser entendido, sem que haja a compreensão da existência do envolvimento pessoal, de cada partícipe com o fenômeno vivenciado (KING, 2004). Nessa perspectiva, apresenta-se no Quadro 6 as características básicas e atuação dos entrevistados.

**Quadro 6** - Características dos Entrevistados.

<b>Entrevistado</b>	<b>Função</b>	<b>Contato com o orçamento (anos)</b>	<b>Atuação Política</b>	<b>Ciclo Político</b>
<b>José</b>	Vereador	16 anos	Atuação comunitária.	2003/2004 ( <b>1º Ciclo</b> )
<b>Maria</b>	Vereadora	20 anos	Atuação na educação e movimentos sociais.	2007/2008 ( <b>2º Ciclo</b> )
<b>João</b>	Vereador	8 anos	Atuação no serviço público e comunitário.	2009/2012 ( <b>3º Ciclo</b> )
<b>Carol</b>	Vereadora	4 anos	Atuação nos movimentos feministas.	2013/2016 ( <b>4º Ciclo</b> )
<b>Carlos</b>	Vereador	8 anos	Atuação nas áreas sociais, meio ambiente e cultural.	2015/2020 ( <b>4º e 5º Ciclos</b> )
<b>Antônio</b>	Secretário municipal	8 anos	Não definido	1998-2005 ( <b>1º e 2º Ciclos</b> )
<b>Caio</b>	Secretário municipal	1 ano	Não definido	2013/2014 ( <b>4º Ciclo</b> )
<b>Mauro</b>	Secretário municipal	5 anos	Não definido	2017/2021 ( <b>5º Ciclo</b> )

Fonte: Elaborada pela autora com dados da pesquisa

Os entrevistados, portanto, compõem duas facetas do processo de elaboração e aprovação do orçamento público e, conforme apresentado no Quadro 6, página 47, apresentam

vivências distintas assim como tempo considerável de experiência política, tanto no campo legislativo como no executivo.

## 4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Após a seleção dos dados passou-se à análise. Nos tópicos seguintes, apresenta-se a análise econômico-financeira, centrada nas contas de investimentos pessoal, saúde e educação, durante os cinco ciclos eleitorais estudados, buscando identificar o comportamento dos gastos comparando-as ao longo do tempo. Na sequência, evidencia-se o *template*, com seus códigos de 1ª e 2ª ordens, resultado das entrevistas realizadas com membros do Poder Legislativo, de Campo Grande, partícipes da Comissão de Finanças e Orçamento, além das entrevistas com integrantes do Poder Executivo, cuja função consistia em elaborar e executar o orçamento da Capital.

### 4.1 ANÁLISE ECONÔMICO-FINANCEIRA

Da análise econômico-financeira preliminar, em sua perspectiva horizontal, constatou-se que a receita total realizada do município de Campo Grande – MS obteve um crescimento, no período investigado (2003-2020), conforme evidencia a Tabela 1

**Tabela 1** - Evolução da Receita e Despesa entre 2003 e 2020.

ESPECIFICAÇÃO	2003 (R\$)	2020 (R\$)	CRESCIMENTO %
<b>RECEITA</b>	603.158.755,81	3.983.134.286,31	560,38
<b>DESPESA</b>	585.835.740,00	4.206.646.418,73	618,06
<b>RESULTADO</b>	17.323.015,81	(223.512.132,42)	57,68%

Fonte: Elaborado pela Autora, com dados da pesquisa.

Assim, constatou-se, a partir dos dados da Tabela 2, que a receita entre os anos de 2003 a 2020 teve um crescimento de 560,38%, saindo de R\$ 603.158.755,81 e alcançando o valor de R\$ 3.983.134.286,31. Por sua vez, as despesas públicas da Capital de Mato Grosso do Sul cresceram em patamar ainda maior: 618,06%, tendo em vista que, no exercício de 2003, a despesa empenhada total foi de R\$ 585.835.740,00 e no ano de 2020, chegou a R\$ 4.206.646.418,73, conforme Tabela 2.

Com base nos dados do Banco Central (BRASIL, 2023) identificou-se, ainda, que a inflação do período foi na ordem de 245%, sendo assim houve um crescimento real da receita na ordem de 315%, ao passo que a despesa teve uma escalada de 373%.

#### 4.1.1 Investimentos

Acompanhando as despesas de investimento, ao longo dos 18 anos analisados, percebeu-se que os desembolsos nessa rubrica, de fato, se acentuam em anos eleitorais.

Conforme dados da Tabela 2, que apresenta os gastos com investimentos comparando-a ao longo do tempo de estudo.

**Tabela 2** - Gasto com Investimentos.

	<b>GASTO COM INVESTIMENTOS (R\$)</b>	<b>AMPLIAÇÃO/DIMINUIÇÃO (RS)</b>	<b>%</b>
2003	R\$ 112.480.130,00		
<b>2004</b>	<b>R\$ 125.063.590,00</b>	<b>R\$ 12.583.460,00</b>	<b>11,19%</b>
2005	R\$ 82.153.500,00	-R\$ 42.910.090,00	-34,31%
2006	R\$ 118.801.990,00	R\$ 36.648.490,00	44,61%
2007	R\$ 153.280.305,25	R\$ 34.478.315,25	29,02%
<b>2008</b>	<b>R\$ 247.257.839,43</b>	<b>R\$ 93.977.534,18</b>	<b>61,31%</b>
2009	R\$ 233.829.772,75	-R\$ 13.428.066,68	-5,43%
2010	R\$ 268.311.072,32	R\$ 34.481.299,57	14,75%
2011	R\$ 270.578.997,40	R\$ 2.267.925,08	0,85%
<b>2012</b>	<b>R\$ 469.818.489,92</b>	<b>R\$ 199.239.492,52</b>	<b>73,63%</b>
2013	R\$ 272.097.061,46	-R\$ 197.721.428,46	-42,08%
2014	R\$ 293.971.717,80	R\$ 21.874.656,34	8,04%
2015	R\$ 207.816.640,02	-R\$ 86.155.077,78	-29,31%
<b>2016</b>	<b>R\$ 70.246.536,36</b>	<b>-R\$ 137.570.103,66</b>	<b>-66,20%</b>
2017	R\$ 132.667.100,67	R\$ 62.420.564,31	88,86%
2018	R\$ 185.554.099,95	R\$ 52.886.999,28	39,86%
2019	R\$ 217.632.141,62	R\$ 32.078.041,67	17,29%
<b>2020</b>	<b>R\$ 184.889.184,56</b>	<b>-R\$ 32.742.957,06</b>	<b>-15,05%</b>

Fonte: Elaborado pela autora, com dados da pesquisa.

Constatou-se, portanto, a partir dos dados da Tabela 2, que nos 3 primeiros ciclos abrangidos pelo estudo, há uma identificação clara da tendência da ampliação dos gastos em investimentos, coincidentes, portanto, com o calendário eleitoral. Comparando os períodos eleitorais (2004, 2008, 2012, 2016 e 2020) com o ano imediatamente anterior, verificou-se claramente uma ampliação das receitas públicas, aplicadas em despesa de capital – investimento nos anos de 2004, 2008 e 2016.

Observou-se, ainda, que no ano 2004 (1º Ciclo) houve um incremento no gasto de investimento na ordem de R\$ 12.583.460,00 (11,19% no comparativo com o ano anterior) e uma queda no ano seguinte (2005) de 34,31%. Em 2008 (2º Ciclo) a ampliação do gasto em investimento, no comparativo com o exercício financeiro anterior foi de R\$ 61,31% quando a receita neste exercício teve uma elevação de 25,24%. Em 2012 (3º Ciclo) o incremento em investimento, no comparativo com o ano anterior, foi de 73,63%, registrando uma queda de 42,08%, em 2013. A arrecadação pública, em 2012, obteve um crescimento de 10,01%.

As evidências detectadas nos três primeiros ciclos eleitorais são coincidentes com os achados de Orair et. al (2014) que identificaram uma aceleração cíclica na execução dos

investimentos nos municípios brasileiros. Segundo os autores, o auge ocorre justamente em períodos eleitorais (2004 e 2008), sendo o movimento revertido, em anos pós-eleições. No mesmo sentido, Gonçalves et. al (2017) colheram evidências de que o ciclo eleitoral nos Estados brasileiros impacta significativamente o volume de recursos a ser aplicado em infraestrutura.

Queiroz et. al (2019) indicaram que governadores de primeiro mandato ampliam gastos em investimentos na ordem de 2,29 pontos percentuais em anos eleitorais, enquanto os gestores em segundo mandato evidenciaram ampliação na rubrica na ordem de 0,74%. Bortoluzzio e Anjos (2020), Puchale et. al. (2020) e Rocha et. al. (2021) apresentaram achados que seguem a mesma constatação: Os investimentos aumentam de forma significativa e estão associados positivamente ao percentual de votos recebidos (BORTOLUZZIO; ANJOS, 2020); A despesa com investimentos em anos pós-eleitorais tende a ser, em média, R\$ 65,54 per capita menor, que nos períodos pré-eleitorais e eleitorais (PUCHALE et. al, 2020); A majoração de despesas de capital (investimentos) eleva a probabilidade de reeleição (ROCHA et. al, 2021).

Se consideradas as taxas percentuais de crescimento da aplicação em investimentos, teremos o seguinte comportamento, conforme o Gráfico 1.

**Gráfico 1** - Ampliação percentual dos Gastos em Investimentos



Fonte: Elaborado pela autora, com dados da pesquisa.

É possível verificar no Gráfico 1 que o CPO foi desconstruído em 2016. Uma possibilidade que pode estar relacionada ao contexto histórico local de disputas políticas, em que se registrou processo de cassação do mandato do chefe do Poder Executivo. A ausência de maturidade política do mandatário também pode ter contribuído para o enfraquecimento do

ciclo. A necessidade de coalização de forças para garantia da desenvoltura dos ciclos políticos orçamentários é relatada pela literatura (BORSANI, 2004; SOUZA, 2006; PINTO, 2008). Do mesmo modo que as evidências acerca da diminuição da magnitude dos ciclos políticos ao longo do tempo (NAKAGUMA; BENDER; 2006). A descontinuidade do mandato e a ausência de respaldo político, na Câmara Municipal, de acordo com a análise das entrevistas, interferiram na persistência do ciclo. Na perspectiva vertical, notou-se ainda, que no exercício de 2016, o município de Campo Grande – MS apresentou um déficit orçamentário de R\$ 89 milhões, o que limita as aplicações discricionárias de recursos.

Na percepção dos entrevistados, a ausência de espaço fiscal adequado para o município de Campo Grande, assim como a tendência recente do governo local em deslocar o gasto em anos eleitorais, com uma diminuição em projetos e obras de grande vulto, para despesas com funcionalismo, poderia justificar a interrupção do ciclo orçamentário, também no exercício de 2020.

A praxe do empreguismo eleitoral, que consiste na oferta de cargos públicos como forma de adesão às campanhas eleitorais, é mencionada pelos entrevistados e também relatada na literatura. Droulers (1989) enfatiza que há no Brasil uma relação de clientelismo, que consiste em uma relação de dependência e de domínio, na qual “o patrão fornece um emprego e o cliente lhe trará a sua ajuda no momento das eleições” (DROULERS, 1989, p. 127). Nesse sentido, Dal Ri e Correia (2019) identificaram que a relação investimento/pessoal cresce 26,5% nos municípios brasileiros, em anos eleitorais. Santolin et al. (2009) explicam que, com a edição da LRF, houve uma uniformização dos gastos com pessoal nos municípios, sendo que aqueles que gastavam menos passaram a aplicar mais e vice-versa. De outro modo, relatam os autores que a rigidez das receitas totais conjugada com o aumento de gastos de pessoal pode resultar em queda nos investimentos.

#### **4.1.2 Educação**

Observou-se no período estudado que as despesas, em números absolutos, com manutenção e desenvolvimento do ensino em Campo Grande – MS demonstraram-se crescentes ao longo do tempo, haja vista que o percentual definido em lei é atrelado à receita de impostos, que tende alçar maiores vultos, ano após ano, em decorrência de uma série de fatos, dentre as quais a própria inflação.

Sendo assim, ainda que os gestores não tivessem priorizado a educação como bandeira de campanha, constatou-se um crescimento médio no montante gasto em MDE de 12% no município de Campo Grande – MS, durante o período do estudo, com destaque para os

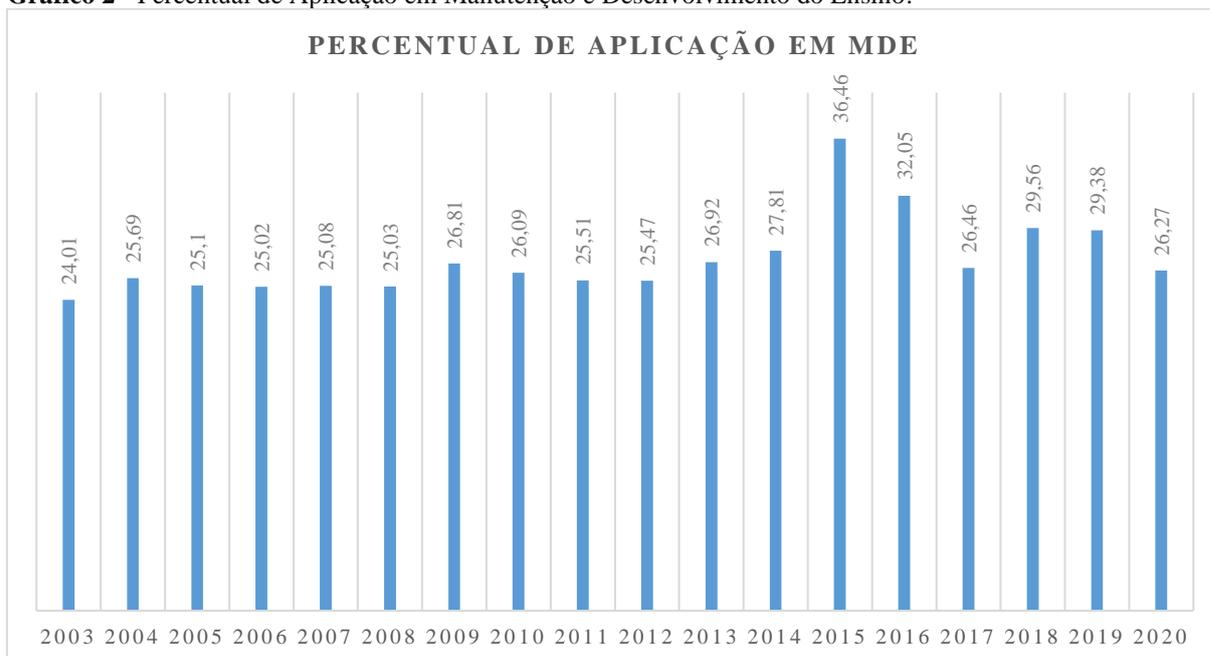
exercícios de 2008 e 2015, quando a aplicação foi, respectivamente, de 32,94% e 31,31%. Na Tabela 3 apresentam-se os valores absolutos aplicados em MDE e a receita base constitucional na qual é fixado o índice.

**Tabela 3 - Valores absolutos e percentuais gastos em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.**

ANO	RECEITA BASE CÁLCULO EDUCAÇÃO	DESPESA EM MDE APLICADA	% DE APLICAÇÃO
2003	463.724.950,00	80.314.340,00	24,01
<b>2004</b>	<b>401.572.910,00</b>	<b>90.414.860,00</b>	<b>25,69</b>
2005	422.309.420,00	106.018.340,00	25,1
2006	485.586.520,00	121.509.660,00	25,02
2007	535.151.140,51	134.199.456,57	25,08
<b>2008</b>	<b>672.344.176,46</b>	<b>178.401.501,56</b>	<b>25,03</b>
2009	727.290.303,71	194.992.627,35	26,81
2010	827.503.772,07	215.867.657,19	26,09
2011	997.194.238,44	254.366.759,17	25,51
<b>2012</b>	<b>1.117.685.331,07</b>	<b>284.631.302,13</b>	<b>25,47</b>
2013	1.191.427.392,13	320.788.734,56	26,92
2014	1.351.860.034,70	376.006.377,15	27,81
2015	1.354.107.292,21	493.718.030,74	36,46
<b>2016</b>	<b>1.482.652.142,88</b>	<b>475.185.675,98</b>	<b>32,05</b>
2017	1.622.981.437,89	429.390.740,90	26,46
2018	1.766.153.121,50	522.016.214,72	29,56
2019	1.882.810.596,99	553.120.488,29	29,38
<b>2020</b>	<b>1.917.733.720,85</b>	<b>503.762.608,28</b>	<b>26,27</b>

Fonte: Elaborado pela autora, com dados da pesquisa.

Contudo, ao observar o percentual de aplicação em MDE, constatou-se que quase na totalidade dos exercícios financeiros, o montante aplicado foi superior a exigência constitucional e legal determinada, sendo a média do período de 27,15%, com exceção para os anos de 2015 e 2016, quando foram investidos 36,46% e 32,05% da receita de impostos em MDE. Ambos os exercícios financeiros coincidem com o período de instabilidade política do município, resultado da cassação do mandato do prefeito e seu reingresso ao cargo, por determinação judicial. O Gráfico 2 demonstra, portanto, os percentuais aplicados em MDE, no período estudado.

**Gráfico 2** - Percentual de Aplicação em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.

Fonte: Elaborado pela autora, com dados da pesquisa.

Desta forma, não há evidências que suportem a identificação de manipulação eleitoral na rubrica Educação, ainda que as entrevistas apontem para um discurso de priorização do desenvolvimento do ensino público. Os entrevistados mencionaram o uso de discurso eleitoral voltado às massas, como forma de conquistar o eleitorado.

A ausência de evidências de ciclo político orçamentário para essa despesa é corroborada pela literatura. Em seu estudo, Sakurai (2009) inferiu que nenhuma manipulação eleitoral foi registrada na função educação, uma vez que os resultados estatísticos não foram significativos. Contudo, diverge de outras pesquisas, para os quais os levantamentos econométricos indicaram manipulação na função educação, sobretudo, quando as variáveis envolveram prefeitos de primeiro mandato, conforme (NOVAES; MATTOS, 2010) ou a influência na adoção de determinado patamar de gastos em educação, entre municípios da mesma região, corroboram (VIDEIRA; MATTOS, 2011). Os estudos indicam ainda a existência de certa margem de discricionariedade no gasto com educação, ainda que a despesa tenha amparo constitucional e legal, concluem (MARENCO; CATE, 2021).

### 4.1.3 Saúde

Assim como a Educação, a despesa em Saúde tem sua aplicação mínima garantida constitucionalmente pelo art. 198 § 2º e pela Lei Complementar Federal 141/2012, art. 7º, que exigem dos gestores municipais o desembolso de, no mínimo, 15% da receita de impostos

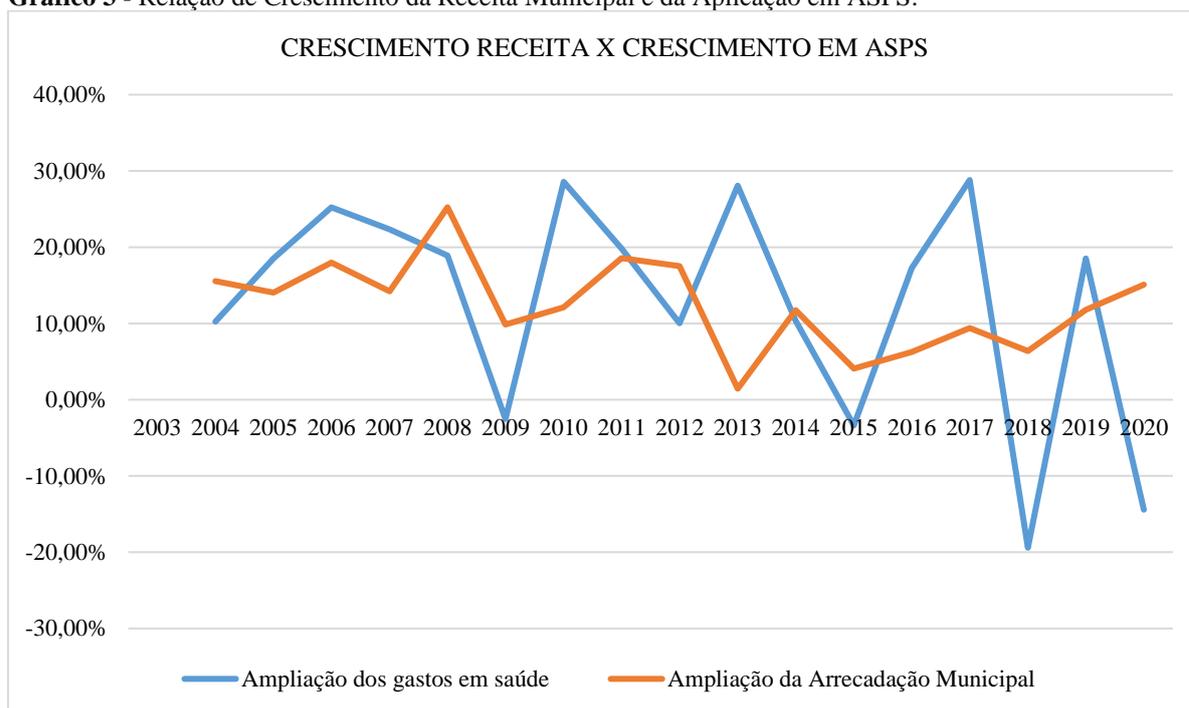
próprios e de transferências em serviços públicos de saúde. Os números absolutos relativos à aplicação em ASPS, em Campo Grande – MS, durante o período estudado, não evidenciam a existência de um ciclo político orçamentário delimitado, conforme Tabela 4.

**Tabela 4 - Montante de Aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde.**

ANO	RECEITA BASE CÁLCULO SAÚDE	DESPESA EM SAÚDE APLICADA	% DE APLICAÇÃO	VARIAÇÃO CRESCIMENTO/ DIMINUIÇÃO	% DE VARIAÇÃO
2003	306.444.450,00	73.519.610,00	23,99		
<b>2004</b>	<b>351.895.360,00</b>	<b>81.048.670,00</b>	<b>23,03</b>	<b>7.529.060,00</b>	<b>10,24%</b>
2005	422.309.440,00	96.051.260,00	22,74	15.002.590,00	18,51%
2006	485.586.540,00	120.277.870,00	24,77	24.226.610,00	25,22%
2007	482.795.615,99	147.121.103,41	30,47	26.843.233,41	22,32%
<b>2008</b>	<b>709.863.422,67</b>	<b>174.955.965,78</b>	<b>24,6</b>	<b>27.834.862,37</b>	<b>18,92%</b>
2009	727.290.303,71	170.537.310,37	23,29	-4.418.655,41	-2,53%
2010	870.067.478,00	219.294.691,09	25,17	48.757.380,72	28,59%
2011	997.194.238,44	262.735.806,43	26,28	43.441.115,34	19,81%
<b>2012</b>	<b>1.117.685.331,07</b>	<b>289.034.532,47</b>	<b>25,86</b>	<b>26.298.726,04</b>	<b>10,01%</b>
2013	1.191.427.392,13	370.171.843,71	31,07	81.137.311,24	28,07%
2014	1.351.860.034,70	408.467.411,99	30,22	38.295.568,28	10,35%
2015	1.354.107.292,21	394.660.882,39	29,15	-13.806.529,60	-3,38%
<b>2016</b>	<b>1.482.652.142,88</b>	<b>462.741.660,41</b>	<b>30,62</b>	<b>68.080.778,02</b>	<b>17,25%</b>
2017	1.622.981.437,89	596.052.704,84	36,73	133.311.044,43	28,81%
2018	1.766.153.121,50	480.403.232,13	27,2	-115.649.472,71	-19,40%
2019	1.882.810.596,99	569.312.204,36	30,74	88.908.972,23	18,51%
<b>2020</b>	<b>1.917.733.720,85</b>	<b>487.098.791,61</b>	<b>25,4</b>	<b>-82.213.412,75</b>	<b>-14,44%</b>
MÉDIA	1.057.825.439,95	300.193.641,72	27,30	24.328.187,15	12,76%

Fonte: Elaborado pela autora, com dados da pesquisa.

Como se observa na Tabela 4, os valores aplicados em saúde cresceram, em média, 12,76%, acompanhando a ampliação da receita, que obteve no período de 2003 a 2020, um aumento médio de 12,43%. Assim, do mesmo modo que a Educação, os números absolutos da Saúde não mostram uma clara tendência de ciclos políticos orçamentários, uma vez que a rubrica tem o seu percentual de aplicação atrelado à receita de impostos (próprio e de transferência). O Gráfico 3 apresenta a relação de crescimento da receita e o crescimento da aplicação em ASPS.

**Gráfico 3** - Relação de Crescimento da Receita Municipal e da Aplicação em ASPS.

Fonte: Elaborado pela autora, com dados da pesquisa.

Contudo, foi possível inferir, a partir da Tabela 4 e do Gráfico 3, que o percentual discricionário relativo à Saúde aplicado pelo município de Campo Grande – MS, no período estudado, revelou-se tendente a elevação. Em geral, a ampliação do gasto em saúde apresentou-se relativamente superior ao aumento da arrecadação. Enquanto a média de ampliação da receita foi de 12,43%, os gastos em saúde pública tiveram elevação de 12,76%.

Nessa perspectiva de aumento crescente de gastos na função saúde, Nagakuga e Bender (2006) concluíram que, diferentemente do que ocorre nas demais funções de governo, as despesas com saúde e saneamento demandam um prazo maior para demonstrar seus efeitos no contexto do CPO, exigindo, assim, um início de aplicação antecipado, no intuito de que o eleitorado tenha tempo para usufruir de seus benefícios.

Concluiu-se, ainda, da análise temporal dos números brutos do município que, em média, os gestores aplicaram 12,30% a mais em ASPS do que o legalmente exigido, sendo o percentual aplicado nunca inferior, em todos os anos abrangidos pelo estudo, a 22%. Contatou-se, ainda, que nos exercícios de 2013 e 2017 o índice alcançou, respectivamente, 31,07% e 36,73%. O achado guarda similaridade com outros estudos. Marengo e Cate (2021) concluíram que os valores medianos relativos a gastos em educação (29,3%) e saúde (23,2%) de metade dos municípios brasileiros são significativamente acima dos limites fixados constitucionalmente.

Contudo, no presente estudo, embora se percebesse um crescente aumento, ano a ano, no montante aplicado em saúde, pelo município de Campo Grande – MS, não ficou delimitado a existência do ciclo político orçamentário, coincidente, portanto, com os achados de Videira e Mattos (2011). Os autores não encontraram elementos caracterizantes dos ciclos políticos orçamentários, ao observar o comportamento dos gastos públicos nos municípios brasileiros, a partir da perspectiva espacial. De forma assemelhada Saez e Sinha (2010) concluíram que em anos eleitorais, na Índia, não há ampliação dos gastos com saúde, ocorrendo, de outro modo, uma redução, conforme se aproximam os pleitos eleitorais. Os autores explicam que a despesa com saúde é uma função de governo, pouco visível ao eleitorado, sendo seus efeitos percebidos ao longo do tempo, o que justificaria tal comportamento dos gestores.

Ao contrário, as evidências do estudo de Sakurai (2009) revelaram que a função saúde é uma das variáveis mais suscetíveis ao calendário eleitoral. Santos et. al. (2021), no mesmo sentido, só que estudando municípios de Mato Grosso do Sul, identificaram que as despesas com saúde sofrem influência do calendário eleitoral, sobretudo em anos municipais, embora tenham constatado aumento nesse tipo de gasto também, em anos de eleições gerais (Presidenciais e Estaduais).

Nas entrevistas, por sua vez, foi possível captar as percepções dos participantes, acerca do fenômeno de aplicação em patamar superior ao exigido pelas normas legais. Há na perspectiva dos gestores um viés político no comportamento da despesa, conforme trechos de transcrição de entrevista, abaixo:

[...] Os recursos da educação, nós gastamos vinte e cinco por cento, chegamos a gastar vinte e sete por cento, um pouquinho mais. No caso da saúde, a obrigação constitucional é gastar quinze, nós chegamos a gastar trinta e sete. [...]

[...] Pesquisadora: O que vocês acharam, chegaram a gastar tudo isso? Era a demanda mesmo?

Então, eu acho assim, a demanda no orçamento público ela é politicamente motivada. Ela é politicamente motivada. Não é aquilo, que você como gestor às vezes acha que é importante fazer. É aquilo que você às vezes é obrigado, por conta do debate, da pressão, da opinião pública. É como se fosse assim, eu, como eu penso, na democracia, a opinião pública governa. Em maior ou menor grau, mas sempre você vai..., qualquer mandatário vai..., não vai enfrentar a opinião pública. Então, vai daquilo que as pessoas estão pedindo e, muitas vezes, você é capturado por alguns grupos de pressão. [...]

[...] Outro problema, saúde. Nós temos um problema que é uma distorção incrível da forma como é feito o financiamento e a gestão na saúde do Brasil. Porque a saúde é direito de todos e obrigação do estado brasileiro. Obrigação constitucional. Tá? Só que os municípios estão sendo obrigados a muitas vezes fazer o papel daquilo que a federação não faz e que o estado não faz. Você pega, por exemplo, o caso da Santa Casa. A Santa Casa, do município de Campo Grande – MS, durante a maior parte do tempo que eu fui secretário, dava cinco milhões por mês pra Santa Casa. O governo do estado dava dois milhões setecentos e cinquenta e a União, salve engano, dava

quinze, dezesseis milhões por mês. Tá? Quer dizer, então o governo do estado dava dois setecentos e cinquenta e o município dava cinco. Hoje, alterou, o estado dá mais do que o município. Mas durante cinco anos aportava dois setecentos e cinquenta. Por quê? Porque quando estoura um problema na Santa Casa a greve se dá aqui e estoura no colo do prefeito. Não é no colo do governador. [...]

É possível constatar, portanto, que os montantes aplicados em ASPS foram ampliados anualmente, durante o período estudado, estando atrelados ao crescimento da arrecadação municipal, haja vista a vinculação direta do índice, com o montante de impostos arrecadados. Contudo, há uma margem discricionária significativa, no caso de Campo Grande, uma vez que, em todos os anos pesquisados, houve uma aplicação bastante superior ao limite constitucional e legal estabelecido, o que poderá ser investigado em novos estudos.

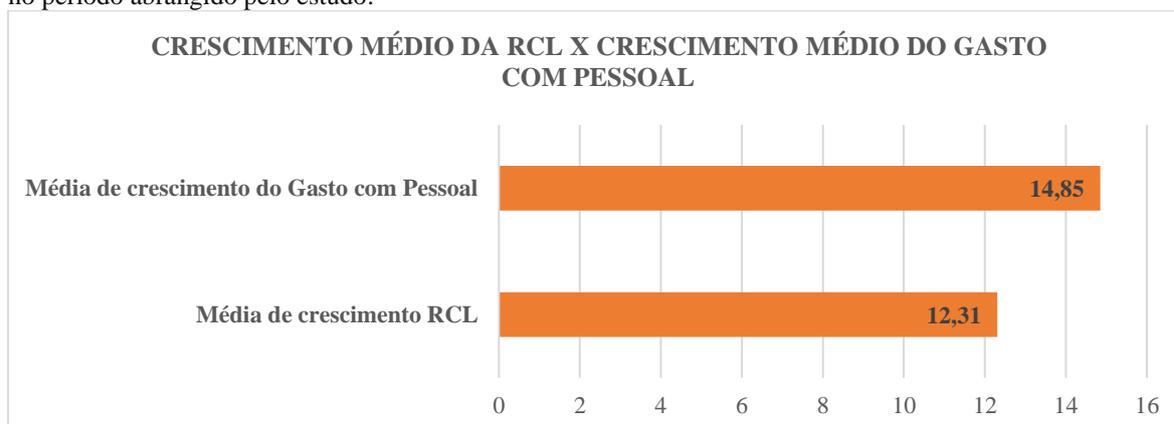
De outro modo, o achado do presente estudo corrobora com as investigações de Marengo e Cate (2021) que identificaram a existência de espaços de discricionariedade nos orçamentos municipais, em rubricas, que se imaginavam blindadas pela legislação. Contrariando a pesquisa em tela, os autores constataram forte variação no gasto orçamentário, entre municípios brasileiros, especialmente nas funções saúde e educação.

#### **4.1.4 Pessoal**

Editada em 2000, a LRF se tornou um balizador importante de uma boa gestão. Observando os números de Campo Grande, Mato Grosso do Sul, verificou-se que em 2003, o município detinha um gasto com pessoal e encargos na faixa de 34,28%, ou seja, patamar bem inferior ao que disciplina a lei. Contudo, os gastos nesse elemento de despesa foram se ampliando ao longo do tempo, até alcançarem patamares de extrapolação dos limites de alerta e prudencial impostos pela LRF, respectivamente, de 90% e 95% do teto máximo estabelecido.

Assim, nos anos seguintes ao exercício de 2014, constata-se que Campo Grande – MS passou a enfrentar uma situação de necessidade de ajuste fiscal, haja vista o comprometimento do gasto com pessoal, perante a Receita Corrente Líquida (RCL). Nesse sentido, diferentemente de outros índices, como no caso da saúde e da educação, a despesa com pessoal superou o crescimento da receita, sendo sua média maior que a da ampliação da receita, conforme demonstra o Gráfico 4.

**Gráfico 4** - Comparativo do Crescimento Médio da Receita Corrente Líquida e do Gasto com Pessoal e Encargos no período abrangido pelo estudo.



Fonte: Elaborado pela autora, conforme dados da pesquisa.

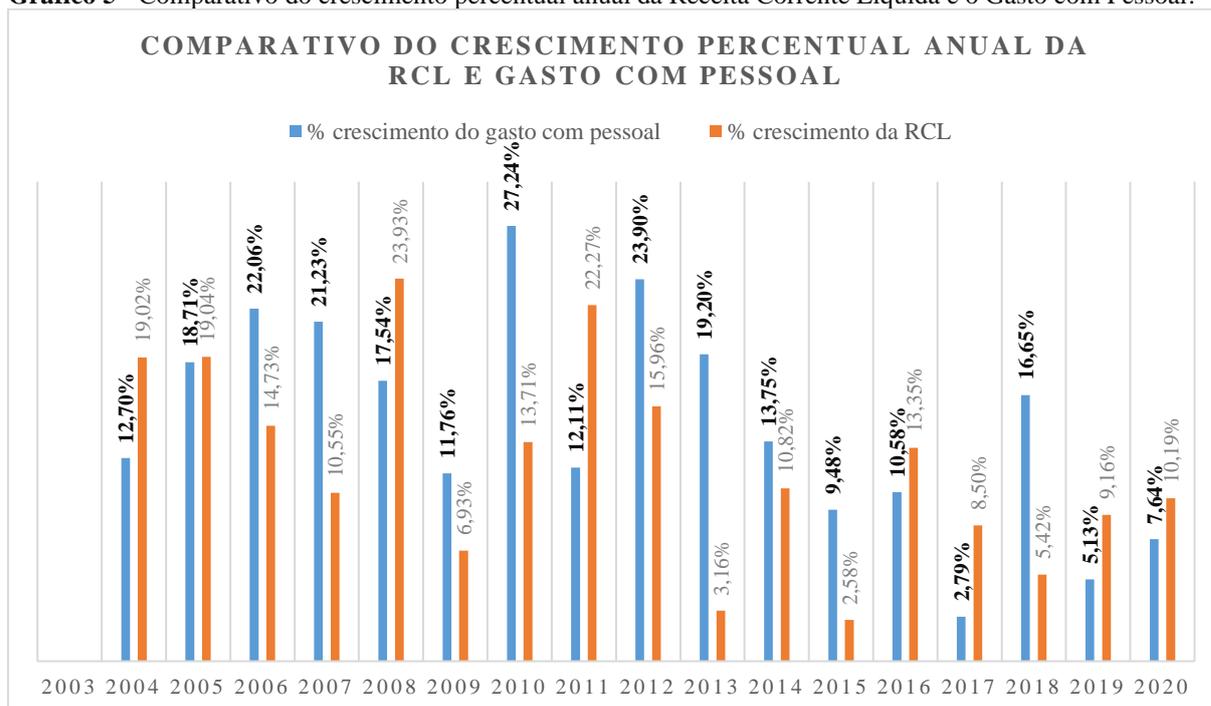
Portanto, o Gráfico 4 demonstrou que enquanto a Receita Municipal cresceu em média 12,31%, a despesa com pessoal e encargos apresentou um incremento médio de 14,85%, ou seja, um índice 20,63% superior à média de crescimento da receita. Nesse sentido, Santolin et. al (2009) explicam que, com a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal, cujas regras delimitaram o patamar máximo de gasto com pessoal, verificou-se, ao longo do tempo, uma tendência maior de alocação de recursos nesta rubrica. A percepção dos autores é que a regra fiscal acabou por induzir aqueles que gastavam demais a gastarem menos, e de outro modo, os gestores cautelosos, que gastavam menos, a gastarem mais. (SANTOLIN et, al, 2009).

Contudo, observando ano a ano, o estudo constatou a existência do ciclo político orçamentário somente no exercício de 2012, no qual o gasto com pessoal e encargos teve um crescimento superior à ampliação da Receita Corrente Líquida, no comparativo com o ano imediatamente anterior. Nesse exercício, enquanto a receita cresceu 15% a despesa registrou uma ampliação de 23,90%. Em números absolutos, verificou-se um salto no gasto com pessoal em 2012 na ordem R\$ 165.000.976,79, enquanto a receita cresceu, no mesmo período, R\$ 286.837.374,20, ou seja, o incremento no gasto com pessoal consumiu 57,52% do montante a mais auferido pelo município no respectivo exercício financeiro.

Para os demais anos estudados (2004, 2008, 2016 e 2020) não ficou configurada a manipulação orçamentária no pleito eleitoral. O achado é corroborado pelos estudos de Lautenschlage, 2018, Vasconcelos et al. (2013), Giuberti (2005), Gadelha (2012) que identificaram que a Lei de Responsabilidade Fiscal delineou freios nos gastos públicos, sobretudo, nas despesas com pessoal e encargos, contrariando de outra forma, as evidências de Lima et. al (2021), Bortoluzzio e Anjos (2020) e França (2019), De Moraes et. al, 2019, Santolin et. al. (2009), os quais identificaram influência do CPO na despesa com pessoal a partir do

aumento de gasto nessa rubrica, se comparado com anos não eleitorais. Tais divergências podem ser explicadas por fatores como a delimitação geográfica do estudo, as condições fiscais comprometidas do município de Campo Grande – MS e a prática de gerenciamento de resultados (COSTA; LEÃO, 2021; SILVA, 2020; SILVA, 2018). No Gráfico 5 compara-se o crescimento anual da RCL e do Gasto com Pessoal.

**Gráfico 5** - Comparativo do crescimento percentual anual da Receita Corrente Líquida e o Gasto com Pessoal.



Fonte: Elaborada pela autora, com dados da pesquisa.

No Gráfico 5, embora não se evidenciou a manipulação política em todos os anos eleitorais abrangidos pelo estudo, demonstrou-se que em 9 (nove) exercícios financeiros estudados, os gastos com pessoal tiveram incremento superior a ampliação da Receita Corrente Líquida, agravando a situação fiscal do município de Campo Grande - MS. Há que considerar, contudo, as percepções dos entrevistados responsáveis pela elaboração e acompanhamento da execução do orçamento, no qual se relatou espécie de gerenciamento de resultados, com fins de burla aos limites da Lei de Responsabilidade Fiscal. Os entrevistados detalham o preenchimento de vagas na administração pública, via empresas contratadas, como mão de obra para a disputa eleitoral. A estratégia consistiria, conforme os entrevistados, em incluir em rubricas aleatórias, despesas que deveriam ser computadas no gasto com pessoal (COSTA; LEÃO, 2021; SILVA, 2020; SILVA, 2018; LAUTENSCHALAGE, 2017).

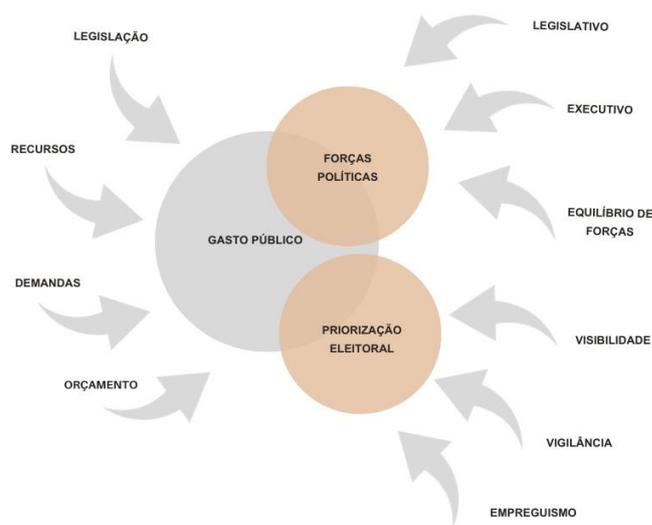
Nesse sentido, Costa e Leão (2021) confirmaram a existência de gerenciamento de resultados, por gestores locais brasileiros com vistas à maximização de votos. Há tendência dos

políticos locais em apresentar resultados positivos em detrimento dos números negativos, gerenciando os números contábeis (COSTA; LEÃO, 2021). Os achados de Silva (2018) também seguem no mesmo sentido. Conforme o autor, nos Estados e no Distrito Federal há evidência de práticas de contabilidade criativa correspondentes ao montante de 0,62% da receita corrente líquida. Assim, no ano anterior às eleições a RCL é aumentada em 0,045%, com consequente redução, em cerca de 0,099%, no ano eleitoral (SILVA, 2018, p. 10).

## 4.2 ENTREVISTAS

Ancorado na Teoria dos Ciclos Políticos Orçamentários (Rogoff, 1990), nos achados recentes da literatura (GONÇALVES et. al, 2017; ORAIR et.al, 2014; VIDEIRA; MATTOS, 2011; SAKURAI; GRAMAUD, 2007; BARTOLUZZIO; ANJOS, 2020; VASCONCELLOS et. al, 2013; GUERRA et. al, 2018; SAKURAI, 2009; NOVAES; MATTOS, 2010; DE LIMA et. al, 2021; FRANÇA, 2019; DE MORAIS et. al, 2019), e nas vivências dos participantes do estudo, as entrevistas com políticos responsáveis pela elaboração, aprovação e execução do orçamento de Campo Grande – MS indicaram, em síntese, que os gastos públicos são definidos e priorizados, de acordo com condicionantes, contudo, a decisão para se adotar uma política pública em detrimento de outras, passa pelo crivo das Forças Políticas e ainda pelo calendário eleitoral (Priorização Eleitoral), conforme a Figura 2, página 62.

**Figura 2** - Relação Gasto Público, Forças Políticas e Priorização Eleitoral.



Fonte: Elaborada pela autora, com dados da pesquisa.

A Figura 3 foi construída por meio da codificação, conforme King (2004). Portanto, a partir nas considerações e percepções dos entrevistados, três grandes temas emergiram com base na frequência das falas, assim demonstrado na Tabela 5.

**Tabela 5** - Ocorrência de trechos de fala por temas identificados no Template final.

<b>TEMA</b>	<b>FREQUÊNCIA</b>	<b>PORCENTAGEM</b>
<b>GASTO PÚBLICO</b>	121	44,65%
<b>FORÇAS POLÍTICAS</b>	73	26,93%
<b>PRIORIZAÇÃO ELEITORAL</b>	77	28,41%
<b>TOTAL</b>	271	100%

Fonte: Elaborada pela autora, com dados da pesquisa.

O delinear do estudo demonstrado na Tabela 5, portanto, representa a dinâmica de alocação dos recursos públicos e definição do gasto realizado pela administração pública, em um contexto em que devem ser consideradas as forças políticas existentes e a influência do calendário eleitoral. Assim, a partir do conteúdo das falas dos entrevistados emergiram principalmente três grandes temáticas: Gasto Público, para as quais constam 121 menções, Forças Políticas, 73 citações, e Priorização Eleitoral, 77 trechos de falas.

#### 4.3 GASTO PÚBLICO

Para alcançar os objetivos institucionais e atender aos princípios da Constituição Federal do Brasil, garantindo direitos de forma universal, os governos precisam arrecadar recursos públicos e aplicá-los de forma a atender o conjunto da sociedade, por meio de políticas públicas. Contudo, a pauta imposta pelo governo tem impacto na sociedade e, sobretudo, na economia, na própria política e na imagem institucional. (MOTTA et. al, 2014).

No estudo, o gasto público é o tema mais representativo, com nuances que permeiam a disponibilidade (ou não) de recursos, as prioridades estabelecidas por demandas sociais e políticas, as despesas obrigatórias, fruto da exigência da legislação brasileira, e a própria peça orçamentária, formalmente formatada na Lei Orçamentária Anual, conforme demonstrado na Tabela 6, página 63.

**Tabela 6** - Códigos de falas relativas aos Gastos Públicos

1ª ordem	2ª ordem	3ª ordem	Nº trechos categorizados	% grupo	% total
<b>GASTO PÚBLICO</b>	Recursos	Muitas demandas, poucos recursos	7	5,79	<b>21,49</b>
		Dependência de outros entes	11	9,09	
		Corrupção institucional	8	6,61	
	Demandas	Resultantes da discussão do orçamento	4	3,31	<b>23,14</b>
		Espontâneas aos vereadores	10	8,26	
		Do serviço público	5	4,13	
		Espontânea da sociedade ao Executivo	9	7,44	
	Legislação	Exigência de Aplicação mínima	7	5,79	<b>11,57</b>
		Controle de gasto	7	5,79	
	Orçamento	Ausência de técnicas adequadas ao planejamento	12	9,92	<b>42,98</b>
		Ausência de interesse	9	7,44	
		Gastos inesperados com impacto no planejamento	8	6,61	
		Não exequível integralmente	5	4,13	
		Definição de prioridades	18	14,88	
	<b>TOTAL</b>			<b>121</b>	<b>100%</b>

Fonte: Elaborada pela autora, com dados da pesquisa.

Na literatura, o gasto público, no contexto dos ciclos políticos orçamentários, se revelou fator importante para o capital político e eleitoral de um gestor (COLL; MARTOS, 2013; SAKURAI; MENEZES FILHO, 2008; NOVAES; MATTOS, 2010; SAKURAI, 2013; DE QUEIROZ, 2019), contribuindo para manutenção e perpetuação de poder.

Dada a relevância e o contexto das percepções e vivências apresentadas pelos entrevistados, construiu-se a análise reunindo os trechos mais representativos para responder os objetivos específicos do estudo. Desta forma, trata-se o gasto público a partir da codificação de 2ª ordem: Recursos, demandas, legislação e orçamento.

#### 4.3.1 Recursos

A máxima de que os recursos são escassos e as necessidades ilimitadas, premissa norteadora de parte dos modelos econômicos e administrativos (SILVA; SANTOS, 2016), parece fazer muito sentido na percepção e na construção do orçamento do município de Campo Grande - MS, no período de 2003 a 2020, a partir do olhar dos partícipes desse processo. Em ao menos 25 ocasiões distintas, os entrevistados condicionaram a falta de realização de políticas públicas à ausência de recursos, seja por conta de demandas urgentes e, até mesmo, algumas imprevistas, a própria dependência orçamentária de outros entes federativos (no caso da União e Governo Estadual) e ainda às corrupções institucionais, que desviam recursos, que deveriam ser corretamente aplicados nas necessidades da coletividade. A dependência econômica dos

entes municipais, frente às transferências financeiras tem evidências na literatura (SAKURAI, 2013).

Questionados sobre o processo de definição dos gastos públicos e das demandas populares, os vereadores e gestores expressaram que parte significativa dos recursos colocados à disposição da discussão orçamentária está vinculada a despesas obrigatórias, restando pouca margem para receber as demandas sociais. Nessa perspectiva, explica o vereador José, que atuou politicamente por mais de 16 anos, sendo sua base de atuação a população de bairros periféricos do município:

[...] “A pessoa te pede, mas você às vezes não atende, não dá pra atender. Você não atende a todas as demandas, não tem jeito, o executivo não consegue atender. Governo nenhum atende, entendeu?” [...] (José, vereador)

A ótica do Executivo segue a mesma lógica, com alguns agravantes para situações de maior ausência de recursos, sobretudo, período de crise e gastos emergenciais. Secretário de Planejamento, Finanças e Orçamento da Capital por 5 anos consecutivos, Mauro relembra os momentos mais críticos, coincidentes com o início da gestão da qual integrou:

[...] “O meu caso, já em janeiro de dois mil e dezessete, eu não consegui fazer esse provisionamento do décimo terceiro. Por quê? Porque eu tive que pagar o décimo terceiro vencido. Então, o dinheiro que eu tinha pro décimo terceiro de dois mil e dezessete eu paguei o décimo terceiro de dois mil e dezesseis e folhas de dezembro de dois mil e dezesseis. Então, aí passou o primeiro bimestre eu praticamente só paguei contas e evitei que a cidade entrasse em colapso e aí eu fui ver, em março, quanto que tinha sobrado em caixa, porque em janeiro a entrada de IPTU é forte, fevereiro, IPTU forte também, março tem entrada do IPVA e depois de março não tem grandes entradas. Só arrecadação normal do IPTU e arrecadação normal do ISS, do ICMS, do Etcetera e tal. Aí eu fui ver depois de terminado o primeiro trimestre quanto que era de fato o déficit do município, que do primeiro trimestre é superávit, bem grande. Só que você tem déficits nos outros [meses]. Eu falei: Bom, que tamanho que é esse déficit? E aí eu fui ver que nós tínhamos um déficit de vinte e sete milhões e quinhentos mil, por mês. Então, era na verdade... era quase um déficit de um milhão de reais por dia na cidade”. [...] (Mauro, secretário)

A ausência de atendimento às demandas da população também tem como cerne o fato de Campo Grande, assim como outras cidades, enfrentar a dependência econômica de outros entes federados. O vereador Carlos, que atuou os oitos anos de mandato como membro da Comissão de Orçamento e Finanças da Câmara Municipal, explica que o município detém um orçamento frágil, dado que apenas 40% dos recursos que ingressam nos cofres públicos são resultado da ação efetiva do poder local:

[...] “Campo Grande – MS não é autossuficiente na sua arrecadação. Então a gente depende, em média, a grosso modo, mais de sessenta por cento do orçamento da cidade de Campo Grande – MS depende de repasses externos. Ou seja, a gente arrecada em torno de quarenta por cento do que a gente gasta. Os outros sessenta por cento precisam ser repasses do Governo do Estado ou do Governo Federal ou de

convênios ou de empréstimos. E isso faz com que a gente tenha um orçamento bastante frágil”. [...] (Carlos, vereador)

Tal situação está atrelada também, ao longo do tempo, a um processo precário de arrecadação de recursos de competência do município. É o que explica, o secretário Mauro, que atuou na função política do cargo por oito anos:

[...] “O orçamento não me dava trabalho. O que me deu bastante trabalho inicialmente foi recuperar a arrecadação. A arrecadação tava na lata de lixo. A lata de lixo não é a melhor figura que eu posso dizer. Tava no chão. E agora isso não é uma figura, é uma realidade. No chão, mas no chão mesmo”. “Um outro exemplo de como a receita tava no chão. ISS é um absurdo. Nenhuma capital do Brasil, o ISS era... aqui não era nem inferior, era menos da metade do IPTU. É o inverso. O ISS é que é o carro chefe da receita, não o IPTU. Pra eu recuperar o ISS e eu fiz isso ó, me matei de tanto trabalhar”. [...] (Antônio, secretário)

Outro aspecto pontuado em 8 dos 25 trechos selecionados relacionados ao código Recursos, refere-se à percepção de que há um desvio de recursos institucionalizado, que corroí as receitas públicas, encarecendo os serviços e bens ofertados aos cidadãos e inviabilizando o atendimento às necessidades básicas da sociedade:

[...] “A Prefeitura tem que acompanhar maior as empreiteiras, porque a empreiteira cê vai poder economizar ela vai economizar, passa em cima disso. É lucro. E tem os acertinhos e tal que a gente sabe que tem. Isso é... dificulta você ter um produto de maior qualidade, né”? (José, vereador)

[...] “Por que as pessoas reclamam que está como feito e não está feito? Falou [prefeito] porque quando vem às vezes não veem o suficiente. E vai muito da boa vontade do executivo também, né? Tem muito que prefere fazer outra coisinha, que dá pra fazer a sacanagem dele”. [...] (Maria, vereadora).

Assim, a existência, ou não, de recursos públicos é um limitador importante no processo de definição do gasto e do atendimento às necessidades sociais, estando essa condição clara na perspectiva dos entrevistados, assim como a de reformulação de paradigma, no que toca a dependência de outros entes federativos e no combate à corrupção. Corrobora com esse achado as pesquisas de Sakurai (2013) e Massardi e Abrantes (2015).

Sugerem os estudos de (SAKURAI, 2013) que as transferências governamentais impactam diretamente na composição dos gastos nos municípios estando também sujeitos à influência de fatores políticos. Nessa perspectiva, Massardi e Abrantes (2015) concluíram que, em média, o Fundo de Participação dos Municípios, tipo de transferência efetuada pelo Governo

Federal, representa 45,5% da fonte de receitas dos municípios do estado de Minas Gerais, contudo, há cidades em que a dependência alcança a 75,28% do total de receitas.

Pesquisas (COLL; MARTOS, 2013) evidenciaram ainda que quanto maior a receita de transferências correntes e de capital recebidas pelo município, maiores serão as chances de o governo local permanecer no poder. Essa relação positiva pode ser derivada do aumento do nível de gasto, ou seja, quanto maior o volume de transferências recebidas, maior pode ser o nível de gasto público e, portanto, a probabilidade de reeleição é ampliada.

#### 4.3.2 Demandas

O processo de alocação dos recursos e definição das políticas públicas elegíveis ao orçamento passa ainda pelas demandas, oriundas de diversas origens. Nessa perspectiva, identificou-se que as propostas e definição do orçamento tem como mecanismos propulsores os questionamentos e sugestões (demandas) elencadas no bojo do processo de elaboração e discussão do orçamento, mas também em demandas espontâneas recebidas por vereadores, assim como àquelas endereçadas diretamente ao Poder Executivo, e, ainda, em pleitos que nascem no próprio seio do serviço público.

Tais pedidos (demandas) são constantes, contudo, também sofrem influência direta dos ciclos políticos (ROGOFF, 1990), ou seja, são acentuados nos anos eleitorais, forçando os políticos a adotarem um processo constante de negociação:

[...] Pesquisadora: “Me fala na época na época do pleito eleitoral às vezes era até mais fácil negociar os benefícios”?

[...] “Sim, porque o que acontece? Eu era muito cobrado porque eu moro na comunidade até hoje. Eu moro na mesma rua, no mesmo no bairro. Quer dizer, então onde eu andava, eu tinha uma cobrança. Eu chegava no bar pra tomar minha cerveja porque né? Eu sou meio butequeiro, sempre fui... eu gosto da boemia, eu ia na esquina do bar do Carlinho. O cara falava, Oh José e minha lâmpada, cadê? Asfalto da minha casa, tem buraco, quer dizer, então é uma constante”. [...] (José, vereador)

[...] “Quanto mais forte politicamente o governo, mais ele consegue segurar. Quanto mais fraco politicamente esse governo, mais os gastos vão crescendo e utiliza-se a câmara como um instrumento pra fazer essa pressão. Então alguém dentro da câmara vai acabar encontrando uma forma de pressionar o executivo e quer ter ganhos políticos com isso e cria uma demanda e o executivo acaba correndo atrás do rabo, tá”. [...] (Mauro, Secretário).

[...] “As demandas refletiam insatisfações existentes na sociedade, em especial me recordo de muitos pedidos para a realização de asfaltos. Importante dizer que esse é um pleito caro e que muitas vezes uma emenda não garantiria a realização da obra. Assim, buscava-se analisar se com esse valor não se poderia realizar um outro programa de trabalho completo”. [...] (Carol, vereadora)

Além das propostas (demandas) recebidas pelo Poder Legislativo, via audiências públicas realizadas pela Comissão de Finanças e Orçamento ou no contato direto da edilidade

com os cidadãos, e àquelas oriundas do próprio contato do Poder Executivo com seus governados, grupos de pressão, sobretudo, do funcionalismo geram demandas, que ecoam com maior potência em períodos de exposição e pretensões políticas do chefe do Poder Executivo, conforme exemplifica a transcrição abaixo:

[...] “Como ele era candidato a Governador ele tinha que sair do cargo no dia dois de abril. As categorias usaram aquele momento pra pressioná-lo, pra ter um aumento de despesa. Você entendeu? Eu que fiz todas as negociações salariais de dois mil e dezessete até dois mil e vinte e um. E em dois mil e vinte e dois eu falei assim pro “Prefeito”: ‘eu não consigo segurar a negociação’. É. Falei assim: “porque parece que saiu, escapou da minha alçada” porque eu sempre fiz a discussão técnica. Fazia política, mas segurava na técnica. Eu segurava na técnica, falava, não, eu não consigo dar esse reajuste porque a receita é isso, por conta daquilo. Então veio aquela fome de reajuste durante, depois de dois anos, e o componente político: “o mandatário é candidato a governador, então a gente vai conseguir.” [...] (Mauro, Secretário Municipal).

Nessa perspectiva, o orçamento público é condicionado ao atendimento de uma demanda que não seria foco do interesse público, geral e coletivo, mas de grupos que atuam utilizando a janela eleitoral, como forma de manobra:

[...] “Então, às vezes o recurso que eu, por exemplo, gostaria de alocar pra favela você fica muito pressionado pra resolver principalmente os problemas do funcionalismo. Tá? Então o funcionalismo é muito forte. Cria uma pressão muito grande por gasto. Então, o orçamento ele é lá motivado por esses grupos de pressão, o funcionalismo é muito significativo”. [...] (Mauro, Secretário Municipal).

Assim, no contexto geral, a percepção e as vivências dos entrevistados corroboram com os achados referentes aos ciclos políticos orçamentários, sobretudo, no tocante ao aumento dos gastos, em um processo de coalização de interesses, conforme descrito por Borsani (2004), Bilhim (2008), Souza (2006) e Pinto (2008). Os estudos nesse contexto reforçam a necessidade do processo de negociação e coalizão de forças.

Desta forma, as demandas, sejam de quaisquer origens, têm um impacto significativo no direcionamento de como alocar os recursos públicos e definir o melhor programa de trabalho, principalmente, porque balizam a opinião pública, tencionando o governo a aplicar os recursos públicos em determinada política, ainda que esta não seja a opção mais adequada ou esteja convergente com o programa de governo eleito.

### **4.3.3 Legislação**

A Legislação é outra face importante para a definição do gasto público. Para fins de enfrentar a ausência de parâmetros na aplicação dos recursos, os legisladores, principalmente na esfera federal, estipularem gastos “prioritários”, para os quais os governantes não podem

deixar de executar, sob pena de serem punidos com a inelegibilidade. Desta forma, parte considerável das receitas municipais deve ser aplicada em saúde (15%) e educação (25%). Legislações municipais ainda podem estipular cotas dos recursos para cultura, habitação, assistência social, dentre outras. Tais previsões, codificadas no estudo como ‘Exigências de Aplicação Mínima em Saúde, Educação e outras’, contribuem para a definição do gasto público em áreas essenciais, contudo, são percebidas pelos entrevistados como formas de engessamento do orçamento municipal, a exemplo das transcrições abaixo:

[...] “Então você tem uma série de obrigações legais e os caras vão inventando a legislação e vão colocando algumas que são obrigações nacionais. Vão colocando isso com obrigações a gente vai estrangulando o orçamento”. [...] (Mauro, Secretário Municipal)

[...] “Tem algumas coisas que são definidas em lei, por exemplo, a câmara tem o valor do duodécimo que você tem que dar”. Os recursos da educação, nós gastamos vinte e cinco por cento, chegamos a gastar vinte e sete por cento, um pouquinho mais. No caso da saúde, a obrigação constitucional é gastar quinze, nós chegamos a gastar trinta e sete”. [...] (Mauro, Secretário Municipal)

[...] “Você é obrigado a gastar tantos por cento na saúde, tantos por cento na educação, isso é obrigatório se você não cumprir, certo? Tem certas leis maiores que penalizam o gestor a respeito disso. Então, o cumprimento de receita [despesa], certo? De despesas nessas duas áreas, ela é fundamental. O que vai variar são as rubricas orçamentárias ou a qualidade de onde gastar, certo? De onde gastar”. [...] (Caio, Secretário Municipal)

De outra forma, as legislações, sobretudo a LRF, impuseram determinadas limitações como forma de controlar despesas que pudessem comprometer o orçamento, especialmente, em áreas que tendem ao crescimento, como o gasto com o funcionalismo público.

[...] ”Você tem a própria mudança na Lei de Responsabilidade Fiscal, né? Que ela criou limites, né? E por que a Lei de Responsabilidade Fiscal ela é importante pra discutir o orçamento público? Porque ela vai dar quais são os índices que você pode comprometer o orçamento pra você não ficar sem grana. Pra não acontecer o que até pouco tempo ainda acontecia. Mas que até pouco tempo era muito comum que era você ter sempre os municípios e estados endividados. Então, você tem um limite máximo. Você não pode comprometer mais de cinquenta e quatro por cento do teu orçamento com folha de pagamento, porque tem que sobrar dinheiro pras outras ações, né?” [...] (Carlos, Vereador)

Contudo, na percepção dos entrevistados, o próprio gasto com pessoal é tencionado por ocasião das eleições municipais, além de ser um gasto típico da classe política, conforme exemplifica o trecho transcrito da fala do vereador, abaixo:

[...] “Como o político gosta muito de empregar A, B e C, muito dinheiro também é desviado pra cargos comissionados. Pagamento de pessoal. Poderia ser bem menos. Hoje, Campo Grande – MS deve tá comprometido em cinquenta e três, por aí, cinquenta e quatro, quer dizer, nós trabalhávamos com quarenta e dois se você perguntar pro secretário você vai falar... e é em verdade nós chegamos a trabalhar quarenta e dois.... quarenta e sete... quer dizer quando aumentava ...quarenta e três

entendeu? E foi pra quarenta e quatro, quarenta e cinco, foi subindo, subindo, na última [legislatura como vereador], já está vencendo uns quarenta e oito, quarenta e nove porque vai comprometendo”. [...] (José, Vereador)

Na visão geral dos entrevistados, portanto, a legislação se soma na tentativa de melhorar a qualidade do gasto público municipal, determinando uma aplicação mínima em áreas sensíveis como saúde e educação, ao passo que limita determinadas despesas. A perspectiva dos entrevistados é compartilhada pela literatura (BARCA, 2017; SACARANO, 2018; BORTOLUZZIO; ANJOS, 2019; FRANÇA, 2019; LIMA et. al, 2021) que aponta resultados da legislação no sentido de contornar os efeitos dos ciclos políticos, em rubricas tradicionalmente suscetíveis a manipulação.

#### **4.3.4 Orçamento**

As demandas públicas, delineadas pelo montante disponível de receitas previstas para o exercício e pelas imposições legais de gastos se fundem em uma peça única, a LOA, que irá definir no curto prazo, o conjunto de políticas e programas que se deseja alcançar na administração pública municipal. É um dos grupos mais representativos emergidos das entrevistas, reunindo 52 menções, divididas em 5 códigos: Ausência de técnicas adequadas para seu planejamento, inclusão de gastos inesperados, inexecução em sua totalidade, ausência de interesse e definição de prioridades.

Assim, em resumo, na percepção dos entrevistados, o orçamento público de Campo Grande – MS ainda é um instrumento carente de técnicas adequadas de planejamento, sujeito a grandes transformações ao longo de sua execução (inclusão de gastos inesperados) e inexecução em sua totalidade, haja vista que muito do que foi planejado e incluído no orçamento deixa de existir na execução. É considerado em diversos momentos de falas, uma peça ficcional, pois a sua concepção originária, discutida e aprovada no Poder Legislativo, não reflete as políticas que serão adotadas no decorrer do exercício. Além disso, a construção desse processo, que define as prioridades do gasto público, desperta pouco interesse tanto da sociedade, como dos próprios agentes envolvidos na discussão orçamentária (Ausência de Interesse no Orçamento).

A ausência de técnicas adequadas para seu planejamento foi aspecto abordado, sobretudo pelos secretários municipais de planejamento e orçamento, responsáveis pela elaboração da proposta, mas que não escapou às percepções dos vereadores que se dedicaram a estudar o orçamento público, conforme trechos de falas abaixo citados:

[...] “Foi assim, coisa assim de filme. O primeiro ano, de filme. Nesse ambiente, você olha pro orçamento e fala, bom, esse orçamento é peça de ficção”. [...]

{...} “Eu acho assim, aí do ponto de vista técnico pra elaboração, eu acho que a gente tinha que fazer um trabalho muito melhor. Até porque as contas, ele não chega num nível de detalhamento que a gente deveria fazer. Então, tem lá assim, reforma de escolas, quando na realidade: cinco milhões de reais. Na minha avaliação, cê deveria ter escola reforma da escola, número tal, escolas, Maria, sei lá do que. Tantos mil. Cê entendeu? Cê num tem isso, cê num desce nesse nível. Tá? Então, eu tinha uma memória de cálculo, mas não tinha esse detalhamento. E como é que a gente fazia muito o orçamento? Vai fazer o orçamento do ano que vem. Deve ter tal”. [...](Mauro, Secretário Municipal)

[...] “Quando uma prefeitura, um governo, estadual ou nacional, faz o orçamento é tecnicismo. Você encaixa, é um é um joguinho de quebra-cabeça. Você encaixa uma pecinha aqui com outra pecinha aqui, tantos por cento aqui, tantos por cento você vai encaixando. E isso tudo é partido de um chute. Receita. Quanto você vai arrecadar de impostos o que você faz, você dá esse chute embasado no histórico de crescimento. Sim. Comé que você faz um histórico de crescimento de receita nesse país? Ou nesse município? Cê não faz. É uma mera mentira. Se a base do orçamento é uma mentira, que é esse chute que você dá da receita, qual será o crescimento da receita? Tá? Se você dá esse chute inicial aqui. Obviamente a bola não vai não vai chegar no gol. Porque você chutou errado já de início. Tá? Você já começou errado”. [...] (Antônio, Secretário Municipal)

[...] “E como ele é empírico e ele é estimado, eu posso fazer um orçamento estimado e de repente não conseguir todos aqueles recursos que eu tinha, uma previsão de entrada, né? De repente eu tinha uma previsão de fundo participação do município da União e não veio todo ele, eu tenho um fundo de participação do Estado e de repente não veio todo ele. Uma previsão orçamentária, né? Que eu lanço de IPTU e de repente eu tenho uma inadimplência maior do que adimplência. Então, a gente tem todo isso, né? Alguma emenda que não chegou, alguma coisa que travou o projeto”. [...] (João, Vereador)

Outro aspecto relacionado a elaboração e execução do orçamento, intrinsicamente ligado à ausência de técnica adequadas de elaboração da proposta orçamentária, refere-se ao fato dos participantes perceberem que a gestão municipal, ao longo do período estudado, não demonstrou que detém mecanismos de salvaguarda do planejamento, principalmente, quanto à necessidade de executar gastos inesperados ou de eventual frustração de receita. A exemplo das falas abaixo:

[...] “Ele [orçamento] é mais ou menos acompanhado, né? Cê acompanha um pouco porque às vezes se desvia, porque às vezes você tem uma prioridade numa área que você tava achando que ia gastar menos, ela acaba tendo um problema de enchente, disso e tal. Você tem que tirar dinheiro de algum lugar. Às vezes você tem que tirar numa pasta para pôr na outra. Cê entendeu? Eu sempre achei é que num tem como você cumprir por cento, mas ele é uma diretriz, vamos dizer, assim, Ela é uma diretriz. Ele tá ali pra quilo. Evidentemente que às vezes vocês põem mais uma área, pô você tem uma pandemia, né? Nós temos um problema da dengue, então tem que tirar o dinheiro de uma pasta e colocar em outra, porque deu problema na saúde, pra investir na saúde, porque deu uma pandemia de dengue”. [...] (José, Vereador)

[...] “Existem as mudanças até por conta do dinheiro que estava previsto pra vir. Um dinheiro pra determinado fim. De repente aquele dinheiro não veio e eu consigo uma outra verba no Governo Federal, uma outra emenda ou a fundo perdido, uma coisa que vai encaixar em outro lugar. Aí eu tiro daquela situação que está, uma situação que foi um fato novo. É por isso que existe suplementações no orçamento, o

remanejamento. Entendeu? Então, ah houve suplementação, houve um remanejamento, por isso que ah existe esse organismo que ficou saindo durante o ano, né? Até pra gente poder trabalhar conforme a realidade dos fatos. Às vezes eu coloco um dinheiro a mais na secretaria de esporte por exemplo e eu tive uma demanda legal em secretaria de cultura”. [...] (João, Vereador)

No tocante a participação, a percepção, tanto de parlamentares quando de membros do Poder Executivo, é de que a discussão do orçamento não desperta o interesse público, incluindo, a própria classe política, pouco conhecedora dos aspectos técnicos da proposta de lei, exemplificado nas falas que seguem abaixo:

[...] “Quando você fala de orçamento, né? Eu vejo assim, no geral, as pessoas têm pouca vontade. “ah porque elas não se interessam”? Não, porque no geral elas não discutem nem o orçamento doméstico. Nós não temos uma educação financeira desde pequenos na escola, então a gente tem dificuldade de lidar com qualquer tipo de orçamento”. [...] (Carlos, Vereador).

[...] “Nós fomos discutir o orçamento nos bairros. E com todas essas ideias na cabeça eu dizia olha não é do jeito que eles tão falando, pegar o orçamento inteirinho e botar pro bairro, discutir que o máximo que vai acontecer ali é eles dormirem na reunião. Foi terrível. O povo não queria saber discutir nem isso. Eu imaginei que isso ia pegar fogo... pros cara quebrar o maior pau na hora de ficar, assim, digamos “escola contra asfalto”. É da minha imaginação isso ia virar porrada dentro da reunião. Eu pensei que cada um ia defender um lado. Que pompa nenhuma”. [...] (Antônio, Secretário Municipal)

[...] “Já no primeiro ano, eu vi que tinha, que essa era a realidade crua. Eles [vereadores] não viam a peça orçamentária. Eu não vou garantir, mas eu tenho lá minhas desconfianças que eles [vereadores] nunca leram a peça orçamentária, tá? Um apenas uma bela desconfiança”. [...] (Antônio, Secretário Municipal)

[...] “Também dentro do executivo, você tem muita gente que não entende o próprio orçamento. Você tem bons profissionais que estão lá há muito tempo, que são de carreira, mas você conta nos dedos”. [...] (Carlos, Vereador).

Por todas as mutações e transformações impostas à proposta orçamentária anual no transcurso do exercício financeiro, o que resulta em diversas ocasiões em um documento incompatível com a proposta original, é que a percepção dos partícipes do processo de elaboração é no sentido de que o orçamento é puramente ficcional, ou seja, distante da realidade posta, conforme citação de trechos de entrevistas, abaixo destacados:

[...] “A partir dessas demandas, você vai criar então o que a gente chama de proposta orçamentária. A gente costuma chamar o orçamento, a lei orçamentária como uma peça ficcional. Por que ficcional? Por mais que você faça discussões, consulte, ouça a comunidade, discuta e construa em conjunto, você não tem uma garantia de execução. Por quê? Porque o orçamento, ele depende de vários fatores, dentre eles a arrecadação do município”. [...] (Mauro, Secretário Municipal)

[...] “E quando se fala de orçamento público ainda uma cultura mais enraizada de que é algo incompreensível, de que é algo que não vai fazer diferença, porque como é uma peça ficcional, ou seja, eu não tenho a garantia de que o asfalto que eu reivindiquei pro meu bairro e que foi colocado numa emenda apresentada, de fato, vai ser executado. Então eu tenho a sensação, quanto cidadão, que muitas vezes não

compensa perder o tempo na discussão e isso é muito ruim, porque isso faz com que a gente não se envolva tanto né?” [...] (Carlos, vereador)

Contudo, é o passo inicial para formatar as prioridades do orçamento, exemplificado, abaixo:

[...] “Campo Grande – MS sempre saúde e educação estão sempre pareia. Ora, saúde está à frente ora a educação, são parecidos. São muito próximos né? Saúde ganha um pouco mais né? Mas assim são as duas grandes fatias né? E infraestrutura. Infraestrutura é uma parte grande do orçamento. Porque a infraestrutura ela assim o macro da coisa ela vai pegar tudo, claro. Folha de pagamento é, não tô nem entrando nessa parte operacional, né? Tô falando os grandes grupos de investimento, né, mais a folha de pagamento é o principal em geral”. [...] (Carlos, Vereador).

[...] “tudo foi aplicado na infraestrutura, educação e saúde. Isso sempre foi a prioridade que eu pude perceber que até hoje é isso”. [...] (José, Vereador).

Assim, a LOA é a peça legal que fixa as despesas (definições de prioridades), fruto das demandas em suas variadas vertentes, estima as receitas, próprias e de transferências, mas que enfrenta limitações de ordem técnica para sua elaboração e execução e pouca adesão dos atores sociais e políticos em seu debate. Tais perspectivas encontram respaldo na literatura (REZENDE, 2013; VIANA, 2014; OLIVEIRA; FERREIRA, 2017; DO COUTO et. al, 2018), dentre as quais as reiteradas manobras e alterações da Lei Orçamentária, conjugada com a constante disputa política nas relações de poder. Afeta o orçamento ainda o planejamento falho, exigindo dos gestores malabarismo político e modificações constantes (DO COUTO et. al, 2018). Soma-se a isso, o fato de que a população desconhece esse instrumento ou não compreendem sua dinâmica e importância (REZENDE, 2013; VIANA, 2014).

Na percepção, portanto, dos entrevistados, embora a Lei Orçamentária seja fundamental para organização das finanças públicas, não se materializa em uma peça que tem aderência com a realidade, haja vista as limitações do Estado em prever despesas inesperadas e a frustração de receitas.

#### 4.4 FORÇAS POLÍTICAS

A adoção de uma política pública passa pelo crivo das Forças Políticas, no caso do município de Campo Grande - MS, da discussão e aprovação dos Poderes Executivo e Legislativo e, sobretudo, pelo equilíbrio dessas duas forças. Esse aspecto da harmonia institucional, delineada pelos papéis que cada agente representa, está cravado na memória dos entrevistados do estudo. A ausência de harmonia entre os poderes resultou na cassação do chefe

do Poder Executivo, em 2014, um ano e três meses após o pleito eleitoral e posse do prefeito da Capital. A Tabela 7 relaciona o número de citações a seus respectivos códigos.

**Tabela 7** - Códigos de falas relativas a Forças Políticas.

1ª ordem	2ª ordem	3ª ordem	Nº trechos categorizados	% grupo	% total
<b>FORÇAS POLÍTICAS</b>	Poder Legislativo	Catalisador das demandas sociais;	4	5,56	<b>20,83</b>
		Interface com o Poder Executivo;	6	8,33	
		Fiscalizador e Controlador.	5	6,94	
	Poder Executivo	Autonomia sobre a Execução;	9	12,50	<b>23,61</b>
		Detentor das políticas públicas.	8	11,11	
	Equilíbrio de Forças	Necessidade de Negociação;	23	31,94	<b>55,56</b>
		Ausência de diálogo e ruptura institucional.	17	23,61	
<b>TOTAL</b>			<b>72</b>		<b>100%</b>

Fonte: Elaborada pela autora, com dados da pesquisa.

Assim, para que uma política entre na agenda pública de Campo Grande – MS faz-se necessário que esta transite pelas duas forças políticas existentes: O Poder Legislativo e o Poder Executivo, ambas, entretanto, precisam estar em constante diálogo institucional, a fim de que as negociações e trocas possam ocorrer, harmonizando os interesses, sob pena de crise e ruptura institucional.

#### 4.4.1 Poder Legislativo

As entrevistas indicam uma consciência clara dos papéis políticos e da necessidade de interlocução, diálogo e negociação constante entre as duas casas (Poder Executivo e Poder Legislativo). Nessa perspectiva, a visão dos entrevistados é de que o Poder Legislativo é um catalisador das demandas sociais, interlocutor natural perante o Poder Executivo e fiscalizador e controlador das ações da administração pública municipal, conforme exemplo abaixo:

[...] “A Câmara é legal porque é a casa do povo, então ele representa todas as demandas, de acordo com os grupos organizados. O grupo organizado: A defende isso, grupo organizado B defende isso e essa força é a força do povo eleita pelo voto. Assim eu enxerguei com bastante tranquilidade. Eu peguei e vi aquilo que era proposto e que era possível [fazer]. A gente sempre tem que ir de encontro que eles são representantes do povo e aquilo que não é possível você orienta o executivo no sentido de sancionar ou vetar com justificativas”. [...] (Caio, Secretário Municipal)

[...] “O mandato de um vereador, por exemplo, como é que ele é avaliado? Pelo quantitativo. Né? Então assim, o que é que demonstra hoje, a grosso modo, pra população que um vereador, que uma vereadora é produtiva? É o quantitativo de projetos que ele apresenta. É o número de emendas que ele apresenta, ou seja, são números. Necessariamente não é eficiência do que ele apresentou. Não quer dizer que um projeto dele, de fato, passou em todas as comissões, foi aprovado, virou lei na sociedade... ter um impacto positivo”. [...] (Carlos, Vereador)

[...] “Às vezes algumas coisas que eu queria colocar, mas não dava porque eu tinha que negociar com o prefeito, porque não tinha um posto de saúde na minha

comunidade, vinte e quatro horas... não tinha o asfalto, não tinha escola, ainda precisava ficar, pelo menos, na base do governo. Eu não podia fazer uma oposição forte, porque senão prejudicava a comunidade”. [...] (José, Vereador)

As percepções e sentidos extraídos das falas dos entrevistados revelaram que o Poder Legislativo se encontra em um constante movimento, no sentido de demonstrar sua competência recente e faz uso desse orçamento para indicar aos seus eleitores um bom desempenho, conforme proposto por Rogoff e Sibert (1988) e Rogoff (1990), para os quais a assimetria informacional também é fundamental na construção dessa imagem.

#### 4.4.2 Poder Executivo

Por sua vez, o Poder Executivo goza de determinada autonomia sobre a execução, uma vez que detém as prerrogativas relativas à capacidade executória, definindo e autorizando o momento do empenho, liquidação e pagamento, estágios da despesa pública. É no jargão a chamada “chave do cofre”. Além disso, é autor originário e principal definidor das políticas públicas a serem alcançadas pela administração, conforme relato das seguintes falas.

[...] “O executivo, mais do que nunca é quem mais se beneficia do orçamento, né? Porque é o executivo quem tem a caneta do orçamento na mão, né? E as brechas que existem pra que ele possa utilizar, né? Então é um costume administrativo, né? Na política brasileira que os dois primeiros anos você toma todas as medidas dos remédios amargos. E os dois últimos anos, você faz todas as benesses possíveis. Isso é um costume habitual na política brasileira’. [...] (Carlos, vereador)

[...] “Pesquisadora: E a decisão de acatar essas pressões, ela acaba sendo baseada em quem?” [...]

[...] “Bom, o secretário de finanças não é ele que toma todas as decisões, tá? Principalmente o seguinte, é o prefeito quem toma as decisões. Se apresenta o problema pra ele, muitas vezes ele chega pra você: “Secretário, dá pra fazer isso”? “Não dá pra fazer isso”?... Na maioria das vezes eu falava que não dava pra fazer, tá? E, “muitas vezes ele, com a faca no pescoço, ele acabava cedendo e eu tinha que acatar.” [...] (Mauro, Secretário Municipal)

[...] “Eu lembro a proposta que foi ganha, que era as pessoas em primeiro lugar. Então, se largaria de fazer investimento em infraestruturas, esse tipo de coisa e iria investir mais em coisas que davam respostas pessoais, principalmente à população mais carente.’ [...] (Caio, Secretário Municipal).

As falas dos entrevistados indicaram que, embora os integrantes do Poder Legislativo façam uso do orçamento com fins eleitorais, é o chefe do Poder Executivo quem colhe, de forma mais expressiva, os dividendos do cargo e da execução do orçamento. Nesse sentido, Dias et. al. (2018) reuniram evidências de que a ampliação dos investimentos públicos em anos eleitorais, em municípios do Espírito Santo, contribui para a reeleição dos prefeitos. Moraes (2018) concluiu que as eleições tem influência negativa sobre o índice de mudança na

composição do gasto público, ou seja, para a pesquisadora o pleito eleitoral altera a dinâmica das despesas públicas, redefinindo as prioridades orçamentárias.

#### 4.4.3 Equilíbrio De Forças

Para além das atribuições legais e regulamentares que devem disciplinar a atuação desses Poderes, se sobressai, na visão dos entrevistados, a necessidade de negociação e diálogo constante desses agentes políticos, sob o risco de ruptura institucional, como se vivenciou no passado, em Campo Grande.

[...] “Foi a briga, né, que nós tivemos aí com o prefeito, né. Porque ele era muito complicado e foi uma rixa mesmo uma briga entre ele. Isso foi uma coisa que nem por mim nem por ele, pela população. Foi uma gestão fragmentada: ele saiu, depois ele voltou. O vice fez uma gestão péssima. Digas com quem andas, que direis quem és. O outro era pior. Então aconteceu tudo isso. Perdeu muito dinheiro, perdeu muito investimento, não andou, era pau todo dia, entendeu? E cê vê que não foi fácil. Nós perdemos muito. Atrasou muito. Se tivéssemos a cabeça de hoje, a gente não faria isso hoje mais. [...] Precisa negociar. Então é tudo negociado. Vamos negociar o asfalto do Santo Eugênio. É, pô, porque tem quantos Santo Eugênio dizer assim? Tem, né? Quantos bairros na época num tinha pavimentação”. [...] Quando a Câmara “vai mal, o executivo vai mal”. Quando Câmara e Executivo começou a brigar vai, mal os dois, né”? [...] (José, Vereador).

[...] “Então muitas vezes quando não tem um diálogo estabelecido a coisa fica complicada. [...] Agora no meio disso, por exemplo, o que que define se um veto é mantido ou derrubado? É se houve diálogo ou não, porque o legislativo fez a exemplo, tá? O vereador apresentou a emenda de asfaltamento da rua X do bairro Y, o relator do Orçamento incluiu, o Plenário aprovou, OK, foi para a prefeitura, que vetou. Mas isso a Prefeitura vai lá e fala assim, olha vereador essa emenda que você fez a gente vai ter que vetar, porque assim nós não vamos asfaltar, mas eu vou conseguir organizar ela pra daqui a pouco eu estou tentando um convênio. Então não vai ser por aqui, pelo orçamento. Você apresentou essa emenda? Eu vou conseguir te atender nessa. Entendeu? Faz uma negociação”. [...] (Carlos, Vereador)

[...] “Fiz três anos e meio, que foi aquela época de um prefeito sair, que foi cassado depois veio outro depois voltou tal. Aquele ano não teve nada, não teve nada. Foi complicado, né. É, foram quatro anos assim, sem efeito”. [...] (Maria, Vereadora)

[...] “Existe uma teoria que ela é contemplada inclusive na constituição, de que os poderes são independentes, porém harmônicos entre si. Todo mundo só exerceu a independência, só não houve harmonia”. [...] (Caio, Secretário Municipal)

Dessa forma, a definição das prioridades governamentais, que é a decisão de onde e como aplicar os recursos públicos, transita pelas perspectivas das forças políticas vigentes, que tencionam e debatem, a fim de atender interesses diversos, com vistas ao ganho político e eleitoral, conforme descrito por Borsani (2004), Bilhim (2008) e Pinto (2008), Rogoff (1990), para os quais, a adoção de uma política pública em uma democracia advém de preferências individuais feitas sob determinadas normas e procedimentos de decisão coletiva. Além disso, sobressai nesse contexto a necessidade de negociação, de troca e de diálogo (PINTO, 2008).

#### 4.5 PRIORIZAÇÃO ELEITORAL

A segunda temática mais evidente nas narrativas dos entrevistados se concentra no fato de que tanto vereadores como integrantes da cúpula do governo municipal atuam com vistas a priorizarem demandas que têm apelo popular, que impactem positivamente na imagem do mandatário ou do próprio parlamentar e, sem fazer parcimônia, para o fato de que muitas dessas políticas acabam sendo apenas discursos voltados às massas (SAKURAI; GREMAUD, 2011; VIDEIRA; MATTOS, 2011; ORAIR et. al, 2014; KLEIN; SAKURAI, 2015; CHORTAREAS et. al, 2016; GONÇALVES et. al, 2017; DIAS et. al, 2018; GUERRA et. al, 2018; DE QUEIROZ, 2019; BORTOLUZZIO; ANJOS, 2020; DA ROCHA et. al, 2021; DAL-RI; CORREIA, 2019).

Há elementos importantes nesse grupo, como o fato do prefeito e vereadores estarem, especialmente em anos eleitorais, atentos a pesquisas e estudos avaliativos da opinião popular, em um processo de vigilância do termômetro político. Fenômeno mais recente da política local, todavia, engloba ainda o inchaço da máquina estatal, com empregos de pessoas ligadas a campanha política e como consequência a burla ao limite de gasto com pessoal, imposto pela Lei de Responsabilidade Fiscal (SILVA, 2018; COSTA; LEÃO, 2021). A Tabela 8 mostra o compêndio desse aspecto do estudo.

**Tabela 8** - Códigos de falas relativas à Priorização Eleitoral.

1ª ordem	2ª ordem	3ª ordem	Nº trechos categorizados	% grupo	% total	
<b>Priorização Eleitoral</b>	Visibilidade	Políticas de Apelo Eleitoral	27	36,00	<b>70,67</b>	
		Impacto Positivo do Orçamento	18	24,00		
		Discurso voltado às massas	8	10,67		
	Vigilância	Pesquisas e estudos – termômetro político	Atenção às demandas da população	5	6,67	<b>13,33</b>
			Atenção às demandas da população	5	6,67	
	Empreguismo		Cabos eleitorais	5	6,67	<b>16,00</b>
			Burla ao limite de gasto	7	9,33	
<b>TOTAL</b>			<b>75</b>	<b>100%</b>		

Fonte: Elaborada pela autora, com dados da pesquisa.

As falas codificadas dos entrevistados, representadas na Tabela 8, demonstram percepções acerca da Priorização Eleitoral, em anos de disputa pela sucessão municipal, de Campo Grande - MS, no qual vereadores e o chefe do Poder Executivo buscam atuar orçamentariamente, com vistas a ganhar visibilidade, se apropriando dos efeitos positivos do orçamento e do discurso voltado às massas. Tal fenômeno se apoia para tanto em processos de vigilância da opinião popular e em demandas claramente propostas pela sociedade. Além disso,

detecta-se um movimento da política eleitoral de Campo Grande, que se traduz na oferta de vagas no serviço público como forma de garantir mão de obra para as eleições, mas que esbarra no limite de gasto com pessoal, imposto pela Lei de Responsabilidade Fiscal, o que exige da administração em curso, formas de atuação e contabilização para burlar tais barreiras.

#### 4.5.1 Visibilidade

Sobretudo em anos eleitorais, é clara a intenção dos agentes políticos em ganhar visibilidade, passo importante para manutenção ou conquista de um cargo eletivo. Na percepção dos entrevistados é possível identificar a existência de políticas públicas direcionadas a agradar o eleitorado, em um verdadeiro apelo eleitoral, conforme exposto abaixo:

[...] “Então, por exemplo, um dos principais desafios que eu enfrentei na Comissão de Finanças e Orçamento, é o número de emendas apresentadas pelos vereadores ao orçamento municipal. Então ele vai dizer, por exemplo, eu sou da região do bairro universitário. Então se eu quero fazer política na minha região, eu vou ver qual é a necessidade que tem o meu bairro. Ah, no meu bairro falta uma creche. Eu vou colocar no orçamento. Propor uma creche. “No meu bairro falta uma parte do bairro ser asfaltado”. Eu coloco a quantidade de asfalto que falta. Só que necessariamente eu não sei se tem orçamento pra isso. Pra isso. Mas é importante eu dizer que eu estou colocando. Por quê? Eu posso dizer pra população assim: “Olha eu apresentei no orçamento”. “Não foi aprovado, mas eu apresentei”. Então, isso faz com que, por exemplo, a gente tinha casos de vereadores que apresentavam setecentas emendas ao orçamento. Quinhentas emendas ao orçamento. Porque ele estava preocupado com o quantitativo”. [...] “Pro vereador é importante politicamente ter essas emendas aprovadas? Lógico porque faz política com isso né?” [...] “E, aquilo que o vereador colocou dentro como emenda tem a capacidade de se realizar pra eu poder fazer a política”. [...] (Carlos, vereador)

[...] “Então, a grande questão que pairava quando o orçamento saía da prefeitura e chegava da câmara era: “meu bairro, eu representante de tal região de tal bairro eu quero asfalto pra aqui, pra cá e pra ali e pra acolá”. E era assim que era feito o orçamento da prefeitura”. [...] (Antônio, Secretário Municipal).

[...] “Então, eu acho assim, a demanda no orçamento público ela é politicamente motivada. Ela é politicamente motivada. Não é aquilo que é. Você como gestor às vezes acha que é importante fazer. É aquilo que você às vezes é obrigado, por conta do debate, da pressão, da opinião pública”. [...] (Mauro, Secretário Municipal)

A intenção de manobrar o orçamento com vistas ao fazer política, historicamente na percepção dos entrevistados, se demonstrou eficaz, assim, a prática, por mais que salta aos olhos do eleitorado, ainda é uma operação que dá resultados eleitorais positivos, sendo adotada em Campo Grande – MS entre os anos de 2003 e 2020 e vista nos trechos abaixo destacados:

[...] “Sim, quando você é um bom administrador, o orçamento na mão de quem sabe trabalhar faz a reeleição dele tranquila e faz os vereadores também, né? Você pode ver que na administração do prefeito X, do próprio Y, a câmara sempre fazia a maioria de boa, voltava todo mundo. Cê viu, eu cheguei a votar com sete. Eu fui eleito em dois mil e pouco, cheguei a chegar a voltar com sete mil cento e noventa e oito votos, quer dizer, isso foi o quê? Aproveitar também do orçamento, o aproveitando pra comunidade, porque eu fazia aquela briga de enfrentamento, né? É o meu eleitor lá.

[...] Então o orçamento sim, dá, dá visibilidade, Projeção. É projeção, porque com orçamento você executa e você faz. E você aparece. E isso aí chega à população, cê tá entendendo”? [...] (José, Vereador)

[...] “Porque você vai pensar o seguinte, esse tema que eu vou defender ele tem sustância política e eleitoral? Porque o político vive de votos. E no orçamento muitas vezes você cria pautas muito mais pensando no resultado eleitoral, do que o político. [...] Então, é comum, por exemplo, nós teremos aí o ano que vem eleições municipais. Assim, é inevitável, todo lugar que você ande, você vê alguma coisa acontecendo: É uma reforma, é uma pintura, uma equipe de limpeza, é uma equipe de saúde. Por quê? Porque esse visual, ele faz parte do comportamento político, pré-eleitoral, que é o que a gente tá vivenciando agora. Como também não é só quem detém o orçamento que aumenta as suas ações. Tem intenção de também administrar o orçamento, começa a fazer isso, né? Então você vai viver muito mais críticas, né? Todo mundo agora tá dando opinião sobre isso, sobre aquilo, né? Todo mundo tá fiscalizando, né? Todo mundo tá indo pros lugares, ou seja, a classe política ela vive do período eleitoral”. [...] (Carlos, Vereador)

[...] “Dá visibilidade. Todo mundo conhece e gosta, vê. Vai e tal. Só que votar é outra conversa. Outra conversa. Tipo o povo se vende demais. Infelizmente. Ah isso ainda tem. Ainda hoje tem. Pessoa por dinheiro troca o voto não importa o que o seu vereador ou deputado tenha feito. O executivo é que tem o crédito sempre, né? Executivo tem o crédito”. [...] (Maria, Vereadora)

Na mesma linha de ação, verifica-se que a demanda de Campo Grande, por anos consecutivos, se concentrou na realização de asfalto, sobretudo, em bairros sem infraestrutura. A prática do asfaltamento gerou dividendos políticos interessantes aos olhos dos entrevistados, conforme corroboram as falas abaixo citadas:

[...] “O que lhe interessava era emendas. Então isso tocava a emenda principalmente na nossa época. Que era emenda de asfalto. Porque a gestão anterior, a gestão do Juvêncio não tinha feito praticamente asfalto na cidade. Uma carência de quatro anos, de um buraco de quatro anos, de falta de asfalto na cidade. [...] Então, a grande questão que pairava quando o orçamento saía da prefeitura e chegava da câmara era “meu bairro, eu representante de tal região de tal bairro eu quero asfalto pra aqui, pra cá e pra ali e pra acolá”. E era assim que era feito o orçamento da prefeitura”. [...]

[...] “Pesquisadora: Mas você acredita que também essa questão do asfalto dava visibilidade pra esses vereadores”? [...]

[...] “Claro, Nossa Senhora! É o vereador que levava um asfalto estava eleito. Esse guri aí, irmão da [...] como é que chama esse guri? [...] esse guri aí. Era ele que era vereador durante um período. Foi, foi. Ele era do bairro Paraty. Lá não tinha asfalto. O prefeito X tacou o asfalto lá em enorme quantidade e estava reeleito. Sem fazer nada. Ele não precisava fazer mais pomba nenhuma”. [...] (Antônio, secretário municipal)

[...] “Tem muito executivo que é porque todo mundo quer fazer obra, quer fazer asfalto, quer fazer escola, isso é que se apresenta não é verdade? E um grande erro que tinha é porque tudo se investia nisso. Você fazia pavimentação e não fazia a captação da água, o esgoto e tal, quer dizer, nós temos asfaltos acabado por causa disso. Porque não tem captação de água né?” [...] (José, vereador)

Contudo, quando a promessa não cabia no orçamento, os entrevistados relatam o uso de discursos puramente eleitoreiros, que não se traduzem em ação efetiva, ou por falta de recursos ou por questões políticas e técnicas pré-existentes:

[...] “Mas em época de eleição normalmente cê pode ver, eleição a pessoa fala que vai resolver a saúde, eleição fala que os professores têm que ser valorizados, eleição a gente fala de tudo isso, né? Em campanha vêm essas coisas: daquilo que a pessoa quer ouvir. Aí os caras se emocionam. As pessoas se emocionam também pra tentarem a eleição e assim a decisão do gestor... Ele é convencido [...] O problema é que as pessoas se emocionam um pouco na época da campanha. Porque não tem dinheiro pra tudo”. [...] (João, Vereador)

[...] “As emendas vêm de qualquer forma [independente do período eleitoral]. Agora o que pode acontecer é vereador enfiar um monte de emenda, mesmo sabendo que não vai dar. Porque eu queria saber do executivo se ia executar. Olha isso aqui é onde a gente negocia. Isso aqui vai. Isso aqui não vai. Então eu vou colocar. Não quer dizer ah essa aqui essa daqui vai [...] às vezes ia só uma não, ia as outras. Agora, claro, tinha parlamentar que punha vinte. Sabia que não ia. Já falava, prefeito, eu sei que não vai, mas eu tenho que por pra falar pro meu povo que eu pus. Sabia que não ia mas põe só pra dizer: “Aqui a emenda, oh! pus emenda lá”, entendeu? Para o povo pensar que: “ah ele fez pra nós”, né? Entendeu? Jogada política. Não muito né? Honesto, mas.” [...] (Maria, Vereadora)

[...] “O cara ia fazer uma palestra política, um comício. O cara fala “vamos cuidar da saúde, da educação” e sempre foi isso e continua... [...] você imagina quantos anos se fala em educação, em saúde, educação. Isso é a prioridade. [...]” (José, vereador)

A categoria visibilidade, código mais representativo emergido das entrevistas, revela, portanto, que na ótica dos entrevistados o orçamento de Campo Grande – MS, ao longo do período estudado, foi utilizado como forma de garantir visibilidade ao gestor no poder, com vistas à reeleição ou no intuito de promover a sucessão a um aliado político. Para surtir o efeito necessário, contudo, se estabelece ações de apelo eleitoral, ou seja, gastos que evidenciem a atuação do gestor, gerando evidências sobre competência e capacidade do administrador, coincidente, portanto, com os achados de Rogoff e Sibert (1988) e Rogoff (1990), que indicam que os ciclos políticos são ocasionados não apenas pela irracionalidade do agente, mas pelo ambiente de assimetria informacional, entre agentes políticos e eleitores. A concepção é de que a aparência de uma boa gestão convence positivamente nas eleições

Nesse contexto, as percepções e lembranças dos entrevistados guardam pertinência com a literatura dos ciclos políticos orçamentários, conforme (SAKURAI; GREMAUD, 2011; VIDEIRA; MATTOS, 2011; ORAIR et. al, 2014; KLEIN; SAKURAI, 2015; CHORTAREAS et. al, 2016; GONÇALVES et. al, 2017; DIAS et. al, 2018; GUERRA et. al, 2018; DE QUEIROZ, 2019; BORTOLUZZIO; ANJOS, 2020; DA ROCHA et. al, 2021; DAL-RI; CORREIA, 2019) sobretudo no tocante ao gasto com investimentos, os quais impactam na memória recente do eleitorado, convencendo acerca da competência do gestor.

#### **4.5.2 Vigilância**

Não basta apenas condicionar o orçamento e as políticas públicas em anos eleitorais, de modo a criar a imagem positiva do gestor, é necessário saber antes de tudo o que pensa esse

eleitorado e quais as áreas sensíveis do governo. Assim, a categoria Vigilância revela como os gestores monitoram a vida social e os anseios da população, com vistas a atingir os ganhos políticos. Para isso, é citado, pelos entrevistados, a utilização de pesquisas e estudos sobre o termômetro político de ocasião, com foco nos pleitos elencados pelo cidadão:

[...] “Pesquisadora: Mas o Poder Executivo, nesse período, ele dava uma atenção melhor pra algumas demandas populares?” [...]

[...] “Sim, porque o Prefeito, ele tem as pesquisas, né? Ele sabe onde ele tá bem, onde ele num tá bem. Quando vai chegar ele na campanha, por exemplo, cê faz uma pesquisa, cê não tá bem no Bandeira [região], vamos dar uma atenção pro Bandeira. Ah, não tô bem numa Anhanduizinho [região], vou dar atenção pro Anhanduizinho, cê tá entendendo? Ah, vamos pro Lagoa, quer dizer, então ele tem mais ou menos um equilíbrio disso. Então, faz uma ação, faz duas ações e dá uma equilibrada, né? Porque às vezes você tem uma tendência maior numa região, entendeu? Pode ser, até porque, às vezes, tem um vereador que é muito atuante, um líder comunitário, aquele negócio todo”. [...] (José, Vereador)

[...] “Hoje, quase todos os serviços, eles são mapeados, né? Se você chegar hoje na prefeitura de Campo Grande, vai ter uma televisão de cinquenta polegadas, né? Um monitor com câmeras de todas as unidades de saúde. Então por ali no gabinete despachando o gestor, em exercício, consegue saber como é que estão postos de saúde. Tanto que, quando seus discursos eu não sabia porque assim e é um é porque é um sistema que está colocado ali que não é de hoje, que é pra você acompanhar em tempo real todo o funcionamento daquilo. E você tem Gráficos pra tudo”. [...] (Carlos, Vereador)

Além das pesquisas e do monitoramento dos serviços públicos ofertados, o gestor está mais atento, conforme mencionam os entrevistados, nos períodos de disputa política, aos pleitos propostos pela sociedade:

[...] “Se eu vou entregar a reforma da escola lá tal dia, enquanto executivo, eu preciso preparar a região pra quando eu chegar, não ter problemas. Ou pelo menos minimizar esses problemas. Porque eu tenho que chegar com essa solução, né. Aí você vai trabalhando isso, né? Isso, é orçamento público, porque você tá falando de cascalhamento, você tá falando de empresa, você tá falando é de sinalização. Então, esse é o grande aspecto. Isso é negativo? Não, não acho que isso seja negativo, isso é a dinâmica, volto a dizer, isso é a própria dinâmica comum”. [...]

[...] “Pesquisadora: Você acredita que a opinião da população influencia nas decisões do gestor na hora de alocar os recursos”? [...]

[...] “E muito. Muito. E isso é extra orçamentário. Isso não necessariamente está dentro do orçamento. Isso aí cê manda outro pedido pra Câmara pra modificar, de A sai pra B. Influencia e influencia muito. Especialmente o que sai na imprensa”. [...] (João, vereador)

Desta forma, para tencionar o orçamento público em favor de causas eleitorais é necessário, antes de tudo, saber as principais demandas e necessidades da população. Para tanto, utilizava-se de mecanismos de monitoramento, a exemplo de levantamento de pesquisas ou mesmo a observação atenta às demandas encaminhadas pela população, o primeiro passo, aliás, para adotar uma estratégia eleitoral orçamentária de sucesso. Tal perspectiva do estudo é um

achado importante que não havia sido identificado pela literatura recente. Assim, há percepções dos entrevistados acerca do esforço que os gestores, no poder, imprimem em anos eleitorais para agradar o cidadão. Nesse sentido, qualquer sinalização é importante e sua captação pode se dar por contato direto com a população ou, ainda, por meio de pesquisas encomendadas sinalizando o termômetro político do momento.

### 4.5.3 Empreguismo

Por muito tempo a estratégia de alocação de recursos públicos em grandes obras e no asfaltamento gerou patrimônio eleitoral positivo em Campo Grande, contudo, se observa a adoção mais recente de outras práticas de gastos públicos, com foco na eleição, sendo a mais citada pelos entrevistados, o empreguismo político, que é a oferta de cargos públicos, como forma de adesão a campanhas eleitorais. A praxe sempre rondou o universo da administração pública, buscando ser contornada pela Lei de Responsabilidade Fiscal, que limitou tal despesa a 54% da Receita Corrente Líquida do Município, todavia, os entrevistados destacam uma tendência recente nas contas da Capital, acentuando esse tipo de gasto:

[...] “Muita gente contratada. O que é que tinha que fazer. Pois é, os professores querem aumento. Tem direito ao aumento, tá previsto na lei. Tem que fazer, o quê? Acaba com esse Proinc [Programa de Inclusão Profissional de Campo Grande]. Tira todo mundo de lá. Tira todo mundo, porque tudo aqui. É cabide. Cheio de cabidinho. Acaba com isso. Ou então cinquenta por cento. Já ajuda? Já sobra. Era muita política. Era não. É. Então eu percebo que realmente existia. Por exemplo assim a gente percebe que foram feitos. Isso aqui tudo é cabo eleitoral viu”? [...] (Maria, Vereadora)

[...] “Ah, empreguismo eleitoral. Quando chegou na prefeitura e chegou no governo do estado, uma das primeiras coisas que ele fazia é ver qual é a sobra que ele tem de cargos, que ele pode dispensar. Vamos dar, vamos dar um chute: tem quatro mil cargos de comissão. Corta dois mil. Começava por aí. Tá? Então já cortava muita área de cargo de comissão. Que cargo de comissão tem uma quantidade imensa de pessoas que vão trabalhar mesmo e tem uma quantidade imensa de pessoas que não vão trabalhar pomba nenhuma. Isso que é cargo de comissão, tá? Quem disser que todos os cargos de comissão trabalham, está mentindo. Qualquer lugar desse país. Não estou falando da prefeitura de Campo Grande – MS, não, estou falando de qualquer município e qualquer governo do estado e da União, também. Você tem um percentual de parasitismo enorme. Até chegar esse ponto que está aí com a administração, com essa menina que não sabe o que fazer por causa disso... O prefeito colocou tanta gente pra trabalhar lá na prefeitura, que trabalho de araque né? Pra ele ter cabos eleitorais”. [...] (Antônio, Secretário Municipal)

[...] “Como o político gosta muito de empregar A, B e C, muito dinheiro também é desviado pra cargos comissionados. Pagamento de pessoal. Poderia ser bem menos. Hoje, Campo Grande – MS deve tá comprometido no cinquenta e três, por aí, cinquenta e quatro, quer dizer, nós trabalhávamos com quarenta e dois se você perguntar pro secretário você vai falar.. e é em verdade nós chegamos a trabalhar quarenta e dois.... quarenta e sete.. quer dizer quando aumentava ...quarenta e três entendeu? E foi pra quarenta e quatro, quarenta e cinco, foi subindo, subindo, na última[legislatura como vereador], já está vencendo uns quarenta e oito, quarenta e nove porque vai comprometendo”. [...] (José, Vereador)

Contudo, com a LRF limitando o gasto com pessoal, a administração tem buscado criar mecanismos criativos para não evidenciar despesa em patamar superior ao estipulado na legislação. A tentativa de burlar o limite de gasto com pessoal se traduz em código que evidencia as práticas adotadas pela gestão, para disfarçar a despesa, escondendo da sociedade e dos órgãos de controle a estratégia política adotada:

[...] “O que hoje, por exemplo, se faz com o PROINC [Programa de Inclusão Profissional de Campo Grande]. O PROINC hoje ele é um programa, né? E aí por ele ser um programa, ele não computa dentro do gasto de pessoal. Então era mais ou menos isso. Só que na OMEP/SELETA [Organização dos Empregados em Entidades Culturais, Recreativas, de Assistência Social, de Orientação e Formação Profissional de MS] você tinha um número maior de pessoas, né? Inclusive com outras funções que não fossem só essas das fases iniciais, né. Agora a demanda pública ela aumenta diariamente, né? Por exemplo, segurança pública. A segurança pública...A gente está discutindo todo esse problema das escolas. Como é que você resolve? É colocando mais gente. Como é que você coloca mais gente?” [...] (Carlos, Vereador)

[...] “O Proinc tinha mais de duas mil pessoas contratadas, política. Faz política com o Proinc. São contratados pelo Proinc, mas quem paga é a prefeitura. Muitos sem trabalhar, muitos viajando, passeando e sei que está ali. Quer dizer, infla ultrapassou isso aqui ó. Isso aqui já é motivo pra prender o prefeito. Pôr na cadeia. Mas aqui não acontece”. [...] (Maria, Vereadora)

Assim, as falas dos entrevistados dão conta da dimensão clara de que a oferta de empregos públicos como mão de obra para a disputa eleitoral foi estratégia adotada por gestões públicas, em Campo Grande - MS, que utilizaram a execução do orçamento em proveito próprio, conforme (SANTOLIN et. al, 2009; SARANTIDES, 2012; FRANÇA, 2019; BORTOLUZZIO; ANJOS, 2020; DE LIMA et. al, 2021;). Nesse sentido Santolin et al (2009) explicitam que as despesas com pessoal se demonstraram convenientes politicamente aos gestores. Bortoluzzio e Anjos (2020) concluíram que esse tipo de gasto é um dos indicadores mais críticos do Índice Firjan de Gestão Fiscal. Apuraram os autores que entre 2013 e 2016 cerca de 26% das gestões municipais desobedeciam ao teto de gasto imposto pela LRF.

Contudo, há indicativos na literatura, quanto a manobras contábeis com vistas a criar desempenhos distorcidos, em favor da imagem do político no poder. Nessa perspectiva, Costa e Leão (2021) encontraram evidências de aumento dos níveis de gerenciamento de resultados em períodos pré-eleitorais. Assim, utilizando-se de interpretações discricionárias a contabilidade é conduzida a produzir resultados favoráveis ao gestor, sobretudo, em períodos eleitorais. Silva (2018) constatou também que os governos estaduais e do Distrito Federal fazem uso da manipulação de resultados de forma acentuada nos períodos eleitorais, gerenciando as variáveis fiscais, como operações de crédito, despesas de exercícios anteriores e restos a pagar.

No contexto geral, a literatura elencada neste estudo se alinhava as percepções dos entrevistados e a análise dos dados do RREO e RGF demonstrando que os interesses privados estão associados às decisões adotadas pelos governos. Nesse sentido, os modelos dos ciclos políticos contrabalancearam a visão Keynesiana, que delineavam a intervenção do Estado na economia, em face das consequências do liberalismo econômico e seu *laissez-faire* (deixe fazer), indicando que na ação estatal havia oportunismo político, sim.

Calcada na Teoria das Escolhas Públicas, os estudos sobre os ciclos políticos (NORDHAUS, 1975; HIBBS, 1977; ROGOFF; SIBERT, 1988; SIBERT, 1990) propagaram a ideia de que os detentores do poder, no transcurso dos pleitos eleitorais, tomavam decisões econômicas ou orçamentárias buscando atuar em esferas da economia, da dinâmica social, do fornecimento de bens e serviços, da infraestrutura das cidades com vistas ao capital político e em nome da manutenção de poder. A par de múltiplas vertentes, o estudo em tela, centrou-se nas nuances da intervenção fiscal do estado na Economia, que passou a ser conhecida como Ciclos Políticos Orçamentários (ROGOFF; SIBERT, 1988; SIBERT, 1990).

Nessa perspectiva teórica, há controversas na literatura, tanto no Brasil, como em outros países, acerca da ocorrência dos ciclos, o seu desenvolvimento e os mecanismos de frenagem. De outro modo, evidências demonstram que condicionantes como grau de transparência fiscal, de desenvolvimento econômico, da experiência política dos gestores, a forma de organização política e a existência, ou não, de normas limitadoras de gastos públicos e de endividamento fiscal atuam favorecendo ou dificultando a instalação do CPO (GARMANN, 2017; VEIGA et. al., 2017; ADEMMER; DREHER, 2016; VICENTE et. al., 2013; SHI; SVENSSON, 2006).

## 5. DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Com base na análise econômico-financeira constatou-se a presença dos ciclos políticos orçamentários, especialmente, na rubrica de investimentos. Entre os exercícios de 2004, 2008 e 2016, identificou-se uma clara de ampliação de gastos em investimentos, coincidentes, portanto, com o período eleitoral. Contudo, observou-se que o ciclo foi desconstruído em 2016, em um contexto histórico local de disputas políticas e cassação de mandato. O estudo indicou ainda, com base nas entrevistas, que a ausência de espaço fiscal adequado para o município de Campo Grande, assim como a tendência recente do governo local em deslocar o gasto em anos eleitorais, reduzindo as aplicações de receitas públicas em projetos e obras de grande vulto, para despesas mais significativas com funcionalismo, podem justificar a interrupção do ciclo orçamentário também no exercício de 2020. Nesse sentido, estudos acerca de eventual deslocamento de gastos podem aprimorar a presente pesquisa.

No tocante às despesas com saúde e educação, duas importantes rubricas, não há evidências que suportem a identificação de manipulação eleitoral na despesa com educação, ainda que as entrevistas apontem para um discurso de priorização do desenvolvimento do ensino público. De modo semelhante, inexistiu confirmação do CPO no gasto com saúde, embora o percentual discricionário relativo à Saúde aplicado pelo município de Campo Grande – MS no período estudado se revelou tendente à elevação.

Em geral, a ampliação do gasto em saúde se apresentou relativamente superior ao aumento da arrecadação. Enquanto a média de ampliação da receita foi de 12,43%, os gastos em saúde pública tiveram elevação de 12,76%. Um importante achado no tocante aos gastos em ASPS refere-se ao fato de existir, no município de Campo Grande – MS, no período analisado, margem discricionária significativa, ainda que se trate de um valor vinculado. Isto porque em todos os anos pesquisados houve uma aplicação em ASPS bastante superior ao limite constitucional e legal estabelecido. Sugere-se que pesquisas futuras possam investigar tal lacuna, identificando, dentre outros, os motivos que impõem ao município de Campo Grande – MS uma aplicação relevante em saúde pública.

Embora não se tenha evidenciado claramente, na análise histórica da execução do orçamento, a existência do ciclo político orçamentário em gastos com pessoal, o estudo demonstrou que a Receita Municipal cresceu em média 12,31%, enquanto a despesa com pessoal e encargos apresentou um incremento médio de 14,85%, ou seja, um índice 20,63% superior à média de crescimento dos ingressos de receitas. Demonstrou-se ainda que em 9 (nove) exercícios financeiros estudados, a despesa com a folha do funcionalismo apresentou incremento superior a ampliação da Receita Corrente Líquida, agravando a situação fiscal do

município. Considerações apresentados pelos entrevistados evidenciam, contudo, espécie de gerenciamento de resultados, com fins de burla aos limites da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Em síntese, os resultados das entrevistas indicam que os gastos públicos são definidos e priorizados de acordo com condicionantes, contudo, a decisão para se adotar uma política pública em detrimento de outras passa pelo crivo de Forças Políticas existentes, assim como pelo calendário eleitoral (Priorização Eleitoral). Portanto, definir um gasto público para fins de inclusão no orçamento não é uma tarefa muito simples. A equação que resulta na definição de uma política pública em detrimento de tantas outras envolve aspectos como disponibilidade (ou não) de recursos, as prioridades estabelecidas por demandas sociais e políticas, as despesas obrigatórias, fruto da exigência da legislação brasileira, e a própria peça orçamentária, formalmente formatada na Lei Orçamentária Anual. Mas ainda sobre essa conta, incidem elementos também centrais na discussão como as Forças Políticas atuantes, como o Poder Executivo e Legislativo e a coalizão entre ambas, e a própria necessidade política eleitoral de priorização dos gastos, com vistas à visibilidade, o monitoramento quanto aos apelos e necessidades da sociedade e um gatilho mais recente e robusto, no que toca a oferta de emprego na administração pública, como forma de apoio político e eleitoral.

Achados importantes foram identificados como a ausência de mecanismo adequados de elaboração e execução do orçamento e um processo “profissional” e sistemático as bordas dos pleitos eleitorais, que consiste em monitorar o termômetro político da ocasião, vigiando a sociedade, com vistas a atuar para melhorar os resultados recentes da administração, coincidente, desta forma, com as perspectivas da Teoria dos Ciclos Orçamentários.

Conclui-se, portanto, que a par dos dados disponíveis nos demonstrativos fiscais do período estudado, subsistem evidências da existência do CPO na execução do orçamento de Campo Grande, sobretudo, nos gastos com investimentos. Os números indicam ainda uma tendência de transferência no tipo de gasto na qual o CPO pode ser desenvolvido, deslocando-se no sentido das despesas com pessoal. Além disso, fatores como a legislação que rege a administração pública, a existência ou escassez de recursos disponíveis, para a execução do orçamento, as diversas demandas da coletividade, o processo de elaboração e aprovação do orçamento e a coesão das forças políticas participantes, assim como a busca constante por visibilidade, por parte do gestor e a vigilância às necessidades, que podem vir a pautar os Ciclos Políticos, influenciaram a execução do orçamento da Capital, entre os anos de 2003 e 2020.

## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo se debruçou em investigar como se comporta a execução do orçamento de Campo Grande - MS, em anos eleitorais, no comparativo com os demais momentos do mandato político. Para alcançar tal objetivo, realizou-se um estudo exploratório qualitativo, com base nos dados do RREO e do RGF, buscando apresentar e analisar o comportamento das despesas com investimentos, pessoal, saúde e educação, entre os anos de 2003 a 2020. Em outro momento, foram feitas entrevistas com gestores responsáveis pela elaboração do orçamento da Capital, nos períodos abrangidos pelo estudo, além de vereadores de Campo Grande – MS, integrantes da Comissão Permanente de Finanças e Orçamento, com vistas a compreender o processo de definição tradicional dos gastos e relatar as percepções dos políticos, a respeito da alocação de recursos no orçamento público.

O olhar sobre dados numéricos revelou a desenvoltura do CPO, especialmente em rubricas como investimentos, haja vista seu alto potencial garantidor de visibilidade ao gestor, corroborando, portanto, com a literatura dos Ciclos Políticos Orçamentários. Numa trajetória mais recente, há indicativo de ampliação significativa no montante aplicado em gasto com pessoal e encargos, o que demonstra a possibilidade de deslocamento do CPO para essa rubrica. Tal conclusão é respaldada pelos entrevistados, os quais revelam, ainda, uma atuação dos gestores com vistas a manipulação dos dados contábeis e burla aos limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

As entrevistas com os vereadores e com os gestores responsáveis pela elaboração e execução da LOA, do município de Campo Grande - MS, associadas às análises dos dados sobre a desenvoltura do orçamento da Capital, trouxeram elementos importantes para as considerações dos Ciclos Políticos Orçamentários, sobretudo, no que toca a forma de atuação dos políticos, em especial, a existência de mecanismos de controle e monitoramento da sociedade e as estratégias empregadas no intuito de angariar votos. Além disso, não se pode deixar de citar a confissão e atuação consciente, por parte dos políticos no poder, acerca do uso do orçamento público, como peça de manobra às campanhas eleitorais e os dividendos colhidos tanto pelos políticos integrantes do Poder Legislativo, quanto pelos chefes do Poder Executivo, principal executor dos recursos públicos.

As implicações práticas deste trabalho consistem em aprofundar o debate sobre a existência dos ciclos políticos orçamentários, sobretudo, no que se refere à percepção dos partícipes do processo, ou seja, daqueles que elaboram e executam a peça orçamentária, no caso os integrantes do Poder Executivo, assim como dos que aprovam e fiscalizam o orçamento

municipal, os membros do Poder Legislativo. Nessa perspectiva, o estudo complementa a literatura recente acerca da existência e desenvoltura dos Ciclos Políticos Orçamentárias, já que traz a percepção, as considerações e impressões dos atores que tencionam o gasto público, no sentido de impulsionar a formação do CPO. A pesquisa, portanto, preenche uma lacuna dos estudos nessa área ao se debruçar sobre as narrativas, as memórias e impressões dos gestores e políticos que tiveram atuação direta no orçamento de Campo Grande – MS, desvelando ideias e perspectivas, as quais permeiam o universo estudado, dadas as condições culturais e políticas locais, associadas à realidade econômica da Capital Sul-mato-grossense.

Contudo, o estudo apresentou algumas limitações, dentre as quais, a lacuna deixada, por parte do Poder Executivo, relativa aos 2º e 3º Ciclos Políticos (2005-2012), decorrente da ausência de participação nas entrevistas do gestor responsável, pela elaboração do orçamento público de Campo Grande – MS, nesse período. Outra fragilidade refere-se ao número de entrevistados, resultado da resistência dos políticos em participar do estudo, em que pese a insistência em contatos telefônicos e mensagens encaminhadas, além da abordagem quanto a importância e relevância da pesquisa. Acredita-se que uma maior participação poder-se-ia ampliar a consistência dos achados das entrevistas.

Sugere-se para pesquisas futuras estudo econométrico no modelo apresentado por Rogoff e Sibert (1988) e Rogoff (1990) com fins de testar as variáveis orçamentárias. Além de pesquisa qualitativa que investigue os motivos que levaram o município de Campo Grande – MS a aplicar, ao longo do período estudado, uma margem de gasto bastante superior ao mínimo constitucional exigido em saúde pública, e os fatores que impõem tal demanda. Possibilita, ainda, futuras investigações, no tocante à ocorrência de gerenciamento de resultados, com fins de burla à LRF, sobretudo, no que concerne ao limite de gasto com pessoal, dadas as evidências coletadas nas entrevistas.

## 7. REFERÊNCIAS

- ADEMMEER, E.; DREHER, F. Constraining political budget cycles: Media strength and fiscal institutions in the enlarged EU. **JCMS: Journal of Common Market Studies**, v. 54, n. 3, p. 508-524, 2016.
- AKMEDOV, A.; ZHURASVSKAYA, E. Opportunistic political cycles: test in a young democracy setting. **The Quarterly Journal of Economics**, v. 119, n. 4, p. 1301-1338, 2004. <https://doi.org/10.1162/0033553042476206>.
- ALESINA, A.; LONDREGAN, J. ; ROSENTHAL, H. A model of the political economy of the United States. **American Political Science Review**, v. 87, n. 1, p. 12-33, 1993.
- ARAÚJO, M. P.; SILVA, I. P.; SANTOS, D. (org). **Ditadura militar e democracia no Brasil: história, imagem e testemunho** – 1. ed. – Rio de Janeiro : Ponteio, 2013.
- ARVATE, P. R.; BIDERMAN, C. (Org.). **Economia do setor público**. São Paulo: Elsevier, Campus, 2004. Int., p. 5-16.
- ASSAF NETO, A. Curso de administração financeira. 3. ed. - São Paulo: Atlas, 2014.
- AVRITZER, Leonardo. O pêndulo da democracia no Brasil: uma análise da crise 2013-2018. **Novos estudos CEBRAP**, v. 37, p. 273-289, 2018.
- BALAGUER-COLL, M.T; BRUN-MARTOS, M.I. El efecto del gasto público sobre las posibilidades de reelección de los gobiernos locales. **Revista de Contabilidad**, v. 16, n. 1, p. 74-80, 2013.
- BALDISSERA, J. F., COSTA, R. F. DA S., DALL’ASTA, D., & FIIRST, C. (2019). Influência das Características Políticas e Eleitorais Sobre a Abertura de Créditos Adicionais. **Contabilidade Gestão E Governança**, 22(1), 101–117. [https://doi.org/10.51341/1984-3925\\_2019v22n1a6](https://doi.org/10.51341/1984-3925_2019v22n1a6).
- BARCA, G. B. V. **O Efeito das eleições sobre o orçamento público: um estudo de caso, a luz da análise econômico-financeira, sobre as contas de pessoal e de investimento do Distrito Federal**. 2017. Dissertação (Mestrado Profissional em Economia) – Universidade de Brasília, Departamento de Economia, 2017.
- BARTOLUZZIO, A. I. S. S.; ANJOS, L. C. M. Ciclos políticos e gestão fiscal nos municípios brasileiros. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 24, p. 167-180, 2020.
- BENITO, B.; BASTIDA, F.; VICENTE, C.. Municipal elections and cultural expenditure. **Journal of Cultural Economics**, v. 37, p. 3-32, 2013.
- BILHIM, J. Políticas públicas e agenda política. **Revista de Ciências Sociais e Políticas**, v. 2, n. 99-121, p. 5-20, 2008.
- BORGES, A. Democracia vs. eficiência: a teoria da escolha pública. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, p. 159-179, 2001.
- Borsani, H.. (2004). **Relações entre política e economia: Teoria da Escolha Pública**. In.: Arvate, P. R., Biderman, C. (2004). *Economia do Setor Público*. (10a. ed.). Rio de Janeiro: Elsevier. Cap.6, p. 103-125
- BRASIL. Constituição Federal. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 mai. 2000.

BRENDER, A.; DRAZEN, A. Political budget cycles in new versus established democracies. **Journal of monetary Economics**, v. 52, n. 7, p. 1271-1295, 2005.

BRENDER, A.; DRAZEN, A. How do budget deficits and economic growth affect reelection prospects? Evidence from a large panel of countries. **American Economic Review**, v. 98, n. 5, p. 2203-20, 2008.

CANES-WRONE, B.; PARK, J-K. Electoral business cycles in OECD countries. **American political science review**, v. 106, n. 1, p. 103-122, 2012.

CARNEIRO, L. M.; COSTA, M. C.; PEIXE, B. C. S. Receita da transferência de convênios: análise do efeito ano eleitoral nos municípios brasileiros. **Enfoque: Reflexão Contábil**, v. 40, n. 1, p. 105-118, 2021.

CARNEIRO, L. M. **Estudos sobre ciclos político-orçamentários: análise dos seus efeitos nas transferências voluntárias e desvio da execução orçamentária**. Tese (Doutorado Universidade Federal do Paraná/PR) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis do Setor de Ciências Sociais Aplicadas. 112 p. 2020.

CAMARGO JUNIOR., J. B. C; DE SOUZA LEMOS, L. B. B. Despesa Total com Pessoal Na Lei de Responsabilidade Fiscal: O Caso do Estado de Mato Grosso. **REGEN Revista de Gestão**, Economia e Negócios, v. 1, n. 1, 2020.

CAMPO GRANDE. Campo Grande - MS– 100 anos de construção. Campo Grande, 1999. 420p. :il; 28 cm.

CANES-WRONE, Brandice; PARK, Jee-Kwang. Electoral business cycles in OECD countries. **American political science review**, v. 106, n. 1, p. 103-122, 2012.

CARVALHO, D. **Orçamento e Contabilidade Pública**. (2015). Teoria de Prática. (5ª. ed.). Rio de Janeiro: Elsevier. Cap.3, p. 160-223.

CHIU, E. M. P. Reexamining the Macroeconomic Policy Cycle in Taiwan. **Hitotsubashi Journal of Economics**, v. 61, n. 2, p. 89-110, 2020.

CHORTAREAS, G.; LOGOTHETIS, V.; PAPANDREOU, A. A. Political budget cycles and reelection prospects in Greece's municipalities. **European Journal of Political Economy**, v. 43, p. 1-13, 2016.

CIOFFI, M.; MESSINA, G.; TOMMASINO, P. Parties, institutions and political budget cycles at the municipal level. **Bank of Italy Temi di Discussione** (Working Paper) No, v. 885, 2012.

COLL, M. T. B; MARTOS, M. I.B. El efecto del gasto público sobre las posibilidades de reelección de los gobiernos locales. **Revista de Contabilidad**, v. 16, n. 1, p. 74-80, 2013.

COSTA, F. M.; LEÃO, F. H. F. C.. Gerenciamento de resultados e ciclo eleitoral em municípios brasileiros. **Revista de Administração Pública**, v. 55, p. 697-715, 2021.

COVRE, J. **Três ensaios sobre ciclos políticos orçamentários no Brasil**. Tese (Doutorado em Economia Aplicada) - Universidade Federal de Viçosa. 95 p. 2016.

CRISPIM, G.; FLACH, L.; ALBERTON, L.; FERREIRA, C. D. Ciclo Orçamentário Político: Uma Análise nos Municípios Brasileiros. **Advances in Scientific and Applied Accounting**, p. 106-123/124-140, 2021.

DA SILVA, J. S.; SANTOS, J. D. RECURSOS ESCASSOS, NECESSIDADES ILIMITADAS? **Revista Brasileira de Administração Política**, [S. l.], v. 7, n. 1, p. 127, 2016.

DAL RI, F.; CORREIA, F. M. Ciclos político-eleitorais e alocação dos gastos públicos: uma análise para os municípios brasileiros. **Revista de Economia**, v. 40, n. 73, 2019.

DESCHAMPS, J. P. **Desenvolvimento e democracia: uma análise do dinheiro e do sucesso eleitoral nas eleições municipais no Brasil** (2008, 2012 e 2016). Dissertação (Mestrado Universidade Federal do Paraná) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável. 100 p. 2019.

DE LIMA, S. L. L.; GOMES, A R.V.; ROMERO, S.A.; DE MELLO, G. R. A Influência dos Gastos por Funções Ministeriais nas Despesas com Pessoal de Acordo com Ciclos Políticos Eleitorais. **Revista Alcance**, v. 28, n. 2, p. 165-178, 2021.

DIAS, B. P.; NOSSA, V.; MONTE-MOR, D. S. O investimento público influencia na reeleição? Um estudo empírico nos municípios do estado do Espírito Santo. **Revista de Administração Pública**, v. 52, p. 880-898, 2018.

DO COUTO, L. C.; NETO, J. E. B.; RESENDE, L. L. Flexibilidade do orçamento público perante a execução orçamentária. **Revista Mineira de Contabilidade**, v. 19, n. 1, p. 42-54, 2018.

DOS SANTOS, E. A.; PEREIRA, P. H. S. M; SALLABERRY, J.; RIBEIRO, F.O.; Determinantes do Gasto Público com Saúde das Cidades Sul-Mato-Grossenses Sob a Perspectiva do Teorema do Eleitor Mediano. **Gestão e Sociedade**, v. 15, n. 42, 2021.

DRAZEN, A.; ESLAVA, Mr. Electoral manipulation via voter-friendly spending: Theory and evidence. **Journal of development economics**, v. 92, n. 1, p. 39-52, 2010.

DRAZEN, A. THE POLITICAL BUSINESS CYCLE AFTER 25 YEARS. **NBER MACROECONOMICS ANNUAL**, V. 15, P. 75-117, 2000.

DROULERS, M. EMPREGO PÚBLICO E CLIENTELISMO. **Sociedade e Estado**, [S. l.], v. 4, n. 01, p. 126–144, 2022. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/sociedade/article/view/41854>. Acesso em: 28 ago. 2023

FISHER, E. A SFC political business cycle: Kalecki's 1943 model revisited. **Investigación económica**, v. 77, n. 306, p. 21-43, 2018.

FITTIPALDI, Í. **Venha a nós o vosso voto: evidências empíricas do ciclo de pork barrel em arenas de políticas públicas nos estados brasileiros**. Tese (Doutorado Universidade Federal de Pernambuco) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. 281 p. 2013.

FRANÇA, J. W. G. M. **Reeleição municipal e gastos com pessoal**. 2019. Tese de Doutorado. FGV EBAPE - Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas

GADELHA, S. R. B. (2012). Análise dos Impactos da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre a despesa de pessoal e a receita tributária nos municípios brasileiros: em estudo com modelo probit aplicado a dados em painel. **Textos para Discussão Tesouro Nacional**, 3, p. 1-18.

- GARMANN, S. (2017). Political budget cycles and fiscally conservative voters. **Economics Letters**, 155, 72–75.
- GASTON, L. H. Z. **Ciclos políticos municipais brasileiros: um estudo empírico**. Dissertação (Mestrado – Universidade Federal do Rio Grande de Sul) Programa de Pós-graduação em Economia. 55 p. 2017
- GIUBERTI, A. C. (2006). Lei de Responsabilidade Fiscal: efeitos sobre o gasto com pessoal dos municípios brasileiros. In: **Secretaria do Tesouro Nacional. (Org.)**. Finanças Públicas: Monografia premiada em 2º lugar no X Prêmio Tesouro Nacional - 2005. São Paulo: Ágape Editores Ltda, p. 803-841.
- GONÇALVES, L. G.; FUNCHAL, B.; BEZERRA, J. E. The Influence of political cycles on public investments in infrastructure: a study of Brazilian States from 2003 to 2014. **Revista de Administração Pública**, v. 51, p. 462-481, 2017.
- GUERRA, D.; PAIXÃO, A. N.; LEITE FILHO, P. A. M.. Os ciclos político-econômicos e os gastos dos estados no Brasil: 1995-2013. **Dados**, v. 61, p. 695-734, 2018.
- GUO, G. China's local political budget cycles. **American Journal of Political Science**, v. 53, n. 3, p. 621-632, 2009.
- HIBBS, D. A. Political parties and macroeconomic policy. **American political science review**, v. 71, n. 4, p. 1467-1487, 1977.
- JENSEN, N. M.; FINDLEY, M. G.; NIELSON, D. L. Electoral institutions and electoral cycles in investment incentives: A field experiment on over 3,000 US municipalities. **American Journal of Political Science**, v. 64, n. 4, p. 807-822, 2020.
- KALECKI, M.. Political aspects of full employment. In: **The political economy**. Routledge, 2021. p. 27-31.
- KATSIMI, M.; SARANTIDES, V. Public investment and reelection prospects in developed countries. **Southern Economic Journal**, v. 82, n. 2, p. 471-500, 2015.
- KING, N.; Brooks, J.; Tabari, S. (2018). Template analysis in business and management research. **Qualitative methodologies in organization studies: Volume II: Methods and possibilities**, p. 179-206, 2018.
- KING, N. Using Templates in the Thematic Analysis of Text. In: CASSELL, C.; SYMON, G.(Eds.). **Essencial guide to qualitative methods in organizational research**. 1. ed. cap. 21, p.256-270. London: SAGE Publications Ltda, 2004.
- KLEIN, Fabio Alvim; SAKURAI, Sergio Naruhiko. Term limits and political budget cycles at the local level: evidence from a young democracy. **European Journal of Political Economy**, v. 37, p. 21-36, 2015.
- LAUTENSCHLAGE, J. Ciclos Político-orçamentários nos municípios de Santa Catarina. **Textos De Economia**, v. 21, n. 1, p. 01-24, 2018.
- LAUTENSCHLAGE, Jonatan. Impacto da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre os ciclos político-orçamentários e os níveis de despesas e receitas nos estados brasileiros. **Economic Analysis of Law Review**, v. 8, n. 2, p. 317-350, 2017.
- LAMOSO, L. P. Dinâmicas produtivas da economia de exportação no Mato Grosso do Sul-Brasil. **Mercator-Revista de Geografia da UFC**, v. 10, n. 21, p. 33-47, 2011.

- LUCENA JUNIOR, B. M. **Uma análise dos investimentos públicos, dívida consolidada líquida e receita corrente líquida dos estados brasileiros no ciclo político de 2002–2010.** Dissertação (Mestrado Universidade Federal do Ceará) – Programa de Pós-graduação em Economia. 37 p. 2013.
- MACHADO, A. D. S.; DE OLIVEIRA, G.; ALMEIDA, H. J. F. Ciclo Político Orçamentário e os Limites da Lei de Responsabilidade Fiscal nos Municípios do Sul do Brasil no período de 2015 a 2018. **Revista Estudo & Debate**, v. 29, n. 1, 2022.
- MARENCO, A.; CATE, L. T. Municípios são todos iguais? Decisões sobre gasto, orçamento e políticas públicas em governos locais. **Revista de Sociologia e Política**, v. 29, 2021.
- MASSARDI, W. O; ABRANTES, L. A. Dependência dos municípios de Minas Gerais em relação ao FPM. **Revista de Gestão, Finanças e Contabilidade**, v. 1, n. 6, p. 173-187, 2016.
- MENDES, M. Federalismo fiscal e crescimento do governo: evidências eleitorais para o Brasil. **Anais do XXXII Encontro Nacional de Economia**, 2004.
- MERRIAM, S. B.; TISDELL, E. J. **Qualitative research: A guide to design and implementation.** John Wiley & Sons, 2015.
- MISSIO, F. J. ; RIVAS, R. M. R. Aspectos da formação econômica de Mato Grosso do Sul. **Estudos Econômicos (São Paulo)**, v. 49, p. 601-632, 2019.
- MORAIS, L. M. F. **Influência do ano eleitoral, do mandato eleitoral e da mudança de Gestor Público sobre as mudanças na composição dos gastos públicos: um estudo nos municípios brasileiros.** Dissertação (Mestrado Universidade Federal de Paraíba) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Contábeis. 54 p. 2018.
- MOTTA, A. R.; MACIEL, P. J.; PIRES, V. A. Qualidade do gasto público: revisitando o conceito em busca de uma abordagem polissêmica articulada. **Texto para discussão**, v. 18, 2014.
- MUNHOZ JUNIOR., J. P. M. ; DALAZEN, L. L; SILVA, L. S. C.V; SILVA, R.F; SILVA. B.N. O efeito do ano eleitoral sobre os gastos públicos dos municípios do Paraná The effect of the election year on public expenditure in the municipalities of Paraná. **Brazilian Journal of Development**, v. 8, n. 5, p. 35102-35123, 2022.
- NAKAGUMA, M. Y.; BENDER, S.. A emenda da reeleição e a Lei de Responsabilidade Fiscal: impactos sobre ciclos políticos e performance fiscal dos Estados (1986-2002). **Economia aplicada**, v. 10, p. 377-397, 2006.
- NORDHAUS, W. D. The political business cycle. *The review of economic studies*, v. 42, n. 2, p. 169-190, 1975.
- NOVAES, L.; MATTOS, E. O efeito da intenção de reeleição sobre gastos em saúde: uma análise com base no modelo de reputação política. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 30, p. 140-158, 2010.
- NUNES, G. S.. Ciclos políticos orçamentários: uma análise das despesas em educação e saúde para os municípios do Rio Grande do Sul (2002-12). **Indicadores Econômicos FEE**, v. 44, n. 4, p. 99-110, 2017.
- OLIVEIRA, C. L.; FERREIRA, F. G. B. de C. O orçamento público no Estado constitucional democrático e a deficiência crônica na gestão das finanças públicas no Brasil. **Sequência** (Florianópolis), p. 183-212, 2017.
- ORAIR, R. O.; GOUVÊA, R. R.; LEAL, É. M.. Ciclos políticos eleitorais e investimentos das administrações públicas no Brasil. **Texto para Discussão**, 2014.

- PANDURO, M. S. R.; ALVARADO, G. D. P. P.; SALDAÑA, C. M. A. Eficiencia, eficacia y transparencia del gasto público municipal. **Ciencia Latina** Revista Científica Multidisciplinar, v. 4, n. 2, p. 704-719, 2020.
- PINTO, I. C. M.; Mudanças nas políticas públicas: a perspectiva do ciclo de política. **Revista de Políticas Públicas**, v. 12, n. 1, p. 27-36, 2008.
- PREUSSLER, A. P. S. **Um estudo empírico dos ciclos político-econômicos no Brasil**. Dissertação (Mestrado Universidade Federal do Rio Grande do Sul) – Programa de Pós-Graduação em Economia. 97p. 2001.
- PUCHALE, C. L.; PEREIRA, O. L. F.; VELOSO, G. O. A influência de ciclos político-econômicos em despesas socioeconômicas dos estados brasileiros de 2003 a 2014 1. **Política & Sociedade**, v. 19, n. 44, p. 229-256, 2020.
- QUEIROZ, D. B. Influência do ano eleitoral, da mudança de gestor público e do mandato eleitoral sobre mudanças na composição dos gastos públicos nos estados brasileiros. **REUNIR Revista de Administração Contabilidade e Sustentabilidade**, v. 8, n. 3, p. 68-77, 2018.
- QUEIROZ, D. B.; FREIRE, L. M. M.; SILVA, A. G.; REBOUÇAS, V. K. Mandatos eleitorais e ciclos político-orçamentários: evidências dos estados brasileiros. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 11, n. 2, 2019.
- REZENDE, F. O orçamento público e o público. **Revista Controle: doutrinas e artigos**, v. 11, n. 1, p. 11-17, 2013.
- RICHARDSON, R. J. Pesquisa social; métodos e técnicas. Colaboradores José Augusto de Souza Peres ... (et al.). - 3. ed. - 14. reimpr. - São Paulo: Atlas, 2012.
- ROCHA, T. C. da; ARAÚJO, J. M. de; BRUNOZI JÚNIOR, A. C. BUDGETARY, Political And Socioeconomic Determinants of Political – Party Succession: Evidence of Electoral Behavior in Brazil Municipalities. **Advances in Scientific and Applied Accounting**, [S. l.], v. 14, n. 3, p. 035–052/053, 2021.
- ROGOFF, K.; SIBERT, A. Elections and macroeconomic policy cycles. **The review of economic studies**, v. 55, n. 1, p. 1-16, 1988.
- ROGOFF, K. Equilibrium Political Budget Cycles. **Monetary and Fiscal Policy**, v. 2, p. 47-70, 1994.
- ROGOFF, K. Equilibrium political budget cycles. **American Economic Review**, n. 80, p. 21-36, 1990.
- ROSS, S. A.; WESTERFIELD, R. W.; JORDAN, B. D.; LAMB, R.; **Fundamentos de administração financeira** [recurso eletrônico] 9. ed. – Dados eletrônicos. – Porto Alegre: AMGH, 2013.
- SÁEZ, L.; SINHA, A. Political cycles, political institutions and public expenditure in India, 1980–2000. **British Journal of Political Science**, v. 40, n. 1, p. 91-113, 2010.
- SAKURAI, S. N.; GREMAUD, A. P. Political business cycles: evidências empíricas para os municípios paulistas (1989-2001). **Economia Aplicada**, v. 11, p. 27-54, 2007.
- SAKURAI, S. N.; MENEZES-FILHO, N. A. Fiscal policy and reelection in Brazilian municipalities. **Public Choice**, v. 137, n. 1, p. 301-314, 2008.

- 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, p. 39-58, 2009.
- SAKURAI, S. N.; MENEZES-FILHO, N. A. Opportunistic and partisan election cycles in Brazil: new evidence at the municipal level. **Public Choice**, v. 148, n. 1, p. 233-247, 2011.
- SAKURAI, S. N. Efeitos assimétricos das transferências governamentais sobre os gastos públicos locais: evidências em painel para os municípios brasileiros. **Pesquisa e Planejamento Econômico-PPE**, v. 43, n. 2, p. 309-332, 2013.
- SANTOLIN, R.; JAYME JR, F. G.; REIS, J. C. D. 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, p. 895-923, 2009.
- SANTOS, P. H. P.; WAKIM, V. R.; FERNANDES, C. I. P.. A Influência Das Eleições Municipais Sobre a Execução Orçamentária dos Gastos Com Saúde, Educação e de Obras e Instalações. **Anais XIV Anpcont, 2020**.
- SCARANO, B. C. **Os gastos públicos com pessoal e sua relação com a proximidade das eleições – uma análise empírica para os municípios cearenses no período de 2009 a 2016**. 2018. 57f. - Dissertação (Mestrado em Economia do Setor Público) - Faculdade de Economia, Administração, Atuária e Contabilidade - FEAAC, Programa de Economia Profissional - PEP, Universidade Federal do Ceará - UFC, Fortaleza (CE), 2018.
- SHI, M.; SVENSSON, J. Political budget cycles: Do they differ across countries and why? **Journal of public economics**, v. 90, n. 8-9, p. 1367-1389, 2006.
- SIEG, G.; BATOOL, I. Pakistan, politics and political business cycles. **The Pakistan Development Review**, p. 153-166, 2012.
- SILVA, S. L. P. **Budgetary political cycle: a study in the cities of Minas Gerais - 2000/2008**. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Universidade Federal de Viçosa. 192 p. 2010.
- SILVA, S. L. P.; FARONI, W. BARBIÉRI, R. S. Ciclos político-orçamentários e reeleição: um estudo para os municípios do norte do Brasil. **Revista Científica da FAMINAS**, v. 7, n. 1, 2016.
- SILVA, N. O. **Gastos sociais e accounting gimmicks: uma percepção dos ciclos políticos eleitorais nos municípios do centro-oeste brasileiro**. Dissertação (Mestrado Universidade de Brasília) - Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis. 145p. 2020.
- SILVA, E. B. **Práticas de contabilidade criativa nos estados brasileiros: influências dos ciclos eleitorais**. Dissertação (Mestrado - Universidade de Brasília) Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis. 119 p. 2018.
- SIQUEIRA, F. de F. **Política fiscal e ciclo político no Brasil: uma análise empírica**. Dissertação (Mestrado - Universidade de São Paulo) Programa de Pós Graduação em Ciências Contábeis. 124 p. 2015.
- SIQUEIRA, L. R. **Eficiência do gasto público e calendário eleitoral: análise dos municípios brasileiros**. Dissertação (Mestrado – Universidade de Brasília) Programa de Pós-Graduação em Administração. 63 p. 2018.
- SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, p. 20-45, 2006.

- VALANI, B. C.; NASCIMENTO, R. S. do; VIOTTO, R. Processos eleitorais, ciclos político-orçamentários e manipulação da despesa pública. *Revista Controle - Doutrina E Artigos*, n. 20, v. 1, p. 305-330. <https://doi.org/10.32586/rcda.v20i1.718>
- Veiga, F. J., Veiga, L. G., Morozumi, A. (2017). Political budget cycles and media freedom. *Electoral Studies*, 45, 88–99.
- VIANA, Nelson Corrêa. Orçamento público: modelos, desafios e crítica. *Revista de Políticas Públicas*, v. 18, n. 1, p. 45-57, 2014.
- VICENTE, E. F. R.; DO 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.
- VIDEIRA, R. A.; MATTOS, E. Ciclos políticos eleitorais e a interação espacial de políticas fiscais entre os municípios brasileiros. *Economia aplicada*, v. 15, p. 259-286, 2011.
- VOLTARELLI, F. R; GONÇALVES, A. O.; Ciclo Político Orçamentário no Índice de Despesa com Pessoal: Um estudo dos estados Brasileiros. *Anais XV Anpcont*, 2021.
- Wehner, J. Electoral Budget Cycles in Legislatures. *Legislative Studies Quarterly*, (November), 2013.

## 8. APÊNDICE 1 – GUIA DE ENTREVISTAS

### TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO (TCLE)

Prezado (a) participante, você está sendo convidado (a) a participar da pesquisa intitulada “Reflexos dos Ciclos Eleitorais no Orçamento Municipal, de Campo Grande - MS–MS: Um Estudo de Caso acerca dos gastos em Investimentos, Pessoal, Saúde, Educação e Restos a Pagar”, sob a responsabilidade da pesquisadora: Mestranda Joseli Pereira Macedo Rezende, sob a orientação da Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Marcielle Anzillago. O objetivo central do estudo consiste em verificar o comportamento dos gastos em investimentos, pessoal e encargos, saúde, educação e restos a pagar em anos eleitorais, no município de Campo Grande. O convite para a sua participação se deve à sua contribuição no processo de elaboração e aprovação do orçamento de Campo Grande/MS, nos anos abrangidos pela pesquisa.

Sua participação é voluntária, isto é, ela não é obrigatória, e você tem plena autonomia para decidir se quer ou não participar, bem como retirar sua participação a qualquer momento. Você não terá prejuízo algum caso decida não consentir sua participação, ou desistir da mesma. Contudo, ela é muito importante para a execução da pesquisa. Serão garantidas a confidencialidade e a privacidade das informações por você prestadas.

Qualquer dado que possa identificá-lo será omitido na divulgação dos resultados da pesquisa, e o material será armazenado em local seguro. A qualquer momento, durante a pesquisa, ou posteriormente, você poderá solicitar, do pesquisador, informações sobre sua participação e/ou sobre a pesquisa, o que poderá ser feito através dos meios de contato explicitados neste Termo.

A sua participação nesta pesquisa consistirá em uma entrevista semiestruturada, podendo ser presencial ou diretamente pelo computador, via programa de reunião (Google Meet), a escolha do entrevistado. Em qualquer das modalidades, se faz necessária a gravação, para posterior transcrição e análise pelos pesquisadores Joseli Pereira Macedo Rezende e Prof.<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Marcielle Anzillago. O tempo de duração da entrevista é de aproximadamente 60 minutos. As entrevistas serão transcritas e armazenadas, em arquivos digitais, mas somente terão acesso às mesmas as pesquisadoras. O tratamento dos dados obtidos na entrevista se dará por meio de técnica de Análise de Conteúdo no modelo proposto por Bardin (2011).

Ao final da pesquisa, todo material será mantido em arquivo, sob guarda e responsabilidade do pesquisador responsável, por pelo menos 5 anos, conforme Resolução CNS no 466/2012. O benefício decorrente da pesquisa é o conhecimento da existência dos ciclos políticos orçamentários, no município de Campo Grande, em suas proporções e contornos,

contribuindo na dinâmica de futuras gestões, permitindo reduzir os possíveis impactos no atendimento aos interesses públicos. Ao término da pesquisa será disponibilizado aos participantes um relatório contendo resultados da pesquisa.

Toda pesquisa possui riscos potenciais. Maiores ou menores, de acordo com o objeto de pesquisa, seus objetivos e a metodologia escolhida. A presente pesquisa apresenta como risco principal o constrangimento durante a entrevista, podendo tais riscos serem reduzidos a partir da comunicação do constrangimento do entrevistado ao pesquisador, o qual garante o direito ao participante do encerramento imediato da entrevista e eliminação do material gravado.

Em caso de gastos decorrentes de sua participação na pesquisa, você será ressarcido com recursos próprio do pesquisador. Em caso de eventuais danos decorrentes de sua participação na pesquisa, você será indenizado com recursos do próprio pesquisador. Ressalta-se a garantia de absoluto sigilo das respostas dadas nas entrevistas.

Rubrica  
Pesquisador

Rubrica  
Participante

Os resultados desta pesquisa serão divulgados em palestras dirigidas ao público participante, relatórios individuais para os entrevistados, artigos científicos e no formato de dissertação. Este termo é redigido em duas vias, sendo uma do participante da pesquisa e outra do pesquisador.

Em caso de dúvidas quanto à sua participação, você pode entrar em contato com o pesquisador responsável, através do e-mail: joseli.rezende@ufms.br, telefone: (67) 98424-1610, ou com o Comitê de Ética em Pesquisa da UFMS (CEP/UFMS), localizado no Campus da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, prédio das Pró-Reitorias ‘Hércules Maymone’ – 1º andar, CEP: 79070900. Campo Grande - MS– MS; e-mail: cepconep.propp@ufms.br; telefone: 67-3345-7187; atendimento ao público: 07:30 -11:30 no período matutino e das 13:30 - 17:30 no período vespertino.

O Comitê de Ética é a instância que tem por objetivo defender os interesses dos participantes da pesquisa em sua integridade e dignidade e para contribuir no desenvolvimento da pesquisa, dentro de padrões éticos. Dessa forma, o comitê tem o papel de avaliar e monitorar o andamento do projeto, de modo que a pesquisa respeite os princípios éticos de proteção aos direitos humanos, da dignidade, da autonomia, da não maleficência, da confidencialidade e da privacidade.

[ ] marque esta opção se você concorda que durante sua participação na pesquisa seja realizada a gravação em vídeo ou áudio das respostas.

[ ] marque esta opção se você NÃO concorda que durante sua participação na pesquisa seja realizada a gravação em vídeo ou áudio das respostas.

Pesquisadoras:

Joseli Pereira Macedo Rezende – Mestranda em Ciências Contábeis UFMS.

E-mail: joseli.rezende@ufms.br

Orientador: Marcielle Anzilago, Dr<sup>a</sup>- Professora de Ciências Contábeis UFMS. E-mail: marcielle.anzilago@ufms.br

Campo Grande, \_\_\_\_\_ de 2023.

---

Nome e assinatura do participante da pesquisa

---

Local e data

**ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA AOS RESPONSÁVEIS PELA ELABORAÇÃO DO PLOA**

	<b>TEMA</b>	<b>PERGUNTA</b>
1	Informações contextuais	Qual era sua tarefa na elaboração do orçamento?
2	Informações contextuais	O Sr. Poderia me contar um pouco de como esse trabalho era realizado?
3	Planejamento	Em sua opinião, qual a contribuição da proposta orçamentária para a aplicação dos recursos públicos?
4	Planejamento	Como eram definidas as políticas públicas? Ou seja, onde e quanto aplicar?
5	Aprovação do Orçamento	O Sr. (a) se recorda se o Projeto de Lei Orçamentária Anual passava por modificações significativas no Legislativo Municipal?
6	Aprovação do Orçamento	Quais são suas percepções/recordações sobre a tramitação do PLOA na câmara?
7	Execução do Orçamento	Logo que assume a gestão, o prefeito executa o último ano do PPA da gestão anterior. Então, o primeiro ano da nova gestão, está intrinsecamente ligada ao mandato anterior. No tocante a execução do orçamento, como o sr. descreveria o primeiro ano do mandato?
8	Execução do Orçamento	O Sr. se recorda se havia necessidade de alterar as prioridades do orçamento conforme transcorria o mandato do prefeito? No seu entender, por que tal fenômeno ocorre?
9	Execução do Orçamento	Pelo que parece as peças orçamentárias passam por certas modificações durante a execução do orçamento. Até mesmo a necessidade de corrigir um orçamento não adequadamente formulado. O (a) Sr (a) se recorda as áreas que mais eram suscetíveis a essas alterações?
10	Execução do Orçamento	Tais ajustes no orçamento eram mais frequentes em quais períodos (início ou fim do mandato)? Qual a sua percepção sobre e por que isso ocorre?
11	Priorização Eleitoral	Assim, como o primeiro ano do mandato impõem desafios, o último ano também os apresenta, principalmente por coincidir ainda com uma agenda eleitoral. No último ano do mandato, existiam que tipos de prioridades?
12	Priorização Eleitoral	Quais seriam? De que forma eram definidas?
13	Priorização Eleitoral	No seu entender, a opinião da população de alguma forma contribuía para a redefinição das prioridades orçamentárias? Quais eram as demandas mais comuns, das quais o Sr. (a) se recorda?
14	Priorização Eleitoral	Gostaria de saber sua percepção sobre as mudanças orçamentárias no transcurso da execução do planejamento?
15	Fechamento	Há algo mais que gostaria de comentar, de acrescentar à nossa conversa?

Rubrica  
Pesquisador

Rubrica  
Participante

<b>ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA AOS MEMBROS DO LEGISLATIVO MUNICIPAL</b>
--

	<b>TEMA</b>	<b>PERGUNTA</b>
1	Informações contextuais	O Sr (a) atuou na aprovação do orçamento, de que forma?
2	Informações contextuais	O Sr. Poderia me contar um pouco de como esse trabalho era realizado?
3	Discussão do Planejamento	Em sua opinião, qual a contribuição da proposta orçamentária para a aplicação dos recursos públicos?
4	Discussão do Planejamento	Nesse período, qual sua percepção sobre as prioridades estabelecidas? O Sr. (a) se recorda quais eram?
5	Aprovação do Orçamento	Quais são suas percepções/recordações sobre a tramitação do PLOA?
6	Aprovação do Orçamento	O Sr. (a) se lembra se o Projeto de Lei Orçamentária Anual passava por modificações significativas? Por quê?
7	Priorização Eleitoral	No seu entender, a opinião da população de alguma forma contribuía para a redefinição das prioridades orçamentárias? Quais eram as demandas mais comuns, das quais o sr. (a) se recorda?
8	Priorização Eleitoral	Como essas demandas chegavam até o Senhor?
9	Priorização Eleitoral	Era possível incluir as demandas da população na proposta orçamentária? O (a) Sr. (a) se recorda como se dava esse processo?
10	Priorização Eleitoral	Na sua avaliação, existiam áreas mais propensas a receber prioridades no orçamento? Quais seriam?
11	Priorização Eleitoral	O Sr. (a) se recorda se havia diferenças nas prioridades do orçamento conforme transcorria o mandato do gestor? Por que isso ocorria?
12	Priorização Eleitoral	Na sua avaliação, qual impacto do pleito eleitoral no planejamento e na execução do orçamento? Do que o sr. (a) se recorda?
13	Priorização Eleitoral	Em anos eleitorais, havia alguma alteração no tipo e na quantidade de demandas sociais? O (a) Sr. (a) se recorda quais eram as mais frequentes?
14	Priorização Eleitoral	E nestes casos o Sr. (a) quais eram os encaminhamentos dados?
15	Priorização Eleitoral	Na sua avaliação, o tipo de gasto executado no ano eleitoral influencia na disputa eleitoral?
16	Priorização Eleitoral	Em sua opinião, quais gastos influenciam mais o eleitor?
17	Fechamento	Há algo mais que gostaria de comentar, de acrescentar à nossa conversa?

Rubrica  
Pesquisador

Rubrica  
Participante

## 9 APÊNDICE 2 – CERTIFICADO DE APRESENTAÇÃO PARA APRECIACÃO ÉTICA



### PARECER CONSUBSTANCIADO DO CEP

#### DADOS DO PROJETO DE PESQUISA

**Título da Pesquisa:** Reflexos dos Ciclos Eleitorais no Orçamento Municipal de Campo Grande e MS: Um Estudo de Caso acerca dos gastos em Investimentos, Pessoal, Saúde, Educação e Restos a Pagar.

**Pesquisador:** Joseli Pereira Macedo Rezende

**Área Temática:**

**Versão:** 2

**CAAE:** 66971222.4.0000.0021

**Instituição Proponente:** PROGRAMA DE PÓS GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS CONTÁBEIS

**Patrocinador Principal:** Financiamento Próprio

#### DADOS DO PARECER

**Número do Parecer:** 6.024.044

#### Apresentação do Projeto:

Conforme apresentado pela pesquisadora:

"Estudos empíricos no mundo todo constataram, em maior e menor grau, a existência de Ciclos Políticos Orçamentários (CPO), prática que consistem no gerenciamento das despesas públicas com vistas à manutenção de poder. Os elementos determinantes dos Ciclos Políticos, contudo, não são idênticos e generalizáveis, sendo resultante, entre outros aspectos, do grau de desenvolvimento das nações, da maturidade democrática do país, da independência dos poderes e do quão livre é a imprensa. O presente projeto de pesquisa se propõe a responder a seguinte questão de pesquisa: Os ciclos eleitorais influenciam na execução do orçamento de Campo Grande? O objetivo geral, por sua vez, consiste em verificar o comportamento dos gastos em investimentos, pessoal e encargos, saúde, educação e restos a pagar em anos eleitorais no município de Campo Grande. Para tanto, serão analisados dados e informações disponibilizados nos anexos do Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) e no Relatório de Gestão Fiscal (RGF) acerca das despesas no período compreendido entre os anos de 2004 a 2020 no município de Campo Grande, abrangendo, portanto, cinco ciclos eleitorais (2004, 2008, 2012, 2016 e 2020). Além disso, serão coletadas entrevistas semiestruturadas com responsáveis da Prefeitura de Campo Grande pela elaboração do orçamento da capital e de membros da Comissão de Orçamento do Legislativo Municipal. A pesquisa pretende identificar se, no período estudado,

**Endereço:** Av. Costa e Silva, s/nº - Pioneiros e Prédio das Pró-Reitorias e Hércules Maymone e 1º andar  
**Bairro:** Pioneiros **CEP:** 70.070-000  
**UF:** MS **Município:** CAMPO GRANDE  
**Telefone:** (07)3345-7187 **Fax:** (07)3345-7187 **E-mail:** cepoonep.propp@ufms.br