Execução Orçamentária, Ciclos Eleitorais e Contexto Institucional

A existência de eleições livres, com sufrágio universal, periódicas e em datas conhecidas pode influenciar a execução orçamentária de receitas e despesas públicas, gerando ciclos políticos ligados aos ciclos eleitorais. Além disso, supõe-se que alterações no contexto institucional influenciam esses ciclos, podendo intensificá-los ou minimizá-los. Analisando o estado de Minas Gerais, no período de 1986 a 2015, tem-se como alterações institucionais a aprovação da Emenda da Reeleição e a identificação de duas fases distintivas: de 1995 a 2002, com a estabilização da economia, controle das despesas com pessoal, limites ao endividamento público e maior austeridade fiscal, culminando na aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) em 2000; e de 2003 a 2015, com maior período de vigência efetiva da LRF e com a experiência de três mandatos consecutivos de Governadores filiados a uma mesma legenda, o Partido da Social Democracia Brasileira, e com a implantação de medidas de reforma administrativa e do próprio aparelho do Estado conhecidas como Choque de Gestão. Assim, analisa-se a execução orçamentária em Minas Gerais considerando os ciclos eleitorais e essas alterações institucionais.

Karen Dias: Bacharel em Administração Pública, Especialista em Gestão de Projetos, Mestre em Administração Pública. Servidora Pública no Executivo de Minas Gerais | Sílvio Ferreira: Bacharel em Economia, Mestre e Doutor em Economia Aplicada. Pesquisador em Ciência e Tecnologia e professor nos cursos de graduação e mestrado da Fundação João Pinheiro

978-613-9-72886-2

Execução Orçamentária e Eleições

Gomes, Ferreira Jr

Karen Christine Dias Gomes · Silvio Ferreira Jr

Execução Orçamentária, Ciclos Eleitorais e Contexto Institucional

Uma análise do período de 1986 a 2015 em Minas Gerais

Novas Edições Acadêmicas

Karen Christine Dias Gomes
Silvio Ferreira Jr

Execução Orçamentária, Ciclos Eleitorais e Contexto Institucional

Karen Christine Dias Gomes
Silvio Ferreira Jr

Execução Orçamentária, Ciclos Eleitorais e Contexto Institucional

Uma análise do período de 1986 a 2015 em Minas Gerais

Novas Edições Acadêmicas

Imprint
Any brand names and product names mentioned in this book are subject to trademark, brand or patent protection and are trademarks or registered trademarks of their respective holders. The use of brand names, product names, common names, trade names, product descriptions etc. even without a particular marking in this work is in no way to be construed to mean that such names may be regarded as unrestricted in respect of trademark and brand protection legislation and could thus be used by anyone.

Cover image: www.ingimage.com

Publisher:
Novas Edições Acadêmicas
is a trademark of
International Book Market Service Ltd., member of OmniScriptum Publishing Group
17 Meldrum Street, Beau Bassin 71504, Mauritius

Printed at: see last page
ISBN: 978-613-9-72886-2

Copyright © Karen Christine Dias Gomes, Silvio Ferreira Jr
Copyright © 2018 International Book Market Service Ltd., member of OmniScriptum Publishing Group

KAREN CHRISTINE DIAS GOMES
SILVIO FERREIRA JÚNIOR

EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA EM MINAS GERAIS, CICLOS ELEITORAIS E CONTEXTO INSTITUCIONAL: uma análise do período de 1986 e 2015

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, que me oferece uma vida com o propósito de glorificá-lO em tudo que faço, que me ensina a maneira correta de agir através da Bíblia Sagrada, que me deu o fôlego de vida e renova suas misericórdias sobre mim todas as manhãs, permanecendo fiel eternamente.

Agradeço aos meus pais, Fábio e Ângela, e ao Renato, que me incentivaram e acompanharam o desenvolvimento de todo o curso de Mestrado e particularmente desta dissertação.

Agradeço ao coautor, Silvio, e ao meu co-orientador, Bruno, pelo apoio e norteamento, fundamentais para o sucesso deste trabalho.

Agradeço à equipe do NCIAPE, pelo apoio, em especial para a disponibilidade para a participação nas disciplinas e para consolidação deste trabalho.

Agradeço aos meus amigos e familiares, que torceram por mim e têm vibrado com cada conquista.

E, a todos que, de uma forma ou de outra, contribuíram para a realização deste trabalho, MUITO OBRIGADA!

Tudo tem o seu tempo determinado e há tempo para todo propósito debaixo do céu – Eclesiastes 3:1.

RESUMO

A existência de eleições livres, com sufrágio universal, periódicas e em datas conhecidas pode influenciar a execução orçamentária de receitas e despesas públicas, gerando ciclos políticos relacionados aos ciclos eleitorais. Além disso, supõe-se que alterações no contexto institucional influenciam esses ciclos, podendo intensificá-los ou minimizá-los. Analisando o estado de Minas Gerais, no período de 1986 a 2015, tem-se como alterações institucionais mais significativas a aprovação da Emenda da Reeleição e a identificação de duas fases distintivas, isto é, de 1995 a 2002 com a estabilização da economia diante da implantação do Plano Real e dos movimentos de controle das despesas com pessoal, renegociação das dívidas dos estados federados com a União, limites ao endividamento público e maior austeridade fiscal, culminando na aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) em 2000; e de 2003 a 2015, com maior período de vigência efetiva da LRF e, especificamente em Minas Gerais, com a experiência de três mandatos consecutivos de Governadores filiados a uma mesma legenda, o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) e com a implantação de medidas de reforma administrativa e do próprio aparelho do Estado conhecidas como Choque de Gestão. A partir das análises aqui realizadas, pode-se afirmar a existência de ciclos político-orçamentários relacionados aos ciclos eleitorais, em sua maioria intensificados pela Emenda da Reeleição e minimizados pelas mudanças institucionais voltadas para maior responsabilidade fiscal e modernização da máquina pública.

PALAVRAS-CHAVE: Execução orçamentária. Ciclos políticos eleitorais. Finanças Públicas. Minas Gerais. Reforma do Estado. Contexto institucional

ABSTRACT

The existence of free elections, with universal suffrage, periodic and at known dates can influence the budget execution of public incomes and expenditures, generating political cycles related to electoral cycles. In addition, it is assumed that changes in the institutional context environment influence these cycles and may intensify or minimize them. Analyzing the state of Minas Gerais, from 1986 to 2015, the most significant institutional changes were the approval of the Reelection Amendment and the identification of two distinctive phases, that is, from 1995 to 2002, with the stabilization of the economy in the face of the Real Plan and movements to control personnel expenses, renegotiation of the debts of the states with the Federal Government, limits to public indebtedness and greater fiscal austerity, culminating in the approval of the Fiscal Responsibility Law (LRF) in 2000; and from 2003 to 2015, with a longer effective term of the LRF, and specifically in Minas Gerais, with the experience of three consecutive terms of governors affiliated with the same legend, the Brazilian Social Democracy Party (PSDB) and with the implementation of administrative and state reform options known as Choque de Gestão. From the analyzes carried out, we can affirm the existence of political-budget cycles related to the electoral cycles, mostly intensified by the Reelection Amendment and minimized by institutional changes geared towards greater fiscal responsibility and modernization of the public machine.

KEYWORDS: Budget execution. Electoral political cycles. Public finances. Minas Gerais. Reform of the State. Institutional environment.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Receita de impostos realizada por imposto - Minas Gerais - 2015 41
Tabela 2: Setores do Estado, características, tipos de propriedade e objetivos no Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado..... 71
Tabela 3: Produto Interno Bruto (PIB) real *per capita* - Brasil - 1986-2015 90
Tabela 4: Valores das variáveis por ano de mandato dos Governadores – Minas Gerais – 1986-2015 94
Tabela 5: Resultados do modelo SUR para receitas públicas *per capita* - Minas Gerais - 1986-2015..... 111
Tabela 6: Resultados do modelo SUR para despesas públicas *per capita* por classificação econômica - Minas Gerais - 1986-2015 118
Tabela 7: Resultados do modelo SUR para despesas públicas *per capita* por classificação funcional agregada - Parte 1- Minas Gerais - 1986-2015 ... 126
Tabela 8: Resultados do modelo SUR para despesas públicas per capita por classificação funcional agregada - Parte 2 - Minas Gerais - 1986-2015 .. 128
Tabela 9: Resultados dos testes estatísticos[1] de cointegração, de heterocedasticidade, de autocorrelação e de correlação contemporânea para o sistema de equações SUR – receitas e despesas orçamentárias classificadas por categoria econômica[2] – Minas Gerais – 1986-2015..... 162
Tabela 10: Resultados dos testes estatísticos1 de cointegração, de heterocedasticidade, de autocorrelação e de correlação contemporânea para os sistemas de equações SUR – despesas orçamentárias classificadas por funções2 – Minas Gerais – 1986-2015 163

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Exemplo de dotação orçamentária - Minas Gerais - 2017 51

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Receita Total, Receita Corrente e Receita de Capital *per capita* - Minas Gerais - 1986-2015 96
Gráfico 2: Receita Tributária, Transferências Correntes e Operações de Crédito *per capita* - Minas Gerais - 1986-2015 97
Gráfico 3: Despesas Total, Correntes, de Capital e com Transferências *per capita* - Minas Gerais - 1986-2015 99
Gráfico 4: Despesa Total, Despesas Correntes, Despesas com Pessoal e Juros e Encargos *per capita* - Minas Gerais - 1986-2015 101
Gráfico 5: Despesa Total, Despesas de Capital, Investimentos e Inversões e Amortizações *per capita* - Minas Gerais - 1986-2015 103
Gráfico 6: Despesas por agregados de funções governamentais *per capita* - Parte 1 - Minas Gerais - 1986-2015 105
Gráfico 7: Despesas por agregados de funções governamentais *per capita* - Parte 2 - Minas Gerais - 1986-2015 107

LISTA DE SIGLAS

ALMG: Assembleia Legislativa de Minas Gerais

ARO: Antecipação de Receita Orçamentária

BDMG: Banco de Desenvolvimento do Estado de Minas Gerais

BEMGE: Banco do Estado de Minas Gerais

CCJC: Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados

CCJ: Comissão de Constituição e Justiça do Senado Federal

CF/88: Constituição Federal de 1988

CG: Choque de Gestão

CREDIREAL: Banco de Crédito Real de Minas Gerais

CTN: Código Tributário Nacional

DATASUS: Departamento de Informações do Sistema Único de Saúde

DEM: Democratas

EC: Emenda Constitucional

EViews: *Econometric Views*

FHC: Fernando Henrique Cardoso

FPE: Fundo de Participação dos Estados

FPM: Fundo de Participação dos Municípios

IAG: Identificador de Ação Governamental

ICMS: Imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e

de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior

IGD-PI: Índice Geral de Preços-Disponibilidade Interna

INCC: Índice Nacional de Custo da Construção

IPA Índice de Preços ao Produtor Amplo

IPC: Índice de Preços ao Consumidor

IPU: Identificador de Procedência e Uso

IPVA: Imposto sobre propriedade de veículos automotores

IRRF: Imposto sobre renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte

ITCD: Imposto sobre a transmissão *causa mortis* e doação, de quaisquer bens ou direitos

LC: Lei Complementar

LDO: Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA: Lei Orçamentária Anual

LRF: Lei de Responsabilidade Fiscal

MARE: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado

MIP: Manual para Instrução de Pleitos

MQG: Mínimos Quadrados Generalizados

MQO: Método dos Mínimos Quadrados Ordinários

NPM: *New Public Management* - Nova Gestão Pública

OS: Organização Social

OSCIP: Organização da Sociedade Civil de Interesse Público

PAC: Programa de Aceleração do Crescimento

PDRAE: Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado

PEC: Proposta de Emenda à Constituição

PEF: Programa de Estabilização Fiscal

PFL: Partido da Frente Liberal

PIB: Produto Interno Bruto

PL: Partido Liberal

PLP: Projeto de Lei Complementar

PMDB: Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PMMG: Polícia Militar de Minas Gerais

PP: Partido Progressista

PPA: Plano Plurianual

PPAG: Plano Plurianual de Ação Governamental

PRN: Partido da Renovação Nacional

PRONATEC: Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego

PRS: Partido das Reformas Sociais

PSDB: Partido da Social Democracia Brasileira

PT: Partido dos Trabalhadores

PTB: Partido Trabalhista Brasileiro

QDD: Quadro de Detalhamento de Despesa

QMS: *Quantitative Micro Software*

RREO: Relatório Resumido de Execução Orçamentária

SEPLAG: Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão

STN: Secretaria do Tesouro Nacional

SUR: *Seemingly Unrelated Regressions* – Regressões Aparentemente Não Correlacionadas

TSE: Tribunal Superior Eleitoral

TVU: Transferência Voluntária da União

UNICEF: Fundo das Nações Unidas para a Infância

SUMÁRIO

CAPÍTULO 1 - INTRODUÇÃO 17

1.1 Objetivos 21

1.2 Justificativa 22

CAPÍTULO 2 – ELEIÇÕES NO BRASIL E EM MINAS GERAIS DE 1986 A 2015: RESGATE HISTÓRICO 25

CAPÍTULO 3 – GASTO PÚBLICO, EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA, CICLOS ELEITORAIS E CONTEXTO INSTITUCIONAL: CONCEITOS E SIGNIFICADOS 38

3.1 Receitas e Despesas Públicas e Execução Orçamentária 38

3.2 Ciclos eleitorais: definições e trabalhos empíricos 56

3.3 Contexto institucional: Emenda Constitucional da Reeleição, Lei de Responsabilidade Fiscal e Choque de Gestão 61

CAPÍTULO 4 – PROCEDIMENTOS ANALÍTICOS 83

CAPÍTULO 5 - A DINÂMICA DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA EM MINAS GERAIS E OS CICLOS ELEITORIAS DE 1986 A 2015 95

5.1 Comportamento das principais contas públicas em Minas Gerais de 1986 a 2015 95

5.2 Resultados do modelo SUR para a dinâmica da execução orçamentária em Minas Gerais de 1986 a 2015 em relação a ciclos eleitorais e ao contexto instiucional 110

CAPÍTULO 6 – RESUMO E CONCLUSÕES 136

REFERÊNCIAS 142

ANEXO I – Funções de Governo anteriores à Portaria nº 42, de 14 de abril 1999, do Ministério do Orçamento e Gestão 158

ANEXO II – Funções e Subfunções de Governo a partir da Portaria nº 42, de 14 de abril 1999, do Ministério do Orçamento e Gestão 159

ANEXO III – Testes Estatísticos para os Sistemas de Equações SUR - *Seemingly Unrelated Regressions* – Regressões Aparentemente Não Correlacionadas 162

CAPÍTULO 1 - INTRODUÇÃO

O processo de redemocratização do Brasil, vivido a partir de 1985, e a promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/88) tem demandado do Estado esforços para suprir necessidades de bem-estar social da população, historicamente reprimidas. É o caso, por exemplo, da inclusão expressa de direitos sociais na CF/88, em seu artigo 6°: "são direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição" e direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, em seu artigo 7º, caput e incisos de I a XXXIV (BRASIL, 1988).

Dessa forma, tem-se exigido, em especial das esferas subnacionais, maior responsabilização na provisão de bens e serviços de caráter coletivos e públicos. Esse contexto é confirmado por Souza (1999), cujo argumento indica que o Brasil congregou os diversos fatores observados nas experiências de redemocratização ocorridas na década de 1980, tais como

> "*descentralização política e financeira para os governos subnacionais (...), elaboração de novas constituições, gerando novos pactos e compromissos políticos e sociais (...), [mudanças no] papel desempenhado pelos entes federativos (...) [mas também] uma nova agenda econômica voltada para o controle fiscal, criando contradições e tensões para o cumprimento dos compromissos assumidos com a redemocratização*" (SOUZA, 1999, p.3).

No presente trabalho, considera-se o processo de redemocratização em seu viés representativo, que conforme Kinzo (2004, p.23-24), evocando inclusive Schumpeter (1976), entende:

> *"o significado de democracia aqui empregado circunscreve-se a seu aspecto procedimental, (...) o qual prioriza a capacidade analítica e empírica do conceito de identificar, no sistema político, um método específico de organização, baseado em regras e procedimentos que garantem a escolha de líderes por meio da competição política e da livre participação popular. (...) Isso porque eleições livres e justas, nas quais os partidos competem por cargos*

públicos, são um critério crucial para identificar se um sistema político é uma democracia."

No contexto da redemocratização, com eleições diretas e em datas periódicas e pré-determinadas, levanta-se a hipótese da ocorrência de ciclos políticos que, por sua vez, condicionam também a ocorrência de ciclos orçamentários. Assim sendo, fortalece-se a ideia de que ocupantes dos cargos do Poder Executivo tendem a tomar decisões sobre receitas e despesas públicas que favoreçam sua permanência no poder, mediante sua eleição e reeleição, bem como eleição e reeleição do sucessor indicado.

Admitindo tal conduta como geral e tendencial da parte dos políticos e gestores públicos, estudiosos do assunto dedicam-se à reflexão sobre quais seriam os aspectos positivos e negativos da ocorrência de ciclos políticos e suas repercussões.

Procurando ressaltar seu aspecto positivo, Rogoff (1987) argumenta que os ciclos políticos eleitorais podem ser úteis como "importante mecanismo social para difundir informações atualizadas sobre suas [dos políticos mandatários] competências, permitindo que os eleitores lidem melhor com o problema de seleção que enfrentam". Nessa perspectiva, os ciclos serviriam para sinalizar a "competência administrativa" dos governantes, uma vez que somente políticos realmente aptos seriam capazes de conseguir aprovações efetiva junto ao poder legislativo a ponto de produzir tais ciclos eleitorais (Drazen, 2000, p. 270).

Noutra vertente, autores como Nakaguma e Bender (2010) e Vasconcelos, Ferreira Jr. e Nogueira Jr. (2013) se baseiam no argumento de que mesmo se admitindo possibilidade de algum efeito positivo nos ciclos orçamentários, estes seriam de curto prazo e transitórios, sendo que no médio ou longo prazos os impactos seriam muito mais negativos, tanto em longevidade quanto em intensidade. Conforme Nakaguma e Bender (2010)

levando em conta a restrição orçamentária intertemporal do governo, os ciclos eleitorais deveriam ser vistos como prejudiciais à economia, constituindo-se em um desvio desnecessário em relação à "trajetória ótima" dos gastos e do déficit público. Em suma, nessa vertente, é defendida que a responsabilidade fiscal não deve ser colocada em segundo plano em detrimento do oportunismo eleitoral, sob a pena de comprometer a própria capacidade de provisão de bens e serviços públicos em períodos futuros. [1]

No intuito de contribuir com essas reflexões, a presente pesquisa propõe avaliar em que medida as execuções orçamentárias no estado de Minas Gerais estão condicionadas ao oportunismo do calendário eleitoral, bem como a outros fatores de ordem institucional, estrutural e econômica, tendo como período de análise os anos de 1986 a 2015.

Dessa forma, busca-se responder às seguintes questões:

(i) Existe algum padrão de comportamento cíclico das receitas e despesas do orçamento público de Minas Gerais e que esteja alinhado ao ciclo eleitoral?

(ii) Quais são as categorias de receitas e despesas que mais estariam apresentando ciclos político-eleitorais e qual a intensidade desses ciclos?

(iii) De que forma fatores de ordem institucional/estrutural, ocorridas ao longo de 1986 a 2015, teriam afetados as intensidades e as direções dos ciclos?

A hipótese que norteia o trabalho é a de que a execução do orçamento público em Minas Gerais é influenciada pelos ciclos político-

[1] Ao elencarem trabalhos da literatura empírica internacional, Nakaguma e Bender (2010) mencionam que os resultados evidenciam aumentos nos déficits orçamentários e redução na tributação em anos eleitorais, especialmente em países em desenvolvimento. Em estudos para o Brasil, especialmente entre os estados, o gasto público aumenta intensamente durante as eleições.

eleitorais, no qual o grupo partidário no poder orienta a execução de receitas e despesas públicas de forma a maximizar suas chances de permanecer no poder. Supõe-se, contudo, que as alterações de ordem estrutural e institucional, ocorridas no país e no estado ao longo do período 1986 a 2015, possam ter alterado essa influência.

No âmbito do conjunto das alterações de ordem estrutural e institucional, espera-se que tenha contribuído para inibir os eventuais comportamentos cíclicos o vetor de reformas iniciadas a partir de meados dos anos 90, que se consolidou na aprovação da chamada Lei de Responsabilidade Fiscal, em 2000. Como força contrária, suspeita-se de que a aprovação da emenda da reeleição - Emenda Constitucional de 1997, que passou a permitir a reeleição para os cargos de chefe do Poder Executivo - teria retomado os incentivos aos ciclos político-eleitorais sobre as execuções orçamentárias do estado. Pressupõe-se que a partir da possibilidade de reeleição, os chefes do Poder Executivo teriam maiores incentivos a promoverem esses ciclos, de maneira a aumentarem as chances de serem reeleito e ainda potencializar a eleição do seu sucesso após seu segundo mandato. [2]

---

[2] No caso do Brasil, um conjunto de reformas estruturais, institucionais e econômicas ocorreu de maneira significativa e gradual, notadamente a partir dos anos 90 e deflagrando-se com a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), em 2000. No decorrer desse processo gradual de reformas, foram notórias as concessões de serviços públicos como telecomunicações, privatizações de bancos públicos, dentre outros movimentos inseridos no chamado Plano Diretor da Reforma do Estado (BRASIL, 1995b, p.13). Concomitantemente, registra-se a ocorrência de sucessivos esforços para ajustamento e responsabilidade fiscais, a exemplo das chamadas leis Camata I e Camata II (lei complementar nº 82, de 27 de março de 1995, e lei complementar nº 96, de 31 de maio de 1999, respectivamente), que disciplinaram os limites das despesas com pessoal, e a consolidação desses e de outros movimentos na aprovação da lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a chamada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Adicionalmente, houve a renegociação da dívida de MG junto com a União, implicando numa série de condicionalidades, incluindo a privatização de seus bancos. Essas reformas afetaram principalmente a gestão dos estados e grandes municípios, tendo dentre os seus propósitos o saneamento de contas públicas e a instauração da cultura de austeridade fiscal.

1.1 Objetivos

Como objetivo geral, esta dissertação propõe investigar a existência de ciclos político-orçamentários nas execuções orçamentárias do estado de Minas Gerais, no período de 1986 a 2015, levando em conta que nesse período o setor público passou por diferentes fases de alterações do quadro estrutural e institucional e que também podem ter alterado os possíveis comportamentos cíclicos. Notadamente, pretende-se analisar em que medida os ciclos político-orçamentários são determinados pelo calendário eleitoral, bem como a maneira como esses ciclos teriam se modificados como resposta ao conjunto de reformas estruturais e institucionais ocorridas ao longo desse período de consolidação e contínuo amadurecimento do regime democrático.

Para isso, procurou-se realizar as seguintes etapas:

a. Levantar os principais conceitos teóricos e normativos relativos à execução orçamentária, ciclos político-eleitorais, instituições político-eleitorais, dentre outros;
b. Revisar e compilar as principais alterações na realidade institucional e estrutural no Brasil e em Minas Gerais desde a redemocratização e que podem ter contribuído para impulsionar ou enfraquecer a ocorrência de ciclos político-eleitorais;
c. Proceder às análises gráficas da evolução temporal das principais categorias de receitas e despesas do estado, procurando relacionar seus comportamentos aos diferentes contextos institucionais e econômicos percebidos ao longo do período de análise;
d. Analisar em que medida o comportamento das principais contas de receitas e despesas orçamentárias e resultados fiscais em Minas Gerais segue padrão característico de ciclos político-eleitorais;

e. Analisar em que medida as reformas estruturais e institucionais ocorridas nos âmbitos nacional e estadual contribuíram para impulsionar ou enfraquecer a ocorrência de ciclos político-orçamentários.

1.2 Justificativa

Entende-se que a pesquisa se justifica pela relevância do tema, uma vez que o gasto público representa significativa parcela do Produto Interno Bruto (PIB) do Brasil, média de 37,5% no período de 1998 a 2002 (RIBEIRO, 2008), fruto também da significativa carga tributária média de 32,7% no mesmo período (RIBEIRO, 2008). Nesse contexto, registra-se o peso do Estado de Minas Gerais em termos econômicos e eleitorais, permitindo supor que a existência de ciclos político-orçamentários mineiros podem influenciar significativamente o país. Afinal, tem-se a relevância da economia mineira no Brasil, já que seu Produto Interno Bruto (PIB), em 2012, representou 9,2% do PIB brasileiro, ocupando o 3º lugar entre as unidades da federação (IBGE, 2014); e pela relevância do colégio eleitoral mineiro, que responde por cerca de 10,7% dos eleitores do Brasil (TRE/MG, 2015).

A escolha do estado de Minas Gerais se deve ao seu aparente alinhamento às diretrizes imputadas pela esfera federal no que tange aos preceitos do Plano Diretor da Reforma do Estado e da LRF. Tal alinhamento está consubstanciado nas medidas do plano estadual de reforma que ficou conhecido como "Choque de Gestão" (CG), no qual, entre os anos 2003 a 2014, passou por três fases ou gerações de ajuste, em 2003, 2007 e 2010. Levando em conta que o período de vigência do CG é coincidente com o período da LRF, certamente que não é possível isolar seus eventuais efeitos sobre os ciclos orçamentários. Entretanto, supõe-se

que tanto as ações do CG quanto da LRF possam apresentar efeitos imbricados sobre os ciclos orçamentários em Minas Gerais.

Ademais, pode-se considerar que, no Brasil, a democracia ainda é um fenômeno recente e em consolidação, principalmente quando se compara com democracias tradicionais, com séculos de existência, como Estados Unidos e Inglaterra. Focando-se em seu viés representativo e especialmente nas eleições, torna-se relevante analisar possíveis fatores sobre as quais as instituições político-eleitorais exercem influência, a exemplo da dinâmica da execução orçamentária. Por fim, caso se conclua por certo padrão de comportamento de receitas e despesas públicas em função de ciclos eleitorais, há indícios de que os órgãos e entidades da administração pública direcionam suas ações e serviços de acordo com o calendário eleitoral em detrimento das demandas sociais na regularidade requerida ano a ano. Sendo assim, grupos de interesse podem concentrar seus esforços pelo atendimento de determinadas demandas em determinados anos do ciclo eleitoral quando tiverem maiores chances de tê-las atendidas, dentre outros efeitos adversos.

Procurando discutir essas questões, o presente trabalho se organiza, além desta Introdução, no Capítulo 2 – Eleições no Brasil e em Minas Gerais de 1986 a 2015: resgate histórico, em que é registrado o contexto eleitoral em que este trabalho se insere; Capítulo 3 – Gasto Público, execução orçamentária, ciclos eleitorais e contexto institucional: conceitos e significados, no qual são apresentadas as abordagens teóricas que se pretende adotar e os conceitos relevantes para sua adequada compreensão; Capítulo 4 – Procedimentos Analíticos, em que são registradas as técnicas de pesquisa científica que serão utilizadas para responder os problemas e atingir os objetivos da presente pesquisa; Capítulo 5 – A dinâmica da execução orçamentária em Minas Gerais e os ciclos eleitorais de 1986 a

2015, em que são apresentados e analisados os resultados obtidos pela presente pesquisa; Capítulo 6 – Considerações Finais, no qual são sintetizados os resultados obtidos, tecidas algumas conclusões a que se foi possível chegar e sugeridos assuntos para novas pesquisas suscitados pelo trabalho; além da indicação das Referências Bibliográficas utilizadas.

CAPÍTULO 2 – ELEIÇÕES NO BRASIL E EM MINAS GERAIS DE 1986 A 2015: RESGATE HISTÓRICO

O período de análise proposto pelo presente trabalho pretende abarcar grande parte dos anos de redemocratização no Brasil e nos entes federados, o que justifica o registro do contexto histórico e político desses anos no Governo Federal e no estado de Minas Gerais. Além disso, o Capítulo 3 a seguir apresenta as discussões sobre estabilização com o Plano Real, renegociação de dívidas, aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e implantação do Choque de Gestão. Uma maior compreensão de tal contexto institucional foi fundamental para a construção do modelo e seleção das variáveis a serem consideradas, conforme detalhado no Capítulo 4.

Em relação ao processo de redemocratização, Kinzo (2001) entende que se iniciou em 1974, com a ascensão do General Ernesto Geisel à Presidência da República com seu projeto de abertura lenta, gradual e segura. Até 1982, já tendo o General João Batista Figueiredo como Presidente, destacam-se a revogação parcial à censura e do Ato Institucional nº 5 (BRASIL, 1968), a aprovação da anistia permitindo a reintegração à vida pública de exilados políticos e esquerdistas, nova lei partidária colocando fim ao bipartidarismo e levando à criação de novos partidos (BRASIL, 1979).

Segundo a autora, 1982 inaugura nova fase nesse processo de redemocratização devido à realização de eleições, já com os novos partidos políticos criados, retorno à vida pública de políticos que tinham perdido seus direitos e eleição de governadores estaduais por meio de voto popular direto. No Colégio Eleitoral que elegeria o Presidente seguinte, civil, a governo militar até obteve maioria, mas a oposição, particularmente o atual

Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), alcançou significativo espaço. Em 1984, o próprio PMDB propõe emenda constitucional para reestabelecer o voto direto também para o cargo de Presidente da República, a qual obteve relevante apoio e mobilização popular, consolidados no movimento conhecido como "Diretas Já!", com milhões de pessoas participando de comícios por todo o país. Porém, a maioria numérica do governo militar no Congresso Nacional e a proposta não foi aprovada: foram 298 votos a favor, 65 contrários e 3 abstenções, sendo que seriam necessários 320 votos favoráveis (FRANZOI;MORAIS, 2014).

Na sequência, a oposição moderada se aliou a dissidentes da base governista e lançaram a candidatura de Tancredo Neves às eleições indiretas para Presidente em 1985, com José Sarney compondo a chapa como candidato a Vice-Presidente. Essa estratégia não era consensual entre todos os membros da oposição e os mais radicais, como o Partido dos Trabalhadores (PT), alegaram que o Colégio Eleitoral não era legítimo e não participaram da escolha do sucessor de Figueiredo, o que, em parte, minou parte da legitimidade do governo civil eleito.

De acordo com Kinzo (2011), a eleição de Tancredo Neves e José Sarney marcou o início da terceira fase da redemocratização, mas recebeu o baque da doença e da morte de Tancredo Neves antes mesmo da posse. Assim, a "Nova República" se inicia sobre bases frágeis, por meio de acordo entre oposição moderada e dissidentes do governo, sem voto popular e com a morte do Presidente originalmente eleito. Apesar dessas circunstâncias, da crise econômica, das várias mudanças de moeda e de planos econômicos mal sucedidos, José Sarney seguiu seu mandato, convocou Assembleia Nacional Constituinte e promulgou a Constituição

Federal de 1988 (CF/88), que representou significativos avanços do ponto de vista democrático:

> *"Todos os mecanismos de uma democracia representativa foram garantidos, mesmo aqueles associados à democracia direta, como o plebiscito, o referendo e o direito da população de proposição de projeto de lei. Além disso, desconcentrou-se o poder em consequência do fortalecimento do poder do Legislativo, do Judiciário e dos níveis subnacionais de governo, bem como da total liberdade de organização partidária. Do âmbito social, a Carta de 1988 significou importantes avanços nos direitos trabalhistas, bem como nos padrões de proteção social sob um modelo mais igualitário e universalista (...). A Constituição também foi inovadora em relação às minorias, com a introdução de penalidades rigorosas para discriminações contra mulheres e negros"* (KINZO, 2011, p.8).

Para a autora, as eleições de 1989, multipartidária e direta, encerra o período de transição para a democracia com a eleição de Fernando Collor de Mello para Presidente pelo Partido da Renovação Nacional (PRN) tendo Itamar Franco como Vice-Presidente pelo PMDB, para um mandato de cinco anos.

Porém, o curso da democracia em nível nacional permaneceu trazendo fatos relevantes. Kinzo (2011, p.9) destaca, dentre outros:

> *"*impeachment *do presidente Collor em 1992, resultante de sérias denúncias de corrupção, seguidas por uma expressiva mobilização popular e da ação decisiva do Congresso Nacional em solucionar a crise política; - ascensão à presidência do vice, Itamar Franco, cuja liderança vacilante contribuiu ainda mais para agravar a incerteza política e econômica no país; - realização de um plebiscito, em 1993, para definir se o país continuava presidencialista ou adotava o parlamentarismo como sistema de governo".*

Registra-se que a Câmara dos Deputados autorizou o afastamento de Collor a partir de 02 de outubro de 1992, com Itamar Franco assumindo interinamente. Em 29 de dezembro do mesmo ano, o Senado Federal julgaria o processo de *impeachment*, mas Collor renunciou ao mandato, cabendo a Itamar Franco assumir a Presidência da República em definitivo. Mesmo com a renúncia, Collor teve o mandato cassado, ficando proibido de exercer cargos públicos por oito anos (O GLOBO, 2013).

Em 1994, o país viu a implantação do Plano Real, um

> *"programa de estabilização pré-anunciado em três estágios, cuja natureza sequencial foi apresentada ao país pelo Ministro da [Fazenda] Fernando Henrique Cardoso (...). O primeiro estágio era um mecanismo de equilíbrio orçamentário. O segundo introduzia uma unidade de conta estável para alinhar os preços relativos mais importantes da economia. O terceiro estabelecia a conversão dessa unidade de conta na nova moeda do país, a uma taxa de paridade semifixa com o dólar"* (BACHA, 1995, p.6).

Com o relativo sucesso do Plano Real, a candidatura à Presidência da República de Fernando Henrique Cardoso (FHC), pelo Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), tendo como candidato a Vice-Presidente Marco Maciel, do então Partido da Frente Liberal (PFL) saiu vitoriosa nas eleições de 1994, com previsão de mandato também de cinco anos. Porém, ao longo do seu governo, o Presidente FHC encaminhou Proposta de Emenda à Constituição (PEC) que permitisse a reeleição para os cargos de chefe do Poder Executivo, ou seja, Presidente da República, Governadores de Estados e do Distrito Federal e Prefeitos, com a redução do tempo de mandato para quatro anos. Os detalhes do trâmite dessa PEC estão registrados em seção específica deste trabalho, tendo sido aprovada em meados de 1997 e já vigorando para as eleições seguintes. Com isso, em 1998, FHC e Marco Maciel se candidatam novamente e são reeleitos no terceiro pleito eleitoral da Nova República (BRASIL, 2017d).

O segundo mandato de FHC (1999-2002) foi marcado por significativas mudanças econômicas, além de séria crise de oferta de energia elétrica, o chamado "Apagão", dentre outras questões. Oliveira e Turolla (2003, p.197) sintetizam as mudanças no campo econômico:

> *"O regime de câmbio fixo, flexibilizado pelas bandas cambiais, foi substituído por uma flutuação suja, na qual o Banco Central manteve a intervenção na forma de venda pontual de reservas e oferta de títulos públicos indexados à taxa de câmbio. O regime monetário, anteriormente atrelado à defesa das bandas cambiais, foi substituído pelo sistema de metas inflacionárias. O regime fiscal foi alterado a partir da introdução, no fim de 1998, de um compromisso de política econômica relativo à manutenção de um superávit primário elevado o suficiente para produzir a estabilização da razão entre a dívida pública e o Produto Interno Bruto (PIB)".*

Nas eleições de 2002, considerando o segundo turno, FHC não conseguiu eleger seus candidatos a sucessores, José Serra (PSDB) e Rita Camata (PMDB), tendo sido vencedores Luís Inácio Lula da Silva, pelo PT, tendo como Vice-Presidente José de Alencar, pelo Partido Liberal (PL). Coelho (2017) sintetiza a obra de Filgueiras e Gonçalves (2007) e indica que os autores argumentam que o Governo Lula mantém e aprofunda alguns dos pilares da política econômica do segundo mandato de FHC, tai como ajuste fiscal, metas de inflação e câmbio flutuante; acompanhou o bom momento da economia mundial, levando a crescimento anual do PIB e melhoria das contas externas; assim, os autores assumem um tom crítico aos resultados positivos propagandeados, colocando-os sob a perspectiva do contexto internacional favorável e em comparação histórica. Quanto às políticas sociais, Coelho (2017, p.216) indica que

> *"os autores admitem que o Bolsa Família contribui para melhorar a distribuição pessoal de renda e reduzir a pobreza, mas numa proporção bem menor do que a propaganda alardeia (...) [e] demonstram que o impacto dos benefícios previdenciários, assegurados universalmente pela constituição, é muito superior ao do Bolsa Família na redução da desigualdade e da pobreza".*

Além disso, "os autores demonstram que saúde e educação (direitos universais) perdem participação relativa no orçamento da União" (COELHO, 2017, p.216) e a ampliação de políticas focalizadas e assistencialistas.

Apesar disso, nas eleições de 2006, Lula (PT) e José Alencar (PL) são reeleitos para o mandato de 2007 a 2010, derrotando a chapa de Geraldo Alckmim (PSDB) e José Jorge (PFL) considerando o segundo turno. Do ponto de vista econômico, Werneck (2010, p.4) percebe que, a partir de 2007, "a preocupação com o ajuste fiscal logo cedeu lugar à defesa ostensiva do gasto público". Segundo o autor, essa situação foi agravada pela crise econômica mundial de 2008-2009: apesar de efeitos como redução no crescimento econômico não terem sido tão fortes no

Brasil como em outros países, seu combate foi por meio de afrouxamento do regime fiscal e mudanças na relação economia-Estado, traduzindo-se em aumento da dívida pública por emissão de títulos do Tesouro, redução do superávit primário real, dentre outros indicadores das finanças públicas. Por não se tratar de objeto específico do presente trabalho, não serão tratados maiores detalhes sobre outros aspectos do mandato, tais como política industrial, política externa e diplomacia, políticas sociais, dentre outros.

Nas eleições de 2010, Lula lança como candidata à sua sucessão a então Ministra-chefe da Casa Civil Dilma Roussef (PT) em chapa com Michel Temer (PMDB) e é eleita a primeira mulher Presidente do Brasil, derrotando José Serra novamente como candidato a Presidente pelo PSDB e Índio da Costa como candidato a Vice-Presidente pelo Democratas (DEM) considerando o segundo turno. Do ponto de vista econômico, Nassif (2015) destaca o baixo crescimento do PIB; "gastos totais a preços correntes do setor público brasileiro tiveram uma taxa de crescimento média anual significativamente superior à do PIB nominal (...), situação que não pode se prolongar indefinidamente, a não ser gerando instabilidade fiscal no longo prazo" (NASSIF, 2015, p.434); "concessão de reduções e/ou isenções tributárias na compra de bens de consumo duráveis" (NASSIF, 2015, p.435); redução da taxa básica de juros no início do mandato e seu aumento para tentar conter inflação crescente; pequenas taxas de investimento em relação ao PIB, mesmo com linhas de crédito subsidiadas. Algumas políticas públicas se destacaram, como a execução do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), Minas Casa, Minas Vida, Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC). Porém, o mandato também foi marcado por relações tensas com o Congresso Nacional, inclusive com partidos da base governista, por manifestações populares, em especial durante a Copa das Confederações

em 2013, e por escândalos de corrupção, em especial envolvendo a Petrobrás (BRASIL, 2014b).

Apesar disso, nas eleições de 2014, a chapa Dilma Roussef (PT) e Michel Temer (PMDB) foi reeleita, derrotando Aécio Neves (PSDB) e Aloysio Nunes (PSDB), mas com resultado relativamente apertado: 51,7% contra 48,3% dos votos válidos (BRASIL, 2014b). O início desse mandato foi marcado por crise econômica, crise hídrica, ameaça de crise energética, elevação substantiva de preços administrados pelo governo (como combustíveis, tarifas de energia elétrica e meios de transporte) impactando a inflação. Além disso, significativa crise política, com perda de apoio no Congresso Nacional, até mesmo do PMDB, partido do então Vice-Presidente Michel Temer. A partir da não aprovação das contas e da acusação de crime de responsabilidade fiscal pela prática das chamadas "pedaladas fiscais" (débitos do Tesouro com bancos públicos fabricando superávits fiscais irreais) e pela edição de decretos de abertura de crédito sem a autorização do Congresso, a Câmara dos Deputados acolheu o pedido de *impeachment* contra a Presidente Dilma em 02 de dezembro de 2015 (BRASIL, 2016b). Em 17 de abril de 2016, o Plenário da Câmara autorizou a abertura do processo de *impeachment* e, em 12 de maio de 2016, o Plenário do Senado Federal confirmou essa abertura. A Presidente Dilma Roussef foi afastada do cargo até o final do julgamento e o então Vice-Presidente Michel Temer assumiu a Presidência interinamente. O processo seguiu seus trâmites no Senado e, em 31 de agosto de 2016, concluiu o processo, cassando o mandato de Dilma, mas mantendo seus direitos políticos. Em 01 de setembro de 2016, Michel Temer assume a Presidência da República em definitivo.

Durante o exercício do cargo de Presidente, interina e definitivamente, Michel Temer já tem proposto medidas significativas

(BRASIL, 2016d). Destacam-se revisão da meta fiscal de 2016, buscando tornar o orçamento público deste exercício mais próximo da realidade; busca de ajuste fiscal, em especial por meio de Proposta de Emenda à Constituição (PEC) que fixa teto para o aumento dos gastos públicos, já aprovada pelo Congresso Nacional como a Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016 (BRASIL, 2016c); abertura para renegociação das dívidas dos Estados; encaminhamento de Reforma da Previdência, ainda em tramitação no Congresso Nacional por meio da PEC nº 287/2016 (BRASIL, 2016e). Aguarda-se o encaminhamento do mandato para que sejam feitas análises mais profundas destas e de outras medidas adotadas.

Para o caso de Minas Gerais, cumpre também resgatar o histórico das eleições para Governador de Estado e dos pontos relevantes de seus mandatos no período aqui analisado. Considerando a história da redemocratização tratada neste capítulo, um marco relevante aqui analisado foi a eleição de Tancredo Neves pelo PMDB para Governador de Estado em 1982, já com eleições diretas e com sufrágio universal, tendo como Vice-Governador Hélio Garcia, também do PMDB. Porém, em 1984, Tancredo renunciou ao cargo de Governador para se candidatar à Presidência da República ainda nas eleições indiretas de 1985. Assim, Hélio Garcia assume o cargo de Governador do Estado para o restante do mandato. Apesar da relevância desses primeiros anos de retomada democrática no Estado, por disponibilidade de dados, as análises aqui propostas se iniciam no ano de 1986, último ano completo de mandato de Hélio Garcia (MINAS GERAIS, 2017c).

Nas eleições de 1986, Hélio Garcia apoiou a candidatura de Newton Cardoso e Júnia Marise, ambos pelo PMDB, deixando a chapa então favorita Itamar Franco (PL) e Aécio Cunha (PFL) em segundo lugar (MAAKAROUN, 2016). Um dos destaques do seu governo foi a

apresentação do Programa de Metas, que previa o investimento de 2/3 dos recursos do estado em áreas como saúde, educação e desenvolvimento urbano, além de reivindicar maior participação de Minas Gerais no quadro político nacional. Porém, também se destacam acusações de irregularidades, crime de responsabilidade e improbidade administrativa, sofrendo três pedidos de *impeachment* ao longo de sua administração, todos recusados pela Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG) (FGV, 2017a).

Para as eleições de 1990, Hélio Garcia de desfiliou do PMDB e fundou o Partido das Reformas Sociais (PRS), pelo qual se candidatou novamente ao Governo do Estado, tendo como candidato a Vice-Governador Arlindo Porto, do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) e se sagrou vencedor, deixando Hélio Costa e José Aparecido, ambos do então Partido da Renovação Nacional (PRN), em segundo lugar. Um dos destaques desse segundo governo de Hélio Garcia foi a declaração de moratória de 45 dias nos pagamentos do governo estadual, seguida de busca de recursos junto ao Governo Federal. A postura tardia quanto à aprovação do processo de *impeachment* de Fernando Collor de Melo, as mudanças de partido após o indeferimento do registro definitivo do PRS pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e as possibilidades de candidatura a Presidente, Vice-Presidente e Senador nas eleições de 1994 foram algumas das polêmicas que marcaram o mandato, que acabou sendo concluído por ele mesmo sem maiores mudanças (FGV, 2017b).

Nas eleições de 1994, Eduardo Azeredo (PSDB), tendo Walfrido Mares Guia (PTB) como candidato a vice, se elegeu Governador do Estado, derrotando em segundo turno Hélio Garcia, candidato pelo Partido Progressista (PP), em chapa com Vitor Penido (PFL). Alguns dos destaques do governo de Eduardo Azeredo são: acordos de renegociação da dívida

com a União, tendo como uma das contrapartidas a extinção do MinasCaixa, a privatização do Banco de Crédito Real de Minas Gerais (CREDIREAL) e do Banco do Estado de Minas Gerais (BEMGE) e de transformar o Banco de Desenvolvimento do Estado de Minas Gerais (BDMG) em agência de fomento; séria greve de membros das patentes mais baixas da Polícia Militar de Minas Gerais (PMMG) reivindicando ajustes na remuneração; e a implantação da lei nº 12.040, de 28 de dezembro de 1995, a chamada Lei Robin Hood, que redistribui os recursos do ICMS (Imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior) entre os municípios mineiros, com destaque para o aumento das transferências para regiões mais carentes do estado, como os vales do Jequitinhonha e Mucuri, pela qual Azeredo recebeu o prêmio Criança e Paz de 1996 do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) (FGV, 2017c).

Em 1997, foi aprovada a Emenda Constitucional nº 16, que permitiu a reeleição para os cargos de chefes do Poder Executivo e cujo trâmite de aprovação é analisado em seção específica deste trabalho. Com isso, Eduardo Azeredo (PSDB) se candidatou à reeleição, tendo como candidato a vice Clésio Andrade (PFL); porém, essa chapa foi derrotada em segundo turno e Itamar Franco e Newton Cardoso, ambos do PMDB, saíram vencedores para os cargos de Governador e Vice-Governador, respectivamente. Um dos maiores destaques do governo Itamar Franco foi a declaração da moratória de 90 dias do pagamento da dívida do Estado com a União, que havia sido renegociada recentemente, além do não pagamento de dívida flutuante e de financiamentos internacionais, gerando como resposta do governo federal a suspensão de repasses constitucionais.

Destaca-se também um distanciamento das orientações administrativas do Governo Federal, reforçando a presença do Estado nos planos social e econômico e revertendo judicialmente a privatização da então Centrais Elétricas de Minas Gerais (FGV, 2017d).

Apesar da possibilidade de candidatura à reeleição, Itamar Franco não concorreu no pleito de 2002, mas apoiou a candidatura de Aécio Neves (PSDB), tendo Clésio Andrade (PFL) como candidato a vice, chapa que se sagrou vencedora ainda em primeiro turno, deixando em segundo lugar a chapa de Nilmário Miranda (PT) e Danuza Bias Fortes (PL). Neste mandato de Aécio Neves, destaca-se a implantação de iniciativas de reforma administrativa conhecidas como "Choque de Gestão", visando redução de despesas, a reorganização e modernização do aparato institucional do Estado e implementação de novos modelos de gestão, mas tratado em seção específica deste trabalho. Ao longo deste primeiro mandato, Aécio Neves buscou articular sua candidatura à Presidência da República no pleito de 2006. mas o PSDB acabou lançando Geraldo Alckmim, conforme supracitado (FVG, 2017e).

Assim, nas eleições de 2006, Aécio Neves (PSDB) se candidata à reeleição para o cargo de Governador de Minas Gerais, tendo Antônio Anastasia (PSDB) como candidato a Vice-Governador, e a chapa sagra-se vencedora, novamente em primeiro turno com ampla maioria de votos, derrotando mais uma vez Nilmário Miranda (PT), que ficou em segundo lugar, dessa vez tendo Zaire Rezende (PMDB) como candidato a vice. Em seu segundo mandato, deu continuidade ao Choque de Gestão, que inclusive figurou como contrapartida a um empréstimo de quase R$1 bilhão junto ao Banco Mundial; e construiu e inaugurou a Cidade Administrativa, com projeto de Oscar Niemeyer e que passou a concentrar diversos órgãos e entidades da administração pública mineira. Ao final do

mandato, Aécio Neves disputou com José Serra a indicação para candidatura à Presidência da República pelo PSDB no pleito eleitoral de 2010, mas Serra saiu vencedor nesta disputa, apesar de derrotado por Dilma Roussef nessa corrida, conforme supracitado. Aécio Neves se desincompatibilizou do cargo de Governador em 31 de março de 2010 para concorrer ao Senado Federal nas eleições deste ano e foi eleito. O então Vice-Governador Antônio Anastasia concluiu o restante do mandato.

Nas eleições de 2010, Antônio Anastasia (PSDB) se candidatou à reeleição para o cargo de Governador do Estado, tendo Alberto Pinto Coelho (PP) compondo a chapa como candidato a Vice-Governador e se sagrou vencedor também em primeiro turno, deixando a chapa de Hélio Costa (PMDB) e Patrus Ananias (PT) em segundo lugar. Este segundo mandato buscou dar continuidade ao Choque de Gestão, buscando agregar elementos de democracia, com seus louros e desafios, conforme explicitado na seção correspondente. Um dos destaques negativos de sua gestão foi o enfrentamento de uma das maiores greves dos profissionais da Educação, que demandavam o cumprimento do chamado Piso Nacional. Em 4 de abril de 2014, Anastasia se desincompatibilizou do cargo de Governador para concorrer a uma vaga no Senado Federal, para a qual foi eleito, e para contribuir com a campanha de Aécio Neves para a Presidência da República. O então Vice-Governador Alberto Pinto Coelho concluiu o restante do mandato (MINAS GERAIS, 2017c).

Apesar da possibilidade de candidatura à reeleição, Pinto Coelho apoiou a candidatura de Pimenta da Veiga (PSDB), em chapa com Dinis Pinheiro (PP), a qual foi derrotada em primeiro turno por Fernando Pimentel (PT) em chapa com Antônio Andrade (PMDB). O mandato do Governador Fernando Pimentel já se iniciou com a celebração de acordo com os profissionais da Educação para cumprimento do Piso Nacional e

outras melhorias nas carreiras (MINAS GERAIS, 2015a); a tentativa de institucionalização de mecanismos de participação popular por meio dos Fóruns Regionais de Governo, nos termos do decreto nº 46.774, de 09 de junho de 2015 (MINAS GERAIS, 2015b); dificuldades financeiras, com atraso e parcelamento de salários do funcionalismo público, ultrapassagem dos limites prudencial (MINAS GERAIS, 2015c) e máximo (MINAS GERAIS, 2016d) da despesa com pessoal definidos na Lei de Responsabilidade Fiscal e até a determinação de um estado de calamidade financeira (MINAS GERAIS, 2016e). Aqui também se aguarda o encaminhamento do mandato para que sejam feitas análises mais profundas destas e de outras situações.

Assim, fica apresentado o histórico das eleições no Brasil e em Minas Gerais no período aqui analisado, desde a redemocratização até 2015. A seguir, o Capítulo 3 apresenta os principais conceitos e discussões a respeito da literatura referente ao tema da presente pesquisa. Em seguida, o Capítulo 4 registra os procedimentos analíticos adotados e o Capítulo 5 apresenta um panorama das contas públicas de Minas Gerais no período selecionado e os resultados da análise da execução orçamentária em relação aos ciclos eleitorais, orçamentários e políticos.

CAPÍTULO 3 – GASTO PÚBLICO, EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA, CICLOS ELEITORAIS E CONTEXTO INSTITUCIONAL: CONCEITOS E SIGNIFICADOS

O presente trabalho se propõe a contribuir para o avanço do conhecimento na área em que se enquadra ao aplicar para o estado de Minas Gerais a análise da influência dos ciclos político-eleitorais e a dinâmica da execução orçamentária para todo o período democrático recente no país. Para isso, além do resgate histórico sobre as eleições no Brasil e em Minas Gerais no período analisado apresentado no Capítulo 2 acima, registram-se aqui os conceitos e significados sobre Gasto Público, Execução Orçamentária, Ciclos Eleitorais e os contextos institucionais da Emenda Constitucional da Reeleição, a Lei de Responsabilidade Fiscal e o Choque de Gestão em Minas Gerais.

3.1 Receitas e Despesas Públicas e Execução Orçamentária

Para a adequada compreensão deste trabalho, faz-se necessário registrar os conceitos sobre execução orçamentária com os quais se trabalha. Pelo lado das receitas, entende-se como receitas orçamentárias

> *"disponibilidades de recursos financeiros que ingressam durante o exercício orçamentário e constituem elemento novo para o patrimônio público. Instrumento por meio do qual se viabiliza a execução das políticas públicas, as receitas orçamentárias são fontes de recursos utilizadas pelo Estado em programas e ações cuja finalidade precípua é atender às necessidades públicas e demandas da sociedade. Essas receitas pertencem ao Estado, transitam pelo patrimônio do Poder Público, aumentam-lhe o saldo financeiro, e, via de regra, por força do princípio orçamentário da universalidade, estão previstas na Lei Orçamentária Anual – LOA"* (BRASIL, 2014a, p.40).

As receitas orçamentárias são classificadas de acordo com sua natureza "e visa identificar a origem do recurso segundo o fato gerador: acontecimento real que ocasionou o ingresso da receita no cofre público"

(BRASIL, 2014a, p.41). Assim, as receitas orçamentárias são classificadas em receitas correntes e receitas de capital. As receitas correntes

> *"são arrecadadas dentro do exercício financeiro, aumentam as disponibilidades financeiras do Estado, em geral com efeito positivo sobre o Patrimônio Líquido e constituem instrumento para financiar os objetivos definidos nos programas e ações orçamentários, com vistas a satisfazer finalidades públicas"* (BRASIL, 2014a, p.40).

De acordo com a lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, que estatui normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, e suas atualizações, em seu artigo 11, § 1º,

> *"são Receitas Correntes as receitas tributária, de contribuições, patrimonial, agropecuária, industrial, de serviços e outras e, ainda, as provenientes de recursos financeiros recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, quando destinadas a atender despesas classificáveis em Despesas Correntes"* (BRASIL, 1964).

Por sua vez, as receitas de capital

> *"também aumentam as disponibilidades financeiras do Estado e são instrumentos de financiamento dos programas e ações orçamentários, a fim de se atingirem as finalidades públicas. Porém, de forma diversa das Receitas Correntes, as Receitas de Capital em geral não provocam efeito sobre o Patrimônio Líquido"* (BRASIL, 2014a, p.42).

Nesse contexto, constituem Receitas de Capital "as provenientes da realização de recursos financeiros oriundos de constituição de dívidas; da conversão, em espécie, de bens e direitos; os recursos recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, destinados a atender despesas classificáveis em Despesas de Capital e, ainda, o superávit do Orçamento Corrente" (BRASIL, 1964, artigo 11, §2º).

Analisando-se as receitas correntes, destacam-se para este trabalho a Receita Tributária e suas definições conforme a lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, que instituiu o chamado Código Tributário Nacional (CTN), sendo que "tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de

ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada" (BRASIL, 1966, artigo 3º), sendo que "os tributos são impostos, taxas e contribuições de melhoria" (BRASIL, 1966, artigo 5º). Registra-se que "imposto é o tributo cuja obrigação tem por fato gerador uma situação independente de qualquer atividade estatal específica, relativa ao contribuinte" (BRASIL, 1966, artigo 16). Por sua vez,

> *"as taxas cobradas pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios, no âmbito de suas respectivas atribuições, têm como fato gerador o exercício regular do poder de polícia, ou a utilização, efetiva ou potencial, de serviço público específico e divisível, prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição"* (BRASIL, 1966, artigo 77).

Por fim, .

> *"a contribuição de melhoria cobrada pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios, no âmbito de suas respectivas atribuições, é instituída para fazer face ao custo de obras públicas de que decorra valorização imobiliária, tendo como limite total a despesa realizada e como limite individual o acréscimo de valor que da obra resultar para cada imóvel beneficiado"* (BRASIL, 1966, artigo 81).

Para os propósitos deste trabalho, destacam-se os impostos de competência dos Estados e do Distrito Federal, quais sejam Imposto sobre a transmissão *causa mortis* e doação, de quaisquer bens ou direitos (ITCD), Imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior (ICMS) e Imposto sobre propriedade de veículos automotores (IPVA) (BRASIL, 1988, artigo 155). Além disso, apesar de constituir competência da União instituir impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza (BRASIL, 1988, artigo 153, inciso III), a CF/88 determina que

> *"Art. 157. Pertencem aos Estados e ao Distrito Federal:*
> *I - o produto da arrecadação do imposto da União sobre renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte [(IRRF)], sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por eles, suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem"* (BRASIL, 1966).

Analisando-se a relevância de cada componente das receitas tributárias em Minas Gerais em 2015, observa-se significativa relevância do ICMS, conforme Tabela 1 abaixo:

Tabela 1: Receita de impostos realizada por imposto - Minas Gerais - 2015

Imposto	Receita Realizada (R$)	Participação da Receita Realizada de cada imposto sobre o total arrecadado (%)
ICMS	37.150.585.535,63	81,63%
IPVA	4.039.876.673,69	8,88%
IRRF	3.599.724.504,98	7,91%
ITCD	718.086.494,75	1,58%
TOTAL Arrecadado	**45.508.273.209,05**	**100,00%**

Fonte: BRASIL, 2016a

Sobre o ICMS, registra-se que:

> *Art. 1º Compete aos Estados e ao Distrito Federal instituir o imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior.*
> *Art. 2° O imposto incide sobre:*
> *I - operações relativas à circulação de mercadorias, inclusive o fornecimento de alimentação e bebidas em bares, restaurantes e estabelecimentos similares;*
> *II - prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal, por qualquer via, de pessoas, bens, mercadorias ou valores;*
> *III - prestações onerosas de serviços de comunicação, por qualquer meio, inclusive a geração, a emissão, a recepção, a transmissão, a retransmissão, a repetição e a ampliação de comunicação de qualquer natureza;*
> *IV - fornecimento de mercadorias com prestação de serviços não compreendidos na competência tributária dos Municípios;*
> *V - fornecimento de mercadorias com prestação de serviços sujeitos ao imposto sobre serviços, de competência dos Municípios, quando a lei complementar aplicável expressamente o sujeitar à incidência do imposto estadual.*
> *§ 1º O imposto incide também:*
> *I – sobre a entrada de mercadoria ou bem importados do exterior, por pessoa física ou jurídica, ainda que não seja contribuinte habitual do imposto, qualquer que seja a sua finalidade;*
> *II - sobre o serviço prestado no exterior ou cuja prestação se tenha iniciado no exterior;*

> *III - sobre a entrada, no território do Estado destinatário, de petróleo, inclusive lubrificantes e combustíveis líquidos e gasosos dele derivados, e de energia elétrica, quando não destinados à comercialização ou à industrialização, decorrentes de operações interestaduais, cabendo o imposto ao Estado onde estiver localizado o adquirente.*
> *§ 2º A caracterização do fato gerador independe da natureza jurídica da operação que o constitua"* (BRASIL, 1996).

Assim, pode-se observar que o ICMS constitui o principal imposto arrecadado pelo Governo do Estado de Minas Gerais, com ampla base de incidência e com certa discricionariedade de alíquota, isenção, enfim, tratamento tributário por parte da administração pública mineira, sendo destacado no presente trabalho por apresentar certa margem de decisão com base no ciclo eleitoral.

Ainda no âmbito das receitas correntes, registram-se as transferências correntes, que constituem "recursos financeiros recebidos de outras pessoas de direito público ou privado destinados a atender despesas de manutenção ou funcionamento relacionadas a uma finalidade pública específica, mas que não correspondam a uma contraprestação direta em bens e serviços" (...) (BRASIL, 2014a, p.48). Algumas receitas de transferências correntes possuem regras específicas de distribuição, a exemplo da cota parte do Fundo de Participação dos Estados (FPE), regulamentadas pelas leis complementares nº 62, de 1989, e 143, de 17 de julho de 2013. Porém, outras transferências correntes podem ser realizadas voluntariamente por parte da União, conforme definição da própria Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF): "entende-se por transferência voluntária a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde" (BRASIL, 2000, artigo 25). Um dos principais instrumentos dessas Transferências Voluntárias da União (TVU's) é o convênio: "forma de

ajuste entre o Poder Público e entidades públicas ou privadas para a realização de objetivos de interesse comum, mediante mútua colaboração" (DI PIETRO, 2014, p.352). Exatamente pelo caráter voluntário, essas transferências correntes ganham o interesse deste trabalho por poderem (ou não) ser afetadas pelos ciclos político-eleitorais.

Ressalva-se a existências de diversas outras receitas correntes. Porém, sua baixa representatividade no orçamento do Estado de Minas Gerais no período analisado e a expectativa de baixa correlação com os ciclos político-eleitorais fazem com que não se incluam no escopo do presente trabalho, tais como receitas de contribuições, financeiras, industrial, agropecuária, de serviços, de multas, de dívida ativa.

Por sua vez, analisando as receitas de capital, registram-se as operações de crédito, que são "recursos financeiros oriundos da colocação de títulos públicos ou da contratação de empréstimos obtidas junto a entidades públicas ou privadas, internas ou externas" (BRASIL, 2014a, p.49). A LRF também conceitua operações de crédito e as inclui na dívida pública consolidada ou fundada:

> *"Art. 29. Para os efeitos desta Lei Complementar, são adotadas as seguintes definições:*
> *I - dívida pública consolidada ou fundada: montante total, apurado sem duplicidade, das obrigações financeiras do ente da Federação, assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito, para amortização em prazo superior a doze meses;*
> *(...)*
> *III - operação de crédito: compromisso financeiro assumido em razão de mútuo, abertura de crédito, emissão e aceite de título, aquisição financiada de bens, recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e serviços, arrendamento mercantil e outras operações assemelhadas, inclusive com o uso de derivativos financeiros"* (BRASIL, 2000).

Segundo o Ministério da Fazenda, as operações de crédito

> *"destinam-se a cobrir desequilíbrio orçamentário ou a financiar obras, mediante contratos ou emissão de títulos da dívida pública. A operação é denominada operação de crédito interno quando contratada com credores situados no País e operação de crédito externo quando contratada com agências de países estrangeiros, organismos internacionais ou instituições*

> *financeiras estrangeiras. As operações de reestruturação e recomposição do principal de dívidas têm enquadramento especial quando significarem a troca de dívida (efeito permutativo) com base em encargos mais favoráveis ao Ente"* (BRASIL, 2017a, p.8).

A CF/88 prevê que compete ao Senado Federal, dentre outros, "dispor sobre limites globais e condições para as operações de crédito externo e interno da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de suas autarquias e demais entidades controladas pelo Poder Público federal" (BRASIL. 1988, artigo 52, inciso VII). E a LRF prevê que o "Ministério da Fazenda verificará o cumprimento dos limites e condições relativos à realização de operações de crédito de cada ente da Federação, inclusive das empresas por eles controladas, direta ou indiretamente" (BRASIL, 2000, artigo 32).

A CF/88 também veda "a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta" (BRASIL, 1988, artigo 167, inciso III). A LRF corrobora esse entendimento ao dispor que "o montante previsto para as receitas de operações de crédito não poderá ser superior ao das despesas de capital constantes do projeto de lei orçamentária" (BRASIL, 2000, artigo 12, §2º). Dessa forma, as operações de crédito podem representar fonte significativa para a realização de investimentos e, por isso, despertam especial interesse do presente trabalho, já que se espera variação das despesas de investimento correlacionada aos ciclos político-eleitorais.

Ainda em relação às receitas de capital, registram-se as originadas da alienação de bens, ou seja, "ingressos financeiros com origem específica na classificação orçamentária da receita proveniente da alienação de bens móveis ou imóveis de propriedade do ente público" (BRASIL, 2014a,

p.49). Ressalta-se a vedação da LRF à "aplicação da receita de capital derivada da alienação de bens e direitos que integram o patrimônio público para o financiamento de despesa corrente, salvo se destinada por lei aos regimes de previdência social, geral e próprio dos servidores públicos" (BRASIL, 2000, artigo 44), com o objetivo de preservar o patrimônio público. Registra-se também, como receita de capital, a amortização de empréstimos, ou seja, "ingressos financeiros provenientes da amortização de financiamentos ou empréstimos concedidos pelo ente público em títulos e contratos" (BRASIL, 2014a, p.49).

Por fim, destacam-se também como receitas de capital as transferências de capital: "recursos financeiros recebidos de outras pessoas de direito público ou privado e destinados para atender despesas em investimentos ou inversões financeiras, a fim de satisfazer finalidade pública específica; sem corresponder, entretanto, a contraprestação direta ao ente transferidor" (BRASIL, 2014a, p.50). Por não constituírem transferências constitucionais ou legais, as transferências de capital que têm como parte concedente o Governo Federal também se encaixam na ideia de Transferências Voluntárias da União e podem estar correlacionadas aos ciclos político-eleitorais aqui analisados. Cabe ressaltar que, no presente trabalho, a análise das transferências agrupou as transferências correntes e as de capital.

Por sua vez, passa-se a analisar a despesa orçamentária, definida como "toda transação que depende de autorização legislativa, na forma de consignação de dotação orçamentária, para ser efetivada" (BRASIL, 2014a, p.67). Do ponto de vista contábil,

> *"a despesa orçamentária pode ser classificada quanto ao impacto na situação líquida patrimonial em:*
> *a. Despesa Orçamentária Efetiva - aquela que, no momento de sua realização, reduz a situação líquida patrimonial da entidade. Constitui fato contábil modificativo diminutivo.*

> *b. Despesa Orçamentária Não Efetiva – aquela que, no momento da sua realização, não reduz a situação líquida patrimonial da entidade e constitui fato contábil permutativo.*
> *Em geral, a despesa orçamentária efetiva é despesa corrente. Entretanto, pode haver despesa corrente não efetiva como, por exemplo, a despesa com a aquisição de materiais para estoque e a despesa com adiantamentos, que representam fatos permutativos.*
> *A despesa não efetiva normalmente se enquadra como despesa de capital. Entretanto, há despesa de capital que é efetiva como, por exemplo, as transferências de capital, que causam variação patrimonial diminutiva e, por isso, classificam-se como despesa efetiva"* (BRASIL, 2014a, p.67).

Além dessa análise contábil, a despesa orçamentária também possui as classificações institucional, funcional, por estrutura programática, por natureza e classificações complementares. A classificação funcional visa identificar os órgãos, entidades e unidades orçamentárias responsáveis pela execução de determinada despesa, sendo que cada esfera de governo estabelece os códigos que os identificam em seus respectivos instrumentos de planejamento orçamentário, isto é, o Plano Plurianual (PPA) – em Minas Gerais identificado como Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG) – e a Lei Orçamentária Anual (LOA) (BRASIL, 2014a, p.67). Já a classificação por estrutura programática organiza a atuação da administração pública em programas e ações governamentais, definidos pela Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999, do atual Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão:

> *"Art. 2º Para os efeitos da presente Portaria, entendem-se por:*
> *a) Programa, o instrumento de organização da ação governamental visando à concretização dos objetivos pretendidos, sendo mensurado por indicadores estabelecidos no plano plurianual;*
> *b) Projeto, um instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações, limitadas no tempo, das quais resulta um produto que concorre para a expansão ou o aperfeiçoamento da ação de governo;*
> *c) Atividade, um instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente, das quais resulta um produto necessário à manutenção da ação de governo;*
> *d) Operações Especiais, as despesas que não contribuem para a manutenção das ações de governo, das quais não resulta um produto, e não geram contraprestação direta sob a forma de bens ou serviços"* (BRASIL, 1999a).

Essa mesma portaria define que cada ente federado estabelecerá em atos próprios, suas estruturas de programas, códigos e identificação, respeitados os conceitos e determinações que o próprio instrumento define (BRASIL, 1999a, artigo 3º). Assim, fica o registro da existência das classificações institucional e por estrutura programática, ressalvando-se que sua análise não constitui escopo do presente trabalho.

Por sua vez, as classificações funcional e por natureza possuem padronização para todos os entes da federação brasileira. A classificação funcional "segrega as dotações orçamentárias em funções e subfunções, buscando responder basicamente à indagação 'em que' área de ação governamental a despesa será realizada" (BRASIL, 2014a, p. 68). A Portaria nº 42/1999 supracitada é a norma que instituiu a atual classificação funcional e determina

> *"um rol de funções e subfunções prefixadas, que servem como agregador dos gastos públicos por área de ação governamental nas três esferas de Governo. Trata-se de classificação de aplicação comum e obrigatória, no âmbito da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, o que permite a consolidação nacional dos gastos do setor público"* (BRASIL, 2014a, p.68).

A função pode ser entendida como um nível amplo da atuação governamental em suas diversas áreas de atuação, tais como saúde, educação, segurança pública, cultura, dentre outros. Já a subfunção "representa um nível de agregação imediatamente inferior à função e deve evidenciar cada área da atuação governamental, por intermédio da agregação de determinado subconjunto de despesas e identificação da natureza básica das ações que se aglutinam em torno das funções" (BRASIL, 2014a, p.69). Ressalta-se que a Portaria nº 42/1999 vem atualizar a discriminação da despesa por funções de que tratam o inciso I, do § 1º, do art. 2º e § 2° do art. 8º, ambos da Lei n.º 4320/1964, revogando a Portaria n.° 9, de 28 de janeiro de 1974 (Classificação Funcional-Programática) (BRASIL, 1999b, p.11). Assim, o período analisado pelo

presente trabalho compreende a vigência de duas portarias que tratam da classificação funcional; buscou-se consolidar os aspectos comuns às duas normas e explicitar as diferenças, no que couber. A relação de funções utilizadas até 1999 constam do Anexo I deste trabalho e as funções e subfunções previstas no Anexo da Portaria nº 42/1999 estão disponíveis no Anexo II deste trabalho.

Por fim, tem-se a classificação da despesa orçamentária por natureza, que é composta por Categoria Econômica, Grupo de Natureza da Despesa e Elemento de Despesa (BRASIL, 2014a, p.71). Em relação à Categoria Econômica, tem-se como classificações as Despesas Correntes, "que não contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital" (BRASIL, 2014a, p.71) e estão em parte relacionadas ao custeio da máquina pública; e as Despesas de Capital, que "contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital (...) [e] .mantêm uma correlação com o registro de incorporação de ativo imobilizado, intangível ou investimento (...) ou o registro de desincorporação de um passivo" (BRASIL, 2014a, p.71-72).

Essas Categorias Econômicas da Despesa se subdividem em Grupos da Natureza da Despesa, agregando elementos com características comuns do objeto do gasto. Dentre as Despesas Correntes, tem-se os grupos:

> *"1 – Pessoal e Encargos Sociais: Despesas orçamentárias com pessoal ativo e inativo e pensionistas, relativas 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*
> *2 - Juros e Encargos da Dívida: Despesas orçamentárias com o pagamento de juros, comissões e outros encargos de operações de crédito internas e externas contratadas, bem como da dívida pública mobiliária.*
> *3 - Outras Despesas Correntes: Despesas orçamentárias com aquisição de material de consumo, pagamento de diárias, contribuições, subvenções, auxílio-alimentação, auxílio-transporte, além de outras despesas da categoria*

econômica 'Despesas Correntes' não classificáveis nos demais grupos de natureza de despesa" (BRASIL, 2014a, p.72).

Por sua vez, dentre as Despesas de Capital, tem-se os grupos:

> *"4 – Investimentos: Despesas orçamentárias com softwares e com o planejamento e a execução de obras, inclusive com a aquisição de imóveis considerados necessários à realização destas últimas, e com a aquisição de instalações, equipamentos e material permanente.*
> *5 – Inversões Financeiras: Despesas orçamentárias com a aquisição de imóveis ou bens de capital já em utilização; aquisição de títulos representativos do capital de empresas ou entidades de qualquer espécie, já constituídas, quando a operação não importe aumento do capital; e com a constituição ou aumento do capital de empresas, além de outras despesas classificáveis neste grupo.*
> *6 – Amortização da Dívida: Despesas orçamentárias com o pagamento e/ou refinanciamento do principal e da atualização monetária ou cambial da dívida pública interna e externa, contratual ou mobiliária"* (BRASIL, 2014a, p.72-73).

Para os propósitos do presente trabalho, ganham destaque alguns desses Grupos de Despesa: espera-se certa influência dos ciclos-político-eleitorais sobre as despesas com pessoal e encargos sociais, já que normalmente elas representam significativa parcela do orçamento público e podem ser fonte de ajuste fiscal, mas também promessas de valorização do funcionalismo público podem ser bases de campanha eleitoral; dentre as outras despesas correntes, podem se encontrar transferências correntes para municípios e consórcios públicos, as quais também podem sofrer influência dos ciclos político-eleitorais; os grupos de investimento e de inversões financeiras também podem apresentar variação de acordo com o calendário eleitoral, já que neles se classificam despesas com certo apelo eleitoral, tais como construções de equipamentos públicos e estradas, aquisições de veículos e outros materiais permanentes, dentre outros exemplos.

Ressalta-se que essa classificação por natureza da despesa é complementada pela noção de Modalidade de Aplicação, que "tem por finalidade indicar se os recursos são aplicados diretamente por órgãos ou entidades no âmbito da mesma esfera de Governo ou por outro ente da Federação e suas respectivas entidades, e objetiva, precipuamente,

possibilitar a eliminação da dupla contagem dos recursos transferidos ou descentralizados". Registra-se que as atuais Modalidades de Aplicação utilizadas pelo Governo de Minas Gerais estão disponíveis no sítio eletrônico da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG) (MINAS GERAIS, 2017a, p.75-78).

Por fim, na classificação por natureza da despesa, tem-se os Elementos de Despesa, cuja finalidade é identificar o objeto específico do gasto. Além disso, "conforme as necessidades de escrituração contábil e controle da execução orçamentária fica facultado por parte de cada ente o desdobramento dos elementos de despesa" (BRASIL, 2014a, p.89). O Governo de Minas Gerais utiliza esse desdobramento e, assim, o objeto do gasto é identificado pelo Elemento-item de Despesa, cuja lista também está disponível no sítio eletrônico da SEPLAG (MINAS GERAIS, 2017a, p.13-70). O Poder Executivo mineiro também utiliza uma classificação complementar de seus gastos por: (i) Identificador de Ação Governamental (IAG), sendo 0: Ação de Acompanhamento Geral e 1: Ação de Acompanhamento Intensivo, ou seja, identifica quais são "consideradas as ações estratégicas de cada Eixo [de Desenvolvimento] e das quais se espera os maiores impactos da atuação do Estado. Tais ações irão compor a linha fundamental de atuação do governo e terão acompanhamento diferenciado" (MINAS GERAIS, 2016, p.44); (ii) Fonte de recurso: indica a origem da receita que permitirá a execução de determinada despesa, o que pode definir diretrizes específicas para o gasto a ser financiado de acordo com a fonte. Os códigos, classificações e interpretações das fontes de recurso utilizadas pela administração pública mineira estão disponíveis no sítio eletrônico da SEPLAG (MINAS GERAIS, 2017a, p.80-83); (iii) Identificador de Procedência e Uso (IPU): indica a procedência de determinada receita, o que pode condicionar seu uso para determinada

despesa, tais como 1 – Recursos recebidos para livre utilização, 3 – Recursos recebidos para contrapartida, 4 – Recursos recebidos para atendimento de demandas de participação cidadã, dentre outros. Os códigos e a especificação dos IPU's utilizados pelo Poder Executivo do estado de Minas Gerais também estão disponíveis no sítio eletrônico da SEPLAG (MINAS GERAIS, 2017a, p.83-84).

A fim de exemplificar todas as classificações de despesa aqui citadas, registra-se uma dotação orçamentária completa com seus respectivos significados na Figura 1 abaixo:

Figura 1: Exemplo de dotação orçamentária - Minas Gerais - 2017

2301.26.782.079.4184.0001.4.4.90.51.07.1.10.1

2301: Classificação Institucional
2301: "Departamento de Edificações e Estradas de Rodagem do Estado de Minas Gerais"

26.782: Classificação Funcional
26: Função "Transporte"
782: Subfunção "Transporte Rodoviário"

079.4184.0001: Classificação por estrutura programática
079: Programa "Estradas de Minas"
4184.0001: Ação "Construção e Adequação de Rodovias"

4.4.90.51: Classificação por natureza da despesa
4: Despesas de capital
4: Grupo de despesa "Investimento"
90: Modalidade de Aplicação "Aplicações Diretas"
51.07: Elemento-item de despesa "Obras e instalações – Execução de obras por contrato de bens não patrimoniáveis"

1.10.1: Classificação complementar
1: IAG "Ação de Acompanhamento Intensivo"
10: Fonte "Recursos Ordinários"

Fonte: MINAS GERAIS, 2017a e MINAS GERAIS, 2017b

Por fim, em relação à execução orçamentária, é preciso registrar os conceitos a respeito dos estágios que efetivamente geram a execução das receitas e das despesas. Em relação às receitas, existe uma fase de planejamento que "compreende a previsão de arrecadação da receita

orçamentária constante da Lei Orçamentária Anual (LOA), resultante de metodologias de projeção usualmente adotadas" (BRASIL, 2014a, p.55); isso porque "nenhum tributo será exigido ou aumentado sem que a lei o estabeleça, nenhum será cobrado em cada exercício sem prévia autorização orçamentária, ressalvados a tarifa aduaneira e o imposto lançado por motivo de guerra" (BRASIL, 1964, artigo 51); assim, tem-se o estágio da previsão, que "implica planejar e estimar a arrecadação das receitas orçamentárias que constarão na proposta orçamentária" (BRASIL, 2014a, p.55); com a ressalva trazida pela LRF:

> *"Art.12. As previsões de receita observarão as normas técnicas e legais, considerarão os efeitos das alterações na legislação, da variação do índice de preços, do crescimento econômico ou de qualquer outro fator relevante e serão acompanhadas de demonstrativo de sua evolução nos últimos três anos, da projeção para os dois seguintes àquele a que se referirem, e da metodologia de cálculo e premissas utilizada"* (BRASIL, 2000).

Já na fase de execução propriamente dita das receitas, tem-se três estágios:

(i) Lançamento: de acordo com a lei nº 4.320/64, "o lançamento da receita é ato da repartição competente, que verifica a procedência do crédito fiscal e a pessoa que lhe é devedora e inscreve o débito desta" (BRASIL, 1964, artigo53); e o Código Tributário Nacional (CTN) complementa esse entendimento determinando que

> *"Art. 142. Compete privativamente à autoridade administrativa constituir o crédito tributário pelo lançamento, assim entendido o procedimento administrativo tendente a verificar a ocorrência do fato gerador da obrigação correspondente, determinar a matéria tributável, calcular o montante do tributo devido, identificar o sujeito passivo e, sendo caso, propor a aplicação da penalidade cabível"* (BRASIL, 1966).

(ii) Arrecadação: "corresponde à entrega dos recursos devidos ao Tesouro pelos contribuintes ou devedores, por meio dos agentes arrecadadores ou instituições financeiras autorizadas pelo ente" (BRASIL, 2014a, p.56);

(iii) Recolhimento: "é a transferência dos valores arrecadados à conta específica do Tesouro, responsável pela administração e controle da arrecadação e programação financeira" (BRASIL, 2014a, p.56); a lei nº 4.320/64 ressalva que "o recolhimento de todas as receitas far-se-á em estrita observância ao princípio de unidade de tesouraria, vedada qualquer fragmentação para criação de caixas especiais" (BRASIL, 1964, artigo 56).

O presente trabalho considera o conceito de "Receita arrecadada", ou seja, receitas entregues pelos contribuintes ou devedores ao Tesouro, mesmo que ainda não tenham sido transferidos à conta específica, já que, uma vez paga, a receita já pode ser considerada um ativo da administração pública estadual, sendo o recolhimento uma tarefa administrativa para disponibilizar a receita no "caixa". Ressalta-se a previsão da lei nº 4.320/64 de que pertencem ao exercício financeiro as receitas nele arrecadadas (BRASIL, 1964, artigo 35, *caput* e inciso I).

Por sua vez, os estágios da despesa apresentados pela lei nº 4.320/64 são o empenho, a liquidação e o pagamento. Porém, antes de detalhar esses estágios oficiais, cabe destacar algumas etapas anteriores: (i) planejamento e fixação: a partir dos instrumentos de planejamento orçamentário previstos no artigo 165 da CF/88, isto é, Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA), organizam-se as despesas públicas em programas e ações governamentais e fixam-se os limites para cada uma delas; (ii) processo de licitação e contratação: a CF/88 determina que:

> *"Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:*
> *(...)*
> *XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da*

> *proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações"* (BRASIL, 1988).

Esse processo de licitação pública é regulado pela lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e pode ser definido como um

> *"conjunto de procedimentos administrativos que objetivam adquirir materiais, contratar obras e serviços, alienar ou ceder bens a terceiros, bem como fazer concessões de serviços públicos com as melhores condições para o Estado, observando os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e de outros que lhe são correlatos"* (BRASIL, 2014a, p.100).

Uma vez realizada a licitação (ou os respectivos processos de dispensa e inexigilidade, de acordo com os artigos 24 e 25 da lei nº 8.666/93), passa-se à efetiva execução da despesa conforme previsto pela lei nº 4.320/64:

(i) Empenho: "Art. 58. O empenho de despesa é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição" (BRASIL, 1964); "consiste na reserva de dotação orçamentária para um fim específico" (BRASIL, 2014a, p.101). Ressalta-se que

> *"Quando o valor empenhado for insuficiente para atender à despesa a ser realizada, o empenho poderá ser reforçado. Caso o valor do empenho exceda o montante da despesa realizada, o empenho deverá ser anulado parcialmente. Será anulado totalmente quando o objeto do contrato não tiver sido cumprido, ou ainda, no caso de ter sido emitido incorretamente"* (BRASIL, 2014a, p.101).

(ii) Liquidação: conforme a lei nº 4.320/64,

> *"Art. 63. A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.*
> *§ 1° Essa verificação tem por fim apurar:*
> *I - a origem e o objeto do que se deve pagar;*
> *II - a importância exata a pagar;*
> *III - a quem se deve pagar a importância, para extinguir a obrigação.*
> *§ 2º A liquidação da despesa por fornecimentos feitos ou serviços prestados terá por base:*
> *I - o contrato, ajuste ou acordo respectivo;*
> *II - a nota de empenho;*

> *III - os comprovantes da entrega de material ou da prestação efetiva do serviço"* (BRASIL, 1964).

(iii) Pagamento: conforme a lei nº 4.320/64,

> *"Art. 64. A ordem de pagamento é o despacho exarado por autoridade competente, determinando que a despesa seja paga.*
> *Parágrafo único. A ordem de pagamento só poderá ser exarada em documentos processados pelos serviços de contabilidade.*
> *Art. 65. O pagamento da despesa será efetuado por tesouraria ou pagadoria regularmente instituídos por estabelecimentos bancários credenciados e, em casos excepcionais, por meio de adiantamento"* (BRASIL, 1964).

Ressalta-se também o conceito de Restos a Pagar: "Art. 36. Consideram-se Restos a Pagar as despesas empenhadas mas não pagas até o dia 31 de dezembro distinguindo-se as processadas das não processadas" (BRASIL, 1964). Os restos a pagar processados "são aqueles em que a despesa orçamentária percorreu os estágios de empenho e liquidação, restando pendente apenas o estágio do pagamento. Em geral, não podem ser cancelados, tendo em vista que o fornecedor de bens/serviços cumpriu com a obrigação de fazer e a Administração não poderá deixar de cumprir com a obrigação de pagar" (BRASIL, 2014a, p.113). Os restos a pagar não processados se referem às "despesas não liquidadas quando o serviço ou material contratado tenha sido prestado ou entregue e que se encontre, em 31 de dezembro de cada exercício financeiro, em fase de verificação do direito adquirido pelo credor ou quando o prazo para cumprimento da obrigação assumida pelo credor estiver vigente" (BRASIL, 2014a, p.113).

Registra-se que os dados trabalhados na presente pesquisa consideraram os valores de despesa empenhada. Reconhece-se as limitações dessa consideração, já que a despesa liquidada seria o valor mais próximo das despesas efetivamente realizadas, pois o seu recebimento foi atestado, e também pela possibilidade de anulação de saldo de Restos a Pagar. Porém, opta-se pela utilização da despesa empenhada pelo fato de os indicadores fiscais, cumprimento de mínimos constitucionais, cálculos de

resultado fiscal, dentre outros, considerarem esse parâmetro da execução orçamentária da despesa. Além disso, pressupõe-se o atendimento ao que determina a lei nº 4.320/64, em seu artigo 60: "é vedada a realização de despesa sem prévio empenho" (BRASIL, 1964) e se leva em conta a previsão de seu artigo 35, inciso II: "Art. 35. Pertencem ao exercício financeiro: (...) II – as despesas nele legalmente empenhadas" (BRASIL, 1964).

Cabe ainda registrar os conceitos relativos a resultado fiscal. Aqui, destaca-se a ideia de Resultado Primário, isto é, "corresponde ao resultado líquido do total das receitas primárias do Governo Central deduzidas suas despesas primárias. Valores positivos indicam superávit e valores negativos déficit" (BRASIL, 2017c). Nesse cálculo, retiram-se receitas e despesas financeiras, isto é, exclui receitas com novos empréstimos e despesas com juros e encargos das dívidas. O superávit primário indica uma "poupança" do governo para custear suas despesas com juros e amortização de dívidas; já o déficit primário indica a necessidade de receitas financeiras para custear as despesas, aumentando seu estoque de dívida. Apesar de representar um importante conceito na análise da execução orçamentária e na sua influência pelos ciclos eleitorais, os dados extraídos das bases da STN não apresentam a informação de resultado primário conforme o conceito estrito, mas sim uma diferença "simples" entre receita total e despesa total. Portanto, o parâmetro de superávit ou déficit primário não será analisado neste trabalho.

3.2 Ciclos eleitorais: definições e trabalhos empíricos

Os conceitos e condições identificando a existência de ciclos orçamentários vinculados aos ciclos eleitorais advêm da própria análise empírica dos dados. Por isso, registram-se alguns dos conceitos e

resultados apresentados nos trabalhos mais relevantes identificados. Destacam-se as contribuições de Rogoff e Sibert (1988) para essa discussão, pois entendem que há significativa assimetria de informações sobre a competência dos governantes no período t, já que os governantes possuem informações sobre seu próprio desempenho antecipadas e não disponíveis para os eleitores. É essa diferença temporária quanto à informação disponível que viabilizaria manobras oportunistas na economia e permitiria a existência de ciclos, mesmo tendo como pressuposto as expectativas racionais, já que a competência só pode ser atestada de fato pelo eleitor com certa defasagem de tempo, ou seja, no período seguinte t+1. Assim, os governantes sinalizariam maior competência nos períodos pré-eleitorais, normalmente através de políticas visíveis como: aumento de transferências, maior provisão de bens públicos e serviços, redução de impostos ou dos preços regulados e expansão monetária. Nesse contexto, Rogoff (1990) prevê a redução no nível de tributação no período próximo à eleição e introduz a ideia de que a expansão dos gastos é priorizada para os itens de maior visibilidade ao eleitorado em detrimento do investimento, já que este conta com um prazo de maturação e realização até que se torne visível ao eleitor no período t+1. Já alguns gastos públicos que propiciam o consumo rápido de bens e serviços podem ser percebidos no período t. Portanto, o ciclo político orçamentário típico direcionaria a política fiscal no ano eleitoral para gastos em bens e serviços de consumo fácil e visível, enquanto reduziria os investimentos pelo fato de este gerar alguma demora para produzir seus efeitos.

Já Nakaguma e Bender (2010, p.5) resgatam as discussões a respeito dos determinantes do voto em relação a políticas fiscais, a partir de diversos trabalhos anteriores e identificam significativo conservadorismo fiscal nos países desenvolvidos, segundo o qual o eleitorado seria avesso à

produção de déficits, ao aumento de impostos e de gastos e ao aumento da dívida pública; tais políticas não exerceriam influência em alguns países e chegariam a reduzir as chances de reeleição em outros, inclusive em municípios brasileiros.

Por sua vez, Neto, Fontes e Lima (2004) sintetizam os principais modelos sobre os efeitos político-eleitorais sobre a economia, quais sejam "Modelos clássicos oportunistas", "Modelos clássicos partidários", "Modelos racionais oportunistas" e "Modelos racionais partidários", que analisam o comportamento orçamentário em relação às influências eleitorais a partir dos *trade-offs* econômicos, notadamente desemprego e inflação, ou a partir da ideologia dos partidos que ocupam o poder, assumindo maior ou menor racionalidade e memória do eleitor.

Os Modelos Clássicos Oportunistas "pressupõem que os políticos são idênticos e sugerem basicamente que o governante fará de tudo para permanecer no poder, passando por cima até mesmo das orientações do partido e ignorando a influência da ideologia partidária sobre suas decisões" (Neto; Fontes; Lima, 2004, p.3). Os autores resgatam a ideia de que os partidos buscam a maximização de votos para permanecerem no poder; para isso, no ano pré-eleitoral, adotam políticas monetárias expansionistas, acelerando o crescimento econômico e perseguindo uma redução do desemprego às custas de pressão inflacionária. No período pós-eleitoral, para combater os sucessivos aumentos da informação, adotam-se medidas contracionistas, reduzindo a demanda agregada e, consequentemente, aumentando o desemprego. Ressalta-se que

> *"Nesse modelo, os eleitores são ignorantes em relação ao trade-off macroeconômico. Dado que eles não sabem avaliar a verdadeira postura dos policymakers, então eles confiam em experiências passadas quando tomam decisões políticas, ou seja, formam suas expectativas com base em expectativas passadas. Com base nessas expectativas adaptativas e supondo que os eleitores são míopes, ou seja, têm uma memória deteriorada de eventos passados,*

> *conclui que estes ficam propensos a erros sistemáticos de previsão, pois não são capazes de entender o ciclo eleitoral ou o trade-off inflação-desemprego. Nesta visão, os eleitores, apesar de não saberem muito sobre economia, sabem o que gostam e uma solução para que eles possam julgar o ambiente econômico é melhorar as informações disponíveis. Se o desempenho econômico atual, a curva de utilidade e as expectativas, por exemplo, deterioraram-se quando comparadas ao desempenho passado, os eleitores votarão contra o governo, e vice-versa"* (NETO; FONTES; LIMA, 2004, p.3).

Nos Modelos Clássicos Partidários, são mantidas as suposições a respeito do *trade-off* entre inflação e desemprego, *policy makers* com controle sobre os instrumentos de política econômica e expectativas adaptativas do eleitor. Porém, esse modelo incorpora a influência partidária nas decisões políticas, isto é, considera que os eleitores estão cientes das diferenças partidárias e votarão no partido com propostas que atendem suas necessidades (Neto; Fontes; Lima, 2004, p.4).

Já nos Modelos Racionais Oportunistas, a política fiscal é enfatizada em relação às questões monetárias relacionadas à inflação. Espera-se que nos anos de eleição os governos também realizem política fiscal expansionista, cortando impostos, aumentando transferências e gastos com projetos mais imediatos e de maior visibilidade, na tentativa de mostrarem competência. Nesse caso, supõem-se eleitores racionais, mas se cria assimetria de informações entre políticos e eleitores, que não possuem informações suficientes sobre o desempenho dos administradores públicos. Os autores indicam que parte da literatura sobre o assunto admite que a própria capacidade de redução de impostos e aumento de gastos em anos de eleição seria um indicativo da competência do administrador e concluem que "somente os governos competentes são capazes de gerar o ciclo político orçamentário" (Neto; Fontes; Lima, 2004, p.4).

Por fim, nos Modelos Racionais Partidários, mantém-se a consideração da formação racional de expectativas e se inclui a percepção por parte do eleitor das diferenças dos partidos. Neste modelo, as

diferenças partidárias são marcantes, pois os partidos consideram inflação e desemprego como mal econômico, mas com pesos diferentes e, por isso, adotam políticas diferentes para combatê-los, Com isso, apesar da literatura convencional esperar que o ano pós-eleitoral seja de recessão para combater o aumento da inflação no período pré-eleitoral, há alguns resultados inesperados: "foi feita uma análise para os Estados Unidos, onde se observaram políticas restritivas com baixa inflação no início dos governos republicanos, e políticas expansionistas no início dos governos democratas, contrariando a literatura convencional de ciclos políticos" (Neto; Fontes; Lima, 2004, p.4-5).

Vasconcelos, Ferreira Jr. e Nogueira Jr. (2013), analisando o orçamento federal entre 1985 e 2010, identificaram comportamento cíclico orientado por interesses eleitorais, indicando em especial o reconhecimento dos *policy makers* da defasagem existente na realização de certos gastos e seu resultado efetivando, de forma a realocá-los temporalmente para maximização de votos (VASCONCELOS; FERREIRA JR.; NOGUEIRA JR., 2011, p.350-351).

Analisando o estado do Ceará no período de 1986 a 2006, Queiroz e Silva (2010) confirmaram a promoção de ciclos político orçamentários, mas com certa amenização, o que pode ser influência da LRF. Os destaques foram receita tributária, investimentos e inversões, transporte e educação e cultura, sendo que as três primeiras evidenciaram o ano eleitoral como o de maior nível de execução orçamentária; além disso, algumas despesas com maior significância de execução em anos pré-eleitorais, o que pode ser entendido como uma tentativa de acertar o *timing* do ciclo político-eleitoral considerando a necessidade do prazo de maturação dos resultados dessas despesas (QUEIROZ; SILVA, 2010, p.248-249).

Para o próprio estado de Minas Gerais, no período de 1981 a 2002, Neto, Fontes e Lima (2004) identificaram

> *"manipulações das variáveis macroeconômicas e dos instrumentos de política fiscal, e indicaram que esses ciclos oportunistas eram mais comuns em países subdesenvolvidos, onde existia um fraco controle legal.*
> *(...) Os resultados apontaram que, no período de 1981 a 2002, os governantes mineiros usaram instrumentos de política fiscal para manipular os eleitores. Verificou-se a existência de oportunismo político nas despesas e nas receitas. A despesa total aumentou de forma significativa, causando grandes déficits no período que precediam as eleições. A exceção foi à eleição de 1998, mas em compensação o governador Eduardo Azeredo, que tentava a reeleição, não conseguiu a vitória, o que já se esperava de acordo com os modelos teóricos.*
> *As regressões estimadas para despesa total e receita total indicaram que a variável dummy usada para captar o oportunismo político foi significativa, sugerindo que as variáveis despesa e receita foram usadas como instrumento fiscal para alcançar objetivos político eleitorais. De maneira geral, parece plausível afirmar que há evidências de ciclos oportunistas no estado de Minas Gerais no período de 1981 a 2002"* (NETO; FONTES; LIMA, 2004, p.11).

Nesse contexto, o presente trabalho se propõe a contribuir analisando se esses resultados permanecem nos anos subsequentes em Minas Gerais, em especial considerando três mandatos consecutivos de uma mesma legenda, o PSDB. Além disso, serão abarcados mais anos sob as possíveis influências da reeleição, dos movimentos de maior austeridade fiscal que culminaram na aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal e do Choque de Gestão, conforme detalhado na seção a seguir. Ademais, está sendo proposto um modelo específico de análise de regressão para o caso mineiro, utilizando-se o modelo de regressões aparentemente não relacionadas – SUR (*Seemingly Unrelated Regressions*), conforme detalhado nos Procedimentos Analíticos.

3.3 Contexto institucional: Emenda Constitucional da Reeleição, Lei de Responsabilidade Fiscal e Choque de Gestão

Uma das hipóteses que norteia o trabalho é a ideia de que a influência dos ciclos político-eleitorais sobre a execução orçamentária pode ser ampliada ou limitada de acordo com as alterações na realidade

institucional no país e no estado de Minas Gerais. Dentre essas alterações, destaca-se o processo que culminou na aprovação da Emenda Constitucional nº 16, de 04 de junho de 1997, que passou a permitir a reeleição, para um único período subsequente, para os mandatos de Presidente da República, Governador de Estado e do Distrito Federal, e Prefeitos (BRASIL, 1997a).

De acordo com os registros de tramitação da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 1/1995 (BRASIL, 1995c; BRASIL, 1997b), observa-se que a PEC 1/1995 foi apresentada ao Plenário da Câmara dos Deputados pelo Deputado Mendonça Filho, do então Partido da Frente Liberal (PFL) de Pernambuco, em fevereiro de 1995 e levou cerca de 2 anos na tramitação dessa Casa, sendo analisada pela Comissão de Constituição e Justiça (CCJC) e de Cidadania e por uma Comissão Especial para apresentação de emendas. Registra-se que, na época, para aprovação na Câmara dos Deputados, a votação a favor deveria ser de pelo menos 308 votos. Até que em 28/01/1997 a proposta foi aprovada em 1º Turno na Câmara, com 336 votos a favor, 17 contra e 6 abstenções. Após os ajustes das emendas aprovadas, o texto atualizado seguiu para 2º Turno na Câmara, tendo sido aprovada em 25/02/1997 com quórum maior na sessão mas com maior folga: 368 votos a favor, 112 contra e 5 abstenções. Em 13/05/1997, após a votação na Câmara mas antes da primeira votação no Senado, o Jornal Folha de S. Paulo publicou reportagem relatando a possibilidade de compra de votos para votação favorável à PEC 1/1995, mas os acusados negaram e a denúncia não surtiu maiores efeitos (RUDY, 1997).

Após aprovação na Câmara dos Deputados, a matéria seguiu para o Senado Federal, sendo recebida no final de fevereiro de 1997 e despachada para a Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) desta Casa no início de

março do mesmo ano. Registra-se que, na época, para aprovação no Senado Federal, a votação a favor deveria ser de pelo menos 41 votos. A proposta tramitou pela CCJ e pelo Plenário para discussão, proposição e análise de emendas, sendo finalmente votada em 1º Turno em 21/05/1997, recebendo 63 votos a favor e 6 contra. Após votação das propostas de emenda e demais análises, a proposta volta para a votação em 2º Turno em 04/06/1997, também em sessão com maior quórum, mas com votação favorável menor: proposta aprovada com 62 votos a favor, 14 contra e 2 abstenções. Assim, o parágrafo 5º do artigo 14 e o artigo 82 da CF/88 passaram a vigorar com a seguinte redação:

> *"Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:*
> *(...)*
> *§ 5º O Presidente da República, os Governadores de Estado e do Distrito Federal, os Prefeitos e quem os houver sucedido, ou substituído no curso dos mandatos poderão ser reeleitos para um único período subsequente.*
> *(...)*
> *Art. 82. O mandato do Presidente da República é de quatro anos e terá início em primeiro de janeiro do ano seguinte ao da sua eleição*" (BRASIL, 1988).

Brambor e Ceneviva (2012) sintetizam alguns dos argumentos a favor da Emenda da Reeleição, em especial no que tange à possibilidade de os eleitores tomarem melhores decisões, recompensando ou punindo os administradores conforme sua *performance*:

> *"A reeleição funcionaria como um instrumento de responsabilização eleitoral, isto é, de accountability dos governantes. Há também quem argumente que a possibilidade de reeleição encorajaria o voto retrospectivo(...). Nesse cenário, o eleitor vota não com base na sua avaliação prospectiva das diferentes políticas propostas pelos candidatos mas, pelo contrário, a partir de uma avaliação retrospectiva da administração do governante e decide se ele deve ou não permanecer no cargo por mais quatro anos"* (BRAMBOR;CENEVIA, 2012, p.9).

Porém, os autores também sintetizam alguns dos argumentos contrários a esse dispositivo, indo ao encontro das hipóteses do presente trabalho:

> *"Para seus críticos, o direito de reeleição dos chefes do Executivo fere os princípios de alternância no poder, de limitação temporal e, principalmente, de equidade nas condições de competição política. O candidato que ocupa um*

> *cargo público gozaria de poderes excepcionais, como o uso da máquina pública, durante o processo eleitoral. Ou seja, a possibilidade de reeleição motivaria os candidatos que buscam se reeleger no exercício do cargo a utilizar a máquina pública para obter sucesso eleitoral. Ademais, a reeleição estabeleceria um incentivo à personalização do poder e, principalmente, à perpetuação das elites políticas no poder"* (BRAMBOR; CENEVIVA, 2012, p.9).

Ressalta-se que a possibilidade de reeleição efetivada pela Emenda Constitucional nº 16/1997 está sendo rediscutida pela PEC 113ª, de 2015, que consolida várias propostas da chama "Reforma Política" no Brasil; essa PEC tem como ementa "Reforma as instituições político-eleitorais, alterando os arts. 14, 17, 57 e 61 da Constituição Federal, e cria regras temporárias para vigorar no período de transição para o novo modelo, acrescentando o art. 101 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias" (BRASIL, 2015), explicada como

> *"reforma política e eleitoral permite doações de pessoas físicas ou jurídicas a partidos e apenas de pessoas físicas a candidatos, nos limites da lei; proíbe a reeleição para os cargos executivos; limita o acesso aos recursos do fundo partidário e aos programas gratuitos de rádio e TV aos partidos que tenham elegido pelo menos um representante no Congresso Nacional na eleição anterior; reduz as idades mínimas para o exercício de mandatos eletivos, exceto para Presidente e Vice-Presidente da República; reduz os requisitos para a apresentação de projeto de lei de iniciativa popular; estabelece que as Resoluções e atos normativos do TSE só terão eficácia após decorridos dezoito meses da data de sua vigência; determina a impressão e confirmação do voto pelo eleitor na urna eletrônica; veda a reeleição para os mesmos cargos nas Mesas da Câmara e do Senado; estabelece condições específicas de elegibilidade para policiais e bombeiros militares"* (BRASIL, 2015).

Pelo acompanhamento da tramitação da proposta no Senado Federal (BRASIL, 2015), observa-se que ainda estão em curso análises pela CCJ, após apresentação de propostas de emendas e de requerimento por parte dos senadores. As alterações propostas, caso aprovadas, ensejarão novos estudos sobre seu impacto na influência dos ciclos político-eleitorais sobre a execução orçamentária.

Porém, neste trabalho, considera-se a regra vigente da possibilidade de reeleição em parte do período analisado (1997-2015) e a hipótese a ser

verificada pela análise dos dados é de que a possibilidade de reeleição intensifica os ciclos político-orçamentários, uma vez que incentivaria os chefes do Poder Executivo a realizarem o direcionamento das decisões sobre receitas e despesas públicas nos anos de eleição, ou próximos a ele, de maneira a aumentar as chances de ser reeleito. Registra-se que o efeito da Emenda da Reeleição foi considerado em todos os anos eleitorais a partir de 1998 em que o Governador em exercício podia se candidatar à reeleição, mesmo que não o tenha feito ou não tenha se sagrado vencedor no pleito eleitoral. Para o Estado de Minas Gerais, essa condição vigorou para todos os anos eleitorais, conforme registrado no Capítulo 2 acima.

Outra alteração relevante na realidade institucional no país diz respeito ao movimento no sentido de maior austeridade fiscal da União e principalmente dos entes federados. De acordo com Leite (2011), as origens da necessidade desse movimento remontam à década de 1980, quando

> *"houve grandes mudanças no relacionamento financeiro e fiscal entre os entes federativos no Brasil (...) [com] efeitos da crise do esgotamento do modelo nacional-desenvolvimentista1 nas condições de financiamento dos estados e municípios (...). A crise econômica reduziu as receitas fiscais dos entes federativos, os canais de financiamento internacional escassearam, no mesmo período em que o país passava por um processo de redemocratização casado com um de descentralização fiscal. Os estados passaram a se financiar por meio da emissão de títulos, das antecipações de receitas orçamentárias (AROs), dos precatórios, do uso dos bancos estaduais como mecanismo de "quase-emissão" de moeda, sem a preocupação com a sustentabilidade temporal do endividamento"* (LEITE, 2011, p.7).

Além disso, Nascimento e Debus (2001) sugerem que experiências em outros países podem ter influenciado e incentiva a criação da LRF no Brasil:

> *"o caso da Nova Zelândia, após a introdução do Fiscal Responsibility Act, de 1994 [com preocupações com a gestão da dívida pública e dos riscos fiscais]; da Comunidade Econômica Europeia, a partir do Tratado de Maastricht [com metas e punições sobre o orçamento e estoque da dívida]; e dos Estados Unidos, cujas normas de disciplina e controle de gastos do governo central*

> *levaram à edição do Budget Enforcement Act, aliado ao princípio da 'accountability'"* (NASCIMENTO;DEBUS, 2001, p.2).

Leite (2011) também cita que a estabilização econômica obtida por meio do Plano Real a partir de 1994 e a política macroeconômica de altas taxas de juros levaram os entes federados com níveis elevados de dívidas a uma situação quase que insustentável (LEITE, 2011, p.7), permitindo que a União tivesse força para implantar algumas mudanças nas áreas fiscal e financeiras objetivando maior austeridade fiscal. Dentre os marcos nesse sentido está a regulamentação do artigo 169 da CF/88 que previa que "A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar" (BRASIL, 1988), por meio da.aprovação da lei complementar nº 82, de 27 de março de 1995, conhecida como Lei Camata I e, posteriormente, da lei complementar nº 96, de 31 de maio de 1999, conhecida como Lei Camata II, que estabeleceram limites para as despesas de pessoal para os entes federados, prazos para eliminação dos valores excedentes e vedações no período de ajuste. Outro eixo de ajuste foi permitido pela edição da Medida Provisória nº 1.154, de 07 de agosto de 1996, que incentivou a redução da presença do setor público estadual na atividade financeira bancária e a privatização de instituições financeiras.

Segundo Leite (2011), em 1997, diante da crise do Leste Asiático, o Governo Federal reagiu apertando as políticas fiscal e monetária, o que complicou a situação das dívidas de estados e municípios, levando o próprio Governo Federal a "negociar a federalização das dívidas dos estados, estabelecendo no contrato de federalização as limitações de endividamento, tanto ARO como emissão de títulos públicos, por estado" (LEITE, 2011, p.14). Nesse mesmo sentido, a lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997 estabeleceu critérios para a consolidação, a assunção e o

refinanciamento, pela União, de determinadas dívidas de responsabilidade dos Estados e do Distrito Federal. Leite (2011) entende que a aprovação da Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998, proporcionou uma reforma administrativa que representou "um momento de mudança institucional importante na perspectiva da criação da LRF" (LEITE, 2011, p.15), pois discutiu critérios para estabilidade dos servidores públicos e teto de remuneração (BRASIL, 1998ª, artigos 28 e 3º), além de seu artigo 30 prever prazo para proposição de lei complementar que regulamentasse o artigo 163 da CF/88:

> *"Art. 163. Lei complementar disporá sobre:*
> *I - finanças públicas;*
> *II - dívida pública externa e interna, incluída a das autarquias, fundações e demais entidades controladas pelo Poder Público;*
> *III - concessão de garantias pelas entidades públicas;*
> *IV - emissão e resgate de títulos da dívida pública;*
> *V - fiscalização financeira da administração pública direta e indireta*
> *VI - operações de câmbio realizadas por órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;*
> *VII - compatibilização das funções das instituições oficiais de crédito da União, resguardadas as características e condições operacionais plenas das voltadas ao desenvolvimento regional"* (BRASIL, 1988).

De acordo com a autora, ainda nesse ano, foi aprovada pelo Senado Federal a Resolução nº 78, de 07 de julho de 1998, aumentando o controle dessa Casa sobre a administração financeira dos estados, pois "reforçou o gerenciamento do endividamento, e proibiu as operações em ARO no último ano de mandato e a emissão de novos títulos públicos por parte dos governos subnacionais que tivessem sua dívida mobiliária refinanciada pela União" (LEITE, 2011 p.16) e ampliou a participação do Banco Central na autorização do endividamento (BRASIL, 1998b, artigo 7º). Ainda em 1998, foi criado o Programa de Estabilização Fiscal (PEF), entendido como o

> *"embrião do sistema de metas fiscais que, posteriormente, viria a ser institucionalizado pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Partindo de cenários econômicos claramente especificados, o PEF fixava o superávit primário mínimo consistente com a trajetória desejada da relação dívida – PIB. Permitiu-se assim, pela primeira vez em nossa história, que os objetivos e as*

> *metas de política fiscal fossem claramente estabelecidos"* (GUARDIA, 2004 *apud* LEITE, 2011, p.17).

Finalmente, em 13 de abril de 1999, foi apresentado pelo Poder Executivo à Câmara dos Deputados o Projeto de Lei Complementar nº 18, que "(...) dispõe sobre princípios fundamentais e normas gerais de finanças públicas e estabelece o regime de gestão fiscal responsável (...)" (BRASIL, 1999). Após a tramitação nessa Casa e no Senado Federal, em 04 de maio de 2000, foi aprovada a lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a chamada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que define:

> *"Art. 1° - Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal (...).*
> *§ 1° - A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar"* (BRASIL, 2000).

Além disso, a LRF determina regras e limites para despesa de pessoal, endividamento público, renúncia de receitas, metas fiscais, dentre outros, contribuindo para uma gestão fiscal de fato mais responsável por parte de prefeitos, governadores e presidentes. Ademais, a lei nº 10.028, de 19 de outubro de 2000, acrescentou ao Código Penal (Decreto-lei nº 2.848, de 07 de dezembro de 1940) um capítulo de crimes contra as finanças públicas e ficou conhecida como a Lei de Crimes de Responsabilidade Fiscal, ou seja, reforçou as sanções para o descumprimento da LRF.

Dessa forma, pode-se dizer que a promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) representa um marco após um longo período de medidas para controle de gastos e do endividamento público de estados e municípios. Neste trabalho, pressupõe-se que a LRF contribui para restringir a frequência ou a intensidade dos ciclos político-

orçamentários, de maneira que é esperado que, caso ocorra, a intensidade desses ciclos tenha se reduzido após a aprovação dessa lei. Porém, reconhece-se a necessidade de analisar os resultados criteriosamente para averiguar se os efeitos do movimento de maior austeridade fiscal em relação aos ciclos aqui estudados já podem ser percebidos antes da promulgação da LRF em 2000, remontando talvez à estabilização econômica a partir do Plano Real em 1994.

Outro fator que pode ser relevante do ponto de vista do contexto institucional diz respeito à iniciativa conhecida como Choque de Gestão, que pode ser considerada um movimento de reforma do aparelho do Estado em nível subnacional e se encontra no âmbito da discussão nacional do Plano Diretor da Reforma do Estado (BRASIL, 1995b) e, de forma mais ampla, do *New Public Management* (NPM), isto é, Nova Gestão Pública. Para Carneiro e Menicucci (2011), a interpretação da necessidade de reforma do Estado seria um reflexo da hegemonia de um novo pensamento econômico na segunda meta do século XXI, o chamado neoliberalismo, ou seja, "a crise da economia se transmuta em crise do Estado, cuja face mais visível seria a crescente necessidade de financiamento de um déficit público incontrolável, apontando para uma rota explosiva do estoque da dívida e, com ela, para o comprometimento das condições de governabilidade" (CARNEIRO;MENICUCCI, 2011, p.10). As soluções para essa crise incluem reformas a favor do mercado, com redução do escopo de atuação do Estado e de sua intervenção na economia, passando a atuar predominantemente como agente regulador. Nesse sentido, o NPM se traduz, inicialmente, na preocupação com a ampliação da eficiência gerencial, envolve "redesenho da estrutura, procedimentos e práticas das organizações do setor público" (CARNEIRO;MENICUCCI, 2011, p.12) e sua avaliação se aproxima dos critérios da administração privada.

Motta (2013, p.84) sintetiza o objetivo do *New Public Management* como o de "fazer a Administração Pública operar como uma empresa privada e, assim, adquirir eficiência, reduzir custos e obter maior eficácia na prestação de serviços. (...) Ao pretender uma orientação mercadológica, propunha-se mais competição, descentralização e privatização, com maior poder para os gestores dos serviços". Para o autor, o NPM traz o foco da gestão pública para o cliente, o gestor, o resultado e o desempenho. Detalhadamente,

> *"o foco no cliente viria a considerar o cidadão um cliente e incorporar singularidades das demandas individuais. O foco no gestor proporcionaria maior autonomia e flexibilidade para favorecer ajustes na linha de frente, fixar resultados, firmar contratos e controlar o desempenho organizacional; o intuito era de, possivelmente, criar uma cultura organizacional com valores empresariais. O foco no resultado traria, para a Administração pública, por meio do planejamento estratégico do tipo empresarial, as metas e os indicadores de desempenho. O foco no desempenho viria a substituir, em parte, as tradicionais avaliações por competições de mercado"* (MOTTA, 2013, p.84).

Além disso, Carneiro e Menicucci (2011, p.12) indicam que as propostas do NPM avançam para "i) o foco em resultados; ii) a qualidade dos serviços prestados; iii) o empoderamento do cidadão por meio de oportunidades para escolher entre diferentes provedores de serviço e para expressar seu grau de satisfação como usuário (...); iv) a *accountability*; e v) a transparência".

No caso do Brasil, destaca-se o chamado Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), grandemente operacionalizado pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), que teve como objetivo:

> *"reforçar a governança - a capacidade de governo do Estado - através da transição programada de um tipo de administração pública burocrática, rígida e ineficiente, voltada para si própria e para o controle interno, para uma administração pública gerencial, flexível e eficiente, voltada para o atendimento do cidadão. (...) [Buscou-se] o fortalecimento das funções de regulação e de coordenação do Estado, particularmente no nível federal, e a progressiva descentralização vertical, para os níveis estadual e municipal, das*

funções executivas no campo da prestação de serviços sociais e de infraestrutura" (BRASIL, 1995b, p.13).

Uma das principais contribuições do PDRAE foi a identificação de quatro diferentes setores do Estado, com suas características, o tipo de propriedade a que correspondiam e, consequentemente, como poderiam ser "reformados". A Tabela 2 a seguir sintetiza essas ideias, ressaltando-se que, para o Núcleo Estratégico, o tipo de gestão se destina à efetividade enquanto para os demais setores o foco deve ser a eficiência.

Tabela 2: Setores do Estado, características, tipos de propriedade e objetivos no Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado

SETORES DO ESTADO	CARACTERÍSTICAS	TIPO DE PROPRIEDADE	OBJETIVOS
Núcleo Estratégico	Corresponde ao governo, em sentido lato. É o setor que define as leis e as políticas públicas, e cobra o seu cumprimento.	Estatal	Aumentar a efetividade, modernizando a administração burocrática e dotando de capacidade gerencial.
Atividades Exclusivas	É o setor em que são prestados serviços que só o Estado pode realizar. São serviços em que se exerce o poder extroverso do Estado - o poder de regulamentar, fiscalizar, fomentar.	Estatal	Transformar as autarquias e fundações que possuem poder de Estado em agências autônomas, administradas segundo um contrato de gestão.

Serviços Não-Exclusivos	Corresponde ao setor onde o Estado atua simultaneamente com outras organizações públicas não-estatais e privadas. O Estado está presente porque os serviços envolvem direitos humanos fundamentais ou externalidades.	Pública Não-Estatal	Transferir para o setor público não-estatal estes serviços, através de um programa de "publicização", transformando as atuais fundações públicas em organizações sociais, ou seja, em entidades de direito privado, sem fins lucrativos, que tenham autorização específica do poder legislativo para celebrar contrato de gestão com o poder executivo e assim ter direito a dotação orçamentária.
Produção de Bens e Serviços para o Mercado	Corresponde à área de atuação das empresas. É caracterizado pelas atividades econômicas voltadas para o lucro que ainda permanecem no aparelho do Estado.	Privada	Dar continuidade ao processo de privatização, reorganizar e fortalecer os órgãos de regulação dos monopólios naturais que forem privatizados e implantar contratos de gestão nas empresas que não puderem ser privatizadas.

Fonte: BRASIL, 1995b

Ao longo da década de 1990, foram notórias as concessões de serviços públicos como telecomunicações e privatizações de bancos públicos, dentro dos objetivos para o setor de Produção de Bens e Serviços para o Mercado. Também se percebeu tentativas de cumprimento dos objetivos para o setor de Serviços Não-Exclusivos, em especial com a aprovação da lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998, que criou o Programa Nacional de Publicização, definiu requisitos para a qualificação de Organizações Sociais – OS's, dentre outras questões, que em parte veem

seus efeitos até hoje, por exemplo com o estabelecimento de parcerias entre entes federados e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP's) e a aprovação do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil por meio da lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014. Por fim, entende-se que parte significativa das propostas do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado se consolidou na aprovação da Emenda Constitucional (EC) nº 19, de 4 de junho de 1998. Essa EC está supracitada por trazer contribuições que, no entendimento de Leite (2011), contribuíram para a aprovação da LRF. No presente contexto, as contribuições dessa Emenda dizem respeito, em especial, à inclusão da eficiência como princípio da administração pública no *caput* do artigo 37 da CF/88 e a inclusão da ideia de contratualização de resultados a este mesmo dispositivo:

> *"Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:*
> *(...)*
> *§8 A autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da administração direta e indireta poderá ser ampliada mediante contrato, a ser firmado entre seus administradores e o poder público, que tenha por objeto a fixação de metas de desempenho para o órgão ou entidade, cabendo à lei dispor sobre:*
> *I - o prazo de duração do contrato;*
> *II - os controles e critérios de avaliação de desempenho, direitos, obrigações e responsabilidade dos dirigentes;*
> *III - a remuneração do pessoal"* (BRASIL, 1988).

Apesar de todas essas conquistas, observa-se que o MARE foi extinto em 1999, no início do segundo mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso. Para Rezende (2002), essa extinção representa uma falha sequencial dos processos de reforma. O autor entende que essas falhas sequenciais se dão porque "o apoio dos atores interessados em elevar a *performance* do Estado parece problemático", já que "reduzir os gastos públicos e, ao mesmo tempo, criar uma nova matriz institucional orientada

pela performance, sofre resistências organizadas no interior da burocracia, das elites políticas, como da sociedade em geral" (REZENDE, 2002, p.196). Dessa forma, ganha relevância a análise de experiências brasileiras subnacionais que se desenvolveram mesmo após a extinção do MARE.

Assim, a experiência estadual se destaca. De acordo com Abrucio e Gaetani (2015, p.1), "as unidades estaduais brasileiras puderam ser um campo propício à experimentação de reformas (...) [e] diversos governos estaduais tiveram a vitalidade e a capacidade de inovarem no âmbito das políticas de gestão pública". Segundo os autores,

> *"As reformas na gestão pública no âmbito estadual vêm sendo impulsionadas, (...)]por] fatores que interagem e se reforçam mutuamente: 1) a crise financeira dos governos estaduais e a construção de uma coalizão e de instituições pró-ajuste fiscal; 2) a propagação das idéias da Nova Gestão Pública após 1995, com o reforço recente de técnicos com passagem pelo Governo Federal, os quais, sobretudo desde 2003, migraram para governos estaduais; 3) disseminação de boas práticas e inovações administrativas pelo País (...)"* (ABRUCIO;GAETANI, 2015, p.5).

Nesse contexto e para os objetivos do presente trabalho, destaca-se o chamado Choque de Gestão (CG) em Minas Gerais, que pode ser considerado como iniciativa de movimentos de reforma do aparelho do Estado vinda do nível subnacional. Abrucio e Gaetani (2015, p.7) citam o exemplo mineiro como caso em que "houve avanços significativos em prol da agenda defendida pela Nova Gestão Pública, ancorada em ideias como a contratualização, a flexibilização das estruturas organizacionais e da política de recursos humanos, além da busca de maior transparência e *accountability*". Vilhena e Athayde (2005, p.1) entendem que o Choque de Gestão tem "como finalidade conferir ao Estado maior eficiência e efetividade na execução de políticas públicas" a partir da adoção de medidas "necessárias à resolução de problemas de ordem fiscal e à adequação da máquina pública à nova realidade". Os autores apontam que, em sua Primeira Geração, a partir de 2003, a partir da edição de diversas

leis delegadas, essas medidas incluíram a perseguição do Déficit Zero; a reorganização administrativa, com fusão de secretarias e a formatação de base comum de estrutura meio, integrando os setores de planejamento, gestão e finanças numa mesma unidade administrativa; o estabelecimento de uma carteira de projetos estruturadores que traduziriam a estratégia perseguida; a inclusão de princípios de produtividade e meritocracia na gestão de pessoas; e a introdução de mecanismos de contratualização de resultados para avaliação do desempenho institucional.

A partir de 2007, deu-se início à Segunda Geração do Choque de Gestão. De acordo com Vilhena e Ladeira (2012), essa segunda etapa do Choque de Gestão tinha como principal diretriz

> *"a definição e a busca de resultados com a consolidação de práticas de acompanhamento de projetos e definição de ferramentas para aumentar o foco nos resultados a serem alcançados. Esta agenda de gestão visava consolidar e aprimorar as conquistas da fase anterior, mas o objetivo maior era a melhoria do desempenho gerencial, tendo como desafio a introdução de ferramentas de planejamento capazes de aferir resultados e fortalecer o alinhamento das ações com a estratégia"* (VILHENA; LADEIRA, 2012, p. 1).

Tal diretriz se baseou no modelo chamado Estado para Resultados. Segundo Souza (2012), citando Neves e Melo (2008),

> *"o objetivo máximo do Estado para Resultados era garantir aos destinatários da ação governamental a prestação de serviços públicos de alta qualidade e com menores custos, ou seja, com qualidade fiscal e gestão eficiente é possível construir um Estado que opera de acordo com os resultados demandados pela sociedade e que os produz ao menor custo"* (NEVES;MELO, 2008 *apud* SOUZA, 2012, p. 9).

A partir desse momento, se expandem e se reforçam as metodologias de contratualização de resultados, cujo marco inicial na verdade remonta à aprovação da lei nº 14.694, de 30 de julho de 2003. O artigo 2º dessa lei, em seu inciso I e em seu parágrafo único, traz o entendimento do que é o Acordo de Resultados:

> *"Art. 2º Para os fins desta Lei, entende-se por:*

> *I - Acordo de Resultados aquele celebrado entre dirigentes de órgãos e entidades do Poder Executivo e as autoridades que sobre eles tenham poder hierárquico ou de supervisão;*
> *Parágrafo único. O Acordo de Resultados de que trata o inciso I do caput será formalizado mediante instrumento que especifique as metas de desempenho, os prazos de cumprimento e os padrões de controle preestabelecidos e terá por contrapartida o enquadramento do órgão ou da entidade em normas especiais, mais flexíveis, estabelecidas em leis ou atos infralegais, aplicáveis unicamente aos órgãos e às entidades que mantenham fiel cumprimento do Acordo"* (MINAS GERAIS, 2003).

Já o artigo 24 dessa mesma lei estabelece que "a autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da Administração direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo poderá ser ampliada mediante a celebração de Acordo de Resultados (...)" (MINAS GERAIS, 2003). Dentre essas autonomias, citam-se alterar os quantitativos e a distribuição dos cargos de provimento em comissão, das funções gratificadas e das gratificações temporárias estratégicas; concessão de vale-transporte e vale-alimentação em condições diferenciadas; contratação de estagiários e pagamento de bolsa em condições também diferenciadas; dentre outras (MINAS GERAIS, 2014). Inicialmente, a celebração desse instrumento, a concessão de autonomias e o pagamento do chamado Prêmio de Produtividade foi parcial entre os órgãos da administração pública mineira, com expansão gradativa.

Com o passar de alguns anos, esse modelo se expandiu e se consolidou na administração pública mineira, abrangendo praticamente todos os órgãos e entidades da administração direta, autárquica e fundacional. Em 2008, foram aprovados a lei nº 17.600, de 1º de julho de 2008, e o decreto nº 44.873, de 14 de agosto de 2008, que estabeleceram um novo modelo de pactuação, qual seja a existência de duas etapas:

> *"Art. 2º O Acordo de Resultados será formalizado em duas etapas:*
> *I - na Primeira Etapa é pactuada a estratégia do Governo definida no Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado - PMDI, desdobrada no Plano Plurianual de Ação Governamental - PPAG, com foco nos grandes resultados a serem perseguidos por cada sistema operacional; e*

> *II - na Segunda Etapa é pactuado o desdobramento da estratégia de Governo em um conjunto de ações e indicadores representativos do papel de cada uma das equipes de trabalho dos órgãos e entidades da Administração Pública no alcance da estratégia de Governo.*
> *§1º As duas etapas representam um processo uno de estabelecimento de objetivos e metas para cada órgão e entidade da administração pública, sendo a assinatura da Primeira Etapa condição para a celebração da Segunda Etapa"* (MINAS GERAIS, 2008a).

Apesar de todos os avanços alcançados pela introdução desses novos instrumentos de gestão, a partir de 2011, percebeu-se que havia espaço para novas evoluções. Um dos pontos a ser desenvolvido diz respeito a uma possível lacuna de participação democrática nesse modelo de gestão, para a qual a resposta do governo estadual de Minas Gerais foi a Terceira Geração do Choque de Gestão, "cujo enfoque é a Gestão para a Cidadania, com a manutenção das bases dos modelos anteriores: equilíbrio fiscal, qualidade do gasto público e foco nos resultados" (VILHENA;LADEIRA, 2012, p. 4). Segundo os autores,

> *"Trata-se de um num modelo de gestão que, por suceder iniciativas anteriormente exitosas, pressupõe o aprimoramento das ações e dos instrumentos gerenciais, visando a produção de mais e melhores resultados para a população mineira. O foco da atuação pública, passa a ser cada um dos habitantes dos 853 municípios que compõem o Estado de Minas Gerais. O fundamental, nesta terceira onda do Choque de Gestão, é que o desenho da política pública seja de tal forma eficiente que a percepção de melhoria ou do resultado se dê no âmbito local e, se possível, do indivíduo.*
> *Para que seja implementada com sucesso, a Gestão para a Cidadania propõe a reestruturação da forma como são alinhadas as estruturas do Estado, com a instituição do conceito de redes transversais e intersetoriais para execução de programas; a horizontalização e flexibilização das estruturas organizacionais; o desenvolvimento de formas de participação da sociedade civil organizada; a regionalização das estratégias e metas das políticas públicas; e o aprimoramento dos sistemas de informação gerenciais"* (VILHENA;LADEIRA, 2012, p. 4).

Nesse contexto, foi desenhado o programa Estado em Rede. Segundo Vilhena e Ladeira (2012), o programa tem como objetivos:

> *"(i) garantir prioridade nas entregas regionais de governo selecionadas pela população, por meio do envolvimento da SEPLAG e dos órgãos de forma transversal; (ii) inserir a regionalização e a participação nas decisões governamentais; (iii) contribuir para a modificação da cultura dos órgãos e da sociedade, inserindo a lógica da intersetorialidade e transversalidade; (iv) criar uma nova interface entre a estratégia central e o pólo regional; (v)*

fortalecer as organizações sócio-produtivas regionais, com a ampliação da participação social e estímulo a práticas políticas de construção de planos e ações regionais de desenvolvimento; (vi) estimular a exploração das potencialidades regionais que advêm da diversidade socioeconômica, ambiental e cultural do estado" (VILHENA;LADEIRA, 2012, p. 7-8).

Essa gestão regionalizada apresenta como desenho de governança a existência de três níveis estratégicos articulados, quais sejam o Comitê Estratégico, a Câmara Multissetorial e os Comitês Regionais. Vilhena e Ladeira (2012) especificam as funções e a composição de cada uma dessas instâncias:

> *"O Comitê Regional é o espaço mais qualificado para direcionar a atuação governamental no nível territorial. A indicação de composição do Comitê foi feita pelo secretário de cada pasta, tendo sido orientada a preferência pela indicação de um dos gerentes regionais. Cada servidor indicado representaria todas as divisões regionais contempladas pelo órgão na região, tendo o compromisso de ouvir os demais gerentes regionais antes das reuniões e levar as informações do Comitê a eles após as reuniões.*
> *A Câmara Multissetorial é instância colegiada formada pelos secretários adjunto de todas as Secretarias de Estado, formada para discutir e buscar soluções para problemas apontados; solicitar e reunir informações atinentes às demandas regionais; garantir o alinhamento estratégico entre as instâncias de desenvolvimento regional; produzir e divulgar informações e dados regionais para os Comitês e público geral; e filtrar e definir as demandas a serem apresentadas ao Comitê Estratégico.*
> *O Comitê Estratégico é formado pelo Governador e todo o secretariado, a fim de se reunir esporadicamente para definir a estratégia governamental e seus reflexos para as regionais; deliberar sobre as demandas regionais"* (VILHENA;LADEIRA, 2012, p. 9).

Apesar de se pretender um avanço democrático na execução de políticas públicas no estado de Minas Gerais, esse modelo recebeu críticas e sugestões de melhorias em trabalho anterior da presente autora. Gomes (2013, p.38) argumenta, dentre outros pontos, pela necessidade de se definir

> *"que tipo participação se deseja fomentar, se apenas dos representantes governamentais locais, aceitando-se que estes vocalizam suficientemente as demandas da população da região, ou se de atores da sociedade civil organizada como um todo. Nesse caso, é preciso manter a coerência entre o discurso de se almejar uma democracia participativa nos termos apresentados pelos teóricos da área e as práticas institucionais cotidianas".*

Ressalva-se que, após as eleições de 2014 e o início do mandato do Governador Fernando Pimentel (2015-2018) do Partido dos Trabalhadores (PT), o instrumento de contratualização de resultados chamado Acordo de Resultados foi reformulado e passou a ser denominado "Pacto pelo Cidadão", conforme a lei nº 22.257, de 27 de julho de 2016, em seus artigos 79 a 100, e o decreto nº 47.070, de 26 de outubro de 2016, destacando-se:

> *"Art. 79 – Este capítulo estabelece o Pacto pelo Cidadão e disciplina a autonomia gerencial, orçamentária e financeira prevista nos §§ 10 e 11 do art. 14 da Constituição do Estado.*
> *Parágrafo único – O Pacto pelo Cidadão tem por finalidade contribuir para o alcance dos objetivos estratégicos do PMDI e das metas do PPAG e para o atendimento às demandas da sociedade articuladas por meio dos processos de participação popular.*
> *Art. 80 – Para os fins do disposto neste capítulo, considera-se:*
> *I – Pacto pelo Cidadão o instrumento específico que fixa as metas de desempenho pactuadas entre o Governador do Estado e os dirigentes de órgãos e entidades do Poder Executivo;(...)"* (MINAS GERAIS, 2016a).

Observa-se que essa contratualização foi simplificada, sendo consolidado instrumento único de pactuação do desempenho governamental, com metas para todos os órgãos e entidades considerados finalísticos e com o compromisso dos órgãos e entidades com atividades de área "meio" de priorizarem a entrega dos produtos necessários para o alcance das metas pactuadas (MINAS GERAIS, 2016c). Além disso, a avaliação passa a ter caráter mais qualitativo:

> *"Art. 20 – A avaliação do Pacto pelo Cidadão será feita após cada período avaliatório acordado, considerando que:*
> *(...)*
> *II – a avaliação será baseada em informações qualitativas fornecidas pelos órgãos e entidades sobre a execução das metas e ações pactuadas, classificando-as como:*
> *a) ações superadas: aquelas cuja execução superou a meta pactuada;*
> *b) ações concluídas: aquelas cuja execução alcançou a meta pactuada ou a entrega foi finalizada dentro do prazo estipulado;*
> *c) ações em andamento com atraso: aquelas cuja execução da meta se encontra abaixo da meta pactuada ou cuja a entrega ainda não foi finalizada dentro do prazo estipulado;*
> *d) ações não iniciadas: aquelas que a execução ainda não se iniciou.*

> *Art. 21 – Considera-se satisfatória a Avaliação de Desempenho prevista no inciso VI do art. 80 da Lei 22.257, de 2016, quando sessenta por cento das ações pactuadas forem classificadas como superadas ou concluídas, para o respectivo período de referência"* (MINAS GERAIS, 2016b).

Nesse contexto, ressalva-se que os ganhos do *New Public Management* (NPM) e do próprio Choque de Gestão não são consensuais. Para Motta (2013), o NPM não extinguiu os controles gerenciais, já que

> *"as descentralizações, desregulações e desburocratizações vieram sempre acompanhadas de*
> *novas centralizações e de novas regras, na maioria das vezes, aumentando o peso burocrático. (...) A tentativa de flexibilizar não extinguiu os controles tradicionais, mas também mostrou aumento da burocracia. Algumas reformas criaram mais regras burocráticas e mais níveis hierárquicos para controlar a suposta descentralização"* (MOTTA, 2013, p.85).

O autor também aponta que as práticas privadas resultaram em ganhos moderados para a gestão pública, já que a flexibilidade e a capacidade de inovação da área privada não se percebem com tanta facilidade no setor público, que depende de novos consensos políticos para implementar mudanças. Além disso, "os incentivos à iniciativa e ao empreendedorismo encontraram obstáculos tanto na burocracia removida como nos novos controles" (MOTTA, 2013, p.85). As variáveis políticas também acabam predominando na carreira de gestores e nas rotinas administrativas em detrimento de questões de desempenho. Por outro lado, o NPM reativou a descrença dos cidadãos, ou seja, poucas mudanças no acesso e na qualidade dos serviços públicos trouxe decepção de mais um modelo de gestão não tão bem sucedido. Ademais, o NPM carrega valores culturais dos países de criação, tais como "pragmatismo gerencial e (...) baixa imposição de normas burocráticas e maior democracia na gestão" (MOTTA, 2013, p.86), não facilmente replicados em outros países. Por fim, o foco no gestor se mostrou simplista, isto é, "no gestor, refletem-se as próprias condições de ambiguidade, conflito e desigualdade na distribuição dos recursos de poder" (MOTTA, 2013, p.86), sendo que treinamento e autonomia podem

não ser suficientes para garantir um bom desempenho de um gestor, já que as dimensões políticas e as condições de trabalho em organizações públicas também afetam seus resultados.

Especificamente sobre a mensuração dos resultados e do desempenho, Pacheco (2009) destaca que o seu uso isolado é um dos fatores de insucesso da medida:

> *"Parte dos problemas relacionados à mensuração de desempenho pode ser atribuída à adoção prematura ou isolada apenas desta ferramenta, desvinculada do conjunto de mudanças que a acompanham e que constituem elementos de uma ampla reforma da organização e funcionamento do Estado. Assim, são grandes as chances de insucesso quando a mensuração de desempenho é adotada sem que as demais inovações na gestão estejam presentes. O grande risco é que a mensuração se torne um fim em si mesmo, desvinculada do objetivo maior que é a melhoria do serviço público prestado ao cidadão"* (PACHECO, 2009, p.7).

Por sua vez, Carneiro e Menicucci (2011) apontam para modelos alternativos pós-NPM, que questionam suas premissas e também seus resultados. Segundo os autores, debates recentes tem levantado questões como

> *"ideia de governança democrática ou outras denominações para processos que valorizam a ampliação da participação dos membros da sociedade nas escolhas sociais e ou na gestão pública, não como consumidores de serviços, mas como cidadãos (...). Da mesma forma como no surgimento da NPM, estes questionamentos estão associados a constantes movimentos por reformas do Estado, desta vez com revalorização do seu papel, particularmente enquanto propulsor do desenvolvimento com inclusão e redução das desigualdades"* (CARNEIRO; MENICUCCI, 2011, p.12).

Além dessa reafirmação do papel do Estado e dos princípios democráticos, os autores apontam para a tendência de reafirmação do papel da burocracia "em moldes weberianos", ressalvando que não se trataria de retorno ao passado, mas de Estado e burocracia atuais e "capazes de lidar com os desafios dos novos tempos, caracterizados por fenômenos como a globalização da economia, as novas tecnologias de informação e o aprofundamento das desigualdades e da exclusão social" (CARNEIRO; MENICUCCI, 2013, p.67).

Além disso, no caso específico de Minas Gerais, Diniz Filho (2016, p.26) buscou identificar um conceito forte e coerente de Choque de Gestão entre os instrumentos de planejamento governamental (Planos de Governo de Aécio Neves enquanto candidato a Governador nas eleições de 2002 e 2006 e no PPAG 2008-2011), mas verificou incongruências nas definições e diferentes orientações predominantes, mais reformista nos Planos de Governo e mais fiscalista no PPAG. Tal imprecisão, aliada aos indícios da "preocupação da cúpula dos planejadores estaduais em relação ao impacto do 'Choque de Gestão' junto ao eleitorado, a opinião pública e ao meio político-administrativo nacional" (DINIZ FILHO, 2016, p.86) levam o autor a afirmar ser "inevitável não associar, assim, a criação e manutenção da expressão 'Choque de Gestão' a objetivos propagandísticos" (DINIZ FILHO, 2016, p.86). O autor argumenta pela "inexistência do 'Choque de Gestão' como plataforma de governo abrangente e coerente, e sua materialidade apenas como 'palavra-chave' da Administração Aécio Neves" (DINIZ FILHO, 2016, p.86) e que

> *"o 'Choque de Gestão', portanto, teve sua execução moldada pelo ambiente político e federativo no qual foi implementado, representando mais uma ferramenta otimizada de obtenção de poder político por parte do governo mineiro, do que uma iniciativa de reforma do* status quo *político e federativo estadual"* (DINIZ FILHO, 2016, p.ii).

Dessa forma, é preciso aqui também verificar com cuidado os dados a serem analisados, se possíveis oscilações nos ciclos orçamentários de fato podem ser atribuídos a essa iniciativa de reforma administrativa, ou se as mudanças observadas se somam aos demais movimentos de austeridade fiscal observados em nível nacional e à própria estabilização da economia permitida pelo Plano Real.

CAPÍTULO 4 – PROCEDIMENTOS ANALÍTICOS

Com o propósito de analisar a existência e a intensidade de ciclos políticos orçamentários no estado de Minas Gerais, serão estimados sistemas de equações de regressão para diferentes grupos de receitas e de despesas do orçamento executado pelo estado, no período de 1986 a 2015. Análises de regressão podem ser entendidos como modelos estatísticos que, a partir de um conjunto de dados, procuram estimar uma equação que melhor represente a relação sistemática de causa-efeito entre um conjunto de variáveis explicativas (independentes) e uma variável dependente ou variável-resposta. Dentre as utilidades da análise de regressão, destacam-se duas: (i) explicar as variações na variável-resposta que são causadas por variações em cada variável explicativa do modelo; (ii) quantificar a intensidade da relação individual entre a cada variável explicativa e a variável de resposta.

Existem diferentes métodos de ajustamento para análises de regressão, sendo que a escolha dependerá dos propósitos de cada estudo. No presente trabalho, o método utilizado consiste num sistema de equações aparentemente não correlacionadas, também conhecido como modelo SUR (*Seemingly Unrelated Regressions*). A especificação geral do modelo SUR para o i-ésimo indivíduo nas formas matricial e funcional segue a seguinte forma (GREENE, 1997):

$$\begin{bmatrix} y_{i1} \\ y_{i2} \\ \vdots \\ y_{iT} \end{bmatrix} = \begin{bmatrix} 1 \\ 1 \\ \vdots \\ 1 \end{bmatrix} \beta_{0i} + \begin{bmatrix} x_{1i1} & x_{2i1} & \cdots & x_{ki1} \\ x_{1i2} & x_{2i2} & \cdots & x_{ki1} \\ \vdots & \vdots & \ddots & \vdots \\ x_{1iT} & x_{2iT} & \cdots & x_{kiT} \end{bmatrix} \begin{bmatrix} \beta_{1i} \\ \beta_{2i} \\ \vdots \\ \beta_{ki} \end{bmatrix} + \begin{bmatrix} e_{i1} \\ e_{i2} \\ \vdots \\ e_{iT} \end{bmatrix} \qquad [1]$$

$$y_{it} = \beta_{0i} + \beta_{1i} x_{1it} + \ldots + \beta_{ki} x_{kit} + e_{it} \qquad [2]$$

Em que:
$Y \equiv [y_{i1}, y_{i2}, ..., y_{iT}]'$ e $e \equiv [e_{i1}, e_{i2}, ..., e_{iT}]'$ são os vetores de dimensão (*T x 1*), contendo, respectivamente, as *T* variáveis dependentes e os *T* termos de erro, no tempo; β_{0i} e $\beta \equiv [\beta_{ki}, \beta_{k2}, ..., \beta_{kT}]'$ são, respectivamente, o intercepto e o vetor (de dimensão (*K x 1*)) contendo os *k* coeficientes angulares do modelo; e a matriz *X*, de dimensão (*K x T*), são os valores observados das *k* variáveis explicativas. Dessa forma, o elemento x_{kit} refere-se à *k-ésima* variável explicativa para o indivíduo *i* no instante *t*.

Destacam-se três características principais do modelo SUR: (i) o modelo SUR pode ser utilizado para diferentes combinações alternativas de dados, a depender dos objetivos do estudo. Em uma delas, o modelo combina dados de séries temporais e dados de corte transversal, sendo que cada equação do sistema corresponde a um indivíduo, ou entidade, enquanto que os parâmetros de resposta, bem como o intercepto, são específicos para cada indivíduo e constantes no tempo. Outro exemplo de combinação consiste num sistema de diferentes equações para diferentes conjuntos de indivíduos e para um único período de tempo; (ii) cada equação do sistema corresponde a um único indivíduo (ou grupo de indivíduos), não exigindo que as equações tenham os mesmos valores dos seus parâmetros, nem tampouco exigindo que elas tenham o mesmo número de regressores. Dessa forma, o modelo SUR possibilita detectar as especificidades de cada indivíduo, no que tange à sua resposta em relação aos regressores comuns, bem como aos regressores específicos; (iii) hipótese de que o termo de erro de pelo menos uma das equações está correlacionado com os termos de erros das demais equações do sistema (correlação contemporânea dos erros). Nos casos em que esta hipótese não é rejeitada, a estimação separada de cada equação, pelo método dos mínimos quadrados ordinários (MQO), continua sendo consistente e não-

viesada, mas os parâmetros perdem eficiência, justamente por não considerar a informação sobre a correlação mútua dos termos de erro da regressão.

Sinteticamente, o modelo SUR se estabelece sob as seguintes condições:

$$E(e_{it}) = E(e_{jt}) = 0 \qquad [3]$$

$$Cov(e_{it}, e_{is}) = 0 \text{, para } t \neq s \qquad [4]$$

$$Var(e_{it}) = \sigma_i^2,\ Var(e_{jt}) = \sigma_j^2,\ \sigma_i^2 \neq \sigma_j^2 \qquad [5]$$

$$Cov(e_{it}, e_{jt}) = \sigma_{ij} \neq 0 \qquad [6]$$

As suposições contidas em [3] e [4] condizem com os modelos clássicos de regressão, pelo método dos mínimos quadrados ordinários (MQO), qual seja: o valor esperado dos erros em cada equação é nulo, e para cada equação não há autocorrelação serial dos erros. As suposições em [5] consideram que cada equação apresenta variância constante dos erros, cada qual apresentando valores próprios, não necessariamente iguais. Por fim, a suposição [6] considera a presença de correlação contemporânea entre os erros das diferentes equações (suposição própria do SUR). A explicação para ocorrência de correlação contemporânea decorre da existência de situações em que indivíduos ou unidades distintas, por estarem inseridos no mesmo contexto conjuntural (seja de ordem social, econômica, financeira, natural, ou todas elas combinadas), são influenciados por fatores condicionantes comuns, que, quando omitidos das equações do sistema (por impossibilidade de mensuração ou ausência de dados) passam a fazer parte dos erros de cada uma dessas equações, de tal modo que esses erros apresentam-se correlacionados no mesmo período de

tempo. Tal consideração é fundamental para o presente trabalho, já que os dados analisados de receitas e despesas estão sujeitos ao mesmo contexto político e econômico, esperando-se que o comportamento de determinada conta esteja relacionado com o de outras, direta ou inversamente.

Neste caso, a obtenção de estimadores eficientes segue três passos: (i) Estima-se separadamente cada equação do modelo SUR pelo método de mínimos quadrados ordinários (MQO); (ii) usam-se os resíduos do MQO para estimar a matriz $\sum$ de variância e covariância dos erros das equações, conforme registrado em [5] e [6]; (iii) reestimam-se conjuntamente as equações por mínimos quadrados generalizados (MQG), empregando as informações contidas em $\sum$. A consideração da correlação contemporânea entre os erros das equações por meio do MQG permite a geração de parâmetros mais precisos do que se utilizado apenas o MQO. [3]

Quanto ao modelo de regressão adotado na presente pesquisa, inspirou-se em estudos como Van Dalen e Swank (1996), Nakaguma e Bender (2006) e Vasconcelos, Ferreira Jr. e Nogueira Jr. (2013), de modo que o modelo geral inicialmente proposto é representado pela seguinte forma funcional:

$$y_{it} = \beta_0. + \beta_{pré}.PRE_{it} + \beta_{ele}.ELE_{it} + \beta_{pós}.POS_{it} + \beta_4.PRE_ER_{it} + \beta_5.ELE_ER_{it} + \beta_6.POS_ER_{it} + \beta_7.D_FA_95-02_t + \beta_8.D_FA_03-15_t + \beta_9.PIB_t + \beta_{10}.TREND_i + y_{i(t-1)} + e_{it} \quad [7]$$

Em que:

t = 1986,... , 2015;

[3] Registra-se que as análises aqui realizadas utilizaram o programa estatístico *Econometric Views* (EViews), desenvolvido pela *Quantitative Micro Software* (QMS).

i = 1,... , n representa cada equação de receita e/ou despesa do sistema de equações;

y_{it} é o logaritmo natural de cada uma das variáveis de receita e de despesa a serem selecionadas para a pesquisa;

PRE_{it}, ELE_{it}, POS_{it} são as variáveis *dummies* representando os anos pré-eleitoral, eleitoral e pós-eleitoral, respectivamente, na fase anterior à vigência da ementa da reeleição, 1986 a 1997;

PRE_ER_{it}, ELE_ER_{it}, POS_ER_{it} são as variáveis *dummies* dos anos pré-eleitoral, eleitoral e pós-eleitoral, respectivamente, na fase de vigência da emenda da reeleição, 1988 a 2015;

$D_FA_95\text{-}02_t$ é a *dummy* discriminadora dos anos de 1995 a 2002;

$D_FA_03\text{-}15_t$ é a *dummy* discriminadora dos anos de 2003 a 2015;

PIB_t é o logaritmo do Produto Interno Bruto *per capita* nacional, indicador do nível de atividade econômica;

TREND procura detectar a tendência de longo prazo da variável dependente; e

$y_{i(t-1)}$ procura detectar a dinâmica de curto prazo da variável dependente.

Os betas β's são os parâmetros a serem estimados, enquanto que e corresponde aos resíduos da regressão, com seus pressupostos usuais, adicionando-se a pressuposição de autocorrelação contemporânea do método SUR.

Conforme recomendado por Van Dalen e Swank (1996), a importância de se usar três *dummies* para captar ciclos político orçamentários leva em conta a possibilidade de os governos terem oportunidade de aumentar os gastos de duas formas alternativas ao ciclo convencional (que prevê aumentos maiores de gastos especificamente nos anos eleitorais, retornando a patamares médios no ano pós-eleitoral). Na

primeira forma, eleva-se o gasto no ano pré-eleitoral, devido à previsão de um prazo maior de maturação necessário para que esse gasto produza bens e serviços visíveis aos eleitores à medida que se aproxima a eleição. Na segunda forma, o governo encaminha para aprovação o aumento do gasto no último ano do seu mandato; mas, por existir um intervalo temporal para a designação e execução destes gastos, muitas vezes, vê-se uma expansão fiscal no período pós-eleitoral. Considerando a hipótese de influência da Emenda da Reeleição na execução orçamentária, opta-se por analisar os anos pré-eleitoral, eleitoral e pós-eleitoral como *dummies* de acordo com sua ocorrência no período total (PRE_{it}, ELE_{it}, $POS_{it,}$) ou após a aprovação da Emenda da Reeleição (PRE_ER_{it}, ELE_ER_{it}, POS_ER_{it}). Essas seis variáveis assumirão valor 1 para os anos correspondentes e valor zero para os outros anos dos mandatos, de maneira que o segundo ano de mandato é considerado o ano base.

Conforme o resgate histórico das eleições no Brasil e em Minas Gerais no Capítulo 2 e as discussões sobre estabilização com o Plano Real, renegociação de dívidas, aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e implantação do Choque de Gestão, apresentadas no Capítulo 3, observa-se que, ao longo do tempo, essas mudanças institucionais acabam tendo efeitos conjugados, o que poderia inviabilizar a captura da influência individualizada de cada uma. Por isso, opta-se por dividir o período aqui analisado em três fases: (i) 1986-1994, caracterizada por variações na moeda, inflação descontrolada e sem maiores alterações institucionais dentro do escopo do presente trabalho, não se negligenciando os avanços na redemocratização, promulgação da CF/88, dentre outros; (ii) 1995-2002, caracterizada pela vigência plena do Plano Real, várias rodadas de renegociação de dívidas, movimentos de maior austeridade fiscal que culminaram na aprovação da LRF em 2000, privatização de empresas

estatais e bancos públicos; com isso, entende-se que o agregado desses fatores pode influenciar a execução orçamentária e o comportamento dos ciclos político-eleitorais, o que se pretende verificar por meio da variável *dummy* $D_FA_95\text{-}02_t$, que assumirá o valor 1 para os anos dessa fase e 0 para os demais anos do período; (iii) 2003-2015, caracterizada pela plena vigência da LRF, combinada à implantação do Choque de Gestão em Minas Gerais. Além disso, nesse período, observa-se o governo de 3 mandatos subsequentes por parte de representantes eleitos pelo Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), isto é, dois mandatos de Aécio Neves e um de Antônio Anastasia.

Registra-se que se testou o modelo procurando captar efeitos dos partidos pelos quais os Governadores se elegeram sobre os ciclos político-eleitorais, tentando classificá-los como "de direita", "de centro" ou " de esquerda"; porém, percebeu-se certa dificuldade nessa classificação, em especial considerando os demais partidos da coligação vitoriosa. Apesar disso, supõe-se que esses 3 mandatos sob uma mesma legenda possam ter influenciado os ciclos aqui analisados e, por isso, tal situação institucional é incorporada, junto com a plena vigência da LRF e da implantação do Choque de Gestão, na variável *dummy* $D_FA_03\text{-}15_t$, que assumirá o valor 1 para os anos dessa fase e 0 para os demais anos do período.

No intuito de evitar estimativas espúrias, é importante acrescentar ao modelo variáveis de controle que tenham possível interferência no comportamento das categorias de receitas e despesas a serem analisadas. A primeira dessas variáveis é o *PIB* (Produto Interno Bruto nacional), que pretende mensurar a influência das alterações na atividade econômica nas execuções das receitas e despesas. Idealmente, planejava-se utilizar os dados de PIB estadual para representar essa variável; porém, a série história disponível dessa variável era significativamente menor do que o período

analisado. Assim, testou-se a correlação do PIB nacional (BRASIL, 2017g) com o PIB estadual para os anos disponíveis (2002 a 2014) (MINAS GERAIS, 2017d) e o resultado foi bastante satisfatório, com mais de 95% de correlação entre variáveis comparáveis, tanto considerando sua distribuição normal (coeficiente de *Pearson*) quanto não-normal (coeficientes de *Kendall* e de *Spearman*). [4]

Assim, adotou-se os dados de PIB nacional como *proxy* indicativa da atividade econômica em Minas Gerais no período. A Tabela 3 a seguir apresenta os valores de PIB nacional real *per capita* (deflacionados pelo Índice Geral de Preços-Disponibilidade Interna, conforme fórmula detalhada abaixo) no período analisado:

Tabela 3: Produto Interno Bruto (PIB) real *per capita* - Brasil - 1986-2015

Ano	PIB (R$)	Ano	PIB (R$)
1986	22.097,47	2001	23.287,64
1987	22.450,63	2002	23.689,91
1988	22.034,52	2003	23.656,28
1989	22.340,27	2004	24.707,11
1990	21.016,14	2005	24.795,56
1991	20.837,44	2006	25.420,96
1992	20.465,11	2007	26.598,75
1993	21.066,00	2008	27.912,81
1994	21.984,20	2009	27.605,70
1995	22.603,90	2010	29.796,78
1996	23.168,39	2011	30.719,58
1997	23.569,85	2012	31.051,94
1998	23.334,70	2013	30.857,72
1999	23.135,41	2014	30.747,64
2000	23.318,29	2015	29.345,16

Fonte: BRASIL, 2017f; BRASIL, 2017g

[4] Por exemplo, a correlação de *Pearson* entre o PIB nominal de Minas Gerais e o PIB nominal do Brasil foi de 0,999; para essas mesmas variáveis, o coeficiente de *Kendall* e o de *Spearman* foram ambas de 1,000.

A segunda variável de controle é a variável *TREND,* que pretende captar o comportamento tendencial de longo prazo da variável dependente, o qual independe, portanto, dos efeitos das demais variáveis explicativas consideradas no modelo. Esta assume valor 1 para o primeiro ano (1986), valor 2 para o segundo ano (1987), e assim por diante, até assumir o valor 30 para o último ano do período de análise (2015).

Quanto às variáveis de execução orçamentárias a serem analisadas, destacam-se, do ponto de vista da classificação econômica: Receita Total, Receita Corrente, Receita Tributária, Receita de Capital, Operações de Crédito, Receitas de Transferências Governamentais (somando-se transferências correntes e de capital); Despesa Total, Despesa Corrente, Despesa com Pessoal e Encargos Sociais, Despesa com Juros da Dívida Pública, Despesas de Capital, Investimento e Inversões, Despesa com Amortização da Dívida Pública, Despesas com Transferências Governamentais (somando-se transferências correntes e de capital).

Registra-se que essas contas de receitas e despesas foram analisadas pelo método SUR num único sistema de equações, gerando resultados estatisticamente mais significativos que os resultados obtidos do ajustamento separado de cada conta de receita e despesa, pelo tradicional método de mínimos quadrados ordinários (M.Q.O.)

Em relação às Despesas por Função optou-se por analisar as principais funções implementadas pelo Poder Executivo, algumas agregadas por similaridade das ações envolvidas: Administração e Planejamento (excluindo-se as despesas com Juros e Encargos da Dívida), Defesa Nacional e Segurança, Assistência e Previdência, Saúde e Saneamento, Educação e Cultura, Habitação e Urbanismo, Indústria, Comércio e Serviço e Transporte. Porém, reconhece-se certa dificuldade de

análise a partir dessa classificação, a começar pela variação da regulamentação dessa classificação ao longo do período analisado (Portaria nº 9, de 28 de janeiro de 1974 e a Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999); seguida por certa fragilidade na classificação por parte dos técnicos responsáveis, estando sujeita a interpretação subjetiva.

Quanto à coleta de dados, foram utilizados dados de receitas e despesas orçamentárias extraídos das bases da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), para a qual todos os entes federados encaminham informações de finanças públicas (BRASIL, 2017e). Para os anos de 1986 a 1994, a STN já disponibilizou os dados convertidos para a moeda corrente, Real.

No intuito de contornar as influências da inflação, foram aplicados índices de ajuste aos valores correntes com base no Índice Geral de Preços-Disponibilidade Interna (IGD-PI), selecionado por se referir a uma variação de tempo mensal, já que considera preços entre o primeiro e o último dia de cada mês, e por considerar as variações de preço num amplo espectro de setores na economia, já que representa uma média aritmética ponderada de três outros índices de preços: Índice de Preços ao Produtor Amplo (IPA), com peso de 60%; Índice de Preços ao Consumidor (IPC), com peso de 30%; e Índice Nacional de Custo da Construção (INCC), com peso de 10% (FGV, 2017f). O índice foi ajustado para ter como base os preços de dezembro de 2016, permitindo a comparação intertemporal e trazendo os valores das receitas e despesas para o mais perto possível para o momento de divulgação da presente pesquisa.

Levando em conta que cada as execuções orçamentárias anuais são disponibilizadas como o somatório nominal do que foi executado ao longo de cada ano, a mensuração da evolução real de categoria de receitas e de despesas dentro de um mesmo exercício orçamentário pode ficar

comprometida. Com o propósito de contornar essa limitação aplicou-se deflator calculado da seguinte forma:

$$Deflator\ ano\ t\ = \frac{IGP-DI\ dez.16}{IGP-DI\ médio\ ano\ t} \quad (8)$$

A fim de controlar o efeito que o próprio crescimento da população gera sobre as contas públicas, optou-se por realizar as análises considerando seus valores *per capita*. Os dados de população residente foram extraídos do Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde (DATASUS) (BRASIL, 2017f).

A Tabela 4 a seguir apresenta os valores das variáveis qualitativas consideradas nesta pesquisa, além do período de mandato dos Governadores do Estado de Minas Gerais no período analisado, permitindo as análises realizadas e os resultados apresentados em seguida no Capítulo 5.

Tabela 4: Valores das variáveis por ano de mandato dos Governadores – Minas Gerais – 1986-2015

Ano	Governador	Partido do Governador	PRE_{it}	ELE_{it}	POS_{it}	PRE_ER_{it}	ELE_ER_{it}	POS_ER_{it}	$D_FA_95\text{-}02_t$	$D_FA_03\text{-}15_t$	*TREND*
1986	Hélio Garcia	PMDB	0	1	0	0	0	0	0	0	1
1987	Newton Cardoso	PMDB	0	0	1	0	0	0	0	0	2
1988		PMDB	0	0	0	0	0	0	0	0	3
1989		PMDB	1	0	0	0	0	0	0	0	4
1990		PMDB	0	1	0	0	0	0	0	0	5
1991	Hélio Garcia	PRS	0	0	1	0	0	0	0	0	6
1992		PRS	0	0	0	0	0	0	0	0	7
1993		PRS	1	0	0	0	0	0	0	0	8
1994		PRS	0	1	0	0	0	0	0	0	9
1995	Eduardo Azeredo	PSDB	0	0	1	0	0	0	1	0	10
1996		PSDB	0	0	0	0	0	0	1	0	11
1997		PSDB	1	0	0	0	0	0	1	0	12
1998		PSDB	0	1	0	0	1	0	1	0	13
1999	Itamar Franco	PMDB	0	0	1	0	0	1	1	0	14
2000		PMDB	0	0	0	0	0	0	1	0	15
2001		PMDB	1	0	0	1	0	0	1	0	16
2002		PMDB	0	1	0	0	1	0	1	0	17
2003	Aécio Neves	PSDB	0	0	1	0	0	1	0	1	18
2004		PSDB	0	0	0	0	0	0	0	1	19
2005		PSDB	1	0	0	1	0	0	0	1	20
2006		PSDB	0	1	0	0	1	0	0	1	21
2007		PSDB	0	0	1	0	0	1	0	1	22
2008		PSDB	0	0	0	0	0	0	0	1	23
2009		PSDB	1	0	0	1	0	0	0	1	24
2010	Antônio Anastasia	PSDB	0	1	0	0	1	0	0	1	25
2011		PSDB	0	0	1	0	0	1	0	1	26
2012		PSDB	0	0	0	0	0	0	0	1	27
2013		PSDB	1	0	0	1	0	0	0	1	28
2014	Alberto Pinto Coelho	PP	0	1	0	0	1	0	0	1	29
2015	Fernando Pimentel	PT	0	0	1	0	0	1	0	1	30

Fonte: Elaboração própria.

Partidos: PMDB: Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PP: Partido Progressista
PRS: Partido das Reformas Sociais
PSDB: Partido da Social Democracia Brasileira
PT: Partido dos Trabalhadores

Ano do Ciclo: PRE_{it}: Ano pré-eleitoral
ELE_{it}: Ano eleitoral
POS_{it}: Ano pós-eleitoral
$PRE\text{-}ER_{it}$: Ano pré-eleitoral com vigência da Emenda da Reeleição
$ELE\text{-}ER_{it}$: Ano eleitoral com vigência da Emenda da Reeleição
$POS\text{-}ER_{it}$: Ano pós-eleitoral com vigência da Emenda da Reeleição
BASE: segundo ano do mandato
$D_FA_95\text{-}02_t$: *dummy* discriminadora dos anos de 1995 a 2002
$D_FA_03\text{-}15_t$: *dummy* discriminadora dos anos de 2003 a 2015
TREND: tendência.

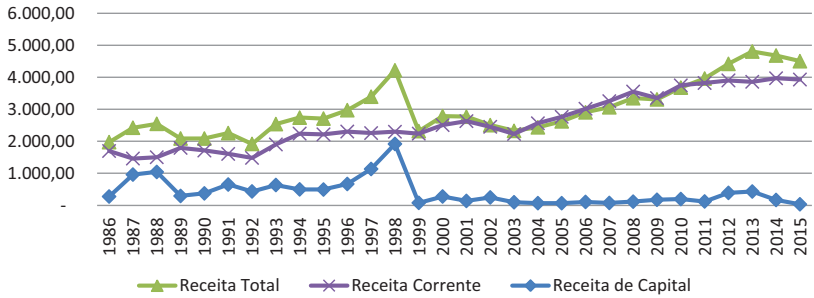
CAPÍTULO 5 - A DINÂMICA DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA EM MINAS GERAIS E OS CICLOS ELEITORIAS DE 1986 A 2015

No presente capítulo, apresentam-se os resultados das análises realizadas, sendo que na seção 5.1 a seguir se apresenta um panorama geral das contas públicas de Minas Gerais no período analisado e a seção 5.2 apresenta os resultados do modelo SUR aqui proposto

5.1 Comportamento das principais contas públicas em Minas Gerais de 1986 a 2015

Para analisar o comportamento das principais categorias da receita públicas, analisam-se os Gráfico 1 e 2 a seguir.

Gráfico 1: Receita Total, Receita Corrente e Receita de Capital *per capita* - Minas Gerais - 1986-2015

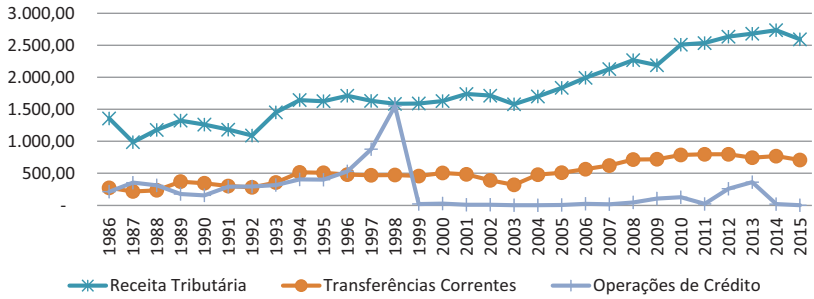


Fonte: BRASIL, 2017e
Nota: Valores reais, deflacionado a preços de dezembro/16 pela média anual do Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGD-PI)

Observa-se que o comportamento da Receita Total é bem próximo ao de Receitas Correntes. Por sua vez, as Receitas de Capital não parecem ter uma tendência constante de comportamento ao longo do período analisado, mas apresenta picos em determinados momentos que impactam diretamente no comportamento da Receita Total. Para o pico de Receita de Capital nos anos de 1997 e 1998, entende-se que uma possível explicação seja a privatização do BEMGE (Banco do Estado de Minas Gerais) e do CREDIREAL (Banco de Crédito Real de Minas Gerais).

Cabe, então, analisar alguns detalhamentos dessas contas, conforme o Gráfico 2 a seguir.

Gráfico 2: Receita Tributária, Transferências Correntes e Operações de Crédito *per capita* - Minas Gerais - 1986-2015



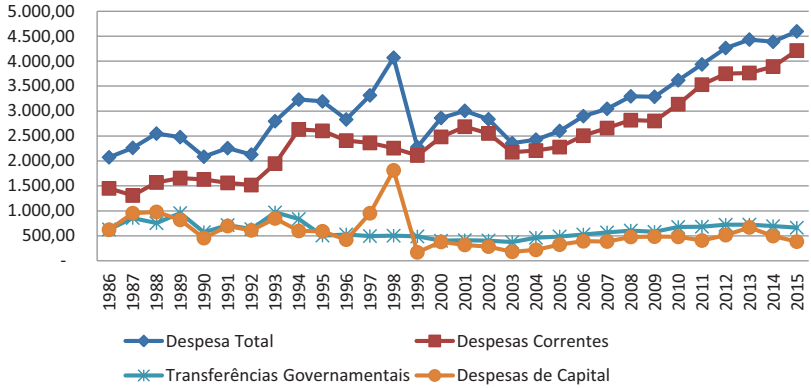
Fonte: BRASIL, 2017e
Nota: Valores reais, deflacionado a preços de dezembro/16 pela média anual do Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGD-PI)

Observa-se que o comportamento das Receitas Tributárias é bastante semelhante ao de Receitas Correntes e de Receita Total registradas no Gráfico 1 e que aquelas representam a maior parte destas, apresentando uma tendência crescente ao longo do tempo. Além disso, observa-se que as Transferências Correntes também apresentam certa constância no comportamento ao longo do período aqui analisado, com leve queda em 2003 mas retomada de tendência levemente crescente a partir de 2004. Ressalta-se que, da parte da receita, optou-se por analisar apenas as Transferências Correntes, já que as Transferências de Capital e as duas contas somadas resultarem insignificantes do ponto de vista estatístico. O comportamento das Operações de Crédito se destaca como fortemente impactantes sobre a receita de capital a partir do início

da década de 1990. Observa-se um pico significativo no ano de 1998, podendo ser atribuído ao movimento de refinanciamento das dívidas, conforme registrado no Capítulo 3; além de outro pico, um pouco menor, nos anos de 2012 e 2013, sendo este possível de se atribuir a influências eleitorais, o que poderá ser confirmado em análise específica.

Pelo lado da despesa, o Gráfico 3 a seguir apresenta um panorama do comportamento das despesa total, corrente, de capital e as transferências (considerando correntes e de capital) para o período analisado.

Gráfico 3: Despesas Total, Correntes, de Capital e com Transferências *per capita* - Minas Gerais - 1986-2015



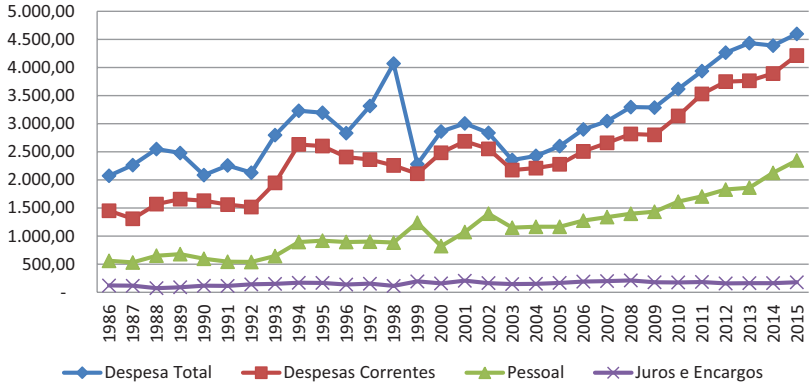
Fonte: BRASIL, 2017e
Nota: Valores reais, deflacionado a preços de dezembro/16 pela média anual do Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGD-PI). Transferências Governamentais consideram transferências correntes e de capital intergovernamentais (não inclui transferências correntes para pagamentos de juros nem transferências de capital para pagamento de amortizações).

Observa-se que o comportamento da Despesa Total é bastante proporcional ao comportamento das Despesas Correntes, com tendência geral de crescimento ao longo do período analisado. Quanto às Despesas de Capital, observa-se bastante oscilação no início do período, um pico relevante nos anos de 1997 e 1998, que podem ser relacionados ser atribuído ao movimento de refinanciamento das dívidas e, a partir de 1999, certa constância levemente crescente, com uma pequena elevação em 2013, sendo esta possível de se atribuir a influências

eleitorais, o que também poderá ser confirmado em análise específica. As Transferências Governamentais também oscilaram bastante no início do período, mas se estabilizaram parcialmente a partir de 1995, com leve tendência de crescimento a partir de 2003. Em parte, tal comportamento pode ser atribuído ao fato de grande parte dessas transferências serem definidas constitucionalmente, tais como o Fundo de Participação dos Estados (FPE) e o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) (BRASIL, 1988, artigos 34 e 159).

Analisando mais detalhadamente as despesas, o Gráfico 4 a seguir demonstra o comportamento da Despesa Corrente, Despesa com Pessoal, Juros e Encargos em comparação com a Despesa Total.

Gráfico 4: Despesa Total, Despesas Correntes, Despesas com Pessoal e Juros e Encargos *per capita* - Minas Gerais - 1986-2015



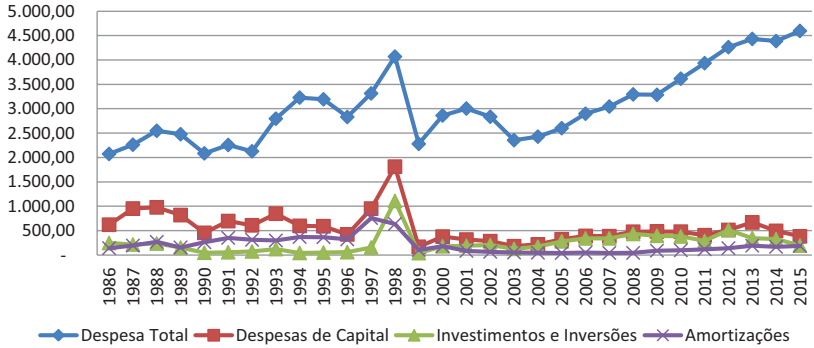
Fonte: BRASIL, 2017e
Nota: Valores reais, deflacionado a preços de dezembro/16 pela média anual do Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGD-PI).

Replica-se aqui a influência das Despesas Correntes sobre a Despesa Total, com comportamento bastante oscilante no início do período analisado mas com destaque para um salto entre 1992 e 1994, permitido talvez pela estabilização da moeda; um pico de cerca multianual entre 2000 e 2002, provavelmente devido à moratória da dívida decretada no governo Itamar Franco, liberando recursos para outros gastos; uma queda significativa em 2003, talvez pelo início da implantação do Choque de Gestão, seguido de tendência crescente, o que sugere que os efeitos das mudanças de gestão propostas podem não ter sido constantes. Similarmente, o comportamento das Despesas de Pessoal

influencia significativamente as Despesas Correntes, sendo observada uma tendência de crescimento com saltos de patamar que podem ser vinculados aos ciclos eleitorais, já que se observa um salto em 1994, um pico em 1999, queda em 2000 e crescimento acelerado até 2002; queda em 2003, que pode estar relacionada ao Choque de Gestão, mas tendência crescente a partir de então. Essas impressões poderão ser confirmadas por meio de análise específica ainda neste capítulo. Por fim, observa-se um comportamento constante nas despesas com Juros e Encargos da dívida, aparentemente sem picos ou quedas significativos relacionados aos ciclos eleitorais.

Ainda buscando maiores detalhes sobre as despesas, o Gráfico 5 a seguir apresenta o comportamento das Despesas de Capital, de Investimentos e Inversões e de Amortizações, comparados à Despesa Total.

Gráfico 5: Despesa Total, Despesas de Capital, Investimentos e Inversões e Amortizações *per capita* - Minas Gerais - 1986-2015



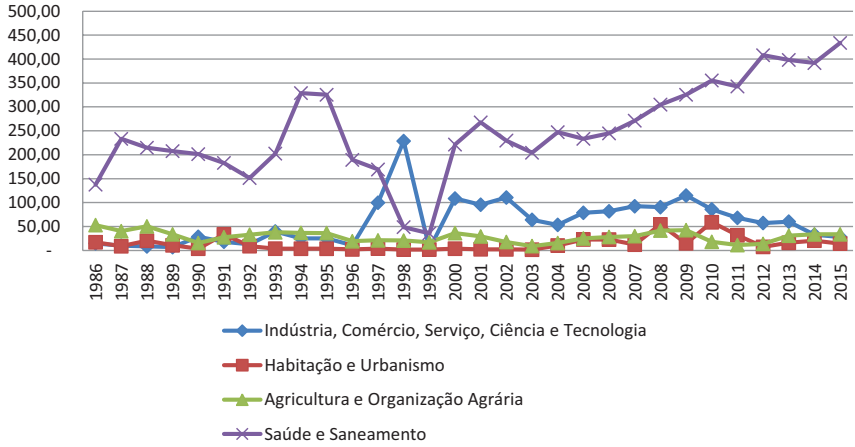
Fonte: BRASIL, 2017e
Nota: Valores reais, deflacionado a preços de dezembro/16 pela média anual do Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGD-PI).

Observa-se que o comportamento das Despesas de Capital afeta o comportamento da Despesa Total nos momentos de maior variação, ou seja, em pontos de picos ou quedas significativos. Conforme analisado no Gráfico 2, no início do período, as Despesas de Capital oscilam bastante, mas destaca-se um pico significativo entre 1996 e 1998, explicado por picos nas Amortizações, provavelmente relacionados à renegociação de dívidas, e por aumento de Investimentos e Inversões, que podem ter relação com ciclos eleitorais. Aqui também se confirmam os picos de aumento da Despesa de Capital em 2012 e 2013 relacionado ao aumento de Investimentos e Inversões, que também podem ter relação com ciclos eleitorais. Especificamente

sobre Amortizações, observa-se certa constância a partir de 2001, o que pode ter relação com a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal, e certa tendência crescente a partir de 2008, o que pode significar as obrigações contratuais de pagamento de empréstimos de longo prazo contraídos anteriormente.

Em relação à classificação funcional da despesa, os Gráficos 6 e 7 a seguir apresentam o comportamento de agregados de funções típicas do Poder Executivo (ou seja, excluiu-se da análise as funções Judiciária e Legislativa) conforme a classificação anterior à da Portaria nº 42/99. No geral, observa-se um comportamento bastante variável de cada uma, em parte pelos próprios agregados construídos por este trabalho, além de variações no entendimento na forma de classificar cada despesa. Espera-se que a análise mais detalhada por meio de SUR permita maiores esclarecimentos para esse tipo de classificação da despesa.

Gráfico 6: Despesas por agregados de funções governamentais *per capita* - Parte 1 - Minas Gerais - 1986-2015



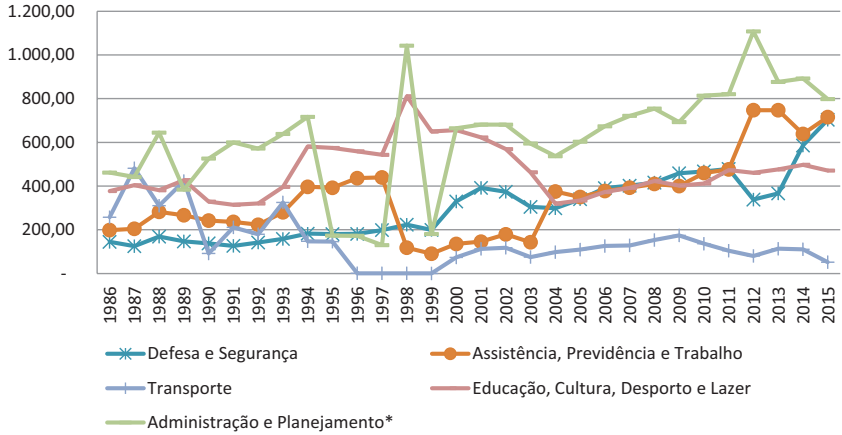
Fonte: BRASIL, 2017e
Nota: Valores reais, deflacionado a preços de dezembro/16 pela média anual do Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGD-PI).

Observa-se que as funções Saúde e Saneamento apresentam comportamento bastante oscilante ao longo do período, com picos nos anos de 1994 e 1995, uma tendência de queda até 1999 e a partir daí uma tendência crescente. Parte dessa variação pode ser atribuída às mudanças nos critérios nessa classificação funcional, em especial para comprovação de aplicação mínima conforme previsto na Constituição de 1988 (BRASIL, 1988). Para as funções de Indústria, Comércio, Serviço, Ciência e Tecnologia, observa-se um baixo valor de aplicação até 1996, um crescimento rápido em 1997 e 1998, nova queda em 1999, e esta pode ter

relação com ciclos eleitorais, já que são funções pouco essenciais e podem ser objeto de ajuste fiscal, aumento e manutenção do nível de gasto entre 2000 e 2009 e tendência de queda a partir de então. Para as funções de Habitação e Urbanismo, observa-se certa constância em baixos valores de aplicação, com leves picos em 1991, 2005, 2008 e 2010, este último podendo ser relacionado aos ciclos eleitorais, a ser detalhado em análise específica. Quanto às funções de Agricultura e Organização Agrária, também se observa certa constância em baixos valores de aplicação, com fases de leve aumento de aplicação de 1986 a 1988, 1993 e 1995, 2000 e 2001 e 2008 e 2009, cuja existência de relação com ciclos eleitorais poderá ser verificada em análise específica.

O Gráfico 7 a seguir prossegue na análise do comportamento das despesas classificadas por função.

Gráfico 7: Despesas por agregados de funções governamentais *per capita* - Parte 2 - Minas Gerais - 1986-2015



Fonte: BRASIL, 2017e
Nota: Valores reais, deflacionado a preços de dezembro/16 pela média anual do Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGD-PI). *Excluíram-se as despesas com Juros e Encargos da Dívida da função "Administração e Planejamento".

Aqui também pode se observar um comportamento bastante variável das despesas de acordo com sua classificação funcional. Pode-se dizer que a função de Defesa e Segurança apresenta uma tendência de crescimento, com um pico significativo de crescimento entre 2000 e 2002, o que pode ser reflexo das negociações para o fim da greve de policiais militares ainda no governo de Eduardo Azeredo (1995-1998); e uma queda significativa em 2012 e 2013, o que pode ser reflexo dos ciclos eleitorais, já que as despesas com essa função não possuem

mínimos constitucionais a serem cumpridos, podendo ser foco de ajustes fiscais, mas tal possibilidade poderá se verificada em análise específica. Para as funções de Assistência, Previdência e Trabalho, destaca-se uma tendência crescente entre 1986 e 1997, uma queda busca de patamar de gastos entre 1998 e 2003 e saltos nos patamares de gasto em 2004 e 2012, mas que não parecem ter relação com os ciclos eleitorais, o que pode ser verificado na análise específica ao longo deste capítulo. Em relação à função Transporte, observa-se uma forte tendência de queda entre 1986 e 1996, chegando a valores muito baixos até 1999 e retomando certa constância mas num patamar relativamente pequeno nos demais anos, com destaque para leves picos em 2001-2002, 2009 e 2013-2014 que podem ter relação com os ciclos eleitorais, já que as despesas com transporte possuem certo apelo eleitoral e costumam ser classificadas como Despesas de Capital – Investimentos e custeadas por operações de crédito, o que é coerente com o comportamento dessas contas supracitadas. Quanto às funções Educação, Cultura, Desporto e Lazer, observa-se tendência de crescimento de 1986 a 1998 seguida de forte queda entre 1999 e 2004, recuperando certa tendência de crescimento nos anos seguintes, mas leve; por agregar várias funções, é temerário atribuir tal comportamento a determinadas causas, mas pode-se atribuir parte do comportamento recente à definição de mínimos constitucionais para a função educação, o

que acaba estabelecendo um patamar relativamente constante para essa despesa e que acaba crescendo inercialmente, sem grandes investimentos extras. Por fim, quanto à função Administração e Planejamento, excluindo-se as despesas com Juros e Encargos da dívida, também se observa bastante variação, com picos e quedas esporádicos entre 1986 e 2004, o que pode ser reflexo da dificuldade de classificação de despesas nessas funções nos casos de atividades típicas de área-meio dando suporte a atividades finalísticas; a partir de 2005, observa-se certa tendência crescente, em parte possivelmente por padronização de classificação, mas chama a atenção o patamar de gasto maior que todas as outras funções aqui analisadas, acendendo alerta sobre a própria qualidade do gasto público, ou seja, o peso das despesas de custeio da máquina pública em relação às demais.

Dessa forma, fica registrado o panorama das contas públicas do Estado de Minas Gerais no período de 1986 a 2015, com as classificações econômica e funcional de receita e despesa. Passa-se, então, a realizar a análise das principais contas de receitas, despesas e classificação funcional da execução orçamentária a partir do modelo proposto no Capítulo 4.

5.2 Resultados do modelo SUR para a dinâmica da execução orçamentária em Minas Gerais de 1986 a 2015 em relação a ciclos eleitorais e ao contexto instiucional

Já para análise do modelo aqui proposto por meio de SUR, a Tabela 5 a seguir apresenta os resultados para as receitas públicas em Minas Gerais no período de interesse deste trabalho:

Tabela 5: Resultados do modelo SUR para receitas públicas *per capita* - Minas Gerais - 1986-2015

	Receita Total	Receita Corrente	Receita Tributária	Receita de Capital	Operações de Crédito	Transferências Correntes
Constante	-9,0551**	-1,8970	-3,3885	-48,0817**	-57,9943	-2,5540
	(0.0458)	(0.3607)	(0.1076)	(0.0245)	(0.1368)	(0.5837)
PRE	0,0718	0,0835**	0,1237***	0,0118	0,2427	0,1846**
	(0.3649)	(0.0229)	(0.0009)	(0.9748)	(0.7128)	(0.0251)
ELE	0,0665	0,1990***	0,2499***	-0,0203	0,3905	0,2525**
	(0.4970)	(0.0000)	(0.0000)	(0.9649)	(0.6313)	(0.0144)
POS	0,0695	0,0394	0,0669*	0,2204	0,2843	-0,0555
	(0.3960)	(0.3006)	(0.0871)	(0.5673)	(0.6754)	(0.5161)
PRE-ER	-0,0968	-0,0809*	-0,1353***	-0,2431	-0,3247	-0,2707***
	(0.3298)	(0.0784)	(0.0037)	(0.6026)	(0.6934)	(0.0088)
ELE-ER	-0,0516	-0,2129***	-0,2631***	0,0550	-0,7324	-0,3403***
	(0.6413)	(0.0000)	(0.0000)	(0.9160)	(0.4256)	(0.0035)
POS-ER	-0,1738**	-0,0733	0,0870*	-1,3465***	-2,6042***	-0,0915
	(0.0881)	(0.1172)	(0.0680)	(0.0054)	(0.0022)	(0.3849)
D_FA_95-02	0,0269	0,1399***	0,1273***	0,1566	0,4740	0,1209
	(0.7516)	(0.0005)	(0.0016)	(0.6955)	(0.5022)	(0.1732)
D_FA_03-15	-0,1158	0,0620	-0,0060	-0,4527	0,9170	0,1237
	(0.4117)	(0.3365)	0.9271	(0.4957)	(0.4425)	(0.3937)
PIB	1,4160***	1,0217***	1,2721***	5,3143**	6,0711	0,5359
	(0.0024)	(0.0000)	(0.0000)	(0.0144)	(0.1248)	(0.2597)
TREND	0,0056	0,0294***	0,0310***	-0,0865*	-0,1345	0,0139
	(0.5888)	(0.0000)	(0.0000)	(0.0800)	(0.1234)	(0.2050)
y(-1)	0,3363***	-0,1489***	-0,3450***	0,2906***	0,6421***	0,4922***
	(0.0000)	(0.0023)	(0.0000)	(0.0000)	(0.0000)	(0.0000)
R2 ajustado	0.7145	0.9606	0.9486	0.5795	0.6539	0.8505

Fonte: Elaboração própria a partir de BRASIL, 2017e

( ) P-valores das estimativas. *** 1% de significância; ** 5% de significância e * 10% de significância.

Nota: Valores reais, deflacionado a preços de dezembro/16 pela média anual do Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGD-PI). SUR: *Seemingly Unrelated Regressions* – Regressões Aparentemente Não Correlacionadas

PRE_{it}: Ano pré-eleitoral

ELE_{it}: Ano eleitoral

POS_{it}: Ano pós-eleitoral

$PRE\text{-}ER_{it}$: Ano pré-eleitoral com vigência da Emenda da Reeleição

ELE-ER$_{it}$: Ano eleitoral com vigência da Emenda da Reeleição
POS-ER$_{it}$: Ano pós-eleitoral com vigência da Emenda da Reeleição
BASE: segundo ano do mandato
D_FA_95-02$_t$: *dummy* discriminadora dos anos de 1995 a 2002
D_FA_03-15$_t$: *dummy* discriminadora dos anos de 2003 a 2015
TREND: tendência

Para cada variável preditora do modelo, testa-se a hipótese $H_0: \beta = 0$ de que a variável de interesse não apresenta relação coma execução da receita ou da despesa, conforme o caso. Os p-valores estimados, representados entre parênteses na tabela acima, dizem respeito à probabilidade de erro no caso de se rejeitar H_0. Assim, são considerados estatisticamente diferentes de zero (rejeitando-se H0) os parâmetros cujos p-valores sejam menores que 10%. Em relação aos anos de ciclo eleitoral, os anos pré-eleitoral, eleitoral e pós-eleitoral foram comparados ao segundo ano de mandato, considerado este o ano "BASE". Para os mesmos anos do ciclo, considerando os resultados para antes e depois da vigência da Emenda da Reeleição, será apontado o efeito líquido observado.

Dessa forma, para Receita Total, apesar de não significativa, observa-se um aumento de 6,94% nos anos pós-eleitorais desconsiderando a aprovação da Emenda da Reeleição; após a aprovação dessa emenda, foi significativa a 10% uma redução de 17,38% na arrecadação nos anos pós-eleitorais, resultando num efeito líquido de redução de 10,44% na Receita Total. Com isso, pode-se dizer que, mesmo correndo o risco de não ser reeleito, os

governos em Minas Gerais têm incorrido em redução de receita no primeiro ano de mandato, corroborando a expectativa de certa recessão no início dos governos. Porém, como Receita Total é uma conta significativamente agregada, cabe verificar os resultados de seu detalhamento.

Para Receita Corrente, observam-se mais resultados significativos: para os anos pré-eleitoral e eleitoral, desconsiderando-se a Emenda da Reeleição, observam-se aumentos da Receita Corrente de 8,35% e 19,9% em relação ao segundo ano de mandato, a 5% e 1% de significância respectivamente, o que pode ser percebido como uma busca por maiores recursos para prover bens e serviços públicos visíveis à época da eleição; e para essa conta, a Emenda da Reeleição traz os impactos esperados, já que nos anos pré-eleitoral e eleitoral com a vigência da possibilidade de reeleição, observam-se reduções da Receita Corrente de 8,09% e 21,29% em relação ao segundo ano de mandato, a 10% e 1% de significância, respectivamente, trazendo um resultado líquido de aumento de apenas 0,26% no ano pré-eleitoral e de redução de 1,39% no ano eleitoral, o que pode ser percebido como tentativa de suavizar a percepção do peso da arrecadação pelos eleitores e potencializar a reeleição do então Governador. Além disso, na fase de 1995 a 2002, observa-se aumento de 13,99% na Receita Corrente a 1% de significância, o que pode indicar que maior estabilidade

econômica e responsabilidade com as contas públicas permite uma arrecadação corrente mais consistente.

Tal percepção se reflete também na Receita Tributária, que apresentou aumentos de 12,37% e 24,99% nos anos pré-eleitoral e eleitoral desconsiderando a Emenda da Reeleição, ambos a 1% de significância, e reduções de 13,53% e 26,31% nos anos pré-eleitoral e eleitoral com possibilidade de reeleição, também ambos a 1% de significância, resultando em efeitos líquidos de reduções de 1,16% e 1,32% nos anos pré-eleitoral e eleitoral, respectivamente, o que pode confirmar o uso dos tributos para alcançar parte significativa dos resultados observados na Receita Corrente, isto é, sem a pressão da possibilidade de reeleição, é possível elevar a carga tributária para que mais recursos estejam disponíveis e sejam aplicados em bens e serviços públicos visíveis, enquanto a aprovação da Emenda da Reeleição inibiria esse comportamento. Além disso, para essa Receita Tributária, observa-se, a 10% de significância, aumento de 6,69% no ano pós-eleitoral desconsiderando a vigência da Emenda da Reeleição e redução de 8,70% no ano pós-eleitoral com a vigência da Emenda da Reeleição, com efeito líquido de 2,01% de redução, indicando que os governantes teriam mais liberdade para aumentos tributários quando não há preocupação com a reeleição, enquanto, havendo a possibilidade de reeleição, os incentivos são maiores para a redução da carga tributária, mesmo em anos pós-

eleitorais. Além disso, também a Receita Tributária apresenta aumento de 12,73% a 1% de significância na fase de 1995 a 2002, confirmando a possibilidade de que a estabilidade econômica e maior responsabilidade fiscal permitem arrecadação tributária e, consequentemente, corrente mais consistentes.

Em relação às Receitas de Capital, apenas o ano pós-eleitoral após a Emenda da Reeleição demonstrou resultado significativo, com redução de 134,65% a 1% de significância; apesar de não significativo, registra-se o aumento de 22,04% nessa conta nos anos pós-eleitorais, resultando num efeito líquido de 112,61% de redução. Apesar dos dados numéricos, percebe-se a não-factibilidade de uma redução de mais de 100% e interpreta-se a realidade a partir da significativa redução das Receitas de Capital nos anos de 1999 e 2003, o que pode ser relacionado aos movimentos de renegociação de dívidas, austeridade e responsabilidade fiscal, e também em 2014-2015, talvez relacionado à conjuntura econômica desacelerada no país, conforme Gráfico 1. Detalhando-se essa conta, observa-se que o resultado se replica na análise das receitas de Operações de Crédito, que teve como resultado significativo apenas a redução de 260,42% a 1% de significância; apesar de também não significativo, registra-se o aumento de 28,43% nessa conta nos anos pós-eleitorais, resultando num efeito líquido de 231,99% de redução. Semelhantemente aqui, percebe-se a não-factibilidade de

uma redução de mais de 100% e interpreta-se a realidade a partir da significativa redução das Operações de Crédito nos anos de 1999 e 2003, o que também pode ser relacionado aos movimentos de renegociação de dívidas, limitações de endividamento público, austeridade e responsabilidade fiscal, e também em 2014-2015, talvez relacionado à conjuntura econômica desacelerada no país, conforme Gráfico 1. Isso pode indicar ainda a dificuldade de os governantes obterem receitas de capital, especialmente de operações de crédito, no primeiro ano de governo, dado o processo necessário de aprovação de lei autorizativa na Assembleia Legislativa correspondente, análise por parte da Secretaria do Tesouro Nacional e aprovação pelo Senado Federal.

Quanto às Transferências Correntes, observa-se comportamento similar às Receitas Correntes, talvez pelo fato de as transferências constitucionais, proporcionais em grande parte à arrecadação de impostos, terem maior representatividade nessa conta, em detrimento das Transferências Voluntárias da União (TVU's). Aqui, observam-se aumentos de 18,46% e 25,25% nos anos pré-eleitoral e eleitoral desconsiderando a Emenda da Reeleição, respectivamente, ambos a 5% de significância e reduções de 27,07% e 34,03% nos anos pré-eleitoral e eleitoral após a aprovação da Emenda da Reeleição, respectivamente, ambos a 1% de significância, gerando efeito líquido de reduções de 8,61% e 8,78% nos anos pré-eleitoral e eleitoral, o que pode

indicar certa reserva da União em realizar TVU's para Minas Gerais após a possibilidade de reeleição de seus próprios Chefes do Poder Executivo.

Por sua vez, a Tabela 6 a seguir apresenta os resultados do modelo SUR para as despesas classificadas por categoria econômica.

Tabela 6: Resultados do modelo SUR para despesas públicas *per capita* por classificação econômica - Minas Gerais - 1986-2015

	Despesa Total	Despesas Correntes	Pessoal	Juros e Encargos	Despesas de Capital	Investimentos e Inversões	Amortizações	Transf. Govern.[1]
Constante	-5,7466	0,3890	-4,2346	15,8248	-27,9685**	-52,1599	-14,1915	-10,4572***
	(0.1709)	(0.8887)	(0.2745)	(0.0029)	(0.0411)	(0.0074)	(0.3560)	(0.0026)
PRE	0,1296*	0,0776	0,0457	0,1484	0,3900	-0,0917	0,2707	0,1942***
	(0.0793)	(0.1150)	(0.5036)	(0.1086)	(0.1031)	(0.7859)	(0.3184)	(0.0014)
ELE	0,0760	0,1758***	0,1706**	0,2442**	-0,1873	-1,0819***	0,4969	-0,1345*
	(0.4057)	(0.0044)	(0.0449)	(0.0319)	(0.5257)	(0.0100)	(0.1383)	(0.0756)
POS	0,0779	0,0199	0,0047	0,1617*	0,2184	-0,6933**	0,3629	0,0719
	(0.3059)	(0.6968)	(0.9466)	(0.0887)	(0.3757)	(0.0479)	(0.1947)	(0.2489)
PRE-ER	-0,1515	-0,1313**	-0,0293	-0,1021	-0,3334	0,5586	-0,5400	-0,1905**
	(0.1013)	(0.0336)	(0.7326)	(0.3739)	(0.2645)	(0.1897)	(0.1124)	(0.0122)
ELE-ER	-0,0526	-0,2364***	-0,0976	-0,2939**	0,3811	1,8607***	-0,7596**	0,1589*
	(0.6097)	(0.0007)	(0.3096)	(0.0225)	(0.2536)	(0.0001)	(0.0454)	(0.0639)
POS-ER	-0,1569*	-0,0705	0,1386	-0,0811	-0,6262**	0,5184	-0,9285***	-0,0702
	(0.0968)	(0.2633)	(0.1130)	(0.4932)	(0.0421)	(0.2357)	(0.0077)	(0.3622)
D_FA_95-02	-0,0381	0,0004	0,1588**	0,0687	-0,3154	0,0399	-0,0925	-0,5398***
	(0.6297)	(0.9937)	(0,0343)	(0.4899)	(0.2193)	(0.9122)	(0.7503)	(0,0000)
D_FA_03-15	-0,2957**	-0,2418***	0,0296	-0,0150	-0,5168	0,6708	-0,2630	-005622***
	(0.0243)	(0.0057)	(0.8079)	(0.9265)	(0.2237)	(0.2613)	(0.5961)	(0.0000)
PIB	1,1814**	0,4288	1,1416***	-1,3206**	3,3644**	5,8054***	1,5438	1,5578***
	(0.0243)	(0.1308)	(0.0041)	(0.0130)	(0.0157)	(0.0033)	(0.3220)	(0.0000)
TREND	0,0184*	0,0325***	0,0377***	0,0377***	-0,0365	-0,0928**	0,0063	-0,0013
	(0.0584)	(0.0000)	(0.0000)	(0.0023)	(0.2466)	(0.0385)	(0.8597)	(0.8655)
y(-1)	0,2054***	0,3424***	-0,1528***	0,3761***	0,1645***	-0,0396	0,7426***	0,2333***
	(0.0000)	(0.0000)	(0.0077)	(0.0000)	(0.0001)	(0.2772)	(0.0000)	(0.0000)
R2 ajustado	0.6962	0.9199	0.9208	0.5592	0.3683	0.5021	0.6763	0.8320

Fonte: Elaboração própria a partir de BRASIL, 2017e

( ) P-valores das estimativas. *** 1% de significância; ** 5% de significância e * 10% de significância.
Nota: Valores reais, deflacionado a preços de dezembro/16 pela média anual do Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGD-PI). (1) Transferências Governamentais consideram transferências correntes e de capital intergovernamentais (não inclui transferências correntes para pagamentos de juros nem transferências de capital para pagamento de amortizações).

SUR: *Seemingly Unrelated Regressions* – Regressões Aparentemente Não Correlacionadas

PRE_{it}: Ano pré-eleitoral ELE_{it}: Ano eleitoral

POS_{it}: Ano pós-eleitoral $PRE\text{-}ER_{it}$: Ano pré-eleitoral com vigência da Emenda da Reeleição

$ELE\text{-}ER_{it}$: Ano eleitoral com vigência da Emenda da Reeleição

$POS\text{-}ER_{it}$: Ano pós-eleitoral com vigência da Emenda da Reeleição

$D_FA_95\text{-}02_t$: *dummy* discriminadora dos anos de 1995 a 2002

$D_FA_03\text{-}15_t$: *dummy* discriminadora dos anos de 2003 a 2015

TREND: tendência

Quanto à Despesa Total, observa-se que um aumento de 12,96% no ano pré-eleitoral desconsiderando a Emenda da Reeleição a 10% de significância e redução de 15,69% no ano pós-eleitoral após a aprovação da Emenda da Reeleição também a 10% de significância (apesar de não significativo, registra-se o aumento de 7,79% nessa conta nos anos pós-eleitorais, resultando num efeito líquido de 7,90% de redução). Essa redução é esperada, já que os primeiros anos de mandato costumam ser de ajustes fiscais, mesmo diante da possibilidade de reeleição, pois permite "colocar ordem na casa" para preparar os demais anos de mandato para execuções orçamentárias mais favoráveis. Além disso, observa-se redução de 29,57% a 5% de significância na fase aqui definida de 2003 a 2015, podendo indicar sucesso na implantação do Choque de Gestão e na vigência efetiva de instrumentos de incentivo à maior austeridade fiscal. Porém,

como essa conta de Despesa Total é bastante agregada, cabe analisar seu detalhamento.

Quanto às Despesas Correntes, para os anos pré-eleitorais, com significância de 5%, observa-se redução de 13,13% considerando a Emenda da Reeleição e, apesar de não significativo, registra-se o aumento de 7,76% nessa conta nesse ano do ciclo desconsiderando essa emenda, resultando num efeito líquido de 5,37% de redução. Além disso, observa-se, com significância de 1%, um aumento de 17,58% no ano eleitoral desconsiderando a Emenda da Reeleição e redução 23,64% nesse mesmo ano do ciclo considerando a vigência da emenda, resultado num efeito líquido de 6,06%. Esse resultado é diferente do esperado, com a Emenda da Reeleição reduzindo despesas correntes nos anos pré-eleitoral e eleitoral, mas coerente com alguns postulados da literatura de que o eleitorado apresentaria conservadorismo fiscal, sendo avesso a oportunismo eleitoral (NAKAGUMA; BENDER, 2010), mesmo Minas Gerais não se tratando de estado federado de país desenvolvido. Além disso, observa-se redução de 24,18% nessas Despesas Correntes na fase aqui definida de 2003 a 2015, confirmando a possibilidade de sucesso na implantação do Choque de Gestão e na vigência efetiva de instrumentos de incentivo à maior austeridade fiscal.

Em relação à Despesa de Pessoal, observa-se aumento de 17,06% no ano eleitoral, a 5% de significância, sem resultado

significativo para esse ano do ciclo considerando-se a vigência da Emenda da Reeleição. Apesar das limitações impostas pela LRF em seu artigo 21, parágrafo único de que "é nulo de pleno direito o ato de que resulte aumento de despesa com pessoal expedido nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder" (BRASIL, 2000), pode-se perceber influência dos ciclos eleitorais sobre essa despesa, já que aumentos salariais anteriores ao limite de cento e oitenta dias da LRF podem favorecer o Governador em exercício, mesmo que a aprovação da Emenda da Reeleição não tenha revelado resultados significativos nessa conta. Além disso, mesmo num quadro de movimento a favor de austeridade fiscal, inclusive com aprovação de leis complementares disciplinando os limites de despesas com o funcionalismo público (BRASIL, 1995a e BRASIL, 1999) observa-se que o período de 1995 a 2002 verificou um aumento de 15,88% a 5% de significância.

Já em relação a Juros e Encargos, para anos eleitorais, observa-se aumento de 24,42% desconsiderando a Emenda da Reeleição e redução de 29,39% nesse mesmo momento do ciclo considerando a Emenda da Reeleição, ambos a 5% de significância, resultando num efeito líquido de 4,97% de redução. Nos anos pós-eleitorais, observa-se aumento de 16,17% desconsiderando a Emenda da Reeleição a 10% de significância e sem resultado significativo para esse ano do ciclo após a

aprovação dessa norma. Tal resultado sugere que, diante da possibilidade de reeleição, os governantes tendem a evitar gastos com juros e encargos da dívida nos anos eleitorais, disponibilizando recursos para gastos mais visíveis para o eleitorado. Já no primeiro ano de mandato, retoma-se o pagamento desses compromissos.

Para as Despesas de Capital, o único resultado significativo foi de redução de 62,62% no ano pós-eleitoral após a vigência da Emenda da Reeleição (5% de significância); apesar de não significativo, registra-se o aumento de 21,84% nessa conta nesse ano do ciclo desconsiderando essa emenda, resultando num efeito líquido de 40,78% de redução. Tal resultado pode ser visto como uma necessidade de ajuste nas contas públicas no primeiro ano de governo e nesta conta pelo fato de a sua maior parte ser discricionária e, por isso, ser mais sujeita a contingenciamento. Porém, essa conta se apresenta altamente agregada, cabendo analisar os resultados de seu detalhamento.

Quanto aos Investimentos e Inversões, para os anos eleitorais, observa-se o surpreendente resultado de redução de 108,2% no ano eleitoral a 1% de significância, desconsiderando a Emenda da Reeleição, apesar da não-factibilidade de uma redução maior que 100%, se destaca o sinal negativo do resultado, indicando forte queda nessa conta; porém, se observa também um aumento de 186,07% no ano eleitoral a 1% de significância após

o início da vigência dessa norma, resultando num efeito líquido de 37,09%, confirmando a expectativa de ciclo eleitoral nas despesas de investimento, reforçada pela possibilidade de reeleição. Para os anos pós-eleitorais, observa-se redução de 69,33% a 5% de significância, certamente pela necessidade de equilíbrio nas contas públicas, sendo esse tipo de despesa um dos mais discricionários e fonte de ajustes. Apesar disso, aqui não é significativo alterações nos gastos de investimentos e inversões nos anos pré-eleitorais considerando o prazo de maturação dos gastos para que seus efeitos se tornem visíveis ao eleitorado, apresentando resultado diferente, por exemplo, de Vasconcelos; Ferreira Jr. e Nogueira Jr. (2011) e de Queiroz e Silva (2010).

Em relação às Amortizações, obteve-se como resultado significativo a redução de 75,96% no ano eleitoral, a 5% de significância e, apesar de não significativo, registra-se o aumento de 49,69% nessa conta nesse ano do ciclo desconsiderando essa emenda, resultando num efeito líquido de 26,27% de redução, sugerindo situação similar à de Juros e Encargos, isto é, diante da possibilidade de reeleição, os governantes tendem a evitar gastos com juros e encargos da dívida, disponibilizando recursos para gastos mais visíveis para o eleitorado; observa-se redução também de 92,85% no ano pós-eleitoral a 1% de significância, e, apesar de não significativo, registra-se o aumento de 36,29% nessa conta nesse ano do ciclo desconsiderando essa emenda,

resultando num efeito líquido de 56,56% de redução, sugerindo que esta também pode ser uma fonte de ajuste de contas públicas no início do mandato.

Quanto às Transferências Governamentais, considerando transferências correntes e de capital intergovernamentais, ou seja, não incluindo transferências correntes para pagamentos de juros nem transferências de capital para pagamento de amortizações, observa-se que, para anos pré-eleitorais, houve aumento de 19,42% a 1% de significância desconsiderando a Emenda da Reeleição e redução de 19,05% após a vigência dessa norma, resultando num efeito líquido de aumento de 0,37%. Já nos anos eleitorais, observa-se redução de 13,45% a 10% de significância desconsiderando a Emenda da Reeleição e aumento 15,89% a 10% de significância, resultando num efeito líquido de 2,89% de aumento. Tal resultado sugere que a Emenda da Reeleição alterou o *timing* esperado dos efeitos dessas Transferências Governamentais, trazendo-o para mais perto do ano eleitoral. Em relação às fases identificadas neste trabalho, observa-se redução nas Transferências Governamentais de 53,98% no período de 1995 a 2002 e de 56,22% no período de 2003 a 2015, ambas a 1% de significância, o que pode significar também aqui uma fonte de ajuste nas contas públicas, já que, à exceção das transferências obrigatórias, como cota-parte do ICMS e do IPVA, parte significativa dessas despesas podem ser consideradas

discricionárias e, por isso, podem representar fonte de contingenciamento.

Por fim, apesar das limitações da classificação funcional e de grande variação em seu comportamento, conforme demonstrado pelos Gráficos 5 e 6 acima e suas análises, considera-se pertinente apresentar os resultados do modelo SUR para as despesas classificadas por função, conforme registrado nas Tabelas 7 e 8 a seguir.

Tabela 7: Resultados do modelo SUR para despesas públicas *per capita* por classificação funcional agregada - Parte 1- Minas Gerais - 1986-2015

	Administração e Planejamento[1]	Defesa e Segurança	Assistência, Previdência e Trabalho	Saúde e Saneamento
Constante	18,0648	5,8288	-6,6874	3,1616
	(0.1327)	(0.2488)	(0.4394)	0.8385)
PRE	-0,6217***	-0,0746	0,1752	0,0732
	(0.0037)	(0.4369)	(0.2667)	0.6863)
ELE	0,3599	-0,0965	0,1756	0,1914
	(0.1687)	(0.4193)	(0.3636)	0.4430)
POS	-0,2117	-0,1173	0,1453	,4839**
	(0.3352)	(0.2240)	(0.3585)	0.0110)
PRE-ER	0,8770***	0,1370	-0,5910***	-0,2738
	(0,0011)	(0.2418)	(0.0023)	0.2498)
ELE-ER	0,7207**	0,1987	-0,7040***	),6656**
	(0.0154)	(0.1400)	(0.0013)	0.0229)
POS-ER	0,2471	0,1196	-0,7137***	03851***
	(0.3592)	(0.3273)	(0.0004)	0.0000)
D_FA_95-02	-1,5962***	-0,0687	-0,2084	),6236**
	(0.0000)	(0.5016)	(0.2005)	0.0265)
D_FA_03-15	-1,5298***	-0,1587	0,0240	-0,5393
	(0.0001)	(0.3355)	(0.9276)	0.2023)
PIB	-0,9838	-0,3294	0,9414	0,0547
	(0.4169)	(0.5187)	(0.2873)	0.9726)
TREND	0,0943***	0,0367***	0,0284	,0670**
	(0.0010)	(0.0036)	(0.1482)	(0,457)
y(-1)	-0,3436***	0,4703***	0,4737***	0,2248
	(0.0000)	(0.0000)	(0.0000)	0.1163)
R2 ajustado	0.5508	0.8812	0.7663	0.4747

Fonte: Elaboração própria a partir de BRASIL, 2017e

( ) P-valores das estimativas. *** 1% de significância; ** 5% de significância e * 10% de significância.

Nota: Valores reais, deflacionado a preços de dezembro/16 pela média anual do Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGD-PI). (1) Função Administração e Planejamento desconsidera despesas com pagamento de Juros e Encargos da dívida.

SUR: *Seemingly Unrelated Regressions* – Regressões Aparentemente Não Correlacionadas

PRE_{it}: Ano pré-eleitoral

ELE_{it}: Ano eleitoral

POS_{it}: Ano pós-eleitoral

$PRE\text{-}ER_{it}$: Ano pré-eleitoral com vigência da Emenda da Reeleição

$ELE\text{-}ER_{it}$: Ano eleitoral com vigência da Emenda da Reeleição
$POS\text{-}ER_{it}$: Ano pós-eleitoral com vigência da Emenda da Reeleição
$D_FA_95\text{-}02_t$: *dummy* discriminadora dos anos de 1995 a 2002
$D_FA_03\text{-}15_t$: *dummy* discriminadora dos anos de 2003 a 2015
TREND: tendência

Tabela 8: Resultados do modelo SUR para despesas públicas per capita por classificação funcional agregada - Parte 2 - Minas Gerais - 1986-2015

	Educação, Cultura, Desporto e Lazer	Habitação e Urbanismo	Indústria, Comércio, Serviço, Ciência e Tecnologia	Transporte
Constante	-6,2001	-41,0841	49,5737*	53,8903
	(0.1784)	(0.1038)	(0.0783)	(0.1852)
PRE	0,0242	-0,2947	0,5547	-0,1094
	(0.7674)	(0.4912)	(0.2678)	(0.88841)
ELE	0,1650	-1,0785**	0,8461	-1,1168
	(0.1035)	(0.0445)	(0.1670)	(0.2497)
POS	-0,0343	0,3701	0,2100	1,5018*
	(0.6832)	(0.4026)	(0.6805)	(0.0554)
PRE-ER	0,0125	0,2589	-0,0229	0,3699
	(0.9020)	(0.6308)	(0.9717)	(0.6973)
ELE-ER	-0,0843	1,2101**	-0,0571	0,9805
	(0.4641)	(0.0473)	(0.9354)	(0.3663)
POS-ER	0,1813*	-0,8958	-0,6062	-2,5230**
	(0.0875)	(0.1046)	(0.3448)	(0,0107)
D_FA_95-02	0,3871***	-1,5771***	1,1874**	-3,5263***
	(0.0002)	(0.0018)	(0.0271)	(0.0002)
D_FA_03-15	-0,2485*	-0,1314	1,8423**	-1,8347
	(0.0843)	(0.8637)	(0.0378)	(0.1635)
PIB	1,2267***	4,3823*	-4,7096*	-5,1085
	(0.0099)	(0.0875)	(0.0982)	(0.2144)
TREND	-0,0009	-0,0252	0,0747	0,1548
	(0.9291)	(0.6543)	(0.2515)	(0.1096)
y(-1)	-0,0192	-0,0322	-0,2368*	0,3151
	(0.8605)	(0.7517)	(0.0749)	(0.0001)
R2 ajustado	0.6469	0.4857	0.2844	0.4691

Fonte: Elaboração própria a partir de BRASIL, 2017e

( ) P-valores das estimativas. *** 1% de significância; ** 5% de significância e * 10% de significância.

Nota: Valores reais, deflacionado a preços de dezembro/16 pela média anual do Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGD-PI). (1) Função Administração e Planejamento desconsidera despesas com pagamento de Juros e Encargos da dívida.

SUR: *Seemingly Unrelated Regressions* – Regressões Aparentemente Não Correlacionadas

PRE_{it}: Ano pré-eleitoral

ELE_{it}: Ano eleitoral

POS_{it}: Ano pós-eleitoral

PRE-ER$_{it}$: Ano pré-eleitoral com vigência da Emenda da Reeleição
ELE-ER$_{it}$: Ano eleitoral com vigência da Emenda da Reeleição
POS-ER$_{it}$: Ano pós-eleitoral com vigência da Emenda da Reeleição
D_FA_95-02$_t$: *dummy* discriminadora dos anos de 1995 a 2002
D_FA_03-15$_t$: *dummy* discriminadora dos anos de 2003 a 2015
TREND: tendência

Em relação às despesas com Administração e Planejamento, desconsiderando o pagamento de Juros e Encargos da dívida, nos anos pré-eleitorais, observa-se uma redução de 62,17% a 1% de significância desconsiderando-se a Emenda da Reeleição, mas, após a aprovação dessa norma, um aumento de 87,70% também a 1% de significância, resultando num efeito líquido de aumento de 25,53%, ou seja, a Emenda da Reeleição impulsionou as despesas nessa função, o que pode ser atribuído, por exemplo, à ampliação de gastos com publicidade e propaganda, favorecendo, ainda que indiretamente, o Governador em exercício que pode concorrer à reeleição. De forma semelhante, nos anos eleitorais, foi significativo a 5% o aumento de 72,07% após a Emenda da Reeleição e, apesar de estatisticamente não significativo, registra-se que antes dessa norma, observa-se redução de 35,99%, resultando um efeito líquido de 36,08% nesse ano do ciclo, confirmando a possibilidade de gastos nessa função que tendem a favorecer a imagem do Governador em exercício. Porém, observa-se que os demais contextos institucionais também podem afetar as despesas nessa função, já que para os dois períodos destacados neste trabalho, 1995-2002 e 2003-2015, registraram redução nesses gastos, de 159,62% e 152,98% a 1% de

significância. Apesar da não-factibilidade de reduções de mais de 100%, esse resultado numérico com sinal negativo indica a redução no gasto, que pode ser atribuída ao transbordamento em nível estadual dos movimentos de reforma e modernização do aparelho do Estado no país no primeiro período, consolidado no chamado Choque de Gestão em Minas Gerais, que visava, dentre outros objetivos, ao aumento da eficiência da máquina pública, esperando-se redução em despesas típicas de área-meio. Apesar dessa tendência, ressalta-se ainda o elevado patamar desses gastos, conforme Gráfico 6 acima.

Em relação às despesas com Defesa e Segurança, não houve resultado estatisticamente significativo que relacione padrão de gastos a ciclos eleitorais e às mudanças no contexto institucional aqui considerado. Destaca-se apenas a variável TREND, que, a 1% de significância, indica aumento médio anual nos gastos nessa função de 3,67%. Tal resultado sugere que, considerando a competência estadual pela segurança pública, com provisão de policiais militares e civis, custódia e ressocialização de presos, dentre outras, seus gastos são constantes com tendência de elevação, depurando os resultados obtidos no Gráfico 6.

Quanto à Assistência, Previdência e Trabalho, observam-se como resultados significativos os anos pré-eleitoral, eleitoral e pós-eleitoral após a vigência da Emenda da Reeleição, com reduções nos gastos com essa função de 59,10%, 70,40% e

71,37% respectivamente; apesar de estatisticamente não significativos, registram-se os resultados nesses mesmos anos do ciclo eleitoral desconsiderando-se a Emenda da Reeleição, com aumentos de 17,52%, 17,56% e 14,53%, resultando em efeito líquido de redução de 41,58%, 52,84% e 56,84% respectivamente. Tal resultado sugere que, após a Emenda da Reeleição, as despesas com as funções de Assistência, Previdência e Trabalho passaram a ser fonte de contingenciamento, liberando recursos para realização de despesas mais visíveis ao eleitorado, em especial por não estarem sujeitas à determinação de mínimos constitucionais.

Para as despesas com Saúde e Saneamento, nos anos eleitorais, após a Emenda da Reeleição, observa-se redução de 66,56% a 5% de significância e, apesar de estatisticamente não significativo, registra-se aumento nesse mesmo ano do ciclo para essa função desconsiderando a Emenda da Reeleição de 19,14%, gerando um resultado líquido de redução de 47,42%. Nos anos pós-eleitorais, registra-se aumento de 48,39% a 5% de significância desconsiderando a Emenda da Reeleição e redução de 103,85 a 1% de significância considerando a vigência dessa norma, resultando num efeito líquido de redução de 55,46%. Considerando que as despesas com saúde possuem garantias constitucionais de valores mínimos a serem aplicados, sugere-se que esses resultados de redução de gastos se dão na área de

saneamento, tanto por serem menos visíveis ao eleitorado, com obras subterrâneas ou afastadas dos grandes centros, quanto por poderem ser classificados economicamente como despesas de investimento, recorrentemente sujeitas a contingenciamento e reduções. Esse entendimento é reforçado pelo resultado de redução de 62,36% a 5% de significância no período de 1995 a 2002, pois pode ter sido uma das funções objeto de redução de gastos para contribuir com os ajustes fiscais demandados à época.

Quanto às despesas com Educação e Cultura, se destaca um aumento de 18,13% a 10% de significância nos anos pós-eleitorais considerando a Emenda da Reeleição e, apesar de estatisticamente não significativo, registra-se redução nesse mesmo ano do ciclo para essa função desconsiderando a Emenda da Reeleição de 3,43%, gerando um resultado líquido de aumento de 14,70%, o que indica que, com a possibilidade de reeleição, essas despesas foram reforçadas, uma vez que, em especial a parte de educação propriamente dita, afetam diretamente a vida do eleitorado. Porém, apesar do resultado de aumento de 38,71% no período de 1995 a 2002 a 1% de significância, destaca-se o resultado de redução de 24,85% a 10% de significância no período de 2003 a 2015, o que sugere que essa função pode estar sendo fonte de ajustes de gastos, em especial a área de cultura, já que a área de educação também possui garantias constitucionais de valores mínimos a serem aplicados.

Para as despesas com Habitação e Urbanismo, se destacam os anos eleitorais, sendo que antes da Emenda da Reeleição observa-se redução de 107,85% a 5% de significância e, após a aprovação dessa emenda, tem-se aumento de 121,01%, gerando resultado líquido de aumento de 13,16% de gastos nessa função. Tal resultado sugere existência de ciclos políticos relacionados à execução orçamentária, em especial diante da possibilidade de reeleição, já que várias das despesas relacionadas a essa função possuem alta visibilidade para o eleitorado, tais como construção de habitação de interesse social, construção e revitalização de espaços públicos como praças e quadras, dentre outros. Porém, no período de 1995 a 2002, observa-se redução nessa função de 157,71% a 1% de significância e, apesar da não-factibilidade de reduções de mais de 100%, fica a indicação de essa função possivelmente ter sido fonte de contingenciamento para ajustes fiscais conforme demandas dessa fase.

Em relação à função Indústria, Comércio, Serviço, Ciência e Tecnologia, não foram obtidos resultados significativos para variações entre os anos do ciclo eleitoral e em relação à Emenda da Reeleição. Apesar disso, foram obtidos resultados, a 5% de significância, para as diferentes fases analisadas neste trabalho, com aumento de 118,74% no período de 1995 a 2002 e de 184,23% de 2003 a 2015. Tal resultado sugere reforço na aplicação de recursos nessas funções possivelmente esperando

dinamização da economia e retorno arrecadatório, mas ressalva-se que essa função representa o menor nível de gastos dentre as funções aqui analisadas, conforme Gráfico 5.

Por fim, na função Transportes, destacam-se os anos pós-eleitorais, sendo que, desconsiderando a Emenda da Reeleição, observa-se aumento de 150,18% a 10% de significância e após a aprovação dessa norma, passa-se a ter redução de 252,30% a 5% de significância, resultando num efeito líquido de redução de 102,12%. Apesar da não-factibilidade de redução de mais de 100%, destaca-se o sinal negativo do resultado, indicando ser essa despesa fonte de ajustes no primeiro ano de mandato, em especial por muitos desses gastos poderem ser economicamente classificados como Investimentos e Inversões, que também apresentaram redução nesses anos dos ciclos, conforme Tabela 5 acima.

Assim, fica registrado o panorama do comportamento no período analisado das diversas contas de receitas e despesas públicas classificadas economicamente e por função e os resultados do modelo SUR aqui proposto, considerando as alterações trazidas pela aprovação da Emenda da Reeleição em 1997 com vigência a partir do pleito eleitoral de 1998 e pelas mudanças institucionais de estabilização econômica por meio do Plano Real, movimentos de austeridade fiscal, renegociação de dívidas, limites de despesas com pessoal e endividamento

público, aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal e implantação, especificamente em Minas Gerais, do Choque de Gestão.

CAPÍTULO 6 – RESUMO E CONCLUSÕES

Ao longo do presente trabalho, foi possível registrar os principais conceitos relacionados à execução orçamentária necessários à compreensão das contas de receitas e despesas públicas analisados. Apesar de recorrer a manuais de contabilidade pública e à própria legislação a respeito do tema, entende-se que foi permitida a compreensão dos seus significados. Além disso, foi possível resgatar o panorama das eleições e dos fatos mais marcantes dos mandatos de Presidente da República e dos Governadores de Minas Gerais, remontando ao próprio processo de redemocratização do país e a vigência de mais de 30 anos da chamada Nova República no Brasil, com eleições periódicas, com datas conhecidas, com sufrágio universal facultativo a partir dos 16 anos, obrigatório entre 18 e 70 anos e facultativo após isso, e que podem ser consideradas livres e com ampla concorrência.

Este estudo procurou responder às seguintes questões: (i) existe algum padrão de comportamento cíclico das receitas e despesas do orçamento público de Minas Gerais e que esteja alinhado ao ciclo eleitoral? (ii) quais são as categorias de receitas e despesas que mais estariam apresentando ciclos político-eleitorais e qual a intensidade desses ciclos? de que forma fatores de ordem institucional/estrutural, ocorridas ao longo de 1986 a 2015, teriam afetados as intensidades e as direções dos ciclos?

Registra-se o reconhecimento de que o período analisado relativo a apenas um estado da federação impossibilitou a obtenção de mais dados para as séries temporais, impossibilitando por consequência a obtenção de conclusões mais incisivas sobre os ciclos político-eleitorais aqui analisados. Apesar disso, de maneira geral, para alguns casos, foi possível perceber a existência de ciclo político eleitoral na execução orçamentária de algumas receitas e despesas públicas em Minas Gerais, sendo que a intensidade

dessa influência política varia de acordo com a realidade institucional do país, com destaque para a aprovação da Emenda da Reeleição. A dinâmica das execuções orçamentárias também sofreu alterações caracterizadas por três fases distintivas, no período analisado: (i) de 1986 a 1994, caracterizada por variações na moeda, inflação descontrolada e sem maiores alterações institucionais dentro do escopo do presente trabalho, não se negligenciando os avanços na redemocratização, promulgação da CF/88, dentre outros; (ii) de 1995 a 2002, com a estabilização da economia diante da implantação do Plano Real e dos movimentos de controle das despesas com pessoal, renegociação das dívidas dos estados federados com a União, limites ao endividamento público e maior austeridade fiscal, culminando na aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) em 2000; e (iii) de 2003 a 2015, com maior período de vigência efetiva da LRF e, especificamente em Minas Gerais, com a experiência de três mandatos consecutivos de Governadores filiados a uma mesma legenda, o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) e com a implantação de medidas de reforma administrativa e do próprio aparelho do Estado conhecidas como Choque de Gestão.

Em relação às receitas públicas, destaca-se a conta de Receita Corrente, que apresentou influência do ciclo eleitoral ao resultar em aumentos de arrecadação nos anos pré-eleitoral e eleitoral, certamente na tentativa de disponibilizar mais recursos aos governantes em exercício, mas com tendência praticamente revertida ao se considerar a aprovação da Emenda da Reeleição, em especial nos anos eleitorais. Tal manobra se reflete na Receita Tributária, indicando que os governantes buscam reduzir o peso da carga tributária nos anos pré-eleitoral e eleitoral, o que pode ser visto como uma das tentativas de conquistar o eleitorado, em especial diante da possibilidade de serem reeleitos. Além disso, Receitas Correntes,

por meio de Receitas Tributárias, podem ser vistas como fonte de contribuição para o ajuste fiscal na primeira fase aqui analisada, apresentando aumento médio no período de 1995 a 2002.

Por sua vez, as Receitas de Capital e as Operações de Crédito também parecem ter influência do ciclo eleitoral, mas com redução nos anos pós-eleitorais considerando-se a Emenda da Reeleição, entendendo-se que esse resultado indica a necessidade de ajuste fiscal no primeiro ano de mandato, certamente considerando um eleitor com certa miopia para considerar apenas os períodos mais próximos do pleito eleitoral.

Pelo lado das despesas classificadas economicamente, destacam-se as Despesas Correntes, com aumento médio no ano eleitoral desconsiderando a Emenda da Reeleição, tendência revertida pela possibilidade de ser reeleito, confirmando outros apontamentos da literatura de que o eleitorado seria avesso a expansões fiscais e produção de déficits em anos eleitorais, mesmo em país em desenvolvimento. Além disso, observa-se tendência de redução dessas Despesas Correntes na última fase aqui considerada, de 2003 a 2015, indicando certa efetividade da vigência da LRF e das iniciativas do Choque de Gestão nas despesas correntes, certamente com foco nas despesas de custeio da máquina pública.

Nas Despesas de Pessoal, ressalta-se uma tendência de aumento na primeira fase aqui considerada, de 1995 a 2002, mesmo diante das iniciativas de controle dessa despesa no período, o que talvez possa ser explicado pela própria tendência de crescimento inercial dessa despesa, considerando as regras das carreiras, além das negociações envolvendo greves registradas no período.

Para Juros e Encargos e Amortizações, destaca-se redução de gasto nos anos eleitorais após a vigência da Emenda da Reeleição, possivelmente com o objetivo de liberar recursos para aplicação em bens e serviços mais

visíveis ao eleitorado. Tal tendência parece se confirmar ao serem analisadas as despesas com Investimentos e Inversões, que reverteram uma tendência de redução nos anos eleitorais desconsiderando a Emenda da Reeleição e, após a entrada em vigor dessa norma, passaram a apresentar tendência de aumento. Entende-se que despesas desse tipo são mais visíveis ao eleitor, pois costumam excluir expansão de bens e serviços públicos, como construções de escolas, hospitais, unidades prisionais, estradas, dentre outros.

Destaca-se também o comportamento das Transferências Governamentais, considerando transferências correntes e de capital exceto para pagamento de juros e encargos e amortizações, já que a Emenda da Reeleição alterou seu timing: desconsiderando essa norma, tem-se aumento nos anos pré-eleitorais e redução nos eleitorais; considerando a possibilidade da reeleição, tem-se redução nos anos pré-eleitorais e aumento nos anos eleitorais, certamente buscando trazer os efeitos esperados dessa despesa para mais próximo do pleito. Apesar disso, ressalta-se que essas despesas parecem ter sido objeto dos ajustes fiscais demandados pelas duas fases aqui consideradas, pois apresentaram redução tanto de 1995 a 2002 quanto de 2003 a 2015.

Quanto à despesa classificada por função, destaca-se a função Administração e Planejamento (deduzidas as despesas com juros e encargos da dívida), que teve aumento próprio e de efeito líquido após a vigência da Emenda da Reeleição, possivelmente envolvendo maior publicidade das realizações dos governantes em exercício. Apesar disso, observa-se reduções na segunda e na terceira fases do período analisado, indicando certa preocupação em reduzir despesas de custeio da máquina pública e típicas de área-meio para promover os ajustes fiscais demandados.

As despesas de Defesa e Segurança se destacam por não apresentarem resultados significativos relacionados aos ciclos eleitorais, Emenda da Reeleição ou mudanças institucionais nas fases aqui estabelecidas, respondendo apenas com a tendência de crescimento ao longo do período.

A função de Assistência, Previdência e Trabalho se destaca por ter sofrido efeitos de redução após a vigência da Emenda da Reeleição, sugerindo que passaram a ser fonte de contingenciamento, liberando recursos para realização de despesas mais visíveis ao eleitorado, em especial por não estarem sujeitas à determinação de mínimos constitucionais. Similarmente, a função de Saúde e Saneamento apresentou redução nos anos eleitoral e pós-eleitoral, sugerindo que, em especial a área de saneamento por ser investimento e não estar sujeita à aplicação de mínimos constitucionais, tem sido fonte de contingenciamento de gastos direcionados para despesas mais visíveis. Já a função de Habitação e Urbanismo se destaca pelo comportamento contrário, com aumento nos anos eleitorais após a vigência da Emenda da Reeleição, certamente por ter efeitos visíveis, como construção de habitação de interesse social, construção e revitalização de espaços públicos como praças e quadras, dentre outros, apesar de poder ser foco de contingenciamentos para ajustes fiscais no período de 1995 a 2002.

Por outro lado, destaca-se o aumento percentual na aplicação de recursos em Indústria, Comércio, Serviços, Ciência e Tecnologia nas fases aqui consideradas, apesar de essa função apresentar os menores níveis de gastos dentre os agregados analisados.

Por fim, na função Transportes, destacam-se os anos pós-eleitorais, com redução na aplicação considerando a Emenda da Reeleição, indicando

ser esta função fonte de ajustes fiscais de início de governos e no período de 1995 a 2002.

Assim, fica sugerida a influência dos ciclos eleitorais, da Emenda da Reeleição e das mudanças institucionais de 1986 a 2015 sobre a execução orçamentária em Minas Gerais. Ficam como sugestões de trabalhos futuros a análise individualizada de outros estados e também de municípios, considerando suas próprias realidades institucionais.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. GAETANI, Francisco. **Avanços e perspectivas da Gestão Pública nos estados: agenda, aprendizado e coalizão**. Disponível em: <http://reformadagestaopublica.org.br/Documents/MARE/Terceiros-Papers/Texto%20de%20Abrucio%20e%20de%20Gaetani.pdf>. Acesso em: 13 fev. 2017.

BACHA, Edmar Lisboa. **Plano Real: uma avaliação preliminar**. Revista do BNDES, Rio de Janeiro, v. 2, n.3, p.3-26, jun.1995. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/revista/rev301.pdf>. Acesso em: 14 fev. 2017.

BRAMBOR, Thomas. CENEVIVA, Ricardo. **Reeleição e continuísmo nos municípios brasileiros**. Revista Novos Estudos, n.93, jul/2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/nec/n93/n93a02.pdf>. Acesso em: 07 fev. 2017.

BRASIL. **Ato Institucional nº 5, de 13 de dezembro de 1968**. São mantidas a Constituição de 24 de janeiro de 1967 e as Constituições Estaduais; O Presidente da República poderá decretar a intervenção nos estados e municípios, sem as limitações previstas na Constituição, suspender os direitos políticos de quaisquer cidadãos pelo prazo de 10 anos e cassar mandatos eletivos federais, estaduais e municipais, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AIT/ait-05-68.htm>. Acesso em: 14 fev. 2017.

BRASIL. Banco Central do Brasil. Sistema Gerenciador de Séries Temporais. **1207 - Produto interno bruto em R$ correntes**. Disponível em: <https://www3.bcb.gov.br/sgspub/localizarseries/localizarSeries.do?method=prepararTelaLocalizarSeries>. Acesso em: 23 fev. 2017g.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projetos de Lei e Outras Proposições – PEC 1/1995c**. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=24953>. Acesso em: 07 fev. 2017.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projetos de Lei e Outras Proposições – PEC 287/2016e.** Disponível em:

<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2119881>. Acesso em: 15 fev. 2017.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projetos de Lei e Outras Proposições – PLP 18/1999**. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=38154>. Acesso em: 09 fev. 2017.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 13 abr. 2016.

BRASIL. **Decreto-lei nº 2.848, de 07 de dezembro de 1940**. Código Penal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2848compilado.htm>. Acesso em: 09 fev. 2017.

BRASIL. **Emenda constitucional nº 16, de 04 de junho de 1997a**. Dá nova redação ao § 5º do art. 14, ao caput do art. 28, ao inciso II do art. 29, ao caput do art. 77 e ao art. 82 da Constituição Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc16.htm>. Acesso em: 13 abr. 2016.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998a**. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc19.htm>. Acesso em: 09 fev. 2017.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016c**. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm>. Acesso em: 15 fev. 2017.

BRASIL. **Lei complementar nº 62, de 28 de dezembro de 1989**. Estabelece normas sobre o cálculo, a entrega e o controle das liberações dos recursos dos Fundos de Participação e dá outras providências. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp62.htm>. Acesso em: 02 fev. 2017.

BRASIL. **Lei complementar nº 82, de 27 de março de 1995a**. Disciplina os limites das despesas com o funcionalismo público, na forma do art. 169 da Constituição Federal. (Lei Camata). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp82.htm>. Acesso em: 13 abr. 2016.

BRASIL. **Lei complementar nº 96, de 31 de maio de 1999**. Disciplina os limites das despesas com pessoal, na forma do art. 169 da Constituição. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp96.htm>. Aceso em: 13 abr. 2016.

BRASIL. **Lei complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996**. Dispõe sobre o imposto dos Estados e do Distrito Federal sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp87.htm>. Acesso em: 02 fev. 2017.

BRASIL. **Lei complementar n° 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 13 abr. 2016.

BRASIL. **Lei complementar nº 143, de 17 de julho de 2013**. Altera a Lei Complementar no 62, de 28 de dezembro de 1989, a Lei no 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional), e a Lei no 8.443, de 16 de julho de 1992 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União), para dispor sobre os critérios de rateio do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE); e revoga dispositivos da Lei no 5.172, de 25 de outubro de 1966. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp143.htm#art1>. Acesso em: 02 fev. 2017.

BRASIL. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da

União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm>. Acesso em: 22 jan. 2017.

BRASIL. **Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966**. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5172.htm>. Acesso em: 01 fev. 2017.

BRASIL. **Lei nº 6.767, de 20 de dezembro de 1979**. Modifica dispositivos da Lei nº 5.682, de 21 de julho de 1971 (Lei Orgânica dos Partidos Políticos), nos termos do artigo 152 da Constituição, alterado pela Emenda Constitucional nº 11, de 1978; dispõe sobre preceitos do Decreto-lei nº 1.541, de 14 de abril de 1977, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/L6767.htm>. Acesso em: 14 fev. 2017.

BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm>. Acesso em: 06 fev. 2017.

BRASIL. **Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997c**. Estabelece critérios para a consolidação, a assunção e o refinanciamento, pela União, da dívida pública mobiliária e outras que especifica, de responsabilidade dos Estados e do Distrito Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9496.htm>. Acesso em: 09 fev. 2017.

BRASIL. **Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998**. Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9637.htm>. Acesso em: 13 fev. 2017.

BRASIL. **Lei nº 10.028, de 19 de outubro de 2000**. Altera o Decreto-Lei no 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal, a Lei no 1.079, de 10

de abril de 1950, e o Decreto-Lei no 201, de 27 de fevereiro de 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L10028.htm>. Acesso em: 09 fev. 2017.

BRASIL. **Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014**. Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação; define diretrizes para a política de fomento, de colaboração e de cooperação com organizações da sociedade civil; e altera as Leis nos 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13019.htm>. Acesso em: 13 fev. 2017.

BRASIL. **Medida Provisória nº 1.154, de 07 de agosto de 1996**. Estabelece mecanismos objetivando incentivar a redução da presença do setor público estadual na atividade financeira bancária, dispõe sobre a privatização de instituições financeiras, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/Antigas/1514.htm>. Acesso em: 09 fev. 2017.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Contas Anuais**. Disponível em: <https://www.tesouro.fazenda.gov.br/contas-anuais>. Acesso em: 17 fev. 2017e.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público**. 6ª Edição. Brasília, 2014a. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/456785/CPU_MCASP+6%C2%AA%20edi%C3%A7%C3%A3o_Republ2/fa1ee713-2fd3-4f51-8182-a542ce123773>. Acesso em: 22 jan. 2017.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual para Instrução de Pleitos (MIP) [-] Operações de crédito de Estados, Distrito Federal e Municípios**. Brasília, 2017a. Disponível em: <http://conteudo.tesouro.gov.br/manuais/modules/mod_pdf_manual/pdf/mip.pdf>. Acesso em: 02 fev. 2017.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Resultado Fiscal do Governo Central [-] Resultado Primário**. Disponível em: <http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/series_temporais/principal.aspx?subtema=4#ancora_consulta>. Acesso em: 08 fev. 2017c.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro. **RREO**. Disponível em: <https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/index.jsf;jsessionid=KgKetzBvZ5hm7IJKg3nBVx79.node1>. Acesso em: 21 nov. 2016a.

BRASIL. Ministério da Saúde. Departamento de Informações do Sistema Único de Saúde. **Informações de Saúde (TABNET) – Demográficas e Socioeconômicas – População Residente**. Disponível em: <http://www2.datasus.gov.br/DATASUS/index.php?area=0206&id=6942&VObj=http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/deftohtm.exe?ibge/cnv/pop>. Acesso em: 17 fev. 2017f.

BRASIL. Ministério do Orçamento e Gestão. **Manual Técnico de Orçamento**. Brasília, 1999b. Disponível em: <http://www.orcamentofederal.gov.br/informacoes-orcamentarias/manual-tecnico/MTO_2000.pdf>. Acesso em: 03 fev. 2017.

BRASIL. Ministério do Orçamento e Gestão. **Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999a**. Atualiza a discriminação da despesa por funções de que tratam o inciso I do § 1º do art. 2º e § 2º do art. 8º, ambos da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, estabelece os conceitos de função, subfunção, programa, projeto, atividade, operações especiais, e dá outras providências. Disponível em: <http://www3.tesouro.gov.br/legislacao/download/contabilidade/portaria42.pdf>. Acesso em: 03 fev. 2017.

BRASIL. Planalto. **Potencial de crescimento avança no governo Temer**. 12 de novembro de 2016d. Disponível em: <http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-planalto/noticias/2016/11/potencial-de-crescimento-avanca-no-governo-temer>. Acesso em: 15 fev. 2017.

BRASIL. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, 1995b. Disponível em:

<http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/planodiretor/planodirector.pdf>. Acesso em: 13 abr. 2016.

BRASIL. Presidência da República. **Ex-presidentes**. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes>. Acesso em: 14 fev. 2017d.

BRASIL. Senado Federal. **Atividade Legislativa – Proposta de Emenda à Constituição nº 4, de 1997b**. Disponível em: <http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/18024>. Acesso em: 07 fev. 2017.

BRASIL. Senado Federal. **Atividade Legislativa – Proposta de Emenda à Constituição nº 113, de 2015**. Disponível em: <http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/124425>. Acesso em: 07 fev. 2017.

BRASIL. Senado Federal. **Impeachment de Dilma Rousseff marca ano de 2016 no Congresso e no Brasil**. 28 de dezembro de 2016b. Disponível em: <http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/12/28/impeachment-de-dilma-rousseff-marca-ano-de-2016-no-congresso-e-no-brasil>. Acesso em: 15 fev. 2017.

BRASIL. Senado Federal. **Os avanços e as crises do primeiro mandato de Dilma Rousseff**. 30 de dezembro de 2014. Disponível em: <http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2014/12/30/os-avancos-e-as-crises-do-primeiro-mandato-de-dilma-rousseff>. Acesso em: 15 fev. 2017.

BRASIL. Senado Federal. **Resolução nº 78, de 07 de julho de 1998b**. Dispõe sobre as operações de crédito interno e externo dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e de suas respectivas autarquias e fundações, inclusive concessão de garantias, seus limites e condições de autorização, e dá outras providências. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/ressen/1998/resolucao-78-1-julho-1998-365884-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 09 fev. 2017.

CARNEIRO, Ricardo. MENICUCCI, Telma Maria Gonçalves. **Gestão pública no século XXI: as reformas pendentes**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Texto para discussão 1686. Brasília, 2011. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1686.pdf>. Acesso em: 0913 fev. 2017.

COELHO, Eurelino. **Uma contribuição à crítica da política econômica do governo Lula**. Disponível em: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/revista/20100316020535/20lula.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2017.

DINIZ FILHO, Paulo Ricardo. **Choque ou Gestão? Federalismo e reforma do Estado em Minas Gerais (2003-2010)**. Curitiba: Appris, 2016.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 27ª Ed. Editora Atlas S.A. São Paulo, 2014.

DRAZEN, Allan. **Political Economy in Macroeconomics**. Princeton University Press, Princeton, New Jersey, 2000.

FGV. Fundação Getúlio Vargas. Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil. **Aécio Neves da Cunha**. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/aecio-neves-da-cunha>. Acesso em: 16 fev. 2017e.

FGV. Fundação Getúlio Vargas. Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil. **Eduardo Brandão de Azeredo**. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/eduardo-brandao-de-azeredo>. Acesso em: 16 fev. 2017c.

FGV. Fundação Getúlio Vargas. Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil. **Hélio Carvalho Garcia**. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/helio-carvalho-garcia>. Acesso em: 16 fev. 2017b.

FGV. Fundação Getúlio Vargas. Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil. Itamar Augusto Cautiero Franco. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/itamar-augusto-cautiero-franco>. Acesso em: 16 fev. 2017d.

FGV. Fundação Getúlio Vargas. Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil. **Newton Cardoso**. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/newton-cardoso>. Acesso em: 16 fev. 2017a.

FGV. Fundação Getúlio Vargas. Instituto Brasileiro de Economia. **IGP**. Disponível em:

<http://portalibre.fgv.br/main.jsp?lumChannelId=402880811D8E34B9011D92B6B6420E96>. Acesso em: 7 fev. 2017f.

FRANZOI, Luiz Carlos. MORAIS, Marcos Cesar Porfírio de. **Redemocratização no Brasil**.
Revista da Jornada de Iniciação Científica e de Extensão Universitária do Curso de Direito das Faculdades Integradas Santa Cruz de Curitiba, v. 4, n.4, 2014. Disponível em: <http://www.santacruz.br/ojs/index.php/JICEX/article/view/1878/1721>. Acesso em: 14 fev. 2017.

GOMES, Karen Christine Dias. **Participação e Gestão para Cidadania: Experiências em Reuniões de Comitê Regional em Minas Gerais**. Revista Nau Social, v.4, n.7, p.28-40, Nov 2013/Abr 2014. Disponível em: <http://www.periodicos.adm.ufba.br/index.php/rs/article/view/339/284>. Acesso em: 14 fev. 2017.

GREENE, W.H. **Econometric Analysis**. Prentice hall, Upper Saddle River, New Jersey. 3. ed., 1997.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Contas Regionais do Brasil [-] 2012**. Rio de Janeiro, 2014. Disponível em: <http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv89103.pdf>. Acesso em: 19 set. 2015.

KINZO, Maria D'Alva G. **A democratização brasileira: um balanço do processo político desde a transição**. São Paulo em Perspectiva, v. 15, n.4, 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/spp/v15n4/10367.pdf>. Acesso em: 14 fev. 2017.

KINZO, Maria D'Alva G. **Partidos, eleições e democracia no Brasil pós-1985**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 19, n. 54, fev/2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v19n54/a02v1954.pdf>. Acesso em: 13 abr. 2016.

LEITE, Cristiane Kerches da Silva. **Federalismo, processo decisório e ordenamento fiscal: a criação da Lei de Responsabilidade Fiscal**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Texto para discussão 1593. Brasília, 2011. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1593.pdf>. Acesso em: 09 fev. 2017.

MAAKAROUN, Bertha. **Confira a trajetória do ex-governador Hélio Garcia na política**. Jornal Estado de Minas. 06 de junho de 2016. Disponível em: <http://www.em.com.br/app/noticia/politica/2016/06/06/interna_politica,769730/confira-a-trajetoria-do-ex-governador-helio-garcia-na-politica.shtml>. Acesso em: 16 fev. 2017.

MINAS GERAIS. **Acordo de Resultados [-] 2ª Etapa [-] Departamento de Obras Públicas de Minas Gerais**. 2014. Disponível em: <http://www.deop.mg.gov.br/acordo-resultado/2014/Minuta_2_Etapa_DEOP_FINAL.pdf>. Acesso em: 14 fev. 2017.

MINAS GERAIS. **Decreto nº 44.873, de 14 de agosto de 2008a.** Regulamenta a Lei nº 17.600, de 1º de julho de 2008, que disciplina o Acordo de Resultados e o Prêmio por Produtividade no âmbito do Poder Executivo e dá outras providências. Disponível em:<http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=44873&comp=&ano=2008&aba=js_textoAtualizado#texto>. Acesso em: 14 fev. 2017.

MINAS GERAIS. **Decreto nº 46.774, de 09 de junho de 2015b**. Institui os Fóruns Regionais de Governo e dá outras providências. Disponível em: <http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=46774&comp=&ano=2015>. Acesso em: 16 fev. 2017.

MINAS GERAIS. **Decreto nº 47.070, de 26 de outubro de 2016b**. Dispõe sobre o Pacto pelo Cidadão, instituído pela Lei nº 22.257, de 27 de julho de 2016, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?num=47070&ano=2016&tipo=DEC>. Acesso em: 14 fev. 2017.

MINAS GERAIS. **Decreto nº 47.101, de 05 de dezembro de 2016e**. Decreta situação de calamidade financeira no âmbito do Estado. Disponível em: <http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=47101&comp=&ano=2016&aba=js_textoAtualizado#texto>. Acesso em: 16 fev. 2017.

MINAS GERAIS. Fundação João Pinheiro. **Produto Interno Bruto de Minas Gerais – PIB Trimestral – Anexo Estatístico 2002-2016 – Série Anual**. Disponível em: <http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/produtos-e-servicos1/2745-produto-interno-bruto-de-minas-gerais-pib-2>. Acesso em: 23 fev. 2017d.

MINAS GERAIS. **Galeria de Governadores**. Disponível em: <http://www.mg.gov.br/galeria-governadores>. Acesso em: 16 fev. 2017c.

MINAS GERAIS. **Lei nº 12.040, de 28 de dezembro de 1995**. Disponível em: <http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=12040&comp=&ano=1995&aba=js_textoAtualizado#texto>. Acesso em: 16 fev. 2017.

MINAS GERAIS. **Lei nº 14.694, de 30 de julho de 2003**. Disciplina a avaliação de desempenho institucional, o Acordo de Resultados, a autonomia gerencial, orçamentária e financeira, a aplicação de recursos orçamentários provenientes de economias com despesas correntes no âmbito do Poder Executivo e dá outras providências. Disponível em: <http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=14694&comp=&ano=2003&aba=js_textoAtualizado#texto>. Acesso em: 14 fev. 2017.

MINAS GERAIS. **Lei nº 17.600, de 1º de julho de 2008b**. Disciplina o Acordo de Resultados e o Prêmio por Produtividade no âmbito do Poder Executivo e dá outras providências. Disponível em: <http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=17600&comp=&ano=2008&aba=js_textoAtualizado#texto>. Acesso em: 14 fev. 2017.

MINAS GERAIS. **Lei nº 22.257, de 27 de julho de 2016a**. Estabelece a estrutura orgânica da administração pública do Poder Executivo do Estado e dá outras providências. Disponível em: <http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa-nova-min.html?tipo=LEI&num=22257&comp=&ano=2016&texto=consolidado>. Acesso em: 14 fev. 2017.

MINAS GERAIS. **Pacto pelo Cidadão**. 2016c. Disponível em: <http://www.planejamento.mg.gov.br/images/phocadownload/Ascom/PactoPeloCidadao_2016.pdf>. Acesso em: 14 fev. 2017.

MINAS GERAIS. **Plano Plurianual de Ação Governamental – PPAG 2016-2019 [-] Exercício 2016 [] Volume I [-] Programas por Território de Desenvolvimento**. Disponível em: <http://www.planejamento.mg.gov.br/images/documentos/ppag/2016-2019/Planejamento/Volume_I_Final.pdf>. Acesso em: 03 fev. 2017.

MINAS GERAIS. **Quadro de Detalhamento de Despesa – QDD**. Belo Horizonte, 2017b. Disponível em: <http://www.planejamento.mg.gov.br/images/5._Volume_5_-_Quadros_de_Detalhamento_da_Despesa.pdf>. Acesso em: 06 fev. 2017.

MINAS GERAIS. **Relatório de Gestão Fiscal. 2º Quadrimestre de 2015c**. Disponível em: <http://www.fazenda.mg.gov.br/governo/contadoria_geral/gestaofiscal/ano2015/2quadrimestre2015.pdf>. Acesso em: 16 fev. 2017.

MINAS GERAIS. **Relatório de Gestão Fiscal. 3º Quadrimestre de 2016d**. Disponível em: <http://www.fazenda.mg.gov.br/governo/contadoria_geral/gestaofiscal/ano2016/3quadrimestre2016.pdf>. Acesso em: 16 fev. 2017.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. **Classificação Econômica da Despesa**. Belo Horizonte, 2017a. Disponível em: <http://www.planejamento.mg.gov.br/images/documentos/loa_lei_orcamentaria_anual/loa_2017/03._Classificador_da_despesa_atualizado_em_31_01.pdf>. Acesso em: 03 fev. 2017.

MINAS GERAIS. **Termo de Acordo resultante das negociações entre o Governo do Estado, SIND-UTE e ADEOMG**. 05 de maio de 2015a. Disponível em: <https://www.educacao.mg.gov.br/images/stories/noticias/2015/05maio/acordo.pdf>. Acesso em: 16 fev. 2017.

MOTTA, Paulo Roberto de Mendonça. **O estado da arte da Gestão Pública**. Revista de Administração de Empresa, São Paulo, vol. 53, n.1, jan/fev.2013, p.82-90. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rae/v53n1/v53n1a08.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2017.

NASCIMENTO, Edson Ronaldo. DEBUS, Ilvo. **Entendendo a Lei de Responsabilidade Fiscal: LC 101 de 4 de Maio de 2000**. Revista Jurídica Virtual, Brasília, vol.3, n.24, mai.2001. Disponível em: <https://revistajuridica.presidencia.gov.br/index.php/saj/article/view/1084/1067>. Acesso em: 09 fev. 2017.

NASSIF, André. **As armadilhas do tripé da política econômica brasileira**. Revista de Economia Política, vol. 35, nº 3 (140), pp. 426-443, julho-setembro/2015. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rep/v35n3/1809-4538-rep-35-03-00426.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2017.

NAKAGUMA, Marcos Yamada. BENDER, Siegfried. **Ciclos Políticos e Resultados Eleitorais: Um Estudo sobre o Comportamento do Eleitor Brasileiro**. Revista Brasileira de Economia. Rio de Janeiro v. 64 n. 1 / p. 3–24 Jan-Mar 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-71402010000100001>. Acesso em: 04 dez. 2015.

NAKAGUMA, Marcos Yamada. BENDER, Siegfried. **Ciclos Políticos e Resultados Eleitorais: Um Estudo sobre o Comportamento do Eleitor Brasileiro**. Revista Brasileira de Economia. v. 64 n. 1, p. 3-24, Jan-Mar 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbe/v64n1/a01v64n1.pdf>. Acesso em: 20 fev. 2017.

NETO, José Ferreira. FONTES, Rosa. LIMA, João Eustáquio de. **Teoria dos ciclos político econômicos: um estudo empírico para Minas Gerais.** *Anais do Congresso da SOBER*, 2004. Disponível em: <http://www.sober.org.br/palestra/12/06O329.pdf>. Acesso em: 25 out. 2015.

NORTH, Douglas. **Institutions, institutional change and economic performance**. Cambridge University Press. Cambridge, 1990.

O GLOBO. **Presidente Collor sofreu impeachment, em 1992, e foi cassado pelo Senado**. 28/02/2013. Disponível em: <http://acervo.oglobo.globo.com/fatos-historicos/presidente-collor-sofreu-impeachment-em-1992-foi-cassado-pelo-senado-9239073>. Acesso em: 17 fev. 2017.

OLIVEIRA, Gesner. TUROLLA, Frederico. **Política econômica do segundo governo FHC: mudança em condições adversas**. Tempo social, v.15, n.2, São Paulo, Nov.2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20702003000200008>. Acesso em: 14 fev. 2017.

PACHECO, Regina Silvia. **Mensuração de desempenho no setor público: os termos do debate**. *In*: Congresso Consad de Gestão Pública, 2, 2009, Brasília. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/view/44208>. Acesso em: 13 fev. 2017.

QUEIROZ, Mário César Lemos. SILVA, Almir Bittencourt da. **Ciclos políticos orçamentários no estado do Ceará (1986-2006)**. Revista Planejamento e Políticas Públicas.Brasília, n. 35 / p. 223-252 Jul.-Dez. 2010. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/202/196>. Acesso em: 17 fev. 2016.

REZENDE, Flávio da Cunha. As reformas e as transformações no papel do Estado: o Brasil em perspectiva comparada. In: Abrucio, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita (Orgs.). **O Estado numa Era de Reformas: Os Anos FHC - Parte 1**. Brasília: MP, SEGES, 2002. Disponível em: < http://www.cedec.org.br/files_pdf/oestadonumaeradereformasosanosfhcparte1.pdf>. Acesso em: 13 fev. 2017.

RIBEIRO, Márcio Bruno. **Desempenho e Eficiência do Gasto Público: uma análise comparativa do Brasil em relação a um conjunto de países da América Latina.** Disponível em: <http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/Premio_TN/XIIIpremio/qualidade/3qualidadeXIIIPTN/Desempenho_Eficiencia_gasto_Publico.pdf>. Acesso em: 14 fev. 2016.

ROGOFF, K.; SILBERT, A. **Elections and Macroeconomic Policy Cycles**. Review of Economic Studies. n. 55, p. 1-16, 1988.

ROGOFF, Kenneth. **Equilibrium Political Budget Cycles**. American Economic Review. v.80, p. 21-36, Mar. 1990. Disponível em: <http://www.nber.org/papers/w2428.pdf>. Acesso em: 02 mar. 2017.

RUDY, Jefferson. Deputado diz que vendeu seu voto a favor da reeleição por R$200 mil. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, 13, maio, 1997. Brasil p.6. Disponível em: <http://acervo.folha.uol.com.br/fsp/1997/05/13/2/#>. Acesso em: 07 fev. 2017.

SCHNITMAN, Ivana. **Módulo de metodologia do trabalho científico**. [S.l.], 2011. Disponível em: <http://pt.scribd.com/doc/50218032/22/CLASSIFICACAO-DA-PESQUISA>. Acesso em: 15 nov. 2015.

SOUZA, Celina. **Redemocratização, federalismo e gasto social no Brasil: tendências recentes.** XXIV Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação em Ciências Sociais (ANPOCS). Petrópolis, 1999. Disponível em: <http://info.worldbank.org/etools/docs/library/232522/souzaredemocratizacao.pdf>. Acesso em: 13 abr. 2016.

SOUZA, Clarissa Alves Vieira de. **O "Estado para Resultados" (EpR) e o "Modelo de Excelência da Gestão®" (MEG): perspectiva comparada**. V Congresso CONSAD de Gestão Pública. Centro de Convenções Ulysses Guimarães Brasília/DF – 4, 5 e 6 de junho de 2012. Disponível em: <http://repositorio.fjp.mg.gov.br/consad/bitstream/123456789/557/1/C5_TP_%E2%80%9CESTADO%20PARA%20RESULTADOS%E2%80%9D%20(EpR)%20E%20O%20%E2%80%9CMODELO%20DE.pdf>. Acesso em: 13 abr. 2016.

TRE/MG. Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais. **Eleitorado**. Disponível em: <http://www.tre-mg.jus.br/eleicoes/eleicoes-2014-tre-mg-1/informacoes-para-a-imprensa-1/eleitorado>. Acesso em: 25 out. 2015.

VAN DALEN, H. P.; SWANK, O. H. Government Spending Cycles: Ideological or Opportunistic? **Public Choice**¸ v. 89, p. 183-200, 1996.

VASCONCELOS, Rafael Divino. FERREIRA JÚNIOR, Sílvio. NOGUEIRA JUNIOR, Reginaldo Pinto. **A dinâmica da execução orçamentária federal do Brasil sob a ótica dos ciclos políticos eleitorais, 1985-2010**. Revista Economia Aplicada, v. 17, n.3, 2013, PP.325-354. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ecoa/v17n3/a05v17n3.pdf>. Acesso em: 12 abr. 2016.

VILHENA, Renata. ATHAYDE, Luiz Antônio. **Choque de gestão na administração pública.** X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18 - 21 Oct. 2005. Disponível em: <http://siare.clad.org/fulltext/0053151.pdf>. Acesso em: 13 abr. 2016.

VILHENA, Renata Maria Paes de. LADEIRA, Leonardo Carvalho. **Gestão para a cidadania: estratégia e prioridades do governo de Minas**. XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Cartagena, Colombia, 30 oct. - 2 nov. 2012. Disponível em: <http://planejamento.mg.gov.br/images/documentos/gestao_pessoas_politicas_desenvolvimento/trilhas_do_desenvolvimento/Competencias_tecnicas/AGEIs/14%20-%20Gesto%20para%20a%20cidadania%20estratgia%20e%20prioridades%20do%20governo%20de%20Minas%202.pdf>. Acesso em: 13 abr. 2016.

WERNECK, Rogério L. F. **A deterioração do regime fiscal no segundo mandato de Lula e seus desdobramentos**. PUC-Rio. Departamento de Economia. Texto para discussão nº 587. Disponível em: <http://www.econ.puc-rio.br/pdf/td587.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2017.

ANEXO I – FUNÇÕES DE GOVERNO ANTERIORES À PORTARIA Nº 42, DE 14 DE ABRIL 1999, DO MINISTÉRIO DO ORÇAMENTO E GESTÃO

FUNÇÕES*
III.A - LEGISLATIVA
III.B - JUDICIÁRIA
III.C- ADMINISTRAÇÃO E PLANEJAMENTO
III.D - AGRICULTURA
III.E - COMUNICAÇÃO
III.F - DEFESA NACIONAL E SEGURANÇA PÚBLICA
III.G - DESENVOLVIMENTO REGIONAL
III.H - EDUCAÇÃO E CULTURA
III.I - ENERGIA E RECURSOS MINERAIS
III.J - HABITAÇÃO E URBANISMO
III.K - INDÚSTRIA, COMÉRCIO E SERVIÇOS
III.L - RELAÇÕES EXTERIORES
III.M - SAÚDE E SANEAMENTO
III.N - TRABALHO
III.O - ASSISTÊNCIA E PREVIDÊNCIA
III.P - TRANSPORTE

*Conforme Balanços Patrimoniais disponíveis em: <https://www.tesouro.fazenda.gov.br/contas-anuais>

ANEXO II – FUNÇÕES E SUBFUNÇÕES DE GOVERNO A PARTIR DA PORTARIA Nº 42, DE 14 DE ABRIL 1999, DO MINISTÉRIO DO ORÇAMENTO E GESTÃO

FUNÇÕES*	SUBFUNÇÕES*
01 – Legislativa	031 – Ação Legislativa 032 – Controle Externo
02 – Judiciária	061 – Ação Judiciária 062 – Defesa do Interesse Público no Processo Judiciário
03 - Essencial à Justiça	091 – Defesa da Ordem Jurídica 092 – Representação Judicial e Extrajudicial
04 – Administração	121 – Planejamento e Orçamento 122 – Administração Geral 123 – Administração Financeira 124 – Controle Interno 125 – Normalização e Fiscalização 126 – Tecnologia da Informação 127 – Ordenamento Territorial 128 – Formação de Recursos Humanos 129 – Administração de Receitas 130 – Administração de Concessões 131 – Comunicação Social
05 - Defesa Nacional	151 – Defesa Aérea 152 – Defesa Naval 153 – Defesa Terrestre
06 - Segurança Pública	181 – Policiamento 182 – Defesa Civil 183 – Informação e Inteligência
07 – Relações Exteriores	211 – Relações Diplomáticas 212 – Cooperação Internacional
08 – Assistência Social	241 – Assistência ao Idoso 242 – Assistência ao Portador de Deficiência 243 – Assistência à Criança e ao Adolescente 244 – Assistência Comunitária
09 – Previdência Social	271 – Previdência Básica 272 – Previdência do Regime Estatutário 273 – Previdência Complementar 274 – Previdência Especial
10 – Saúde	301 – Atenção Básica

	302 – Assistência Hospitalar e Ambulatorial 303 – Suporte Profilático e Terapêutico 304 – Vigilância Sanitária 305 – Vigilância Epidemiológica 306 – Alimentação e Nutrição
11 – Trabalho	331 – Proteção e Benefícios ao Trabalhador 332 – Relações de Trabalho 333 – Empregabilidade 334 – Fomento ao Trabalho
12 – Educação	361 – Ensino Fundamental 362 – Ensino Médio 363 – Ensino Profissional 364 – Ensino Superior 365 – Educação Infantil 366 – Educação de Jovens e Adultos 367 – Educação Especial
13 – Cultura	391 – Patrimônio Histórico, Artístico e Arqueológico 392 – Difusão Cultural
14 – Direitos da Cidadania	421 – Custódia e Reintegração Social 422 – Direitos Individuais, Coletivos e Difusos 423 – Assistência aos Povos Indígenas
15 – Urbanismo	451 – Infraestrutura Urbana 452 – Serviços Urbanos 453 – Transportes Coletivos Urbanos
16 – Habitação	481 – Habitação Rural 482 – Habitação Urbana
17 – Saneamento	511 – Saneamento Básico Rural 512 – Saneamento Básico Urbano
18 - Gestão Ambiental	541 – Preservação e Conservação Ambiental 542 – Controle Ambiental 543 – Recuperação de Áreas Degradadas 544 – Recursos Hídricos 545 – Meteorologia
19 – Ciência e Tecnologia	571 – Desenvolvimento Científico 572 – Desenvolvimento Tecnológico e Engenharia 573 – Difusão do Conhecimento Científico e
20 – Agricultura	601 – Promoção da Produção Vegetal 602 – Promoção da Produção Animal 603 – Defesa Sanitária Vegetal 604 – Defesa Sanitária Animal

	605 – Abastecimento 606 – Extensão Rural 607 – Irrigação
21 – Organização Agrária	631 – Reforma Agrária 632 – Colonização
22 – Indústria	661 – Promoção Industrial 662 – Produção Industrial 663 – Mineração 664 – Propriedade Industrial 665 – Normalização e Qualidade
23 – Comércio e Serviços	691 – Promoção Comercial
	692 – Comercialização 693 – Comércio Exterior 694 – Serviços Financeiros 695 – Turismo
24 – Comunicações	721 – Comunicações Postais 722 – Telecomunicações
25 – Energia	751 – Conservação de Energia 752 – Energia Elétrica 753 – Petróleo 754 – Álcool
26 – Transporte	781 – Transporte Aéreo 782 – Transporte Rodoviário 783 – Transporte Ferroviário 784 – Transporte Hidroviário 785 – Transportes Especiais
27 – Desporto e Lazer	811 – Desporto de Rendimento 812 – Desporto Comunitário 813 – Lazer
28 – Encargos Especiais	841 – Refinanciamento da Dívida Interna 842 – Refinanciamento da Dívida Externa 843 – Serviço da Dívida Interna 844 – Serviço da Dívida Externa 845 – Transferências 846 – Outros Encargos Especiais

*Conforme Anexo da Portaria nº 42, de 14 de abril 1999, do Ministério do Orçamento e Gestão

ANEXO III – TESTES ESTATÍSTICOS PARA OS SISTEMAS DE EQUAÇÕES SUR - *SEEMINGLY UNRELATED REGRESSIONS* – REGRESSÕES APARENTEMENTE NÃO CORRELACIONADAS

Tabela 9: Resultados dos testes estatísticos[1] de cointegração, de heterocedasticidade, de autocorrelação e de correlação contemporânea para o sistema de equações SUR – receitas e despesas orçamentárias classificadas por categoria econômica[2] – Minas Gerais – 1986-2015

Y_t	Testes de Cointegração de Johansen [3]	Testes de Heteroscedasticidade de White [4]	Testes de Autocorrelação de LJung-Box [5]	Testes de Correlação Contemporânea do SUR [6]
	Estat. (Prob. > λ_c)	Estat. (Prob. > χ^2)	Estat. (Prob. > χ^2)	
Receita Total	9,414 (0,16)	17,570 (0,09)	0,101 (0,75)	SUR: $\lambda_{calc.}$ = 186,489 = 113,145 Prob. = 0,00 **
Receita Corrente	9,872 (0,13)	12,619 (0,32)	0,133 (0,72)	
Receita Tributária	4,043 (0,74)	12,371 (0,34)	0,220 (0,64)	
Receita de Capital	4,660 (0,65)	13,450 (0,34)	0,289 (0,59)	
Receitas com Operações de Crédito	9,672 (0,14)	9,008 (0,62)	0,043 (0,84)	
Receitas de Transferências Correntes	8,400 (0,22)	16,697 (0,16)	0,069 (0,79)	
Despesa Total	3,250 (0,85)	13,614 (0,26)	0,009 (0,92)	
Despesas Correntes	5,165 (0,57)	10,768 (0,46)	3,064 (0,08)	
Despesas com Pessoal e Encargos	4,894 (0,61)	13,278 (0,28)	0,663 (0,42)	
Despesas Juros e Encargos	3,008 (0,87)	15,267 (0,17)	0,085 (0,77)	
Despesas de Capital	5,447 (0,53)	10,157 (0,52)	2,397 (0,12)	
Investimentos e Inversões	4,230 (0,71)	11,462 (0,41)	0,674 (0,41)	
Despesas com Amortizações	6,236 (0,43)	4,068 (0,97)	0,117 (0,73)	
Despesas com Transferências Governamentais	6,143 (0,44)	11,482 (0,40)	0,010 (0,94)	

1- Para todos os testes, a significância adotada é de 5%. ***2-*** Variáveis estão expressas em logaritmo natural dos valores *per capita*. ***3-*** H_0: a variável Y_t e PIB_t são cointegradas, apresentando 1 vetor de cointegração e, portanto, apresentando equilíbrio de longo prazo entre elas ($\lambda_{crítico} = 12{,}518$); os testes de raiz unitária de *Phillips-Perron* permitiram concluir que todas as séries são integradas de primeira ordem. ***4-*** H_0: homocedasticidade dos resíduos ($\chi^2_{gl=17} = 27{,}587$). ***5-*** H_0: ausência de autococorrelação serial de primeira ordem dos erros ($\chi^2_{gl=1} = 3{,}841$). ***6-*** H_0: ausência de correlação contemporânea entre os erros das equações SUR.

Tabela 10: Resultados dos testes estatísticos1 de cointegração, de heterocedasticidade, de autocorrelação e de correlação contemporânea para os sistemas de equações SUR – despesas orçamentárias classificadas por funções2 – Minas Gerais – 1986-2015

Y_t	Testes de Cointegração de Johansen [3]	Testes de Heteroscedasticidade de White [4]	Testes de Autocorrelação de Breusch-Godfrey [5]	Testes de Correlação Contemporânea do SUR [6]	Testes de Cointegração de Johansen [3]
Administração e Planejamento	4,894 (0,61)	13,278 (0,28)	0,663 (0,42)	0,101 (0,75)	SUR: $\lambda_{calc.}$ = 81,523 $\chi^2_{gl=28}$ = 41,337 Prob. = 0,00 **
Defesa e Segurança Pública	3,008 (0,87)	15,267 (0,17)	0,085 (0,77)	0,133 (0,72)	
Assistência e Previdência	5,447 (0,53)	10,157 (0,52)	2,397 (0,12)	0,220 (0,64)	
Saúde e Saneamento	4,230 (0,71)	11,462 (0,41)	0,674 (0,41)	0,289 (0,59)	
Educação, Cultura, Desporto e Lazer	6,236 (0,43)	4,068 (0,97)	0,117 (0,73)	0,043 (0,84)	
Habitação e Urbanismo	6,143 (0,44)	11,482 (0,40)	0,01 (0,94)	0,069 (0,79)	
Indústria, Comércio, Serviço, Ciência e Tecnologia	9,213 (0,17)	15,637 (0,16)	0,099 (0,75)	0,009 (0,92)	
Transporte	5,603 (0,51)	12,489 (0,33)	0,161 (0,69)	3,064 (0,08)	

1- Para todos os testes, a significância adotada é de 5%. ***2-*** Variáveis estão expressas em logaritmo natural dos valores *per capita*. ***3-*** H_0: a variável Y_t e PIB_t são cointegradas, apresentando 1 vetor de cointegração e, portanto, apresentando equilíbrio de longo prazo entre elas ($\lambda_{crítico} = 12{,}518$); os testes de raiz unitária de *Phillips-Perron* permitiram concluir que todas as séries são integradas de primeira ordem. ***4-*** H_0: homocedasticidade dos resíduos ($\chi^2_{gl=17} = 27{,}587$). ***5-*** H_0: ausência de autococorrelação serial de primeira ordem dos erros ($\chi^2_{gl=1} = 3{,}841$). ***6-*** H_0: ausência de correlação contemporânea entre os erros das equações SUR.

More Books!

yes

I want morebooks!

Buy your books fast and straightforward online - at one of the world's fastest growing online book stores! Environmentally sound due to Print-on-Demand technologies.

Buy your books online at

www.get-morebooks.com

Compre os seus livros mais rápido e diretamente na internet, em uma das livrarias on-line com o maior crescimento no mundo! Produção que protege o meio ambiente através das tecnologias de impressão sob demanda.

Compre os seus livros on-line em

www.morebooks.es

SIA OmniScriptum Publishing
Brivibas gatve 1 97
LV-103 9 Riga, Latvia
Telefax: +371 68620455

info@omniscriptum.com
www.omniscriptum.com

OMNIScriptum