



Universidade de Brasília  
Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade - FACE  
Mestrado Profissional em Economia  
Área de Concentração Gestão Econômica de Finanças Públicas

Gabriela Bispo Varella Barca

**O Efeito das eleições sobre o orçamento público: um estudo de caso, a luz da  
análise econômico-financeira, sobre as contas de pessoal e de investimento  
do Distrito Federal**

Brasília  
2017

Gabriela Bispo Varella Barca

**O Efeito das eleições sobre o orçamento público: um estudo de caso, a luz da análise econômico-financeira, sobre as contas de pessoal e de investimento do Distrito Federal**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Economia da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de Brasília, como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Economia.

Orientador: Prof.<sup>o</sup> Dr.<sup>o</sup> Adolfo Sachsida

Área de concentração: Gestão Econômica de Finanças Públicas

Brasília  
2017

Barca, Gabriela Bispo Varella.

O Efeito das eleições sobre o orçamento público: um estudo de caso, a luz da análise econômico-financeira, sobre as contas de pessoal e de investimento do Distrito Federal / Gabriela Bispo Varella Barca. – Brasília, 2017.

90 f. : il.

Dissertação (mestrado) – Universidade de Brasília, Departamento de Economia, 2017.

Orientador: Prof. Dr. Adolfo Sachsida.

1. Orçamento público. 2. Análise financeira. 3. Ciclos eleitorais. 4. Despesas com pessoal. 5. Investimento público

Gabriela Bispo Varella Barca

**O Efeito das eleições sobre o orçamento público: um estudo de caso, a luz da análise econômico-financeira, sobre as contas de pessoal e de investimento do Distrito Federal**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Economia da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de Brasília, como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Economia.

Orientador: Prof.º Dr.º Adolfo Sachsida

Banca Examinadora:

---

Prof.º Dr.º Adolfo Sachsida  
Professor Orientador

---

Prof.º Dr.º Roberto de Góes Ellery Junior  
Departamento de Economia – FACE/UnB

---

Prof.º Dr.º Antonio Nascimento Júnior – Membro Externo  
Membro Externo – FACE/UnB

Aprovado em \_\_\_\_\_/\_\_\_\_\_/\_\_\_\_\_

A Deus, pelo amor incondicional.  
A minha mãe e a minha bisavó (in memoriam),  
por sempre acreditarem em mim. Ao meu  
querido esposo, por ser o melhor parceiro e  
companheiro de vida.

## **AGRADECIMENTOS**

Em primeiro lugar, agradeço a Deus, por tão imenso amor, por tornar reais os sonhos que eu não mais acreditava, por guiar meus passos, aumentar minha fé e renovar a minha confiança; Obrigada, Senhor!

A minha mãe, pelo esforço em me dar o melhor que podia, e por ser a responsável pela pessoa que sou;

Ao meu amado esposo, Ricardo Henrique, pela compreensão, incentivo, apoio, carinho e companheirismo de sempre, e que muito me ajudou nessa jornada;

A minha família, por tornar mais leve o peso dessa caminhada;

Ao meu orientador, Prof. Adolfo Sachsida, pela generosidade, ideias e suporte, em todas as fases deste trabalho;

Agradeço fortemente ao Prof. Antonio Júnior, por ter creditado tão grande confiança e amizade;

Ao Prof. Roberto Ellery, por ter aceitado o convite de compor a banca examinadora;

Ao Departamento de Pós-Graduação em Economia da Universidade de Brasília, pela colaboração, e aos Professores do DPGE, em especial, a Prof.<sup>a</sup> Patrícia Guarnieri, pelos ensinamentos compartilhados e pelos incentivos;

Aos amigos, que a vida me presenteou, pelo carinho e compreensão nos vários momentos de ausência; e aos amigos de turma, obtidos nessa jornada, por compartilharem experiências e pelo espírito de solidariedade de cada um.

Talvez não tenha conseguido fazer o melhor, mas lutei para que o melhor fosse feito. Não sou o que deveria ser, mas Graças a Deus, não sou o que era antes.

(Martin Luther King)

## RESUMO

A situação econômica brasileira, e não diferente à do Distrito Federal, está causando preocupação a uma boa parte da população envolvida, em virtude do aumento do desemprego, da elevação nos preços praticados e do não cumprimento de algumas obrigações por parte dos governos. A busca por uma política fiscal eficiente e pelo equilíbrio financeiro das contas públicas, além de serem indispensáveis a uma administração responsável dos recursos públicos, tornaram-se necessárias para a gestão eficaz dos meios arrecadados. A presente pesquisa objetiva analisar o orçamento público do Distrito Federal, entre os anos de 2000 a 2015, por meio da análise econômico-financeira dos demonstrativos contábeis do Ente, além de, verificar a influência dos ciclos eleitorais na execução orçamentária. A forma como o tema será desenvolvido é inovadora, já que, a maioria dos estudos que analisam o impacto dos ciclos eleitorais na execução orçamentária utilizam técnicas econométricas como meio de mensurar e explicar os fenômenos. Da mesma forma, são escassas as pesquisas sobre a gestão orçamentária do ente que será analisado, o Distrito Federal. Este estudo tem como propósito o de extrair um elevado número de informações das demonstrações, com foco nas contas de pessoal e de investimento público, já que a primeira conta representa a sustentação da administração pública, enquanto que, a segunda sinaliza o valor agregado pelo governo, na economia do estado. Analisar a gestão das contas públicas possibilita retratar a saúde financeira do ente e constatar os fatores que impactam positiva e negativamente os resultados fiscais, assim como contribuí com o controle da gestão fiscal. A pesquisa resultará em um instrumento de análise interna e externa, pois, a partir da decomposição dos dados, os cidadãos identificarão com mais clareza os fatores que mais impactam a execução orçamentária. Por outro lado, o governo poderá utilizar-se das informações como peça de apoio as diversas decisões.

**Palavras-chave:** Orçamento público; Análise financeira; Ciclos eleitorais; Despesas com pessoal; Investimento público.



## **ABSTRACT**

The Brazilian economic situation, not unlike that of the Federal District, is causing concern to a large part of the population involved, due to the increase in unemployment, the rise in prices and the failure to comply with some of the obligations of the governments. The search for an efficient fiscal policy and the financial balance of the public accounts, besides being indispensable to a responsible administration of the public resources, became necessary for the efficient management of the means collected. The present study aims to analyze the public budget of the Federal District, from 2000 to 2015, through the economic and financial analysis of the Ente's financial statements, as well as to verify the influence of electoral cycles on budget execution. The way the theme will be developed is innovative, since most studies that analyze the impact of electoral cycles on budget execution use econometric techniques as a means of measuring and explaining the phenomena. Likewise, there are few researches on the budget management of the entity that will be analyzed, the Federal District. The purpose of this study is to extract a large number of information from the statements, focusing on personnel and public investment accounts, since the first account represents the sustainability of the public administration, while the second one indicates value added by the government, in the state economy. Analyzing the management of public accounts makes it possible to portray the financial health of the entity and to verify the factors that positively and negatively impact fiscal results, as well as contributing to the control of fiscal management. The research will result in an internal and external analysis instrument, since, from the decomposition of the data, the citizens will identify with more clarity the factors that most impact the budget execution. On the other hand, the government may use the information as a support to the various decisions.

**Key-words:** Public budget; Financial analysis; Electoral cycles; Personnel expenses; Public investment.

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1- Variação das receitas e despesas (1º Bloco) -----	55
Gráfico 2- Variação das receitas e despesas totais (2º Bloco) -----	56
Gráfico 3 - Variação das receitas e despesas totais (3º Bloco) -----	56
Gráfico 4 - Variação das receitas e despesas totais (4º Bloco) -----	56
Gráfico 5 - Variação (R\$) receitas e despesas totais 2000/2015 -----	58
Gráfico 6 - Variação RCL, despesas totais e despesas de pessoal (2º Bloco)-----	64
Gráfico 7 - Variação RCL, despesas totais e despesas de pessoal (3º Bloco)-----	65
Gráfico 8 - Variação RCL, despesas totais e despesas de pessoal (4º Bloco)-----	65
Gráfico 9 - Variação (R\$) RCL, despesas totais e com pessoal (2000/2015) -----	66
Gráfico 10 - Variação receitas e despesas totais, com pessoal e com investimentos (1º Bloco)-----	71
Gráfico 11 - Variação receitas e despesas totais, com pessoal e com investimentos (2º Bloco)-----	72
Gráfico 12 - Variação receitas e despesas totais, com pessoal e com investimentos (3º Bloco)-----	72
Gráfico 13-Variação receitas e despesas totais, com pessoal e com investimentos (4º Bloco)-----	72
Gráfico 14 - Variação das receitas e despesas totais, com pessoal e com investimentos - 2001 e 2015 -----	73
Gráfico 15 - Evolução das receitas e despesas, 2000 a 2015 -----	74
Gráfico 16 - Evolução Despesas com Pessoal e Investimentos, 2000 a 2015 -----	75

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Distribuição dos Blocos analisados -----	51
Quadro 2 - Receitas previstas e realizadas, despesas iniciais e empenhadas (2012, 2013 e 2014) -----	55
Quadro 3 - Receitas previstas e realizadas, despesas iniciais e empenhadas (2015) -----	57

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 -Receitas arrecadadas e despesas empenhadas (1º Bloco) -----	52
Tabela 2 - Receitas arrecadadas e despesas empenhadas (2º Bloco) -----	53
Tabela 3 - Receitas arrecadadas e despesas empenhadas (3º Bloco) -----	53
Tabela 4 - Receitas arrecadadas e despesas empenhadas (4º Bloco) -----	54
Tabela 5 –Evolução das receitas arrecadadas e das despesas empenhadas – 2000/2015-----	57
Tabela 6 - Indicadores Orçamentários -----	59
Tabela 7 - Receitas e despesas correntes e totais, despesas com pessoal (1º Bloco) -----	61
Tabela 8 - Receitas e despesas correntes e totais, despesas com pessoal (2º Bloco) -----	62
Tabela 9 - Receitas e despesas correntes e totais, despesas com pessoal (3º Bloco) -----	62
Tabela 10 - Receitas e despesas correntes e totais, despesas com pessoal (4º Bloco) -----	63
Tabela 11 - Receitas e despesas correntes e totais, despesas com pessoal (5º Bloco) -----	64
Tabela 12- Receitas e despesas totais, com pessoal e com investimentos (1º Bloco) -----	67
Tabela 13 - Receitas e despesas totais, com pessoal e com investimentos (2º Bloco) -----	68
Tabela 14 - Receitas e despesas totais, com pessoal e com investimentos (3º Bloco) -----	69
Tabela 15 - Receitas e despesas totais, com pessoal e com investimentos (4º Bloco) -----	70
Tabela 16 - Receitas e despesas totais, com pessoal e com investimentos (2001 e 2015) -----	71

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

BIRD - Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento

CLDF - Câmara Legislativa do Distrito Federal

Codeplan - Companhia de Planejamento do Distrito Federal

COFINS - Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social

DF – Distrito Federal

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ICMS - Imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual, intermunicipal e de comunicação

IDHM - Índice de Desenvolvimento Humano Municipal

IOF - Imposto sobre operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativas a títulos e valores mobiliários

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal

PIB – Produto Interno Bruto

RCL – Receita Corrente Líquida

SEFAZ/DF - Secretaria de Estado de Fazenda do Distrito Federal

STN – Secretaria do Tesouro Nacional

TCDF – Tribunal de Contas do Distrito Federal

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO</b> .....	<b>14</b>
<b>1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO</b> .....	<b>14</b>
<b>1.2 PROBLEMATIZAÇÃO</b> .....	<b>16</b>
<b>1.3 OBJETIVOS:</b> .....	<b>18</b>
1.3.1 OBJETIVOS ESPECÍFICOS.....	19
<b>1.4 JUSTIFICATIVA</b> .....	<b>19</b>
<b>2. REVISÃO DA LITERATURA</b> .....	<b>21</b>
<b>2.1. Orçamento Público</b> .....	<b>21</b>
2.1.1 EVOLUÇÃO ORÇAMENTÁRIA.....	24
2.1.2 O ORÇAMENTO PÚBLICO NO CONTEXTO HISTÓRICO BRASILEIRO .....	26
<b>2.2. Despesas Públicas</b> .....	<b>30</b>
2.2.1 CLASSIFICAÇÃO DAS DESPESAS PÚBLICAS .....	31
2.2.1.1 DESPESAS COM PESSOAL .....	33
2.2.1.2 DESPESAS COM INVESTIMENTOS PÚBLICOS .....	35
2.2.2 CONTROLE DAS DESPESAS PÚBLICAS .....	37
<b>2.3. Ciclo Eleitoral e Gasto Público</b> .....	<b>39</b>
<b>2.4. Análise Econômico-Financeira</b> .....	<b>41</b>
<b>3. METODOLOGIA DE PESQUISA</b> .....	<b>44</b>
3.1. Caracterização da Pesquisa .....	44
3.2. Coleta de dados.....	47
<b>4. ANÁLISE E RESULTADOS</b> .....	<b>48</b>
4.1. Características do Distrito Federal.....	48
4.2. Apresentação e Análise dos Dados.....	50
4.2.1. ANÁLISE DAS RECEITAS E DAS DESPESAS PÚBLICAS.....	51
4.2.1.1. QUOCIENTES DE EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA.....	58
4.2.2. DESPESAS DE PESSOAL EM RELAÇÃO AS RECEITAS CORRENTES LÍQUIDAS.....	60
4.2.3. DESPESAS DE PESSOAL E DE INVESTIMENTO EM RELAÇÃO AS RECEITAS E DESPESAS TOTAIS .....	66
4.2.4. VARIAÇÃO TOTAL RECEITAS, DESPESAS, PESSOAL E INVESTIMENTOS .....	74
<b>5. CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	<b>77</b>
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>80</b>

## 1. INTRODUÇÃO

### 1.1 Contextualização

No Brasil, as finanças públicas têm sido objeto de diversos debates tanto no meio acadêmico, quanto nos recentes noticiários econômicos. A razão para essas discussões, decorre do fato das contas públicas de muitos entes subnacionais, assim como do governo federal, terem apresentados resultados deficitários nos últimos anos, o que inviabiliza o crescimento econômico local e compromete os serviços públicos prestados. Com isso, os governantes têm sugerido diversas reformas estruturais, além de cortes no orçamento, como tentativa de diminuir os efeitos do que tem sido considerada uma crise financeira. As políticas de austeridade e de combate ao déficit público afetam não só o crescimento, bem como, o desenvolvimento econômico do país, e o resultado dos gastos superiores às receitas é a desordem estrutural da economia. A forma de financiamento mais comum dos déficits públicos é o endividamento, mas também pode ser representada pelas alterações nos impostos e ou nos gastos públicos (ANDRADE, 1989; ALICIA, 2013; FILHO, 2014; GERIGK, CLEMENTE e RIBEIRO, 2014).

Para Costa, Faroni e Vieira (2006) a situação econômico-financeira dos entes subnacionais sofreu nas últimas décadas com a má gestão dos recursos públicos, acrescida a falta de mecanismos legais e de experiência no controle fiscal, resultou em um desequilíbrio orçamentário. Consequência disso, foi uma longa trajetória de gastos excessivos, sem planejamento que se iniciava no primeiro ano de mandato e continuava nos mandatos seguintes. Sobre esse assunto Gerigk, Clemente e Ribeiro (2014) afirmam que a situação que a maioria dos municípios brasileiros vivencia é de grande falta de recursos financeiros, comprometendo assim, o desenvolvimento de administrações. O estrangulamento na capacidade de tributar e o aumento da demanda por serviços públicos, decorrente da situação econômica e social do país, contribuem com a pressão a que estão sujeitos os gestores municipais.

Estudo feito por Andrade (1989) aponta que o déficit permanente nas contas tem se transformado em crescente endividamento, sobrecarregando assim, as receitas públicas por meio de seu comprometimento com o pagamento de dívidas.

Com isso, o resultado é a dificuldade de manter o andamento normal da administração pública devido a crescente necessidade de buscar novas fontes de financiamento.

Dentre as contas públicas, uma das que mais tem sido apontada como responsável pelo dismantelo fiscal é a conta de pessoal. Os gastos com folha de pagamento representam o item de despesa de maior representatividade do setor público, por este motivo, são as que despertam maior atenção da população e dos gestores públicos (COSTA, FARONI e VIEIRA, 2006; CRUZ e NETTO, 2002). Com o objetivo de disciplinar a gestão dos recursos públicos, atribuindo mais responsabilidade a seus gestores, é que foi promulgada a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Para Cruz e Netto (2002) o propósito de se estabelecerem limites para o quanto se pode despender com pessoal parece estar ligado fundamentalmente ao equilíbrio orçamentário dos entes públicos, evitando-se gastos tão elevados com estes itens ao ponto de impedir que o governo faça outros investimentos, tais como, projetos e em atividades essenciais para a comunidade.

Corbari e Macedo (2009) realizaram testes para verificar o grau de influência dos gastos com pessoal sobre o endividamento e constataram que embora a conta tenha uma relação positiva, tendo em vista que a destinação de recursos em grandes proporções reduz as disponibilidades para outras áreas, o resultado não apresentou variação significativa no padrão de influência sobre o endividamento ao longo do período analisado.

Por outro lado, a conta de investimentos públicos, muito embora, não tenha tanto destaque em razão dos valores de sua dotação não serem os maiores, também tem elevado nível de representatividade no orçamento público devido a influência positiva no crescimento econômico. Para Ferreira (1996) o capital em infraestrutura é um exemplo de investimento que afeta o retorno dos insumos privados e assim, estimula a produtividade econômica.

Sobre os diversos aspectos que influenciam as políticas econômicas e, conseqüentemente, a execução dos recursos financeiros públicos, está a teoria dos ciclos políticos eleitorais. Segundo Fialho (1999) é incontestável a ideia de que as decisões do governo sobre a política econômica afetam os resultados da economia e, em consequência, a sociedade e o ambiente político nacional. Logo, a teoria dos ciclos eleitoral foca sua atenção nas decisões econômicas e/ou políticas, a serem tomadas



pelos governantes, de forma a causar sua permanência no poder, manipulando instrumentos de política econômica e fiscal, com fins de promoção pessoal ou partidária (SILVA, FARONI e BARBIÉRI, 2011).

Nessa perspectiva, Rogoff (1990) apurou evidências dos ciclos eleitorais e afirmou que antes das eleições, os governos frequentemente apresentam mudanças na condução econômica. Os impostos são reduzidos, as transferências são aumentadas e os gastos do governo são distorcidos para itens altamente visíveis. O "ciclo econômico político" ou o "ciclo do orçamento político" representa a tentativa dos líderes em convencer os eleitores de que estão fazendo um excelente trabalho.

No âmbito nacional, pesquisas como a de Sakurai e Gremaud (2007), que avaliaram o comportamento fiscal dos municípios paulistas frente ao calendário eleitoral, constataram a influência estatisticamente significativa do fator eleições sobre o comportamento da despesa dos municípios considerados.

Embora os ciclos eleitorais não representem os únicos fatores que influenciam fortemente a condução do planejamento e execução das finanças públicas, o presente trabalho tem o propósito de avaliar o comportamento do orçamento público do Distrito Federal, nos anos em que ocorrem as eleições, com ênfase nas contas de pessoal e de investimento e para isso, será utilizada a técnica da análise econômico-financeira, que para Fernandes (1996) consiste na transformação dos dados divulgados em informações passíveis de análise e interpretação.

## **1.2 Problematização**

O atual cenário econômico brasileiro tem causado preocupação a uma boa parcela da população e aos governantes eleitos pelo povo. O aumento do desemprego, os preços praticados e os baixos índices de crescimento, associados ao fato de alguns entes públicos estarem apresentando dificuldades em manter em dia o pagamento de suas obrigações, sinaliza um ambiente de crise econômica. Essa realidade fez surgir diversos debates sobre a condução da política fiscal, e muitos têm sido os questionamentos sobre a forma de gestão das contas públicas.

Sobre esse assunto, Neto (2016) destacou que entre 1994 a 2013 o Brasil combinava cinco elementos inéditos em sua economia, que eram: um regime político democrático; relativa estabilidade política; crescimento econômico; considerável redução da pobreza e da desigualdade social; e grande prestígio internacional. Para

o autor, atualmente, embora o país continue sendo uma democracia, sua estabilidade política tem sido posta em xeque, enquanto que, um crescimento econômico robusto deverá levar alguns anos para ser retomado. Também, os indicadores de desenvolvimento social tendem à estagnação ou à retração e a influência diplomática regional e global do país tem sido severamente reduzida.

Não diferente do contexto descrito, o atual Governo do Distrito Federal, desde sua posse, tem noticiado que a Capital da República também passa por uma grave crise financeira. Alguns inadimplementos foram registrados, sob a justificativa de ter havido uma queda na arrecadação tributária, ao passo que, as despesas distritais apresentaram um comportamento de ascensão (STACCIARINI e CALCAGNO, 2015).

Em função do destaque que tem sido dado aos gastos públicos, nos últimos anos, é que surge a proposta de explorar o tema Orçamento Público. Nesse contexto, duas contas de grande relevância se destacam, pessoal e investimento, já que, os governos têm creditado parte da responsabilidade pelas crises ao inchaço das folhas de pagamento. Por outro lado, a conta de investimento é responsável por contribuir diretamente com o crescimento e desenvolvimento econômico do país. Seguindo essa perspectiva, Reis (2008) afirma que o declínio dos investimentos e das taxas de crescimento do país, poderiam ser revertidos se houvessem intervenções políticas em prol de investimentos públicos, estando em consonância com um regime macroeconômico apropriado para o desenvolvimento.

Os debates e as pesquisas no meio acadêmico contribuem com o entendimento sobre os motivos que levam a gestão dos recursos públicos a resultados nem sempre desejados. Discute-se o aumento da participação do estado na economia, ao passo que, há uma percepção de que os serviços prestados não são efetivos. Omar (2001) analisou o tamanho do governo nas economias e concluiu que mesmo diante das críticas e da filosofia neoliberal, os governos, de um modo geral, aumentaram a sua participação no setor econômico, com isso, o papel do estado no mercado tornou-se um assunto de grande importância e de muitos debates.

Sobre os problemas na prestação dos serviços públicos, Coutinho (2000) pontuou as razões para a insatisfação com os serviços prestados a saber, ineficiência e ineficácia nos atendimentos. O autor acrescentou que a dificuldade para implantar

uma mudança significativa ocorre devido à falta de conhecimento e a resistência à adoção dos instrumentos necessários para a melhoria do atendimento.

Além dos fatores elencados, a forma de exploração do tema, considerou outro fator para delimitação da pesquisa, que é o fato das eleições exercerem influência direta na condução da gestão dos recursos públicos. Estudos como os de Dows (1957), Nordhaus (1975) e Tufte (1978) apud Fialho (1999) buscaram apresentar o comportamento dos partidos e dos políticos em relação aos instrumentos disponíveis, sempre com o objetivo de garantir a reeleição. Dessa forma, considerou também, analisar o efeito das eleições sobre o orçamento público do Distrito Federal entre os anos de 2000 a 2015.

A maior parte das pesquisas que analisam a influência dos ciclos eleitorais e políticos sobre a execução orçamentária, utilizam técnicas econométricas como forma de mensurar e explicar os fenômenos analisados (NAKAGUMA e BENDER, 2010; NOVAES e MATTOS, 2010; SAKURAI e GREMAUD, 2007; PAIVA, 1994). Pesquisas que utilizem instrumentos econômico-financeiros, objeto da área de estudo contábil, são escassas.

Dessa forma, a pesquisa buscou apresentar uma proposta de avaliação pouco utilizada no âmbito público, a da análise econômico-financeira, a qual possibilita uma comparação de valores e a determinação da relação de influência existente entre as contas. Para Assaf Neto (2009) a análise das demonstrações contábeis objetiva relatar a posição econômico-financeira de uma organização, além disso, permite determinar as causas das variações e possíveis tendências para o futuro.

Diante das considerações elencadas e com objetivo de preencher lacunas no que diz respeito à metodologia utilizada e a delimitação do campo de estudo, formula-se como proposta para condução do trabalho, a seguinte questão:

- Qual o efeito das eleições sobre a execução orçamentária do Distrito Federal, em especial, nas contas de pessoal e de investimento, sob o contexto da análise econômico-financeira?

### **1.3 Objetivos:**

O objetivo geral do estudo é analisar os efeitos das eleições sobre a execução orçamentária do Distrito Federal, com foco nas contas de pessoal e de investimento, entre os anos de 2000 a 2015.

### **1.3.1 Objetivos Específicos**

- apresentar os saldos das receitas e das despesas públicas;
- realizar análise econômico-financeira das receitas, das despesas, da conta de pessoal e de investimento público; e
- avaliar a variação das contas de pessoal e de investimento nos anos de eleição.

### **1.4 Justificativa**

A motivação para a presente pesquisa decorre do fato de ser um assunto atual e que envolve os interesses de todos os cidadãos. O orçamento público é uma peça de planejamento que relaciona o montante que os contribuintes deixam para a administração pública, além de, demonstrar a destinação dos valores arrecadados, atendendo assim, aos princípios constitucionais e garantindo os direitos fundamentais. Nessa linha, Fedozzi (2001), dispõe que no orçamento público está inscrito grande parte dos direitos e dos deveres dos cidadãos bem como os interesses políticos e econômicos dos grupos sociais que disputam os recursos escassos.

As ideologias dos grupos políticos são refletidas na forma como são geridos os recursos públicos e, as decisões tomadas no campo econômico afetam as escolhas das pessoas, já que, a política fiscal, ou seja, o aumento ou a redução da carga tributária, pode estimular ou não os gastos, além de influenciar no nível dos preços, do desemprego e de outros. Nesse sentido, Paiva (1994), destaca que a noção de que a política exerce influência nas estratégias econômicas do governo, raramente é contestada, podendo haver discordâncias quanto a intensidade, mas poucos negariam sua existência.

Pesquisas têm apontado, que o tamanho da participação do estado na economia tem aumentado e por este motivo, Omar (2001) afirmou que o papel do Estado na economia é um dos temas mais discutidos da política pública tanto nos países desenvolvidos quanto nos menos desenvolvidos. O autor sinalizou que mesmo com as críticas sobre o excesso da participação do governo, as evidências mostram que o papel dele na economia se incrementou e não diminuiu, havendo indicações de que esse papel se desenvolverá ainda mais no futuro.

A delimitação do estudo sobre as contas de pessoal e de investimentos se baseia no fato de serem contas de grande representatividade nas Leis Orçamentárias.

Nesse contexto, Santolin et al., (2009) destacaram que por meio das despesas de pessoal e de investimento, a administração pública pode interferir e produzir efeitos representativos no crescimento econômico. Decisões de gastos com pessoal e com investimento podem ainda ser utilizadas como indicador de aprovação populacional o que, por sua vez, pode acarretar a permanência ou a troca do partido que detém o poder local nas eleições.

Por um lado, a conta de pessoal, que embora não contribua com a formação de um bem de capital, representa a sustentação da administração pública, já que são as despesas relacionadas a remuneração dos servidores. Por outro lado, a conta de investimento é analisada devido ao grande valor que agrega na economia do estado. Nessa linha, Reis (2008) afirma que o investimento público tem efeitos complementares ao investimento privado e isso porque, do lado da demanda, ele sustenta o ciclo econômico e expande e integra o mercado, e do lado da oferta, afeta a produtividade geral da economia e antecipa os ciclos de investimento.

Dado o exposto, o presente estudo tem o propósito de analisar a influência das eleições na gestão das finanças públicas, e isso se justifica a importância de se acompanhar as contas públicas, as quais necessitam de um equilíbrio fiscal, para atender aos princípios orçamentários e para contribuir com o crescimento econômico dos entes.

Manter as finanças públicas equilibradas é essencial para que o estado forneça os serviços públicos de maneira eficiente e eficaz e, para isso, pressupõe o estabelecimento de metas, conforme as necessidades, e de ações planejadas, voltadas a busca do bem-estar da sociedade, respeitando sempre as restrições de recursos.

Nesse sentido, a presente pesquisa contribuí, também, com o controle da gestão fiscal, já que, por meio do estudo de caso haverá uma análise detalhada das contas públicas do Distrito Federal.

Em face das considerações apresentadas, e em suma, justifica-se a presente pesquisa, por se tratar do estudo de um tema atual, que envolve a programação das ações e das metas do governo, as quais atingem toda a sociedade, pois, contribuem com o crescimento e com o desenvolvimento econômico e com questões de ordem social.

## 2. REVISÃO DA LITERATURA

### 2.1. Orçamento Público

O orçamento público atua como um instrumento de organização e controle dos atos governamentais. Para Sterck, Scheers e Bouckaert (2004) a necessidade de eficácia e eficiência anda de mãos dadas com a necessidade de aumentar a prestação de contas, com isso, o orçamento público continua sendo um importante instrumento de controle financeiro. A organização se refere a colocar em ordem as intenções para posterior execução das finanças, permitindo que sejam elencadas as metas e prioridades, conforme as necessidades do povo. Por outro lado, a questão do controle está relacionada com o fato do cidadão poder acompanhar as decisões do governo, no que diz respeito a gestão dos recursos públicos.

Para Assis (2009), a origem do orçamento está relacionada à origem tributária e a ideia de tributação se materializa após a aceitação pela sociedade, de forma indireta, dos tributos a serem cobrados. Porém, esse aceite, nem sempre significa receber por completo tudo o que é ofertado ou determinado. Giacomoni (2012) e Pires e Motta (2006) em seus relatos sobre o surgimento do orçamento público, ressaltaram a importância das pressões e dos movimentos populares, com vistas a estancar as arbitrariedades cometidas pelos chefes do estado. Algumas revoluções influenciaram fortemente o avanço das técnicas relacionadas ao orçamento, tais como a Revolução Francesa, 1789, que estabeleceu na Declaração dos Direitos do Homem que cabia aos representantes do povo o direito de votar impostos, os quais deveriam ser pagos por todos os cidadãos, de acordo com sua capacidade contributiva e independente de sua condição social (PIRES e MOTTA, 2006).

A necessidade de se limitar os gastos do Governo e, em consequência, o poder de instituir tributos à sociedade representa a base da justificativa inicial para instituição do orçamento público. Nessa linha, Giacomoni (2012) afirmou que o orçamento se constituía em uma fórmula eficaz de controle, já que, colocava frente a frente às despesas e as receitas.

Baleeiro (2010) acrescentou às justificativas de instituição do orçamento, o fato de ter havido diversas cadeias de lutas políticas, penosas e multisseculares, que tornaram a elaboração orçamentária indispensável ao equilíbrio dos interesses antagônicos ao redor do poder.

Modernamente, passou-se a exigir do estado uma atuação mais ativa no campo econômico, corrigindo distorções e impulsionando o desenvolvimento. Com isso, o orçamento que tradicionalmente era considerado uma peça de autorização de gastos e que tinha como função precípua a de controle passou a desempenhar, também, uma função administrativa mais abrangente.

De acordo com a ideia de planejamento, o orçamento deve demonstrar as políticas públicas, evidenciar a política econômica financeira e os programas de trabalho do governo. Logo, o orçamento público é a ferramenta utilizada para o planejamento das ações estatais. Trata-se do documento legal que consta a previsão de todas as receitas e a fixação das despesas, conforme as metas estabelecidas. Sobre essa característica, Stourm (1909) na obra *Le Budget*, cita o conceito de orçamento público conforme definição dada pelo Decreto Francês, de 31 de maio de 1862, sendo o orçamento do Estado um ato que contém a aprovação prévia das receitas e das despesas públicas.

Santos (2001) entende o orçamento público como um plano de atividades do governo, onde estão discriminados os serviços que ele presta aos cidadãos e quanto eles custam. Para o autor, o enfoque surgiu com a preocupação de padronizar as informações relacionadas as finanças públicas e lhes dar uma forma compreensível ao longo do tempo e mesmo entre diferentes entes. Assim, caberá ao governo o estabelecimento das regras para o desenvolvimento do estado e, após esse, a execução dos meios para atingir os objetivos.

Atualmente, o orçamento é peça de estudo de diversas ciências, e seu significado modifica conforme a necessidade das áreas de atuação. Para a Economia, o orçamento público demonstra a forma de atuação do estado no campo econômico, enquanto que para o Direito é a peça legal que fundamenta a atuação e os efeitos das finanças públicas, já a Contabilidade, o considera a peça que registra, controla e demonstra a execução das receitas e despesas. Sobre o caráter interdisciplinar do orçamento, Giacomoni (2012) afirma que a característica de multiplicidade de aspectos que o cerca, justifica seu estudo em cursos regulares de Economia, Administração, Ciências Contábeis e Direito, bem como em cursos especiais de treinamento na área pública.

Segundo Rocha, Marcelino e Santana (2013) o orçamento pode ser entendido como um instrumento de alocação de recursos que busca satisfazer os propósitos humanos. Dessa relação, surge o *trade-off* entre a limitação dos recursos e as

necessidades humanas ilimitadas. A resposta para tal conflito poder-se-ia extrair do orçamento, uma vez que, ele deve espelhar as prioridades e as metas estabelecidas por um dado governo.

O orçamento público não é o único elemento que detalha a condução das finanças públicas do estado, mas é um instrumento indispensável à transparência dos atos governamentais. Nesse sentido, Baleeiro (2010) afirmou que sem essa peça, ninguém poderia colher com facilidade uma impressão global dos negócios públicos, nem da correção com que são empregados os recursos coletados aos contribuintes.

Em países democráticos, a transparência dos atos constitui-se em uma exigência para a existência desse regime de governo. A publicidade das informações relacionadas às finanças públicas constitui-se na comunicação, feita aos indivíduos, sobre a forma de execução dos programas de governo e sobre a origem dos recursos. Esse elemento viabiliza a participação popular e a legitimação dos negócios públicos. Segundo Abrucio e Loureiro (2004) o orçamento é um instrumento fundamental de governo que permite visualizar se as decisões relativas à sua elaboração, aprovação e implementação são transparentes, permitindo a devida responsabilização dos governantes.

A definição de orçamento, também, pode sinalizar a saúde financeira ou o equilíbrio das contas públicas de um país. Nessa perspectiva, Baleeiro (2010) entende que o orçamento é o documento que expressa a vida financeira de um estado, em um determinado período, isso, porque contém o cálculo das receitas e das despesas autorizadas para o funcionamento dos serviços públicos ou para outros fins conforme entendimento dos governos.

Em síntese, o orçamento é o documento legal, com vigência predefinida, que autoriza a realização de despesas conforme a previsão de arrecadação das receitas, tendo como principais objetivos: controlar a atuação do estado, no sentido de instituir tributos razoáveis e necessários a execução dos programas que mais interessam ao povo representado; e servir como instrumento de planejamento das finanças públicas, visando o atingimento das metas estabelecidas, de modo eficiente e respeitando os princípios orçamentários, dentre eles, o do equilíbrio das contas.



### 2.1.1 Evolução Orçamentária

O orçamento público passou por inúmeras modificações conceituais e formais, e essas mudanças foram sendo integradas ao processo à medida em que novas funções iam sendo acrescentadas à percepção orçamentária.

Giacomoni (2012) utilizou uma classificação simples e objetiva sobre a evolução histórica, conceitual e técnica do orçamento público. Para o autor, o contexto evolutivo do processo orçamentário pode ser dividido em orçamentos tradicional e moderno, sendo que, essas duas caracterizações estão situadas nos polos extremos da linha de progresso do orçamento, estando respectivamente nos pontos inicial e final da linha.

A classificação tradicional se refere ao momento em que o orçamento era tratado como instrumento de controle político. Não havia uma preocupação inicial em atender as verdadeiras necessidades dos indivíduos, o principal objetivo do orçamento tradicional era controlar os gastos. Sobre essa característica, Maia (2010) afirmou que no orçamento tradicional constavam apenas a fixação da despesa e a previsão da receita, sem nenhuma espécie de planejamento das ações. Não havia preocupação com a realização dos programas governamentais, o foco era apenas com as necessidades dos órgãos públicos, sem preocupação em atingir ou não os objetivos e as metas estabelecidos.

Devido a essa característica que o orçamento possui, de controle, ele é considerado um instrumento que contribuiu com o avanço da democracia no país. Isso ocorre, pelo fato dos governantes tomarem as decisões baseadas nas necessidades dos governados, ou seja, as prioridades estabelecidas deverão respeitar, de uma forma geral, o propósito de atingir o bem-estar, considerando os interesses diversos, mas sempre em busca de um equilíbrio.

Nessa linha, Afonso (2016) afirmou que o orçamento público representa um dos pilares da democracia, pois, teoricamente, ele exprime a vontade dos cidadãos, por seus representantes eleitos, sobre a quantidade de recursos que eles estão dispostos a transferir aos governos em troca dos bens e serviços públicos que pretendem consumir.

Na conjuntura do orçamento tradicional, a análise das influências do orçamento na economia não era considerada de grande relevância. Seguindo essa ideia, Giacomoni (2012) afirma que o equilíbrio financeiro ocorria naturalmente e o

volume do gasto público tinha pouco impacto na economia. Por outro lado, Machado (1977) destaca o aspecto jurídico do orçamento, o qual foi definido pelo Código de Contabilidade Francês como a lei que estima a receita e fixa a despesa.

Posteriormente, o papel do orçamento público foi evoluindo à medida em que aumentava a atuação do estado na economia. Diante desse progresso, e para atender as exigências de uma ação estatal mais intervencionista e participativa, por meio das políticas públicas, o orçamento se modernizou e adicionou às suas atribuições, a função de gestão. Além disso, o orçamento, também, começou a ser utilizado como instrumento de política fiscal, interferindo na atividade econômica por meio de atividades que visavam a estabilização da moeda, da inflação, entre outros. Sobre esse assunto, Guardia (1992) discorreu que com o advento da doutrina Keynesiana e a partir da Segunda Guerra Mundial, em muitos países, o orçamento público assumiu o papel de instrumento de ajuste macroeconômico, o que representou a nova disposição do Estado de influenciar na determinação dos níveis de renda e emprego da sociedade.

Sobre as transformações ocorridas, Filho (2007) dispôs que o orçamento público vem sofrendo uma evolução que reflete a própria evolução das instituições políticas. Somente depois que se instituíram os governos representativos constitucionais é que esse instrumento passou a apresentar uma fórmula mais detalhada na sua norma. As expressões orçamento tradicional e orçamento moderno são classificações que representam as características ideais das situações extremas dessa evolução.

As maiores mudanças conceituais, relacionadas ao processo orçamentário, ocorreram a partir da introdução das ideias de planejamento à gestão das finanças públicas. A utilização de mecanismos de planificação justificou-se pela necessidade de execução de programas públicos de forma eficiente e eficaz, desenvolvendo projetos benéficos e úteis a população. Para Abreu e Gomes (2010) a técnica de planejamento sofreu forte influência internacional com vistas a, conferir aos governos uma administração pública enxuta, mais efetiva e eficiente. Atualmente, planejamento e orçamento se integram perfeitamente (AFONSO, 2016).

Segundo Hayek (2010) a popularidade do conceito de planejamento, ocorre devido ao fato de todos terem a intenção de tratar os problemas de forma racional, para tanto, a utilização da capacidade de previsão é necessária. Para o autor, todo o indivíduo é um planejador e todo ato político será um ato de planejamento.

Abreu e Câmara (2015) consideraram que o orçamento público é um instrumento de ação, de considerável relevância ao estudo da tomada de decisão em políticas públicas, sendo a ferramenta que torna possível a materialização das ações governamentais. As autoras acrescentam que as decisões no campo do orçamento público têm uma forte correlação com as ideias centrais dos mandatos e se refletem em toda a administração pública.

Os métodos relacionados ao planejamento foram sendo incorporados ao processo de gestão das finanças públicas e houve um desenvolvimento no enfoque orçamentário. A partir disso, os gestores passaram a considerar os objetivos estabelecidos, os programas e os custos, sempre limitados a previsão dos recursos a serem arrecadados. Sobre esse assunto, Cavalcante (2007) discorre que o Plano Plurianual, instituído pela Constituição de 1988, representa a principal ferramenta de implementação do planejamento nas atividades governamentais de médio e longo prazo. Sua concepção envolve a ideia de alocação de recursos de modo eficiente e racional, com base na utilização de modernas técnicas de planejamento.

Sobre o compromisso do planejamento governamental como forma de melhorar a eficácia do setor público, o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) (2002) apontou que o Brasil se destacava nesse contexto, por estabelecer o comprometimento formal do planejamento na sua Constituição da República. Embora ainda com algumas falhas, o Banco também destacou o fato do orçamento brasileiro ser disponibilizado na internet, o que permite aos cidadãos entender o que o governo faz com os recursos que arrecada.

Diante das percepções apresentadas, depreende-se que o orçamento se tornou a principal peça de planejamento e programação dos planos e ações da administração pública, com o objetivo de manter as contas equilibradas, de dar transparência a gestão dos recursos públicos e de atingir as metas e prioridades definidas conforme os planos e diretrizes estabelecidos.

### **2.1.2 O orçamento público no contexto histórico brasileiro**

Conforme apregoa Giacomoni (2012), no Brasil, a implementação do processo orçamentário surgiu na época da monarquia, século XIX, quando o Brasil ainda era uma colônia de Portugal. Nesse período, foram registrados inúmeros

movimentos de protestos, que objetivavam demonstrar a insatisfação dos cidadãos em relação às crescentes cobranças de impostos pela coroa.

A tributação na colônia brasileira influenciou diversas revoltas, dentre elas, a Inconfidência Mineira. O movimento foi considerado um dos mais importantes na história do Brasil e significou a luta do povo pela liberdade e contra a opressão do governo português no período colonial. A revolta teve como ponto alto, o início da cobrança de tributos portugueses e a exigência de diversos tributos atrasados. Esse fato foi denominado de Derrama, e causou profunda inquietação social a qual culminou com uma grande revolta e também com a morte de Joaquim José da Silva Xavier – Tiradentes (MAIA, 2010).

Ainda segundo Maia (2010), com a chegada do rei de Portugal, D. João VI, e tendo ele sido pressionado por acontecimentos na Europa, as finanças públicas começaram a serem organizadas e houve um disciplinamento tributário. Veiga (1975) afirmou que em 1808, foram criados o regime de contabilidade pública, o Erário Público, o Conselho Real da Fazenda e três contadorias reais.

Para Assis (2009) o estado brasileiro nasceu associado a ideia de controle sobre o orçamento, por parte do Legislativo, seguindo a tendência de outras constituições de estados modernos. As primeiras exigências no sentido de elaborar orçamentos formais, surgiram com a constituição de 1824, em que havia a previsão de que o Ministro da Fazenda, após recebido os orçamentos dos outros ministros, deveria encaminhar à Câmara, anualmente, um balanço geral das receitas e despesas do ano anterior e o orçamento do ano seguinte. A partir desse evento, em 1830, foi sancionada a lei que orçaria a receita e fixaria a despesa para os anos de 1831 a 1832 (WILGES, 2006).

Pires e Motta (2006) apontam que a primeira constituição brasileira atribuiu à Câmara dos Deputados a iniciativa das leis para instituir impostos e, também, estabeleceu a exigência da apresentação de uma proposta de orçamento. A competência de elaboração da proposta ficou a cargo do Executivo, enquanto que, a sua aprovação competia à Assembleia Geral.

A Constituição de 1891 apresentou significativas alterações nas competências orçamentárias. A elaboração da peça, que antes ficava a cargo do Executivo, passou a ser de responsabilidade do Poder Legislativo. Também foi essa mesma Constituição que previu a figura do Tribunal de Contas, que teria dentre suas responsabilidades, a de conferir a legalidade das contas da receita e da despesa antes de serem

prestadas para o Congresso Nacional e que auxiliaria o Congresso na função de controle (PIRES e MOTTA, 2006).

O ano de 1922 apresentou algumas evoluções no campo das finanças públicas. Augustinho e Lima (2012) destacam que neste ano foi editado o Código de Contabilidade da União, decretado pelo Congresso Nacional e sancionado pelo Presidente da República. Com ele, diversos procedimentos orçamentários, financeiros, contábeis, entre outros, foram regulamentados.

A Constituição de 1934 devolveu a responsabilidade, para elaboração da proposta orçamentária, ao Presidente da República, enquanto que, ao Congresso Nacional, cabia a votação da proposta e o julgamento das contas do presidente, contando para tal com o auxílio do Tribunal de Contas da União (MAIA, 2010).

Vignoli (2015) dispôs que a Constituição de 1937 foi marcada pela centralização do poder imposta pela ditadura implantada pelo Estado Novo, mas ainda assim, conferiu destaque ao orçamento público ao apresentar uma seção específica sobre o assunto. A responsabilidade pela elaboração da proposta orçamentária ficava a cargo de um departamento administrativo, o qual era ligado à Presidência da República, enquanto que, a aprovação orçamentária caberia a Câmara dos Deputados e do Conselho Federal. Essa forma procedimental teve alterações com a promulgação da constituição de 1946. Nela, o orçamento voltou a ser elaborado pelo Executivo e discutido e aprovado pelo Poder Legislativo.

Com o regime militar, o orçamento continuou a ser considerado peça relevante na gestão dos recursos públicos. No período, a competência para iniciativa de leis orçamentárias era do Executivo, mas, devido a característica autoritária, não havia a possibilidade de emendas, por parte dos legisladores. Nessa linha, Soares e Matos (2012) afirmaram que a Constituição de 1967 retirou do Legislativo a prerrogativa de apresentar leis ou emendas que criassem aumento de despesa, inclusive relativos à matéria orçamentária. Cabia ao legislativo apenas homologar o que já estava determinado.

Diante dos movimentos contrários ao regime militar e da grande crise econômica que se instalou nos anos 80, o país começou a abrir espaço para debates sobre diversos assuntos, tais como, eleições diretas e a instituição de uma Assembleia Nacional Constituinte. Nessa linha, Ometto, Furtuoso e Silva (1995) apontam as dificuldades enfrentadas pelos brasileiros devido a profunda crise que se instaurou nos anos oitenta, tais como, baixo crescimento do Produto Interno Bruto, aumento das

desigualdades de renda, aceleração do processo inflacionário. Com isso, em 1988, o Brasil promulgava uma nova constituição.

Segundo Giacomoni (2012), duas mudanças tiveram grande destaque no novo ordenamento jurídico. A primeira foi a volta da permissão ao Legislativo, para propor emendas ao projeto orçamentário. A outra modificação relevante, foi a instituição de novas peças orçamentárias, a saber, a Lei de Diretrizes Orçamentária, que orienta a elaboração do orçamento e contera as metas e as prioridades da administração pública, e o Plano Plurianual, instrumento de médio prazo, que visa a organização das ações públicas.

A Publicação da Lei 4.320, de 17 de março de 1964, que estatuiu normas gerais de Direito Financeiro para elaboração dos orçamentos para todos os entes, representou um avanço no que concerne a planificação dos procedimentos orçamentários. Para Neto (2016), a edição da nossa Lei Geral de Orçamentos representou um passo significativo na direção do aperfeiçoamento do processo orçamentário, e, de modo geral, das finanças públicas no Brasil. Contribuiu decisivamente para introduzir e consolidar importantes preceitos que até hoje vigoram em nossas finanças públicas, como é o caso dos princípios orçamentários. Atualmente, a lei está em vigor e dentre os diversos assuntos tratados, estão: a composição da Lei do orçamento, a definição e classificação de receitas e despesas, a forma de execução do orçamento e o estabelecimento de alguns dos princípios orçamentários.

No Brasil, o estabelecimento do orçamento programa, peça moderna do processo de gestão das finanças públicas, teve como marco legal a publicação do Decreto-Lei nº 200, de 23 de fevereiro de 1967. O art. 16 do referido documento, aborda que em cada ano será elaborado um orçamento-programa que pormenorizará a etapa do programa plurianual a ser realizado no exercício seguinte e que servirá de roteiro à execução coordenada do programa anual. Nunes, Oliveira e Béu (2015) apontam que o orçamento-programa, no Brasil criado pelo Decreto-Lei nº 200, foi desenvolvido como um instrumento de planejamento, gerenciamento e controle dos recursos públicos, de forma a viabilizar o alcance dos objetivos previamente definidos.

Diante de todo exposto, verifica-se que no Brasil, assim como em outros países, o processo de evolução orçamentária ocorreu de maneira gradativa, conforme ocorriam mudanças nos governos, na forma e no tamanho da participação do estado na economia e, sobretudo, para se ajustar as diversas crises econômicas e políticas.

O avanço dos ideais da democracia, influenciaram os novos processos da gestão das finanças públicas e, com isso, passou a haver a necessidade de se adequar às novas exigências estabelecidas, dentre as quais, a da execução orçamentária de forma eficiente, efetiva, transparente e responsável.

## **2.2. Despesas Públicas**

As políticas desenvolvidas pelo Governo, com o objetivo de assegurarem os direitos dos indivíduos, são financiadas por meio da execução das despesas públicas. Essas despesas representam os gastos do estado para manutenção da máquina pública e se referem as diversas responsabilidades existentes junto à sociedade. Nessa linha, Baleeiro (2010) definiu despesa pública como a aplicação de certa quantia, em dinheiro, por parte da autoridade pública competente, baseando-se em uma autorização legislativa, para execução de um fim a cargo do governo.

Para Albuquerque, Medeiros e Feijó (2013) despesa pública é o conjunto de dispêndios do estado ou de outra pessoa de Direito Público a qualquer título, que objetiva saldar os gastos fixados na lei orçamentária ou em lei especial, visando à realização e ao funcionamento dos serviços públicos. Assim, temos que a despesa é parte do orçamento, sendo o documento em que se encontram classificadas todas as autorizações para gastos com as várias atribuições e funções governamentais.

Para Giacomoni (2012), no Brasil, houve um crescimento acelerado das despesas públicas a partir do término da Segunda Guerra Mundial, mas esses acréscimos nem sempre ocorreram de forma contínua. Segundo o autor, as épocas de maior aceleração foram 1955/60 e 1964/69.

O aumento no volume total das despesas públicas é resultado da crescente participação do estado na economia. Sobre esse assunto, Baleeiro (2010) cita a Lei de Wagner, formulada pelo economista alemão Adolf Wagner, como um dos estudos que melhor explicam esse movimento crescente, e segundo a qual, o setor público crescerá as taxas mais elevadas, à medida que cresce o nível de renda em países industrializados. Isso ocorre, devido ao crescimento das funções estatais, das demandas por essas funções e pela maior intervenção do governo no processo de produção.

Diante do crescimento e da importância das despesas públicas, Da Silva, Cruz e Irfi (2013), trataram dos gastos públicos como o principal instrumento de ação do

governo na política fiscal, já que, por meio dele, o governo estabelece as prioridades na prestação de serviços a serem realizados. A atividade econômica, no contexto da política fiscal, é regulada por meio da manipulação tributária e dos gastos públicos, reagindo assim, à inflação, às crises, entre outras.

Uma outra forma de atuação da despesa pública, pela ótica fiscal, é representando uma peça fundamental para o atendimento da função estatal redistributiva. Tal função visa o ajustamento na distribuição de renda, para assegurar o que a sociedade considera uma situação justa de distribuição. Para Silva (2005) cenários de desigualdades exigem ações econômicas complementares de iniciativa do setor público, orientadas a promoção da redução das diferenças regionais, setoriais e em termos de renda e qualidade de vida dos indivíduos. Sob o contexto das despesas públicas, programas redistributivos podem ser operacionalizados por meio de transferências diretas para as populações de renda mais baixa, de forma a possibilitar que os indivíduos beneficiados possam realizar suas próprias escolhas, ou seja, possam dispor dos recursos segundo suas próprias preferências.

Em suma, despesas públicas são gastos que possibilitam o provimento de bens e serviços públicos, investimentos e manutenção na infraestrutura, tais como, transportes e energia, redistribuição de renda, de forma a combater a sua concentração, e a viabilização da estabilização da economia, influenciando assim, no crescimento econômico do país.

### **2.2.1 Classificação das despesas públicas**

As classificações gerais das despesas públicas visam propiciar a uniformização dos termos utilizados, a distinção conforme as categorias, além de permitir a análise e a avaliação dos programas executados pelo governo e o impacto de seus gastos no cenário econômico. Nessa linha, Baleeiro (2010) discorre que as classificações se manifestam como instrumentos essenciais à distinção de espécies e fatos, que sejam do mesmo gênero. Por este motivo, os estudiosos das finanças públicas se empenham em classificar as despesas e outros fatos financeiros.

Segundo o modelo orçamentário brasileiro vigente, as despesas públicas podem ser classificadas em orçamentárias e extra orçamentárias. Para Júnior e Silva (2003) as despesas orçamentárias são aquelas que dependem de autorização legislativa. Por outro lado, as despesas extra orçamentárias são aquelas pagas



independente de autorização legislativa, com isso, não constam na Lei Orçamentária Anual. Geralmente se caracterizam com a baixa do Passivo Financeiro.

Além da classificação citada, existem diversas outras, que buscam a padronização e organização do orçamento, dentre elas, destacam-se: classificação quanto à funcionalidade, quanto aos programas, quanto à institucionalidade e quanto à natureza (STN, 2017).

A classificação funcional visa agregar os gastos conforme a área de ação governamental e representa o maior nível de agregação dessas ações, sendo sua principal finalidade a de apresentar as realizações do governo para a sociedade. Brunet, Bertê e Borges (2007) apontam que a classificação funcional dos orçamentos representa o nível mais agregado e, por ser de aplicação comum e obrigatória no âmbito dos Entes, permite que se obtenha a quantidade de recursos despendida pelas administrações diretas em cada uma das funções selecionadas. A classificação programática segue uma linha semelhante a funcional, que é a de fornecer informações gerenciais até os níveis de ação, porém, aprofunda-se mais, já que apresenta as ações executadas por meios dos programas. Por meio dessa, é possível aos gestores e aos cidadãos, a visualização dos objetivos pretendidos pelos governos, com a realização de cada programa, os quais devem estar voltados para a minimização dos problemas e questões sociais existentes (SILVA ET AL., 2008).

Ainda segundo Silva et al. (2008) a classificação institucional possibilita a apresentação das ações governamentais por órgão, conforme vão sendo executadas por esses. Dessa forma, a classificação institucional permite verificar as dotações recebidas e autorizadas por unidades, ou seja, é possível identificar os valores gastos por unidade orçamentária.

Classificar as despesas públicas segundo a natureza significa identificar a categoria econômica, o grupo a que pertence, a modalidade de aplicação e o elemento do gasto (STN, 2017).

Quanto à categoria econômica, as despesas públicas serão classificadas em correntes e de capital. As despesas correntes são as que não geram bens de capital, ou seja, se refere ao consumo do governo. Por outro lado, as despesas de capital contribuem para a formação de bens de capital, para a formação de empréstimos e amortização de dívidas. Os grupos de despesas apresentam os agregados das categorias econômicas (BRASIL, 1964).

Segundo Giacomoni (2012) a modalidade de aplicação demonstra se os recursos serão aplicados de maneira direta, pela unidade que detém o recurso orçamentário ou indiretamente, por meio de descentralizações, entre outras. Por fim, a classificação por elemento indica o objeto do gasto e propicia um melhor controle das despesas pelas unidades executoras.

### **2.2.1.1 Despesas com Pessoal**

As despesas com pessoal, para fins de contabilização, são lançadas no grupo de natureza Pessoal e Encargos Sociais. Conforme estabelece o art. 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), a despesa total com pessoal é representada pelo somatório dos gastos com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência (BRASIL, 2000).

O presente estudo, buscou analisar o efeito das eleições sobre a execução orçamentária, com foco nas contas de pessoal e de investimento, com isso, os encargos sociais e as contribuições definidas no conceito dado pela LRF não são objetos de estudo deste trabalho. Para levantamento dos valores destinados especificamente aos pagamentos de servidores, foram considerados os dados constantes no Relatório de Gestão Fiscal, o qual apresenta a despesa líquida gasta com pessoal.

Além da definição, a LRF trouxe a imposição de limites aos gastos totais com servidores em relação a receita corrente líquida, que são de 50% para a União e 60% para Estados, incluindo o Distrito Federal, e Municípios. Fioravante, Pinheiro e Vieira (2006) realizaram um estudo que mostrou que, o limite de 60%, imposto legalmente, de um modo geral, estimulou o aumento da despesa para a maioria dos municípios que apresentavam gastos muito inferiores ao teto determinado. Para os entes que ultrapassavam esse teto, houve o ajustamento.

Por outro lado, Giuberti (2005) afirmou que, limitar os gastos com pessoal, no âmbito estadual, trouxe um resultado esperado em termos de contribuição para o ajuste fiscal. Para a autora, a despesa com pessoal era excessiva e uma das principais fontes do problema fiscal existente.

Ainda segundo Giuberti (2005), a existência de normas que objetivam a imposição de limites específicos para o gasto com pessoal está ligada ao fato de este ser o principal item de despesa corrente e por apresentar um histórico elevado por longo período. Entre os anos de 1996 a 2000, os gastos desse item nos estados foram em média de 67% de suas receitas líquidas. Gastos elevados com o funcionalismo público reduzem a receita disponível para fornecer serviços públicos básicos e para investir, em especial, no item infraestrutura.

Para Cruz e Netto (2002) dispêndios com pessoal representam significativa parcela das despesas públicas, por este motivo, despertam a atenção da população e dos gestores públicos. A preocupação gerada diante do excesso dessas despesas já havia motivada a publicação de outras leis com objetivo de controle, tais como, a Lei Camata I, a Lei Camata 2, e a mais recente, a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Um outro ponto de destaque, é a característica de forte rigidez que os gastos com pessoal têm, o que faz com que, seja difícil implementar cortes nessa área. Devido a esse atributo, a legislação obriga que aumentos na rubrica de pessoal sejam acompanhados de compensação financeira, seja pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa (BRASIL, 2000).

Nesse sentido, Santolin et al., (2009) afirmam que, diante de uma eventual rigidez real das Receitas Totais, o aumento dos gastos de pessoal pode vir acompanhado de queda de gastos com investimentos, justamente, por ser a despesa com investimento um componente mais discricionário, que não mantém vínculos entre gastos e receitas, além de variar de acordo com as necessidades do processo orçamentário e de ciclos políticos.

Mesmo diante das constatações que apontam os problemas resultantes aos excessos de gastos com pagamento de servidores, aposentados e pensionistas, fato é, que a manutenção da máquina pública e a prestação de serviços à população, dentre outros, requerem a existência de pessoas para condução dessas atividades. Nesse contexto, Campagnoni, Neto e Cruz (2014) ponderam que sem pessoas trabalhando nas organizações públicas, os objetivos do Estado não seriam atingidos. Para o atendimento das necessidades das organizações exige-se o uso de recursos que cumprem as finalidades, e, entre esses recursos, estão o do capital humano. Dessa forma, é de se esperar que os gastos com pessoal representem parcelas consideráveis no orçamento do setor público.

### 2.2.1.2 Despesas com Investimentos Públicos

O investimento público é uma parcela essencial na condução do ciclo econômico de um país. Em economias subdesenvolvidas e em desenvolvimento, o investimento público sempre esteve presente como variável importante para alavancar o processo de industrialização, e além disso, essa conta contribuí diretamente com a criação da capacidade produtiva (REIS, 2008; CÂNDIDO JÚNIOR, 2006).

As dotações que se destinam a execução de obras, a aquisição de instalações, equipamentos e material permanente e a constituição ou o aumento do capital de empresas que não sejam de caráter comercial ou financeiro serão classificadas como investimentos públicos. Assim, o emprego dos recursos públicos com o objetivo de aperfeiçoar ou criar novos meios de produção e alguns tipos de aplicações serão classificados como despesas de capital na conta de investimentos (BRASIL, 1964).

Reis (2008) investigou a contribuição dos investimentos públicos ao desenvolvimento econômico do país. Para a autora, o investimento além de ser o indutor para o ciclo de crescimento, também possui um papel de destaque em relação aos gastos públicos, representando a criação de capacidade produtiva.

Nessa linha, Bogoni, Hein e Beuren (2011) sustentaram que o investimento público é fundamental para o provimento de infraestrutura e fornecimento de bens públicos, os quais são capazes de gerar externalidades positivas. Essas externalidades podem ser internalizadas pelas empresas e, por consequência, aumentar a produtividade de toda a economia. Além disso, o investimento público local pode ser um dos determinantes na atratividade de investimentos privados, o que afetaria positivamente o crescimento econômico das cidades.

Estudos como o de Afonso e Biasoto Jr. (2007) destacam o fato de o Brasil ser um país que investi tão pouco ao passo que arrecada tantos tributos e se aumenta tanto o gasto corrente. Ano após ano, são batidos recordes de aumento da carga tributária e do gasto. Por esses dois critérios, o tamanho do Estado brasileiro descolou da média das economias emergentes e está muito próximo das economias desenvolvidas.

Para Rezende, Bontempo e Wander (2015) a priorização aos gastos com investimentos é fundamentada pelo fato de que gastos com construção civil, que é uma das formas de investimentos públicos, revertem-se em emprego para a mão-de obra menos qualificada.

Castro (2006) analisou o impacto da política fiscal no crescimento econômico de longo prazo e sustentou que, normalmente, as despesas públicas em consumo são tratadas como improdutivas, por não afetarem a eficiência produtiva privada, mas, apenas o bem-estar dos consumidores, já as despesas de investimento são tratadas como produtivas e incluem também, despesas em educação e saúde que afetam a acumulação de capital humano.

Rocha e Giuberti (2007) verificaram quais os componentes do gasto público influenciam o crescimento econômico dos estados brasileiros e constataram que os gastos tidos como produtivos, dentre eles, capital, educação, transporte e comunicação, têm efeitos positivos e significante sobre o crescimento. Para as autoras, cortes no investimento devem ser evitados porque caracterizam consolidações fiscais malsucedidas e em geral, não levam à expansão da economia. Desta forma, um corte nos gastos em consumo ao invés de um corte nos gastos em investimento, traria um benefício adicional de estímulo à economia no curto prazo.

Rezende, Bontempo e Wander (2015) compararam os gastos públicos com investimentos do Governo Federal e do Governo do Distrito Federal na região do Distrito Federal com a evolução e composição dos empregos no período de 1995 a 2010 e constataram que há uma relação direta e com correlação muito forte entre os investimentos públicos e suas implicações na criação de emprego em todas as atividades econômicas

Aschauer (1989) argumenta que o investimento público tem um papel de induzir um aumento na taxa de retorno do capital privado o que estimula o investimento privado. Para o autor, há um peso significativo nas decisões de investimento público, uma vez que, esse interfere no crescimento econômico nas melhorias da produtividade.

Ferreira e Malliagos (1998) realizaram estudos sobre o setor de infraestrutura brasileiro no período de 1950 a 1995 e verificaram que a queda nos gastos com energia elétrica e transportes (investimentos), a partir da década de 80, afetou negativamente a evolução do produto e da produtividade da economia no Brasil.

Por todos esses aspectos, reforça-se a importância dos estudos sobre os investimentos públicos, o qual desempenha um papel de indução para o crescimento e o desenvolvimento econômico dos entes. Reis (2008) afirma que os declínios das taxas de crescimento poderiam ser revertidos por meio de intervenções políticas em prol do investimento público, mas devem estar em consonância com um regime

macroeconômico apropriado para a promoção do desenvolvimento. As políticas públicas, além de seu papel estratégico para o desenvolvimento, têm também o importante papel distributivo, que se revela mais ou menos justo do ponto de vista social de acordo com os grupos de interesse que detiverem o poder.

### **2.2.2 Controle das despesas públicas**

Ao longo da evolução orçamentária, o controle das despesas públicas, também foi sendo aprimorado, e isso ocorreu devido à necessidade de melhorar a gestão dos gastos públicos, além de, possibilitar uma maior transparência da execução dos orçamentos e a responsabilização dos governantes pelos atos praticados. Abrucio (1997) destaca que a partir dos anos 60 o problema do controle mais racional dos gastos públicos ganhava importância, e isso porque havia uma crise fiscal estrutural, associada ao aumento de exemplos de má gestão pública, assim, havia a necessidade urgente de se reformular, em termos gerenciais, as finanças públicas.

Embora, a arrecadação tributária tenha crescido nos últimos anos, o aumento dos gastos com custeio e a crescente demanda pelos serviços públicos têm feito com que os resultados econômicos sejam deficitários. Nesse sentido, Dalmonech, Teixeira e Sant'Anna (2011), asseguram que o problema do desequilíbrio fiscal se deve ao fato de que as despesas crescem principalmente nos estados, mais do que as receitas, e isso ocorre, devido a uma demanda reprimida por gastos sociais e investimentos em infraestrutura.

A publicação da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, a qual estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão do fisco, ocorreu como uma tentativa de efetuar um ajuste fiscal, por meio do controle dos gastos. Sobre essa norma, Fioravante, Pinheiro e Vieira (2006) afirmaram que um dos principais objetivos da Lei de Responsabilidade Fiscal era o controle de gastos e do endividamento excessivo, por parte dos governos subnacionais.

A LRF estabeleceu regras com vistas ao comprometimento da execução orçamentária e ao respeito aos princípios do equilíbrio e da transparência. Para isso, determinou a publicação de planos, relatórios, prestações de contas e pareceres, além do estabelecimento de metas e de limites para as despesas públicas. Dalmonech, Teixeira e Sant'anna (2011) analisaram o impacto da LRF sobre as finanças brasileiras e descobriram que o propósito da lei era o de estabelecer a simetria

informativa, com obrigatoriedade de publicações de relatórios governamentais, ações planejadas e transparentes, e estabelecer uma relação entre as despesas e as receitas com o objetivo de equilibrar as contas públicas.

A Lei Complementar nº 101, em seu capítulo IV, trata das despesas públicas. Nesse tópico foram definidas as regras para criação, expansão ou manutenção das ações que resultem em aumento das despesas. Além disso, dispõe sobre algumas despesas específicas, dentre elas, as despesas com pessoal. Sobre essas, a LRF estabeleceu os limites, por Poder, que cada Ente pode gastar, conforme o total da receita corrente líquida arrecadada, bem como as consequências do não cumprimento dos limites (BRASIL, 2000).

Fioravante, Pinheiro e Vieira (2006) afirmam que vários países adotaram metas fiscais para controlar gastos e endividamento, dentre outros objetivos, com o intuito de consolidarem a responsabilidade fiscal de seus governos. Nesse sentido, a Lei de Responsabilidade Fiscal brasileira impõe limites universais e inflexíveis para os gastos de pessoal para a união, os estados e os municípios. No âmbito do governo federal, o limite de gasto com pessoal é de 50%, enquanto que, nos âmbitos municipal e estadual, o limite é de 60% da receita corrente líquida.

Dentre os instrumentos de transparência, previstos na legislação e em atendimento ao princípio da publicidade dos atos, estão os planos, os orçamentos, as leis de diretrizes, as prestações de contas, os pareceres e os relatórios de execução orçamentária e de gestão fiscal. Os planos, os orçamentos e as leis de diretrizes apresentam a programação de trabalho do governo e as suas prioridades, para um período determinado. Já os relatórios de execução e de gestão orçamentária mostram a apuração e evolução das receitas e das despesas públicas e os comparativos dos limites impostos em relação aos executados (BRASIL, 2000).

Para o desenvolvimento do presente trabalho, serão utilizados os relatórios resumidos, os relatórios de gestão fiscal e seus anexos, dos anos de 2000 a 2015, do Distrito Federal. A utilização desses documentos justifica-se pelo fato de conterem diversas informações essenciais à construção do estudo de caso, tais como, os valores das despesas por categoria econômica e por grupo de natureza, além da comparação dos limites estabelecidos aos praticados.

### 2.3. Ciclo Eleitoral e Gasto Público

A forma como os governos gerenciam os recursos públicos e, em consequência, a atividade econômica, é influenciada por diversas variáveis. Muitos estudos têm sido conduzidos com o objetivo de avaliar a relação entre os ciclos eleitorais e as variações na condução das políticas públicas, em especial no que refere aos gastos públicos (DOWS, 1957; NORDHAUS, 1975; HIBBS, 1977; PAIVA, 1994; JACOBI, 2002; SAKURAI e GREMAUD, 2007; GREGÓRIO, CASSUCE e SANTOS, 2011).

O sistema econômico de um país apresenta uma clara relação com a ideologia dos governantes e de seus partidos políticos, conforme interesses próprios. Nessa linha, Sakurai e Gremaud (2007), dispõe que poucos indivíduos assumiriam posição contrária à ideia de que fatores de ordem política e fatores de ordem econômica caminharam, e provavelmente sempre o farão de maneira conjunta, sendo praticamente indistinguível a relação de causalidade entre si.

Um aspecto diferente dessa ideologia, é a da influência exercida pelos movimentos sociais e pelas instituições da sociedade civil que, segundo Jacobi (2002) exercem pressão sobre a arena política, mas ampliam seu espaço de inserção e conseguem também influenciar, às vezes, a agenda de gestões progressistas. O que é verificado pela elevação do potencial participativo em conselhos de gestão, comissões de planejamento e outras formas específicas de representação.

Outro fator, que tem forte influência na forma como o governo toma suas decisões é a existência dos ciclos eleitorais. Essa afirmativa denota que, a condução da atividade econômica ocorre por meio das mais variadas decisões, nos anos de eleições, incomum às dos outros anos, e muitas vezes, motivadas pelo interesse a reeleição. O economista Dows (1957) apontou, em “An Economic Theory of Democracy”, que os partidos políticos em países democráticos agem de maneira semelhante aos empresários, os quais querem sempre maximizar os lucros das empresas. Com efeito, é um empreendedor que vende políticas de votos em vez de produtos por dinheiro.

A respeito desses dois fatores, que influenciam as decisões políticas, que afetam a economia, Araújo e Filho (2010), examinaram e concluíram que são duas as vertentes que pregam o oportunismo político. A primeira ideia, está relacionada as



escolhas políticas com interesse meramente eleitoreiro, as quais visam unicamente à permanência do político no poder; já a segunda, sugere a existência de um viés ideológico, partidário, onde as decisões políticas são tomadas com objetivo de atender aos anseios do grupo de sustentação do governo.

Nordhaus (1975) sustenta que os eleitores possuem uma memória decadente, com isso, não recordam as mudanças socioeconômicas durante o mandato eleitoral. No entanto, próximo as eleições, os eventos mais recentes ficam claros na memória, o que faz com que sejam facilmente enganados. Na medida em que os partidos desejam implementar suas políticas, eles podem explorar a ignorância ou a miopia dos eleitores para aumentar suas chances de reeleição.

Paiva (1994) realizou uma pesquisa que examinou a relação existente entre o desempenho econômico nos períodos eleitoreiros e o comportamento dos preços regulados. Segundo o autor, em termos de estratégia, é interessante para o agente regulador estabelecer preços mais baixos que os dos índices inflacionários nos períodos próximos às eleições. Por outro lado, seriam fixados preços superiores as taxas de inflação em anos diferentes aos do sufrágio.

Hibbs (1977) analisou os padrões pós-guerra nas políticas macroeconômicas e os resultados associados aos governos de esquerda e de direita nas democracias capitalistas. Para o autor, os governos tendem a seguir as políticas macroeconômicas amplamente acordadas com os interesses econômicos objetivos e as preferências subjetivas de seus constituintes políticos fundamentais, definidos pela categoria, ou seja, os resultados macroeconômicos são influenciados em grande parte por escolhas políticas de longo e curto prazo.

Gregório, Cassuce e Santos (2011), constataram que os agentes políticos tentam, a cada período eleitoral, maximizar seus votos e para isso, os agentes procuram identificar as preferências do eleitorado e atuar de modo a satisfazer tais preferências.

Fialho (1999) sintetiza a ideia da teoria dos ciclos políticos como a abordagem que sugere que a economia tende a ter um comportamento cíclico antes das eleições. Logo, ocorreriam o decréscimo da taxa de desemprego e aumentos de produtos e de ganhos reais, tudo isso, mediante o esforço dos políticos, cujo objetivo é o de criar um cenário favorável, capaz de influenciar de maneira positiva o resultado eleitoral. A autora destaca ainda, a importância de avaliar os efeitos dos ciclos eleitorais, devido

ao fato desses levarem a possíveis diagnósticos equivocados, o que implicaria em erros nas previsões de trajetória futura dos eventos econômicos.

Marques e Bichir (2001) refutam em partes as proposições da teoria dos ciclos eleitorais e argumentam que as políticas públicas são executadas por técnicos que se baseiam em conhecimento especializado e dos diversos vínculos que estabelecem com os políticos. Para os autores, os políticos precisam dos técnicos para exercerem bons governos, assim, concluem que mesmo exercendo relativa influência na condução das políticas, o vínculo eleitoral não consegue prever totalmente as ações dos governos.

Outro aspecto apontado nessa linha, foi descrito por Souza (2006), o qual argumenta que o fator credibilidade tem elevada importância na condução das políticas públicas, ou seja, a prevalência de regras pré-anunciadas seria mais eficiente do que o poder discricionário de políticos e burocratas, que também gera altos custos a transação. Com isso, a discricionariedade seria minimizada ou eliminada, delegando poder a instituições bem desenhadas e independentes do jogo político e fora da influência dos ciclos eleitorais.

Diante da revisão apresentada, percebe que é elevada a quantidade de pesquisas que confirmam as proposições da teoria dos ciclos eleitorais, muito embora, existam estudos que contestam essas ideias. Dessa forma, a presente pesquisa tem o propósito de avaliar a influência das eleições na condução da política econômica do Distrito Federal, de modo a corroborar ou não os resultados achados com as ideias da teoria dos ciclos eleitorais.

#### **2.4. Análise Econômico-Financeira**

A escolha do procedimento de análise de dados da presente pesquisa baseou-se no fato de ser uma ferramenta que apresenta de maneira objetiva a situação financeira das instituições e por orientar as tomadas de decisões, ao apresentar resultados comparativos de dados econômicos. Matarazzo (2010) assegura que a análise financeira de balanços propicia as avaliações do patrimônio da empresa e das decisões tomadas, tanto em relação ao passado, como em relação ao futuro.

Nessa linha, Assaf (2009) reconhece a importância da técnica e assevera que a análise de balanços visa relatar a posição econômico-financeira atual, as causas que determinaram a evolução apresentada e as tendências futuras. A partir dessa

conclusão, decisões sobre investimento, crédito, administração da instituição, entre outras, são tomadas.

Sobre as tomadas de decisões, Fontes e Macedo (2003) afirmam serem ações bastante comum para os administradores, entretanto, para que essas decisões sejam bem orientadas, faz-se necessário o uso de métodos e técnicas que possam proporcionar aos gestores uma melhor percepção da performance organizacional.

Uma outra perspectiva sobre a análise econômico-financeira é a de Ludícibus (1998) que afirma que essa técnica mais aponta problemas a serem investigados do que indica soluções, por outro lado, pode transformar-se em uma excelente ferramenta de controle da organização.

Mozzato e Grzybovski (2011) discorrem que qualquer técnica de análise de dados significa uma metodologia de interpretação. Logo, a escolha pela análise econômico-financeira condiz com o objetivo de interpretar os dados levantados, fornecendo esclarecimentos sobre o comportamento da execução orçamentária.

Sobre os resultados pretendidos, Matarazzo (2010) aponta que o objetivo da análise de balanços é o de extrair o máximo de informações das demonstrações financeiras para a tomada de decisões. Os produtos desse exame são os relatórios que também assumem um papel de tradução dos elementos contidos nas demonstrações. Corroborando com essa ideia, Tessari (2003) afirma que a análise de balanços possui algumas técnicas que vem ao encontro da necessidade de gerar informações úteis para tomada de decisões.

Ainda conforme Tessari (2003), a análise compreende o estudo das relações entre elementos patrimoniais e econômico-financeiros contidos nos relatórios e nas demonstrações contábeis. Logo, a análise de balanços é um processo de decomposição de um todo em partes menores, para entendimento do todo ou identificação de suas características positivas ou negativas.

De acordo com Fontes e Macedo (2003), a análise feita através do uso de índices financeiros ajuda o analista a avaliar a saúde financeira da organização, além de possibilitar a constatação dos pontos fortes e fracos relacionados à estrutura, liquidez, lucratividade e atividade. O exame também possibilita grande quantidade de informações sobre a empresa, tornando possível prever condições futuras sobre a mesma. Nesse sentido, a análise econômico-financeira, por meio dos índices, é relevante por possibilitar a sintetização de uma enorme quantidade de dados e informações e por permitir a comparação (VIEIRA ET AL., 2014).

Para Ludícibus (1998) o uso de quocientes tem como finalidade principal permitir a extração de tendências e comparar os quocientes com padrões preestabelecidos. Com isso, a finalidade é mais do que retratar o que aconteceu no passado, mas inferir possíveis acontecimentos futuros.

A análise das demonstrações financeiras pode ser dividida em análise da situação financeira e da situação econômica (MATARAZZO, 2010). Para Vieira et al. (2014), a análise financeira refere-se ao estudo da situação patrimonial e financeira da organização. Já a análise econômica, geralmente, é representada por índices de rentabilidade e lucratividade, permitindo avaliar como a empresa vem utilizando os recursos investidos, além de possibilitar a interpretação das variações do patrimônio e da riqueza gerada pela empresa.

Matarazzo (2010) apregoa que a análise de balanços surgiu dentro do sistema bancário e atualmente é seu principal usuário. No início, havia a necessidade de comparações de dados das demonstrações financeiras, mas as informações eram vagas em relação ao que comparar. A nível nacional, até o ano de 1968 a técnica de análise de balanços era pouco utilizada, nesse ano, e com a criação da Serasa, empresa que reuni informações e faz análises e pesquisas sobre as pessoas físicas e jurídicas que estão com dívidas financeiras, a técnica passou a ser mais amplamente usada.

Dessa forma e devido a necessidade de se utilizar ferramentas de análise, que auxiliem a gestão pública responsável na busca por economicidade, eficiência e equilíbrio das contas públicas é que a análise de balanços será utilizada como técnica de análise dos dados na presente pesquisa. Segundo Soares et al. (2011) verifica-se uma certa escassez de material e estudos quando o assunto é análise de balanço a nível público, diferente do que ocorre na área privada. Porém, a utilização de índices na análise de balanços, tanto na área pública, quanto na privada contribui com um cenário de independência da contabilidade no setor público ao permitir o uso de diversas outras técnicas de avaliação da execução orçamentária, como consequência disso, prover uma melhor gestão nos gastos públicos.

### **3. METODOLOGIA DE PESQUISA**

A presente pesquisa tem como objeto de estudo a verificação do efeito das eleições na execução orçamentária do Distrito Federal, em especial, sobre as contas de pessoal e de investimento público. Para isso, será utilizada como técnica de avaliação de dados a análise econômico-financeira, que é uma ferramenta que auxilia no exame e na comparação dos dados apresentados nos demonstrativos financeiros do Ente.

#### **3.1. Caracterização da Pesquisa**

No que se refere aos procedimentos metodológicos o método de abordagem do trabalho tem um viés indutivo, já que, fenômenos serão observados e os resultados dessa observação serão comparados com as perspectivas teóricas. Para Marconi e Lakatos (2003) a indução é um processo que parte de dados particulares, suficientemente constatados e a partir disso, deduz a uma verdade universal.

O objetivo do trabalho é o de produzir conhecimento prático e útil para a solução de problemas reais e por este motivo, classificam-se os objetivos em pesquisas aplicadas. Gil (2008) afirma que uma característica fundamental da pesquisa aplicada é a do interesse na aplicação, utilização e consequências práticas dos conhecimentos obtidos. Para o autor, essa técnica preocupa-se mais com a aplicação imediata das constatações a uma realidade, do que com o desenvolvimento de teorias de valor universal.

O problema da pesquisa será abordado por meio de coleta de evidências quantificáveis e com o uso de técnica de análise contábil, além da interpretação dos dados. A partir dessas características, classifica-se a abordagem como qualitativa e quantitativa. Silva e Menezes (2001) consideram a pesquisa quantitativa como as informações e opiniões em números, requerendo assim, o uso de técnicas estatísticas. Por outro lado, os autores, definem a pesquisa qualitativa como a que interpreta os fenômenos sem traduzi-los em números, o que não requer o uso de métodos matemáticos.

Godoy (1995) aponta que no estudo qualitativo o pesquisador não procura medir, tampouco enumerar os eventos analisados, ao passo que, a pesquisa quantitativa detém hipóteses claramente especificadas e variáveis bem definidas. A

busca nessa última abordagem, é pela medição objetiva e pela quantificação dos resultados, além da precisão na análise e na interpretação dos dados.

Para Vergara (1990) um trabalho científico pode ser classificado de diversas maneiras, a depender de seus meios e de seus fins. Quanto aos fins e baseada na conceituação da autora, a presente pesquisa é classificada como de natureza descritiva, uma vez que, busca a exposição das características dos fenômenos analisados e o estabelecimento de correlações entre as variáveis previamente definidas. No que tange a classificação em relação aos meios, a pesquisa utiliza-se de instrumentos bibliográficos e documentais, sendo os dados coletados a partir de documentos públicos.

Quanto a finalidade da investigação, Freitas e Jabbour (2011) entendem que se o fim tiver uma característica de descrição, a abordagem utilizada será a quantitativa, o que não impede que o pesquisador inicie com uma pesquisa qualitativa e, não obstante, se necessário, finalize a investigação validando as evidências obtidas por meio de uma pesquisa quantitativa.

Para delinear a pesquisa, foi utilizada a técnica do estudo de caso e que segundo Gil (2008) trata-se de um estudo profundo e exaustivo de um ou de poucos objetos, de maneira a permitir o seu conhecimento amplo e detalhado, o que é praticamente impossível com os outros tipos de métodos. O meio escolhido, justifica-se também, pelo fato de haver uma investigação de fenômenos contemporâneos contextualizados na vida real (YIN, 2001). Nessa linha, Martins (2008) afirma que o estudo de caso é adequado a construção de uma investigação empírica que pesquisa fenômenos dentro de seu contexto real, com pouco controle pelo pesquisador sobre eventos e manifestações do fenômeno.

Hartley (1994) analisou o estudo de caso por uma outra perspectiva e o definiu não como um método, mas sim, como uma estratégia de pesquisa. Com isso, o trabalho não será executado por meio da aplicação de um projeto ou de critérios padrões, já que o número de variáveis de observações é elevado. Ainda segundo o autor, essa ampla estratégia permite o uso de diferentes métodos ou abordagens de pesquisas, a saber, qualitativas, quantitativas e mistas.

Definidos os problemas e objetivos do trabalho e, conforme destaca Yin (2001) a respeito das fases da pesquisa, o início do estudo ocorreu com uma seleção da literatura, feita por meio de pesquisas bibliográficas que tratam do tema explorado. Nessa linha, Lakatos e Marconi (2003) destacam que hoje, nenhuma pesquisa inicia

da estaca zero, tendo, em algum momento e em algum lugar, alguém ou algum grupo, feito pesquisas iguais ou semelhantes, ou mesmo complementares, de certos aspectos da pesquisa pretendida.

A pesquisa foi construída com base em uma revisão bibliográfica narrativa a qual foi constituída por meio da escolha do tema, da elaboração do plano de trabalho e da identificação das fontes. Para Rother (2007) o uso da revisão narrativa é apropriado para discutir o desenvolvimento ou o estado da arte de um determinado assunto, e possui um papel fundamental para a educação continuada, já que permite a atualização do conhecimento sobre uma temática específica em um curto espaço de tempo.

Após a revisão bibliográfica, procedeu-se aos levantamentos documentais em relação ao período delimitado e para definição das fontes que subsidiariam o estudo, em seguida, conduziu-se a coleta e análise dos dados e a mostra dos resultados.

Para Yin (2001) preparar-se para a etapa da coleta de dados pode ser uma tarefa complexa e difícil e se não for realizada corretamente, toda a investigação correrá risco. O autor afirma que os estudos de caso podem se basear em diversas fontes de evidências, dentre elas: documentação, registros em arquivos, entrevista, observação direta, observação participante e artefatos físicos.

Especificamente, para esta pesquisa, serão utilizadas como fontes de evidências a documentação, os registros em arquivos e análise documental. A construção da série histórica será feita com a utilização de dados constantes nos relatórios de execução orçamentária, nos demonstrativos consolidados e nos balanços apurados e publicados pela Secretaria de Estado de Fazenda do Distrito Federal (SEFAZ/DF), pela Câmara Legislativa (CLDF) e pelo Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF).

Laurence (1977) afirma que os resultados são tratados de maneira a serem significativos e válidos e o pesquisador, tendo à sua disposição resultados significativos e fiéis, pode propor inferências e adiantar interpretações a propósito dos objetivos previstos. Para isso e em posse dos dados coletados, foi utilizada a análise econômico-financeira como técnica minuciosa de exame.

A técnica de análise dos dados escolhida, permite a identificação dos fatores que determinam ou influenciam o desempenho econômico e financeiro do Ente. Para isso, algumas demonstrações contábeis serão examinadas, tais como, o balanço orçamentário. Nessa linha, Bortoluzzi (2011) dispõe que a técnica de análise das

demonstrações contábeis é uma forma de avaliar o desempenho econômico-financeiro, com vistas a apresentar aos gestores as informações que auxiliem o processo de tomada de decisão.

Em suma e com base nos conceitos apontados, este trabalho se caracteriza como um estudo de caso, com método de abordagem indutivo, cuja natureza da pesquisa é aplicada e com objetivos característicos da descrição. Os dados serão coletados por meio da análise documental e serão analisados de forma qualitativa e quantitativa.

### **3.2. Coleta de dados**

A pesquisa foi desenvolvida com base em dados secundários, referentes aos anos de 2000 a 2015, disponibilizados pela Secretaria de Estado de Fazenda do Distrito Federal, pela Câmara Legislativa e pelo Tribunal de Contas do Distrito Federal. Essa base de dados contém diversas informações sobre a execução orçamentária, tais como, receitas arrecadas, despesas executadas e resultados apurados no período indicado.

A pesquisa documental foi delimitada a análise dos relatórios resumidos de execução orçamentária, dos relatórios de gestão fiscal e os balanços gerais, que compõem a Prestação de Contas Anual do Governador. A maior parte dos dados utilizados foram encontradas nos sites da SEFAZ/DF, da CLDF e do TCDF e os que não estavam disponíveis no sítio, foram levantados por meio do Sistema de Acesso a Informação dos órgãos citados.

O presente estudo, buscou analisar o efeito das eleições sobre a execução orçamentária, com foco nas contas de pessoal e de investimento público. A LRF, estabelece que a despesa total com pessoal é representada pelo somatório dos gastos com os ativos, os inativos e os pensionistas, bem como, com os encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência. Por não ser objeto desta pesquisa, os gastos com encargos sociais e contribuições não serão considerados. Para isso, foram levantados os valores destinados especificamente aos pagamentos de servidores, a partir dos dados constantes no Relatório de Gestão Fiscal, o qual apresenta a despesa líquida gasta com pessoal.

A delimitação do escopo do trabalho foi estabelecida entre os anos de 2000 a 2015, justificadamente, por envolver um período posterior a promulgação da Lei de



Responsabilidade Fiscal, a qual fez previsão de divulgação de instrumentos de gestão pública, o que permite melhor análise comparativa devido a padronização das informações. Também se trata de um intervalo recente o que contribui com a construção de um panorama sobre a evolução das contas públicas e sobre possíveis tendências. Ademais, no período abrangido ocorreram quatro eleições no ente, o que permite o atingimento do objetivo principal do estudo, a saber, o efeito dos ciclos eleitorais sobre o orçamento público do Distrito Federal.

#### **4. ANÁLISE E RESULTADOS**

Neste tópico, serão apresentadas algumas informações relacionadas ao ente estudado e, em seguida, serão apresentados os dados relacionados à arrecadação de receitas e execução das despesas e os resultados obtidos no período, também serão expostas tabelas, quadros e gráficos contendo a evolução das despesas de pessoal e de investimento público, além das receitas públicas. A partir daí, serão apresentados os resultados conforme os objetivos estabelecidos.

##### **4.1. Características do Distrito Federal**

O Distrito Federal é um dos entes que compõe a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil e em seu território está localizada a capital federal do país, Brasília (BRASIL, 1988). O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) estimou sua população em 2.977.216 (dois milhões, novecentos e setenta e sete mil e duzentos e dezesseis) habitantes e registrou o maior rendimento *per capita* do país, R\$ 2.351 (dois mil, trezentos e cinquenta e um) (BRASIL, 2016).

O Produto Interno Bruto (PIB) per capita do Distrito Federal também lidera o ranking entre as unidades da federação e, segundo a Companhia de Planejamento do DF (Codeplan) em todo o período de 2010 a 2014 o ente permaneceu na primeira posição. Para a Companhia, considerando a população estimada em 2,852 milhões habitantes, ano base 2014, o PIB per capita foi calculado em R\$ 69.216 (sessenta e nove mil, duzentos e dezesseis) o que representa mais de 2,4 vezes o PIB per capita brasileiro que foi apurado em R\$ 28.500 (vinte e oito mil e quinhentos) (BRASÍLIA, 2016).

Por outro lado, a posição que o Distrito Federal ocupou, no ano de 2014, no ranking de desempenho das economias dos entes subnacionais em relação ao Produto Interno Bruto foi a oitava, representando 3,4% do PIB brasileiro. Tal resultado se deve ao acúmulo de R\$ 197,432 (cento e noventa e sete bilhões, quatrocentos e trinta e dois milhões), de todos os bens e serviços produzidos na unidade federativa. Desse resultado, R\$ 171,202 bilhões (86,7%) referem-se ao valor bruto da produção de bens e serviços e o consumo intermediário, enquanto que R\$ 26,230 bilhões (13,3%) representam a soma dos impostos sobre produtos, líquidos de subsídios (BRASÍLIA, 2016).

Para a Codeplan, o maior diferencial dos números do Distrito Federal em relação aos resultados nacionais está nas características da estrutura produtiva da unidade, a qual é pautada na influência que a atividade pública exerce no setor de serviços, o que favorece o DF em períodos de crise econômica. Prova disso, são os dados que mostram que, sob a ótica da Produção, o setor de Serviços é o que mais movimenta recursos na estrutura econômica do DF, dos R\$ 171,202 bilhões referentes ao valor adicionado bruto, no ano de 2014, R\$ 159,085 bilhões ou 92,9% referem-se ao setor citado e, desse percentual, a Administração Pública participa com 43,1% do total das atividades econômicas (BRASÍLIA, 2016).

Do lado dos Impostos, a Codeplan, ressaltou que a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS) foi a mais representativa no DF, com participação de 29% em 2014 e em segundo, o Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), com 25,9%, seguido pelo Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguros (IOF), com participação de 25,5%. Ainda segundo a Companhia, a representatividade da COFINS nos resultados do Distrito Federal se deve ao fato dos tributos administrados pela Receita Federal do Brasil serem recolhidos de forma centralizada no local em que está situada a matriz da pessoa jurídica. Como Brasília sedia muitas matrizes e importantes instituições financeiras confere ao ente essa peculiaridade, o que vale também para o IOF (BRASÍLIA, 2016).

Dentre outros números de destaque do Distrito Federal, estão o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), que segundo o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento no Brasil, para o período de 2010, foi de 0,824, primeira posição ocupada entre as unidades federativas, e o nível de pobreza, que

para o mesmo período, foi registrado um percentual de 4,93% de indivíduos (BRASIL, 2013).

Por outro lado, o instrumento utilizado para medir o nível de concentração de renda, índice de Gini, mostra que o Distrito Federal, em 2013, também liderou o ranking entre as unidades federativas, registrando um coeficiente de 0,570 (BRASIL, 2015).

Com isso, percebe-se a clara discrepância que há entre os resultados dos indicadores no Distrito Federal. Nessa linha, Oliveira et al. (2015) dispõem que é relevante o fato de o Distrito Federal apresentar indicadores de desenvolvimento humano bastante elevados, embora, possua em seu território grandes índices de desigualdades. Para os autores, o desempenho médio da região acaba por ocultar parte das desigualdades, como a existência de regiões ricas e pobres muito próximas espacialmente.

#### **4.2. Apresentação e Análise dos Dados**

Com o propósito de apresentar o efeito das eleições sobre a execução orçamentária do Distrito Federal e fazer um detalhamento das contas de despesas e receitas totais, bem como, das contas de pessoal, de investimento público e os resultados das decisões tomadas nos anos analisados é que este trabalho se utilizou da técnica da análise financeira de balanços. Conforme apregoa Kohama (2009) analisar significa proceder a uma investigação dos fatos com base nos dados que são apresentados. Nesse sentido e para alcançar os objetivos traçados, serão extraídos dados dos seguintes demonstrativos disponibilizados pela Secretaria de Estado de Fazenda do Distrito Federal, pela Câmara Legislativa e pelo Tribunal de Contas do Distrito Federal: Relatório Resumido da Execução Orçamentária, Relatório de Gestão Fiscal e Balanço Orçamentário.

Após a seleção dos demonstrativos e levantados os dados a serem analisados, foram escolhidos na literatura alguns modelos de indicadores capazes de demonstrar os principais aspectos da situação orçamentária e financeira do ente estudado, sendo esses: o quociente do resultado orçamentário, onde será apreciada a capacidade de pagamento das despesas empenhadas conforme arrecadação das receitas; o quociente da execução orçamentária corrente, o qual analisa quanto da despesa corrente foi custeado pela receita de mesma categoria; e o quociente da execução

orçamentária de capital, que demonstrará quanto da receita de capital representa a despesa de capital. Esses indicadores foram propostos por Kohama (2009), que os julgou adequados e importantes para análise e interpretação dos resultados que são apresentados nos demonstrativos públicos. Além desses índices, serão feitas análises horizontais das contas do DF, com o objetivo de averiguar as mudanças ocorridas nos valores executados. Segundo Matarazzo (2010), o exame da evolução das contas mostra os caminhos percorridos pelas instituições e as possíveis tendências.

Com o objetivo de melhor analisar e demonstrar o impacto das eleições sobre a execução orçamentária os dados dos anos de 2000 a 2015 foram segregados em blocos, conforme período do 1º ano de mandato dos chefes do Executivo e findando no ano das eleições. Dessa forma, foram estabelecidos cinco blocos distribuídos da seguinte maneira:

*Quadro 1 - Distribuição dos Blocos analisados*

<b>Bloco</b>	<b>Período</b>
1º	2000 - 2002
2º	2003 - 2006
3º	2007 - 2010
4º	2011 - 2014
5º	2000 - 2015

Fonte: Elaborado pela autora

Conforme apresentado no Quadro 1, a pesquisa consistiu na análise dos dados segregados em blocos, iniciando com o 1º ano de mandato do chefe do Executivo e finalizando no ano em que ocorreram as eleições. No 1º bloco, não foram incluídas as contas do 1º ano de mandato do Governo, iniciado em 1999, em virtude, do período de tempo estabelecido para a coleta das informações ter iniciado em 2000, ano em que houve uma melhor padronização e publicação dos fatos orçamentários, devido a promulgação da LRF. O 5º bloco consistiu na apresentação dos dados dos anos de 2000 e 2015, sendo o objetivo desse, o de demonstrar a variação nas contas, desde o início do período até o último ano destacado.

#### **4.2.1. Análise das receitas e das despesas públicas**

Segundo a Secretaria do Tesouro Nacional o principal objetivo da maioria das entidades do setor público é prestar serviços à sociedade, e não a obtenção de lucros. O desempenho de tais entidades pode ser apenas parcialmente avaliado por meio da

análise da situação patrimonial, do desempenho e dos fluxos de caixa. Dessa forma, e com o intuito de analisar os resultados orçamentários do Governo do Distrito Federal, como forma de avaliação parcial do desempenho, é que procedeu ao levantamento e apreciação dos dados referentes as receitas e despesas correntes, de capital e os seus totais, permitindo assim, o exame da evolução das referidas contas nos períodos delimitados (STN, 2017).

A Tabela 1 apresenta os dados das receitas e despesas totais e por categoria econômica, do 1º bloco, 2000 a 2002. Além disso, mostra as variações ocorridas entre os anos destacados. Na mesma linha, as Tabelas 2, 3, 4 e 5, apresentam os dados das contas de resultado e a evolução de cada conta conforme o bloco pertencente.

*Tabela 1 -Receitas arrecadadas e despesas empenhadas (1º Bloco)*

Especificação	1º Bloco: 2000 - 2002			AH		Diferença 2001/02
	2000	2001	2002	00-01	00-02	
Receitas Correntes	5.673.769.213,56	6.080.395.149,86	7.040.227.549,91	7,17	24,08	
Receitas de Capital	35.794.077,96	63.220.586,16	192.178.452,80	76,62	436,90	
Receitas Totais	5.708.457.827,38	6.143.615.736,02	7.232.406.002,71	7,62	26,70	
Despesas Correntes	5.258.168.585,51	5.537.337.840,60	6.514.088.903,89	5,31	23,89	
Despesas de Capital	519.051.493,78	520.316.776,49	616.617.520,50	0,24	18,80	
Despesas Totais	5.777.220.079,29	6.057.654.617,09	7.130.706.424,39	4,85	23,43	
<b>Resultado</b>	- <b>68.762.251,91</b>	<b>85.961.118,93</b>	<b>101.699.578,32</b>	<b>6,24</b>	<b>25,06</b>	18,82

Fonte: Relatório Resumido de Execução Orçamentária - Distrito Federal: Dados trabalhados pela autora.

Nota: Diferença de R\$ 1.105.464,14 no total das receitas refere-se a Deduções da Receita, lançadas fora dos grupos correntes e de capital.

Como pode ser verificado na Tabela 1, o resultado orçamentário do 1º ano analisado foi deficitário, em R\$ 68.762.251. Esse saldo negativo foi revertido no ano de 2001, quando o total das receitas aumentou 7,62%, ao passo que, as despesas fecharam com aumento total de 4,85% em relação ao período anterior. Com isso, o resultado foi superavitário em R\$ 85.961.118,93. Seguindo essa mesma tendência, o ano de 2002, fechou com saldo positivo de R\$ 101.699.578,32, tendo sido impactado pelo aumento de 26,70% da receita total contra 23,43% da despesa total.

Também é possível notar, que as contas de resultado tiveram um aumento médio, superior, na ordem de 25,06% no ano de 2002, ano eleitoral, o que sinaliza uma majoração na tendência de elevação na ordem de 18,82% frente ao apresentado no ano de 2001, que teve uma média de 6,24%.

Abaixo, tem-se a Tabela 2 que mostra os saldos das receitas e despesas totais e por categoria econômica do 2º bloco, 2003 a 2006. Ademais, apresenta os percentuais das variações ocorridas nas contas de resultado, no mesmo período.

Tabela 2 - Receitas arrecadadas e despesas empenhadas (2º Bloco)

2º Bloco: 2003-2006					AH		
Especificação	2003	2004	2005	2006	03-04	03-05	03-06
Receitas Correntes	5.084.206.722	5.795.355.768	6.745.777.215	7.680.316.361	13,99	32,68	51,06
Receitas de Capital	106.785.937	119.465.619	116.854.186	201.796.780	11,87	9,43	88,97
Receitas Totais	5.190.992.659	5.914.821.387	6.862.631.401	7.882.113.141	13,94	32,20	51,84
Despesas Correntes	4.670.484.807	5.163.217.204	5.988.897.027	7.055.016.177	10,55	28,23	51,06
Despesas de Capital	510.211.500	738.825.848	863.600.314	908.926.191	44,81	69,26	78,15
Despesas Totais	5.180.696.307	5.902.043.052	6.852.497.341	7.963.942.368	13,92	32,27	53,72
<b>Resultado</b>	<b>10.296.352</b>	<b>12.778.335</b>	<b>10.134.060</b>	<b>- 81.829.227</b>	<b>13,93</b>	<b>32,24</b>	<b>52,78</b>
<b>Dif. média 04-05/06</b>							29,70

Fonte: Relatório Resumido de Execução Orçamentária - Distrito Federal: Dados trabalhados pela autora.

De acordo com a Tabela 2, o ano de 2003 teve um resultado orçamentário superavitário de R\$ 10.296.351 e os anos seguintes, 2004, 2005 e 2006, tiveram um comportamento de majoração médio, nas contas de resultados, em relação ao ano base do bloco, 2003, na ordem de 13,93%, 32,24% e 52,78%, respectivamente.

Destaca-se o fato do ano de 2006, ano eleitoral, ter apresentado um resultado deficitário de R\$ 81.829.227. Tal valor foi influenciado pelo aumento de mais de 78% das despesas de capital em relação a 2003, e que mesmo tendo sido inferior a elevação das receitas de capital, 88,97%, teve um impacto maior no resultado final já que, aquela conta representa 11,41% do total das despesas, ao passo que, esta última representa 2,56% do total das receitas. As contas de resultado tiveram um comportamento de alta em todo o trajeto examinado, sendo que no ano de 2006, o aumento médio foi superior em 29,70% em relação à média de aumento dos anos de 2004 e 2005.

A seguir, a Tabela 3 traz as informações de execução das receitas e das despesas totais e por categoria econômica, do 3º Bloco, e apresenta as variações percentuais ocorridas nos anos de 2007 a 2010.

Tabela 3 - Receitas arrecadadas e despesas empenhadas (3º Bloco)

3º Bloco: 2007 - 2010					AH		
Especificação	2007	2008	2009	2010	07-08	07-09	07-10
Receitas Correntes	8.508.527.391	10.029.624.287	10.757.464.402	12.047.042.781	17,88	26,43	41,59
Receitas de Capital	123.335.247	338.648.146	701.560.452	497.270.696	174,58	468,82	303,19
Receitas Totais	8.631.862.638	10.368.272.433	11.459.024.855	12.544.313.477	20,12	32,75	45,33
Despesas Correntes	7.248.945.598	8.814.739.600	10.076.173.428	10.981.410.590	21,60	39,00	51,49
Despesas de Capital	896.484.936	1.274.048.068	1.628.137.418	1.291.327.993	42,12	81,61	44,04
Despesas Totais	8.145.430.535	10.088.787.668	11.704.310.845	12.272.738.583	23,86	43,69	50,67
<b>Resultado</b>	<b>486.432.104</b>	<b>279.484.765</b>	<b>- 245.285.991</b>	<b>271.574.894</b>	<b>21,99</b>	<b>38,22</b>	<b>48,00</b>
<b>Dif. média 08-09/10</b>							17,89

Fonte: Relatório Resumido de Execução Orçamentária - Distrito Federal: Dados trabalhados pela autora.

Conforme indicado na Tabela 3, o ano de 2007 foi superavitário em R\$ 486.432.103 e apresentou uma majoração superior a 49% em relação ao ano de 2000. Os anos seguintes, 2008, 2009 e 2010, tiveram um comportamento de elevação em relação ao ano base do bloco, 2007, na ordem de 21,99%, 38,22% e 48%, respectivamente.

O ano de 2009 foi o único no bloco que apresentou resultado orçamentário deficitário de R\$ 245.285.990. Influenciou para esse saldo negativo, o fato de as despesas de capital terem subido 81,61%, e por representarem pouco mais de 13% do total das despesas, enquanto que, embora, as receitas de capital tenham subido 468,82%, elas representam pouco mais de 6% do total das receitas. Com isso, o impacto dos aumentos foi de 20,45% das receitas de capital sobre o total e de 20,56% das despesas de capital sobre as despesas totais. Além do mais, a variação das contas no ano de 2009 em relação a 2007, mostra que as despesas subiram 10,94% a mais que as receitas, já que estas últimas tiveram uma elevação de 32,75%, enquanto que as primeiras cresceram 43,69%.

O ano de 2010, eleitoral, apresentou um aumento médio de 48% nas contas de resultado, o que sinaliza uma majoração na tendência de elevação de 17,89% frente as médias apresentadas nos anos de 2008 e 2009, que foram de 21,99% e 38,22%, respectivamente.

Adiante, é apresentada a Tabela 4, que traz os dados das receitas e despesas do 4º Bloco, relativo aos anos de 2011 a 2014.

*Tabela 4 - Receitas arrecadadas e despesas empenhadas (4º Bloco)*

Especificação	4º Bloco: 2011 - 2014				AH		
	2011	2012	2013	2014	11-12	11-13	11-14
Receitas Correntes	13.389.304.321	14.744.817.521	16.297.336.290	17.938.522.535	10,12	21,72	33,98
Receitas de Capital	470.046.665	954.651.601	604.179.860	977.554.888	103,10	28,54	107,97
Receitas Totais	13.859.350.986	15.699.469.122	16.901.516.150	18.916.077.422	13,28	21,95	36,49
Despesas Correntes	12.496.113.916	13.790.555.083	15.510.823.289	16.897.595.539	10,36	24,13	35,22
Despesas de Capital	1.311.952.518	2.026.900.881	2.622.266.283	2.111.177.443	54,49	99,88	60,92
Despesas Totais	13.808.066.434	15.817.455.964	18.133.089.573	19.008.772.983	14,55	31,32	37,66
<b>Resultado</b>	<b>51.284.552</b>	<b>- 117.986.842</b>	<b>- 1.231.573.423</b>	<b>- 92.695.560</b>	<b>13,91</b>	<b>26,64</b>	<b>37,08</b>
				<b>Dif. Média - 12-13/14</b>			16,80

Fonte: Relatório Resumido de Execução Orçamentária - Distrito Federal: Dados trabalhados pela autora.

A Tabela 4 evidencia uma característica diferente dos demais blocos. Para esse, apenas o ano de 2011, teve resultado orçamentário positivo e conforme apresentado no Quadro 2, esses saldos foram, fortemente, influenciados pelo fato de ter havido uma média de frustrações de receitas na ordem de 16,16%, enquanto que as despesas mudaram 7,34% em relação a dotação autorizada.

Quadro 2 - Receitas previstas e realizadas, despesas iniciais e empenhadas (2012, 2013 e 2014)

Ano	Receitas			Despesas		
	Previstas	Realizadas	%	Dotação Inicial	Empenhadas	%
2012	18.145.328.896,00	15.699.469.121,91	-13,48	16.857.765.512,00	15.817.455.963,77	-6,17
2013	20.416.798.347,00	16.901.516.149,67	-17,22	18.977.998.883,00	18.133.089.572,58	-4,45
2014	23.010.401.164,38	18.916.077.422,49	-17,79	21.451.120.635,00	19.008.772.982,66	-11,39

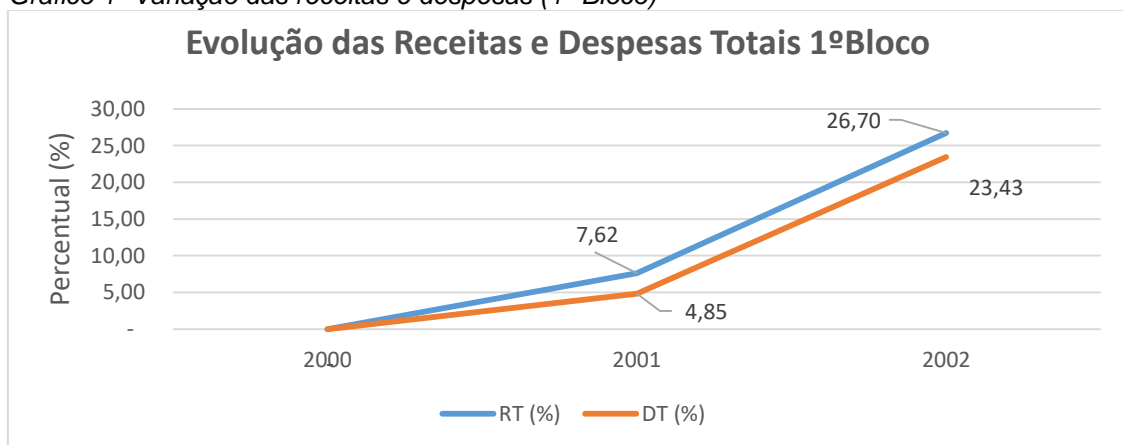
Fonte: Balanço Orçamentário - Distrito Federal

As despesas correntes, no 4º bloco, tiveram aumentos percentuais superiores aos das receitas e ainda assim, os valores absolutos dessa categoria foram cobertos pelas receitas do mesmo grupo. Além das frustrações das receitas, outro ponto explicativo para os déficits orçamentários foi a majoração da categoria despesas de capital que, assim como os demais blocos, teve uma representatividade pequena frente as despesas totais, mas que em todos os anos consumiram toda a receita de capital e o superávit corrente, e ainda assim, parte da categoria ficou descoberta, resultando em saldos negativos.

Finalizando a análise do bloco, destaca-se que a média de aumento das receitas e das despesas frente ao ano base, 2011, foi superior em 16,80% no ano de 2014, quando ocorreram as eleições.

A partir dos dados disponibilizados pela SEFAZ DF, pela CLDF e pelo TCDF, é possível ilustrar o comportamento das contas de Receitas e Despesas por Blocos, o que possibilita uma melhor visualização da variação nos anos eleitorais. Dessa forma, os gráficos 1, 2, 3 e 4, elucidam essas evoluções.

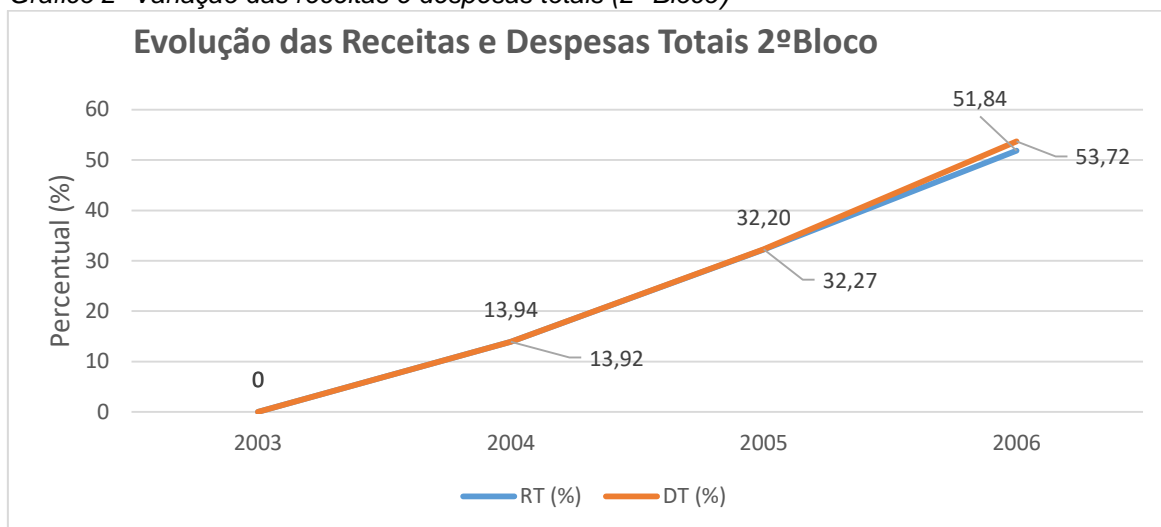
Gráfico 1- Variação das receitas e despesas (1º Bloco)



Fonte: Elaborada pela autora

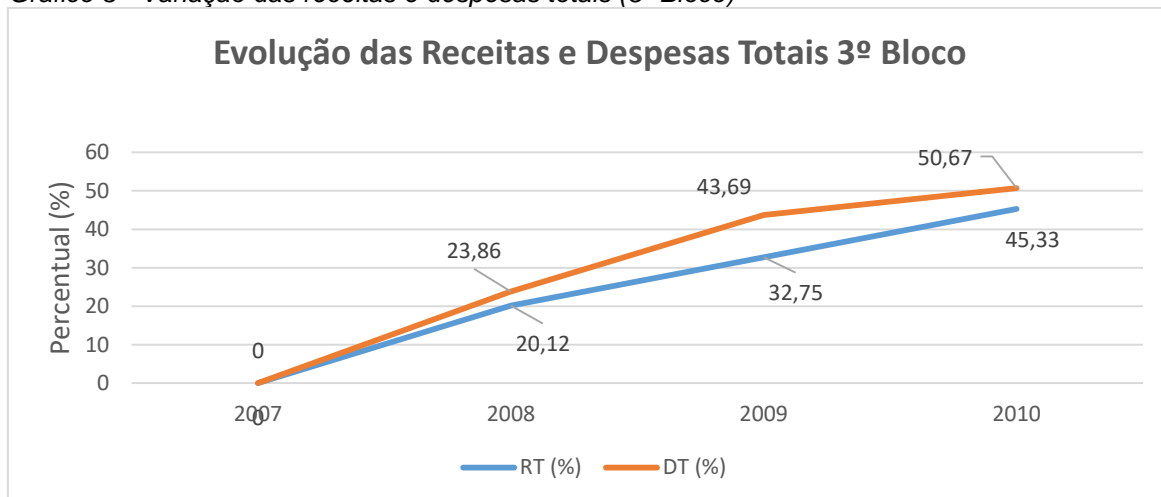


Gráfico 2- Variação das receitas e despesas totais (2º Bloco)



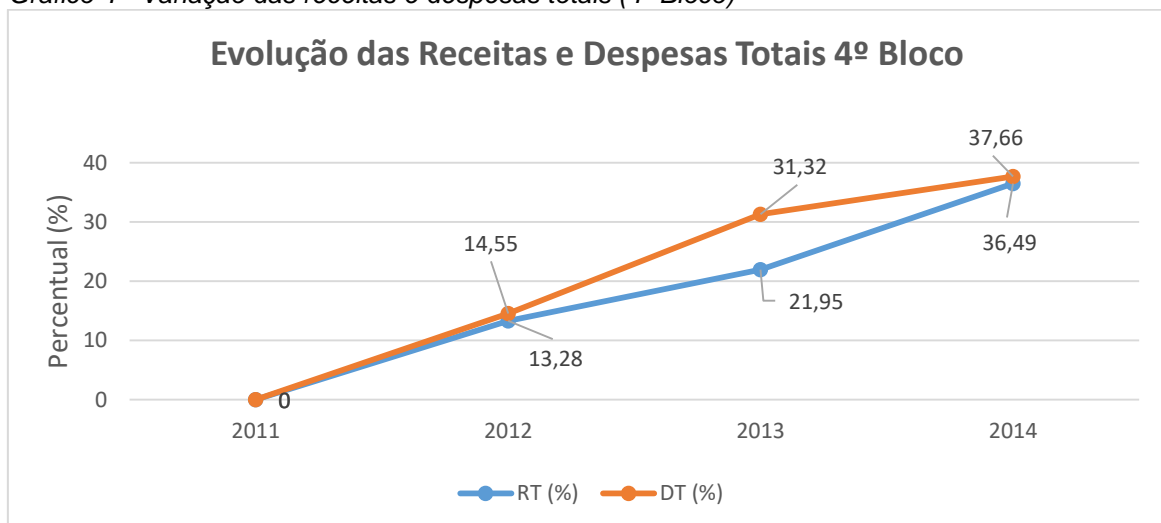
Fonte: Elaborada pela autora

Gráfico 3 - Variação das receitas e despesas totais (3º Bloco)



Fonte: Elaborada pela autora

Gráfico 4 - Variação das receitas e despesas totais (4º Bloco)



Fonte: Elaborada pela autora

Conforme ilustrado nos Gráficos 1, 2, 3 e 4, a execução das contas orçamentárias apresentou uma maior expansão de suas execuções nos anos em que ocorreram as eleições. A partir dessas constatações, sugere-se a existência de ciclos eleitorais no âmbito do Distrito Federal, corroborando assim, às proposições da teoria do ciclo eleitoral.

Abaixo, é apresentada a tabela 5, onde estão relacionados os dados da evolução das receitas e das despesas por categoria econômica e seus totais nos anos, de 2000 e 2015.

*Tabela 5 – Evolução das receitas arrecadadas e das despesas empenhadas – 2000/2015*

<b>5º Bloco: 2000 - 2015</b>			
<b>Especificação</b>	<b>2000</b>	<b>2015</b>	<b>AH</b>
Receitas Correntes	5.673.769.214	25.132.500.035	342,96
Receitas de Capital	35.794.078	744.508.113	1979,98
Receitas Totais	5.708.457.827	25.899.262.988	353,70
Despesas Correntes	5.258.168.586	26.708.474.315	407,94
Despesas de Capital	519.051.494	998.645.151	92,40
Despesas Totais	5.777.220.079	27.707.119.467	379,59
<b>Resultado</b>	<b>- 68.762.252</b>	<b>- 1.807.856.478</b>	<b>366,65</b>

Fonte: Relatório Resumido de Execução Orçamentária - Distrito Federal: Dados trabalhados pela autora.

De acordo com a tabela 5, os anos de 2000 e 2015 tiveram uma elevação das receitas totais em 353,70%, ao passo que, o total das despesas subiu 379,59%, com isso, houve uma diferença negativa de 25,89%. Ao verificar as contas de resultado por categoria econômica, percebe-se que as despesas correntes aumentaram 407,94% enquanto que as receitas correntes cresceram 342,96%.

Destaca-se que, no ano de 2015 as despesas correntes foram 6,27% maiores que as receitas correntes e as despesas de capital foram 34,13% maiores que as receitas de capital. Diante desses resultados, verifica-se que nenhuma das respectivas receitas conseguiram cobrir totalmente as despesas de mesma categoria. Outro fator que influenciou o resultado negativo no ano de 2015 foi a frustração de receitas que, conforme apresentado no quadro 3, fechou em 18,44% em relação as receitas previstas inicialmente, já as limitações das despesas foram de 5,97%. O resultado dessa execução orçamentária foi deficitário em R\$ 1.807.856.478.

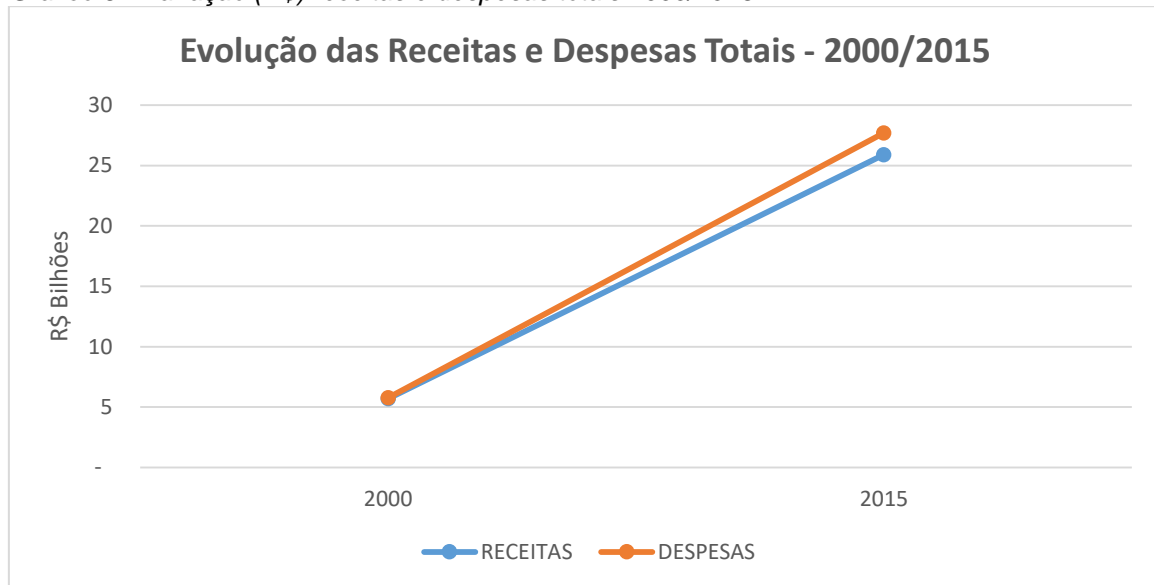
*Quadro 3 - Receitas previstas e realizadas, despesas iniciais e empenhadas (2015)*

<b>Ano</b>	<b>Receitas</b>			<b>Despesas</b>		
	<b>Previstas</b>	<b>Realizadas</b>	<b>%</b>	<b>Dotação Inicial</b>	<b>Empenhadas</b>	<b>%</b>
2015	31.754.769.396,00	25.899.262.988,42	- 18,44	29.465.104.119,00	27.707.119.466,71	-5,97

Fonte: Balanço Orçamentário - Distrito Federal

O Gráfico 5 ilustra a variação ocorrida no total das receitas e despesas no ano de 2015, em relação a 2000.

Gráfico 5 - Variação (R\$) receitas e despesas totais 2000/2015



Fonte: Elaborada pela autora

Conforme esboçado no Gráfico 5, e analisando-o em conjunto com a Tabela 5, verifica-se que as contas orçamentárias iniciaram o período delimitado com saldo deficitário em R\$ 68.762.252, e com a variação de 379,59% das despesas e de 353,70% das receitas, esse resultado negativo se manteve, fazendo com que o ano de 2015 fechasse as contas com déficit de R\$ 1 bilhão.

#### 4.2.1.1. Quocientes de execução orçamentária

O objetivo deste subtópico é o de complementar as análises da execução das receitas e das despesas públicas do Distrito Federal. A partir da apuração de índices, que são capazes de indicar alguns aspectos relacionados a situação financeira do ente, será feita a tradução de forma clara, simples e objetiva dos resultados relacionados a execução do orçamento.

A tabela 6, apresentada abaixo, mostra os quocientes de execução orçamentária correntes e de capital, entre os anos de 2000 a 2015. Tais indicadores foram propostos por Kohama (2009) que os definiu como específicos da administração pública e adequados e importantes para análise e interpretação dos dados que são apresentados nos demonstrativos públicos.

Tabela 6 - Indicadores Orçamentários

ANO	Quociente da Execução Orçamentária Corrente:	Quociente da Execução Orçamentária Capital:
	$\frac{\text{Receita Corrente}}{\text{Despesa Corrente}}$	$\frac{\text{Receita de Capital}}{\text{Despesa de Capital}}$
2000	1,08	0,07
2001	1,10	0,12
2002	1,08	0,31
2003	1,09	0,21
2004	1,12	0,16
2005	1,13	0,14
2006	1,09	0,22
2007	1,17	0,14
2008	1,14	0,27
2009	1,07	0,43
2010	1,10	0,39
2011	1,07	0,36
2012	1,07	0,47
2013	1,05	0,23
2014	1,06	0,46
2015	0,94	0,75

Fonte: Relatório Resumido de Execução Orçamentária - Distrito Federal: Dados trabalhados pela autora.

O quociente da execução orçamentária corrente é um índice que avalia quanto da receita corrente foi utilizado para pagar as despesas de mesma categoria econômica. Segundo Kohama (2009), o resultado ideal dessa fórmula é um valor superior a 1, pois assim, haverá a indicação de que houve a formação de poupança corrente, além de, possibilitar o uso dos resíduos dessas receitas na geração de bens de capital, como os investimentos.

Ao examinar os dados do Distrito Federal, constata-se que o ente obteve índices favoráveis em quase todos os anos, sendo que, apenas no último ano da série houve um quociente abaixo do indicado como ideal. Destaca-se que no ano de 2015, o resultado orçamentário foi o pior apresentado entre todos os exercícios analisados, fechando em R\$ 1.807.856.478 negativo. Esse saldo deficitário resultou de o fato das despesas correntes terem sido 6,27% maiores que as receitas correntes. Após esse, o ano de 2013 ficou na segunda posição entre os piores resultados orçamentários, com saldo negativo de R\$ 1.231.573.422. Vale frisar que, do mesmo modo que os resultados da execução de receitas e despesas, 2013 também sucedeu o ano de 2015 em relação aos indicadores de custeio, uma vez que, o resultado do exercício foi de

1,05 de índice corrente. Logo, para cada R\$ 1,00 gasto com despesas correntes, o Distrito Federal tinha recursos de mesma categoria, no valor de R\$ 1,05.

O segundo indicador analisado, quociente de capital, resulta da relação entre a receita e a despesa de capital. Os resultados apresentados abaixo de 1 tendem a serem considerados normais, já que pressupõe, e se espera, que o superávit corrente sirva como recurso de cobertura para as despesas de capital. Por outro lado, caso o resultado apresentado seja maior do que 1,00, as conclusões poderão ser negativas, visto que, indicará a utilização da alienação de bens ou valores, o que retratará uma diminuição patrimonial, ou contratação de operações de crédito, como forma de financiamento (KOHAMA, 2009).

Quanto à execução orçamentária de capital do DF, verifica-se que os índices apresentados, ano a ano, estão abaixo de 1,00, o que indica que em todos os exercícios a receita realizada foi menor que a despesa executada. Ressalta-se que no ano de 2000, houve um indicador corrente de 1,08, ou seja, houve um superávit corrente de R\$ 415.600.628, mas, esse saldo não foi suficiente para cobrir o déficit de capital de R\$ 483.257.416, representado na tabela 6 pelo quociente de capital de 0,07. Assim como esse exercício, os anos de 2006, 2009, 2012, 2013 e 2014 também tiveram saldos orçamentários deficitários e os índices de capital ficaram abaixo de 1,00, e da mesma forma, os superávits correntes obtidos, não foram suficientes para cobrir a diferença das despesas pelas receitas de capital.

Por fim, o ano de 2015, diferente do que ocorreu no quociente corrente, teve o índice orçamentário de capital mais alto da série examinada. Para esse, o estado tinha R\$ 744.508.113 de recursos de capital, frente a R\$ 998.645.151 de despesas de mesma categoria, o que representou R\$ 0,75 de receitas de capital para cada R\$ 1,00 de despesa, porém, o saldo do orçamento no exercício fechou em déficit, devido ao resultado do indicador corrente ter sido inferior a 1.

#### **4.2.2. Despesas de pessoal em relação as receitas correntes líquidas**

Conforme apregoa a STN (2017) as despesas correntes representam os gastos que não contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital. Compõe esse grupo as despesas com pessoal e encargos sociais, os juros e encargos da dívida e outras despesas correntes. Araújo e Filho (2010) afirmam que as despesas com custeio, as quais incluem pessoal, representam em média 65% dos gastos totais

dos estados. Os autores testaram alguns modelos econométricos que demonstram que essas despesas apresentam pequenas elevações em anos pré-eleitorais, 5%, e elevado crescimento em anos eleitorais, 62%.

Com intuito de confirmar essas proposições, a nível distrital, é que o presente capítulo apresenta uma análise do comportamento das despesas de pessoal frente as variações ocorridas nas Receitas Correntes Líquidas e nas Despesas Totais.

A Receita Corrente Líquida, RCL, é o parâmetro para verificação de diversos limites de gastos instituídos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, inclusive as despesas de pessoal. Segundo a referida lei a receita corrente líquida é o somatório das receitas correntes deduzidas a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social e os recursos transferidos pela União para custear as despesas com pessoal (BRASIL, 2000).

Abaixo, tem-se a tabela 7, que mostra os valores executados nas contas de receitas, despesas, totais e correntes, e na conta de pessoal no 1º Bloco, 2000 a 2002. A tabela também apresenta a variação ocorrida nessas contas e a representatividade das despesas de pessoal em relação a RCL.

*Tabela 7 - Receitas e despesas correntes e totais, despesas com pessoal (1º Bloco)*

Especificação	1º Bloco: 2000 - 2002			AH		
	2000	2001	2002	00-01	00-02	01-02
Receita Total	5.708.457.827,38	6.143.615.736,02	7.232.406.002,71	7,62	26,70	*
Receita Corrente	5.673.769.213,56	6.080.395.149,86	7.040.227.549,91	7,17	24,08	*
Receita Corrente Líquida	3.209.332.013,88	3.419.965.282,29	3.987.827.470,12	6,56	24,26	*
Despesa Total	5.777.220.079,29	6.057.654.617,09	7.130.706.424,39	4,85	23,43	*
Despesa Corrente	5.258.168.585,51	5.537.337.840,60	6.514.088.903,89	5,31	23,89	*
Pessoal	-	1.316.113.543,65	1.449.866.351,45	*	*	10,16
Pessoal x RCL	-	38,48	36,36			

Fonte: Relatório Resumido de Execução Orçamentária; Relatório de Gestão Fiscal - Distrito Federal: Dados trabalhados pela autora.

A ausência de dados sobre a execução das despesas de pessoal do Legislativo, impossibilitou uma comparação mais consistente do bloco, o qual apresentou uma variação de 10,16% na conta de Pessoal de 2001 a 2002. Além disso, o percentual de participação das despesas de Pessoal sobre a Receita Corrente Líquida apresentou um decréscimo de 2,13% passando de 38,48% em 2001 para 36,36% em 2002. Essa variação resultou do aumento da RCL em 24,26% ao passo que, a conta de Pessoal subiu 10,16%.

A seguir, é apresentada a Tabela 8, que mostra os saldos das contas de receitas e despesas, totais e correntes, e de pessoal, dos anos de 2003 a 2006, 2º

bloco, bem como, as variações ocorridas e o percentual de participação das despesas de pessoal sobre a RCL.

*Tabela 8 - Receitas e despesas correntes e totais, despesas com pessoal (2º Bloco)*

Especificação	2º Bloco: 2003 - 2006				AH		
	2003	2004	2005	2006	03-04	03-05	03-06
Receita Total	5.190.992.659	5.914.821.387	6.862.631.401	7.882.113.141	13,94	32,20	51,84
Receita Corrente	5.084.206.722	5.795.355.768	6.745.777.215	7.680.316.361	13,99	32,68	51,06
Receita Corrente Líquida	4.467.483.359	5.309.061.477	6.149.618.267	6.969.806.703	18,84	37,65	56,01
Despesa Total	5.180.696.307	5.902.043.052	6.852.497.341	7.963.942.368	13,92	32,27	53,72
Despesa Corrente	4.670.484.807	5.163.217.204	5.988.897.027	7.055.016.177	10,55	28,23	51,06
Pessoal	1.688.209.755	1.850.686.315	2.398.879.659	3.112.363.092	9,62	42,10	84,36
Pessoal x RCL	37,79	34,86	39,01	44,65			

Os dados informados na tabela 8, indicam uma variação média da conta de Pessoal, entre os anos de 2004 a 2006, de 45,36% em relação ao ano base, 2003, sendo que, no ano de 2006, ano de eleições, houve uma elevação superior de 58,50% em comparação à média de 2004 e 2005. O resultado foi uma elevação no ano eleitoral, de 84,36%, na conta de Pessoal, passando de R\$ 1.688.209.755, em 2003, para R\$ 3.112.363.092, em 2006. Destaca-se que o 2º bloco iniciou com uma participação de 37,79% das despesas de Pessoal sobre a RCL e fechou o período com elevação de 6,87%, passando para 44,65%.

Em seguida, a tabela 9, mostra os valores das contas de receitas e de despesas, totais e correntes, e a conta de pessoal dos anos de 2007 a 2010, 3º Bloco, também constam as variações e as participações das despesas de pessoal na Receita Corrente Líquida.

*Tabela 9 - Receitas e despesas correntes e totais, despesas com pessoal (3º Bloco)*

Especificação	3º Bloco: 2007 - 2010				AH		
	2007	2008	2009	2010	07-08	07-09	07-10
Receita Total	8.631.862.638	10.368.272.433	11.459.024.855	12.544.313.477	20,12	32,75	45,33
Receita Corrente	8.508.527.391	10.029.624.287	10.757.464.402	12.047.042.781	17,88	26,43	41,59
Receita Corrente Líquida	8.165.043.022	9.626.476.276	10.254.998.540	11.485.148.499	17,90	25,60	40,66
Despesa Total	8.145.430.535	10.088.787.668	11.704.310.845	12.272.738.583	23,86	43,69	50,67
Despesa Corrente	7.248.945.598	8.814.739.600	10.076.173.428	10.981.410.590	21,60	39,00	51,49
Pessoal	3.254.446.527	4.341.862.113	4.742.916.311	5.295.134.220	33,41	45,74	62,70
Pessoal x RCL	39,86	45,10	46,25	46,10			

Fonte: Relatório Resumido de Execução Orçamentária; Relatório de Gestão Fiscal - Distrito Federal: Dados trabalhados pela autora.

No 3º bloco, o ano de 2009 foi o único que apresentou um resultado orçamentário deficitário. Tal resultado, como demonstrado na tabela 03, foi influenciado pelo aumento de 81,61%, das despesas de capital e por representarem pouco mais de 13% do total das despesas, enquanto que as receitas de capital, embora tenham subido 468,82%, representam pouco mais de 6% do total das receitas. Resultado disso, foi um impacto dos aumentos de 20,45% das receitas e 20,56% das despesas sobre seus totais.

Para o período, a variação média da Conta de Pessoal foi de 47,28%, sendo que no ano de 2010, eleitoral, o aumento registrado foi de 62,70%, diferença superior de 23,13% em comparação aos anos de 2008 e 2009. Ao confrontar os dados do 2º e do 3º bloco, verifica-se que a participação da despesa de Pessoal sobre a RCL teve uma redução de 4,80% de 2007 a 2006. Após essa retração, os anos de 2008 e 2009 tiveram uma elevação na participação de 45,10 e 46,25%, respectivamente, e no ano de 2010, o percentual teve uma queda de 0,15%, fechando em 46,10%.

Na tabela 10, apresentada logo abaixo, são apresentados os saldos executados nas contas de receitas e despesas totais, correntes e corrente líquida, e os da conta de pessoal, dos anos de 2011 a 2014. Igualmente, são dispostas as variações e a participação das despesas de pessoal na RCL.

*Tabela 10 - Receitas e despesas correntes e totais, despesas com pessoal (4º Bloco)*

Especificação	4º Bloco: 2011 - 2014				AH		
	2011	2012	2013	2014	11-12	11-13	11-14
Receita Total	13.859.350.986	15.699.469.122	16.901.516.150	18.916.077.422	13,28	21,95	36,49
Receita Corrente	13.389.304.321	14.744.817.521	16.297.336.290	17.938.522.535	10,12	21,72	33,98
Receita Corrente Líquida	12.859.741.833	14.312.436.247	15.811.905.453	17.504.269.624	11,30	22,96	36,12
Despesa Total	13.808.066.434	15.817.455.964	18.133.089.573	19.008.772.983	14,55	31,32	37,66
Despesa Corrente	12.496.113.916	13.790.555.083	15.510.823.289	16.897.595.539	10,36	24,13	35,22
Pessoal	6.255.567.878	6.774.284.131	7.494.570.250	8.630.434.632	8,29	19,81	37,96
Pessoal x RCL	48,64	47,33	47,40	49,30			

Fonte: Relatório Resumido de Execução Orçamentária; Relatório de Gestão Fiscal - Distrito Federal: Dados trabalhados

A tabela 10, mostra que dos quatro anos analisados, somente 2011 teve um resultado orçamentário positivo, nos demais, 2012, 2013 e 2014, conforme apresentado no Quadro 2, foram registradas média de 16,16% de frustrações de receitas, enquanto que as limitações das despesas foram de 7,34%. Além disso, a variação média das despesas de capital foi de 71,76%, já as receitas de capital tiveram variação média de 79,87%. Mesmo tendo sido um aumento inferior ao das receitas de capital, o impacto final do aumento das despesas foi de 24,48%, contra 11,33% do impacto final das receitas.

No 4º bloco, a variação média da Conta de Pessoal foi de 22,02%, sendo que no ano de 2014, eleitoral, o aumento registrado foi de 37,96%, diferença superior de 23,91% em comparação aos anos de 2012 e 2013.

Comparando a participação das despesas de pessoal entre o último ano do 3º bloco com o do primeiro ano do 4º bloco, percebe uma suave elevação de 2,54%, no ano de 2011 e após isso, 2012 e 2013 tiveram uma redução média frente a 2011 de 1,28%, passando de 48,64% para 47,33% e 47,40%, respectivamente. Por fim, o ano



de 2014 cresceu 1,51% a mais que a média dos anos anteriores do bloco, fechando em 49,30% de participação.

Os valores orçamentários das contas de receitas, despesas totais, correntes líquidas e de pessoal dos anos de 2000 e 2015, são demonstrados na tabela 11, a seguir:

Tabela 11 - Receitas e despesas correntes e totais, despesas com pessoal (5º Bloco)

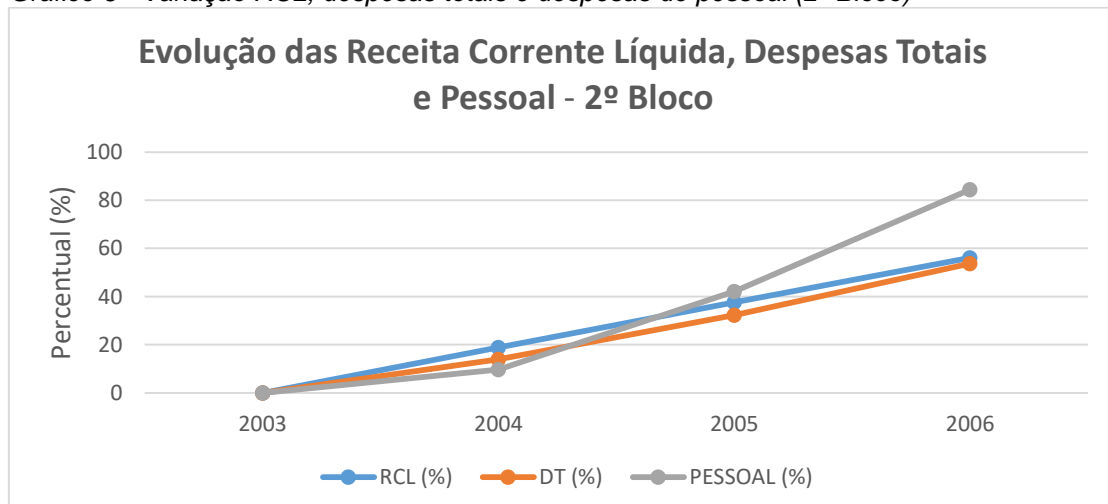
5º Bloco: 2000 - 2015			
Especificação	2001	2015	AH
Receita Total	6.143.615.736	25.899.262.988	321,56
Receita Corrente	6.080.395.150	25.132.500.035	313,34
Receita Corrente Líquida	3.419.965.282	18.461.481.002	439,81
Despesa Total	6.057.654.617	27.707.119.467	357,39
Despesa Corrente	5.537.337.841	26.708.474.315	382,33
Pessoal	1.316.113.544	9.100.834.331	591,49
Pessoal x RCL	38,48	49,30	

Fonte: Relatório Resumido de Execução Orçamentária; Relatório de Gestão Fiscal - Distrito Federal: Dados trabalhados pela autora.

Da tabela 11, constata-se que a conta de Pessoal teve uma variação positiva de 591,49%, passando de 1.316.113 para 9.100.834 (bilhões). Com essa variação real o percentual de participação dessa conta sobre a Despesa Total passou 21,73% para 32,85%. Além disso, o percentual de participação das despesas de Pessoal sobre a Receita Corrente Líquida passou de 38,48% em 2001 para 49,30% em 2015.

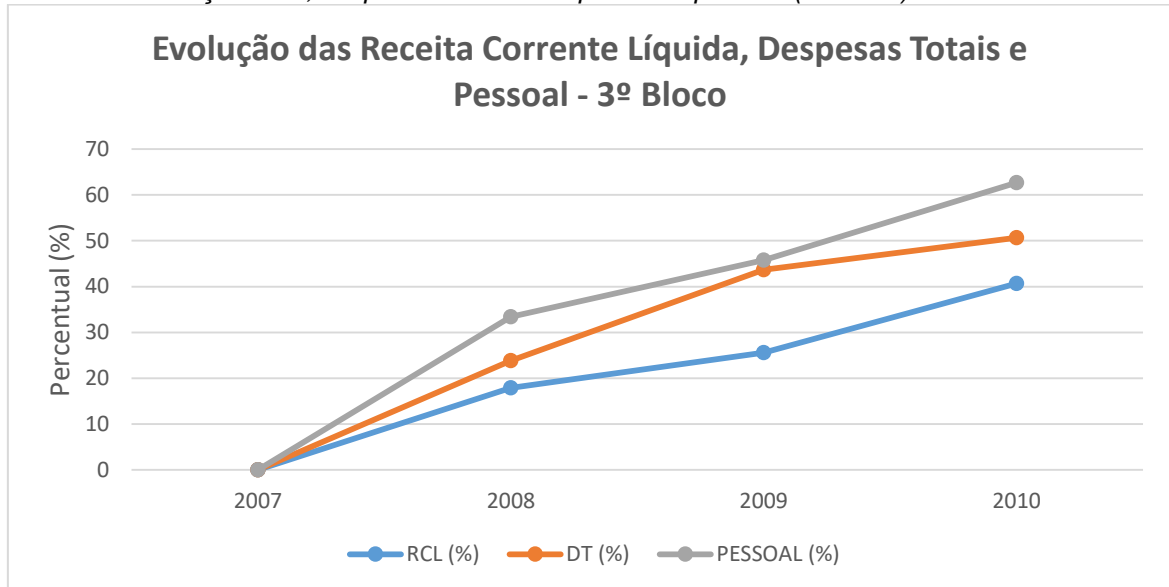
Com as informações levantadas, é possível ilustrar as variações ocorridas nas receitas correntes líquidas, nas despesas totais e nas despesas de pessoal, entre os períodos analisados. Os gráficos 6,7 e 8, apresentam as evoluções percentuais, no 2º, 3º e 4º bloco, com isso, são demonstradas com maior clareza as mudanças na execução orçamentária, com foco nos anos eleitorais.

Gráfico 6 - Variação RCL, despesas totais e despesas de pessoal (2º Bloco)



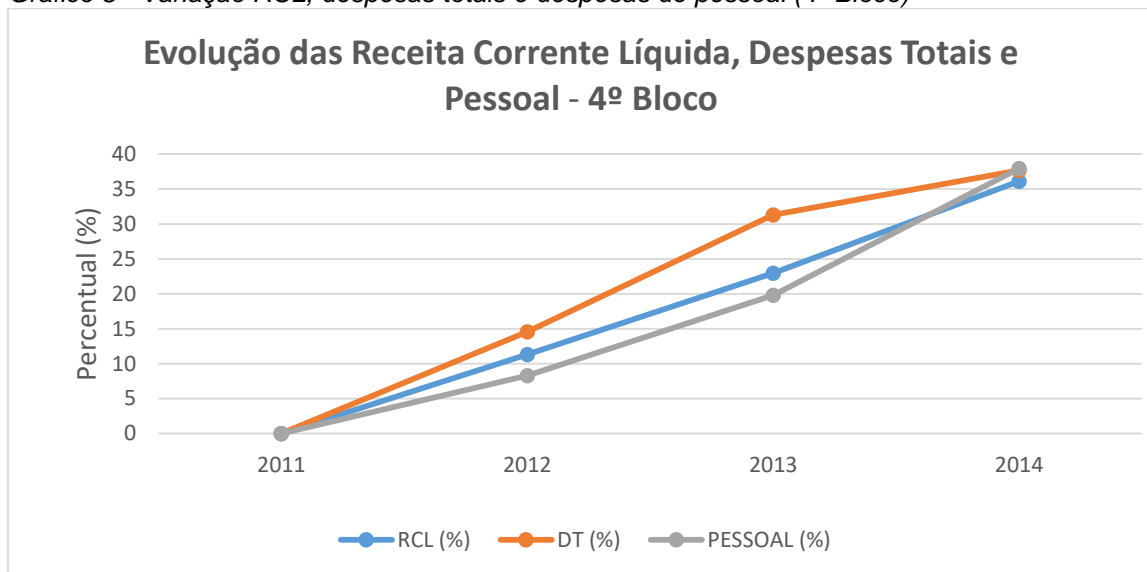
Fonte: Elaborada pela autora

Gráfico 7 - Variação RCL, despesas totais e despesas de pessoal (3º Bloco)



Fonte: Elaborada pela autora

Gráfico 8 - Variação RCL, despesas totais e despesas de pessoal (4º Bloco)

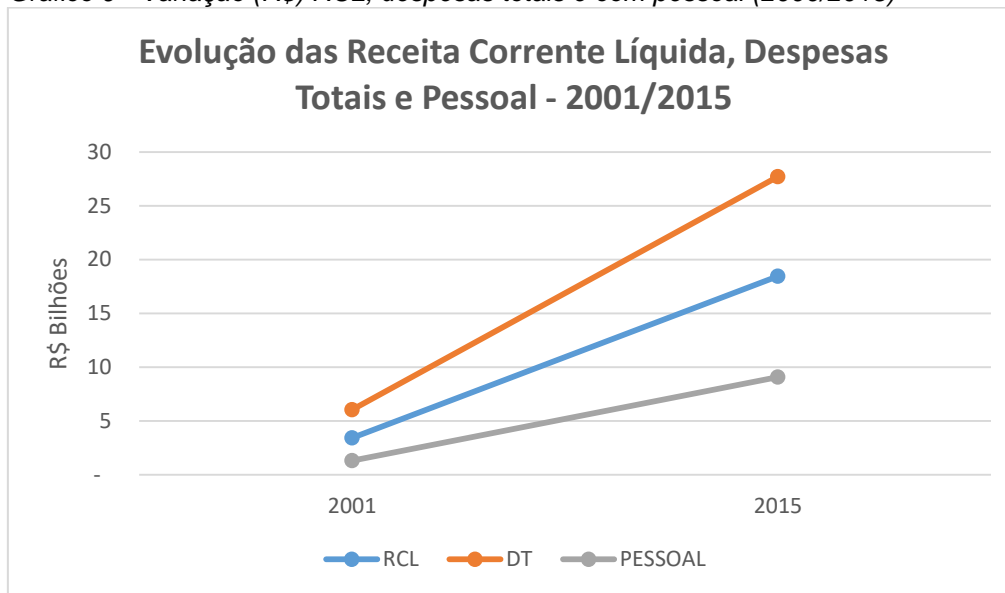


Fonte: Elaborada pela autora

Com as ilustrações contidas nos gráficos 6, 7 e 8, a visualização das variações orçamentárias ocorridas por blocos, torna-se mais clara. A partir desses resultados, é possível confirmar as evidências propostas pela teoria do ciclo eleitoral, já que, os dados indicam um comportamento de expansão, das despesas com pessoal, superior aos valores médios, nos anos em que ocorreram as eleições.

A seguir, será apresentada a evolução real ocorrida na receita corrente líquida e nas despesas totais e com pessoal, no ano de 2015, e mostra uma comparação com os saldos de 2001.

Gráfico 9 - Variação (R\$) RCL, despesas totais e com pessoal (2000/2015)



Fonte: Elaborada pela autora

De acordo com o gráfico 9, a conta de Pessoal teve uma variação positiva de 591,49%, passando de 1.316.113 para 9.100.834 (bilhões). Com essa variação real, o percentual de participação dessa conta sobre a despesa total passou 21,73% para 32,85%, já que, o saldo do total das despesas era de pouco mais de 6 bilhões e fechou em 2015 em R\$ 27.707.119.466. Além disso, o percentual de participação das despesas de Pessoal sobre a Receita Corrente Líquida passou de 38,48% em 2001 para 49,30% em 2015.

#### 4.2.3. Despesas de pessoal e de investimento em relação as receitas e despesas totais

O presente tópico irá apresentar e analisar os dados relacionados as receitas e despesas totais, das contas de pessoal e de investimento público, com objetivo de mostrar o comportamento da execução orçamentária nos anos eleitorais.

A importância de examinar as despesas de pessoal e de investimento público, baseia-se no fato de serem contas de elevada representatividade sobre o orçamento público e que, por isso, despertam o interesse dos cidadãos. É por meio dessas despesas, que a administração pública interfere no crescimento econômico do ente estatal. Decisões de gastos com pessoal e com investimentos públicos podem ser

utilizadas como indicador de aprovação populacional o que, por sua vez, pode acarretar a permanência ou a troca do partido que detém o poder local nas eleições (SANTOLIN ET AL., 2009).

A seguir, será apresentada a tabela 12, que mostra os valores das receitas e despesas totais, bem como os da conta de pessoal e de investimento público, do 1º bloco, 2000 a 2002.

*Tabela 12- Receitas e despesas totais, com pessoal e com investimentos (1º Bloco)*

Especificação	1º Bloco: 2000 - 2002			AH	
	2000	2001	2002	00-01	00-02
Receitas Totais	5.708.457.827,38	6.143.615.736,02	7.232.406.002,71	7,62	26,70
Despesas Totais	5.777.220.079,29	6.057.654.617,09	7.130.706.424,39	4,85	23,43
Pessoal	-	1.316.113.543,65	1.449.866.351,45	100	10,16
Investimentos	405.690.700,03	406.114.207,44	517.254.481,43	0,10	27,50
Demais Despesas	5.371.529.379,26	4.335.426.866,00	5.163.585.591,51	- 19,29	- 3,87
Dif. Variação Investimentos 2000 em relação a média 02/01					27,40

Fonte: Relatório Resumido de Execução Orçamentária; Relatório de Gestão Fiscal - Distrito Federal: Dados trabalhados pela autora.

As informações da tabela 12, mostram que o bloco iniciou com os investimentos na ordem 7,02% das Despesas Totais, sendo que em 2001 essa representatividade diminuiu em 0,32%, passando para 6,70% e fechou o período com uma leve alta de 0,23% em relação ao ano base, fechando em 7,25% do total das despesas.

A conta de pessoal iniciou a análise a partir do ano de 2001, devido à falta de informações do Poder Legislativo (Câmara Legislativa e Tribunal de Contas do Distrito Federal) e nesse ano, consumia 21,73% das despesas totais. No último ano do bloco, 2002, a conta resultou em queda de 1,39%, consumindo 20,33% do total.

No bloco, as receitas totais fecharam o período com alta de 26,70%, ao passo que, as despesas subiram 23,43%, com isso, o resultado deficitário, registrado no primeiro ano, foi revertido e finalizado com saldo real positivo de R\$ 101.699.578. No lado das despesas, a conta de pessoal teve uma alta de 10,16%, em relação a 2001, enquanto que, os investimentos subiram 27,50%, em comparação a 2000.

Destaca-se que no ano de 2002, eleitoral, houve uma variação de 27,4% em relação ao ano de 2001, assim, os valores médios dos investimentos que eram de R\$ 405.902.453 fecharam em R\$ 517.254.481.

Abaixo, a tabela 13, expõe os saldos das receitas e despesas totais e os gastos com pessoal e com investimento público, do 2º bloco, 2003 a 2006. Também são

apresentadas as variações percentuais ocorridas nas contas, tendo como base o ano de 2003, e a diferença da evolução ocorrida no ano eleitoral em relação à média dos demais anos.

*Tabela 13 - Receitas e despesas totais, com pessoal e com investimentos (2º Bloco)*

Especificação	2º Bloco: 2003 - 2006				AH		
	2003	2004	2005	2006	03-04	03-05	03-06
Receitas Totais	5.190.992.659	5.914.821.387	6.862.631.401	7.882.113.141	13,94	32,20	51,84
Despesas Totais	5.180.696.307	5.902.043.052	6.852.497.341	7.963.942.368	13,92	32,27	53,72
Pessoal	1.688.209.755	1.850.686.315	2.398.879.659	3.112.363.092	9,62	42,10	84,36
Investimentos	358.486.407	538.246.053	653.842.279	708.647.956	50,14	82,39	97,68
Demais Despesas	3.134.000.145	3.513.110.684	3.799.775.402	4.142.931.320	12,10	21,24	32,19
Dif. Variação Pessoal 2006 em relação a média 04-05							58,50
Dif. Variação Investimentos 2006 em relação a média 04-05							31,41

Fonte: Relatório Resumido de Execução Orçamentária; Relatório de Gestão Fiscal - Distrito Federal: Dados

Conforme exposto na tabela 13, as Receitas totais fecharam com uma variação positiva de 51,84% em relação ao ano de 2003, enquanto que, as Despesas registraram um aumento de 53,72%. O resultado dessa flutuação, foi um saldo deficitário de R\$ 81.829.227.

No que se refere a representatividade das contas sobre o grupo total, o comportamento das despesas com pessoal e com investimento público foi diferenciado. De um lado, os gastos com remuneração em geral, que tiveram um recuo apenas no ano de 2004, quando passou de 32,59%, em 2003, para 31,36% e em seguida, subiram, consumindo 35,01% e 39,08%, respectivamente nos anos de 2005 e 2006. Do outro lado, os investimentos, que aumentaram a proporção sobre as despesas totais nos dois primeiros anos, passando de 6,92% para 9,12% e 9,54%, 2004 e 2005, e fechou o período com retração, consumindo 8,90% do total.

Em 2006, ano eleitoral, a conta de Pessoal teve uma variação superior de 58,50%, em relação à média dos demais anos no bloco, tendo como referência 2003. Dessa forma, o valor inicial que era de R\$ 1.688.209.754 fechou em R\$ 3.112.363.092. Na mesma linha, a conta de investimentos apresentou uma flutuação positiva de 31,41%, no ano de eleições, em relação a variação média registrada nos anos de 2004 e 2005 e passou de R\$ 358.486.406, ano base, para R\$ 708.647.955.

A tabela 14, apresenta as variações percentuais e nos valores ocorridas nas contas de receitas e despesas totais, nos gastos com pessoal e com investimentos, entre os anos de 2007 a 2010.

Tabela 14 - Receitas e despesas totais, com pessoal e com investimentos (3º Bloco)

Especificação	3º Bloco: 2007 - 2010				AH		
	2007	2008	2009	2010	07-08	07-09	07-10
Receitas Totais	8.631.862.638	10.368.272.433	11.459.024.855	12.544.313.477	20,12	32,75	45,33
Despesas Totais	8.145.430.535	10.088.787.668	11.704.310.845	12.272.738.583	23,86	43,69	50,67
Pessoal	3.254.446.527	4.341.862.113	4.742.916.311	5.295.134.220	33,41	45,74	62,70
Investimentos	725.034.559	1.050.977.341	1.382.848.416	1.041.462.545	44,96	90,73	43,64
Demais Despesas	4.165.949.448	4.695.948.214	5.578.546.119	5.936.141.818	12,72	33,91	42,49
Dif. Variação Pessoal 2010 em relação a média 08-09							23,13
Dif. Variação Investimentos 2010 em relação a média 08-09							-24,20

Fonte: Relatório Resumido de Execução Orçamentária; Relatório de Gestão Fiscal - Distrito Federal: Dados trabalhados pela autora.

Consoante a tabela 14, o bloco fechou o ciclo com uma variação positiva de 45,33% das receitas, enquanto que as despesas subiram 50,67%. No ano de 2010, ano eleitoral, a variação da conta de receitas totais, em relação à média dos anos de 2008 e 2009, foi 18,89% maior que o ano base, 2007. Já a conta de despesas totais, em 2010, variou 16,90% mais do que a média dos outros anos da série.

Em relação a representativa das contas destacadas, a variação total não foi significativa, porém, as contas de Pessoal e de Investimentos tiveram comportamentos diferenciados na série. Em relação ao ano de 2007, os gastos com pessoal aumentaram 3,08%, no ano de 2008, em seguida recuaram 2,51% e no último ano, 2010, subiram 2,62%, resultando em participações de 39,95%, 43,04%, 40,52% e 43,15%, respectivamente, entre os anos de 2007 a 2010. Por outro lado, os Investimentos subiram 1,52% e 1,40% nos anos de 2008 e 2009, e fechou a série, em 2010, com recuo de 3,33. A representação em cada ano do bloco foi de 8,90%, 10,42%, 11,81% e 8,49% das Despesas Totais.

Um outro comportamento diferenciado, das despesas com pessoal e com investimento público, foi a diferença na variação ocorrida no ano eleitoral, em relação à média de aumento dos demais anos, 2008 e 2009, tendo como base 2007. Enquanto que, o orçamento destinou 23,13% a mais em 2010 para pagamentos com pessoal, no mesmo ano foi destinado 24,20% a menos para investimentos. Com isso, a conta de investimentos iniciou com saldo de R\$725.034.559 e fechou o bloco com registro de R\$ 1.041.462.545, valor inferior aos gastos de 2008 e 2009, R\$ 1.050.977.341 e R\$ 1.382.848.415. Já a conta de pessoal, registrou gastos iniciais de R\$ 3.254.446.527 e finalizou com R\$ 5.295.134.219.

A tabela a seguir, mostra os saldos executados nas contas de receitas e despesas totais, nos gastos com pessoal e nos investimentos, entre os anos de 2011

a 2014. Além disso, apresenta as variações em porcentagem ocorridas nessas rubricas e a diferença no ano das eleições.

*Tabela 15 - Receitas e despesas totais, com pessoal e com investimentos (4º Bloco)*

Especificação	4º Bloco: 2011 - 2014				AH		
	2011	2012	2013	2014	11-12	11-13	11-14
Receitas Totais	13.859.350.986	15.699.469.122	16.901.516.150	18.916.077.422	13,28	21,95	36,49
Despesas Totais	13.808.066.434	15.817.455.964	18.133.089.573	19.008.772.983	14,55	31,32	37,66
Pessoal	6.255.567.878	6.774.284.131	7.494.570.250	8.630.434.632	8,29	19,81	37,96
Investimentos	974.860.654	1.561.942.237	2.180.610.380	1.642.940.867	60,22	123,68	68,53
Demais Despesas	6.577.637.902	7.481.229.596	8.457.908.942	8.735.397.484	13,74	28,59	32,80
Dif. Variação Pessoal 2014 em relação a média 12-13							23,91
Dif. Variação Investimentos 2014 em relação a média 12-13							-23,42

Fonte: Relatório Resumido de Execução Orçamentária; Relatório de Gestão Fiscal - Distrito Federal: Dados trabalhados pela autora.

Ao analisar as informações contidas na tabela 15, verifica-se que o 4º bloco teve o pior resultado orçamentário dos que foram analisados, tendo apresentado saldo positivo apenas no ano de 2011. A variação média das Receitas foi de 23,90%, já a das despesas foi de 27,85%. No ano de 2013 a destinação dos recursos do governo superou 9,37% a arrecadação, com isso, o resultado foi o mais negativo, R\$ 1.231.573.422.

Quanto ao aspecto da representatividade sobre o grupo total, constata-se que a conta de pessoal, nos dois anos posteriores ao ano base, variou negativamente, passando de 45,30% em 2011, para 42,83%, 2012, e 41,33%, 2013. No último ano do bloco, 2014, a conta teve uma majoração de 4,07% em relação ao ano anterior e fechou representando 45,40% das despesas totais. Seguindo um comportamento oposto ao da conta de Pessoal, os Investimentos, tiveram acréscimos nos dois anos seguintes ao ano Base, passando de 7,06% em 2011, para 9,87%, 2012, e 12,03%, 2013. Por fim, essa conta, no ano de 2014, diminuiu sua participação em 3,38% em relação ao último ano, e passou a consumir 8,64% das Despesas.

Da mesma forma como ocorreu no 3º bloco, a variação dos gastos com pessoal e com investimentos em 2014, ano de eleições, foi diferente entre as duas contas. Enquanto que o Governo destinou 23,91% a mais, em relação aos anos de 2012 e 2013, para a conta de Pessoal, foram executados menos de 23,42% de despesas com Investimentos no ano eleitoral, em relação aos dois anteriores.

Abaixo, a tabela 16, apresenta a evolução ocorrida na execução das receitas e das despesas totais, dos gastos com pessoal e com os investimentos, no ano de 2015 em relação a 2001.

Tabela 16 - Receitas e despesas totais, com pessoal e com investimentos (2001 e 2015)

5º Bloco: 2000 - 2015			
Especificação	2001	2015	AH
Receitas Totais	6.143.615.736	25.899.262.988	321,56
Despesas Totais	6.057.654.617	27.707.119.467	357,39
Pessoal	1.316.113.544	9.100.834.331	591,49
Investimentos	406.114.207	674.404.345	66,06
Demais Despesas	4.335.426.866	17.931.880.791	313,61

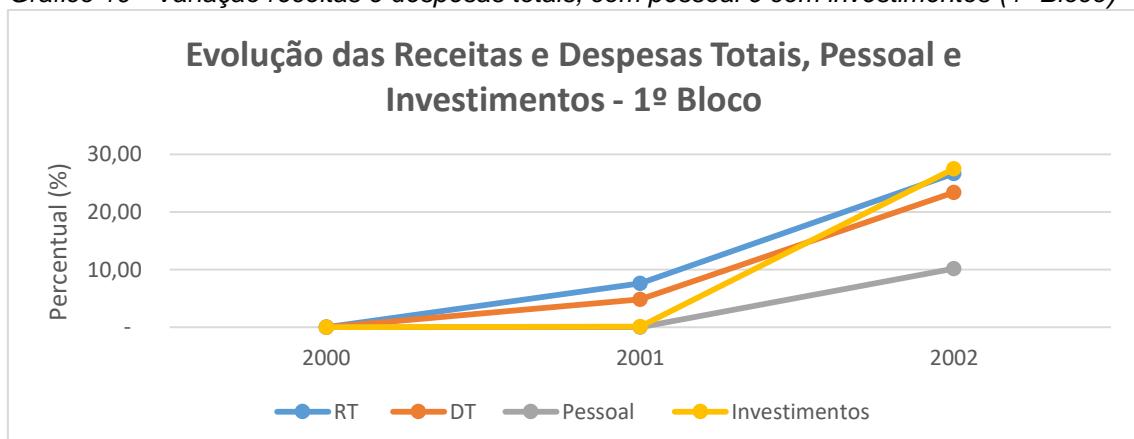
Fonte: Relatório Resumido de Execução Orçamentária; Relatório de Gestão Fiscal - Distrito Federal: Dados trabalhados pela autora.

Observou-se na tabela 16, que a conta de pessoal teve uma variação positiva de 11,12% em relação a representatividade no grupo das despesas, passando de 21,73% para 32,85% em 2015, enquanto que, a conta de investimentos decresceu 4,27%, mudando de 6,70 para 2,43.

A variação total das receitas foi de 321,56%, enquanto que, as despesas subiram 357,39%, com isso, a série iniciou com um valor real de R\$ 6.143.615.736 de receitas e fechou com R\$ 25.899.262.988 em 2015, já as despesas que eram de R\$ 6.057.654.617, fecharam em R\$ 27.707.119.466. O resultado orçamentário dessa variação para o bloco foi deficitário em R\$ 1.807.856.478. Da variação total das despesas na série, o pagamento de Pessoal correspondeu a 35,95% da elevação, ao passo que, os investimentos impactaram em 1,24% no aumento das despesas.

A seguir, os gráficos 10, 11, 12 e 13 ilustram as variações das contas de receitas e de despesas totais, e dos gastos com pessoal e com investimentos.

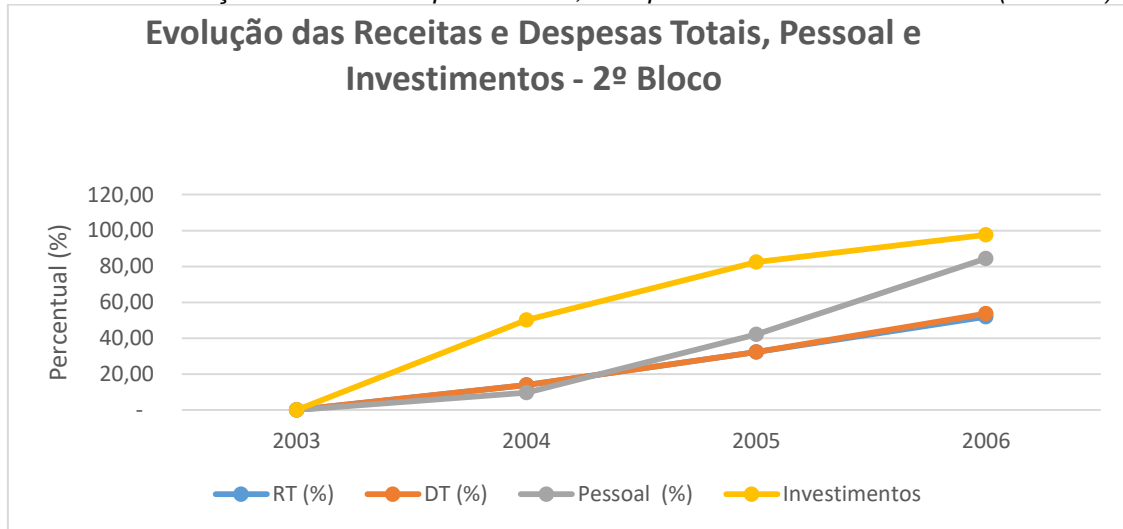
Gráfico 10 - Variação receitas e despesas totais, com pessoal e com investimentos (1º Bloco)



Fonte: Elaborada pela autora

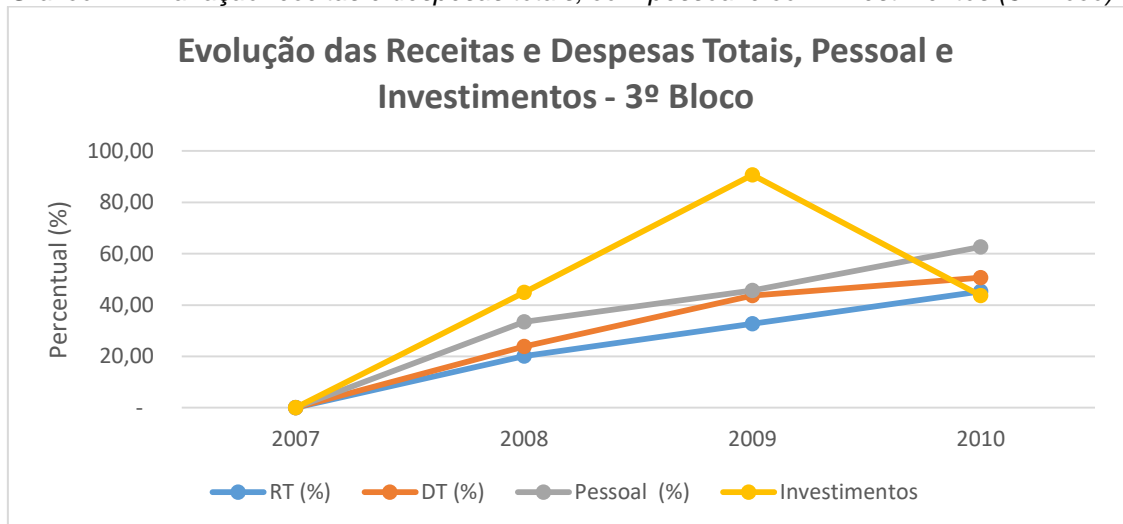


Gráfico 11 - Variação receitas e despesas totais, com pessoal e com investimentos (2º Bloco)



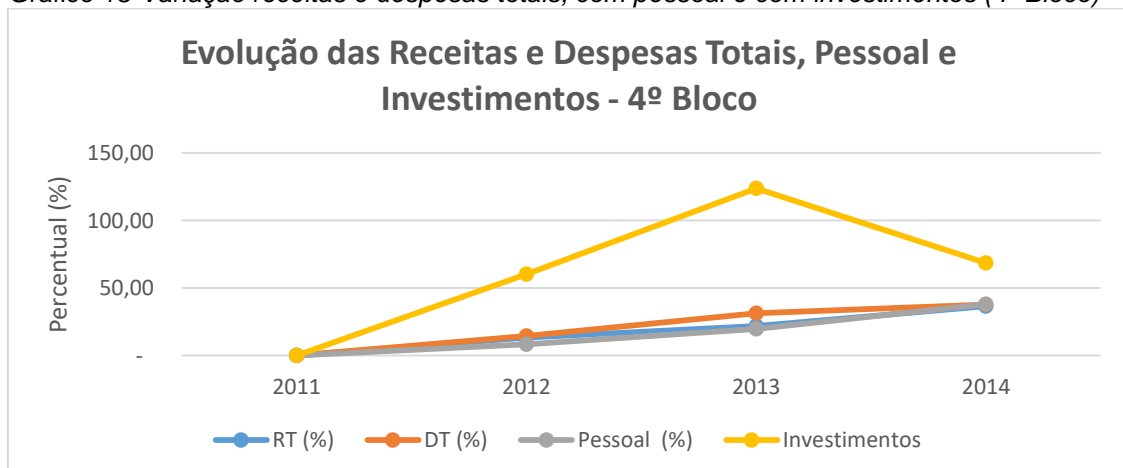
Fonte: Elaborada pela autora

Gráfico 12 - Variação receitas e despesas totais, com pessoal e com investimentos (3º Bloco)



Fonte: Elaborada pela autora

Gráfico 13 - Variação receitas e despesas totais, com pessoal e com investimentos (4º Bloco)



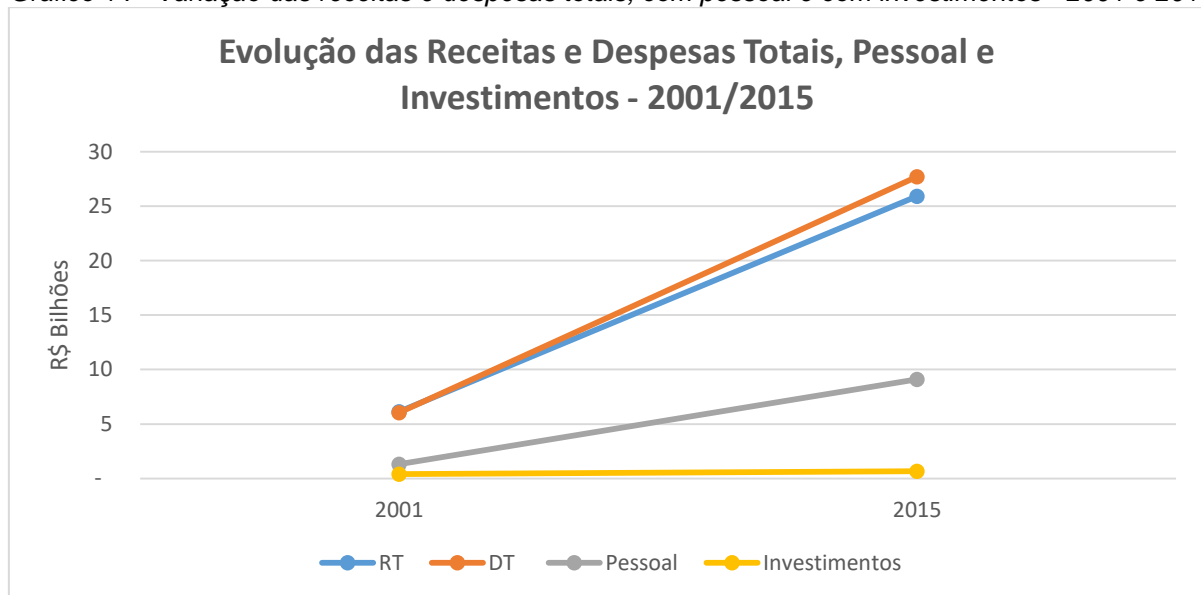
Fonte: Elaborada pela autora

A partir das ilustrações expostas nos gráficos 10, 11, 12 e 13, verifica-se que em todos os anos eleitorais, a conta de Pessoal apresentou comportamento diferenciado em relação aos demais anos, tendo apontado nos blocos, variações positivas. Por outro lado, a conta de Investimentos, nos 1º e 2º blocos, teve variações positivas e superiores a 25%, nos anos que ocorreram as eleições, em relação aos demais, já no 3º e 4º bloco, indicou variações decrescentes, com média de 23,81%.

Com isso, embora tenham apresentado comportamentos diferenciados, a análise confirma as afirmativas dispostas na teoria do ciclo eleitoral que dispõe que a condução da atividade econômica ocorre por meio das mais variadas decisões, nos anos de eleições, incomum às dos outros anos.

O gráfico 14, apresenta os saldos das receitas e das despesas totais, com pessoal e com investimento, em 2015 e, a comparação com os valores de 2001.

Gráfico 14 - Variação das receitas e despesas totais, com pessoal e com investimentos - 2001 e 2015



Fonte: Elaborada pela autora

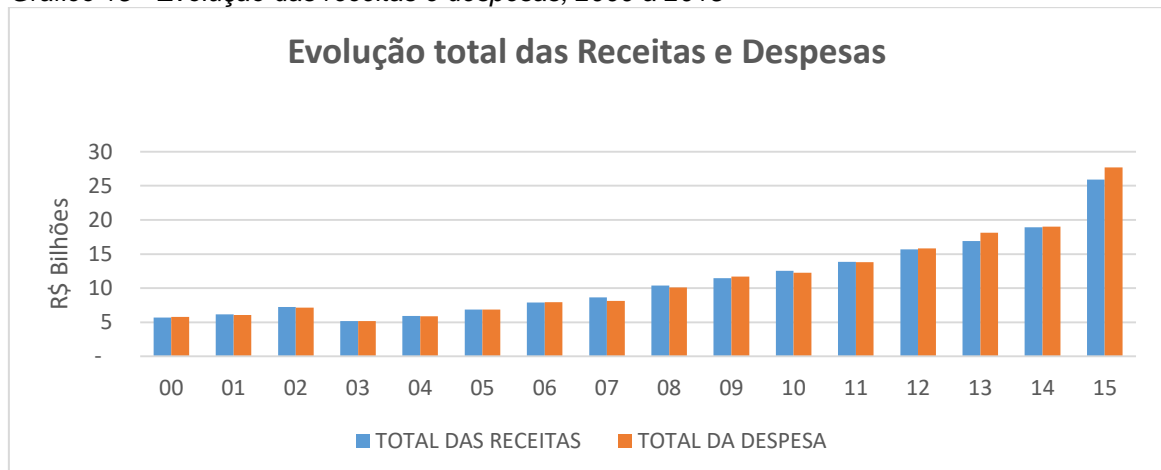
Ao analisar o gráfico 14 em conjunto com a tabela 16, constata-se que no período estudado as despesas com pessoal foram fortemente privilegiadas pelos governos, elevação de mais de 500%, enquanto que, os gastos com investimentos, embora também tenham subido, e em alguns anos mais do que o de 2015, fechou com flutuação inferior de 66,06%. A representatividade dessas contas sobre o grupo das despesas também teve uma modificação diferenciada. Por um lado, os pagamentos com remunerações que passaram a absorver 32,85% das despesas, em 2001, esse percentual era de 21,73%, por outro, os investimentos que tiveram retração, passando de 6,70% para 2,43%.

Por fim, constata-se que da variação total das despesas na série, o pagamento de pessoal contribuiu com 35,95% da elevação, ao passo que, os investimentos impactaram 1,24% no aumento das despesas.

#### 4.2.4. Variação total receitas, despesas, pessoal e investimentos

Uma vez levantados os dados orçamentários do DF e feitas as análises sobre as variações reais e percentuais das contas de resultado em especial, nas contas de pessoal e de investimento, proceder-se-á, a seguir, a apresentação das evoluções totais das contas de receitas, de despesas, de pessoal e de investimento público, entre 2000 a 2015. Desse modo, espera-se ilustrar o comportamento das contas ao longo do período, permitindo uma melhor visualização dos eventos.

Gráfico 15 - Evolução das receitas e despesas, 2000 a 2015



Fonte: Elaborada pela autora

A análise do gráfico 15 junto as tabelas 1, 2, 3, 4 e 5, permite verificar que no primeiro ano de eleições, 2002, as contas de receitas e de despesas apresentaram uma leve alta, média de 25,06%, em relação ao ano de 2000, e no ano seguinte, essa trajetória foi revertida, quando houve um recuo dessas contas de aproximadamente 9%. Ao fazer a comparação dos valores de 2006, eleições, com 2005, pré-eleitoral, percebe-se que a variação nas contas de resultado foi, em média, superior a 15% e essa alta permaneceu no ano seguinte, 2007, porém, com uma flutuação das despesas pouco significativa, 2,28%, em relação ao ano anterior, enquanto que as receitas apresentaram uma elevação de 9,51%.

No ano de 2010, as receitas subiram 9,47% em comparação ao ano de 2009, já as despesas tiveram um aumento de 4,86%, e essa trajetória de alta não mudou no

ano de 2011, apresentando percentuais de elevações nas contas de receitas e despesas, na ordem de 10,48% e 12,51%, respectivamente. Destaca-se que durante todo o período do mandato, 2010-2013, as contas orçamentárias tiveram um comportamento de ascensão, sendo que nos anos de 2012 e 2013 as despesas foram superiores aos valores arrecadados. O ano de 2013, teve o pior resultado orçamentário do período, com um aumento das despesas significativamente superior ao das receitas, na ordem de 6,99%, enquanto que as receitas subiram 7,66%, as despesas aumentaram 14,64%, resultando assim, em um déficit de mais de R\$ 1.231 (bilhão).

A trajetória de alta permaneceu no ano de 2014, mas houve uma elevada variação no percentual de aumento das contas, sendo que as despesas subiram 4,83%, e as receitas, 11,92%. Mesmo com essa diferença de variação percentual positiva, o ano fechou com um resultado deficitário superior a R\$ 92.695 (milhões). Já o ano de 2015, foi marcado pelos elevados aumentos nas contas do governo e pela grande diferença na execução das despesas frente as receitas. Ao confrontar o ano de 2015 com 2014, constata-se que o aumento médio das contas foi de 41,34%, 36,92% das receitas e 45,76% de despesas.

O gráfico 16, apresenta a evolução percentual ocorrida nas contas de despesas com pessoal e nos investimentos públicos do Distrito Federal, entre os anos de 2000 a 2015.

Gráfico 16 - Evolução Despesas com Pessoal e Investimentos, 2000 a 2015



Fonte: Elaborada pela autora

Ao fazer a análise conjunta do gráfico 16 junto das tabelas 12, 13, 14, 15 e 16 constata-se que o ano de 2002, em que ocorreram eleições, fechou com variações positivas em ambas as contas, pessoal e investimentos, 10,16% e 27,50%,

respectivamente, destacando que o exame da conta de pessoal iniciou em 2001, devido à falta de informações do Poder Legislativo. Assim como no ano eleitoral, no ano de 2003, a conta de pessoal apresentou variação positiva de mais de 28%, já a conta de investimentos teve uma queda na sua execução de 11,64%, fechando em R\$ 358.486.406 (milhões), valor inferior ao iniciado na série, ano de 2000.

O ano de 2006 apresentou resultado positivo em relação a modificação da conta de pessoal, 29,74%, em comparação a 2005, já os investimentos tiveram suave mudança percentual, subindo pouco mais de 8%, de R\$ 653.842.279 para R\$ 708.647.956. O ano pós eleições, 2007, mostrou um resultado de poucas variações, sendo que, os gastos com pessoal majoraram 4,57% e os investimentos 2,31%.

Ao examinar o ano de 2010, conclui-se que o período foi de elevações na conta de pessoal e de retração nos investimentos. Os gastos com funcionalismo aumentaram respectivamente 11,64% e 18,14, em 2010 e 2011 (análise ano a ano), enquanto isso, os investimentos caíram 24,69% e 6,40%, no mesmo período.

A trajetória de aumento dos gastos com pessoal e recuo nos investimentos perdurou no ano de 2014. Por um lado, os gastos integrantes das despesas correntes subiram 15,16% e 5,45%, 2014 e 2015, por outro, o grupo que está incluído nas despesas de capital decresceram 24,66% e 58,95%, respectivamente. Com esse resultado, a conta de investimento fechou toda a série, 2000 a 2015, com alta de 66,23%, iniciando o período com valores reais de R\$ 405.690.700 e finalizando em R\$ 674.404.345. Já as despesas com pessoal, finalizou com alta de 591,49%, passando de uma execução anual de R\$ 1.316.113.543, em 2001, para R\$ 9.100.834.330, em 2015.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa objetivou analisar o comportamento da execução orçamentária do Distrito Federal, em especial, o das contas de pessoal e de investimento público, e verificar o efeito das eleições na gestão dos recursos públicos. Para atingir essa finalidade, realizou-se uma revisão da literatura, a qual identificou os principais conceitos relacionados ao tema, e apontou as bases que subsidiam a “teoria do ciclo eleitoral”.

As pesquisas que foram consideradas neste estudo confirmam a existência de uma sensibilidade das variáveis selecionadas, especialmente as despesas públicas, ao fator eleições, assim como, apontam as evidências que comprovam esses ciclos. Também por meio dessa revisão, depreendeu-se que a maioria dos estudos que analisam o impacto dos ciclos políticos eleitorais, sobre a execução orçamentária, utilizam-se de ferramentas econométricas para buscar os fundamentos que confirmam as hipóteses levantadas. Diante desse contexto, a proposta deste trabalho foi a de alcançar os objetivos estabelecidos, por meio de uma ferramenta muito trabalhada no cenário privado, mas que, no entanto, tem pouco uso no âmbito público, sendo essa técnica a chamada análise econômico-financeira.

A revisão da literatura também permitiu constatar que existem poucas obras que tem como objeto de estudo o Governo do Distrito Federal. Assim, este trabalho contribuirá com o preenchimento de lacunas existentes, já que, houve o exame de um ente público que tem um delineamento financeiro e político diferenciado, uma vez que, o Distrito Federal acumula as competências legislativas estaduais e municipais.

Na parte da análise de dados, o exame dos saldos das receitas e das despesas públicas apontou que em quase todo o período delimitado as contas de resultados tiveram uma trajetória crescente, sendo que, o período fechou com alta de mais de 300%. O pico de elevações ocorreu no último ano pesquisado, 2015, quando o aumento das receitas foi superior a 35% em comparação ao ano anterior, já os das despesas, subiram mais de 45%.

Outro ponto a ser destacado, é o fato de que em todos os blocos, as contas de receitas e de despesas tiveram, nos anos de eleições, variações superiores as alterações ocorridas nos anos que as antecederam, média de 20,8% a mais. Além disso, o único ano, que apresentou um movimento de recuo das contas após as eleições, foi o de 2003, aproximadamente 27%, sendo que, todos os demais,

permaneceram com trajetória similar, a de elevação, nos anos pós eleições. O ano de 2003 está inserido no único bloco, da série analisada, que teve como resultado de eleição uma reeleição de mandato do Executivo. Logo, as gestões dos recursos públicos de 2002, ano de alta de mais de 15% das receitas e das despesas, e de 2003 foram feitas pelo mesmo governo. Esses resultados permitiram concluir que houve um comportamento diferenciado na gestão das finanças públicas, nos anos eleitorais, sugerindo assim, a existência de influência das eleições nas variáveis de receitas e despesas públicas, no âmbito do Distrito Federal.

Em relação as contas de pessoal e de investimento público, esta pesquisa verificou que essas foram tratadas de maneira diversificadas no decorrer dos períodos, analisados em blocos. Enquanto, a conta de Pessoal variou superior e positivamente nos anos eleitorais, em relação aos demais períodos, a conta de investimento público, nos dois primeiros blocos (2000-2002; 2003-2006), cresceu mais de 20% e nos dois últimos (2007-2010; 2011-2014), apresentou movimento inverso, decrescendo em média 23,81%, em relação aos outros períodos.

Além disso, percebeu-se que, a conta de pessoal, em nenhum ano, apresentou recuo em sua execução, tendo em determinados períodos subido de maneira significativa, como em 2008, quando a alta foi de mais de 30%, e em outros, de forma não tão acentuadas, como em 2007 quando a alta foi de 4,57%. Por outro lado, os investimentos públicos tiveram oscilações em seus resultados. Nos anos de 2003, 2010, 2011, 2014 e 2015, os valores apropriados nessa conta foram inferiores aos períodos anteriores e, desses, o último ano levantado, 2015, foi o que teve o maior recuo, aproximadamente 58% em relação ao exercício anterior.

Tais resultados, permitiram concluir que, mesmo apresentando desempenhos diversificados, os resultados das contas de pessoal e de investimentos públicos revelam uma tendência dos governantes de manipularem a gestão das finanças públicas conforme a época situada e, no caso do DF, direcionando maiores recursos para a conta de pessoal. Embora, a conta de investimentos represente importante variável de alavancagem da capacidade produtiva, no Distrito Federal, ela não tem apresentado elevadas variações na sua execução. Tal fato, possibilita sugerir que essa tendência de apropriar maiores recursos na conta de pessoal, se baseia na característica da estrutura produtiva do DF, que é mais pautada na atividade pública.

Uma limitação imposta a presente pesquisa, foi a não disponibilização das informações da conta de pessoal, do Poder Legislativo do Distrito Federal, no ano de

2000. Contudo, e apesar dessa restrição, considera-se que a pesquisa realizada conseguiu identificar de maneira consistente o impacto das eleições na condução orçamentária do ente.

Os estudos sobre orçamento público tem sua importância no fato de contribuírem com a sociedade no controle das gestões dos recursos públicos, uma vez que, a coleta de dados e a interpretação dos resultados permitem aos cidadãos conhecerem o perfil dos políticos investidos e de certa forma, atestarem as suas competências. Portanto, espera-se com esta pesquisa, colaborar com o aspecto social, já que, com a compilação e interpretação dos dados levantados haverá um facilitador no conhecimento da condução das finanças públicas, e também por ser um material que poderá ser utilizado como base para a tomada de decisões.

Finalmente, dentre as investigações futuras sugeridas, estão: ampliar o rol de contas analisadas e efetuar análises econômico-financeiras das contas de despesas por funções. Dessa forma, as dotações serão examinadas conforme a área governamental de atuação, dentre elas: educação, saúde, segurança e outros. Além disso, recomenda-se verificar o impacto dos ciclos políticos na condução das finanças públicas. Assim, as gestões orçamentárias também seriam investigadas sob a ótica do perfil dos partidos políticos, ou seja, a forma como preferem dirigir os recursos públicos.



## REFERÊNCIAS

ABREU, Cilair Rodrigues; CÂMARA, Leonor Moreira. O orçamento público como instrumento de ação governamental: uma análise de suas redefinições no contexto da formulação de políticas públicas de infraestrutura. Rio de Janeiro: Rev. Adm. Pública, 49(1):73-90, 2015

ABREU, Welles Matias de; GOMES, Ricardo Corrêa. Orçamento Público: análise da formulação de estratégias sob a perspectiva do planejamento emancipatório e desenvolvimentista. Brasília: Revista do Serviço Público Brasília. 61 (3): 269-286, 2010.

ABRUCIO, Fernando Luiz. O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. 1997.

ABRUCIO, Fernando L.; LOUREIRO, Maria R. **Finanças públicas, democracia e accountability: debate teórico e o caso brasileiro**. ARVATE, Paulo R.; BIDERMAN, Ciro. Economia do setor público no Brasil. Rio de Janeiro: Elsevier, p. 75-102, 2004.

AFONSO, José Roberto. Orçamento Público no Brasil: história e premência de reforma. Joaçaba: Espaço Jurídico Journal of Law, v. 17, n. 1, p. 9-28, jan-abr/2016.

AFONSO, José Roberto R.; BIASOTO JR, Geraldo. Investimentos Públicos no Brasil: Diagnósticos e Proposições. Caderno Virtual, v. 3, n. 15, 2007.

ALBUQUERQUE, Claudiano; FEIJÓ, Paulo Henrique; MEDEIROS, Márcio. Gestão de Finanças Públicas: Fundamentos e Práticas de Planejamento, Orçamento e Administração Financeira com Responsabilidade Fiscal. Brasília: Gestão Pública Editora e Treinamentos Sociedade e Ltda – EPP, 2013.

ALICIA, Girón. Austeridad y déficit público. Un debate ausente en torno al desarrollo. V. 44, P. 3-8, 2013.

ANDRADE, Thompson A. Endividamento municipal: análise da situação financeira de quatro capitais estaduais (São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte e Salvador). Rio de Janeiro: Revista Brasileira de Economia, v. 43, n. 1, p. 77-102, 1989.

ARAUJO, Jevuks Matheus; FILHO, Paulo Amilton Maia Leite. Ciclos político-econômicos: uma análise do comportamento dos gastos públicos nos estados brasileiros no período de 1995 a 2008. XXXVIII Encontro Nacional de Economia Salvador: ANPEC, 2010. Disponível em: <<http://www.anpec.org.br/encontro2010/inscricao/arquivos>>. Acesso em: 24 maio. 2017.

ASCHAUER, David Alan. Is public expenditure productive? *Journal of monetary economics*, v. 23, n. 2, p. 177-200, 1989.

ASSAF NETO, Alexandre. **Estrutura e análise de balanços: um enfoque econômico-financeiro**. 8<sup>o</sup> ed. São Paulo: Atlas, 2009.

ASSIS, Luiz Gustavo Bambini de. Processo Legislativo e Orçamento Público: a função de controle do Parlamento. 2009. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo.

AUGUSTINHO, Sonia Maria; DE LIMA, Isaura Alberton. A nova contabilidade pública brasileira como instrumento de transparência sobre as contas públicas. *Revista Brasileira de Planejamento e Desenvolvimento*, v. 1, n. 1, p. 76-88, 2012.

BALEEIRO, Aliomar. **Uma introdução à ciência das finanças**. 17<sup>o</sup> edição revista e atualizada. Rio de Janeiro: Editoria Forense, 2010.

BIRD. Brazil Planning for Performance in the Federal Government. (In Two Volumes) volume 1: Main Report. Document of the World Bank, 2002.

BOGONI, Nadia Mar; HEIN, Nelson; BEUREN, Ilse Maria. Análise da relação entre crescimento econômico e gastos públicos nas maiores cidades da região Sul do Brasil. *Revista de Administração Pública-RAP*, v. 45, n. 1, 2011.

BORTOLUZZI, Sandro César et al. Avaliação de desempenho econômico-financeiro: uma proposta de integração de indicadores contábeis tradicionais por meio da metodologia multicritério de apoio à decisão construtivista (MCDA-C). *Revista Alcance*, v. 18, n. 2, p. 200-218, 2011.

BRAGA, Josué Pires et al. Análise do impacto das mudanças nas Normas Contábeis Brasileiras: um estudo comparativo dos indicadores econômico-financeiros de

companhias brasileiras para o ano de 2007 DOI: 10.5007/2175-8069.2011v8n15p105. Revista Contemporânea de Contabilidade, v. 8, n. 15, p. 105-128, 2011.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, 1988.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua, 2016. Brasília, 2016. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/estadosat/perfil.php?sigla=df>>. Acesso em 04 ago. 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. Brasília, 1964.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, 2000.

BRASIL. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios. Síntese de Indicadores, 2013. 2º edição, Rio de Janeiro, 2015. Disponível em: <<http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv94414.pdf>>. Acesso em 16 ago. 2017.

BRASIL. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento no Brasil. Ranking IDHM Unidades da Federação, 2013. Disponível em <<http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/idh0/rankings/idhm-uf-2010.html>>. Acesso em 16 ago. 2017.

BRASÍLIA. Produto Interno Bruto do Distrito Federal, 2010-2014. 2016. Disponível em: <[http://www.codeplan.df.gov.br/images/CODEPLAN/PDF/pesquisa\\_socioeconomica/contas\\_regionais/PIB-DF\\_2014.pdf](http://www.codeplan.df.gov.br/images/CODEPLAN/PDF/pesquisa_socioeconomica/contas_regionais/PIB-DF_2014.pdf)>. Acesso em 04 ago. 2017.

BRUNET, Júlio Francisco Gregory; BERTÊ, Ana Maria de Aveline; BORGES, Clayton Brito. Estudo comparativo das despesas públicas dos estados brasileiros: um índice de qualidade do gasto público. Brasília: XII Prêmio do Tesouro Nacional, 2007.

CAMPAGNONI, Mariana; NETO, Orion Augusto Platt; CRUZ, Flávio da. A observância dos limites para Despesas com Pessoal entre Poderes e órgãos da União no período de 2000 a 2013. In: Congresso UFSC de Controladoria e finanças. 2014.

CÂNDIDO JÚNIOR, José Oswaldo. Efeitos do investimento público sobre o produto e a produtividade: uma análise empírica. Brasília: IPEA, 2006.

CASTRO, Conceição. Política fiscal e crescimento económico. Porto: Revista de Estudos Politécnicos, v. III, p. 87-118, 2006.

CAVALCANTE, Pedro Luiz. O Plano Plurianual: resultados da mais recente reforma do Planejamento e Orçamento no Brasil. Brasília: Revista do serviço público, v. 58, n. 2, p. 129-150, 2007.

COSTA, Danielle Martins Duarte; FARONI, Walmer; VIEIRA, Rodrigo Souza. Avaliação econômico-financeira dos municípios mineiros à luz da lei de responsabilidade fiscal no período de transição de governo. In: Anais do Congresso Brasileiro de Custos-ABC. Belo Horizonte: 2006.

COUTINHO, Marcelo James Vasconcelos. Administração pública voltada para o cidadão: quadro teórico-conceitual. Brasília: Revista do Serviço Público, v. 51, n. 3, p. 40-73, 2014.

CRUZ, Flávio da; NETTO, Orion Augusto Platt. A Influência da Limitação das Despesas com Pessoal na Gestão Pública e um Perfil Comportamental dos Municípios Catarinenses-DOI. Florianópolis: Revista Catarinense da Ciência Contábil, v. 1, n. 1, p. p. 07-23, 2002.

DA SILVA, Laércio Damiane Cerqueira; DA CRUZ, Mércia Santos; IRFFI, Guilherme Diniz. Gastos públicos e crescimento econômico: uma análise para os municípios paraibanos. Revista Econômica do Nordeste, Fortaleza, v. 44, n. 3, p. 741-760, jul-set/2013.

DALMONECH, Luiz Fernando; TEIXEIRA, Arilton; e SANT'ANNA, José Mário Bispo. O impacto *ex-post* da Lei de Responsabilidade Fiscal nº 101/2000 nas finanças dos estados brasileiros. Revista de Administração FGV, Rio de Janeiro: 45(4):1173-196, jul-ago/2011.

DOWNS, Anthony. An Economic Theory of Political Action in a Democracy. Chicago: Journal of Political Economy, v. 65, n. 2, p. 135-150, 1957.

FEDOZZI, Luciano. Práticas inovadoras de gestão urbana: o paradigma participativo. Revista Paranaense de Desenvolvimento-RPD, n. 100, p. 91-105, 2011.

FERNANDES, Pedro Onofre. Análise de balanços no setor público. Belo Horizonte: Contabilidade Vista & Revista, v. 7, n. 2, p. 03-10, 1996.

FERREIRA, Pedro Cavalcanti. Investimento em infraestrutura no Brasil: fatos estilizados e relações de longo prazo. Rio de Janeiro: Pesquisa e Planejamento Econômico, v. 26, n. 2, p. 231-252, 1996.

FERREIRA, Pedro Cavalcanti; MALLIAGROS, Thomas Georges. Impactos produtivos da infraestrutura no Brasil–1950/95. Rio de Janeiro: Pesquisa e Planejamento Econômico, v. 28, n.2, p. 315-338, 1998.

FIALHO, Tânia Marta Maia. Ciclos políticos: uma resenha. Revista de Economia Política, v. 19, n. 2, p. 131-149, 1999.

FILHO, Leônidas Xausa. Abordagens Recentes no Orçamento Público. Disponível em < [http://www.aboprs.com.br/estudos/abordagens\\_leonidas\\_xausa\\_filho\\_revisao\\_bibliografica\\_cbz2007.pdf](http://www.aboprs.com.br/estudos/abordagens_leonidas_xausa_filho_revisao_bibliografica_cbz2007.pdf)>. Acesso em: 11 mai. 2017.

FILHO, Reisoli Bender. Neutralidade do déficit público brasileiro: evidências da teoria da equivalência ricardiana. Revista de Economia Contemporânea, v. 18, n. 3, p. 357-372, 2014.

FIORAVANTE, Dea Guerra; PINHEIRO, Maurício Mota Saboya; VIEIRA, Roberta da Silva. Lei de responsabilidade fiscal e finanças públicas municipais: impactos sobre despesas com pessoal e endividamento. Brasília: texto para discussão IPEA, out-2006.

FONTES, Selma Velozo; MACEDO, Marcelo Álvaro da Silva. Desempenho organizacional: uma avaliação através da técnica de análise envoltória de dados baseada em índices financeiros. Encontro Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração, v. 27, 2003.

FREITAS, Wesley R. S.; JABBOUR, Charbel J. C. Utilizando estudo de caso (s) como estratégia de pesquisa qualitativa: boas práticas e sugestões. Lajeado: Revista Estudo & Debate, v. 18, n. 2, p. 07-22 2011.

GERIGK, Willson; CLEMENTE, Ademir; RIBEIRO, Flávio. O padrão do endividamento público nos municípios brasileiros de porte médio após a lei de responsabilidade fiscal. Revista Ambiente Contábil, v. 6, n. 1, p. 122, 2014.

GIACOMONI, James. **Orçamento público**. 16<sup>o</sup> edição ampliada, revista e atualizada. São Paulo: Editora Atlas, 2012.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4<sup>o</sup> edição. São Paulo: Editora Atlas, 2002.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 6<sup>a</sup> edição. São Paulo: Atlas, 2008.

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

GODOY, Arlida Schmidt. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. São Paulo: Revista de administração de empresas, v. 35, n. 2, p. 57-63, 1995.

GUARDIA, Eduardo Refinetti. Orçamento Público e Política Fiscal: Aspectos Institucionais e a Experiência Recente – 1985/1991. Dissertação (mestrado) - Instituto de Economia, Universidade de Campinas, Campinas, 1992.

HAYEK, Friedrich A. **O caminho da servidão**. 6<sup>o</sup> edição. São Paulo: Instituto Ludwig von Mises Brasil, 2010.

HARTLEY, Jean. Case Study Research. In: CASSELL, Catherine & SYMON, Gillian (Ed.). **Essential guide to qualitative methods. in organizational research**. London: Sage Publications. p. 323-333, 2004.

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

IUDÍCIBUS, Sérgio de. **Análise de Balanços**. 7ª edição. São Paulo: Atlas, 1998.

KOHAMA, Heilio. **Balanços públicos: teoria e prática**. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2009.

LAURENCE, Bardin. **Análise de conteúdo**. Lisboa: edições, v. 70, p. 101, 1977.

MACHADO, José Teixeira Junior. O orçamento como instrumento de planejamento governamental. Revista ABOP, v. 3, p. 20, 1977.

MACEDO, Joel de Jesus; CORBARI, Ely Célia. Efeitos da lei de responsabilidade fiscal no endividamento dos municípios brasileiros: uma análise de dados em painéis. São Paulo: Revista Contabilidade & Finanças-USP, v. 20, n. 51, 2009.

MAIA, Wagner. História do Orçamento Público no Brasil. São Paulo. Out, 2010. Disponível em < <http://agesp.org.br/wp-content/uploads/2013/05/Artigo-HistOrçamento.pdf>>. Acesso em: 12 maio. 2017.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. São Paulo: Atlas, 2003.

MARTINS, Gilberto Andrade. Estudo de caso: uma reflexão sobre a aplicabilidade em pesquisas no Brasil. São Paulo: Revista de Contabilidade e Organizações - RCO, v. 2, n. 2, p. 8-18, 2008.

MARQUES, Eduardo; BICHIR, Renata. Investimentos públicos, infra-estrutura urbana e produção da periferia em São Paulo. Espaço & Debates, v. 17, n. 42, 2001.

MATARAZZO, Dante Carmine. Análise Financeira de Balanços. 7ª edição. São Paulo: Atlas, 2010.

MOZZATO, Anelise Rebelato; GRZYBOVSKI, Denize. Análise de conteúdo como técnica de análise de dados qualitativos no campo da administração: potencial e desafios. Rio Grande do Sul: Revista de Administração Contemporânea, v. 15, n. 4, p. 731-747, 2011.

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, 2010.

NETO, Celso de Barros Correia. Os 50 anos da Lei Geral de Orçamentos (Lei n. 4.320/64): o esquecimento da lei orçamentária e do Direito Financeiro no Brasil. *Revista Brasileira de Direito*, v. 12, n. 1, p. 184-191, 2016.

NETO, Octavio Amorim. A crise política brasileira de 2015-2016: Diagnóstico, sequelas e profilaxia. *Relações Internacionais (R: I)*, n. 52, p. 43-54, 2016.

NORDHAUS, William D. **The Political Business Cycle**. *Review of Economic Studies*, Bristol, England, v.42, p.169-190, 1975.

NOVAES, Lucas; MATTOS, Enlinson. O efeito da intenção de reeleição sobre gastos em saúde: uma análise com base no modelo de reputação política. *Revista de Economia Política*, v. 30, n. 1, p. 140-158, 2010.

NUNES, André; OLIVEIRA, Ricardo Borges; BEÚ, Rivany Borges. Orçamento-programa no contexto da gestão pública. Santa Maria: *Revista Eletrônica em Gestão, Educação e Tecnologia Ambiental*, v. 19, n. 3, p. 424-432, 2015.

OLIVEIRA, Flávio Gonçalves de et al. Vulnerabilidade, pobreza e a evolução do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) nas Unidades de Desenvolvimento Humano (UDHs) do Distrito Federal. Prêmio Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil: Coletânea de Artigos. 2015. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro-pnud-coletanea-artigos.pdf>>. Acesso em: 16 ago. 2017.

OMAR, Jabr H. D. O papel do governo na economia. *Indicadores Econômicos FEE*, v. 29, n. 1, p. 211-235, 2001.

OMETTO, Ana Maria H.; FURTUOSO, Maria Cristina O.; DA SILVA, Marina Vieira. Economia brasileira na década de oitenta e seus reflexos nas condições de vida da população. São Paulo: *Revista de Saúde Pública*, v. 29, n. 5, p. 403-414, 1995.

PAIVA, Claudio A. C. Interesses eleitorais e flutuações de preços em mercados regulados. *Revista de Economia política*, v. 14, nº 4 (56), out-dez/1994.



PIRES, José Santo Dal Bem; MOTTA, Walmir Francelino. A evolução histórica do orçamento público e sua importância para a sociedade. Paraná: Enfoque, Reflexão Contábil, vol. 25 - N.2, p. 16-25, 2006

REIS, Cristina Froes de Borja. Revista de economia heterodoxa, 2008.

REZENDE, Carlos Antonio de; BONTEMPO, Paulo Cesar; WANDER, Alcido Elenor. Gastos públicos com investimentos e composição de empregos nos setores da economia do Distrito Federal, Brasil, 1995 a 2010. Salvador: Revista de Desenvolvimento Econômico, Ano XVII – N. 2, p. 674- 698, 2015.

ROCHA, Diones Gomes da; MARCELINO, Gileno Fernandes; e SANTANA, Cláudio Moreira. Orçamento público no Brasil: a utilização do crédito extraordinário como mecanismo de adequação da execução orçamentária brasileira. São Paulo: Revista de Administração, v.48, n.4, p.813-827, 2013.

ROCHA, Fabiana; GIUBERTI, Ana Carolina. Composição do gasto público e crescimento econômico: uma avaliação macroeconômica da qualidade dos gastos dos Estados brasileiros. Economia Aplicada, v. 11, n. 4, p. 463-485, 2007.

ROGOFF, Kenneth S. Equilibrium political budget cycles. 1987.

ROTHER, Edna Terezinha. Revisão sistemática X revisão narrativa. Acta paulista de enfermagem, v. 20, n. 2, p. v-vi, 2007.

SAKURAI, Sergio Naruhiko; GREMAUD, Amaury Patrick. Political business cycles: evidências empíricas para os municípios paulistas (1989-2001). Ribeirão Preto: Economia Aplicada, v. 11, n. 1, p. 27-54, 2007.

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

SANTOS, Aristeu Jorge. Orçamento Público e os Municípios. Alguns conceitos de orçamento e suas repercussões na administração pública municipal. Porto Alegre: Revista eletrônica de administração, edição 22, vol. 7, n. 4, 2001.

SILVA, Edna Lúcia da; MENEZES, Estera Muszkat. **Metodologia da Pesquisa e Elaboração de Dissertação**. 3<sup>o</sup> edição. Florianópolis: Laboratório de Ensino a Distância da UFSC, 2001.

SILVA, Luis Ivan dos Santos et al. Orçamento público: um natural sistema de custos. Salvador: Revista de Contabilidade da UFBA, v. 2, n. 1, p. 52-66, 2008.

SILVA, Mauro Santos. Teoria do federalismo fiscal: notas sobre as contribuições de Oates, Musgrave, Shah e Ter-Minassian. Belo Horizonte: Nova economia, v. 15, n. 1, 2005.

SILVA, Sibebe Leandra Penna; FARONI, Walmer; BARBIÉRI, Roberto Santos. Ciclos político-orçamentários e reeleição: um estudo para os municípios do Norte do Brasil. Muriaé: Revista Científica da Faminas, v. 7, n. 1, 2016.

SOARES, Maurélio et al. O emprego da análise de balanços e métodos estatísticos na área pública: o ranking de gestão dos municípios catarinenses. Revista de Administração Pública-RAP, v. 45, n. 5, 2011.

SOARES, José Evangelista; MATOS, Carlos Roberto Neri Matos. Orçamento Público: entendendo sua evolução no Brasil. In: Anais da Conferência Internacional de Estratégia em Gestão, Educação e Sistemas de Informação (CIEGESI). p. 144-172, 2013.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. Porto Alegre: Sociologias, ano 8, nº 16, p. 20-4, 2006.

STACCIARINI, Isa; CALCAGNO, Luiz. Crise do GDF chega ao ápice do risco de colapso financeiro. Correio Braziliense, Brasília, 2015. Disponível em: <[http://www.correio braziliense.com.br/app/noticia/cidades/2015/09/14/interna\\_cidade\\_sdf,498571/crise-financeira-do-gdf-chega-ao-apce-com-risco-de-colapso-financeiro.shtml](http://www.correio braziliense.com.br/app/noticia/cidades/2015/09/14/interna_cidade_sdf,498571/crise-financeira-do-gdf-chega-ao-apce-com-risco-de-colapso-financeiro.shtml)>. Acesso em: 17 ago. 2017.

STERCK, Miekatrien; SCHEERS, Bram; BOUCKAERT, Geert. Réformes budgétaires dans le secteur public: tendances et défis. Revue internationale de politique comparée, v. 11, n. 2, p. 241-269, 2004.

STN (Secretaria do Tesouro Nacional). Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público: aplicado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, Brasília, 2017.

STOURM, René. **Le Budget**. Paris: Félix Alcan, Éditeur, 1909.

TESSARI, Osir Afonso. A análise de balanços como ferramenta na avaliação do desempenho empresarial e na geração de informações. Florianópolis: Revista Catarinense da Ciência Contábil, v. 3, n. 6, p. 67-73, 2003.

TORRES JUNIOR, Fabiano; SILVA, Lino Martins da. A importância do controle contábil e extra contábil dos bens permanentes adquiridos pela administração pública federal. Rio de Janeiro: Revista de contabilidade do mestrado em ciências contábeis da UERJ, v. 8, n. 2, 2003.

VEIGA, Clovis de Andrade. **Direito financeiro aplicado: Planejamento, elaboração, execução e controle orçamentário**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1975.

VERGARA, Sylvia Constant. Tipos de pesquisa em administração. Rio de Janeiro: Revista de Administração Pública, Fundação Getúlio Vargas, 1990.

VIEIRA, Edna Maria de Melo et al. Melhores Grupos de Índices e Demonstrações Contábeis para Análise da Situação Econômico-Financeira das Empresas na Percepção de Analistas do Mercado de Capitais. Brasília: Contabilidade, Gestão e Governança v. 17, n.3, p. 29 – 46, 2014.

VIGNOLI, Francisco Humberto. **Planejamento e orçamento público**. Editora FGV, 2015.

WILGES, Ilmo José. **Finanças públicas: orçamento e direito financeiro**. Editora AGE Ltda, 2006.