

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS CONTÁBEIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS CONTÁBEIS**

JULIANI NUNES CAMPOS JOHANSON

**A RELAÇÃO ENTRE PLANEJAMENTO E GESTÃO FISCAL
NOS GOVERNOS ESTADUAIS BRASILEIROS**

VITÓRIA
2019

JULIANI NUNES CAMPOS JOHANSON

A RELAÇÃO ENTRE PLANEJAMENTO E GESTÃO FISCAL NOS GOVERNOS ESTADUAIS BRASILEIROS

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Ciências Contábeis do Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas da Universidade Federal do Espírito Santo, como requisito para obtenção do título de Mestre em Ciências Contábeis.

Linha de pesquisa: Contabilidade, Organizações e Sociedade

Orientador: Prof. Dr. Robson Zuccolotto

VITÓRIA
2019

Ficha catalográfica disponibilizada pelo Sistema Integrado de Bibliotecas - SIBI/UFES e elaborada pelo autor

J65r Johanson, Juliani Nunes Campos, 1983-
A relação entre planejamento e gestão fiscal nos governos estaduais brasileiros / Juliani Nunes Campos Johanson. - 2019. 58 f. : il.

Orientador: Robson Zuccolotto.

Coorientador: Annor da Silva Junior.

Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) -
Universidade Federal do Espírito Santo, Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas.

1. Planejamento Governamental. 2. Gestão Fiscal. 3. Governos Estaduais Brasileiros. I. Zuccolotto, Robson. II. da Silva Junior, Annor. III. Universidade Federal do Espírito Santo. Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas. IV. Título.

CDU: 657

JULIANI NUNES CAMPOS JOHANSON

**A RELAÇÃO ENTRE PLANEJAMENTO E GESTÃO FISCAL NOS GOVERNOS
ESTADUAIS BRASILEIROS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Ciências Contábeis da Universidade Federal do Espírito Santo como requisito para a obtenção do título de Mestre em Ciências Contábeis.

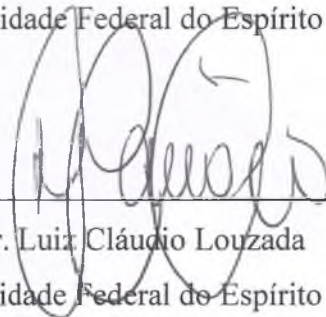
Vitória, 11 de dezembro de 2019.

COMISSÃO EXAMINADORA



Prof. Dr. Robson Zuccolotto

Universidade Federal do Espírito Santo



Prof. Dr. Luiz Cláudio Louzada

Universidade Federal do Espírito Santo



Prof. Dr. Janilson Antonio da Silva Suzart

Controladoria Geral da União

Aos meus pais, Antônio e Rita, sempre muito presentes na minha vida, dando-me forças e motivando-me para que eu não desistisse no meio do caminho.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, agradeço a DEUS, por ter me dado forças para concluir essa etapa na minha vida.

Aos meus pais, Antônio e Rita, por sempre terem me apoiado nos estudos.

Ao meu esposo, Alan Johanson, por todo o companheirismo, paciência, incentivo e contribuições para que esta pesquisa fosse concluída.

Ao meu orientador, Dr. Robson Zucolotto, por ter confiado desde o início no trabalho realizado, tornando-se uma referência quando passou a me dar aulas e, ainda mais, após ter se tornado meu orientador. É, realmente, um professor diferenciado, com capacidade de ministrar aulas de forma simples e com conteúdo abrangente.

Aos professores integrantes da banca de defesa, Dr. Luiz Cláudio Louzada e Dr. Janilson Antonio da Silva Suzart, por todas as críticas e ajustes solicitados para o aprimoramento da dissertação.

Aos colegas da turma de mestrado, em especial, às minhas amigas Etânia Gave e Lorrainy Thomes, pela parceria e motivação durante todo o percurso.

Aos professores do Programa de Pós-graduação em Ciências Contábeis, pelo aprendizado.

RESUMO

A literatura aponta para o protagonismo, a partir do final da década de 1980, das ações fiscalistas e não estratégicas na condução das políticas públicas, em vez do planejamento orientado ao desenvolvimento. Diante disso, este estudo tem o objetivo de analisar se a gestão de curto prazo está direcionando o planejamento de longo prazo nos estados brasileiros. Inicialmente, o trabalho promove discussões conceituais sobre planejamento e plano (gestão), características gerais do planejamento governamental no Brasil, evidenciando, ainda, a atenção dada às transformações ocorridas nesse processo, as quais alteraram a lógica entre planejamento e plano no país. Parte-se da premissa de que a gestão de curto prazo tem determinado os resultados de longo prazo. O estudo utiliza metodologia de regressão com dados em painel com efeitos aleatórios. Os dados se referem aos 26 estados da federação brasileira mais o Distrito Federal, abarcando o período de 2001 a 2018. Os resultados sugerem que o planejamento de longo prazo continua sendo preterido em relação às ações de curto prazo, de modo que o estudo pode balizar a reflexão dos gestores dos entes federativos no que tange à condução das políticas públicas.

Palavras-chave: Planejamento e plano. Investimento público. Resultados fiscais.

ABSTRACT

This study aims to analyze whether short term management is driving long term planning in the Brazilian states. From the late 1980s, the literature points to the leading role of fiscal and non-strategic actions in the conduct of public policies, rather than planning towards development. The theoretical approach was made through conceptual discussions about planning and planning, the general characteristics of government planning in Brazil, and the attention given to the transformations that occurred in this process and that changed the logic between planning and planning (management) in the country. In this sense, we assume that short-term management has determined long-term results. The panel is composed of the 26 states of the Brazilian federation plus the Federal District, with data collected from 2001 to 2018. Through the regression methodology with panel data with random effects, the results suggest that long term planning remains deprived of short-term actions, contributing to the study of state managers' reflection on the conduct of public policies.

Keywords: Planning and plan. Public investment. Fiscal results.

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 – DADOS DESCRITIVOS.....	40
TABELA 2 – MATRIZ DE CORRELAÇÃO DOS DADOS.....	41
TABELA 3 – FATOR DE INFLAÇÃO DA VARIÂNCIA	41
TABELA 4 – RESULTADOS DA REGRESSÃO.....	42
TABELA 5 – RESULTADOS DA REGRESSÃO – EFEITOS FIXOS.....	58
TABELA 6 – RESULTADOS DA REGRESSÃO – EFEITOS ALEATÓRIOS.....	58

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 – PERIODIZAÇÃO PARA O ESTUDO CONJUNTO DO PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL E DA GESTÃO PÚBLICA NO BRASIL (1889-2010)	22
QUADRO 2 – DESCRIÇÃO DAS VARIÁVEIS	35

LISTA DE SIGLAS

- CF – Constituição Federal
- FMI – Fundo Monetário Internacional
- IDH – Índice de Desenvolvimento Humano
- LAI – Lei de Acesso à Informação
- MEA – Modelo para Efeitos Aleatórios
- MEF – Modelo para Efeitos Fixos
- LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias
- LOA – Lei Orçamentária Anual
- LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal
- PIB – Produto Interno Bruto
- PPA – Plano Plurianual
- VIF – Fator de Inflação da Variância

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	12
2 REVISÃO DE LITERATURA	16
2.1 PLANEJAMENTO X PLANOS GOVERNAMENTAIS	16
2.2 CARACTERÍSTICAS GERAIS DO PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL NO BRASIL	17
2.3 PLANEJAMENTO, PLANO E GESTÃO PÚBLICA NO BRASIL.....	21
2.4 DESORDEM DAS FINANÇAS PÚBLICAS.....	23
2.5 ORÇAMENTO ANUAL <i>VERSUS</i> ORÇAMENTO PLURIANUAL.....	23
2.6 MOVIMENTAÇÃO POLÍTICA PARA FAZER SUCESSORES OU REELEIÇÃO.....	29
2.7 ESTUDOS CORRELACIONADOS E HIPÓTESES DE PESQUISA.....	31
3 METODOLOGIA	33
3.1 CLASSIFICAÇÃO DO ESTUDO	33
3.2 DESCRIÇÃO DAS VARIÁVEIS.....	33
3.3 COLETA DE DADOS	36
3.4 ANÁLISE DOS DADOS E ESCOLHA DO MODELO	36
4 ANÁLISE DOS RESULTADOS	40
4.1 ESTATÍSTICA DESCRITIVA.....	40
4.2 ANÁLISE DOS DADOS DA REGRESSÃO	42
5 CONCLUSÃO	46
REFERÊNCIAS.....	49
APÊNDICE.....	58

1 INTRODUÇÃO

No Brasil, o planejamento governamental pode ser delimitado em dois períodos. O primeiro iniciou-se nos anos 1930, com o processo de industrialização, reflexo da crise mundial advinda da Grande Depressão, caracterizado pelo desenvolvimentismo e crescimento econômico interno (SOUZA, 2004). Logo, nesta fase, o foco estava no planejamento orientado ao desenvolvimento.

A segunda fase teve início nos anos 1990, com a implementação dos modelos de gestão neoliberais, os quais estavam em plena expansão mundo afora e ficaram conhecidos na literatura como Nova Gestão Pública, cujo termo originário em inglês é *New Public Management*. Esse modelo incorporou ao setor público elementos da administração empresarial, tais como descentralização, orientação para resultados, flexibilidade, competitividade em âmbitos interno e externo, transparência e prestação de contas (*accountability*) (EVANS, 2008).

Independentemente das vantagens ou desvantagens dessa matriz, uma questão central é que ela substituiu o modelo de planejamento desenvolvimentista, baseado em metas de desenvolvimento de longo prazo, por um modelo em que as metas predominantes passam a ser financeiras e de curto prazo ou, como destacaria Souza (2004), as políticas são baseadas no curto prazo, sendo o capitalismo e a globalização matrizes norteadoras do crescimento econômico no país.

Em conjunto com as transformações decorrentes da implementação do modelo de gestão neoliberal, o país passou a adotar, a partir da Constituição Federal (CF) de 1988, um modelo de planejamento orçamentário, mais alinhado ao modelo liberal de curto prazo do que a planos estratégicos de desenvolvimento. Com efeito, o ajuste fiscal mediante o cumprimento de metas anuais (curto prazo) foi um dos principais pilares programáticos na nova onda de reforma do Estado burocrático (REZENDE, 1999, 2002a, 2002b).

Nessa linha, Cardoso Júnior (2011) pontua que um dos principais problemas do tipo de planejamento desenhado na Constituição em vigor foi, justamente, reduzir o horizonte de ação possível do planejamento para o curto e médio prazos, condicionando tal instrumento ao orçamento prévio disponível, além de transformá-lo

em mera ação operacional cotidiana do Estado. Dito de outro modo, o planejamento deixou de ser um processo estratégico, não mais se direcionando à implementação de políticas que poderiam promover o desenvolvimento dos entes, estando mais preocupado com o cumprimento de metas de curto prazo.

Ademais, muito embora a CF/1988 tenha idealizado o Plano Plurianual (PPA) como um instrumento de planejamento, Rezende (2011) destaca que seu ciclo, que abarca quatro anos, é insuficiente para que haja uma visão estratégica de longo prazo. A Constituição também estabelece que nenhum projeto que ultrapasse o período de um ano seja incluído no orçamento sem estar presente no PPA (BRASIL, 1988). Nesse sentido, o normativo corrobora para que o PPA se ajuste ao orçamento e seja revisado para acomodar as ações constantes nas Leis Orçamentárias Anuais (LOA's), em vez de submeter o orçamento às diretrizes estratégicas.

Rezende (2011) ainda pontua que, ao programar metas físicas e recursos, o PPA passa a se caracterizar como um orçamento de médio prazo, e não um plano estratégico de longo prazo. Em semelhante perspectiva, Pares e Valle (2006) concordam que, no que tange às decisões de investimento, o PPA beneficia uma gestão de curto prazo, ao mesmo tempo que é falho em prover visão de longo prazo.

Com efeito, como nova matriz de gestão, o PPA fez com que as metas de longo prazo dos governos passassem a ficar condicionadas à existência de resultados financeiros de curto prazo, limitando a ação estatal desenvolvimentista. Nesse cenário, muitos gestores alegam que, para assegurar resultados financeiros, notadamente os estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), torna-se inevitável a restrição dos investimentos sociais, prejudicando, dessa forma, o desenvolvimento local (JORGE; CAJAZEIRA, 2015).

Diante desse contexto, destaca-se que, apesar de a literatura indicar uma mudança no processo de planejamento no Brasil, onde a gestão de curto prazo assumiu o protagonismo diante do planejamento de longo prazo, não foram identificados, até o momento da realização da investigação aqui relatada, estudos empíricos que testassem se, de fato, a gestão de curto prazo tem determinado os resultados de longo prazo. Notadamente, não foram encontradas pesquisas direcionadas a analisar a relação entre os resultados dos indicadores fiscais e os indicadores de

planejamento orientado ao desenvolvimento econômico por meio do investimento em políticas públicas.

Com efeito, a literatura aponta a importância dos investimentos públicos no processo de desenvolvimento de longo prazo na economia de um país. Bertussi e Ellery Júnior (2012) argumentam que os investimentos públicos geram externalidades positivas, o que traz como consequências a elevação da produtividade de outros investimentos e ganhos de escalas para outras atividades. Magalhães e Toscano (2011) vão além, ressaltando os efeitos multiplicadores que os investimentos produzem na economia, acelerando consideravelmente os processos de expansão da capacidade produtiva. Por outro lado, apesar do papel essencial na estratégia de desenvolvimento econômico, Blanchard e Giavazzi (2003) sublinham que essa importância nem sempre foi reconhecida pela política fiscal.

Fica, assim, corroborada a visão de Posterba (1996), que caracteriza os processos orçamentários como “míopes”. Para o mesmo autor, os atores envolvidos no processo decisório, tais como governo e parlamentares, atribuem peso excessivo aos gastos correntes de um projeto de investimento de longo prazo, não importando os benefícios futuros que tais planos possam gerar à economia. Priorizam, desse modo, a aprovação de projetos de curto prazo, os quais são, conseqüentemente, de menor impacto.

Por isso, é relevante analisar se, a partir do momento que os planos de curto prazo passaram a ser priorizados, o planejamento direcionado ao longo prazo também passou a ser tido como meta a ser alcançada. Nesse sentido, a questão que norteia o presente trabalho é: no escopo da gestão dos estados brasileiros, qual o efeito dos planos de governo no planejamento de Estado?

Diante do problema de pesquisa apresentado, o estudo tem como objetivo geral investigar o nível de influência da gestão fiscal (planos de governo) no investimento (planejamento) dos 26 estados e Distrito Federal. Para atingir tal intento, os seguintes objetivos específicos foram delineados:

- a) investigar a existência de relação entre investimento e resultado primário dos estados da federação e Distrito Federal;

- b) investigar a existência de relação entre nível de investimento e resultado nominal dos estados da federação e Distrito Federal;
- c) investigar o impacto moderador da população, do Produto Interno Bruto (PIB), do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e das eleições na relação entre resultados primário e nominal e investimento.

Para atingir os objetivos propostos, o trabalho utiliza a regressão de dados em painel com efeitos aleatórios, visando a testar a relação entre planejamento (ação de longo prazo) e plano (ação de curto prazo) na gestão pública no período de 2001 a 2018 nos estados brasileiros e Distrito Federal.

Em relação à sua organização, este estudo se divide em cinco capítulos. Após a introdução, o Capítulo 2 discorre sobre os aspectos teóricos que embasam o objeto do estudo, descritos nos seguintes itens: planejamento e planos governamentais, em que foram definidos os conceitos que subsidiaram o trabalho; características do planejamento governamental no Brasil; planejamento, plano e gestão pública no Brasil, com relato de um breve histórico desses instrumentos no país, além de tópicos que discorrem sobre desordem das finanças públicas, orçamento anual *versus* orçamento plurianual e movimentação política para fazer sucessores. Em seguida, o Capítulo 3 caracteriza os procedimentos metodológicos usados na consecução da pesquisa. O Capítulo 4, por sua vez, é dedicado às discussões sobre os resultados do teste estatístico. Por fim, o Capítulo 5 trata das conclusões e recomendações para pesquisas futuras.

2 REVISÃO DE LITERATURA

2.1 PLANEJAMENTO X PLANOS GOVERNAMENTAIS

Comparato (1989) define planejamento público como uma atividade que coordena, racionaliza e projeta o futuro do Estado, não sendo apenas uma intervenção conjuntural ou casuística. Já o plano é a expressão da política geral do Estado e ato de direção política, pois determina a vontade estatal por meio de um conjunto de medidas coordenadas, não podendo se limitar à mera enumeração de reivindicações (SOUZA, 1977; MONCADA, 1985).

Teixeira (2010), por seu lado, entende o planejamento como um processo de racionalização das ações humanas, consistindo, a partir dessa ótica, na definição de proposições para solucionar os problemas e atender às necessidades individuais e coletivas. Tal conceito é ratificado por Vilasbôas (2004), o qual destaca que o ato de planejar inclui desenhar, executar e acompanhar as propostas de ações realizadas por atores sociais e orientadas com o propósito de manter ou modificar determinada situação.

De Toni (2009) diferencia planejamento e plano, explicando que o primeiro é exercício sistemático de antecipação do futuro e, além disso, intensivo em gestão, estabelecendo os critérios, metas, objetivos e diretrizes de longo prazo. Acrescenta o autor que o plano, por sua vez, contém os objetivos gerais ou estratégicos e direciona a forma de conduzi-los para que as metas sejam atingidas. A partir disso, é possível deduzir que o resultado do processo de planejamento são os planos.

Chiavenato (2011) esclarece que, geralmente, os planos são formalizados e representam uma posição estática e momentânea do planejamento, com a finalidade de descrever ou predeterminar o curso de uma ação para um período específico. Assim, consolida-se o produto do planejamento, além de orientar a utilização dos recursos organizacionais e formar a base para o controle e a direção da organização. Lafer (1970) acrescenta que plano é um documento relacionado aos objetivos políticos e ideológicos, não se configurando apenas como peça técnica.

Com essas definições, é possível perceber como o planejamento governamental é essencial para o desenvolvimento de uma sociedade, pois este é produto das

decisões formuladas e implementadas pelos governos em conjunto com a sociedade e o mercado, resultando nas políticas públicas. Heideman (2006) destaca que os problemas presentes na sociedade são alvo de ações empreendidas pelos governos em suas funções de Estado, não havendo política pública sem ação, decisão e formalização conjuntas. Nessa perspectiva, a administração pública torna-se a responsável por definir a estratégia de governo em todas as políticas públicas. Essa estratégia, conforme Cunha (2011), expressa o planejamento governamental.

O planejamento é visto por Souza (2004) como a função administrativa primordial, por servir de base para todas as outras funções. Acrescenta que, em se tratando de governos, o planejamento visa a definir os objetivos de futuro da sociedade e estabelecer os meios para alcançá-los, de forma que as transformações sociais não sejam determinadas por circunstâncias externas ou fortuitas, e, sim, pelo resultado de decisões conscientes, tomadas pelos gestores e pela sociedade.

Em complementação, Saretta et al. (2015) enfatizam que planejamento de longo prazo é “[...] elemento essencial ao Estado, como norteador do processo de desenvolvimento”. Nessa mesma linha, Matus (1993) definiu planejamento como um conjunto de princípios teóricos e procedimentos metodológicos que visam a uma mudança situacional futura.

2.2 CARACTERÍSTICAS GERAIS DO PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL NO BRASIL

No Brasil, o planejamento e os planos governamentais sofreram a influência de diversos fatores, os quais estão ligados ao contexto político-econômico e ao modelo de gestão predominante em cada período histórico. Maciel (1989) aponta o século XIX, sobretudo a partir de 1890, como o período em que se originou o planejamento governamental no Brasil, com o Plano de Viação e o Plano de Recuperação Econômico-financeira. Mas foi a partir do advento do Estado Novo, nos anos 1930, que o Brasil passou, sistematicamente, a concebê-lo e adotá-lo (MACIEL, 1989).

A literatura destaca os anos 1950 como o momento áureo do planejamento governamental no país, quando ocorreu a consolidação da ideologia de desenvolvimento, teoricamente propagada pela Comissão Econômica para a

América Latina e o Caribe, ganhando materialidade com o Plano de Metas, de Juscelino Kubitschek. Conforme Kon (1999), no processo de industrialização, esse plano foi caracterizado pela articulação entre o capital privado nacional, o capital estrangeiro e o Estado. É importante, ainda, salientar que o Plano de Metas se destacou na história brasileira por consolidar o modelo de crescimento e desenvolvimento econômico, propiciando grandes transformações nas estruturas produtiva, pública e estatal (IANNI, 1986; DRAIBE, 1985).

Outras experiências de planejamento governamental sucederam o Plano de Metas, como o Plano Trienal, o Plano de Ação Econômica do Governo, o Plano Estratégico de Desenvolvimento e os Planos Nacionais de Desenvolvimento, que, em linhas gerais, objetivavam o crescimento e desenvolvimento econômico do país. Por quase todo o século XX, o contexto histórico tornou necessária a montagem de bases materiais, com difusão da ideologia do industrialismo, além de políticas com obtenção de apoio social para a transformação das estruturas locais para o desenvolvimento nacional (CARDOSO JÚNIOR, 2014).

A partir do fim da década de 1970, a situação socioeconômica do país passou a se deteriorar, em decorrência do forte endividamento externo e regime de estagnação persistente. Gremaud e Pires (1999) relatam que, à época, os níveis de inflação atingiram o patamar de 220%, comprometendo o poder de compra dos salários e aumentando a exclusão social e as tensões no campo e nas cidades.

O cenário insatisfatório, cercado de crises e dificuldades financeiras aliadas ao atraso tecnológico e ausência de uma política industrial efetiva, fez com que o Brasil se situasse no conjunto de países que sofreram com os impactos do processo de globalização da economia, como também da crise do Estado fiscal (SOUZA, 2004). Diante desse panorama e em conjunto com a adoção da agenda liberal hegemônica no período, o Brasil abdicou das políticas de médio e longo prazos, passando a adotar políticas de manutenção de curto prazo, preterindo, assim, o planejamento que, por longo período, havia sido instrumento de crescimento econômico (SOUZA, 2004).

Dessa maneira, um novo modelo de planejamento passa a ser desenhado no fim da década de 1980. A Constituição Federal é um marco divisório quanto a esse

formato, especificamente o art. 165, que criou um conjunto de normas para regulamentar os instrumentos legais de planejamento, a saber: o Plano Plurianual (PPA), que estabelece diretrizes, objetivos e metas da administração pública por um prazo de quatro anos; a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), que define metas e prioridades, constituindo-se no elo entre o PPA e a LOA, sendo que esta prevê todas as receitas e fixa todas as despesas que ocorrerão no exercício financeiro (BRASIL, 1988).

É importante salientar que o PPA, conforme define Andrade (2008), é o instrumento que conduz os gastos públicos de maneira racional e assegura a manutenção do patrimônio público e a realização de novos investimentos. Qualquer ação do governo somente poderá ser executada se o programa que ela integra estiver inserido no PPA. Santos (2011) ressalta que, a partir dos anos 2000, o PPA se tornou apenas instrumento formal de planejamento, com amplo conteúdo operacional e baixo nível de conteúdo político para orientar adequadamente o governo, sendo, dessa forma, em vez de planejamento, um orçamento plurianual.

Nessa perspectiva, é possível perceber que tais instrumentos de planejamento passam a direcionar-se apenas à condução do que estava previsto orçamentariamente, sem a preocupação de instituir políticas públicas de longo prazo. Nessa mesma linha argumentativa, Cardoso Júnior (2011) destaca que a forma pela qual o PPA foi materializado somente operacionalizou a junção plano-orçamento, esvaziando, portanto, a função relacionada ao conteúdo político-estratégico.

Além da CF/1988, a Lei Complementar 101/2000, amplamente conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que estabelece normas de finanças públicas para a responsabilidade na gestão fiscal, também foi outro grande instrumento de limitação da atividade planejadora dos Estados. Segundo Bercovici (2015), independentemente do mérito de buscar o controle dos gastos públicos, impedindo o desperdício, tal lei impôs uma política de equilíbrio orçamentário a todos os entes da Federação, sendo controle da gestão fiscal a única política pública possível.

Siqueira (2004) destaca que a LRF deu ênfase a regras que devem ser cumpridas a priori. Entre elas, destacam-se os limites anuais (curto prazo) de despesa de pessoal

e endividamento. Em função disso, Dalmonch, Teixeira e Sant'Anna (2011) pontuam que a legislação brasileira preferiu definir ex ante os fatos (com predominância da forma sobre a essência), causando inflexibilidade no manejo das contas públicas, com repercussões negativas sobre a eficiência governamental e o desenvolvimento no longo prazo. Os mesmos autores apontam que não foi definida uma métrica (por exemplo, melhoria de produtividade, nível de crescimento econômico, qualidade dos serviços públicos) para os atributos definidos na LRF. Assim, as metas de curto prazo estabelecidas por esse dispositivo legal sobrepõem-se aos propósitos de longo prazo (DALMONECH; TEIXEIRA; SANT'ANNA, 2011).

Assim, de um lado, há a obrigação do gestor em cumprir os resultados financeiros estabelecidos anualmente (curto prazo); do outro, há a necessidade de se promover o desenvolvimento socioeconômico (o que requer planejamento de longo prazo). Todavia, destaca-se que, de modo geral, para o cidadão, não importa apenas que os gastos sejam feitos com responsabilidade sob o aspecto fiscal, mas que, de fato, se materializem em benefícios sociais e, também, promovam o desenvolvimento (IPEA, 2010).

Em síntese, o que a literatura tem apontado é que os indicadores de curto prazo, principalmente os estabelecidos na LRF, como os resultados primário e nominal, por exemplo, passaram a ter maior relevância que os indicadores de desenvolvimento a longo prazo, fazendo com a gestão financeira de curto prazo assuma um protagonismo maior que as estratégias de transformação social de longo prazo.

Por fim, ainda nesse debate, cabe acrescentar outro aspecto relevante que influenciou o planejamento governamental: o excesso de vinculação trazido pela CF/88, resultando no que a literatura denomina de rigidez ao orçamento, uma vez que determinados gastos sociais, como por exemplo, na área da saúde e educação, foram institucionalizados como obrigatórios e de aplicação mínima. Além disso, Sousa (2008) acrescenta as despesas com pagamento de pessoal, benefícios previdenciários, contrapartida de empréstimos externos como gastos rígidos que também reduzem a capacidade dos entes federativos de alocar recursos de acordo com as prioridades estabelecidas nos planos de governo. Pinheiro (2006) pontua que a rigidez orçamentária traz menor flexibilidade na programação dos recursos e dificuldade na revisão dos gastos obrigatórios, resultando na insuficiência de

recursos para outras despesas importantes ao desenvolvimento, como os investimentos, além de uma gestão pública com dificuldade para ajuste fiscal. Na mesma linha, Mendes (2009) apud Neto e Ferrari (2011), defende a redução na rigidez orçamentária para proporcionar um sistema orçamentário baseado no planejamento de médio e longo prazo, com foco na qualidade do gasto.

2.3 PLANEJAMENTO, PLANO E GESTÃO PÚBLICA NO BRASIL

A prática de planejamento governamental no Brasil se inicia a partir dos anos 1930, ancorada nas principais bases da incipiente industrialização, na intervenção do Estado, na criação de empresas públicas e estatais, na valorização do capital nacional e na política nacionalista de defesa dos interesses das elites industrializantes (IANNI, 1986). Em outras palavras, o Estado brasileiro estava orientado pela missão de transformar as estruturas econômicas e sociais da nação, com vistas a promover o desenvolvimento, sendo a industrialização a maneira historicamente preponderante de se fazer isso (CARDOSO JÚNIOR, 2011). Nesse primeiro momento, cabia ao Estado o papel de principal indutor e condutor do desenvolvimento econômico, usando o planejamento como estratégia para tal. Do mesmo modo, coube à sua burocracia a implementação de ações governamentais que prevalecem até os dias atuais (SOUZA, 2004).

Mas, durante a década de 1990, as prioridades se inverteram, ocorrendo, por um lado, o esgotamento das funções relativas às instituições de planejamento, e, por outro, a dominância liberal, tanto ideológica como econômica e política, tornando a gestão pública item prioritário da pauta frente ao planejamento (CARDOSO JÚNIOR, 2011). Nesse período, diante do destaque que o liberalismo econômico passa a ter, o planejamento é visto até como algo prejudicial à nova compreensão de desenvolvimento e, nessa ótica, passa a ser tratado como uma função técnico-operacional, sem ligação estratégica com qualquer outra área (CARDOSO JÚNIOR, 2015). Dessa forma, o planejamento passa a ser algo desnecessário e a gestão pública, a atividade mais essencial para a condução das políticas de governo. Cardoso Júnior (2011) ratifica tal fato com o seguinte trecho:

em lugar, portanto, de sofisticar e aperfeiçoar as instituições de planejamento – isto é, instâncias, organizações, instrumentos e procedimentos –, faz-se justamente o contrário, em um movimento que

busca reduzir tal função – como se isso fosse possível – a algo meramente técnico-operacional, destituído de sentido estratégico ou mesmo discricionário. A função planejamento passa a ser uma entre tantas outras funções da administração e da gestão estatal, algo como cuidar da folha de pagamento dos funcionários ou informatizar as repartições públicas (CARDOSO JÚNIOR, 2011, p. 143).

É interessante destacar como, no Brasil, houve alternância entre as funções de planejamento e gestão, de modo que o primeiro, entendido no sentido de atuar como instrumento de desenvolvimento socioeconômico, passou por avanços e retrocessos. De forma resumida, o Quadro 1 demonstra essa alternância entre os ciclos econômicos e políticos, sistematizando alguns períodos importantes para o debate que segue neste trabalho.

Quadro 1 – Periodização para o estudo conjunto do planejamento governamental e da gestão pública no Brasil (1889-2010)

Ciclos econômicos e políticos	Padrão de Estado	Contexto econômico-estrutural	Contexto político-institucional	Dimensões do planejamento governamental	Dimensões da gestão pública
1889-1930 Primeira República – desenvolvimento para fora	Dominância liberal-oligárquica	Economia cafeeira voltada para o exterior	Montagem do aparato estatal-burocrático	Ausência de planejamento: • Convênio de Taubaté • Crise de 1929	Patrimonialista
1933-1955 Era Getúlio Vargas – nacional-desenvolvimentismo	Dominância nacional-populista	Industrialização substitutiva de importações: bens de consumo não durável Dependência financeira e tecnológica	Montagem do sistema corporativista	Planejamento não sistêmico: • primeiras estatais • Plano Salte	Patrimonial-burocrática – DASP (1938)
1956-1964 Era Juscelino Kubitschek – internacionalização econômica	Dominância estatal-democrática	Industrialização pesada I: • bens de consumo durável • montagem do tripé do desenvolvimento	Acomodação e crise do modelo	Planejamento discricionário: • pensamento cepalino • ideologia desenvolvimentista • Plano de Metas (1956-1961)	Patrimonial-burocrática
1964-1979 Regime Militar – crescimento com piora distributiva	Dominância estatal-autoritária	Industrialização pesada II: • milagre econômico (1968-1973) • endividamento externo (1974-1989)	Consolidação institucional-autoritária	Planejamento burocrático-autoritário: • Escola Superior de Guerra (ESG): ideologia Brasil-Potência • PAEG (1964-1967) • II PND (1974-1979)	Patrimonial-burocrática – PAEG (1967)
1980-1989 Redemocratização – crise do desenvolvimentismo	Dominância liberal-democrática	Estagnação econômica: • inflação • endividamento externo (1974-1989)	Redemocratização Reconstitucionalização	Planos de estabilização: • Plano Cruzado (1986) • Plano Bresser (1987) • Plano Verão (1988) • Plano Collor (1989)	Patrimonial-burocrática – CF (1988)
1990-2010 Consolidação democrática – reformas estruturais	Dominância liberal-democrática	Reformas econômicas liberais: • estabilização monetária • endividamento interno (1995-2006) • reformas estruturais	Consolidação democrática Reforma gerencialista Experimentalismo societal	Planos de estabilização: • Plano Collor (1990) • Plano Real (1994) • Planos Plurianuais (PPAs) (2000-2011)	Patrimonial-burocrática Gerencialista Societal

Fonte: Cardoso Júnior (2011, p. 13).

No Quadro 1, é possível perceber que, durante o período da Primeira República, praticamente não houve planejamento governamental, à exceção das intervenções decorrentes do Convênio de Taubaté, em 1906, e da crise econômica de 1929. O planejamento, seja no sentido não sistêmico, seja discricionário, ou, ainda, burocrático-autoritário, perdurou entre 1933 e 1979. Somente a partir da década de 1980 é que os planos de estabilização marcaram a dominância liberal-democrática.

Dito isso, é possível deduzir que, em determinados períodos, o planejamento funcionou como instrumento de intervenção e controle social e até mesmo como agente de desenvolvimento socioeconômico. Todavia, quando a situação socioeconômica passou a se deteriorar, em decorrência do aumento da inflação e do endividamento externo, os planos passaram a se concentrar no curto prazo, priorizando a estabilização econômica.

A partir dessa reorientação, o planejamento orientado como política de longo prazo passa a perder importância, pois o controle das metas fiscais exige decisões mais dinâmicas e adequadas ao momento da economia. Pares e Valle (2006, p. 233) ratificam isso ao associarem a redução do planejamento à deterioração da situação fiscal do setor público, asseverando que

o voluntarismo natural do planejamento público obteve êxito num ambiente associado às formas de financiamento público que se esgotaram a partir do final dos anos 1970. Os anos 1980 e 1990 coincidem com o refluxo dessa função, por absoluta crise nas bases de financiamento do setor público, como atesta a sucessão de planos de estabilização, até o Plano Real, em 1994.

Contudo, destaca-se que planejamento, plano e gestão são atividades totalmente ligadas, não sendo benéfico a nenhuma instituição conduzi-los de forma segregada. Além de estarem contidos no planejamento, os planos devem possibilitar a materialização das metas macroestabelecidas (DE TONI, 2009).

2.4 DESORDEM DAS FINANÇAS PÚBLICAS

Em meados da década de 1970, com a aprovação do II Plano Nacional de Desenvolvimento (Governo Geisel) e objetivando manter os níveis de investimento interno, o Estado desenvolvimentista optou por recorrer, insistentemente, aos fartos financiamentos externos oferecidos pelo mercado privado de capitais. Em decorrência da elevação abrupta da taxa de juros sobre o dólar, em poucos anos, tal medida gerou uma dívida externa que, posteriormente, já no início dos anos 1980, levou o país à beira da insolvência (COLETTI, 2015).

O início da década de 1980 contou com quatro fatores que contribuíram para que os desequilíbrios no câmbio, inflação, endividamento externo e crescimento econômico ocorressem simultaneamente: aumento das taxas de juros internacionais, aumento

do preço do petróleo, queda dos preços das *commodities* (produtos agropecuários) e exclusão do Brasil do mercado financeiro internacional, após a moratória do México, em 1982 (FIORI, 2001).

Diante desse contexto econômico, a lógica desenvolvimentista sofreu esgotamento. Em consequência, os anos 1980 foram denominados como a “década perdida”, marcada pela estagnação econômica e pelos altos índices de inflação. Ambos os fatores foram ocasionados pelas políticas ortodoxas recessivas impostas pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) a partir da crise da dívida externa (COLETTI, 2015). Mattoso (1999) destaca o pífio crescimento da economia brasileira à época: apenas 2,9% ao ano, em média, contra os 8,8% observados nos anos 1970; 6,1%, nos anos 1960, e 7,1%, na década de 1950.

A crise no cenário econômico vivenciada pelo Estado desenvolvimentista somada à queda do regime ditatorial militar e ao crescimento político dos movimentos sociais ensejou um rearranjo das forças políticas que o tinham amparado até então. Em razão disso, no início da década de 1990, a partir da eleição de Fernando Collor de Mello para a presidência da República, o Estado desenvolvimentista foi substituído pelo Estado neoliberal.

É importante destacar que, no Consenso de Washington, foi ratificado que a adoção de políticas neoliberais era condição para que organismos financeiros internacionais – FMI, Banco Mundial e Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) – concedessem ajuda financeira externa aos países latino-americanos (BATISTA, 1999). Fiori (2001) acrescenta que as propostas para o Brasil convergiam para um programa ortodoxo de estabilização monetária, seguido de um pacote de reformas estruturais ou institucionais, cujos objetivos eram a desmontagem do modelo desenvolvimentista – por meio da abertura e desregulamentação dos mercados – e a privatização das empresas e serviços públicos. O governo brasileiro não conseguiria arcar com as obrigações financeiras sem tal empréstimo. Logo, houve a necessidade da adoção de um novo formato para a política fiscal, de modo a cumprir as condições estabelecidas no acordo com o FMI.

Logo, na década de 1990, a função das instituições multilaterais foi conduzir as decisões dos Estados subnacionais, principalmente quanto ao uso dos recursos

públicos, a um padrão baseado na disciplina fiscal como condição essencial ao desenvolvimento (MORETTI, 2012). Nesse sentido, Lopreato (2006) destaca a condição do FMI para disponibilizar o empréstimo e, dessa forma, institucionalizar a perspectiva de controle fiscal:

a assinatura dos acordos ficou na dependência da aceitação das condicionalidades específicas (micro-condicionality) envolvendo a introdução de normas na definição da política tributária e orçamentária. Tal postura reforçou a atuação do órgão no redesenho da política fiscal e na defesa da adoção de regras fiscais, o que, na visão da instituição, inibiria a ação discricionária das autoridades econômicas e favoreceria o ajuste intertemporal das contas públicas independentemente do governo (que estivesse) no poder (LOPREATO, 2006, p. 191).

Com efeito, essa lógica de controle fiscal foi consolidada por meio da aprovação da LRF, em 2001, a qual definiu, para toda a federação, um conjunto de limites à contratação de despesas e à geração de *deficit* e dívidas (BRASIL, 2001).

Além do momento de desordem nas finanças públicas pelo qual o Brasil passou, insta frisar outro fator que contribuiu para que a lógica do planejamento fosse redesenhada para o curto prazo: o modelo orçamentário. Não obstante a preocupação da Assembléia Constituinte de 1988 em modernizar os instrumentos orçamentários, visando à integração entre planejamento e orçamento de médio e longo prazos, a tendência observada na literatura foi a redução do plano plurianual ao orçamento (BIASOTO JÚNIOR, 1995; BERCOVICI, 2017).

Apesar dos benefícios trazidos pela LRF na gestão pública, instituindo mecanismos de controle nas finanças públicas nas esferas federal, estadual e municipal, com intuito de promover o equilíbrio fiscal, uma segunda fase de desordem das finanças públicas teve início após a crise internacional de 2008. Segundo Orair (2016), houve deterioração das condições de liquidez nos mercados financeiros e revisão de projetos de investimento em escala global. Esse mesmo autor destaca que as restrições orçamentárias foram intensificadas após 2011 com as instabilidades políticas e denúncias de irregularidades, citando como exemplo a desorganização ocorrida no Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT), que resultou em uma reforma nos instrumentos de contratação de obras públicas. Acrescenta ainda como exemplo de irregularidade a Operação Lava Jato, deflagrada entre 2014 e 2015, que também afetou as empresas estatais e grandes empreiteiras responsáveis pelos investimentos públicos (ORAIR, 2016).

2.5 ORÇAMENTO ANUAL VERSUS ORÇAMENTO PLURIANUAL

No que tange ao planejamento realizado pelo Brasil, é importante destacar que o desenho financeiro sempre foi de curto prazo, sendo o Plano Plurianual, criado pela CF/1988 com o intuito de integrar o planejamento e a execução das políticas públicas, criticado pela literatura por ser um documento burocrático e de pouca utilidade (FORTIS; GASPARINI, 2017).

Com efeito, o PPA é definido como uma lei de iniciativa do Poder Executivo e que, segundo o art. 165 da CF/1988, estabelece, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada. O mesmo artigo orienta, ainda, que os planos e programas nacionais, regionais e setoriais devem ser elaborados em consonância com o PPA. O art. 166, por sua vez, pontua que a LDO e a LOA não devem conter dispositivos incompatíveis com o Plano Plurianual (BRASIL, 1988).

Assim, observa-se que o legislador ressaltou a importância do planejamento como função indispensável ao Estado, não dando margem à mera opção do governante. Para Paulo (2010), a introdução de um plano de médio prazo como parte de uma política orçamentária comprova a intenção do legislador constituinte em proporcionar maior racionalidade à ação estatal, de forma a impulsionar o desenvolvimento. Esse mesmo autor destaca que, em tese, o PPA deve estabelecer a ligação entre os objetivos indicativos de um Estado, contidos em um planejamento de longo prazo; as políticas de governo, de médio prazo, e, por fim, a realização de despesas previstas no orçamento anual.

Apesar de representar uma visão de médio prazo, o PPA carece de um planejamento que contemple o espaço fiscal disponível e que oriente o processo decisório no decorrer dos anos aos quais ele se refere (FORTIS; GASPARINI, 2017). Entretanto, na prática, o que ocorre é que o plano de curto prazo sempre se sobrepõe ao PPA como instrumento de planejamento de médio e longo prazos. Essa constatação se torna ainda mais evidente quando se compara o modelo brasileiro com o de outros países que, efetivamente, adotam orçamentos de médio prazo ou plurianuais, como Chile, Uruguai, Reino Unido e Estados Unidos.

No Chile, o orçamento é anual, existindo, entretanto, o Marco Fiscal de Médio Prazo, introduzido em 2000 e amparado na Lei Orgânica de Administração Financeira. Em linhas gerais, o marco consiste na projeção de receitas e despesas para o período de três anos, não divulgadas para os órgãos setoriais, sendo utilizadas apenas para uso interno do Ministério das Finanças, com o objetivo de definir o espaço fiscal. O intuito da confidencialidade é evitar que os ministérios criem expectativas quanto à disponibilidade futura de recursos, como estes fossem uma espécie de direitos adquiridos (FORTIS; GASPARINI, 2017).

No Uruguai, destaca-se a existência do orçamento plurianual, determinado constitucionalmente. Em vigor desde a década de 1960, abrange o período de cinco anos, coincidindo com o mandato presidencial. Como aspectos positivos desse método, Bonari e Gasparin (2014) mencionam a ampliação da previsibilidade do gasto público, melhoria do processo de tomada de decisões, facilidade quanto à explicitação de prioridades governamentais; aperfeiçoamento da articulação entre planejamento, orçamento e administração financeira, além da vinculação da avaliação de desempenho com o processo de alocação de recursos.

É importante sublinhar que a literatura assevera o potencial integrador entre as etapas de planejamento e orçamento no modelo plurianual. Bonari e Gasparini (2014) apud Fortis e Gasparini (2014) conceituam orçamento anual como instrumento de administração cotidiana e orçamento plurianual, como uma ferramenta de condução estratégica do Estado, a qual possui três funções básicas: preventiva, por meio da antecipação de possíveis dificuldades futuras; alocativa, com atribuição de recursos financeiros para novos programas ou aos já existentes; coordenativa, no sentido de existir sincronização entre os objetivos fiscais e macroeconômicos, por meio da correção das trajetórias do gasto público.

Por outro lado, Bonnefoy e Martner (2008) ressaltam aspectos negativos quanto à adoção do orçamento plurianual, por exemplo: existência de um viés de otimismo nas projeções, decorrente do excesso de confiança no desempenho das receitas públicas; aumento da rigidez orçamentária; estímulo ao dispêndio, uma vez que os tetos orçamentários são estipulados como pisos pelos órgãos gastadores, além da dificuldade em articular as políticas estratégicas do governo com os gastos setoriais.

Outro país que também adota o orçamento plurianual é o Reino Unido, onde é caracterizado pelo envolvimento de poucos atores, sendo o *Chancellor of Exchequer*, equivalente, no Brasil, ao ministro da Fazenda, e o *Chief Secretary of the Treasury*, correspondente ao secretário do Tesouro, os principais membros de decisão no processo orçamentário (YOUNG, 2006 apud FORTIS; GASPARINI, 2017). Lá, o modelo teve origem em 1997, em decorrência dos sucessivos e persistentes *deficit* fiscais pelos quais passava o país. Seu objetivo era controlar os gastos públicos e o endividamento, além de evitar a concentração das despesas no fim do exercício (GOMES; VASQUEZ, 2008 apud FORTIS; GASPARINI, 2017).

Por fim, outra experiência internacional importante de se mencionar é a dos Estados Unidos, onde, no que tange à periodicidade, o orçamento é essencialmente anual, mas possui aspectos plurianuais que merecem ser destacados, a saber: a macrogestão fiscal para controle do *deficit* público, com estimativas de receitas e despesas para o ano orçamentário corrente e para os quatro subsequentes, a fim de sempre proporcionar análise dos custos atuais e futuros dos programas de governo; a existência de autorizações de apropriações plurianuais, comuns em despesas com transporte e infraestrutura; *carry over*, em que determinadas dotações orçamentárias com saldo remanescente são transferidas para o ano seguinte, o que, frequentemente, ocorre nos vultosos programas de compras do governo ou em projetos de construção, cujo montante global de recursos é solicitado pelo Executivo ao Legislativo de uma só vez (FORTIS; GASPARINI, 2017).

Outra questão enfrentada pelos entes federativos e que afeta a execução dos orçamentos públicos são os restos a pagar, conceituados de forma resumida no artigo 36 da lei nº 4.320/1964 como as despesas empenhadas, mas não pagas até o dia 31 de dezembro. Segundo Vasconcelos (2018) as obrigações contraídas ao final do exercício são provenientes de contratações com ausência de planejamento, pois o intuito do gestor é cumprir o princípio da anualidade e empenhar toda dotação disponível dos recursos que foram liberados já no fim do ano. Além disso, os restos a pagar comprometem o planejamento e a execução financeira do exercício seguinte, já que consomem parte da disponibilidade de caixa apurada no ano anterior (inscrição do rap), constituindo assim uma dívida para a administração pública (VASCONCELOS, 2018). Para Luna (2018) o crescimento acentuado da inscrição em RAP é também uma alternativa que tem sido utilizada pelos gestores

públicos para garantir a execução dos projetos de grande vulto sem a necessidade de passar por aprovação em uma nova lei orçamentária, caracterizando dessa forma o que a literatura denomina de “orçamento paralelo”. Dado esse contexto, é possível perceber que tal instrumento prejudica a dinâmica da execução orçamentária, resultando em menos transparência e ineficácia na condução das políticas públicas.

Além das questões institucionais/legais do modelo orçamentário brasileiro, os fatores políticos também devem ser analisados quando se trata de orçamento, dado que os agentes políticos podem agir intencionalmente para obter vantagens político-eleitorais a partir do uso do orçamento, desvirtuando sua finalidade pública e inserindo uma nova variável relevante de análise: os ciclos políticos orçamentários. Tais ciclos são caracterizados quando algum componente da despesa é influenciado pelo processo eleitoral. Em outras palavras, a política fiscal é induzida pelo calendário eleitoral (ROGOFF, 1990), aspecto sobre o qual se discorre mais detalhadamente no tópico a seguir.

2.6 MOVIMENTAÇÃO POLÍTICA PARA FAZER SUCESSORES OU REELEIÇÃO

No sistema eleitoral brasileiro, uma importante mudança foi a criação da Emenda Constitucional 16/1997, denominada “Emenda da Reeleição”, que passou a permitir a manutenção de um mesmo governo por até dois mandatos consecutivos. Na avaliação de Novaes e Mattos (2010), esse dispositivo influenciou a forma de gestão dos gastos públicos, pois os gestores passaram a utilizar a máquina pública para conquistar votos do eleitorado, a fim de se reelegerem para o exercício de novo mandato. Isso gera um ciclo de oportunidade política, em que o gestor toma as decisões baseando-se na possibilidade de reeleição (NORDHAUS, 1975).

No que diz respeito à utilização dos instrumentos de política fiscal para sinalizar a competência dos governantes, Rogoff (1990) destaca que estes tendem a priorizar a execução de gastos mais perceptíveis aos eleitores, em detrimento de outras despesas. Shi e Svensson (2006) corroboram esse entendimento, apontando que gestores públicos, normalmente, promovem políticas expansionistas de forma imediata e visível, provocando o aumento geral das despesas públicas com o propósito de sinalizar sua competência ao eleitorado, ainda que tal medida resulte em *deficit* orçamentários. Orientados nessa perspectiva, verifica-se, na literatura, o

destaque que representantes públicos dão às despesas com investimento, por exemplo, a construção de estradas, comumente iniciada ou acelerada em períodos pré-eleitorais, para que, a partir do impacto direto e imediato no bem-estar do eleitor, possam alcançar popularidade (SCHUKNECHT, 2000).

Ao analisarem o período pós-redemocratização no Brasil, Salvato et al. (2008) notaram, de 1985 a 2006, a existência de comportamento oportunista dos gestores, evidenciado com expansões econômicas nos períodos anteriores às eleições presidenciais. Em via contrária, no período pós-eleitoral, o mesmo estudo evidenciou um padrão cíclico de queda do gasto público total, com redução das pressões inflacionárias amplificadas no período anterior.

Rocha e Brilhante (2014) avaliam que os ciclos político-orçamentários explanados por Rogoff (1990) são equilíbrios ineficientes, pois o governante age de forma oportunista no decorrer do ciclo econômico, utilizando política fiscal abaixo do nível ótimo, que, por sua vez, interfere na alocação eficiente dos fatores de produção e na estabilidade das finanças estaduais. Logo, é importante destacar o quanto o interesse público fica comprometido diante da instabilidade nas despesas de investimento adotadas pelo gestor. Entre as consequências disso, estão o superfaturamento e a má qualidade das obras realizadas, afetando, dessa forma, o planejamento de longo prazo (ROCHA; BRILHANTE, 2014).

A influência do processo eleitoral nos componentes da despesa pública levou a Nordhaus (1975) a delinear a teoria dos ciclos políticos. Nakaguma e Bender (2006) compartilham desse entendimento, reforçando que a “Emenda da Reeleição” resultou na elevação dos ciclos políticos dos estados brasileiros, em função das manipulações oportunistas durante o período eleitoral. Além dos ciclos políticos, existe outra corrente teórica, proposta por Hibbs (1977), que destaca os ciclos partidários, explicando que o governante tem como objetivo principal o atendimento aos ideais partidário-ideológicos, sendo as políticas partidárias amparadas por suas principais bases de apoio eleitoral.

A breve apresentação das teorias sobre os ciclos políticos e partidários permite observar que a visão de longo prazo do governante pode não existir no seu

planejamento, uma vez que as variáveis econômicas são influenciadas pelos resultados políticos.

2.7 ESTUDOS CORRELACIONADOS E HIPÓTESES DE PESQUISA

Na literatura, identifica-se um conjunto de estudos relacionando o investimento com os indicadores fiscais. Orair (2016), por exemplo, analisou a trajetória dos investimentos públicos na economia brasileira e suas relações com a orientação da política fiscal, com a proposta de resgatar mecanismos orçamentários que resultem aos primeiros um tratamento fiscal diferenciado, como a constituição de um orçamento de capital em separado, com uma seleção de carteira de projetos prioritários.

A sustentabilidade da dívida estadual foi alvo da investigação de Caldeira et al. (2016), por meio da análise de cointegração entre o resultado primário e a dívida líquida estadual, realizada a partir de dados mensais de dezembro de 2001 a maio de 2014. Os resultados apontaram a existência dessa cointegração, além de demonstrar que os governos estaduais geraram *superavit* primários perante o crescimento da dívida. O estudo indicou a existência de sustentabilidade da dívida dos estados no período estudado, mas ainda destacou que desafios como o afrouxamento fiscal e a redução da atividade econômica poderiam colocar em dúvida a sustentabilidade futura.

Por sua vez, Ardanaz et al. (2019) analisaram os padrões de comportamento do investimento público durante processos de ajuste fiscal em uma amostra de 75 países emergentes, tendo como base o recorte temporal 1990-2018. Para tanto, usaram regressão de dados em painel com efeito fixo, estabelecendo, entre outras, variáveis como modelo participação do investimento público na despesa total, população, crescimento do PIB real, dívida em relação ao PIB. A partir dos resultados, os autores avaliam que há uma preocupação crescente com o declínio do investimento público nos últimos anos, reforçando que as regras fiscais, se bem conduzidas, podem proteger os investimentos públicos durante períodos de ajuste fiscal, em vez de restringi-los a uma variável discricionária.

O Fundo Monetário Internacional (FMI, 2018) traz orientações não exaustivas do que seriam regras fiscais apropriadas para os países, destacando, por exemplo, que o equilíbrio orçamentário nominal pode ser muito eficaz na preservação da sustentabilidade da dívida. Destaca, ainda, que regras gerais de equilíbrio fiscal podem reduzir a qualidade de composição do orçamento, trazendo, como exemplo de conduta, o que muitos entes adotam como critério de gestão fiscal, o corte excessivo nos gastos de capital, afetando negativamente o investimento e, conseqüentemente, o crescimento de longo prazo. No mesmo documento, Balassone e Franco (apud FMI, 2018), apontam que, sem uma estrutura adequada de gestão dos investimentos públicos, a falta de critério para contrair empréstimos pode reduzir os incentivos para uma adequada análise custo-benefício, resultando na seleção de projetos de baixo retorno socioeconômico.

Contudo, apesar das relevantes contribuições trazidas pelos estudos mencionados, percebe-se, na literatura brasileira, ausência de pesquisa que busque avaliar a relação dos investimentos públicos com os resultados primários e nominal. Nesse sentido, o presente estudo, como explicitado anteriormente, propõe-se a investigar o nível de influência dos indicadores fiscais (planos de governo) no investimento (planejamento) dos estados brasileiros e do Distrito Federal, formulando as seguintes hipóteses:

H1 – Existe relação positiva entre resultado primário e investimento nos estados e Distrito Federal;

H2 – Existe relação positiva entre resultado nominal e investimento nos estados e Distrito Federal;

H3 – O tamanho da população, o PIB, IDH e eleições produzem efeitos moderadores na relação entre o investimento e os resultados primário e nominal dos estados e do Distrito Federal.

3 METODOLOGIA

Este capítulo traz a descrição da metodologia usada no estudo, explanando a natureza da pesquisa realizada, os instrumentos utilizados na obtenção e interpretação dos dados.

3.1 CLASSIFICAÇÃO DO ESTUDO

Com o propósito de atender ao objetivo do estudo, a saber, investigar a relação entre o planejamento econômico e a gestão fiscal nos 26 estados da federação e no Distrito Federal, seu enfoque é quantitativo, cujo método é caracterizado pela dedução com uso de cálculo lógico (BRANQUINHO, 2006). Cabe acrescentar, ainda, que a abordagem quantitativa faz uso de coleta de dados para testar hipóteses, utilizando medição numérica e análise estatística com vistas a estabelecer padrões comportamentais (SAMPERI et al., 2012).

Quanto ao objetivo, o estudo é classificado como descritivo. Segundo Gil (2008), as pesquisas descritivas visam a descrever as características de uma população, fenômeno ou experiência, com o intuito de identificar seus fatores de influência. Além disso, as pesquisas descritivas realizam o estudo, a análise, o registro e a interpretação dos fatos sem adentrar no mérito dos conteúdos, não havendo, portanto, interferência do pesquisador (BARROS; LEHFELD, 2007).

3.2 DESCRIÇÃO DAS VARIÁVEIS

Nos termos do artigo 165 da CF/88 e do capítulo II da Lei Complementar 101/2000 os planos governamentais são executados no âmbito do orçamento público (BRASIL, 1988, 2000), haja vista que é o orçamento que contém todas as receitas e despesas, conforme dispõe o art. 2º da Lei 4.320/1964 (BRASIL, 1964). Assim, como *proxy* de plano orientado ao curto prazo, serão utilizados os resultados primário e nominal. Apesar de existirem diversos resultados que podem ser obtidos por meio dos balanços e orçamentos públicos, neste estudo, foram selecionados esses dois indicadores da LRF, os quais mensuram a sustentabilidade da atividade financeira estatal e, segundo Oliveira (2013), medem as necessidades de financiamento do setor público.

Em linha semelhante, Carvalho Júnior e Feijó (2015) ressaltam que esses indicadores avaliam a sustentabilidade da política fiscal, ou seja, a capacidade dos governos em gerar receitas em volume suficiente para arcar com as contas usuais (despesas correntes e investimentos) sem comprometer a capacidade de administrar a dívida.

Além disso, salienta-se que: I – o resultado nominal apura o resultado total do ente federado, em outras palavras, demonstra o desempenho financeiro (receitas e despesas com juros) e o não financeiro (receitas e despesas que não são juros) (CARVALHO JÚNIOR e FEIJÓ, 2015). O Manual de Demonstrativos Fiscais (7ª edição) ainda conceitua como o conjunto das operações fiscais realizadas pela administração pública acrescentando ao resultado primário a conta de juros. Além disso, representa a diferença do saldo da dívida fiscal líquida de determinado ano em relação ao apurado no ano anterior (MDF, 7ª edição); II – o resultado primário avalia a capacidade do governo de arcar com as despesas com juros e outros encargos incidentes sobre a dívida contraída anteriormente, sem ter que recorrer a novas operações de crédito, necessitando apenas das fontes de receitas inerentes à sua condição de poder público e prestador de serviços públicos (OLIVEIRA, 2013).

Como *proxy* de planejamento governamental, utilizou-se o investimento realizado pelos 26 estados da federação e Distrito Federal, pois atende melhor ao objeto da pesquisa e ao método estatístico empregado. Segundo Medeiros (2007), a visão keynesiana e estruturalista ressalta a importância da política macroeconômica para influenciar o desempenho no curto e longo prazos, pois desloca o produto potencial da economia. Nessa mesma linha, Keynes (1936) e Kalecki (1943) afirmam que a variável investimento é central para o funcionamento das economias capitalistas, já que produzem efeitos na dinâmica da atividade econômica. Reis (2008) o considera variável-chave para a dinâmica do crescimento da economia e mudança estrutural capitalista.

A descrição das variáveis estatísticas utilizadas neste estudo é apresentada no Quadro 2.

Quadro 2 – Descrição das variáveis

Denominação	Código	Descrição	Fundamentação teórica	
Investimento	Invest	Despesas orçamentárias de investimentos realizadas (empenhadas) pelos estados.	Keynes (1936), Kalecki (1954), Possas (1999), Reis (2008) e Monteiro Neto (2006), para quem o investimento é essencial ao funcionamento das economias capitalistas, pois produz efeitos na determinação do nível e da dinâmica da atividade econômica.	
Variáveis explicativas				
Descrição	Código	Descrição	Efeito esperado	Fundamentação teórica
Resultado primário	RP	Diferença entre receitas não financeiras e despesas não financeiras.	Positivo	Carvalho Júnior e Feijó (2015) explicam que o resultado primário indica se as fontes primárias, em que o governo não contrai obrigação futura (ou dívida), são suficientes para fazer frente às suas despesas não financeiras
Resultado nominal	RN	Variação do saldo total da dívida líquida entre dois instantes (ano atual menos anterior).	Positivo	Carvalho Júnior e Feijó (2015) e Oliveira (2013) explicam que o resultado nominal indica a variação da dívida fiscal líquida. Segundo MTO (2017), a dívida fiscal líquida é a dívida consolidada líquida mais as receitas de privatizações, deduzidos os passivos reconhecidos.
Variáveis de moderação				
Descrição	Código	Descrição	Efeito Esperado	Fundamentação teórica
Produto Interno Bruto	PIB	Capta os efeitos da atividade econômica.	Positivo	Nakaguma e Bender (2006) sinalizam que o crescimento do PIB resulta em aumento da demanda por serviços públicos.
Índice de Desenvolvimento Humano	IDH	Capta os efeitos da desigualdade social medida pelo IDH.	Positivo	Segue a premissa de que o avanço de uma sociedade não deve ser analisado apenas do ponto de vista econômico, mas de um conjunto de outras características e variáveis de caráter social, cultural e político (UNCTAD, 2014; POLLIN, 2015; UNITED NATIONS, 2016).
População	POP	Capta os efeitos do porte populacional do Estado.	Positivo	Moon e Stotsky (1993) e Sakurai e Gremaud (2007) indicam que quanto maior o porte populacional, maior é a demanda por serviços públicos.
Eleição	Eleição	Variável <i>dummy</i> que capta os efeitos do ano eleitoral. Assume valor 1 se o ano for eleitoral e 0, caso contrário.	Positivo	Em consonância com o modelo de Rogoff (1990), Kraemer (1997) e Cossio (2001) encontraram evidências de que os anos eleitorais tendem a registrar grande incremento nos gastos públicos, principalmente em despesas consideradas simples de se iniciar e com visibilidade imediata para os eleitores.

Fonte: elaboração própria.

3.3 COLETA DE DADOS

As informações contábeis foram coletadas nos Relatórios de Execução Orçamentária e nos Balanços Gerais, publicados nos sítios eletrônicos da Secretaria da Fazenda dos estados e do Distrito Federal, tendo como referência o período de 2001 a 2018 – o recorte temporal inicia-se no exercício de 2001, pois, nele, os orçamentos passaram a ser executados sob as regras da LRF, sancionada no ano anterior 2000. Quando as informações estavam indisponíveis, recorreu-se à base de dados Finanças do Brasil e a consultas justificadas com base na Lei de Acesso à Informação (LAI).

As informações demográficas e relativas ao PIB foram obtidas no *site* do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística e, quando não disponíveis, por consultas baseadas na LAI. Já as informações referentes ao IDH foram obtidas por meio da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio.

3.4 ANÁLISE DOS DADOS E ESCOLHA DO MODELO

Neste estudo, a análise dos dados é realizada por meio de regressão. Gujarati e Porter (2012) explicam que a análise de regressão diz respeito ao estudo da dependência de uma variável (variável dependente) em relação a uma ou mais variáveis (variáveis explanatórias), visando a estimar e/ou prever o valor médio (da população) da primeira em termos dos valores conhecidos ou fixados (em amostragens repetitivas) das segundas.

Na presente investigação, a quantidade de observações ao longo do tempo torna a abordagem de dados em painel mais adequada para a análise. Para Hsiao (1986), um painel é constituído pela observação de uma série temporal de dados para determinado número de entidades (cortes transversais). Neste estudo, as entidades são os 26 estados brasileiros mais o Distrito Federal e a série temporal, o período de 2001 a 2018.

Wooldridge (2012) explica que a regressão em dados em painel leva em consideração, em um mesmo modelo estatístico, a) dados em cortes transversais de um conjunto de indivíduos *cross-section*, em que estes variam e o tempo fica constante; b) dados em séries de tempo, em que o número de indivíduos permanece

constante e o tempo varia. A junção dessas duas características resulta em alguns benefícios quando se usa o método de dados de painel: o controle da heterogeneidade, não observável nas unidades transversais, e o aumento das informações sobre a amostra, o que faz aumentar, também, a variabilidade, reduzindo a colinearidade entre as variáveis e implicando maior grau de liberdade e eficiência. Araújo (2010) acrescenta outro benefício do uso de dados em painel: a capacidade de identificar e mensurar efeitos específicos por unidade transversal, não verificáveis com o uso de séries temporais ou dado de corte transversal de forma isolada.

O modelo geral para dados em painel é representado pela Equação 1.

$$y_{it} = \beta_{0it} + \beta_{1it}x_{1it} + \dots + \beta_{nit}x_{kit} + e_{it} \quad (1)$$

Na Equação 1, i representa os indivíduos e t , o período que está sendo considerado no estudo. O intercepto é denotado por β_0 e os coeficientes angulares estimados, por β_k , com k representando a k -ésima variável independente do modelo. Os elementos y_{it} e e_{it} representam, respectivamente, a variável dependente e o erro de estimação do indivíduo i no tempo t , enquanto x_{kit} refere-se à k -ésima variável independente do indivíduo i no tempo t .

Uma vez que cada intercepto varia de um indivíduo para o outro e também no tempo, haveria mais variáveis a serem estimadas do que observações existentes no banco de dados, impedindo a estimação dos parâmetros. Por isso, foi necessário estabelecer suposições sobre o modelo geral, para possibilitar a estimação. Para definir qual tipo de efeito deve ser aplicado na regressão de dados em painel são necessários alguns testes estatísticos, sendo os mais utilizados pela literatura o Teste de Especificação de Chow (teste f), o Teste Breusch-Pagan (BP) e Teste Hausman (GUJARATI, 2011; WOOLDRIDGE, 2012). Neste contexto, a primeira análise deste estudo consistiu no teste F , com as seguintes hipóteses:

$$H_0: \alpha_1 = \alpha_2 = \dots = \alpha_i (\text{interceptos iguais – pooled LS})$$

H_1 : os interceptos α_i diferentes

O valor de F ($F(26,452) = 6,25$) foi significativo ao nível de 5%, portanto rejeita-se a hipótese nula, haja vista que tal resultado, cujo detalhamento é demonstrado no Apêndice A, indica que os interceptos do modelo fixo são diferentes, sendo esse modelo apropriado. Segundo Gujarati (2011) este teste demonstra se o modelo de efeitos fixos é mais adequado que o modelo de dados empilhados (denominado Mínimo Quadrados Agrupados – *Pooled Least Squares*).

O segundo teste aplicado foi o teste de Breusch Pagan (BP), que compara o modelo de Mínimos Quadrados Agrupados (*Pooled Least Squares*) com o Modelo de Efeitos Aleatórios, testando se há ou não efeitos aleatórios no modelo (GUJARATI, 2011; WOOLDRIDGE, 2012). Ilustrativamente é possível descrever da seguinte maneira:

$$H_0: \text{não há efeitos aleatórios}$$

$$H_1: \text{há efeitos aleatórios}$$

O valor de BP ($BP = 53,65$, exibido no Apêndice A) foi significativo ao nível de 5%, rejeitando-se assim a hipótese nula, sendo o modelo de efeito aleatório mais adequado que o *Pooled*.

Por fim, foi realizado o teste de Hausman, já que após aplicação dos testes f e BP houve adequação tanto do modelo de efeitos fixos quanto de efeitos aleatórios. Tal teste verifica se existe correlação entre α_i e as variáveis independentes, sendo apontado por Gujarati e Porter (2011) as seguintes hipóteses:

$$H_0: \alpha_i \text{ não é correlacionado com as variáveis independentes}$$

$$H_1: \alpha_i \text{ é correlacionado com as variáveis independentes}$$

A aplicação de tal teste resultou no p-valor igual a 0,15, não significativo ao nível de 5%, indicando que não há evidências significativas de correlação entre as variáveis independentes e o intercepto do modelo, assim o modelo de efeitos aleatórios é o mais adequado.

De acordo com Nunes, Menezes e Dias Júnior (2013), a preferência por MEF ou MEA depende da correlação entre os componentes de erro ξ_i e dos regressores x_i (ξ_i e ξ_i). Se não houver correlação entre ambos, o MEA será mais adequado, do

contrário, escolhe-se o MEF. Neste trabalho, foi aplicado o teste de Hausman (1978) para definir qual modelo a ser aplicado, comparando-se os coeficientes obtidos nas estimações realizadas com base nos dois modelos, sendo o MEA identificado como o mais adequado. Além disso, como a amostra é composta por estados de diferentes tamanhos e perfis econômicos distintos, para eliminar a heterocedasticidade, foi utilizado o método de estimação dos erros-padrões robustos (GUJARATI; PORTER, 2011).

Assim, aplicando-se a regressão para efeitos aleatórios, o modelo geral do estudo é representado pela Equação 2.

$$Investimento_{it} = \bar{\beta}_0 + \alpha_1 + \beta_1 \text{Resultado primário} + \beta_2 \text{Resultado nominal} + \beta_3 \text{PIB} + \beta_4 \text{IDH} + \beta_5 \text{População} + \beta_6 \text{Ano eleição} + \beta_7 \text{Pré eleição} + e_{it} \quad (2)$$

Em que $i = 1, 2, \dots, 27$ são os estados e o Distrito Federal, $t = 2001, 2002, \dots, 2018$ são os anos, sendo e o erro, ou seja, a variação não explicada pelo modelo.

É importante mencionar que também foi testada a normalidade dos dados, por meio do teste de Jarque-Bera, que rejeita a hipótese de que os resíduos seguem uma distribuição normal (p -valor significativo menor que 0,05). Esse resultado não invalida o modelo, pois segundo o Teorema Central do Limite, descrito por Brooks (2018), mesmo quando a distribuição da população não segue a distribuição normal, conforme o número da amostra aumenta, a distribuição da média dos dados converge para ela.

4 ANÁLISE DOS RESULTADOS

Este capítulo apresenta e analisa os dados, destacando os resultados da pesquisa. Para tanto, traz a estatística descritiva das variáveis utilizadas no estudo e, na sequência, a análise da correlação entre elas.

4.1 ESTATÍSTICA DESCRITIVA

A Tabela 1 apresenta o resumo descritivo das variáveis estudadas. Em todas, as médias apresentam alto desvio-padrão, em função das diferenças existentes entre os entes federativos no que diz respeito aos dados coletados, seja porque alguns deles não os disponibilizavam nos *sites* ou porque não responderam aos questionamentos enviados via canal da LAI. Logo, trata-se de um painel não balanceado (marcado pela presença de dados faltantes), composto por 486 observações, referentes aos 26 estados e Distrito Federal.

Desse modo, foi necessária a utilização do método de imputação a partir da média, o qual consiste na substituição do dado faltante pela média da variável, que pode ser a média geral ou a média do grupo (WILKS, 1932). Os dados faltantes dos estados para as variáveis Investimento, Resultado nominal, Resultado primário e PIB foram substituídos pelas médias dos anos que possuíam dados. É importante sublinhar que as médias amostrais de cada Estado não foram afetadas pela imputação.

TABELA 1 – DADOS DESCRITIVOS

Variáveis	Média	Desvio-padrão	Mínimo	Máximo
Investimentos (Mi R\$)	1.223	1.735	31	13.340
Resultado primário (Mi R\$)	470	1.492	-7.339	12.404
Resultado nominal (Mi R\$)	1.221	3.786	-5.032	36.275
PIB (Mi R\$)	139.639	273.960	2.033	2.222.000
IDH	0,64	9	0,47	0,82
População (Mi)	7	8	0,3431	46

Nota: Mi = milhão; n = 486.

Fonte: elaboração própria a partir de dados da pesquisa.

Com base na Tabela 1, é possível perceber que, em média, de 2001 a 2018, os entes investiram aproximadamente R\$ 1,223 milhão, apresentando alto desvio-padrão, que pode ser justificado pelo potencial de cada economia, produtividade e PIB, entre outros fatores que caracterizam a heterogeneidade espacial brasileira.

Antes de realizar a estimação dos modelos de regressão de dados em painel, fez-se necessário medir o grau de associação entre as variáveis estudadas. Gujarati (2006) ressalta que a alta correlação entre as variáveis independentes, denominada colinearidade (multicolinearidade), torna os coeficientes estimados insignificantes e pode apresentar um R^2 (medida geral de qualidade do ajuste) também muito alto.

O cálculo da matriz de coeficientes de correlação, apresentado na Tabela 2, indica as variáveis que podem apresentar multicolinearidade, estabelecido que isso ocorre quando os coeficientes de correlação são maiores que 0,6, o que faz com que as variáveis, talvez, sejam prejudiciais ao modelo.

TABELA 2 – MATRIZ DE CORRELAÇÃO DOS DADOS

	Resultado primário	Resultado nominal	PIB	IDH	População	Ano eleição	Ano pré-eleitoral
Resultado primário	1						
Resultado nominal	0,30	1					
PIB	0,48	0,73	1				
IDH	0,05	0,33	0,44	1			
População	0,54	0,68	0,87	0,29	1		
Ano eleição	-0,02	0,10	0,01	0,09	0,00	1	
Ano pré-eleitoral	-0,12	-0,10	-0,01	-0,09	0,00	-0,38	1

Fonte: elaboração própria a partir de dados da pesquisa.

A Tabela 2 mostra que a variável População apresenta alto índice de correlação com o PIB e o Resultado Nominal, assim como o PIB está altamente correlacionado com o Resultado nominal. Para medir se os valores estimados estão sendo afetados pela colinearidade, é necessário realizar o cálculo do fator de inflação da variância (VIF) (GUJARATI; PORTER, 2011), cujo resultado é apresentado na Tabela 3.

TABELA 3 – FATOR DE INFLAÇÃO DA VARIÂNCIA

Variáveis independentes	VIF
Resultado primário	1,52
Resultado nominal	2,35
PIB	5,77
IDH	1,38
População	5,42
Ano eleição	1,66
Ano pré-eleitoral	1,67

Fonte: elaboração própria a partir de dados da pesquisa.

VIF > 10 é o critério estabelecido para definir se a colinearidade de alguma variável é um resultado significativo e, por isso, inflama o cálculo dos coeficientes do modelo. Diagnosticado que a variável atende a tal critério, ela é excluída do banco de dados

(FAVERO et al., 2009). Na Tabela 3, observa-se que nenhuma das variáveis do estudo apresentam colinearidade forte o suficiente para prejudicar o modelo, de modo que todas nele permaneceram.

4.2 ANÁLISE DOS DADOS DA REGRESSÃO

Na Tabela 4, são apresentados os resultados obtidos no modelo de efeitos aleatórios para as variáveis.

TABELA 4 – RESULTADOS DA REGRESSÃO

Investimentos	Coeficiente	Erro-padrão robusto	Estatística t	p-valor	[95% int. confiança]	
					Mín.	Máx.
Resultado primário	-0,05	0,06	-0,79	0,43	-0,17	0,07
Resultado nominal	-0,03	0,02	-1,60	0,11	-0,07	0,01
PIB	0,01	0,00	13,27	<0,01***	0,00	0,01
IDH	16,65	5,12	3,25	0,001***	6,62	26,68
População	25,78	11,26	2,29	0,02**	3,71	47,85
Ano eleição	287,98	66,17	4,35	<0,01***	158,29	417,67
Ano pré-eleitoral	232,65	54,32	4,28	<0,01***	126,19	339,11
Constante	-830,87	290,63	-2,86	<0,01***	-1400,48	-261,25
R ² = 0,77						
BP = 53,65		p-valor	<0,01***			

Nota: BP = Breusch Pagan; *, ** e *** = respectivamente, 10%, 5% e 1% de significância.
Fonte: elaboração própria a partir de dados da pesquisa.

Os resultados apresentados na Tabela 4 indicam que a variável Resultado primário não apresenta significância estatística para o modelo. Logo, rejeita H1, havendo indícios de que o resultado primário não é fator determinante para os estados investirem. Uma vez que o resultado primário é um indicativo do desempenho fiscal (OLIVEIRA, 2013), a ausência de relação estatisticamente significativa entre investimentos e essa variável, observada no presente trabalho, corrobora o estudo de Orair (2016), para quem os investimentos tendem a ser preteridos, sendo objeto de cortes orçamentários no processo de ajuste fiscal, notadamente, em virtude de a ênfase das normas fiscais estar no curto prazo. Para o mesmo autor, tal prática torna os investimentos importantes meramente do ponto de vista teórico, fazendo com que os retornos de longo prazo sejam menosprezados.

Dado, ainda, que o resultado primário é usualmente utilizado como um indicador que mensura o desempenho fiscal (COSSIO, 2001; BOTELHO, 2002), indicando se as

fontes primárias são suficientes para cobrir as despesas não financeiras, a rejeição de H1 também traz indícios de que as políticas públicas estão desalinhadas, sendo possível, na prática, afirmar o que foi apontado por Souza (2004), que destacou o foco no curto prazo. Em tese, se houvesse relação, um resultado primário positivo poderia, conseqüentemente, gerar mais investimentos nos estados e, dessa forma, desenvolvimento planejado no longo prazo.

Ainda de acordo com a Tabela 4, a variável Resultado nominal também não apresenta significância estatística para o modelo, rejeitando-se H2. Se o resultado nominal não está produzindo efeitos positivos nem negativos no investimento, percebe-se que não há relação entre o curto e o longo prazo. Assim, a análise oferece indícios de que aquilo que é apontado na literatura por Rezende (1999, 2002a, 2002b) pode estar ocorrendo no mundo prático.

Para ampliar a compreensão sobre tal ponto, pode-se destacar a nova onda de reforma do Estado burocrático, iniciada a partir da adoção, no Brasil, do modelo de gestão neoliberal, nos anos 1990, no qual, conforme a literatura, o planejamento orçamentário de curto prazo receberia preferência, em detrimento dos planos estratégicos de desenvolvimento. Os resultados obtidos neste estudo, entretanto, sugerem que isso está se concretizando na prática. Em outras palavras, os planos de governo não produzem efeitos no planejamento dos estados, o que contraria o que é apontado por De Toni (2009), pois segundo esse autor o plano em tese é a aplicação na prática do planejamento, e corrobora Cardoso Júnior (2015), que por sua vez destaca que as metas dos entes federados têm sido ancoradas no curto prazo.

Por outro lado, cabe, ainda, ressaltar que essa falta de relação corrobora os achados de Fortis e Gasparini (2017), que destacaram que o PPA, instrumento que, em tese, representa uma visão de médio prazo, é ineficiente em estabelecer um planejamento que contemple o espaço fiscal disponível para conduzir os processos decisórios no decorrer dos anos.

É importante ressaltar, ainda, que o fato de as LDO's estabelecerem metas anuais de cumprimento quanto aos resultados nominal e primário, de certa forma, torna esses indicadores boas medidas de avaliação dos estados, trazendo credibilidade

para a gestão das finanças públicas, mesmo que não haja preocupação com os indicadores de desenvolvimento no longo prazo. Por essa lógica, construir e avaliar políticas públicas torna-se plano secundário, já que a meta a ser cumprida é aquela que está definida no instrumento legal e que, formalmente e em tese, é confiável. Dessa forma, o foco excessivo no curto prazo resulta em falta de alinhamento com as estratégias de longo prazo previamente definidas, não sendo possível ao planejamento lidar com a complexidade da realidade social (MATUS, 2006 apud CUNHA, 2011).

É importante, também, sublinhar que o resultado nominal simboliza a variação da dívida fiscal líquida em determinado exercício (CARVALHO JÚNIOR; FEIJÓ, 2015). Dessa forma, o resultado nominal positivo¹ significa o aumento da dívida fiscal líquida. Logo, a falta de significância estatística na variável Resultado nominal indica, ainda, que não está havendo relação entre o endividamento fiscal dos Estados e o investimento.

Ademais, uma vez que a dívida fiscal líquida é aquela oriunda notadamente de operações de crédito, que, por sua vez, em decorrência da “Regra de Ouro”², são contraídas para a realização de investimentos (despesas de capital), tal resultado, surpreendentemente, também sugere que, muito embora os entes estaduais busquem formas de financiamento (contraíndo dívidas) para executar investimentos, isso acaba não resultando em maior realização de investimentos.

Nesse sentido, o resultado em análise pode caracterizar, também, a ausência de um planejamento adequado. Isso porque enquanto os endividamentos, via de regra, são contraídos por operação, com a liberação do montante principal de forma global, os investimentos inerentes a cada operação de crédito dependem de um planejamento mais acurado – até mesmo quanto aos projetos e demais custos e procedimentos administrativos (tais como licitação) –, para, de fato, saírem do papel (OCDE, 2018). Caso tal planejamento não seja realizado e executado de forma eficaz,

¹ Conforme metodologia de apuração da 7ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais (BRASIL, 2016), válido até 2017.

² Impõe que as receitas de operação de crédito não podem ser maiores que as despesas de capital, nos termos do art. 167, III da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

inevitavelmente, os investimentos serão frustrados, muito embora a dívida fiscal líquida do ente venha a aumentar.

Os resultados significativos com relação positiva esperada para as variáveis PIB, IDH e População sugerem que quanto maiores esses três aspectos nos estados, maior a chance de estes proporcionarem investimento público, corroborando as pesquisas de Mazoni (2005), Unctad (2014), Pollin (2015), United Nations (2016), Moon e Stotsky (1993) e Sakurai e Gremaud (2007). Assim, H3 não pode ser rejeitada.

A relação positiva estatisticamente significativa a 1% para as variáveis *dummies* no modelo, que são Ano pré-eleitoral e Ano eleição, evidencia o efeito positivo no valor do investimento dos estados, indicando que, em tais períodos, os investimentos são superiores, respectivamente, em R\$ 233 milhões e R\$ 288 milhões. Tais resultados, confirmando o estudo de Rogoff (1990), indicam um comportamento oportunista por parte dos gestores públicos, haja vista que o aumento de investimento próximo às eleições pode ser indicativo da ausência de planejamento. Planejamento orientado para ações de curto prazo, restrito aos ciclos políticos, conforme a teoria da escolha pública, é a escolha de agentes que conduzem a gestão pública de acordo com os próprios interesses, rejeitando, dessa forma, a imparcialidade e o bem-estar geral (BUTLER, 2012).

Por fim, o R^2 (coeficiente de determinação) indica qual o poder de predição das variáveis quanto à variável dependente. Na Tabela 4, seu valor é 0,77, ou seja, as variáveis utilizadas no modelo explicam 77% da variação percentual das despesas com investimentos nos estados brasileiros e Distrito Federal. Isso significa que, no modelo analisado, existe uma relação, mas, dado que este trabalho não tem por objetivo fazer predições, as variáveis foram analisadas individualmente.

5 CONCLUSÃO

O presente trabalho teve como objetivo geral investigar o nível de influência da gestão fiscal (planos de governo) no investimento (planejamento) dos 26 estados e Distrito Federal. Sua principal contribuição metodológica foi a proposição de um modelo para analisar a influência dos indicadores fiscais sobre o investimento e entender seus efeitos no planejamento de longo prazo dos entes da federação.

Para atender ao objetivo geral, foram identificados três objetivos específicos, testados por meio de hipóteses e testes empíricos. Cabe ressaltar que literatura sobre a relação entre os planos e planejamento é limitada, não tendo sido identificados, até a finalização deste relatório de pesquisa, estudos que testassem essa relação. Assim, foi utilizada a metodologia quantitativa, por meio da regressão de dados em painel, para que fosse possível captar os efeitos das regras fiscais (curto prazo) sobre o planejamento econômico de longo prazo no Brasil.

Para o primeiro objetivo, investigar a existência de relação entre investimento e resultado primário dos estados e Distrito Federal, estabeleceu-se a hipótese H1, em que foi testada a relação positiva entre esses dois componentes. O teste estatístico rejeitou H1, o que corrobora a literatura, já que há indícios, a partir deste estudo, de que a meta fiscal – demonstrada nesta hipótese por meio do resultado primário, o qual é, segundo Weber (2013), indicador de desempenho fiscal – não é condicionante para as decisões de longo prazo.

Se não há a relação esperada em H1, a meta fiscal não produz efeito no investimento, sendo possível a partir dos indícios apontados pelos testes estatísticos corroborar, por exemplo, os estudos de Bercovici (2015), Siqueira (2004) e Dalmonech, Teixeira e Sant'Anna (2011), autores que, em linhas gerais, destacaram que as metas de curto prazo estabelecidas na LRF se sobrepuseram aos objetivos de longo prazo das políticas públicas conduzidas na gestão dos estados brasileiros.

No que tange ao segundo objetivo específico, a saber, investigar a existência de relação entre investimento e resultado nominal dos estados e Distrito Federal, estabelecido por meio da H2, semelhantemente ao ocorrido para H1, o teste estatístico não aceitou a hipótese, trazendo indícios, mais uma vez, da falta de

relação e alinhamento entre os planos de governo e o planejamento. Em outras palavras, o resultado nominal, que mede a variação da dívida fiscal líquida, não estando relacionado com o investimento, sugere que os entes podem estar se endividando sem produzir efeitos no investimento, indicando, novamente, a falta de planejamento nas políticas públicas.

Diante disso, é importante mencionar o destaque dado por Balassone e Franco (apud FMI, 2018) quanto à gestão dos investimentos públicos. Esses autores asseveram que a falta de critério para contrair empréstimos pode aduzir a ineficiências na análise custo-benefício e, conseqüentemente, resultar na seleção de projetos de baixo retorno socioeconômico.

Dessa forma, a falta de significância na relação entre investimento e resultados primário e nominal evidenciada no teste estatístico traz indícios de que a LRF, ao definir indicadores de disciplina fiscal e reforçar os instrumentos de planejamento, não resultou, até o momento, na relação positiva esperada entre os planos de governo (curto prazo) e o planejamento (longo prazo), corroborando, portanto, o que já havia sido sugerido por Afonso (2010).

Por fim, o terceiro objetivo, investigar o efeito moderador da População, do PIB, do IDH e da variável Ano eleição na relação entre os resultados primário e nominal e o investimento, foi estabelecido na H3. O teste confirmou a hipótese, corroborando a literatura (MAZONI, 2005; UNCTAD, 2014; POLLIN, 2015; UNITED NATIONS, 2016; MOON; STOTSKY, 1993; SAKURAI; GREMAUD, 2007), pois mostrou que essas variáveis produzem efeitos positivos no investimento. Nessa relação, cabe destacar o efeito positivo que as variáveis Ano pré-eleitoral e Ano eleição ocasionam no investimento, demonstrando que os gestores públicos tomam decisões baseando-se na possibilidade de reeleição, como argumentaram Nordhaus (1975) e Rogoff (1990).

O estudo contribui com o debate na medida em que discute a relevância de uma variável tão importante como o investimento, caracterizado por promover efeitos positivos na atividade econômica (KEYNES, 1936; KALECKI, 1943; POSSAS, 1999; REIS, 2008; MONTEIRO NETO, 2006). A investigação, entretanto, traz indícios de que, nos entes federativos brasileiros, não existe planejamento de longo prazo

definido, haja vista que os condicionantes fiscais estão desalinhados do planejamento. Nessa perspectiva, o planejamento serve, muitas vezes, apenas como variável de ajuste ou, ainda, discricionária. Adicionalmente, os resultados sugerem que as eleições também são fator altamente relevante nas decisões dos gestores públicos.

A reflexão tem grande relevância para os gestores avaliarem as estratégias fiscais e de desenvolvimento/crescimento econômico, visando à sustentabilidade das finanças públicas. A prática convencional adotada pelos governantes de utilizar os indicadores fiscais de curto prazo para medir a capacidade de solidez das finanças públicas pode causar um efeito negativo no investimento, prejudicando o planejamento no longo prazo, com resultados potencialmente adversos para o desenvolvimento econômico dos entes subnacionais (SÉRVEN, 2007).

A pesquisa aqui relatada limitou-se a utilizar o teste empírico para demonstrar a relação do regime fiscal com o planejamento de longo prazo. No entanto, na avaliação do planejamento das políticas públicas de longo prazo, também é relevante considerar as questões institucionais e regionais, além dos indicadores sociais, as práticas formalistas e a cultura de colaboração entre os três poderes.

Para isso, sugere-se que sejam realizados estudos qualitativos, com avaliação das políticas públicas que têm sido adotadas pelos gestores, analisando o conteúdo dos planos plurianuais, das propostas dos governos no momento da candidatura e, ainda, a relação com instrumentos de planejamento de médio e curto prazos, como as LOA's e as LDO's.

REFERÊNCIAS

- AFONSO, J. R. **Política fiscal no Brasil no contexto da crise**. Tese (Doutorado em Economia) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2010.
- ANDRADE, N. (Org.). **Planejamento governamental de municípios**: plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e lei orçamentária anual. São Paulo: Atlas, 2008.
- ARAÚJO, J. M de. **Relações entre economia e política**: uma análise dos ciclos político-econômicos nos Estados brasileiros no período de 1995 a 2008. Dissertação (Mestrado em Economia) – Programa de Pós-Graduação em Economia, Universidade Federal da Paraíba, 2010. Disponível em: <<https://core.ac.uk/download/pdf/6437324.pdf>>. Acesso em: 03 fev. 2019.
- ARDANAZ, M. et al. Safeguarding public investment from budget cuts through fiscal rule design. **Banco Interamericano de Desenvolvimento**, n. 698, 2019.
- BALASSONE, F.; FRANCO, D. Public investment, the stability pact, and the golden rule. **Fiscal Studies**, v. 21, n. 2, p. 207-229, jun. 2000. Disponível em: <<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1475-5890.2000.tb00023.x>>. Acesso em: 04 mar. 2019.
- BARROS, A. J. da S.; LEHFELD, N. A. de S. **Fundamentos da metodologia científica**. 3. ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2007.
- BATISTA JR., P. N. (1999). O eterno retorno do mesmo. In: Dívidas externas na América Latina e a crise financeira internacional. Fundação Konrad Adenauer.
- BERCOVICI, G. In: CARDOSO JÚNIOR, J. C. (Org.). **Administração política, planejamento governamental e gestão pública no Brasil contemporâneo**: trajetória institucional e dilemas estruturais do Estado no século XXI. Hucitec, São Paulo, 2017.
- BERCOVICI, G. Estado, planejamento e direito público no Brasil contemporâneo. In: CARDOSO JÚNIOR., J. C.; SANTOS, E. A. V. dos (Orgs.). **PPA 2012-2015**: experimentalismo institucional e resistência burocrática. Livro 2. Brasília: Ipea, 2015. p. 19-36. (Pensamento Estratégico, Planejamento Governamental e Desenvolvimento no Brasil Contemporâneo). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_ppa_vol_2_web.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2019.
- BERTUSSI, G. L.; ELLERY JÚNIOR. Infraestrutura de transporte e crescimento econômico no Brasil. **Journal of Transport Literature**, v. 6, n. 4., p. 101-132, 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S2238-10312012000400006&script=sci_abstract&tlng=pt>. Acesso em: 10 fev. 2019.
- BLANCHARD, O. J.; GIAVAZZI, F. Improving the SGP through a proper accounting of public investment. **CEPR**, n. 4.220, 2003. Disponível em: <<https://ideas.repec.org/p/cpr/ceprdp/4220.html>>.
- BOTELHO, R. Determinantes do ajuste fiscal dos estados brasileiros. Monografia (3º lugar no VII Prêmio Tesouro Nacional – Ajuste Fiscal e Dívida Pública) – Esaf, Brasília, 2002. Disponível em:

<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/premio/Premio_TN/VIIPremio/divida/3afdpVIIPTN/resumo.htm>. Acesso em: 04 mar. 2019.

BRANQUINHO, J. **Enciclopédia de termos lógico-filosóficos**. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 10 fev. 2019.

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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 10 fev. 2019.

BRASIL. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Institui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. <[planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm)>. Acesso em: 10 fev. 2019.

BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria Tesouro Nacional. **Manual dos Demonstrativos Fiscais**. 7. ed. Brasília, 2016.

BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria Tesouro Nacional. **Manual Técnico do Orçamento**. Ed. 2017. Brasília, 2017.

BROOKS, C. **Introductory econometrics for finance**. 2. ed. Cambridge: Cambridge University press, 2008.

BUTLER, E. **Public choice: a primer**. London: Institute of Economic Affairs Occasional Paper, 2012. Disponível em: <<https://iea.org.uk/wp-content/uploads/2016/07/IEA%20Public%20Choice%20web%20complete%2029.1.12.pdf>>. Acesso em: 09 jun. 2019.

CALDEIRA, A. A. et al. Sustentabilidade da dívida estadual brasileira: uma análise da relação dívida líquida e resultado primário. **Revista de Administração Pública**, v. 50, n. 2, p. 285-306, 2016. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-76122016000200285&script=sci_abstract&tlng=pt>. Acesso em: 14 jul. 2019.

CARDOSO, JÚNIOR, J. C. Estado, planejamento, gestão e desenvolvimento, balanço da experiência brasileira e desafios no século XXI. **Cepal-Ilpes**, mar. 2014. Disponível em: <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36635/1/S2014190_pt.pdf>. Acesso em: 04 mar. 2019.

CARDOSO, JÚNIOR, J. C. **Planejamento século XXI: inovação institucional e refundação administrativa: elementos para o pensar e o agir**. Livro 4. Brasília: Ipea, 2015. (Pensamento Estratégico, Planejamento Governamental e Desenvolvimento no Brasil Contemporâneo). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/160530_livro_planejamento_brasil_sec_xxi.pdf>. Acesso em: 04 mar. 2019.

CARDOSO, JÚNIOR, J. C. **Planejamento governamental e gestão pública no Brasil**: elementos para ressignificar o debate e capacitar o Estado. Brasília, Ipea, 2011. Disponível em:

<http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=9756>.

Acesso em: 04 mar. 2019.

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à teoria geral da administração**. 8. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

COLETTI, C. Desenvolvimento e neoliberalismo no Brasil. **Revista de Direito**, ano 15, n. 23, 2015.

COMPARATO, F. K. Planejar o desenvolvimento: a pesquisa institucional. **Para viver a democracia**. São Paulo: Brasiliense, 1989. p. 83-123.

COSSIO, F. A. B et al. O comportamento fiscal dos estados brasileiros e seus determinantes políticos. **Economia**, v. 2, n. 1, p. 207-258, 2001. Disponível em:

<https://www.researchgate.net/publication/4982705_O_comportamento_fiscal_dos_estados_brasileiros_e_seus_determinantes_politicos>. Acesso em: 14 jul. 2019.

CUNHA, C. G. S. **O Plano Plurianual como instrumento de planejamento e gestão**. 69 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Administração Pública Contemporânea) – Escola de Administração, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2011. Disponível em: <

<https://lume.ufrgs.br/handle/10183/70067>>. Acesso em: 03 mar. 2019.

DALMONECH, L. F.; TEIXEIRA, A.; SANT'ANNA, J. M. B. O impacto ex-post da Lei de Responsabilidade Fiscal nº 101/2000 nas finanças dos estados brasileiros.

Revista de Administração Pública, v. 45, n. 4, p. 1173-1196, 2011. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/7031/5590>>. Acesso em:

24 mar. 2019.

DRAIBE, S. M. **Rumos e metamorfoses**: Estado e industrialização no Brasil. São Paulo: Paz e Terra, 1985.

EVANS, P. B. **Centre for global political economy**. Falmer, UK: University of Sussex, 2008.

FÁVERO, L. P. et al. **Análise de dados**: modelagem multivariada para tomada de decisões. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

CARVALHO JÚNIOR, A. C. C. d'A.; FEIJÓ, P. **Entendendo resultados fiscais**: teoria e prática de resultados primário e nominal. Brasília, Gestão Pública, 2015.

FERRARI, A. L. S.; NETO, A. F.S. **Rigidez Orçamentária**: análise da arrecadação e aplicação dos recursos ordinários da União no período de 2001 a 2009. Rio de Janeiro: XXXV Encontro da Anpad, 2011. Disponível em: <<http://www.anpad.org.br/admin/pdf/APB843.pdf>>. Acesso em: 30 dez. 2019.

FIORI, J. L. Para um diagnóstico da “modernização” brasileira. In: FIORI, J. L.; MEDEIROS, C. (Orgs.). **Polarização mundial e crescimento**. Petrópolis: Vozes, 2001. p. 270-271.

FORTIS, M. F. de A.; GASPARINI, C. E. **Plurianualidade orçamentária no Brasil**: diagnóstico, rumos e desafios. Brasília: Enap, 2017. Disponível em:

<https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/2913/1/Livro_Plurianulidade_APO1.pdf>. Acesso em: 14 jul. 2019.

FMI. **Fiscal policy: how to select fiscal rules - a primer**. Washington: Fiscal Affairs Department, 2018. Disponível em: <<https://www.imf.org/~media/Files/Publications/HowToNotes/HowToNote1809.ash>>. Acesso em: 14 jul. 2019.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GREMAUD, A. P.; PIRES, J. M. II Plano Nacional de Desenvolvimento – II PND. In: KON, A. (Org.). **Planejamento no Brasil II**. São Paulo: Perspectiva, 1999.

GUJARATI, D. N. **Basic econometrics**. 4. ed. São Paulo: Makron, Books, 2006.

GUJARATI, D. N.; PORTER, D. C. **Econometria básica**. 5. ed. Porto Alegre: AMGH, 2011.

HAUSMAN, J. Specification tests in econometrics. **Econometrica**, v. 46, n. 6, p. 1251-1271, nov. 1978. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/1913827?seq=1#page_scan_tab_contents>. Acesso em: 15 set. 2019.

HEIDEMAN, F. Do sonho do progresso às políticas de desenvolvimento. In: HEIDMANN, F.; SALM, J. F. (Orgs.). **Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. Brasília: Editora da UnB, 2006.

HIBBS, D. A. Political parties and macroeconomic policy. **American Political Science Review**, v. 71, n. 4, p. 1467-1487, dez. 1977. Disponível em: <<https://www.jstor.org/stable/1961490>>. Acesso em: 15 set. 2019.

HSIAO, C. **Analysis of panel data**. Cambridge: Cambridge University Press, 1986.

IANNI, O. **Estado e planejamento econômico no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1986.

IPEA. Estado, instituições e democracia: república. Livro 9, v. 1. Brasília, 2010. (Eixos Estratégicos do Desenvolvimento Brasileiro). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro09_estadoinstituicoes_vol1.pdf>. Acesso em: 24 mar. 2019.

JORGE, M. A.; CAJAZEIRA, A. P. G. B. Responsabilidade fiscal e desenvolvimento municipal: uma análise dos municípios sergipanos no período 2007/2010. **Pesquisa & Debate**, v. 26, n. 1, p. 124-149, 2015. Disponível em: <<https://revistas.pucsp.br/rpe/article/view/17720>>. Acesso em: 07 abr. 2019.

KRAEMER, Moritz et al. Electoral Budget Cycles in Latin America and the Caribbean: Incidence, Causes, and Political Futility. **IDB Working Paper Series**, 1997.

BIASOTO JUNIOR, G. **A questão fiscal no contexto da crise do pacto desenvolvimentista**. Doutorado (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1995. Disponível em: <<http://repositorio.unicamp.br/jspui/handle/REPOSIP/285405>>. Acesso em: 24 mar. 2019.

KALECKI, M. Political aspects of full employment. **The political quarterly**, v. 14, n. 4, p. 322- 331, out./dez. 1943. Disponível em: <<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1467-923X.1943.tb01016.x>>. Acesso em: 15 set. 2019.

KEYNES, J. M. The general theory of employment, interest and money. In: JOHNSON, E.; MOGGRIDGE, D. (Eds.). **The collected writings of John Maynard Keynes**, v. 7. Londres: Macmillan, 1993.

KON, A. Introdução: a experiência brasileira de planejamento público federal. In: _____. (Org.). **Planejamento no Brasil II**. São Paulo: Perspectiva, 1999.

LAFER, C. **The planning process and the political system in Brazil**: a study of Kubitschek's target plan – 1956-1961. Ithaca: Cornell University, 1970.

LOPREATO, F.L.C. O endividamento dos governos estaduais nos anos 90, n. 94, mar. 2000. Disponível em: <<https://eco.unicamp.br/docprod/downarg>>. Acesso em: 07 jul. 2019.

LUNA, G. F. Decifrando os “restos a pagar” na dinâmica orçamentária da Fiocruz. Dissertação (Mestrado em Administração Pública), Escola de Administração Pública e de Empresas, Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/24487/Trabalho%20Final%20-%20Gabriela%20Luna.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 31 dez. 2019.

MACIEL, E. A crise do planejamento brasileiro. **Revista do Serviço Público**, v. 44, n. 1, p. 37-48, jun./set. 1989. Disponível em: <<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/900>>. Acesso em: 24 abr. 2019.

MATTOSO, J. **O Brasil desempregado**: como foram destruídos mais de 3 milhões de empregos nos anos 90. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1999.

MATUS, C. **Política, planejamento e governo**. Tomos I e II. Brasília: Ipea, 1993.

MAZONI, M. G. **Gastos públicos e crescimento econômico no Brasil**: análise dos impactos dos gastos com custeio e investimento. Dissertação (Mestrado em Economia) – Faculdade de Economia e Administração, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.

MEDEIROS, C. **Regime macroeconômico, crescimento e inovações no Brasil**, 2007.

MONCADA, L. S. C. **A problemática jurídica do planejamento econômico**. Coimbra: Coimbra Editora, 1985.p.206-209.

MONTEIRO NETO, A. Intervenção estatal e desigualdades regionais no Brasil: contribuições ao debate contemporâneo. **Ipea**, n. 1229, nov. 2006. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=4375>. Acesso em: 22 set. 2019.

MOON, C.-G.; STOTSKY, J. G. Testing the differences between the determinants of moody's and standard & poor's ratings an application of smooth simulated maximum likelihood estimation. **Journal of Applied Econometrics**, v. 8, n. 1, p. 51-69, 1993.

Disponível em: <<https://ideas.repec.org/a/jae/japmet/v8y1993i1p51-69.html>>. Acesso em: 15 set. 2019.

MORETTI, B. **O Planejamento Governamental como discurso: Tensões entre Política e Técnica (1930-2003)**. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

NAKAGUMA, M. Y.; BENDER, S. A emenda da reeleição e a Lei de Responsabilidade Fiscal: impactos sobre ciclos políticos e performance fiscal dos Estados (1986-2002). **Economia aplicada**, v. 10, n. 3, p. 377-397, jul./set. 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-80502006000300005>. Acesso em: 14 jul. 2019.

NORDHAUS, W. D. The political business cycle. **Review of economic studies**, v. 42, n. 2, p. 169-190, abr. 1975. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/2296528?seq=1#page_scan_tab_contents>. Acesso em: 14 jul. 2019.

NOVAES, L.; MATTOS, E. O efeito da intenção de reeleição sobre gastos de saúde: uma análise com base no modelo de reputação política. **Revista de Economia Política**. v. 30, n. 1, p. 140-158. jan./mar. 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-31572010000100009>. Acesso em: 14 jul. 2019.

OCDE (2018). Relatórios Econômicos – Brasil. Disponível em: <<http://www.oecd.org/economy/surveys/Brazil-2018-OECD-economic-survey-overview-Portuguese.pdf>>. Acesso em: 06 out. 2019.

OLIVEIRA, W. de. **Curso de responsabilidade fiscal: direito, orçamento e finanças públicas**. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

ORAIR, R. O. Investimento público no Brasil: trajetória e relações com o regime fiscal. Rio de Janeiro: Ipea, 2016. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=28277>. Acesso em: 06 out. 2019.

PARES, A.; VALLE, B. A retomada do planejamento governamental no brasil e seus desafios. In: GIACOMONI, J.; PAGNUSSAT, J. L. (Orgs.). **Planejamento e orçamento governamental**. Brasília: Enap, 2006. p. 229-270. (Planejamento e orçamento governamental). Disponível em: <<https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/808/1/Colet%c3%a2nea%20Planejamento%20e%20Or%ca7amento%20-%20A%20retomada%20do%20planejamento%20governamental%20no%20Brasil%20e%20seus%20desafios.pdf>>. Acesso em: 05 mar. 2019.

PINHEIRO, M. M. S. Rigidez Orçamentária e regras de flexibilização fiscal. Desafios do Desenvolvimento, Brasília, Ed. 22, 2006. Disponível em: <http://desafios.ipea.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=806:catid=28&Itemid=23>. Acesso em: 29 dez. 2019.

POLLIN, R. (2015). Greening the Global Economy. Cambridge, MA: MIT Press.

POSSAS, M. L. Demanda efetiva, investimento e dinâmica: a atualidade de Kalecki para a teoria econômica. **Revista Economia Contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 3, n. 2, p. 17-46, 1999.

POSTERBA, J. M. Do budget rules work? **National Bureau of Economic Research**, n. 5550, 1996. Disponível em: <<https://ideas.repec.org/p/nbr/nberwo/5550.html>>. Acesso em: 28 jul. 2019.

REIS, C. F. de B. **Os efeitos do investimento público sobre o desenvolvimento econômico**: análise aplicada para a economia brasileira entre 1950 e 2006. In: Finanças Públicas XIII Prêmio Tesouro Nacional, 2008.

REZENDE, F. da C. **Administrative reform, permanent failure, and the problem of external support**: MARE and the Reform of the State Apparatus in Brazil. Tese (Doutorado em Política Pública) – Cornell University, Ithaca, 1999.

REZENDE, F. da C. A reforma do Estado em perspectiva comparada. In: SEMINÁRIO BALANÇO DA REFORMA NO BRASIL: A NOVA GESTÃO PÚBLICA, 2002a.

REZENDE, F. da C. Gastos públicos e transformações recentes no papel do Estado nacional. **Novos Estudos Cebrap**, n. 62, p. 123-140, mar., 2002b.

REZENDE, F. da C. **Planejamento no Brasil**: auge, declínio e caminhos para a reconstrução. Brasília, Ipea-Cepal, 2010. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=9677>. Acesso em: 06 mar. 2019.

ROCHA, F. J.; BRILHANTE, A. A. Ciclos político-orçamentários nos estados brasileiros: um exemplo de problema de delegação na relação principal-agente. **Política e Sociedade**, v. 13, n. 26, p. 113-132, jan./abr. 2014. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/view/2175-7984.2014v13n26p113/26907>>. Acesso em: 14 jul. 2019.

ROGOFF, K. S. Equilibrium political budget cycles. **American Economic Review**, v. 80, n. 1, p. 21-36, 1990. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/2006731?seq=1#page_scan_tab_contents>. Acesso em: 14 jul. 2019.

SAKURAI, S. N.; GREAMUD, A. P. Political business cycles: evidências empíricas para os municípios paulistas (1989-2001). **Economia Aplicada**, v. 11, n. 1, p. 27-54, 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-80502007000100002>. Acesso em: 15 set. 2019.

SALVATO, M. A. et al. Ciclos políticos: um estudo sobre a relação entre flutuações econômicas e calendário eleitoral no Brasil, 1985-2006. **Revista de economia e administração**, v. 7, n. 1, p. 1-20, jan./mar. 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-80502007000100002>. Acesso em: 15 set. 2019.

SANTOS, E. O confronto entre o planejamento governamental e o PPA. In: CARDOSO JÚNIOR, J. C. (Org.). **A reinvenção do planejamento governamental no Brasil**. v. 4. Brasília: Ipea, 2011. p. 307-336. (Diálogos para o desenvolvimento). Disponível em:

<<http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3182/1/A%20reinven%C3%A7%C3%A3o%20do%20planejamento%20governamental%20no%20Brasil.pdf>>. Acesso em: 24 mar. 2019.

SARETTA C. B. et al. **Avaliação do desenho institucional, dos recursos e das capacidades para concretização do planejamento de longo prazo no Brasil**. Rio de Janeiro: Ipea, 2015. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=26241>. Acesso em: 28 abr. 2019.

SCHUKNECHT, L. Fiscal policy cycles and public expenditure in developing countries. **Public Choice**, v. 102, n1-2, p. 115-130, 2000. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/30026139?seq=1#page_scan_tab_contents>. Acesso em: 15 set. 2019.

SERVÉN, L. **Fiscal rules, public investment, and growth**. New York: Banco Mundial, 2007. Disponível em: <<http://documents.worldbank.org/curated/pt/782521468175442672/pdf/wps4382.pdf>>. Acesso em: 29 set. 2019.

SHI, M.; SVENSSON, J. Political budget cycles: do they differ across countries and why? **Journal of Public Economics**. v. 90, n. 8-9, p. 1367-1389, 2006. Disponível em: <<https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S004727270500143X>>. Acesso em: 06 out. 2019.

SIQUEIRA, M. P. de et. al. Reforma do Estado, responsabilidade fiscal e metas de inflação: lições da experiência da Nova Zelândia. Brasília: Ipea, 2004. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/reformadoestado.pdf>>. Acesso em: 29 set. 2019.

SOUSA, H.S. Os efeitos da (des)vinculação dos recursos da União e a flexibilidade orçamentária. **Revista Contemporânea de Contabilidade**, v. 1, n. 9, p. 29-48, jan./jun. 2008. Disponível em: < <https://www.redalyc.org/pdf/762/76212296002.pdf> >. Acesso em: 30 dez. 2019.

SOUZA, A. R. de. As trajetórias do planejamento governamental no Brasil: meio século de experiências na administração pública. **Revista do Serviço Público**, v. 55, n. 4, p. 5-29, 2004. Disponível em: <<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/254>>. Acesso em: 05 fev. 2019.

SOUZA, W. P. A. de. Direito econômico do planejamento. **Revista da Faculdade de Direito**, n. 18, 1977, p. 79-164, 1977. Disponível em: <<https://www.direito.ufmg.br/revista/index.php/revista/article/view/822/767>>. Acesso em: 05 fev. 2019.

TEIXEIRA C. F. (Org.). **Planejamento em saúde: conceitos, métodos e experiências**. Salvador: Edufba, 2010. Disponível em: <<https://repositorio.ufba.br/ri/bitstream/ri/6719/1/Teixeira%2c%20Carmen.%20Livro%20Planejamento%20em%20saude.pdf>>. Acesso em: 03 fev. 2019.

DE TONI, J. Em busca do planejamento governamental do século XXI: novos desenhos. In: REPETTO, F. et al. (Org.). **Reflexões para Ibero-América: planejamento estratégico**. Brasília: Enap, 2009. p. 21-36. Disponível em:

<<https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/712/1/Reflex%20para%20ber-o-Am%20rica%20Planejamento%20Estrat%20gico.pdf>>. Acesso em: 10 fev. 2019.

UNCTAD.(2014). (Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento). Services: New Frontier for Sustainable Development.

UNITED NATIONS. World economic situation and prospects 2011: Global Outlook. New York, 2011. Disponível em: <https://unctad.org/en/docs/wesp2011pr_en.pdf>. Acesso em: 06 out. 2019.

VASCONCELOS, C. C. C. Os impactos financeiros dos restos a pagar na execução orçamentária e financeira da IFES da Região Centro-Oeste no período de 2008 a 2016. Dissertação (Mestrado em Administração Pública), Universidade Federal de Goiás, Goiás, 2018. Disponível em: <<https://repositorio.bc.ufg.br/tede/bitstream/tede/8572/5/Disserta%20a7%20a3o%20-%20C%20a1ssia%20Cardoso%20de%20Carvalho%20Vasconcelos%20-%202018.pdf>>. Acesso em: 30 dez. 2019.

VILASBÔAS, A. L. Q. **Planejamento e programação das ações de vigilância da saúde no nível local do Sistema Único de Saúde**. Rio de Janeiro: Fiocruz/EPJV/Proformar, 2004.

WILKS, S. S. Certain generalizations in the analysis of variance. **Biometrika**, v. 24, n. 3-4, p. 471-494, nov. 1932. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/pdf/2331979.pdf?seq=1#page_scan_tab_contents>. Acesso em: 15 set. 2019.

WOOLDRIDGE, J. **Econometric analysis of cross section and panel data**. Mason, OH: South Western, 2012.

APÊNDICE

A – Testes acessórios das regressões

TABELA 5 – RESULTADOS DA REGRESSÃO – EFEITOS FIXOS

Investimentos	Coeficiente	Erro-padrão	Estatística t	p-valor	[95% int. confiança]	
					Mín.	Máx.
Resultado primário	-0,03	0,03	-0,95	0,34	-0,09	0,03
Resultado nominal	-0,04	0,01	-2,45	0,02**	-0,06	-0,01
PIB	0,01	0,001	8,07	<0,01***	0,00	0,01
IDH	22,93	6,51	3,52	0,001***	10,13	35,73
População	1,76	159,25	0,01	0,99	-	314,72
Ano eleição	286,93	84,87	3,38	<0,01***	120,15	453,71
Ano pré-eleitoral	250,56	86,64	2,89	<0,01***	80,30	420,83
Constante	-1105,13	922,68	-1,20	0,23	-	708,15
R ² = 0,76						
Estatística F(26,452) = 6,25			p-valor	<0,01***		

Nota: BP = Breusch Pagan; *, ** e *** = respectivamente, 10%, 5% e 1% de significância.
 Fonte: elaboração própria a partir de dados da pesquisa.

TABELA 6 – RESULTADOS DA REGRESSÃO – EFEITOS ALEATÓRIOS

Investimentos	Coeficiente	Erro-padrão	Estatística t	p-valor	[95% int. confiança]	
					Mín.	Máx.
Resultado primário	-0,05	0,03	-1,59	0,11	-0,11	0,01
Resultado nominal	-0,03	0,01	-2,31	0,02**	-0,06	-0,01
PIB	0,01	0,00	15,94	<0,01***	0,00	0,01
IDH	16,65	5,31	3,13	<0,01***	6,24	27,07
População	25,78	12,15	2,12	0,03**	1,98	49,58
Ano eleição	287,98	85,21	3,38	<0,01***	120,97	454,98
Ano pré-eleitoral	232,65	86,50	2,69	0,01***	63,11	402,19
Constante	-830,87	346,61	-2,40	0,02**	-1510,21	-151,52
R ² = 0,77						
BP = 53,65			p-valor	<0,01***		

Nota: BP = Breusch Pagan; *, ** e *** = respectivamente, 10%, 5% e 1% de significância.
 Fonte: elaboração própria a partir de dados da pesquisa.