

INVESTIMENTOS EM PAVIMENTAÇÃO URBANA COMO ESTRATÉGIA POLÍTICA: UMA ANÁLISE DOS CICLOS POLÍTICO-ECONÔMICOS EM MUNICÍPIOS

Jorge Leocliides Spielmann

Acadêmico do Curso de Ciências Contábeis
Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS)
E-mail: leocliides.spielmann@hotmail.com

Samuel Tragueta Grosbelli

Acadêmico do Curso de Ciências Contábeis
Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE)
E-mail: Samuel.grosbelli@gmail.com

André Fernando Hein

Professor do Curso de Ciências Contábeis
Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE)
E-mail: andre.hein@unioeste.br

RESUMO: O presente estudo teve como objetivo analisar o comportamento dos investimentos públicos em pavimentação urbana nos municípios de Palotina e Santa Helena, localizados no estado do Paraná, com o propósito de identificar se há evidências de influência dos ciclos políticos eleitorais sobre a execução orçamentária municipal. A pesquisa caracteriza-se como exploratória e quantitativa, e utilizou dados obtidos nos Portais de Informação para Todos do TCE-PR, referentes ao período de 2013 a 2024. Após a coleta, os registros de todos os empenhos do período foram importados e tratados em ferramenta de Business Intelligence (Power BI), sendo aplicados filtros específicos para selecionar apenas as despesas liquidadas relacionadas à pavimentação urbana. Os valores foram corrigidos monetariamente pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA). Os resultados evidenciaram diferenças significativas entre os municípios estudados. Em Santa Helena, observou-se um padrão compatível com a Teoria dos Ciclos Político-Econômicos, com aumento expressivo das liquidações em períodos próximos às eleições municipais, indicando possível influência política na alocação dos recursos. Em Palotina, por outro lado, as variações na execução das despesas não apresentaram relação direta com o calendário eleitoral. Conclui-se, portanto, que a influência dos ciclos políticos sobre os investimentos públicos não ocorre de forma uniforme, sendo condicionada às particularidades fiscais, econômicas e estruturais de cada município. O estudo contribui para o debate sobre transparência e eficiência na gestão pública, destacando a importância de políticas orçamentárias baseadas em critérios técnicos e sustentáveis.

Palavras-chave: Ciclos Político-Econômicos; Gestão Pública; Pavimentação Urbana; Investimentos Municipais; Orçamento Público.

1 INTRODUÇÃO

O estudo dos gastos públicos no Brasil tem sido amplamente debatido no meio acadêmico e na sociedade em geral, dado seu impacto direto na qualidade dos serviços

prestados à população e na dinâmica política do país. Historicamente, a alocação de recursos públicos reflete não apenas as necessidades socioeconômicas, mas também estratégias político-eleitorais que orientam a condução da gestão pública. Em um cenário onde a infraestrutura urbana se apresenta como um dos pilares do desenvolvimento, é essencial compreender como os investimentos realizados pelo poder público podem estar atrelados a interesses políticos. A literatura aponta que, em muitos casos, os governantes utilizam o orçamento de maneira estratégica, priorizando determinados setores em momentos específicos para angariar apoio eleitoral.

A Teoria dos Ciclos Político-Econômicos surge como um referencial teórico para analisar essa dinâmica, demonstrando como os gestores públicos ajustam suas decisões orçamentárias conforme o calendário eleitoral. Conforme descrita por Nakaguma e Bender (2010), essa teoria sugere que os governantes aumentam os gastos públicos em períodos pré-eleitorais para fortalecer sua imagem diante dos eleitores, visando garantir reeleições ou a eleição de aliados políticos. Após os pleitos, por outro lado, medidas de contenção e austeridade são adotadas para corrigir os excessos cometidos. Esse fenômeno foi amplamente estudado em diversos países, incluindo o Brasil, onde as pesquisas indicam que a manipulação orçamentária segue padrões cíclicos, especialmente em áreas de grande visibilidade popular, como saúde, educação e infraestrutura.

Nesse contexto, a infraestrutura urbana constitui um dos principais pilares para o desenvolvimento econômico e social, sendo determinante para a melhoria das condições de vida da população e para a promoção da competitividade entre os municípios. Investimentos públicos em áreas como pavimentação, drenagem, iluminação e mobilidade não apenas viabilizam a expansão das atividades produtivas, mas também geram externalidades positivas sobre a saúde pública, o acesso a serviços e a integração territorial. Como destacam Teixeira e Corrêa (2019), a infraestrutura é essencial para viabilizar o pleno exercício da cidadania e criar ambientes urbanos mais seguros, eficientes e inclusivos. No entanto, embora seja amplamente reconhecida como estratégica para o progresso das cidades, a alocação desses recursos não se dá de forma puramente técnica ou isenta de influência política.

Diversos estudos evidenciam que os gastos públicos, especialmente aqueles de alta visibilidade como obras de infraestrutura, tendem a responder aos incentivos eleitorais presentes no ciclo político-administrativo. A Teoria dos Ciclos Político-Econômicos oferece um referencial robusto para compreender essa dinâmica. Segundo esse modelo, os gestores públicos ajustam seus padrões de gasto conforme o calendário eleitoral, elevando investimentos em anos que antecedem as eleições, com o objetivo de fortalecer sua imagem junto ao eleitorado e, assim, aumentar suas chances de reeleição ou de sucesso político de seus aliados. Essa estratégia de manipulação orçamentária foi verificada empiricamente por Gerigk e Ribeiro (2018), que analisaram municípios brasileiros com até 5 mil habitantes e constataram aumentos significativos nos investimentos públicos em anos eleitorais — especialmente nos anos de eleições estaduais e federais — evidenciando que o comportamento estratégico dos gestores se manifesta mesmo em contextos de menor escala administrativa.

Entre os diversos tipos de obras públicas, a pavimentação urbana se destaca como uma das preferidas pelos gestores municipais em contextos eleitorais. Sua popularidade pode ser explicada pela visibilidade imediata, pela valorização estética e funcional do espaço urbano e pelo impacto direto na mobilidade da população. Segundo Bittencourt e Faria (2021), esse tipo de obra representou, em Curitiba, mais de 64% do total investido pela Secretaria Municipal de Obras no período de 2005 a 2016, superando todas as demais categorias de infraestrutura, como edificações e iluminação pública. Essa concentração de recursos indica uma preferência por obras que produzem efeitos rapidamente percebidos pela população, facilitando sua instrumentalização política. Além disso, os autores observam que essas intervenções costumam

ocorrer em regiões com maior circulação e densidade populacional, ampliando seu alcance simbólico e midiático.

Contudo, a ênfase na pavimentação como estratégia eleitoral levanta importantes questões sobre justiça territorial e equidade na alocação dos recursos públicos. Embora o discurso político frequentemente ressalte a busca por “justiça espacial” e “equidade urbana”, os dados demonstram que os investimentos em infraestrutura tendem a se concentrar em áreas centrais e consolidadas, enquanto bairros periféricos continuam enfrentando carência crônica de serviços básicos. A pesquisa de Bittencourt e Faria (2021) revela que, mesmo em uma capital como Curitiba, os recursos são alocados majoritariamente em regiões centrais, muitas vezes em detrimento de áreas que mais necessitam de infraestrutura. Esse padrão de distribuição reforça desigualdades históricas e compromete a função redistributiva do investimento público, sugerindo que os critérios políticos e estratégicos sobrepõem-se às reais necessidades socioeconômicas da população.

Nesse cenário, nota-se que os investimentos em pavimentação urbana não apenas cumprem uma função técnica no planejamento urbano, mas também assumem um papel simbólico e estratégico na disputa eleitoral. Ao conciliar os achados de Gerigk e Ribeiro (2018) com os de Bittencourt e Faria (2021), compreende-se que a dinâmica político-eleitoral influencia tanto o momento quanto o local das aplicações orçamentárias. Os gestores não apenas ampliam os gastos às vésperas das eleições, como também os direcionam para regiões onde o retorno político pode ser mais expressivo — seja pela maior concentração populacional, seja pelo perfil eleitoral do território. Essa lógica evidencia a tensão entre os princípios republicanos da administração pública e as estratégias de manutenção de poder, gerando desafios para a transparência, a justiça social e a eficácia da política urbana.

Dessa forma, a análise dos investimentos em pavimentação sob a ótica da Teoria dos Ciclos Político Eleitorais permite compreender melhor a dinâmica político-administrativa nos municípios brasileiros. Ao investigar os padrões de gastos públicos ao longo do ciclo eleitoral, é possível identificar tendências e avaliar a influência dessas estratégias nos resultados das eleições municipais. O debate sobre esse tema se torna ainda mais relevante diante da necessidade de garantir maior transparência e eficiência na gestão dos recursos públicos, evitando que a lógica eleitoral se sobreponha às reais necessidades da sociedade. Nesse sentido, a questão que norteia este estudo é: Os municípios utilizam os investimentos em pavimentação como uma estratégia para obtenção de benefícios políticos nos períodos eleitorais?

Diante da relevância do tema e da necessidade de compreender a dinâmica dos investimentos públicos em infraestrutura urbana, este estudo tem como objetivo geral investigar se há variação significativa dos investimentos em pavimentação urbana nos municípios de Palotina e Santa Helena durante os anos do ciclo político-eleitoral.

O estudo se justifica pela relevância do tema tanto para a gestão pública quanto para o fortalecimento da transparência e do controle social. A pavimentação é uma das infraestruturas mais visíveis e valorizadas pela população, pois impacta diretamente a mobilidade urbana, a segurança viária e a qualidade de vida dos cidadãos. No entanto, sua execução pode ser influenciada por fatores políticos, especialmente em períodos eleitorais, quando gestores públicos podem intensificar os investimentos visando benefícios eleitorais. Assim, compreender a lógica por trás da distribuição desses recursos é essencial para avaliar a eficiência da administração municipal e sua conformidade com princípios de planejamento e equidade.

Do ponto de vista acadêmico, este estudo contribui para o avanço das pesquisas sobre ciclos político-econômicos na gestão pública brasileira. A literatura já demonstra que os governantes tendem a aumentar gastos em determinadas áreas antes das eleições, mas há lacunas específicas sobre como esse fenômeno ocorre no setor de infraestrutura urbana, especialmente na pavimentação. Ao investigar se os investimentos em pavimentação seguem

um padrão cíclico e se influenciam o sucesso eleitoral dos gestores, a pesquisa amplia a compreensão sobre o uso estratégico dos recursos públicos e suas implicações para a administração municipal.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

A relação entre políticas públicas e interesses políticos tem sido objeto de discussões acadêmicas, especialmente no que se refere à alocação de recursos e à gestão fiscal nos diferentes níveis de governo, como discutem Sakurai e Menezes-Filho (2011), Queiroz (2015) e Klein e Sakurai (2015). Neste contexto, a Teoria dos Ciclos Político-Econômicos se destaca como um dos principais modelos explicativos para a manipulação estratégica dos gastos públicos por governantes com objetivos eleitorais. Desde sua formulação inicial, essa teoria tem sido utilizada para analisar o comportamento dos gestores públicos e a maneira como utilizam o orçamento estatal para influenciar a percepção dos eleitores. No caso específico dos municípios brasileiros, onde a pavimentação urbana representa um investimento altamente visível e valorizado pela população, torna-se relevante investigar como essa teoria pode explicar a priorização desses gastos em períodos eleitorais.

2.1 ORIGEM E EVOLUÇÃO DA TEORIA DOS CICLOS POLÍTICO-ECONÔMICOS

A Teoria dos Ciclos Político-Econômicos (TCPE) surgiu na década de 1970, com os estudos pioneiros de Nordhaus (1975), que buscou explicar a influência das eleições sobre a condução da política econômica. Segundo Nordhaus (1975), os governantes manipulam variáveis macroeconômicas, como gastos públicos e taxas de desemprego, para criar um ambiente econômico favorável antes das eleições, maximizando suas chances de reeleição. Esse modelo, conhecido como ciclo oportunista, pressupõe que os eleitores tendem a votar em candidatos que proporcionam benefícios econômicos imediatos, mesmo que isso resulte em problemas fiscais no longo prazo.

A partir desse modelo inicial, outros estudiosos expandiram a TCPE, introduzindo variações que consideram fatores institucionais e partidários. Rogoff (1987) propôs um modelo baseado na assimetria de informações, no qual os governantes utilizam políticas expansionistas para sinalizar competência, explorando o fato de que os eleitores nem sempre conseguem distinguir se o aumento dos gastos públicos decorre de uma gestão eficiente ou de um interesse meramente eleitoral.

A Teoria dos Ciclos Políticos propõe que governantes podem manipular variáveis econômicas com objetivos eleitorais. Um dos modelos mais tradicionais é o modelo oportunista, segundo o qual os governantes, independentemente de filiação partidária, adotam políticas expansionistas antes das eleições com a intenção de gerar bem-estar econômico de curto prazo. Após o pleito, seriam implementadas medidas contracionistas para corrigir os desequilíbrios gerados. Nordhaus (1975) é o autor pioneiro nesse modelo, destacando a utilização de obras públicas visíveis como estratégia para angariar apoio popular.

Em contrapartida, o modelo partidário atribui a variação nas políticas econômicas às preferências ideológicas dos partidos. De acordo com Hibbs (1977), partidos de direita priorizam o controle da inflação, enquanto partidos de esquerda tendem a adotar políticas voltadas à redução do desemprego. Alesina (1987) complementa esse modelo ao incorporar a racionalidade dos eleitores, apontando que os ciclos partidários tendem a ser mais intensos em contextos de elevada incerteza eleitoral.

A introdução das expectativas racionais à teoria dos ciclos políticos conferiu maior complexidade à análise. Nos modelos oportunistas com eleitores racionais, como os de Rogoff e Sibert (1988) e Rogoff (1990), assume-se que os eleitores são capazes de antecipar estratégias

políticas e avaliar a competência dos governantes. Ainda assim, há espaço para manipulações em razão das assimetrias temporárias de informação entre eleitores e gestores.

Por outro lado, os modelos com eleitores não racionais mantêm a premissa de que os cidadãos podem ser enganados no curto prazo, devido à formação adaptativa de expectativas. A chamada “miopia política” faz com que os eleitores valorizem mais ações recentes, favorecendo estratégias oportunistas. Shi e Svensson (2006) observam que esse tipo de comportamento tende a ser mais recorrente em democracias jovens, onde há menor fiscalização institucional e maior proporção de eleitores desinformados, o que facilita a manipulação fiscal para fins eleitorais.

No Brasil, a TCPE tem sido estudada devido à recorrência de padrões de aumento dos gastos públicos em anos eleitorais. Sakurai e Menezes-Filho (2011) analisaram municípios brasileiros e confirmaram a existência de ciclos político-orçamentários, com prefeitos elevando despesas antes das eleições para aumentar sua popularidade. Da mesma forma, Correia e Zemann (2015) verificaram que, apesar da Lei de Responsabilidade Fiscal impor restrições ao endividamento público, os gestores ainda encontram meios de manipular os investimentos, concentrando gastos em infraestrutura em momentos estratégicos do ciclo eleitoral.

2.2 A APLICAÇÃO DA TCPE AOS INVESTIMENTOS EM PAVIMENTAÇÃO URBANA

A pavimentação urbana é um dos investimentos mais frequentes e estratégicos dentro da administração municipal. Além de representar uma melhoria concreta na infraestrutura das cidades, trata-se de uma ação altamente visível e de fácil associação à gestão pública. Diferentemente de políticas públicas cujos efeitos podem demorar anos para serem percebidos, como educação e saúde, as obras viárias geram impactos imediatos, tornando-se um instrumento eficaz para gestores que buscam fortalecer sua imagem e aumentar suas chances de reeleição (DE OLIVEIRA MASSARDI, 2016).

No que tange especificamente aos investimentos em pavimentação, estes se enquadram perfeitamente na categoria de gastos visíveis e discricionários, que podem ser estrategicamente utilizados por prefeitos. A pavimentação de ruas, juntamente com a construção de praças ou outras obras diversas, tem sido associada à alocação de maiores volumes de recursos por partidos reconduzidos, evidenciando o apelo eleitoral dessas intervenções. Estudos como o de Bartoluzzio e Anjos (2020) indicam que, em anos eleitorais, há uma tendência de aumento nos investimentos públicos mais visíveis, os quais são utilizados como uma forma de sinalização de competência por parte dos gestores. Essa expansão é estratégica e busca influenciar a percepção do eleitorado, enquanto, nos anos seguintes às eleições, observa-se uma retração fiscal, revertendo o cenário anterior. A manipulação da estrutura fiscal, nesses casos, não compromete necessariamente o equilíbrio das contas públicas no curto prazo, o que permite ao gestor postergar ajustes para o período pós-eleitoral, sem afetar negativamente suas chances de reeleição.

Esse comportamento sugere que a priorização desses investimentos pode não estar relacionada apenas às necessidades reais da cidade, mas também a cálculos eleitorais estratégicos. Gonçalves, Funchal e Bezerra Filho (2017) apontam que a influência política na alocação de recursos se intensifica em municípios com menor fiscalização e maior dependência de repasses federais — características presentes em grande parte das cidades brasileiras. Dias, Nossa e Monte-Mor (2018), ao analisarem os municípios do Espírito Santo, identificaram que prefeitos que ampliaram os investimentos públicos no período imediatamente anterior às eleições foram, em geral, recompensados nas urnas. Embora o estudo não se concentre exclusivamente na pavimentação, a conclusão reforça a ideia de que o eleitor tende a valorizar

obras visíveis e recentes, o que está em consonância com o fenômeno da “miopia política” frequentemente discutido na literatura.

Sakurai (2009), por sua vez, identificou que as funções orçamentárias mais impactadas por ciclos eleitorais incluem saúde, saneamento, urbanismo e transportes. Isso revela uma estratégia de redistribuição dos gastos para setores com maior visibilidade pública durante os anos eleitorais, evidenciando a tentativa dos gestores de alinhar as despesas às preferências do eleitorado e maximizar o retorno político dos investimentos.

Por fim, embora o estudo de Castelar, Monteiro e Neto (2020) concentre-se nas áreas de educação e saúde, os autores reforçam que o desempenho do prefeito na oferta de serviços públicos influencia diretamente sua probabilidade de reeleição. Em municípios onde a população depende mais fortemente desses serviços, a melhora percebida tende a favorecer o incumbente, demonstrando que os gestores moldam suas ações conforme o perfil da sua base eleitoral. Esse fenômeno reforça a hipótese de que a pavimentação urbana é utilizada estrategicamente como instrumento para angariar apoio eleitoral, mesmo que isso implique riscos ao planejamento financeiro municipal.

2.3 CLASSIFICAÇÃO ORÇAMENTÁRIA DO INVESTIMENTO PÚBLICO

A compreensão da estrutura e da classificação dos gastos públicos é fundamental para o correto entendimento do orçamento governamental e da forma como os recursos públicos são aplicados. De acordo com Piscitelli e Timbó (2019), o gasto público pode ser entendido como o dispêndio de recursos do patrimônio público, representando uma saída de valores financeiros — seja de forma imediata, com redução das disponibilidades, ou de forma mediata, com o reconhecimento da obrigação de pagar.

Para fins de análise econômica, a Lei nº 4.320/64 estabelece a classificação das despesas orçamentárias em duas grandes categorias econômicas: despesas correntes e despesas de capital. As despesas correntes correspondem aos gastos necessários para a manutenção da máquina pública e não contribuem diretamente para a formação de novos bens patrimoniais. Incluem-se aqui os gastos com pessoal e encargos sociais, juros da dívida pública, materiais de consumo, serviços de terceiros e transferências correntes, como subvenções sociais e econômicas (PISCITELLI; TIMBÓ, 2019).

Por outro lado, as despesas de capital dizem respeito aos dispêndios que contribuem para a geração ou aquisição de novos bens ou serviços com durabilidade e impacto futuros. Como destacam Haddad e Mota (2022), essas despesas incluem os investimentos, as inversões financeiras e as transferências de capital. Sua característica comum é o fato de não se destinarem à manutenção da máquina pública, mas sim à expansão ou melhoria do patrimônio do Estado. Os investimentos, em particular, compreendem despesas com obras públicas, aquisição de equipamentos e instalações, material permanente, além de participação em constituição ou aumento de capital de entidades industriais ou agrícolas. São, portanto, gastos destinados à formação de bens de capital que tenham utilidade duradoura. Por esse motivo, ações como a pavimentação urbana — por gerarem infraestrutura durável — são classificadas como investimentos (PISCITELLI; TIMBÓ, 2019).

Além dos investimentos, as inversões financeiras são classificadas como despesas de capital, abrangendo, por exemplo, a aquisição de imóveis já prontos, participação em empresas ou aquisição de ações. Ao contrário dos investimentos, que criam ativos novos, as inversões representam a substituição de ativos já existentes. Também fazem parte das despesas de capital as chamadas transferências de capital, que são recursos repassados a outras entidades públicas ou privadas com o objetivo de financiar investimentos ou inversões, sem contrapartida direta em bens ou serviços (HADDAD; MOTA, 2022).

A distinção entre investimento e inversão financeira, embora sutil, é de suma importância para fins contábeis e orçamentários. De acordo com Piscitelli e Timbó (2019), enquanto o investimento implica a criação ou ampliação de bens públicos, a inversão financeira refere-se a uma mera substituição de ativos — como a aquisição de um imóvel pronto, em vez de sua construção, que caracterizaria investimento.

Dessa forma, a classificação orçamentária dos gastos públicos, especialmente no que tange aos investimentos, permite ao gestor público organizar suas prioridades de forma transparente e planejada, além de fornecer aos órgãos de controle e à sociedade um instrumento de avaliação do uso dos recursos públicos. A correta identificação dos investimentos dentro da estrutura orçamentária é essencial para mensurar o esforço governamental na promoção do desenvolvimento social e econômico por meio da infraestrutura pública.

3 METODOLOGIA

A pesquisa tem como foco a análise dos investimentos em pavimentação urbana nos municípios de Palotina e Santa Helena, ambos localizados no estado do Paraná. A escolha desses municípios se deu pela acessibilidade dos dados disponíveis nos portais da transparência, além do fato de serem locais de residência dos autores do estudo. Dessa forma, a seleção possibilita uma análise detalhada e facilitada da gestão dos investimentos públicos em infraestrutura urbana nesses municípios.

O estudo se classifica como uma pesquisa exploratória e quantitativa. A pesquisa exploratória é caracterizada por investigar fenômenos ainda pouco estudados, permitindo a formulação de hipóteses e a compreensão inicial do problema analisado. Além disso, a abordagem quantitativa é empregada devido à utilização de dados numéricos extraídos dos portais da transparência, os quais serão analisados estatisticamente ao longo do estudo.

Os dados utilizados na pesquisa foram coletados no portal do Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE-PR) referente o período de 12 anos (2013 a 2024).

Após a coleta dos dados brutos, os registros foram importados para a ferramenta de Microsoft Power BI, onde foram organizados e submetidos a uma série de filtros, com o objetivo de selecionar apenas as informações pertinentes às despesas com pavimentação urbana.

Para o município de Santa Helena, o primeiro filtro aplicado correspondeu à origem do empenho, restringindo os registros exclusivamente às despesas do próprio município (poder executivo), excluindo quaisquer lançamentos relativos a outras entidades.

Em seguida, foram selecionados apenas os elementos de despesa 39 e 51, que se referem, respectivamente, a Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica e Obras e Instalações. Posteriormente, no campo Desdobramento, foram mantidos somente os subitens que guardam relação direta com obras urbanas, sendo eles: Demais serviços de terceiros – pessoa jurídica, Outros serviços de terceiros – pessoa jurídica e Ruas, logradouros e estradas rurais.

Na sequência, no campo Órgão, foram selecionadas apenas as unidades administrativas responsáveis pela execução das obras de pavimentação, englobando as denominações Secretaria de Obras, Secretaria Municipal de Obras e Urbanismo e Secretaria de Obras e Urbanismo.

Por fim, aplicou-se um filtro adicional na coluna de histórico das despesas, de modo a reter apenas os registros que continham o termo “pavimentação”, assegurando que a amostra final correspondesse efetivamente às liquidações relacionadas a esse tipo de obra.

O mesmo procedimento metodológico foi replicado para o município de Palotina, ajustando-se apenas a nomenclatura das unidades administrativas e desdobramentos conforme as especificidades locais.

Primeiramente, filtrou-se a entidade municipal correspondente a Palotina, mantendo apenas as despesas próprias do poder executivo do município. Na sequência, foram selecionados também os elementos 39 e 51 correspondendo a Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica e Obras e Instalações. No campo Unidade, manteve-se exclusivamente a Secretaria Municipal de Transportes e Obras Públicas, órgão executor das obras urbanas.

Quanto ao Desdobramento, foram preservados os subitens Demais serviços de terceiros – pessoa jurídica, Manutenção e conservação de estradas e vias, Praças, parques e bosques e Ruas, logradouros e estradas rurais. Da mesma forma que em Santa Helena, aplicou-se o filtro na coluna Histórico, selecionando apenas as despesas que continham o termo “pavimentação”.

Após a aplicação de todos os filtros descritos, obteve-se a base consolidada de liquidações anuais, utilizada para a elaboração dos gráficos e análises comparativas apresentadas no desenvolvimento prático. Todos os valores foram posteriormente corrigidos monetariamente pelo IPCA até 31/12/2024, de modo a expressar os resultados em termos reais e permitir uma análise temporal precisa do comportamento dos investimentos municipais.

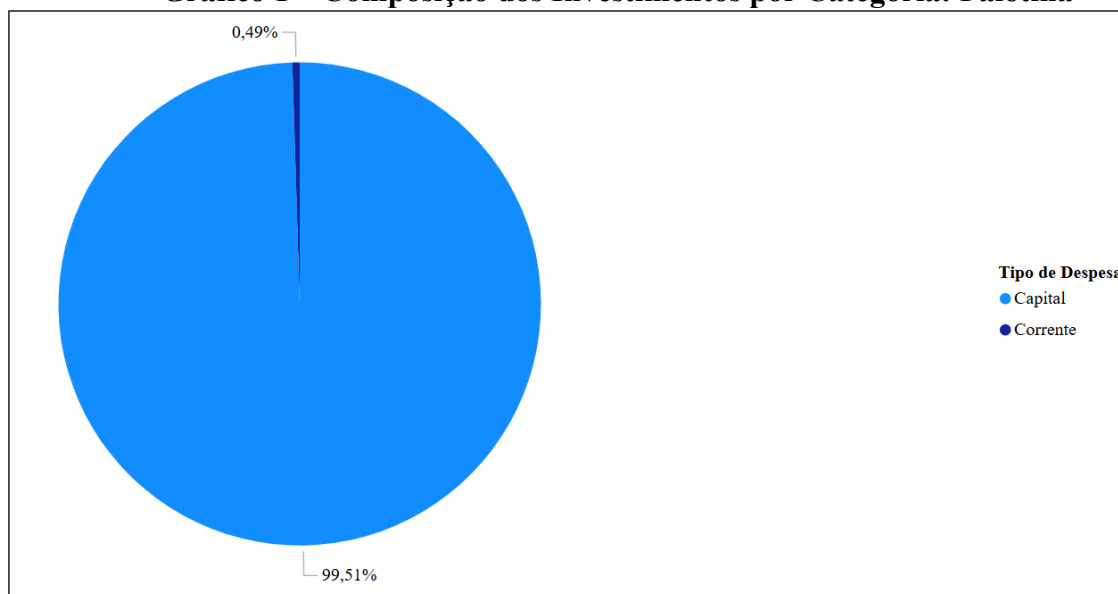
4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

A presente etapa do trabalho tem como objetivo apresentar e analisar os investimentos públicos destinados à pavimentação urbana nos municípios de Palotina e Santa Helena, ambos localizados na região Oeste do Paraná. Para permitir a comparabilidade, todos os valores foram corrigidos monetariamente pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), o que possibilita a análise dos dados em termos reais, eliminando o efeito inflacionário.

A análise prática foi estruturada de forma comparativa, abordando inicialmente a composição dos investimentos por categoria econômica, seguida da origem dos recursos (fonte de financiamento), da destinação funcional e, por fim, da evolução temporal dos investimentos corrigidos pelo IPCA. Essa estrutura permite compreender, de maneira encadeada, o comportamento orçamentário dos dois municípios, revelando diferenças de escala, estratégia e regularidade na execução das políticas públicas voltadas à pavimentação urbana.

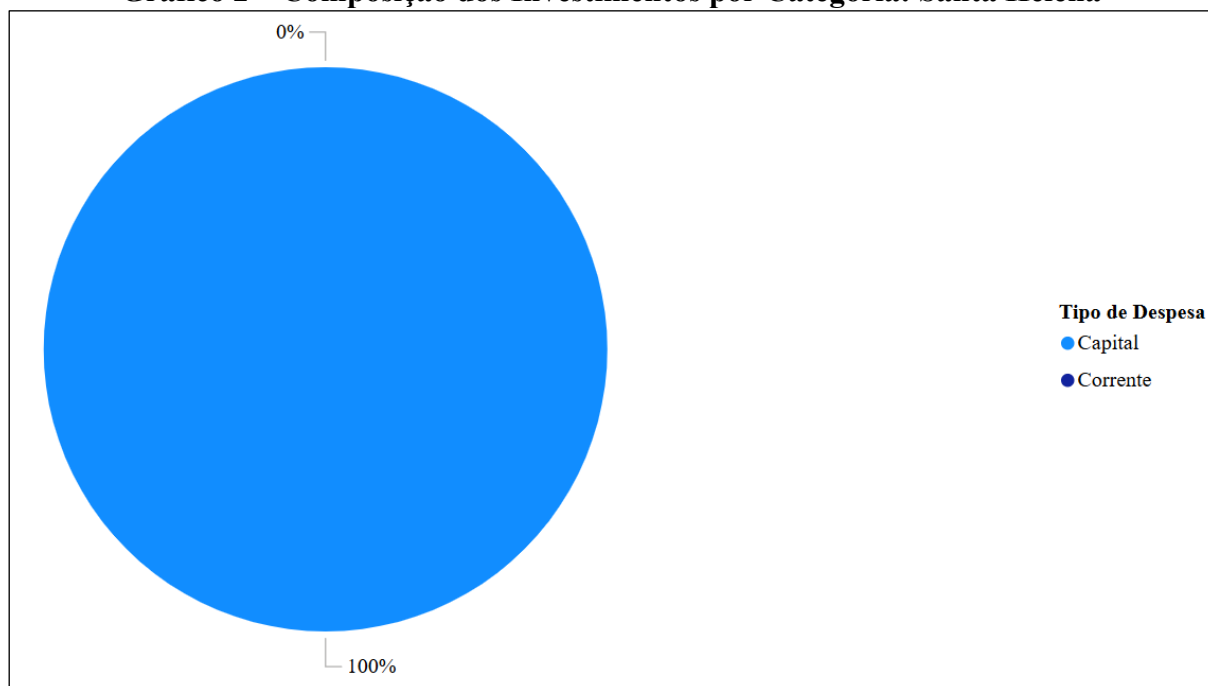
Os Gráficos 1 e 2 mostram o montante e a classificação dos gastos em pavimentação urbana, somado todo o período analisado, ou seja, de 2013 a 2024.

Gráfico 1 – Composição dos Investimentos por Categoria: Palotina



Fonte: Dados da pesquisa. Elaborado pelos autores.

Gráfico 2 – Composição dos Investimentos por Categoria: Santa Helena



Fonte: Dados da pesquisa. Elaborado pelos autores.

Ao observar a composição dos investimentos por categoria econômica evidenciadas no Gráfico 1 e no Gráfico 2, nota-se que ambos os municípios destinam praticamente a totalidade dos recursos à categoria de despesas de capital, o que confirma a natureza de investimento das aplicações relacionadas à pavimentação.

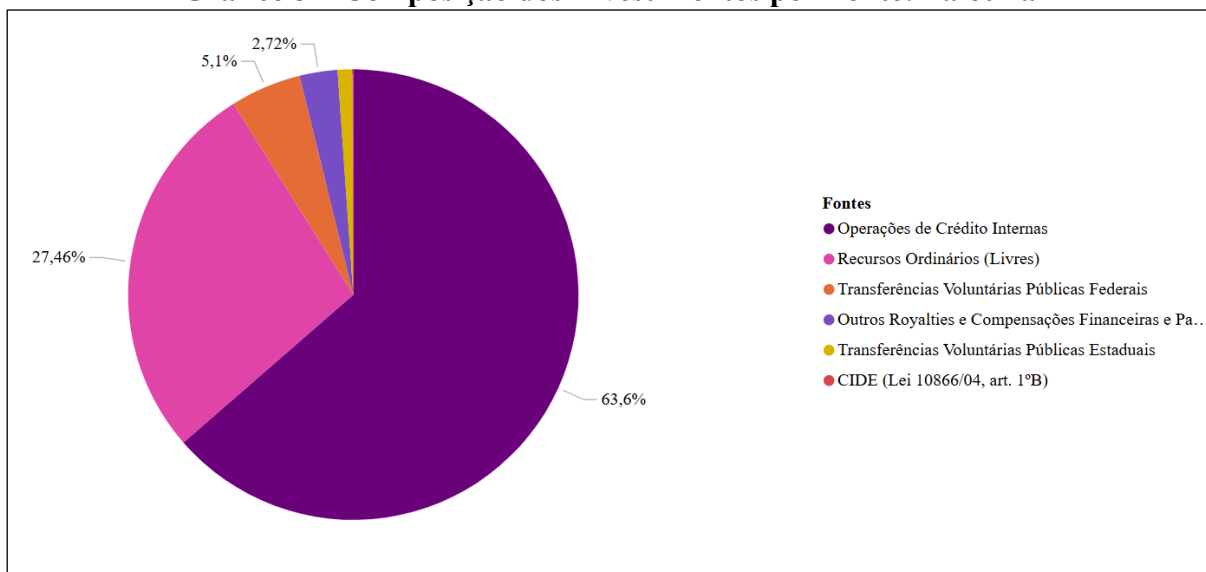
Em Palotina, aproximadamente R\$ 28,55 milhões (99,51%) dos valores liquidados correspondem a despesas de capital, com apenas R\$ 0,14 milhão (0,49%) alocados em despesas correntes. Em Santa Helena, 100% (R\$ 132,83 milhões) são classificados como despesas de capital.

Embora a classificação por categoria econômica seja semelhante, o volume total de investimentos realizados em Santa Helena é significativamente superior, indicando maior capacidade orçamentária e, possivelmente, acesso a fontes de receita mais robustas. Essa diferença de escala reforça a percepção de que, enquanto Palotina mantém um padrão de investimento mais modesto e pontual, Santa Helena demonstra uma execução ampliada e contínua das ações voltadas à infraestrutura urbana.

Na análise das fontes de financiamento (Gráfico 3 e 4), as distinções entre os municípios tornam-se mais evidentes.

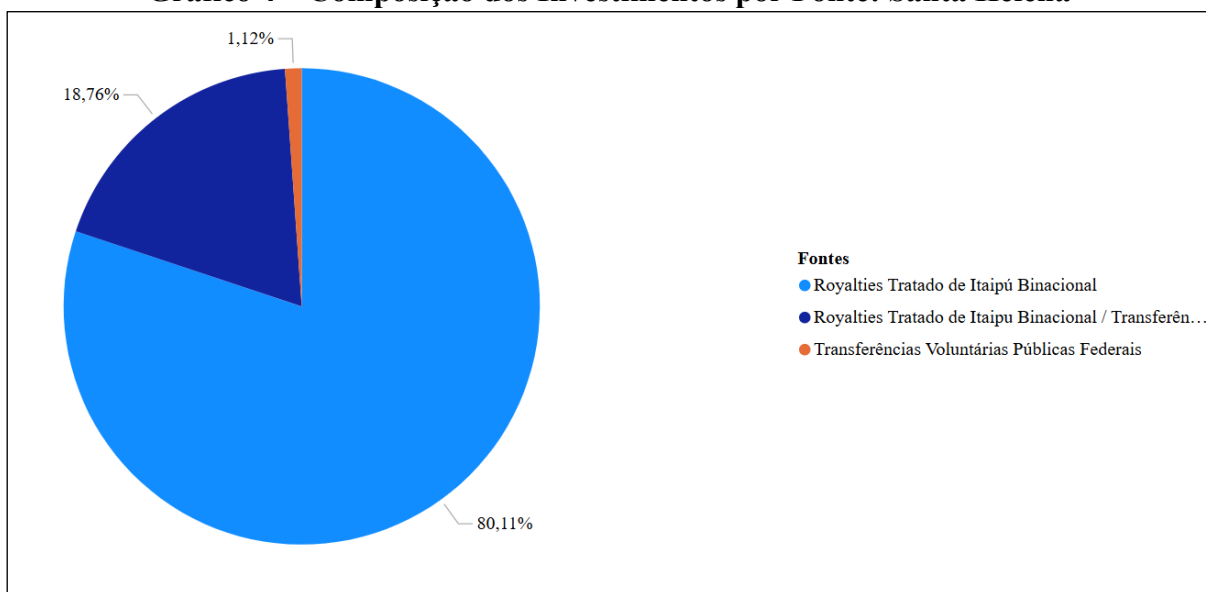
Em Palotina, a principal origem dos recursos utilizados provém de operações de crédito internas, que representam cerca de R\$ 18,25 milhões (63,6%) do total, seguidas por recursos ordinários (livres) no montante de R\$ 7,88 milhões (27,46%), e pequenas parcelas oriundas de transferências voluntárias e royalties. Esse perfil evidencia uma dependência de endividamento, o que pode limitar a flexibilidade financeira do município e gerar oscilações no ritmo de execução dos investimentos, conforme a disponibilidade de crédito e as condições de pagamento.

Gráfico 3 – Composição dos Investimentos por Fonte: Palotina



Fonte: Dados da pesquisa. Elaborado pelos autores.

Gráfico 4 – Composição dos Investimentos por Fonte: Santa Helena

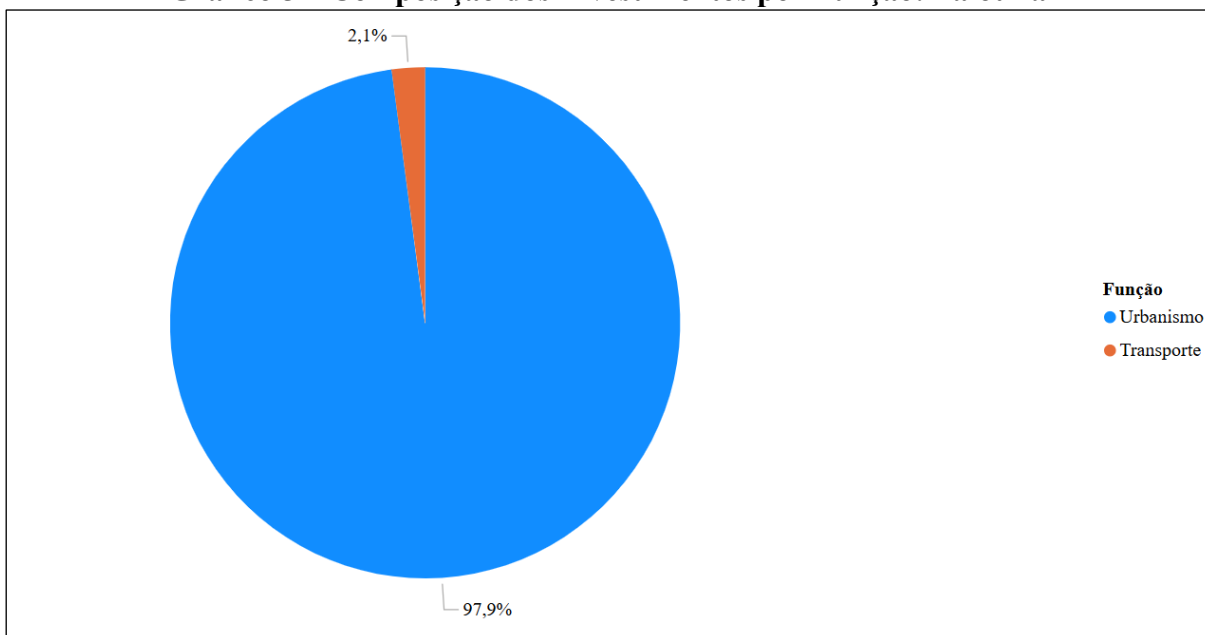


Fonte: Dados da pesquisa. Elaborado pelos autores.

Por outro lado, Santa Helena apresenta uma configuração bastante distinta. A maior parte de seus recursos deriva de royalties do Tratado de Itaipu Binacional, correspondendo a aproximadamente R\$ 106,41 milhões (80,11%), seguidos de R\$ 24,92 milhões (18,76%) também relacionados à compensação financeira da mesma origem, e uma pequena parcela de transferências voluntárias. Essa dependência positiva de receitas oriundas de royalties confere ao município maior autonomia financeira, permitindo a realização de investimentos de maior magnitude sem necessidade de recorrer a operações de crédito.

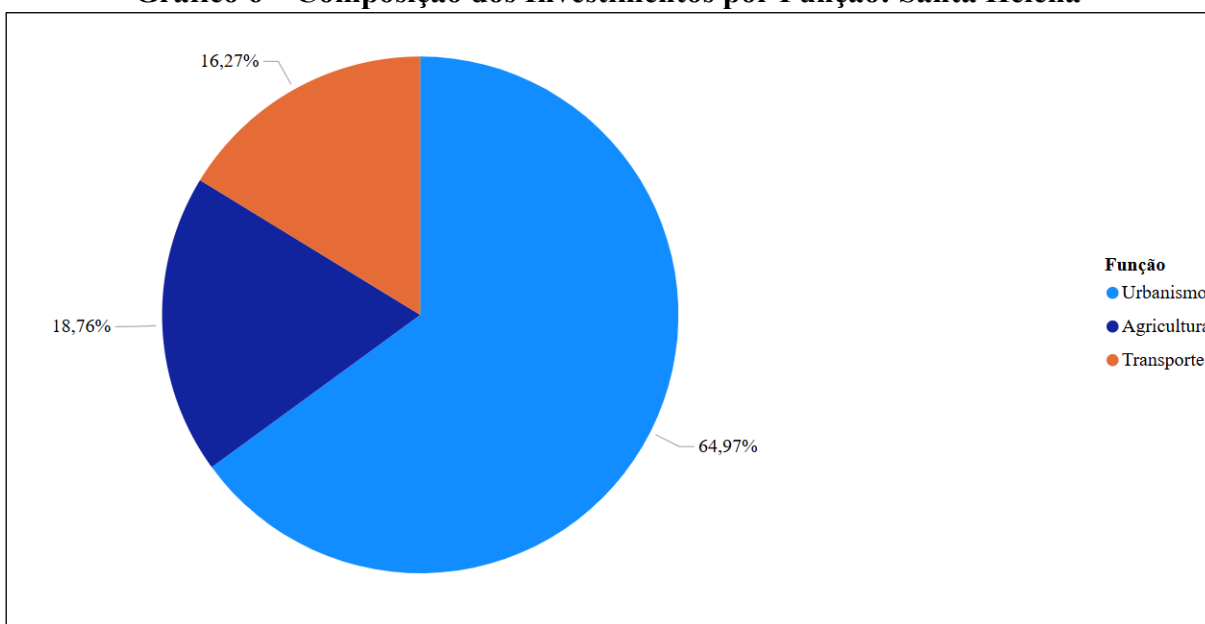
Assim, observa-se que Palotina realiza seus investimentos mediante uma estratégia de financiamento tradicional e mais restrita, enquanto Santa Helena se beneficia de uma receita extraordinária e contínua, capaz de sustentar projetos de infraestrutura mais amplos e recorrentes.

Gráfico 5 – Composição dos Investimentos por Função: Palotina



Fonte: Dados da pesquisa. Elaborado pelos autores.

Gráfico 6 – Composição dos Investimentos por Função: Santa Helena



Fonte: Dados da pesquisa. Elaborado pelos autores.

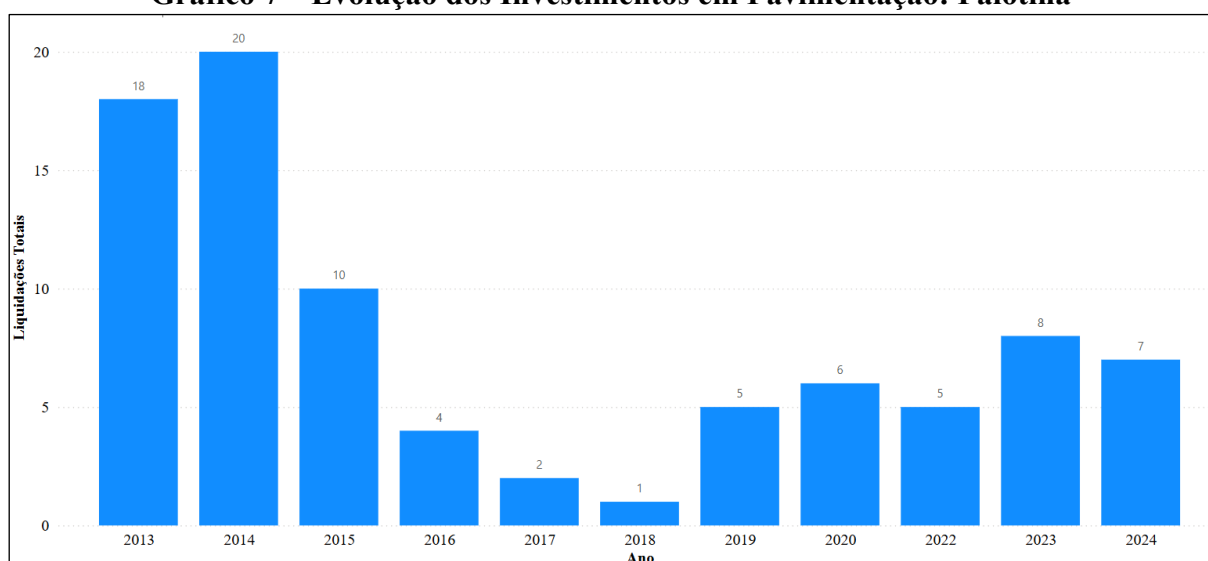
Em relação à destinação funcional dos investimentos (Gráfico 5 e 6), nota-se que Palotina concentra suas despesas majoritariamente na função Urbanismo, que representa cerca de R\$ 28,08 milhões (97,9%), com pequena participação da função Transporte, de R\$ 0,60 milhão (2,1%). Essa distribuição indica que o município tem priorizado obras de caráter urbano, como pavimentação e melhoria de vias, concentrando esforços em regiões centrais ou de maior densidade populacional.

No caso de Santa Helena, há uma distribuição mais diversificada entre as funções orçamentárias. Embora o Urbanismo também seja a função predominante, com R\$ 86,30 milhões (64,97%), o município destinou valores expressivos à Agricultura (R\$ 24,92 milhões

– 18,76%) e ao Transporte (R\$ 21,61 milhões – 16,27%). Essa diversidade sugere que Santa Helena possui uma política de investimento mais abrangente, voltada tanto para o ambiente urbano quanto para o desenvolvimento de infraestrutura rural e logística, o que amplia o alcance e o impacto socioeconômico das ações públicas.

Passando a analisar a evolução dos investimentos em pavimentação no decorrer dos anos de 2013 a 2024, identificou-se que não ocorreram de forma constante. Considerando a quantidade de processos de gastos (empenho/liquidação/pagamento) realizadas em cada exercício, os Gráficos 7 e 8 apresentam apenas as liquidações realizadas, o que evidencia o comportamento real da execução orçamentária voltada à pavimentação urbana nos municípios de Palotina e Santa Helena. Essa perspectiva é fundamental, pois a liquidação corresponde à fase em que a despesa pública é efetivamente reconhecida como realizada, refletindo a entrega do serviço ou obra e, portanto, o gasto efetivo do poder público em cada ano analisado.

Gráfico 7 – Evolução dos Investimentos em Pavimentação: Palotina



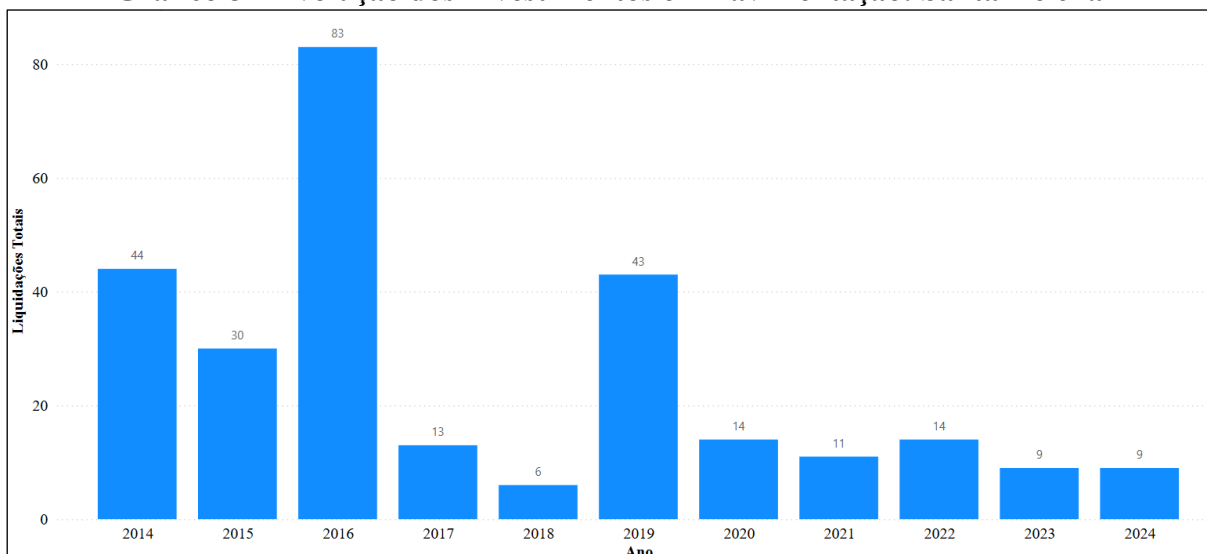
Fonte: Dados da pesquisa. Elaborado pelos autores.

Em Palotina (Gráfico 7), observa-se um pico expressivo de investimentos nos anos de 2013 e 2014, seguidos por forte redução em 2016 e 2018, períodos em que a quantidade de liquidações foram substancialmente menores. Nos anos seguintes, há uma retomada gradual, com aumento em 2020 e um novo crescimento em 2023, embora em patamares inferiores aos do início da série. Esse comportamento demonstra uma execução irregular, possivelmente vinculada à limitação orçamentária e ao ciclo de contratação de crédito, o que torna o fluxo de investimentos dependente de fatores externos à gestão anual.

Em Santa Helena (Gráfico 8), o padrão é mais dinâmico e de maior magnitude. O município apresenta picos de investimento nos anos de 2014, 2016, 2019 e 2020, alcançando quantidades significativamente superiores aos de Palotina. Após 2020, há oscilações moderadas, mas a quantidade de liquidações permanece elevada quando comparado ao município vizinho. Essa constância reflete maior capacidade de planejamento e disponibilidade financeira, decorrente principalmente das receitas de royalties, que garantem previsibilidade e continuidade na execução das obras.

De modo geral, nota-se que ambos os municípios tendem a intensificar seus investimentos em períodos próximos aos anos eleitorais, o que pode indicar a influência de fatores políticos sobre a alocação de recursos públicos. Contudo, enquanto Palotina apresenta uma execução mais concentrada e descontínua, Santa Helena demonstra maior estabilidade e amplitude, mantendo investimentos constantes mesmo fora de anos eleitorais.

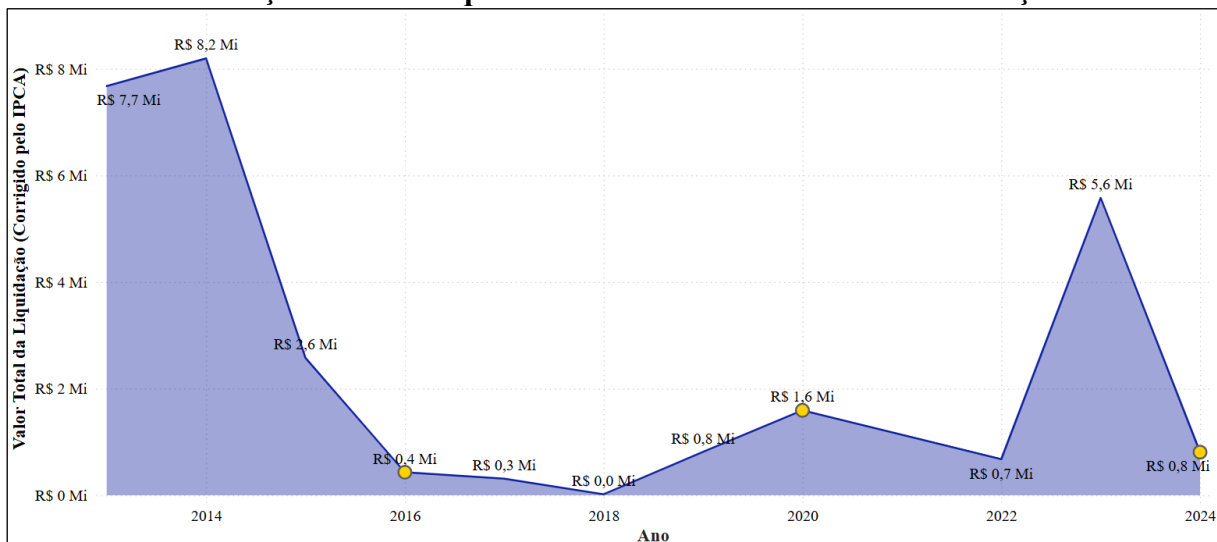
Gráfico 8 – Evolução dos Investimentos em Pavimentação: Santa Helena



Fonte: Dados da pesquisa. Elaborado pelos autores.

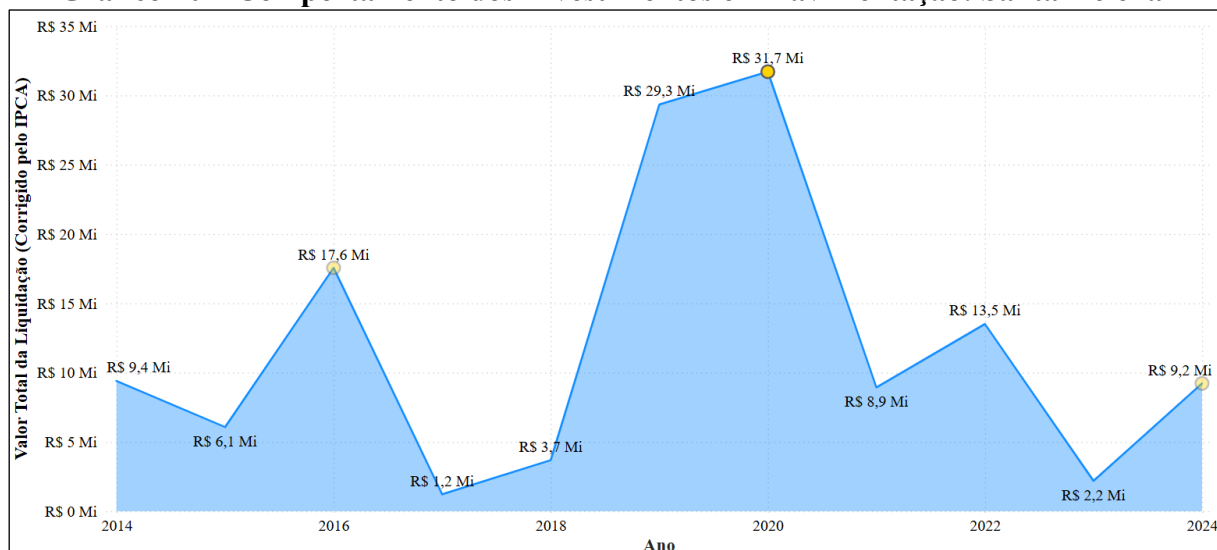
Já os Gráficos 9 e 10, detalham, de forma comparativa e temporal, o comportamento real (corrigido pelo IPCA) dos valores liquidados nos gastos com investimentos em pavimentação em Palotina e Santa Helena, levando em conta a sinalização dos anos eleitorais destacados nos gráficos. A leitura pré e pós-eleitoral permite avaliar com maior precisão os aumentos e retrações de investimento, possibilitando identificar eventuais padrões de comportamento político-orçamentário.

Gráfico 9 – Evolução do valor liquidado em Investimentos em Pavimentação: Palotina



Fonte: Dados da pesquisa. Elaborado pelos autores.

Gráfico 10 – Comportamento dos Investimentos em Pavimentação: Santa Helena



Fonte: Dados da pesquisa. Elaborado pelos autores.

Em Palotina, a série revela um padrão decrescente, com destaque para o pico de 2014 (R\$ 8,2 milhões), seguido de forte queda em 2016 (R\$ 0,4 milhão) e 2017 (R\$ 0,3 milhão). Após esse período, há uma recuperação moderada em 2020 (R\$ 1,6 milhão) e 2023 (R\$ 5,6 milhões), mas que não alcançam o nível inicial, encerrando 2024 com R\$ 0,8 milhão. O padrão observado indica que os investimentos de Palotina não são cíclicos, com picos pontuais e longos intervalos de baixa execução.

Já Santa Helena apresenta uma trajetória muito mais expressiva, com valores reais mais elevados e flutuações ligadas a períodos eleitorais. O município registra picos de R\$ 9,4 milhões (2014), R\$ 17,6 milhões (2016) e R\$ 31,7 milhões (2020) — este último o maior valor de toda a série. Após 2020, há retração em 2023 (R\$ 2,2 milhões), mas uma nova alta em 2024 (R\$ 9,2 milhões). Comparativamente, o pico de Santa Helena é quase quatro vezes maior que o maior valor observado em Palotina, evidenciando diferença de escala e de capacidade fiscal entre os municípios.

Essa variação coincide com os períodos eleitorais, o que reforça a hipótese de que os investimentos em pavimentação podem ser utilizados como instrumento de visibilidade política. Enquanto Palotina depende de operações de crédito e apresenta limitações financeiras que restringem a constância das obras, Santa Helena, beneficiada por receitas de royalties, demonstra maior autonomia e regularidade, permitindo a execução de obras de maior porte em menor intervalo de tempo.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho teve como objetivo analisar o comportamento dos investimentos públicos em pavimentação urbana nos municípios de Palotina e Santa Helena, buscando compreender se há indícios de influência dos ciclos políticos eleitorais sobre a execução orçamentária municipal. De forma específica, o estudo procurou identificar a evolução das despesas liquidadas ao longo dos anos, comparando a regularidade dos investimentos e as possíveis variações em períodos próximos aos pleitos eleitorais.

A partir da metodologia aplicada e da análise dos dados coletados nos Portais da Transparência, foi possível alcançar os objetivos propostos. O tratamento das informações, após a correção monetária pelo IPCA e a filtragem das liquidações relacionadas à pavimentação

urbana, permitiu compreender de forma clara como os recursos foram efetivamente executados em cada município ao longo do tempo.

Os resultados apontam que o município de Santa Helena apresenta um comportamento orçamentário compatível com o que propõe a Teoria dos Ciclos Político-Econômicos, uma vez que foi possível observar uma maior concentração de liquidações e aumento nos investimentos em períodos próximos aos anos eleitorais, especialmente em 2016, 2019 e 2020. Essa tendência sugere que o município intensifica a execução de obras e serviços em momentos que antecedem os pleitos, evidenciando um padrão possivelmente associado à dinâmica política local.

Por outro lado, em Palotina não foram identificadas evidências claras da influência dos ciclos políticos, uma vez que as liquidações apresentaram comportamento mais irregular e sem relação direta com os períodos eleitorais. Nesse caso, as oscilações parecem estar mais ligadas a fatores administrativos e operacionais, como disponibilidade orçamentária, cronogramas de execução e repasses de recursos, do que a estratégias políticas específicas.

Dessa forma, é possível concluir que a pergunta de pesquisa foi respondida, uma vez que o estudo demonstrou que a influência dos ciclos políticos sobre os investimentos públicos não se manifesta de forma uniforme entre os municípios analisados. Enquanto Santa Helena evidencia um padrão de execução mais alinhado à teoria dos ciclos políticos, Palotina revela uma condução mais técnica e menos afetada por períodos eleitorais. Essa diferença evidencia que características locais — como estrutura fiscal, gestão administrativa e contexto político — exercem papel determinante na forma como os recursos públicos são aplicados.

Do ponto de vista teórico, o estudo contribui ao reforçar empiricamente as discussões da Teoria dos Ciclos Político-Econômicos no contexto municipal brasileiro, demonstrando que os efeitos políticos sobre a execução orçamentária variam conforme a realidade fiscal e a autonomia financeira de cada ente. Sob o aspecto gerencial, os resultados indicam a importância de práticas de gestão pública baseadas em planejamento e transparência, reduzindo a vulnerabilidade orçamentária a ciclos eleitorais e fortalecendo políticas públicas de caráter contínuo e sustentável.

Por fim, destaca-se que o estudo contribui para o entendimento da relação entre política e gestão pública municipal, embora apresente limitações quanto à abrangência dos dados e ao número de municípios analisados. Assim, recomenda-se que futuras pesquisas ampliem o escopo da análise, incluindo outros períodos, categorias de despesa e localidades, a fim de aprofundar a compreensão sobre o impacto dos ciclos políticos na execução orçamentária dos municípios brasileiros e suas implicações para a eficiência da gestão pública.

REFERÊNCIAS

BARTOLUZZIO, Alann Inaldo Silva de Sá; ANJOS, Luiz Carlos Marques dos. Ciclos políticos e gestão fiscal nos municípios brasileiros. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 24, n. 2, p. 167-180, 2020.

BITTENCOURT, Tainá Andreoli; FARIA, José Ricardo Vargas de. Distribuição de investimentos públicos, infraestrutura urbana e desigualdade socioespacial em Curitiba. **urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 13, p. e20190300, 2021.

CORREIA, Fernando Motta; ZEMANN, Gabriela Giacomoni. Ciclos Político-Econômicos e Regras Fiscais em Municípios Paranaenses Selecionados. **Revista Paranaense de Desenvolvimento-RPD**, v. 36, n. 128, p. 101-115, 2015.

DE CARVALHO CASTELARA, Pablo Urano; MONTEIROB, Vitor Borges; NETOC, Paulo de Melo Jorge. Reeleição Municipal e Performance como Prefeito: Educação e Saúde como Determinantes do Sucesso Eleitoral.

DE OLIVEIRA MASSARDI, Wellington et al. Influência do Ciclo Político na Arrecadação da Contribuição de Melhoria. **Revista Pretexto**, v. 17, n. 3, p. 75-89, 2016.

DIAS, Bruno Pires; NOSSA, Valcemiro; MONTE-MOR, Danilo Soares. O investimento público influencia na reeleição? Um estudo empírico nos municípios do estado do Espírito Santo. *Revista de Administração Pública*, v. 52, p. 880-898, 2018.

GERIGK, Willson; RIBEIRO, Flávio. Investimentos públicos e fatores políticos nos pequenos municípios brasileiros: o que é relevante?. *Revista Universo Contábil*, v. 14, n. 4, p. 68-92, 2018.

GONÇALVES, Luciano Gomes; FUNCHAL, Bruno; BEZERRA FILHO, João Eudes. A influência dos ciclos políticos nos investimentos públicos em infraestrutura: um estudo nos estados brasileiros no período de 2003 a 2014. **Revista de Administração Pública**, v. 51, n. 4, p. 462-481, 2017.

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

KLEIN, Fabio Alvim; SAKURAI, Sergio Naruhiko. Term limits and political budget cycles at the local level: evidence from a young democracy. *European Journal of Political Economy*, v. 37, p. 21-36, 2015.

LITSCHIG, Stephan et al. Government spending and re-election: Quasi-experimental evidence from Brazilian municipalities. **Universitat Pompeu Fabra, Manuscript**, 2010.

NAKAGUMA, Marcos Yamada; BENDER, Siegfried. Ciclos políticos e resultados eleitorais: um estudo sobre o comportamento do eleitor brasileiro. *Revista Brasileira de Economia*, v. 64, p. 3-24, 2010.

NORDHAUS, William D. The political business cycle. *The review of economic studies*, v. 42, n. 2, p. 169-190, 1975.

PISCITELLI, Roberto Bocaccio; TIMBÓ, Maria Zulene Farias. Contabilidade pública: uma abordagem da administração pública. 14. ed., rev. ampl. e atual. São Paulo: Atlas, 2019.

QUEIROZ, Dimas Barrêto de. Composição dos gastos públicos e resultados eleitorais: um estudo nos municípios brasileiros. 2015. 132 f., il. Tese (Doutorado em Ciências Contábeis)—Programa Multi-institucional e Inter-Regional de Pós-Graduação em Ciências Contábeis, Universidade de Brasília, Universidade Federal da Paraíba, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2015.

ROGOFF, Kenneth. (1987), “Equilibrium Political Budget Cycles”. National Bureau of Economic Reserch, *Working Paper* nº 2428, Cambridge, pp. 1-35.

ROGOFF, Kenneth. Equilibrium political budget cycles", the american economic review. 1990.

ROGOFF, Kenneth; SIBERT, Anne. Elections and macroeconomic policy cycles. **The review of economic studies**, v. 55, n. 1, p. 1-16, 1988.

SAKURAI, Sergio Naruhiko. Ciclos políticos nas funções orçamentárias dos municípios brasileiros: uma análise para o período 1990-2005 via dados em painel. Estudos Econômicos (São Paulo), v. 39, p. 39-58, 2009.

SAKURAI, Sergio Naruhiko; MENEZES-FILHO, Naercio. Opportunistic and partisan election cycles in Brazil: new evidence at the municipal level. **Public Choice**, v. 148, p. 233-247, 2011.

SHI, Min; SVENSSON, Jakob. Political budget cycles: Do they differ across countries and why?. Journal of public economics, v. 90, n. 8-9, p. 1367-1389, 2006.

TEIXEIRA, Evandro Camargos; CORRÊA, Gabriel Henrique Rodrigues. Gastos públicos em infraestrutura e pobreza: uma análise para o estado de Minas Gerais. **Revista de Economia Regional, Urbana e do Trabalho**, v. 8, n. 2, p. 23-49, 2019.