

O Gasto Governamental com a Seguridade Social Brasileira: uma análise à luz da Teoria da Escolha Pública e da corrente de pensamento Marxista

Government Expenditures with Brazilian Social Security: an analysis in the light of the Public Choice Theory and the Marxist current of thought

Fecha de recepción: 24 de septiembre de 2018

Fecha de aceptación: 05 de agosto de 2019

*Nara Cristina Ferreira Mendes**

Walison dos Santos Reis

Abimael de Jesus Barros Costa

José Matias-Pereira

RESUMO

O presente estudo tem como objetivo analisar a execução do gasto público nas funções sociais que compõem a seguridade social, à luz da Teoria da Escolha Pública e da corrente de pensamento Marxista. A pesquisa é exploratória com caráter quantitativo. Para tratar a questão de pesquisa, foi analisado o comportamento dos gastos governamentais, nas funções saúde, assistência social e previdência social, no período de 2002 a 2018, o qual compreendeu cinco ciclos políticos. Da análise, identificou-se que o comportamento oportunista do governante pode ser observado diante do indicador de crescimento do gasto em anos eleitorais com queda nos anos seguintes. O indicador de crescimento dos gastos não apresentou considerável crescimento. O teste Kruskal-Wallis confirmou que os ciclos políticos influenciam nos gastos governamentais, posto que apresentam comportamento estatisticamente semelhantes.

PALAVRAS CHAVE: corrupção, oportunismo, orçamento público, setor de saúde, municípios brasileiros.

ABSTRACT

The present study has as objective to analyze the execution of public expenditure in social functions that compose social security, at the light of the Public Choice Theory and the Marxist current of thought. The research is explanatory with quantitative character. To handle the research, the behavior of government expenditures was analyzed, in the healthcare, social service and social security, in period from 2002 to 2018, comprehended five political cycles. From the analysis was identify that the opportunist behavior of the ruler may be observed in the increase of expenditure in electoral years with decrease in the following years. However, the expenditure increase indicator has not presented significant increase. The Kruskal-Wallis analysis it is confirmed that political cycles influence government expenditures, though they present similar statistical behavior.

KEY WORDS: corruption, opportunism, public budget, health sector, Brazilian municipalities.

*Universidad de Brasília, Brasil. Correo-e de contacto: naraacfm@gmail.com

INTRODUÇÃO

A teoria da escolha pública destaca que tanto agentes econômicos quanto agentes públicos atuam em prol de seus benefícios privados, ao agirem como perseguidores de renda dentro da sociedade (Buchanan e Tullock, 1962). A Teoria da Escolha Pública advém do ramo da ciência econômica e auxilia a análise de decisões do governo no que se refere à alocação dos recursos (Silva *et al.*, 2017). Nesse contexto, a opinião pública possui papel decisivo na relação entre os setores econômico e político, ao influenciar nas escolhas dos eleitores no momento das eleições (Dias, Nossa e Monte-Mor, 2018). Espera-se que os agentes públicos atuem em favor do público, pois a competência cultural deve além de incentivar os agentes públicos as “habilidades técnicas transferíveis”, deve desafiar a motivação pessoal dos agentes que compõem essas organizações que servem ao público (Cox III, Buck e Morgan, 2019), posto que mais importante que comparar preferências de cidadãos e agentes públicos é comparar as preferências dos eleitores com as políticas públicas aprovadas por seus representantes (Carreirão, 2019).

Autores como Caputo e Pizzaro (1971), Pereira (1997) e Borges (2001) reforçam que essa teoria enfatiza o comportamento maximizador dos agentes individuais, conhecido como *homo economicus*, que se caracteriza pelo egoísmo e racionalidade na busca incessante do lucro e interesses pessoais. Para Silva (1995), dentre os interesses dos agentes políticos se destacam a popularidade, distribuição de maior volume de orçamento para áreas de seu próprio interesse e poder perpétuo. Por sua vez, o processo orçamentário possui características técnicas (contábil e financeira) e políticas, assim, a discricionariedade na alocação dos recursos financeiros reflete a intenção de seus atores.

Os agentes políticos ao atuarem na gestão do processo orçamentário, buscarão atingir seus próprios interesses efetuando escolhas racionais, contudo, sob a ótica da teoria da escolha pública, tais ações poderão não coincidir com o interesse da sociedade, a qual os agentes políticos representam (Wildavsky, 1988). Tal fenômeno é descrito por Arrow (1951) como teorema da impossibilidade geral, ao evidenciar a inexistência de uma escolha genuinamente pública por parte dos agentes políticos. Em economias com elevada desigualdade de renda e riqueza como é o caso do Brasil, a maioria dos eleitores preferem votar em representantes que favoreçam programas de distribuição de renda (Pires e Borges, 2019). Nesse sentido, o comportamento individualista dos políticos pode estar associado em parte a evolução econômica do Brasil, a qual não foi contemplada por pensamentos humanistas, mesmos que utópicos, para formar o cidadão consciente e uma comunidade democrática. Sob a ótica da corrente marxista, as ações dos agentes públicos conduzem o debate político ao plano econômico, uma vez que os aspectos políticos e intelectuais tem o potencial de exercer influência na ideologia econômica e social de cada país (Lacerda *et al.*, 2010).

Para Santos (2016), a dominação política e ideológica reflete no aumento de gastos públicos, com o intuito de atender às expectativas do eleitor mediano, e com isso satisfazer interesses particulares, e encontra amparo na heterodoxia econômica inspirada no Keynesianismo, entretanto, esse aumento de gasto com o chamado Estado de Bem-Estar tem seus limites, e podem ter efeitos sociais danosos, sobretudo em questões relacionadas a políticas públicas como a seguridade social. Para Kroehn (2017), no Brasil, os gestores tendem a gastar mais recursos públicos e inaugurar mais obras em períodos próximos às eleições. Na

Administração Pública, o orçamento é a ferramenta utilizada para auxiliar no planejamento, execução e controle (Giacomoni, 2017). Para Marshall (1967), os gastos governamentais se dividem em gastos sociais e econômicos. Draibe (1989, 1993) define as áreas da política social nas voltadas à saúde, educação, previdência e assistência social.

Assim, considerando que o orçamento brasileiro é composto pelo orçamento fiscal, da seguridade social e de investimentos, e que, o orçamento da seguridade social é composto por funções classificadas como pertencentes à política social, o estudo considerou os gastos governamentais deste orçamento que é formado pelas funções: saúde, assistência social e previdência social. Ressalta-se que a classificação funcional dispõe as dotações orçamentárias em funções e subfunções, de modo a indicar em qual área de ação governamental a despesa será realizada. Os recursos públicos alocados na função saúde possuem a finalidade de fornecer serviços públicos de saúde à sociedade. As despesas destinadas à função previdência social referem-se a um seguro social garantido aos trabalhadores brasileiros, com fins de assegurar a subsistência do trabalhador em caso de incapacidade ou aposentadoria. Já os recursos destinados a função assistência social são voltados aos indivíduos não acobertados pela Previdência Social, no intuito de propiciar-lhes condições mínimas de sobrevivência com dignidade.

Nessa perspectiva, o estudo considera, ainda, a literatura dos modelos de ciclos políticos, onde o comportamento dos partidos políticos podem ocorrer de forma tradicional ou racional, com características oportunista ou ideológica. De acordo com Rogoff (1990), o agente político utiliza de instrumento da política fiscal como instrumento eleitoral. Persson e Tabellini (2003) ressaltam a existência de assimetria informacional que cria condições para o comportamento oportunista entre

os governantes (agente) e os eleitores (principal). Esse comportamento é visto por Nakaguma e Bender (2010) como causa de ineficiência na alocação dos fatores de produção por meio da utilização subótima das políticas públicas.

Diante do cenário descrito, têm-se como questão de pesquisa: ¿Como as variações do gasto público nas funções de saúde, assistência social e previdência social revelam o comportamento oportunista dos agentes políticos? Para tratar a questão da pesquisa, o presente estudo tem como objetivo analisar o gasto governamental com a seguridade social brasileira à luz da Teoria da Escolha Pública e da corrente de pensamento Marxista. A pesquisa demonstra relevância por evidenciar a dinâmica do gasto governamental efetuado na área de Seguridade Social ao longo dos anos, com um enfoque para os aspectos contábeis da execução orçamentária, além de contribuir ao debate relacionado ao comportamento dos agentes políticos na gestão dos recursos públicos. O presente estudo é composto por 5 (cinco) seções. A primeira, referente à introdução. A segunda seção é composta pela Teoria da Escolha Pública, tópicos adjacentes a essa teoria e da corrente de pensamento Marxista e os aspectos de accountability, políticas públicas e controle governamental dos gastos com seguridade social. A terceira seção dispõe da metodologia utilizada na presente pesquisa. A análise dos dados é apresentada na quarta seção. E, a quinta seção apresenta as considerações finais, seguidas das referências.

TEORIA DA ESCOLHA PÚBLICA

A Teoria da Escolha Pública que surgiu em meados da década de 50, possui por objetivo analisar o processo político, sobretudo, no que tange a abordagem radicalmente individualista e fundada no método positivo, de forma a analisar o nível de eficiência, efetividade e legitimidade do

processo político (Buchanan e Tullock, 1962). A referida teoria propõe a aplicação de um método da ciência econômica ao seu objeto de análise que, tradicionalmente, encontra-se no âmbito da Ciência Política, cujo foco está sobre os grupos de interesse, partidos políticos, processo eleitoral, análise da burocracia, escolha parlamentar e análise constitucional (Tullock; Seldon; Brady, 2005). Nesse tocante, para Da Costa *et al.* (2013) em diferentes formas de governo, ainda que democráticos, as leis são criadas para beneficiar os interesses de seus criadores. Os autores discorrem que, de acordo com os preceitos dessa teoria, o social ou a teoria das escolhas públicas, transformará o Estado em uma organização corrupta e as consequências do radicalismo das escolhas racionais culminarão na perda de mercado e aos lucros à política.

Portanto, infere-se que o objeto de análise dessa teoria se justifica, posto que os estudos de Downs (1957) apontam que os políticos se apoderam do aparelho do Estado, por meio do processo eleitoral para obter vantagens individuais, como renda, poder e prestígio. Logo, atuam em interesse próprio, a fim de manterem-se perenemente do poder. Adicionalmente, a esse conceito, a teoria dos jogos alude que o resultado da ação e comportamento de indivíduos dependem, substancialmente, da ação de outros agentes envolvidos (Figueiredo, 1994). Com isso, é possível compreender um dos motivos de aumentos significativos nos gastos públicos ao longo do tempo. Entretanto, essa elevação de gastos é incompreendida por muitos da sociedade, uma vez que o Estado atua na economia com a prerrogativa de promover bens e serviços que resultem no crescimento econômico (Neduziak e Correia, 2017).

Todavia, o governo deve buscar, por meio de sua política fiscal, otimizar suas funções básicas, em virtude de abrigar o fornecimento de bens e serviços que geram benefícios sociais. Para Figueiredo (1994)

as regras de votação utilizadas, no Brasil, podem permitir escolhas sociais que não atinjam a eficiência de Pareto. Essas preferências dos governantes são explicadas pelo teorema do eleitor mediano, que influencia a tendência homogênea do processo eleitoral, uma vez que os candidatos, em geral, tendem a angariar os votos da maioria. Em um processo de reeleição, estudos apontam que parte do sucesso de candidatos, ocorre em razão de atingir a demanda de bens e serviços públicos do eleitor mediano.

Segundo Cruz, Teixeira e Monte-Mor (2015) esse teorema faz uma comparação entre o processo eleitoral e o funcionamento do mercado, de modo a concluir que cada voto possui peso igual, e, quando o processo eleitoral ocorre em níveis elevados de desigualdade de renda, esse fator implica em maior demanda por redistribuição de renda. Nesse tocante, cenários eleitorais onde o eleitor mediano tem renda salarial inferior à média salarial da população, as políticas públicas de corte social ficam prejudicadas, na medida em que os candidatos vão elaborar sua plataforma de campanha voltada a oferecer seus bens e serviços. Neste contexto, Neduziak e Correia (2017) apontam que os gastos em saúde e saneamento/gastos correntes saíram de 8% em 1995 para 13% em 2011, apontando as restrições orçamentárias como um dos fatores contribuintes deste cenário. Além disso, depreende-se, desse contexto, que o processo eleitoral busca ofertar políticas públicas que visam atender os anseios do eleitor mediano. Ademais, sob a perspectiva do posicionamento crítico marxista, o comportamento oportunista dos grupos de interesse, cuja origem desses grupos se relaciona com as bases do capitalismo (Panitch, 2014), encontra-se presente nos direcionamentos da ação do Estado, reflete em aspectos socioeconômicos mediante desequilíbrio das contas públicas, subsídios cruzados e desigualdades sociais, haja vista o contexto intelectual, político e ideológico desses agentes (Panitch, 1980; Caputo e Pizzaro, 1971; Bresser-Pereira, 2011).

ECONOMIA POLÍTICA

Para Marx (1844) os problemas sociais não podem ser resolvidos no âmbito político e econômico, em razão das contradições políticas, assim como a incapacidade de ambas em fornecer soluções plausíveis para esses conflitos sociais. Estudos relacionam a economia política e o pensamento crítico aos desafios das crises sistêmicas, pois a influência capitalista capitaneada pela globalização e ideologias neoliberais, impulsionam a busca por lucros cada vez mais vultosos, criando um cenário de dependência na economia, o que resulta na superexploração do trabalho, exclusão socioeconômica dentre outros problemas sociais, além de elevar o potencial de crises sistêmicas (Carcanholo, 2008). Ampliando, nas economias ortodoxas, considera-se o trabalho como um processo técnico, desconsiderando seus pressupostos sociais (Shaikh, 1980), de forma que essa perspectiva não coaduna com a visão econômica marxista sobre as relações de trabalho, sobretudo quando contextualizado dentro do cenário das decisões e comportamento dos políticos.

Considerando que parte da receita pública advém de impostos, os quais financiam os gastos públicos, e são pagos pelas instituições privadas, há uma tendência dos agentes públicos ignorarem as iniquidades sociais que os âmbitos políticos e

econômicos ocasionam, a fim de atender a interesses privados ou ideológicos (Santos, 2016). Para os neoliberais, qualquer situação de desequilíbrio se corrigirá automaticamente com base nos deslocamentos internos dentro do mesmo sistema (Caputo e Pizzarro, 1971). Entretanto, a tese neoliberal está sujeita a crises e retrocessos, distante de ser determinística, estando cada vez mais sujeita ao sufrágio universal do voto (Bresser-Pereira, 2011).

Ainda conforme assevera Bresser-Pereira (2011), existe um equívoco fundamental ocorrido na teoria econômica, no sentido de que os economistas ignoram que os sistemas econômicos são sistemas sociais e políticos, e que não se constituem apenas por relações de demanda e oferta, mas se condicionam as relações econômicas regidas pelo Estado, o qual se expressa por meio grupos existentes na sociedade. Logo, ao contrário do pensamento neoliberal, os desequilíbrios nas contas públicas, que obstaculizam a realização de políticas sociais não podem ser corrigidos automaticamente pelos mecanismos próprios de mercado, uma vez que decisões econômicas e fiscais são consituídas no contexto do comportamento oportunistas de grupos de interesses. No intuito de ampliar essa discussão, este artigo apresenta estudos realizados sobre economia e política sob o enfoque da corrente marxista, conforme demonstrado no quadro 1 consolidado abaixo.

Quadro 1

ESTUDOS DE ALGUNS AUTORES SOBRE PENSAMENTO CRÍTICO MARXISTA À ECONOMIA POLÍTICA

<i>Autores</i>	<i>Principais Estudos</i>
Shaikh (1978; 1978a; 1980; 2011)	Shaikh considera o capitalismo como uma rede social complexa e interdependente, cujas atividades são envidades por milhares de indivíduos capitalistas que estão preocupados apenas com a ganância do lucro, isto é, seus próprios interesses, desconsiderando os pressupostos sociais. O autor afirma que as crises mundiais, como a Grande Depressão, se formam das premissas do capitalismo e devem ser vistas como meio de proporcionar equilíbrio às relações socioeconômicas.
Caputo e Pizzarro (1971)	Os autores abordam o comportamento maximizador de agentes, conhecidos como <i>homo economicus</i> , que se caracteriza pelo egoísmo e racionalidade na busca incessante do lucro e interesses pessoais.

Continúa...

<i>Autores</i>	<i>Principais Estudos</i>
Caputo e Pizzaro (1971)	Os autores abordam o comportamento maximizador de agentes, conhecidos como <i>homo economicus</i> , que se caracteriza pelo egoísmo e racionalidade na busca incessante do lucro e interesses pessoais.
Panitch e Gindin (2014); Panitch (1977; 1980)	Para os autores, os agentes públicos podem ser forçados pelas lutas de classes a tomar decisões equivocadas. Panitch aborda a teoria da dependência marxista para descrever a nova economia política a qual pode ocasionar externalidades negativas na sociedade. Panitch retrata a ideologia corporativista que está relacionada com o individualismo e a competição. Tal verificação se aplica no campo político.
Claudio Katz (1993; 1998; 2007)	Para o autor o neoliberalismo não pode ser explicado por seus êxitos econômicos, uma vez que essa ideologia provocou abalos econômicos, como crises sociais relativas a desigualdades e desgastes generalizados dos sistemas políticos. O autor analisa a influência do capitalismo no socialismo, e as implicações dessa influência, bem como a trajetória da democracia social, marcada por classes dominantes, incluindo os agentes públicos (políticos).
Carcanholo (2008; 2013)	Para o autor, as reformas neoliberais não garantem a retomada do crescimento, na verdade, pode agravar a trajetória de instabilidade e crise de uma nação. Em meio a desigualdades e agravos sociais, a política econômica pode promover um processo redistributivo interno, porém essa política não pode resolver problemas estruturais, a menos que a própria lógica do capitalismo seja modificada. O autor faz essa abordagem, utilizando-se da Teoria Marxista da Dependência.
Stiglitz (1985; 1992; 1993)	O modelo heurístico dos ciclos econômicos, desenvolvido pelo autor, está relacionado com a assimetria da informação, incerteza e riscos. Isto é, o comportamento dos agentes (públicos ou privados) influencia não só o mercado de capitais, mas o mercado de produtos e trabalho (risco moral e seleção adversa).

Fonte: Elaboração própria (2019).

Com isso, este estudo se propõe a investigar o comportamento do gasto público com a seguridade, avaliando o comportamento das contas públicas com os ciclos eleitorais.

CICLOS ELEITORAIS

O instituto da reeleição para Presidente da República, Governadores e Prefeitos, no Brasil, foi aprovado por meio da Emenda Constitucional nº 16 (Brasil, 1997), sob a justificativa de que quatro anos é um período muito curto para a execução de um programa de governo consistente, uma vez que o plano real trouxe controle da inflação e significativas mudanças no ambiente econômico, razão pela qual a reeleição era uma proposta que coadunou com o cenário econômico. Com isso,

a reeleição e o controle dos gastos públicos são assuntos relevantes, pois tem reflexos na política econômica. Nesse sentido, a reeleição trouxe o fenômeno dos ciclos eleitorais, de forma que literatura econômica política aponta duas vertentes explicativas, uma trata sobre os modelos de ciclos políticos e outra versa sobre dos modelos de controle eleitoral (Meneguín e Bugarin, 2001). Os trabalhos de Barro (1973) e Ferejohn (1986) foram os primeiros a tratar sobre o controle eleitoral, ambos os autores trazem a figura de principal (sociedade) e agente (governantes), onde os governantes em um primeiro momento aumentam os impostos, para no momento de reeleição reduzir a carga tributária.

Os ciclos políticos pressupõem que as manipulações eleitoreiras demonstram a

competência dos governantes em razão da expertise necessária para produzir tais ciclos (Nakaguma e Bender, 2010). Todavia, os ciclos políticos preveem aumento da despesa pública, enquanto o controle eleitoral prevê uma redução dos gastos do governo, pois sob esta ótica uma elevação do gasto público desagradaria os eleitores. Ainda, sob a ótica dos ciclos eleitorais, os governantes aumentam o déficit público em ano eleitoral, sobretudo em políticas sociais, porque essas políticas agradam, em princípio, a maioria dos eleitorados. Consoante Nakaguma e Bender (2010), os ciclos eleitorais exercem influência na política fiscal de modo a elevar o déficit orçamentário e a reduzir a tributação no período eleitoral, sobretudo em países em desenvolvimento. Esse efeito político não se verifica em países desenvolvidos, cuja característica do eleitorado é “fiscalmente conservadora”, na medida em que o eleitorado tende a rechaçar políticas expansionistas pautadas na elevação dos gastos públicos e impostos, redundando no aumento do déficit do governo.

Nesse sentido, além dos fatores econômicos influenciarem os ciclos políticos, segundo Brender e Drazen (2005) há outras características que diferenciam os ciclos políticos fiscais, tais como em países cuja democracia já está estabelecida que, porventura, apresentam déficit político. Os políticos tendem a não conseguir a reeleição, ao passo que em “novas” democracias apresentam aumento nos gastos nos anos de eleição, o ciclo eleitoral não compromete o processo de eleição ou reeleição, quer seja em razão da inexperiência do eleitorado, quer seja em função do baixo nível de acesso a informação, transparência e manipulação fiscal. Em contraponto ao que alude a teoria dos ciclos econômicos de origem política e outros estudos, Meneguín e Bugarin (2001) obtiveram resultados que demonstram que um governante que pleiteia uma reeleição, adota um comportamento fiscal mais responsável, propondo que o instituto da reeleição

apresente essa externalidade positiva no que tange às contas públicas.

Portanto, por mais que os ciclos políticos tenham sua externalidade negativa, visto que, nos países em desenvolvimento, os políticos tendem a atender a um pico de preferências único, e, tal fator coloca o eleitor mediano na esteira dessas preferências, com o anseio por políticas sociais visíveis a sociedade, esse apelo é atendido por meio de aumento do déficit público, em especial em períodos eleitorais. Não obstante, há estudos que defendem os efeitos positivos dos ciclos eleitorais, sobretudo, no controle dos gastos públicos. Logo, o controle dos gastos perpassa por mecanismos de controle que visem coibir o uso da máquina pública em favor dos governantes, bem como coibir as manipulações no processo eleitoral.

POLÍTICAS PÚBLICAS E SEGURIDADE SOCIAL

O conceito de políticas públicas surgiu nos Estados Unidos em meados do século xx, como um contraponto a lógica das Ciências Sociais, cujas análises permeiam o estudo institucional a respeito do funcionamento do Estado. Entretanto, essas análises não alcançam os direcionamentos que o poder público deveria adotar para o problema constatado, e, o campo de análise está associado às questões de racionalização econômica do Estado (Menezes e Pinto, 2015). Com o aprofundamento de estudos nessa área, as políticas públicas expandiram sua abordagem de forma a inserir em seu escopo todas as ações do Estado. Neste tocante, Teixeira (2002) afirma que as políticas públicas podem ser compreendidas com um conjunto de ações do poder público, composto por diretrizes e princípios norteadores, bem como a definição de regras e procedimentos dessas ações entre o principal (sociedade) e o agente (poder público), a fim de atingir resultados de bem-estar social esperados.

Nesse contexto, as políticas públicas são utilizadas como instrumento do poder político para obter resultados privados. Salienta-se que, em anos eleitorais, os governantes tendem a aumentar seus gastos nas funções sociais, com o objetivo de angariar votos, e, o eleitorado baseia seu voto, tendo como norteador os resultados do último ano. Logo, os ciclos eleitorais têm como catalisador o aumento de gastos em políticas sociais, em razão de ser uma estratégia importante para que os políticos permaneçam no poder e, dessa forma, atuar em causa própria. No entanto, devem existir mecanismos institucionais de controle para que as políticas públicas alcancem eficácia e legitimidade, e assim suas ações resultem nos benefícios sociais almejados.

Marshall (1967) afirma que o elemento social está intrínseco ao acesso da sociedade, ao mínimo de bem-estar econômico e segurança na herança social, de forma que os indivíduos possam ter o direito de viver dentro dos padrões estabelecidos na sociedade. Depreende-se, conforme estatui a Constituição Federal de 1988, no art. 194 (Brasil, 1988), que dentre os serviços sociais, destaca-se, por excelência, a seguridade social (composta pela saúde, assistência social e previdência social) em virtude da sua premissa de proteção social.

No tocante a seguridade social, esta faz parte de um conjunto de ações que tem por função atingir os objetivos fundamentais elencados no art. 3º da Constituição Federal, como a redução das desigualdades sociais e promoção do bem de todos. Portanto, as políticas públicas visam garantir a proteção e segurança da sociedade, todavia, a manutenção dessas premissas envolve dispêndio público que precisa ser gerido com responsabilidade e eficiência pelos governantes, uma vez que os recursos do Estado são escassos. Para alcançar a eficiência nos gastos com seguridade social é preciso considerar os aspectos alocativos,

distributivos, redistributivos e regulatório, a fim de que as ações desenvolvidas causem impactos positivos aos beneficiários. Para tanto, é preciso definir a abrangência dessas políticas, portanto, considerar aspectos da universalidade pode causar aumento de déficit público, ao passo que fragmentar ou segmentar sua abrangência pode ser mais efetivo (Teixeira, 2002).

Neste contexto, o autor alude que a visão liberal se opõe a universalidade dos benefícios de uma política social, ao afirmar que cabe a uma política social desempenhar uma função residual. Para a visão social democrata os benefícios devem ser concedidos aos hipossuficientes, como forma de compensar os desajustes da supremacia do capital. Assim, as políticas sociais estudadas neste trabalho, como saúde, assistência social e previdência social são abarcadas pela universalidade, logo, são políticas consideradas imprescindíveis para os interesses políticos e suscetíveis a gerar elevação nas contas públicas. Para Carvalho (2017), o orçamento público é um instrumento de planejamento utilizado pelo Estado não apenas como um mecanismo balizador de previsão de receitas e agregação de despesas, além de prever a origem dos ingressos dos fluxos e a alocação desses recursos é, também, executor financeiro das políticas públicas do Estado, visto que estabelece de que forma os recursos serão aplicados nas demandas sociais. Ao destacar a notoriedade das políticas públicas para a sociedade, Carvalho (2017) enfatiza que, no Brasil, existem limites mínimos para a aplicação de recursos em políticas públicas, no entanto, quando não há definição percentual mínima de alocação de recursos, os governantes podem alterar as dotações orçamentárias. Essa possibilidade incremental pode tornar ineficiente a alocação dos recursos orçamentários, bem como elevar o déficit público.

O orçamento público é composto por fases e etapas bem definidas, sua importância se dá pela materialização dos interesses coletivos de forma eficiente. Todavia, os ciclos orçamentários são marcados por disputas de cunho econômico, social e político, de forma que, depreende-se que essas disputas são para atender a interesses privados, com a prerrogativa complementar de atender as manifestações dos interesses da sociedade (Rocha, 2014). Nesse diapasão, o ciclo orçamentário compreende o período entre a elaboração das propostas do Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA) e as fases de execução, avaliação e controle. O planejamento e o controle, por sua vez, são instrumentos fundamentais para a geração de informações úteis (Silva, 2011). Assim, avanços nas medidas de controle contribuem para a boa gestão das práticas governamentais, pois fortalecem o controle social no acompanhamento da execução contábil dos recursos públicos. Logo, diante de uma maior supervisão, os agentes públicos atuam de forma mais responsável, o que tende a aumentar a eficiência e a efetividade do controle e da alocação dos gastos, segundo o real interesse da sociedade.

CONTROLE GOVERNAMENTAL DOS GASTOS COM SEGURIDADE SOCIAL

Dada a importância das políticas públicas para o bem-estar da sociedade, torna-se imprescindível o controle das contas governamentais, a fim de servir de ensejador para a aplicação do termo accountability no setor público, com vistas a ampliar a obrigação da prestação de contas e responsabilização dos gestores perante o principal, quanto a aplicação das políticas fiscais do Estado, bem como a oferta de bens e serviços públicos (Diniz e Corrar, 2011). Para

Matias-Pereira (2017) a atividade de controle na Administração Pública é abrangente e necessária, ademais, precede as atividades administrativas de planejamento, organização e coordenação. Assim, abre-se caminho para a difusão da transparência e o exercício do controle social, com o intuito de alcançar a eficiência e efetividade dos gastos do governo, sobretudo em ações de grande relevo para a sociedade como as funções atreladas a seguridade social. No tocante aos ciclos políticos, depreende-se que há um gasto excessivo com políticas públicas em ano eleitoral, logo, torna-se necessária a aplicação de mecanismos de controle do gasto e accountability, uma vez que os políticos aumentam os gastos públicos no intuito de atenderem aos próprios interesses.

Nesse sentido, Guerra (2005) discorre que o controle governamental enseja uma verificação e exame efetivos pelos entes e órgãos da Administração Pública ou por qualquer cidadão acerca da conduta gerencial de um poder, órgão ou autoridade, com o objetivo de assegurar que as ações do gestor público não desvirtuem do escopo pré-estabelecido pelos modelos desejáveis de planejamento. Contudo, para Silva e Bonacim (2010) os aspectos culturais, históricos, bem como a falta de um sistema eficiente de custeio obstrui a boa gestão e o controle dos gastos públicos. Neste contexto, torna-se necessário o controle externo por meio do modelo dos Tribunais de Contas, como instrumento capaz de sintetizar e aplicar os preceitos do termo accountability por meio dos mecanismos legais de controle como é o caso da LRF. Ademais, a existência da accountability vertical, em países democráticos, permite que os cidadãos exerçam o direito de escolha de seus governantes, além de outras formas de exercício de controle social (O'Donnell, 1998).

Segundo os estudos de Nakaguma e Bender (2006) a LRF conteve significativamente, as

despesas, inclusive com assistência e previdência, além de reduzir as receitas de capital, bem como produziu efeitos positivos na receita corrente. Esse conjunto de fatores reduziu a magnitude dos ciclos políticos. Nesse sentido, estudos como o Santos, Bacchi e Nascimento (2016) e Brito *et al.* (2017) confirmaram que a aplicação da LRF trouxe maior controle para os gastos públicos, mesmo em períodos de recessão econômica, onde há uma disponibilidade de recursos menor para alocação nas políticas públicas (Costa e Silva, 2016).

Não obstante, os resultados deste artigo fazem um contraponto ao inferir que apesar da existência de mecanismos de controle que impulsionem a aplicação da accountability na esfera pública, o calendário eleitoral, ainda, tem refletido no aumento do gasto público por meio do uso de políticas expansionistas. No entanto, os mecanismos de controle governamental precisam o uso ferramental do Estado para fins particulares, permitindo, desta forma, a alocação eficiente dos recursos na oferta de bens públicos como um importante elemento para a promoção da accountability na sociedade (Oliveira, 2010).

Matias-Pereira (2016) ressalta-se, ainda, a importância do controle da função pública por parte dos cidadãos, que passam a ter acesso à Administração Pública mediante participação efetiva ao fazer uso de processos participativos, o que, por sua vez, inibe a corrupção. Após finalizar a exposição das contribuições teóricas e pesquisas anteriores que dialogam com o fenômeno em análise neste estudo, na próxima seção serão descritos os procedimentos metodológicos.

PERCURSO METODOLÓGICO

A pesquisa é exploratória e possui caráter quantitativo, por analisar o comportamento das despesas governamentais, pela categoria funcional, à luz

da Teoria da Escolha Pública. Assim, o universo de estudo correspondeu ao montante de despesas governamentais, por função, no período de 2002 a 2018, janela temporal que compreendeu 5 (cinco) ciclos políticos, com eleições nos anos 2002, 2006, 2010, 2014 e 2018. Os dados foram coletados do Demonstrativo da Execução das Despesas por Função/Subfunção, banco de dados governamental disponibilizado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Com fins de demonstrar os gastos executados ao longo do período analisado, o apêndice A evidencia as escolhas públicas ao apresentar os programas governamentais executados pelo governo, por ciclos políticos.

Os valores foram deflacionados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), com fins de excluir da série estatística os efeitos inflacionários do período em estudo. Ainda, utilizou-se o indicador de Crescimento do Gasto, segundo Berne e Schramm (1986) e Groves e Valente (2003), com fins de identificar o comportamento sob a perspectiva dos ciclos políticos. Complementarmente, foi analisado o indicador Tamanho do Setor Público, conforme proposto por Musgrave e Musgrave (1980).

Para Marshall (1967), os gastos governamentais se dividem em gastos sociais e gastos econômicos. Segundo Draibe (1989, 1993) tem-se como áreas da política social as voltadas à área da saúde, educação, previdência e assistência social. Desse modo, considerando que o orçamento brasileiro é composto pelo orçamento fiscal, orçamento da seguridade social e orçamento de investimentos, e que, o orçamento da seguridade social é composto, em sua íntegra, por funções classificadas como pertencentes à política social, o estudo considerou como variáveis de análise as despesas governamentais nas funções saúde, assistência social e previdência social, por comporem o orçamento da seguridade social brasileiro.

Cabe ressaltar, que o estudo teve como limitador a edição da Portaria nº 42 (Brasil, 1999), que atualizou a discriminação das despesas por função, fato que restringiu o período de análise. Assim, considerou-se o primeiro ciclo político após a referida alteração. Além da atualização das funções a referida Portaria também apresenta o conceito de função como “o maior nível de agregação das diversas áreas de despesa que competem ao setor público” (Brasil, 1999: 1). Nesse sentido, a classificação funcional segrega as dotações orçamentárias em funções e subfunções, ao indicar em qual área de ação governamental a despesa será realizada. Ao final da apresentação e interpretação dos dados, aplicou-se o teste não-paramétrico de Kruskal-Wallis (kw), calculado conforme demonstrado a seguir:

$$H = \frac{12}{N(N+1)} \times \sum_{i=1}^k \frac{R_i^2}{n_i} - 3(N+1)$$

Onde N é o número total de observações; k corresponde a quantidade de grupos analisados; n_i é o número de observações em cada grupo k ; R_i é a soma das ordens atribuídas ao tratamento i .

O teste KW é análogo ao teste F e é utilizado como alternativa ao teste paramétrico de análise de variância quando não se aplicam os pré-requisitos exigidos (populações independentes e normalmente distribuídas). Ademais, é indicado para efetuar a comparação entre três ou mais populações e é conhecido como Análise de Variância não-paramétrica. O kw identifica como hipótese nula, que amostras provenham da mesma população ou de populações idênticas com relação às médias (Siegel e Castellan, 2006) e testa as seguintes hipóteses:

H0: os grupos (ciclos políticos) possuem funções de distribuição igual.

H1: os grupos (ciclos políticos) não possuem funções de distribuição igual.

O intuito do teste kw é identificar se o comportamento previsto na literatura por Borsani (2001), onde o agente político atua de forma oportunista ao induzir certo aumento nos gastos em anos eleitorais, para induzir uma sensação de bom resultado ao eleitor, com posterior queda nos anos seguintes, com fins de manter o equilíbrio, ocorre em todos os grupos (ciclos políticos) em análise. Cabe ressaltar que para amostras pequenas o uso de testes não-paramétricos é mais adequado (Lumley *et al.*, 2002). O teste kw não coloca nenhuma restrição sobre a comparação. Assim, como ferramenta de análise utilizou-se o Data Analysis and Statistical Software for Professionals (Stata).

Nesse contexto, foi verificado se as variáveis (saúde, assistência social, previdência social e gastos totais) possuem funções de distribuição iguais ou diferentes no que se refere aos níveis de integração, nos cinco ciclos políticos. A análise foi realizada ao nível de significância de 5%, adotado para pesquisas acadêmicas na área de gestão, com melhor indicação para o tratamento de escalas nominais ou ordinais (Hair *et al.*, 2005).

GASTOS GOVERNAMENTAIS POR CICLOS POLÍTICOS

Com a finalidade de demonstrar um panorama geral sobre os gastos governamentais, nos últimos 17 (dezesete) anos, por ciclos políticos, segue a tabela 1 contendo o montante de gastos totais, com os indicadores de crescimento do gasto, tamanho do setor público e variação anual do PIB.

Tabela 1
GASTO GOVERNAMENTAL POR CICLOS POLÍTICOS

<i>Ciclos Políticos</i>	<i>Año</i>	<i>Gastos Totais</i>	<i>Diputadas</i>	<i>Legislatura</i>	<i>Variación Anual do PIB (%)</i>
1º Ciclo Político	2002	1,235	6,37%	82,97%	13,15
	2003	1,233	-0,15%	71,79%	15,39
	2004	1,234	0,84%	63,53%	13,96
	2005	1,290	3,73%	59,44%	10,87
2º Ciclo Político	2006	1,604	24,38%	66,60%	11,00
	2007	1,541	-3,91%	56,68%	12,90
	2008	1,713	11,11%	55,09%	14,32
	2009	1,885	10,04%	56,56%	7,18
3º Ciclo Político	2010	1,764	-6,39%	45,41%	16,59
	2011	1,747	-0,97%	39,93%	12,62
	2012	2,117	21,19%	43,99%	10,02
	2013	1,871	-11,62%	35,11%	10,73
4º Ciclo Político	2014	2,062	10,20%	35,70%	8,39
	2015	2,068	0,28%	34,48%	3,83
	2016	2,128	2,90%	33,97%	4,44
	2017	2,676	25,72%	40,96%	4,25
5º Ciclo Político	2018	3,703	38,39%	54,47%	4,08

Fonte: Elaboração própria (2019).

De acordo com a tabela 1, pode-se observar, no que tange ao montante total de gastos governamentais, que o tamanho do setor público brasileiro em 2002 representava 82,97% de toda a produção do país, caindo para 54,47% em 2018. Ou seja, ao longo do período o setor público tem contribuído menos para a economia, em relação a produção interna bruta do país. Contudo, ao analisar o comportamento do total de gastos do governo, de maneira isolada, identifica-se que os gastos apresentam crescimento, praticamente, constante ao longo do período analisado, com quedas nos anos 2003, 2007, 2010, 2011 e 2013. De acordo com Nordhaus (1975), ao se comparar

tal fato com os ciclos políticos, os dados reforçam que os eleitores são míopes e podem ser facilmente enganados. Bem como, que em anos eleitorais os agentes políticos tendem a aumentar o volume de gastos com fins a demonstrar bons resultados a seus eleitores, que exercem seu voto com base no conjunto de informações presentes no período eleitoral, desconsiderando os períodos anteriores. Uma característica típica de governos democráticos, que trata das decisões adotadas sobre escolhas públicas, é que estes devem se submeter, periodicamente, a eleições competitivas, com resultado incerto e definido pelo maior número de votos (Borsani, 2004). No que tange aos ciclos políticos,

destaca-se a Emenda Constitucional nº 16 (Brasil, 1997), que estabelece que o Presidente da República, Governadores de Estado e do Distrito Federal, Prefeitos e quem os houver sucedido ou substituído no decorrer do mandato, pode ser reeleito para um único período subsequente.

Downs (1957) aponta que os políticos se apoderam do aparelho do Estado, por meio do processo eleitoral para obter vantagens individuais, como renda, poder e prestígio. Ocorre que, desde a vigência da referida emenda, todos os mandatos

Nesse sentido, confirma-se o identificado por Key (1966) que o desempenho econômico recente influencia mais o voto eleitoral do que o passado.

GASTOS GOVERNAMENTAIS COM SEGURIDADE SOCIAL

Considerando os gastos governamentais com seguridade social, segue a tabela 2, que demonstra a representatividade, em percentual, das funções saúde, assistência social e previdência social.

Tabela 2

REPRESENTATIVIDADE DOS GASTOS GOVERNAMENTAIS DA SEGURIDADE SOCIAL

<i>Ciclos Políticos</i>	<i>Ano</i>	<i>Gastos Totais</i>	<i>Saúde</i>	<i>Assistência</i>	<i>Previdência</i>
1º Ciclo Político	2002	(em trilhões, R\$)	(%)	Social (%)	Social (%)
	2003	1,235	5,79	1,48	28,06
	2004	1,233	5,51	1,71	29,49
	2005	1,234	6,06	2,55	30,44
2º Ciclo Político	2006	1,290	6,01	2,60	31,06
	2007	1,604	4,98	2,70	26,63
	2008	1,541	4,99	3,12	29,49
	2009	1,713	4,76	3,12	28,01
3º Ciclo Político	2010	1,885	4,55	3,10	27,08
	2011	1,764	5,22	3,71	31,14
	2012	1,747	5,72	4,12	32,74
	2013	2,117	4,97	3,91	28,21
4º Ciclo Político	2014	1,871	5,74	4,71	33,56
	2015	2,062	5,52	4,43	31,96
	2016	2,068	5,60	4,20	31,19
	2017	2,128	5,25	4,14	30,88
5º Ciclo Político	2018	2,676	4,12	3,36	26,16

Fonte: Elaboração própria (2019).

presidenciais galgaram a prevista reeleição, o que nos leva a reforçar a hipótese de uma possível atuação dos agentes políticos com fins de se manter no poder, sugerindo a existência de oportunismo político.

Diante da tabela 2, observa-se que a função saúde, apresentou queda em sua representatividade ao longo do período, 5,79% em 2002 e 3,23% em 2018. Nesse sentido, cabe destacar que mesmo

com a Lei de Responsabilidade Fiscal (Brasil, 2000), que estabeleceu percentual mínimo de gastos na área da saúde, não houve iniciativa governamental com fins de expandir os gastos com a referida função. Assim, observa-se que o governo optou por se restringir ao cumprimento do mínimo exigido.

A relativa estabilidade nos gastos com saúde, também, pode ser compreendida por meio da Emenda Constitucional nº 29/2000 (Brasil, 2000), que estabeleceu que o volume de recursos a serem aplicados pela União em ações e serviços públicos de saúde (ASPS) deve ser corrigido, anualmente, por pelo menos a variação do PIB nominal do ano anterior. Assim, na prática, esta medida legal acabou por estabelecer um piso mínimo para a variação do gasto com saúde.

No que tange à função de assistência social, observa-se que os gastos triplicaram no ano de 2014, ao passar de 1,48% em 2002, para 4,43% em 2014. Contudo, apesar o crescimento apresentado, em 2018 o crescimento do gasto resultou em 2,42%. Tal expansão pode advir de programas governamentais como o Bolsa Família, que beneficiava cerca de 6 milhões de pessoas em 2004 (início do referido programa) e em 2016 aumentou a quantidade de beneficiários para cerca de 13 milhões (STN, 2016: 17).

Cabe destacar, ainda, a expansão das políticas de garantia de renda observadas no período de 2003 a 2010, além da criação, em 2004, do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (STN, 2016: 14). Nesse movimento de expansão destaca-se o Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social (BPC-LOAS), benefício da assistência social integrante do Sistema Único da Assistência Social (SUAS), que permitiu a idosos e pessoas com deficiência o acesso às condições mínimas de vida digna. A desaceleração no crescimento demonstrada nos anos de 2017

e 2018 pode se justificar pelo cenário de crise econômica que o país enfrentou, o qual resultou em leve aumento do PIB, nos respectivos anos, conforme demonstrado na tabela 1 deste artigo.

Em relação aos gastos com a previdência social, a representatividade dos gastos apresentou oscilações na série, com 28,06% em 2002, aumentou para 33,56% em 2014 e teve uma queda para 19,32% em 2018. Em suma, esses gastos são os relacionados à proteção social adicional por meio de benefícios a trabalhadores acidentados ou doentes, recém desempregados, grávidas e idosos que continuam ativos no mercado de trabalho, além das concessões de aposentadorias e pensões quando couber.

Ressalta-se, que a função previdência social se destaca, tendo em vista que ela compreende o maior volume de gastos em relação as demais funções do governo. O aumento dos gastos pode ser justificado diante da vinculação do piso previdenciário ao salário mínimo que, nos últimos anos, apresentou aumento significativo, bem como das isenções no Imposto de Renda de Pessoa Física (IRPF), para os casos onde o trabalhador é acometido por moléstia grave ou para trabalhadores acima de 65 anos, esses possuem isenção no IRPF, conforme disposto na Lei nº 7.713/88 e Lei nº 12.469/2011, respectivamente.

Já a redução representativa no crescimento dos gastos, no ano de 2018, justifica-se pelo fato de o governo vivenciar período de reforma previdenciária, momento no qual o comportamento dos gastos vêm sendo analisado por especialistas, com fins de não comprometer a sustentabilidade das contas públicas. Por sua vez, a tabela 3 demonstra o crescimento do gasto governamental por indicadores, conforme Berne e Schramm (1986) e Groves e Valente (2003), nas funções saúde, assistência social e previdência social, que compõem a seguridade social, bem como o crescimento dos gastos totais governamentais.

Tabela 3

CRESCIMENTO DOS GASTOS GOVERNAMENTAIS COMSEGURIDADE SOCIAL POR FUNÇÃO (%)

<i>Ciclos Políticos</i>	<i>Ano</i>	<i>Saúde</i>	<i>Assistência Social</i>	<i>Previdência Social</i>	<i>Crescimento dos</i>
Gastos Totais	2002	-0,05	14,17	6,41	6,37
	2003	-5,07	14,83	4,92	-0,15
	2004	11,02	50,70	4,09	0,84
	2005	2,83	5,96	5,85	3,73
2º Ciclo Político	2006	3,05	29,01	6,66	24,38
	2007	-3,78	10,89	6,41	-3,91
	2008	5,94	11,30	5,53	11,11
	2009	5,36	9,10	6,38	10,04
3º Ciclo Político	2010	7,41	12,28	7,64	-6,39
	2011	8,42	9,84	4,12	-0,97
	2012	5,43	15,17	4,40	21,19
	2013	1,89	6,38	5,15	-11,62
4º Ciclo Político	2014	6,02	3,59	4,96	10,20
	2015	1,73	-4,85	-2,13	0,28
	2016	-3,42	1,30	1,86	2,90
	2017	-1,38	2,04	6,52	25,72
5º Ciclo Político	2018	8,31	-0,18	2,20	38,39

Fonte: Elaboração própria (2019).

Diante da tabela 3, é possível identificar a intenção dos agentes políticos por meio do indicador de crescimento do gasto. Segundo Nordhaus (1975) o governo possui controle suficiente dos instrumentos de política econômica que afetam, diretamente, as demandas sociais. Assim, a partir de funções sociais conforme definido por Marshall (1967) o comportamento do gasto público pode ser conduzido pelo agente político segundo interesse racional. Para Borsani (2001) os governantes podem assumir um comportamento “oportunista” diante de uma motivação eleitoreira dos governos, onde os agentes manipulam os instrumentos de política pública, com fins de obter um bom desempenho econômico a curto prazo, antes das eleições, com o objetivo de manter-se no poder, mas com

custos a médio prazo, com queda nos indicadores econômicos no período pós-eleitoral.

Desse modo, o comportamento oportunista do governante, no contexto da Teoria da Escolha Pública, pode ser observado diante do indicador de crescimento do gasto, pois, conforme demonstrado na tabela 3, em termos gerais, em anos eleitorais (2002, 2006, 2010, 2014 e 2018) observa-se um aumento nos indicadores de crescimento do gasto, tanto nas funções que compõem a seguridade social, quanto no total dos gastos governamentais, exceto nos exercícios financeiros de 2002 (na função saúde), 2010 (para a variável de gastos totais) e 2018 (na função assistência social). Portanto, em confirmação a literatura apresentada, o ano seguinte às eleições (2003, 2007, 2011, 2015) apresentam uma queda

no indicador de crescimento do gasto para as variáveis analisadas, com exceção de 2003 na função assistência social, e, em 2011 na função saúde.

Diante do exposto, a questão de pesquisa do presente estudo é respondida, posto que, da análise da tabela 3 depreende-se que o gasto público nas funções sociais que compõem a seguridade social pode ser conduzido pelo interesse racional dos agentes políticos, segundo a Teoria da Escolha Pública. Ademais, observa-se que ao longo dos ciclos não houve aumento na representatividade dos gastos, pois ao longo dos dezessete anos analisados o indicador de crescimento dos gastos não apresentou aumento considerável, com média de 3,16% para a função saúde, 11,27% para a função assistência social e 4,76% para a função de previdência social.

Contudo, cabe ressaltar que, durante este período, o Brasil passou por significativo crescimento populacional, mudança na pirâmide etária, aumento dos beneficiários da Seguridade Social, e, a mesma base de governo se manteve no poder, não havendo mudança de política partidária, conforme destacado por Qian e Roland (1998) e Maskin (1999). Os

autores reforçam que a restrição orçamentária existente no federalismo altera o custo de oportunidade dos resgates (bailout), assim, quando há mais restrição orçamentária, há menos custo de oportunidade para a atuação governamental.

Desse modo, há indícios para inferir que se não houve crescimento significativo do gasto, também não foram efetuadas medidas efetivas, por parte da base política, que promovessem ações voltadas ao crescimento do orçamento da seguridade social. Esse fato, pode ser justificado pelo sistema regulatório brasileiro, que ao estabelecer um conjunto de normas que restringem a expansão do gasto, desestimula a atuação governamental e resulta na diminuição do tamanho do setor público. Nesse sentido, a tabela 4 apresenta a análise descritiva do crescimento dos gastos para promover a análise confirmatória, por meio do teste não-paramétrico de Kruskal-Wallis. Da análise estatística, observa-se que as médias das funções se mantiveram para todos os ciclos políticos, pois de modo geral não apresentaram muitas variações, e, as funções não apresentaram discrepâncias em valores de mínimo e máximo.

Tabela 4
ANÁLISE DESCRITIVA DO CRESCIMENTO DOS GASTOS GOVERNAMENTAIS

	<i>Ciclo Político</i>	<i>N</i>	<i>Mínimo</i>	<i>1° Q.</i>	<i>Mediana</i>	<i>Média</i>	<i>3° Q.</i>	<i>Máximo</i>	<i>Desvio-padrão</i>
Saúde	1	4	-0,05	-0,03	0,01	0,02	0,08	0,11	0,06
	2	4	-0,03	-0,02	0,04	0,02	0,05	0,05	0,04
	3	4	0,01	0,02	0,06	0,05	0,08	0,08	0,02
	4	4	-0,03	-0,02	0,00	0,00	0,04	0,06	0,04
	5	1	0,08	0,08	0,08	0,08	0,08	0,08	-
Assistência Social	1	4	0,05	0,08	0,01	0,02	0,41	0,500	0,19
	2	4	0,09	0,09	0,11	0,15	0,24	0,29	0,09
	3	4	0,06	0,07	0,11	0,10	0,14	0,15	0,03
	4	4	-0,04	-0,03	0,01	0,00	0,03	0,03	0,03
	5	1	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00

Continúa...

	<i>Ciclo Político</i>	<i>N</i>	<i>Mínimo</i>	<i>1° Q.</i>	<i>Mediana</i>	<i>Média</i>	<i>3° Q.</i>	<i>Máximo</i>	<i>Desvio-padrão</i>
Previdência Social	1	4	0,04	0,04	0,05	0,05	0,06	0,06	0,05
	2	4	0,05	0,05	0,06	0,06	0,06	0,06	0,00
	3	4	0,04	0,04	0,04	0,05	0,07	0,07	0,01
	4	4	-0,02	-0,01	0,03	0,02	0,06	0,06	0,03
	5	1	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02
Gastos Totais	1	4	0,00	0,00	0,02	0,02	0,05	0,06	0,02
	2	4	-0,03	-0,04	0,10	0,10	0,21	0,24	0,11
	3	4	-0,11	-0,10	-0,03	0,00	0,15	-0,10	0,14
	4	4	0,00	0,00	0,06	0,09	0,21	0,25	0,11
	5	1	0,38	0,38	0,38	0,38	0,38	0,38	0,38

Fonte: Elaboração própria (2019).

Quanto ao teste não-paramétrico de Kruskal-Wallis, a tabela 5 apresenta o resultado do teste, com fins de identificar diferença estatística entre os indicadores de crescimento do gasto, nos ciclos políticos.

Tabela 5

TESTE DE DIFERENÇA DOS INDICADORES ENTRE OS CICLOS POLÍTICOS

	<i>H</i>	<i>g.l.</i>	<i>p-valor</i>
Saúde	4,137	4	0,388
Assistência Social	10,304	4	0,036
Previdência Social	4,608	4	0,330
Gastos Totais	5,667	4	0,225

Nota: g.l. são os graus de liberdade do teste p-valor < 0,05.
 H: Kruskal-Wallis

Fonte: Elaboração própria (2019).

A análise do teste kw indica que não houve diferença significativa entre as funções saúde, previdência social e gastos totais, por ciclo político, com excessão da função assistência social que indicou diferença significativa. Logo, para a maioria dos casos não se rejeita a hipótese nula, posto que as funções apresentaram distribuição e comportamento

semelhantes entre os ciclos políticos. Assim, o resultado confirma que os ciclos políticos influenciam nos gastos governamentais, posto que os ciclos apresentam comportamento estatisticamente semelhantes e de forma cíclica, conforme previsto na literatura.

Os resultados reforçam o destacado por Nordhaus (1975) ao afirmar que o governo possui controle suficiente dos instrumentos de política econômica que afetam diretamente as demandas sociais, e, em anos eleitorais observou-se um aumento no gasto (para demonstrar bons resultados) com posterior queda, de modo a tender ao equilíbrio. O referido autor afirma que em anos eleitorais os agentes políticos tendem a aumentar o volume de gastos com fins a demonstrar bons resultados a seus eleitores que, por possuírem uma espécie de “miopia eleitoral”, exercem seu voto com base no conjunto de informações presentes no período eleitoral, desconsiderando os períodos anteriores.

Assim, a miopia eleitoral apontada pelo autor pode ser aplicada nesse contexto, pois durante os quatro primeiros ciclos políticos analisados a mesma base político-partidária se manteve no poder, fato que materializa o disposto por Silva

(1995) ao ressaltar que dentre os interesses dos agentes políticos destacam-se a popularidade, distribuição de maior volume de orçamento para áreas de seu próprio interesse e poder perpétuo. Portanto, corrobora com Downs (1957) onde políticos se apoderam do aparelho do Estado, por meio do processo eleitoral para obter vantagens individuais, como renda, poder e prestígio.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Após comparados os gastos governamentais da Seguridade Social, por ciclos políticos, à luz da Teoria da Escolha Pública da corrente de pensamento Marxista, no período de 2002 a 2018, foi possível visualizar traços do comportamento oportunista dos agentes políticos, no âmbito da Administração Pública Brasileira. Os gastos governamentais apresentaram crescimento moderado, ao longo dos ciclos analisados, mas foi observada queda do tamanho do setor público, de 82,97% para 54,47%. O indicador de crescimento dos gastos totais, em termos gerais, apresentou aumento em anos eleitorais, com consecutivas quedas de modo a se manter de forma cíclica ao longo dos ciclos políticos.

Assim, o presente estudo oportunizou identificar que os gastos possuem relação com os períodos eleitorais, sinalizando que as políticas públicas sociais podem ser utilizadas, pelos governantes, como instrumento eleitoral. E, que o comportamento maximizador dos governantes resulta em ineficiência da aplicação subótima dos recursos públicos. Tal comportamento deve ser inibido com a implementação de controles e fortalecimento da governança no setor público.

Nesse contexto, uma maior flexibilização dos gastos viabiliza maior atuação do gestor. Contudo, ao considerar os indícios apontados, sobre a forma de atuação dos gestores, com fins de maximizar seus custos, ações preventivas devem ser tomadas

com fins de inibir o comportamento oportunista em prol da sociedade. Portanto, a accountability tende a reduzir esse comportamento oportunista, devido ao dever de prestação de contas e controle social dos agentes públicos. Para futuras pesquisas sugere-se a ampliação da séria histórica com fins de alcançar mais ciclos políticos, bem como a expansão da análise para outras funções de atuação governamental. Ademais, espera-se que este trabalho possa motivar a realização de estudos voltados a compreensão do comportamento dos atores públicos, e, também, a forma de gestão dos recursos públicos.

REFERÊNCIAS

1. Arrow, Kenneth Joseph (1951), *Social Choice and Individual Values* (John Wiley & Sons, Ed.) 2. ed., New York, Cowles Foundation.
2. Barro, Roberto (1973), "The Control of Politicians: An Economic Model", em *Public Choice*, núm. 14, pp. 19-42.
3. Berne, Robert e Schramm, Richard (1986), *The financial analysis of government*, New Jersey, Prentice-Hall.
4. Borges, André (2001), "Democracia vs. eficiência: a teoria da escolha pública", em *Lua Nova*, núm. 53, pp. 159-179.
5. Borsani, Hugo (2001), "Eleições e Desempenho Macroeconômico na América Latina (1979-1998)", em *Revista de Ciências Sociais*, v. 44, núm. 3, pp. 481-512.
6. Borsani, Hugo (2004), "Relações entre política e economia: Teoria da Escolha Pública". In Biderman, Ciro e Avarte, Paulo Roberto, *Economia do Setor Público no Brasil*. 10. ed. São Paulo, Campus, pp. 1-536.
7. Brasil. Constituição Federal de 1988 (1988), Brasília-DF, 5 out. 1988, disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/

- constituicao/constituicaocompilado.htm> acesso em 10 de outubro de 2017.
8. Brasil. Emenda Constitucional nº 16 de 4 de junho de 1997 (1997), Dá nova redação ao § 5º do art. 14, ao caput do art. 28, ao inciso II do art. 29, ao caput do art. 77 e ao art. 82 da Constituição Federal. Brasília-DF, 4 jun. 1997, disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc16.htm> acesso em 14 de outubro de 2017.
 9. Brasil. Emenda Constitucional nº 29 de 13 de setembro de 2000 (2000), Altera os arts. 34, 35, 156, 160, 167 e 198 da Constituição Federal e acrescenta artigo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para assegurar os recursos mínimos para o financiamento das ações e serviços públicos de saúde. Brasília-DF, 13 set. 2000, disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc29.htm> acesso em 15 de outubro de 2017.
 10. Brasil. Lei nº 7.713 de 22 de dezembro de 1988 (1988), Altera a legislação do imposto de renda e dá outras providências. Brasília-DF, 22 dez. 1988, disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7713.htm> acesso em 18 de outubro de 2017.
 11. Brasil. Lei nº 12.469 de 26 de agosto de 2011 (2011), Altera os valores constantes da tabela do Imposto sobre a Renda da Pessoa Física e altera as Leis nos 11.482, de 31 de maio de 2007, 7.713, de 22 de dezembro de 1988, 9.250, de 26 de dezembro de 1995, 9.656, de 3 de junho de 1998, e 10.480, de 2 de julho de 2002. Brasília-DF, 26 ago. 2011, disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12469.htm> acesso em 18 de outubro de 2017.
 12. Brasil. Lei Complementar nº 101 de 4 de maio de 2000 (2000), Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília-DF, 4 mai. 2000, disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm> acesso em 18 de setembro de 2017.
 13. Brasil. Portaria nº 42 de 14 de abril de 1999 (1999), Atualiza a discriminação da despesa por funções de que tratam o inciso I do § 1º do art. 2º e § 2º do art. 8º, ambos da Lei no 4.320, de 17 de março de 1964, estabelece os conceitos de função, subfunção, programa, projeto, atividade, operações especiais, e dá outras providências. Brasília-DF, 14 abr. 1999, disponível em <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/orcamento-1/legislacao/legislacao/portaria-mog-42_1999_atualizada_23jul2012-1.doc/view> acesso em 20 de setembro de 2017.
 14. Brender, Adi e Drazen, Allan (2005), “Political budget cycles in new versus established democracies”, em *Journal of monetary Economics*, v. 52, núm. 7, pp. 1271-1295.
 15. Bresser-Pereira, Luis Carlos (2011), *Cinco modelos de capitalismo*. Textos para discussão 280. EESP/FGV, pp. 1-17.
 16. Brito, Jansen Lima; Vieira, Maria de Nazaré; Jorge, Francisco Xavier; Guimarães, Maria da Glória Vitorio e Souza e Waldemar Antônio da Rocha (2017), “Avaliação do impacto da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre os gastos com pessoal no Poder Legislativo do Estado do Amazonas”, em *Revista de Administração e Contabilidade da FAT*, v. 6, núm. 1, pp. 105-114.
 17. Buchanan, James McGill e Tullock, Gordon (1962), *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*, v. 8, Michigan, pp. 1-361.

18. Caputo, Orlando e Pizarro, Roberto (1971), *Imperialismo, dependencia y relaciones económicas internacionales*, Amorrortu, pp. 1-323.
19. Carcanholo, Marcelo Dias (2008), “Dialética do desenvolvimento periférico: dependência, superexploração da força de trabalho e política econômica”, em *Revista de Economia Contemporânea*, v. 12, núm. 2, pp. 247-272.
20. Carcanholo, Marcelo Dias (2013), “O atual resgate crítico da teoria marxista da dependência”, em *Trabalho, Educação e Saúde*, v. 11, núm. 1, pp. 191-205.
21. Carreirão, Yan de Souza (2019), “O debate metodológico nos estudos de congruência política: uma revisão da literatura internacional”, em *Revista de Sociologia e Política*, v. 27, núm. 69, pp. 1-28.
22. Carvalho, Daniel Izaías de (2017), *Análise da execução orçamentária do Distrito Federal entre 2000 e 2015, sob a perspectiva da Teoria do Equilíbrio Pontuado*. Dissertação de Mestrado em Administração. Universidade de Brasília, Brasília, DF, Brasil, pp. 1-86.
23. Costa, Juliana Almeida e Silva, Wesley Soares (2016), “Lei de Responsabilidade Fiscal: Observância dos Limites de Gastos com Pessoal no Poder Executivo dos Estados da Região Nordeste de 2013 a 2015, Período de Início da Recessão Econômica Brasileira”, em *Revista Controle-doutrinas e artigos*, v. 14, núm. 2, pp. 328-356.
24. Cox III, Raymond W.; Buck, Susan; Morgan, Betty (2019), *Public Administration in Theory and Practice*, 2. ed., Routledge, pp. 1-320.
25. Cruz, Poliano Bastos; Teixeira, Arilton e Monte-Mor, Danilo Soares (2015), “O Efeito da desigualdade da distribuição de renda no crescimento econômico”, em *Revista Brasileira de Economia*, v. 69, núm. 2, pp. 163-186.
26. Da Costa, Giovanni Pacelli Carvalho Lustosa; Freire, Fátima Souza; Gartner, Ivan Ricardo e Clemente, Ademir (2013), “As escolhas públicas orçamentárias federais no PPA 2008-2011: uma análise da perspectiva do modelo principal-agente”, em *Revista de Administração Pública*, v. 47, núm. 5, pp. 1089-1116.
27. Dias, Bruno Pires; Nossa, Valcemiro; Monte-Mor, Danilo Soares (2018), “O investimento público influencia na reeleição?: Um estudo empírico nos municípios do estado do Espírito Santo”, em *Revista de Administração Pública*, v. 52, núm. 5, pp. 880-898.
28. Diniz, Josedilton Alves e Corrar, Luiz João (2011), “Análise da relação entre a eficiência e as fontes de recursos dos gastos municipais no ensino fundamental”, em *Sociedade, Contabilidade e Gestão*, v. 6, núm. 1, pp. 135-149.
29. Downs, Anthony (1957), “An economic theory of political action in a democracy”, em *The journal of political economy*, v. 65, núm. 2, pp. 135-150.
30. Draibe, Sônia Miriam (1989), *O Welfare State no Brasil: características e perspectivas. Ciências Sociais Hoje*, São Paulo, pp. 1-51.
31. Draibe, Sônia Miriam (1993), *Brasil: o sistema de proteção social e suas transformações recentes*, Santiago de Chile, cepal.
32. Ferejohn, John (1986), “Incumbent performance and electoral control”, em *Public choice*, v. 50, núm. 1, pp. 5-25.
33. Figueiredo, Reginaldo Santana (1994), “Teoria dos jogos: conceitos, formalização matemática e aplicação à distribuição de custo conjunto”, em *Gestão & Produção*, v. 1, núm. 3, pp. 273-289.
34. Giacomoni, James (2017), *Orçamento público*, 17 ed. São Paulo, Atlas, pp. 1-416.
35. Groves, Sanford M.; Valente, Groves (2003), *Evaluating financial condition: a handbook for local government*, 4. ed. Revised by Karls Nollenberger.

- Washington, The international City/County Management Association-ICMA, pp. 1-224.
36. Guerra, Evandro Martins (2005), *Os controles externo e interno da administração pública*, 2. ed., Belo Horizonte, Fórum.
37. Hair, J.; Money, A.; Babin, B.; Joseph. F.; Samouel, P. (2005), *Fundamentos de métodos de pesquisa em administração*, Porto Alegre, Bookman.
38. Katz, Claudio (1993), “Karl Marx on the transition from feudalism to capitalism”, em *Theory and Society*, v. 22, núm. 3, pp. 363-389.
39. Katz, Claudio (1998), “Determinismo tecnológico y determinismo histórico-social”, em *Redes*, v. 5, núm. 11, pp. 37-52.
40. Katz, Claudio (2007), “Socialist Strategies in Latin America”, em *Monthly Review*, v.59, núm. 4, pp. 25-41.
41. Key, Valdimer Orlando Junior (1966), *The Responsible Electorate: Rationality in Presidential Voting 1936-1960*, Londres, Harvard University Press.
42. Kroehn, Márcio (2017), “Queremos eleições todo ano”, em *IstoÉ Dinheiro*, disponível em <www.istoedinheiro.com.br/queremos-eleicoes-todo-ano/>, acesso em: 10 jul 2019.
43. Lacerda, Antonio Correia; Bocchi, João Ildebrando; Rego, José Márcio; Borges, Maria Angélica; Marques, Rosa Marques (2010), *Economia brasileira*, 4 ed., São Paulo, Saraiva.
44. Lumley, Thomas; Diehr, Paula; Emerson, Scott e Chen, Lu (2002), “The importance of the normality assumption in large public health data sets”, em *Annual review of public health*, v. 23, núm. 1, pp. 151-169.
45. Marshall, Thomas Humphrey (1967), *Cidadania e Classe Social*, Rio de Janeiro, Zahar.
46. Marx, Karl (1844), “Economic and Philosophic Manuscripts of 1844”, em *MECW*, v. 3, pp. 1-231.
47. Maskin, Eric Stark (1999), “Recent theoretical work on the soft budget constraint”, em *The American Economic Review*, v. 89, núm. 2, pp. 421-425.
48. Matias-Pereira, José (2017), *Finanças Públicas*. 7. ed., São Paulo, Atlas.
49. Matias-Pereira, José (2016), *Manual de Gestão Pública Contemporânea*, 5. ed., São Paulo, Atlas, pp. 1-344.
50. Meneguim, Fernando Boarato e Bugarin, Mauricio Soares (2001), “Reeleição e política fiscal: um estudo dos efeitos da reeleição nos gastos públicos”, em *Economia aplicada*, v. 5, núm. 3, pp. 601-622.
51. Menezes, Daniel Francisco Nagao e Pinto, Felipe Chiarello de Souza (2015), “O caso Brasken, Ultra e Petrobrás: análise de caso dos impactos da decisão do cade para o consumidor”, em *Revista Direito & Inovação*, v. 2, núm. 2, pp. 88-100.
52. Musgrave, Richard Abel e Musgrave, Peggy B. (1980), *Public finance in theory and practice*. 3. ed., United States, McGraw-Hill.
53. Nakaguma, Marcos Yamada e Bender, Seigfried (2006), “A emenda da reeleição e a Lei de Responsabilidade Fiscal: impactos sobre ciclos políticos e performance fiscal dos Estados (1986-2002)”, em *Economia aplicada*, v. 10, núm. 3, pp. 377-397.
54. Nakaguma, Marcos Yamada e Bender, Seigfried (2010), “Ciclos políticos e resultados eleitorais: um estudo sobre o comportamento do eleitor brasileiro”, em *Revista Brasileira de Economia*, v. 64, núm. 1, pp. 3-24.
55. Neduziak, Luiz Carlos Ribeiro e Correia, Fernando Motta (2017), “Alocação dos gastos públicos e crescimento econômico: um estudo em painel para os estados brasileiros”, em *RAP: Revista Brasileira de Administração Pública*, v. 51, núm. 4, pp. 616-632.

56. Nordhaus, William (1975), “The political business cycle”, *Review of Economic Studies*, 42, núm. 2, pp. 169-190.
57. O’Donnell, Guillermo (1998), “Accountability horizontal e novas poliarquias”, em *Revista Lua Nova*, núm. 44, São Paulo, pp. 27-54.
58. Oliveira, Euripedes Magalhães (2010), *Ciclos orçamentários nos municípios do Estado de São Paulo*. III Congresso Consad de Gestão Pública. Painel 45/177, Centro de Convenções Ulysses Guimarães, 15 a 17 de março de 2010, Brasília-DF, pp. 1-24.
59. Panitch, Leo (1977), “The development of corporatism in liberal democracies”, em *Comparative Political Studies*, v. 10, núm. 1, pp. 61-90.
60. Panitch, Leo (1980), “Recent theorizations of corporatism: reflections on a growth industry”, em *The British Journal of Sociology*, v. 31, núm. 2, pp. 159-187.
61. Panitch, Leo e Gindin, Sam (2014), “Political economy and political power: The American state and finance in the Neoliberal era”, em *Government and Opposition*, v. 49, núm. 3, pp. 369-399.
62. Panitch, Leo (2014), “Repensando o marxismo e o imperialismo para o século XXI”, em *Tensões Mundiais*, v. 10, núm. 18/19, pp. 91-101.
63. Pereira, Paulo Trigo C. (1997), “A teoria da escolha pública (public choice): uma abordagem neoliberal?”, em *Análise Social*, v. 32, núm. 141, pp. 419-442.
64. Persson, Torsten e Tabellini, Guido (2003), “Do Electoral Cycles Differ Across Political Systems?”, Innocenzo Gasparini Institute for Economic Research, em *Working Paper*, vol. 232, Milano, pp. 1-23.
65. Pires, Manoel e Borges, Bráulio (2019), “A despesa primária do governo central: estimativas e determinantes no período 1986-2016”, em *Estudos Econômicos*, v. 49, núm. 2, pp. 209-234.
66. Qian, Yingyi e Roland, Gérard (1998), “Federalism and the soft budget constraint”, em *The American Economic Review*, v. 88, núm. 5, pp. 1143-1162.
67. Rocha, Paulo Eduardo Nunes de Moura (2014), *Instituições e interesses na dinâmica legislativa do ciclo orçamentário brasileiro*. Tese de doutorado em Ciência Política. Universidade de Brasília, Brasília, DF, Brasil, pp. 1-394.
68. Rogoff, Kenneth (1990), “Equilibrium Political Budget Cycles”, em *The American Economic Review*, v. 80, núm. 1, pp. 21-36.
69. Santos, Rogelio Gerônimo; Bacchi, Matheus Demambre e Nascimento, Sidnei Pereira (2016), “A dinâmica dos gastos com pessoal em municípios do Estado de São Paulo: uma análise sob os efeitos da Lei de Responsabilidade Fiscal”, em *Revista Economia & Região*, v. 4, núm. 2, pp. 127-139.
70. Santos, Theotonio dos (2016), “Desenvolvimento e Civilização: uma homenagem a Celso Furtado”, ed. EdUERJ, Rio de Janeiro, pp. 1-562.
71. Shaikh, Anwar (1980), “Marxian competition versus perfect competition: further comments on the so-called choice of technique”, em *Cambridge Journal of Economics*, v. 4, núm. 1, pp. 75-83.
72. Shaikh, Anwar (1978), “An introduction to the history of crisis theories”, em *US capitalism in crisis*, pp. 219-241.
73. Shaikh, Anwar (1978a), “Political economy and capitalism: notes on Dobb’s theory of crisis”, em *Cambridge Journal of Economics*, v. 2, núm. 2, pp. 233-251.
74. Shaikh, Anwar (2011), “The first great depression of the 21st century”, em *Socialist Register*, v. 47, núm. 47, pp. 44-63.

75. Secretaria Do Tesouro Nacional (STN) (2016), Gasto Social do Governo Central 2002 a 2015, disponível em <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/318974/Gasto+Social+Governo+Central/c4c3d5b6-8791-46fb-b5e9-57a016db24ec>, acesso em: 15 out 2017.
76. Siegel, Siegel e Castellan, John N. Junior (2006), *Estatística Não-Paramétrica para Ciências do Comportamento*, Porto Alegre, Artmed.
77. Silva, Maurício Corrêa da; Souza, Fábila Jaiany Viana de; Borges, Erivan Ferreira; Silva, José Dinísio Gomes da (2017), “Despesas de capital do Governo Federal: análises na percepção esperada pelo contribuinte/usuario”, em *RRCF, Fortaleza*, v. 8, núm. 2, pp. 1-23.
78. Silva, Lino Martins da (2011), *Contabilidade Governamental. Um enfoque administrativo da Nova Contabilidade Pública*, 9 ed., São Paulo, Atlas.
79. Silva, Daiane Rodrigues e Bonacim, Carlos Alberto Grespan (2010), “A influência da lei de responsabilidade fiscal na gestão das contas públicas segundo a percepção de um contador”, em *Sociedade, Contabilidade e Gestão*, v. 5, núm. 2, pp. 148-168.
80. Silva, Marcos Fernandes Gonçalves da (1995), *O processo orçamentário no Brasil*, São Paulo, Escola de Administração de Empresas, Fundação Getúlio Vargas-São Paulo.
81. Stiglitz, Joseph E. (1985), “Information and economic analysis: a perspective”, em *The Economic Journal*, v. 95, núm. 380, pp. 21-41.
82. Stiglitz, Joseph E. (1992), “Capital markets and economic fluctuations in capitalist economies”, em *European Economic Review*, v. 36, núm. 2/3, pp. 269-306.
83. Stiglitz, Joseph E. (1993), “The role of the state in financial markets”, em *The World Bank Economic Review*, v. 7, núm. 1, pp. 19-52.
84. Teixeira, Elenaldo Celso (2002), *O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade*, Salvador, AATR.
85. Tullock, Gordon; Seldon, Arthur; Brady, Gordon L. (2005), *Falhas de governo: uma introdução à teoria da escolha pública*, Rio de Janeiro, Instituto Liberal.
86. Wildavsky, Aaron (1988), “The New Politics of the Budgetary Process”, em *Cato Journal*, v. 8, núm. 3, pp. 123-131.

