

Processos eleitorais, ciclos político-orçamentários e manipulação da despesa pública

Electoral processes, political budget cycles and public expenditure manipulation

Claudia Valani Barcellos¹
Roberto Sérgio do Nascimento²
Ricardo Viotto³

RESUMO

A Teoria dos Ciclos Político-Orçamentários analisa a utilização de instrumentos de política fiscal, por parte dos governantes, de forma a aparentar competência em seus mandatos e elevar as chances de reeleição. O calendário eleitoral influencia a execução fiscal e de despesas, indicando uma condução oportunista dos recursos, visando manter o poder nas mãos de um gestor ou grupo político. Com base nessa abordagem, passou-se a observar a tendência dos gestores públicos em influenciar a escolha do eleitor pela manipulação do orçamento evidenciada pela predileção do uso de variáveis orçamentárias específicas. São apontadas como mais suscetíveis ao direcionamento político despesas com pessoal, transferências voluntárias, contratação de operações de crédito, custeio e, principalmente, as despesas com investimento. Quanto mais suscetível de visibilidade, mais provável será a utilização da variável orçamentária como meio de manobra eleitoral. A literatura consultada aponta como eventual solução para a questão dos ciclos político-orçamentários o aumento da transparência e da accountability pública. Entendeu-se que tais ferramentas são capazes de promover alterações no comportamento dos gestores por meio do arcabouço legislativo, como ocorreu com a fixação de limites para a despesa com pessoal ou pelo aperfeiçoamento do processo democrático.

1 Mestre em Administração e Controladoria, Universidade Federal do Ceará (UFC). E-mail: cvalani@gmail.com
2 Professor da Universidade Federal do Ceará (UFC), auditor TCU. E-mail: robertosdn75@gmail.com
3 Advogado, mestrando em Administração e Controladoria, Universidade Federal do Ceará (UFC). E-mail: ricardoviotto@yahoo.com

Palavras-chave: Processo Eleitoral. Teoria dos Ciclos Político-Orçamentários. Despesa Pública.

ABSTRACT

The Theory of Political Budget Cycles analyzes the use of fiscal policy instruments, by the governors, in order to appear competent in their mandates and increase the chances of reelection. The electoral calendar influences fiscal and expenditure execution, indicating an opportunistic management of resources, aiming at keeping power in the hands of a manager or political group. Based on this approach, the tendency of public managers to influence the voter's choice by manipulating the budget was evidenced by the predilection for the use of specific budget variables. Personnel expenses, voluntary transfers, credit operations contracts, costing and, mainly, investment expenses are pointed out as being more susceptible to political direction. The more susceptible to visibility, the more likely it is that the budget variable will be used as a means of electoral maneuvering. The researched literature points to increased transparency and public accountability as a possible solution to the issue of political budget cycles. It was understood that such tools are capable of promoting changes in the behavior of managers by means of legislative framework, as occurred with the setting of limits for personnel expenditure or by improving the democratic process.

Keywords: Electoral Process. Theory of Political Budget Cycles. Public Expenditure.

Recebido: 25-04-2021

Aprovado: 23-08-2021

1 INTRODUÇÃO

As mudanças profundas no trato das finanças públicas impostas pela Constituição inauguraram a reformulação integral do processo orçamentário brasileiro, em face da instituição de novas leis orçamentárias (Plano Plurianual e Lei de Diretrizes Orçamentárias) e da alteração substancial da lei orçamentária existente. Com o advento da Constituição Federal de 1988, buscou-se modernizar o planejamento orçamentário brasileiro – notadamente as variáveis receita e despesa públicas, e a ampliação de aspectos, como: previsão da receita, análise de impactos, prospecção do gasto público, compatibilidade entre as políticas públicas eleitas, endividamento público e responsabilidade fiscal.

Cernes do debate orçamentário, as receitas e as despesas assumem papel de relevo na decisão política, sobretudo em relação ao processo de escolha dos gastos a serem executados pelo Poder Público. O interesse quanto ao processo orçamentário advém do poder concentrado nas mãos dos gestores públicos, que podem usar os dispêndios públicos tanto em benefício próprio quanto em prol da sociedade, a quem caberia o benefício maior nesse processo de escolha.

A observação do comportamento dos indivíduos no processo político visando ao próprio bem-estar tem origem na Teoria da Escolha Pública (SMITH; LARIMER, 2009). Para Vicente e Nascimento (2012), ela contraria os conceitos de eficiência e de efetividade, além de afrontar as expectativas da população, que busca a implantação de políticas públicas que gerem bem-estar e acolhimento. Essa teoria deu origem a duas linhas de investigação: a Teoria dos Ciclos Político-Econômicos (*political business cycles*) e a Teoria dos Ciclos Político-Orçamentários (*political budget cycles*). Nordhaus, Alesina e Schultze (1989) observaram a intercessão entre os sistemas político e econômico: por um lado, os eleitores estão preocupados com a economia, e, por outro, o poder é o foco dos políticos.

A Teoria dos Ciclos Político-Orçamentários foi apresentada por Rogoff (1990) e Rogoff e Sibert (1988). Eles indicaram que instrumentos de política fiscal são utilizados pelos governantes para aparentar competência em seus mandatos, muitas vezes valendo-se da assimetria de informações, o que possibilita a distorção da política fiscal pré-eleitoral e impulsiona as chances de reeleição.

Guerra, Paixão e Leite Filho (2018) confirmam a proximidade entre a agenda eleitoral e a dinâmica dos gastos públicos estatais, em que o calendário eleitoral influencia a execução fiscal e de despesas públicas, indicando uma condução oportunista dos recursos públicos, visando manter o poder nas mãos de um gestor ou de um grupo político. Ferreira, Meneguim e Bugarin (2019) afirmam que a “correta” manipulação de instrumentos de política econômica e/ou fiscal possibilita maximizar a visualização positiva de um governante ou partido.

Dessa forma, é pertinente a indagação se a despesa pública pode ser utilizada como instrumento de manobra política eleitoral no intuito de alterar a vontade do eleitor no processo eleitoral. A questão é importante, na medida em que eleitores menos avisados ou não próximos a questões de finanças públicas podem se demonstrar mais suscetíveis aos “encantos” produzidos pelo orçamento, em especial quando esses mesmos eleitores carecem de serviços públicos, como: escolas, praças, ruas, melhorias sanitárias, transporte público etc.

Côncio dessa oportunidade, o político se comporta como um empresário em busca de voto; o eleitor é compreendido como um consumidor; e o orçamento, como um bem de consumo, no qual as escolhas ali existentes se convertem em moeda de troca. Daí o porquê de os grupos de interesse (*stakeholders*) tanto apreciarem a dominação da sistemática orçamentária ao redor do mundo.

E não é para menos. Em países cujo desenvolvimento é falho, a questão do direcionamento dos gastos orçamentários assume um relevo maior, visto que a população é carente da prestação de serviços ofertados

pelo Estado quando comparada a países desenvolvidos, cujo portfólio de necessidades coletivas já se encontra mais bem atendido.

Em nações sob esse espectro – o desenvolvimento ainda consiste em desafio –, os gastos orçamentários (obras públicas, saúde, limpeza e conservação etc.) se convertem em moeda de troca, podendo produzir impactos no eleitor, na hora do voto, devido à impressão que passam de eficiência, quando, na verdade, consistem no uso indevido da máquina pública. Conhecer os mecanismos de fraude orçamentária com relação ao voto do eleitor reside em uma das ferramentas mais promissoras para combatê-la.

2 O PLANEJAMENTO PÚBLICO EM QUESTÕES ORÇAMENTÁRIAS

O orçamento público é o instrumento pelo qual a ação governamental viabiliza suas políticas públicas, e o planejamento coerente de como esse orçamento será aplicado é o que pode garantir que as metas definidas serão atingidas.

Assim como na iniciativa privada, o setor público é impactado pelas mudanças no ambiente, sendo que neste, conforme colocado por Darós (2009), observa-se, além das transformações sociais e do Estado, a necessidade premente de modernizar o setor. Nesse sentido, antes da Constituição de 1988, é possível afirmar que o planejamento no Brasil pode ser compreendido a partir de três grandes momentos: o Plano de Metas (1956-1961), o Plano Trienal (1962-1963) e o Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-1979).

O Plano de Metas foi a primeira experiência de planejamento governamental, envolvendo variáveis macroeconômicas no Brasil, e teve por base as conclusões de dois grupos de estudos distintos que trabalharam no mesmo período: a Comissão Mista Brasil-Estados Unidos e o Grupo Misto Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal).

Quando se menciona o termo planejamento, é impossível desvinculá-lo das questões orçamentárias, uma vez que qualquer plano, seja ele no âmbito privado ou público, carece de recursos para se tornar realidade. No Brasil, entretanto, esse vínculo entre plano e orçamento nem sempre ocorreu de forma eficiente.

Segundo Gadelha (2017), a Lei 4.320/64, em conjunto com o Decreto-Lei 200/67, inseriu o planejamento como ferramenta primordial para o sistema orçamentário brasileiro. Este último indicou que o planejamento é um dos princípios fundamentais para a execução das atividades da Administração Pública federal e instituiu o Orçamento-Programa Anual.

Com o advento da referida Lei e do Decreto, buscou-se a consolidação embrionária do sistema orçamentário brasileiro. Entretanto, o conceito clássico de orçamento trouxe consigo um aspecto de ordem prática: a caracterização do instrumento como mera peça contábil-financeira sem vinculação com os planos governamentais e os interesses da população, situação que se tentou alterar com as bases do orçamento-programa constante do Decreto-Lei 200/67.

O orçamento-programa deveria ter por base o Plano Geral de Governo, Programas Gerais, Setoriais e Regionais, de duração plurianual, bem como a Programação Financeira. A partir do Decreto-Lei, o orçamento passou a ser a peça legal que deveria orientar cada exercício financeiro, com todas as fontes de recursos e sua destinação claramente indicadas, sob a orientação de programas anteriormente traçados (GADELHA, 2017).

Segundo Couto e Cardoso (2018), a Constituição Federal de 1988 modificou essa visão e trouxe importantes novidades para a gestão do Estado. Nela, o planejamento ganha destaque focando o desenvolvimento equilibrado; estipulando a obrigatoriedade do planejamento de médio prazo, com o Plano Plurianual – PPA; responsabilizando o Legislativo pela fixação de metas e prioridades para a Administração Pública e na formulação das políticas públicas de arrecadação e de alocação de recursos, por meio da Lei das Diretrizes Orçamentárias – LDO; além da divisão da Lei

Orçamentária Anual – LOA em três orçamentos distintos: Fiscal, de Investimentos de Estatais e de Seguridade Social (SANCHES, 1993). É interessante a posição de Jund (2008) quando afirma que a atual Constituição apresenta um modelo fortemente centralizado, fruto do combate à excessiva fragmentação orçamentária que havia à época de sua promulgação.

Na verdade, a Constituição buscou o resgate do planejamento público sob a óptica orçamentária, introduzindo uma lei de caráter orientativo à lei orçamentária propriamente dita (a LDO), e, em relação a ambas, outra – o Plano Plurianual (PPA) – de caráter estratégico e de ligação entre elas.

A LDO tem por missão orientar a elaboração e a execução do orçamento anual. É o instrumento tático por meio do qual o Poder Legislativo pode interferir na elaboração da peça orçamentária, bem como na condução das finanças do orçamento dos entes, compondo um sistema de planejamento orçamentário juntamente com o PPA e a LOA. Quanto à LOA, ela é a lei que viabiliza o plano de governo. Também tem a importante função de possibilitar a realização anual dos programas, tendo por base a atribuição dos recursos necessários para as ações orçamentárias, sejam eles projetos, atividades ou operações especiais. É um plano operacional por excelência.

No Brasil, a partir de 1993, ocorreram mudanças significativas na condução das finanças do Governo Federal, que pretendiam o ajuste fiscal das contas públicas e desembocaram nas reformas administrativas e previdenciárias ocorridas no final da mesma década (ASAZU; ABRÚCIO, 2003). Foi nesse cenário que aconteceu, em 2000, a publicação da Lei Complementar 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Com a LRF, a LDO teve suas finalidades ampliadas. Foram anexadas novas atribuições a esse instrumento, sendo uma das mais significativas o estabelecimento de regras para garantir o equilíbrio e o ajuste das contas públicas. Para Nascimento (2011), a LRF trouxe, para as leis de diretrizes orçamentárias, a exigência do equilíbrio entre receita e despesas; o estabelecimento de critérios para limitação de empenho; a avaliação de custos; o limite para despesas obrigatórias de caráter continuado; definição de regras

para transferências financeiras; e os anexos de metas e de riscos fiscais.

De acordo com Sousa, Batista e Andrade (2015), com relação à Lei Orçamentária Anual (LOA), ficou mais latente a sua função de representação monetária de cada ano abrangido pelo PPA, devendo apresentar, de forma clara, a previsão de receitas e a fixação das despesas necessárias à execução do orçamento, evidenciando a política econômico-financeira e o programa de trabalho do governo, sem nunca perder de vista os princípios de unidade, universalidade e anualidade.

Desde então, a LRF vem exigindo a adequação dos gestores públicos de todas as esferas aos ordenamentos nela estabelecidos, concentrando a responsabilidade na gestão fiscal. A partir dela, o planejamento das ações públicas foi obrigado a focar ainda mais no Plano Plurianual, embora não tenha apresentado nenhum dispositivo, na Lei de Diretrizes do Orçamento, e na Lei Orçamentária Anual, com a finalidade de atingir o equilíbrio fiscal (SACRAMENTO, 2004).

Esse processo de construção legislativa, que busca trazer mais assertividade e clareza à Administração Pública que o Brasil vem experimentando, também é perceptível em muitos outros países. Por pressões oriundas de diversos pontos, como a popularização das informações, a globalização da economia ou a falta de condições para financiar déficits orçamentários que vêm se acumulando ao longo dos anos, os avanços em direção à transparência das gestões vão sendo percebidos. Devido à gradual escassez de recursos, vê-se a utilização de métodos para o controle dos recursos públicos alavancar a realização de planejamentos das ações governamentais, que integrem a sociedade e o próprio Estado, como forma de buscar uma transparência maior na prestação dos serviços públicos, ao mesmo tempo em que se busca o equilíbrio das finanças do governo (SANTOS; ALVES, 2011).

Para Toledo Jr. e Rossi (2001), a LRF trouxe, principalmente aos municípios, questões sobre a gestão responsável e profissionalismo, não admitindo uma das práticas mais comuns que aconteciam nas prestações

de contas que era a apresentação de déficits por superestimação de receita orçamentária. Isso expôs, de forma muito contundente, a situação de dependência dos municípios dos repasses constitucionais impostos pelo atual pacto federativo.

Aliado a isso, o processo democrático trouxe para patamares mais elevados movimentos sociais que exigem cada vez mais transparência nos negócios públicos e prestações de contas confiáveis. Tais movimentos exigem que o Estado escute e negocie, utilizando ferramentas eficientes de planejamento e de programação, para que diretrizes, objetivos e resultados se vinculem de forma transparente, de forma que o setor público possa cumprir com as suas funções.

Existe, também, uma questão primordial quanto ao planejamento governamental, que é a tradução em um plano exequível do projeto de campanha do mandatário recém-eleito; plano este que deve considerar as mudanças que o setor público vem experimentando e que depende de formas descentralizadas de gestão, com interconexão de múltiplos atores, os quais, muitas vezes, não são governamentais.

Essa situação gera a necessidade de objetivos estratégicos muito coerentes quanto ao alinhamento e cuja avaliação de desempenho seja associada ao autocontrole mais do que ao controle externo (TROSA, 2001). Porém, para assegurar a função estratégica do plano, deve ser definida a orientação estratégica de governo. Essa orientação estratégica deve nortear os órgãos internos do governo e, por último, deve ser traduzida para os objetivos do programa; isso após uma discussão ampla e consensual para que os grandes objetivos de governo e suas diretrizes não conflitem com a atuação setorial.

A integração entre o plano e o orçamento recriou a figura do programa como expressão de prioridade para o objetivo mensurável a ser atingido. Para Paulo (2010), o PPA ainda não pode ser considerado um instrumento de planejamento e gestão estratégica, uma vez que ainda não foi “incorporado ao debate político decisório”, por meio da apropriação

de elementos que instrumentalizem e deem suporte à gestão cotidiana dos programas e suas ações, principalmente no que tange à definição clara de responsabilidades, à organização, ao conhecimento e à informação necessários à condução de processos para que, de fato, o plano possa ser concretizado, e as políticas públicas, implementadas.

3 A DIFÍCIL EQUALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NO ORÇAMENTO

No decorrer dos anos, desde a criação do termo *Policy Sciences*, por Lasswell e Lerner nos anos 1950, nos Estados Unidos, há a proposição de determinar o que é política pública. Para essa definição, sempre haverá a convergência para as palavras de Dye (1975), que a descreveu como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”, indicando, claramente, que o governo é o principal agente no processo de produção de políticas públicas.

Para Smith e Larimer (2009), é difícil indicar uma definição de política pública que seja precisa e aceita por todos. É certo que as políticas públicas orbitam o processo de fazer escolhas com a esperança de alcançar determinados resultados, sabendo que o que torna uma política pública realmente “pública” é que as escolhas feitas estão lastreadas nos poderes coercitivos do Estado, para a solução de um problema identificado.

Segundo Souza (2006), a política pública deve considerar que o Estado e suas instituições estão inseridos em um meio ambiente no qual a produção dos governos deve ter por função servir à sociedade. Como ciência, o estudo das políticas públicas ocorre em democracias estáveis e é fundado nas ações que o governo pratica ou deixa de praticar, e é aí que o pesquisador independente busca fórmulas científicas para compreender essa práxis. A utilização da política pública para delimitações de ações pelos governos remonta ao período da Guerra Fria, quando, para enfrentar os efeitos desta, houve uma significativa valorização da tecnocracia.

Nos Estados Unidos, Robert McNamara foi seu precursor, tendo fomentado a criação da organização não governamental RAND Corporation em 1948. Nela, um grupo de pesquisadores tentou provar, por meio da teoria dos Jogos de Neuman, que uma guerra pode ser racionalmente conduzida, como em um jogo. Esse pensamento, aos poucos, foi migrando para outras áreas governamentais; uma delas a de política social (PARSONS, 1997).

No Brasil, com a vigência da Constituição de 1988, chamada de Constituição Cidadã, os cidadãos e a sociedade civil organizada puderam participar diretamente de processos decisórios no Brasil (AZEVEDO, 2005). Assim, foi possível, realmente, promover a interlocução entre atores e organizações para a composição das políticas públicas, com reunião, em diferentes espaços, com os diversos atores e grupos, passando a ser possível a viabilização de processos participativos e democráticos na relação entre governo e sociedade civil.

De acordo do Kleba, Comerlato e Frozza (2015), a experiência acumulada nas últimas décadas vem demonstrando que a participação dos conselhos gestores de políticas públicas, muitos deles com características deliberativas e fiscalizadoras, vêm alargando a participação popular e construindo espaços públicos e democráticos, estimulando cidadãos a assumirem a missão de se corresponsabilizar pela gestão pública. Esses espaços permitem o aprendizado das vivências democráticas e engrandecem tanto a sociedade quanto o Estado, uma vez que ele passa a ser instado a apresentar suas ações, contas e planos, e aquela se capacita para entender o contexto administrativo dessas informações e seus impactos.

Essa difusão de conhecimentos relacionados à gestão pública possibilita a construção de referenciais adequados sobre a temática e traz equilíbrio às questões privadas e corporativas pelo reconhecimento dos direitos coletivos envolvidos nas diversas áreas de atuação do Estado (ALMEIDA; TATAGIBA, 2012).

Em consonância com Souza (2006), a partir dos anos 1980 o campo de conhecimento “políticas públicas” foi retomado com vigor, impulsiona-

do por diversos fatores. O primeiro é a adoção de políticas de restrição de gastos, que vem ocorrendo, principalmente, nos países em desenvolvimento. O segundo é a substituição das políticas keynesianas, oriundas do período pós-guerra, por políticas restritivas de gasto que exigem orçamentos que mantenham o equilíbrio entre receitas e despesas, bem como a restrição de interferência do Estado na economia.

Outro fator diz respeito aos países em desenvolvimento e de democracias recentes que ainda não apresentam coalizões políticas capazes de conceber políticas públicas que impulsionem o desenvolvimento econômico e promovam a inclusão social da grande parcela marginalizada da sociedade. Um ponto é claro: o desenvolvimento de políticas públicas e seus regramentos dependem de fatores internos e externos, que tanto influenciam quanto são impactados por elas.

O estudo das políticas públicas deve esclarecer questões, como a parcela de responsabilidade dos governos na definição e na implantação das ações governamentais, independentemente se esse Estado decide e implementa as políticas seguindo seu próprio planejamento ou se reflete as pressões dos grupos de interesse. Na realidade, esses grupos buscam atender a seus interesses particulares, sendo que os mais fortes ou convincentes tendem a levar a maior parte dos recursos disponibilizados. Em geral, esses grupos são compostos por membros do Poder Legislativo, que, não coincidentemente, aprovam o orçamento e a distribuição dos recursos (CAVALCANTE; DE ALBUQUERQUE CABRAL, 2015).

Observa-se que Estados e sociedade vêm se tornando mais complexos e se aproximam da perspectiva teórica que defende a existência de uma “autonomia relativa do Estado”, fazendo com que tenha um espaço próprio de atuação não hermético, uma vez que influências externas e internas podem modificá-lo (EVANS; RUESCHMEYER; SKOCPOL, 1985).

Souza (2006) também declara que essa autonomia permite certas condições para a implantação de objetivos de políticas públicas. É certo,

entretanto, que essa “autonomia” e o desenvolvimento dessas “possibilidades” dependem de muitos fatores e do momento histórico de cada país. A partir desse viés é que o campo atual de melhor visualização das políticas públicas se encontra no debate que se trava para a elaboração do orçamento público, no qual a confrontação entre fontes de recursos e sua alocação é capaz de promover a alteração das realidades sociais.

Giambiagi e Além (2008) afirmam que não é possível chegar ao estado de bem-estar geral em uma situação de competição no mercado, pois, segundo a teoria econômica do bem-estar (*Welfare Economics*), não há como um indivíduo aumentar sua satisfação sem gerar algum grau de insatisfação em outrem. Assim, seria função do Estado regular essa relação, que se encontra intrinsecamente ligada à percepção de eficiência e eficácia das políticas públicas, ao processo de escolha que ocorre na configuração dos orçamentos públicos. Portanto, os orçamentos, em última instância, representam o produto do programa de governo em cuja visão mais microscópica conformam as políticas adotadas pelos governos eleitos.

4 TEORIA DA ESCOLHA PÚBLICA E SUAS VARIANTES

Segundo Pereira (1997), alguns autores atribuem a origem da *public choice* ao filósofo e matemático francês Marie Jean Antoine de Caritat, o marquês de Condorcet, no século XVIII, devido ao seu estudo sobre o paradoxo do voto. Todavia, o correto tem sido atribuir a origem da teoria da escolha pública a seis obras escritas por economistas e um cientista político, entre as décadas de 1950 a 1960, sendo eles Duncan Black (1958), James Buchanan e Gordon Tullock (1962), Mancur Olson (1965), Kenneth Arrow (1951), Anthony Downs (1957) e William Riker (1962).

A Teoria da Escolha Pública explica como os gestores públicos manipulam as informações de forma a conseguir vantagens nas eleições, espelhando a teoria econômica e evidenciando as “falhas” do governo, e não as do mercado (NASCIMENTO, 2011).

A inegável importância das eleições, tanto para a macroeconomia quanto para as finanças públicas, originou duas linhas variáveis à Teoria da Escolha Pública. A primeira é a Teoria dos Ciclos Político-Econômicos ou dos Ciclos Políticos Negociais (*political business cycles*), que estuda as relações da política com a macroeconomia de uma forma geral. A segunda é a Teoria dos Ciclos Político-Orçamentários (*political budget cycles*), que reflete sobre a política fiscal, em específico a estrutura do orçamento público e sua execução. Independentemente do caminho, seja pela economia ou pelos trejeitos políticos, as duas, derivadas da Teoria da Escolha Pública, objetivam entender o comportamento oportunista dos governantes, buscando a permanência no poder (OLIVEIRA, 2008).

4.1 TEORIA DOS CICLOS POLÍTICO-ECONÔMICOS

Como mencionado por Reichenvater (2007), muitos modelos foram criados com o objetivo de representar o comportamento da economia no transcorrer do calendário eleitoral e identificar possíveis ciclos, uma vez que estes, com frequência, são politicamente determinados, ou seja: não raramente, os ciclos econômicos são, também, políticos.

A Teoria dos Ciclos Político-Econômicos apresenta-se em dois modelos. No clássico ou não racional, os eleitores, por não interpretarem corretamente o ambiente e suas informações, cometem erros sistemáticos. No modelo racional, os eleitores conseguem identificar os erros por meio de análises de informações e observação das modificações ocorridas no seu ambiente (situação da infraestrutura básica na comunidade, condições de atendimento nos postos de saúde, desempenho da educação pública etc.), e, por entenderem o sistema político-econômico, não cometem erros com recorrência. Ambos os modelos se subdividem em outras duas áreas: modelos oportunistas e modelos partidários. Para Jula e Jula (2007), tendo por base o espectro oportunista-ideológico de motivação política, é possível classificar os modelos de ciclos políticos observando-se as ex-

pectativas supostamente mantidas pelos indivíduos, conforme é possível observar no Quadro 1.

Quadro 1 – Tipologia dos ciclos políticos

			Comportamento dos eleitores	
			Não Racional	Racional
Motivação dos comportamentos dos políticos	Oportunista	Modelos dependentes do contexto (FREY; SCHNEIDER, 1978)	Ciclo político oportunista tradicional (NORDHAUS, 1975)	Ciclo político oportunista racional (ROGOFF; SIBERT, 1988; ROGOFF, 1990; PERSSON; TABELLINI, 1990)
	Partidário		Ciclo político partidário tradicional (HIBBS, 1977)	Ciclo político partidário racional (ALESINA, 1987)

Fonte: Adaptado de JULA; JULA (2007).

Nordhaus (1975) representou o Ciclo Político Oportunista Tradicional ou Clássico, e Drazen (2000) concordou com os estudos de Nordhaus, reafirmando que os primeiros modelos de ciclos políticos foram embasados na política monetária expansionista, caracterizada por um aumento temporário na atividade econômica, seguido por um aumento na inflação. Drazen (2000) também concorda com Nordhaus quando este argumenta que o político oportunista sincroniza um ciclo de inflação e desemprego pareado com seu mandato cujo ápice se daria pouco tempo antes da eleição, com a apresentação de um quadro de recessão após o pleito.

Isso é conseguido por meio do estímulo governamental pela demanda agregada no período pré-eleitoral, somado a políticas monetárias expansionistas. Essa estratégia gera crescimento econômico e reduz as taxas de desemprego, mas acarreta inflação. Após a eleição, são necessárias medidas de controle: há a contração da demanda e as taxas de desemprego crescem.

O eleitor desse modelo ignora o *trade-off* macroeconômico, não possuindo condições de identificar a verdadeira postura dos *policy makers*, e toma sua decisão quanto ao político de acordo com suas experiências no

passado. Esse posicionamento o torna suscetível a erros sistemáticos de previsão, uma vez que não é inteligível para ele o ciclo eleitoral ou o jogo de inflação-desemprego (GUERRA; PAIXÃO; LEITE FILHO, 2018).

No Ciclo Político Oportunista Racional, o eleitor, apesar de ser considerado racional, não dispõe de informações perfeitas. Segundo Viana (2003), nesse modelo o eleitor tenta identificar a competência dos candidatos pelas suas decisões políticas, tendo por subsídio as informações disponíveis sobre a variável que está tentando prever.

O modelo não prevê ciclos de produto agregado, como em Nordhaus, mas, de acordo com Gonçalves e Fenólio (2007), Queiroz e Silva (2011), Brender e Drazen (2005), envolve manipulações orçamentárias, geralmente por meio de transferências governamentais às vésperas das eleições e a desaceleração dos investimentos. No tocante a estes últimos, somente se tornam visíveis em longo prazo, sendo que essas manipulações orçamentárias produzem efeitos, porque os eleitores são induzidos a gerar informações positivas sobre os candidatos.

Rogoff (1990) desenvolveu um modelo não monetário baseado nas despesas governamentais de consumo e nos investimentos. O referido modelo possibilitou verificar que, nos períodos pré-eleitorais, tais despesas aumentam em detrimento das despesas de investimento. Essa teoria já havia sido testada por Rogoff e Sibert (1988), tendo sido observado que os governantes se veem obrigados a fornecer um determinado nível de bens e serviços públicos ou as chamadas transferências. Por outro lado, Alesina, Roubini e Cohen (1997), em estudo alternativo, levaram em consideração o déficit orçamentário em vez de senhoriagem, observando que, no período pré-eleitoral, os níveis de tributação ficam abaixo do eficiente, e a inflação, acima do ótimo.

No Ciclo Político Partidário tradicional, os eleitores entendem que os partidos políticos são diferentes e votam no partido com propostas que representam suas necessidades. Hibbs (1977) destacou que, nas condições em que os países se encontravam, era impossível ter simultaneamente

configurações macroeconômicas de preços estáveis e pleno emprego, quer possuíssem governos de esquerda ou direita, democráticos ou capitalistas. Em seus estudos, o autor pôde observar uma clara divisão entre os eleitores das classes de rendas baixa e média que não queriam o desemprego, enquanto os de classe alta se preocupavam com a inflação.

Nos Modelos Racionais Partidários, os estudos de Alesina (1987) se destacam. Segundo ele, os partidos se preocupam com os efeitos de suas políticas de acordo com seus objetivos, sendo que os partidos de direita observam mais metas de inflação, enquanto os de esquerda, o desemprego. Em ambos, as expectativas são calculadas racionalmente.

5 COMO ENFRENTAR OS CICLOS ORÇAMENTÁRIOS: ACCOUNTABILITY E TRANSPARÊNCIA

De acordo com Suk Kim *et al.* (2005), para haver um bom governo é obrigatória a transparência e esta é pré-requisito essencial para a *accountability* entre o Estado e os cidadãos. Uma governança transparente indica que o sistema apresenta processos e procedimentos claros que geram informações de fácil acesso aos cidadãos, o que estimula a consciência ética e contribui para a prestação de contas dos gestores e de organizações responsáveis por recursos públicos.

Quanto à transparência, Michener (2011) afirma que, para ser transparente, um sistema deve permitir a visualização das informações e estas possibilitarem inferir sua veracidade. Segundo o autor, esta variável não depende somente de quão visível está a informação, mas também como a informação disponibilizada gera inferências corretas, ou seja, não basta disponibilizar as informações; elas precisam ser dispostas qualitativamente, de forma ordenada e clara, para que possam ser analisadas da forma correta e gerarem novas informações úteis. Assim, a transparência deve contribuir para um consistente e efetivo sistema de prestação de contas. Por outro lado, Schedler (1999) foi claro ao afirmar que *accountability* não deve se restringir tão somente à prestação de contas. Seu conceito

deve remeter à prevenção e à correção de abusos de poder, contemplando três vertentes distintas: as obrigações de se expor ao público, de explicar e justificar as ações, e a subordinação às sanções cabíveis em caso de ilícito.

Campos (1990) afirma que a *accountability* é um termo de difícil tradução para o português. Para ela, de forma simplória, a *accountability* é a “responsabilidade objetiva ou obrigação de responder por algo”, estando tal obrigação diretamente atrelada à democracia. Logo, o termo *accountability* só poderá receber uma tradução correta no Brasil quando a sociedade estiver de tal forma organizada a trazer para si o controle político do governo, por meio do reconhecimento da importância dos valores sociais, o que, de certa forma, obrigaria a máquina de governo a se tornar mais descentralizada e transparente. Mosher (2003) destaca que quanto mais avançado o estágio democrático, maior o interesse pela *accountability*.

Em muitos países, entre eles o Brasil, uma série de fatores, principalmente a ascensão do neoliberalismo, vem sendo responsável pela adoção de medidas que buscam trazer mais transparência às gestões públicas, com foco em políticas de austeridade fiscal e de controle da corrupção, similares às propostas por Polzer (2001). De acordo com Graaf (2007), o controle dos agentes públicos como política de combate à corrupção é imprescindível, já que a impunidade nesse meio é a prática, sendo esta mesma impunidade a mola propulsora da conduta corrupta.

No Brasil, a Lei de Acesso à Informação – LAI (Lei 12.527/2011) foi um marco. Essa lei garante a todo cidadão o amplo acesso a documentos e informações produzidos ou guardados pelo Estado, desde que estes não tenham caráter pessoal e não estejam protegidos por sigilo. Obrigatória a todos os entes governamentais da federação, e apesar da ocorrência de problemas para acessar integralmente as informações, a LAI vem produzindo impactos na gestão pública e exigindo novas posturas para a sua fiel implementação. Martins (2009) afirma que uma ferramenta importante para impedir que os “porteiros da informação” desrespeitem o direito

humano fundamental ao acesso à informação é a institucionalização dos instrumentos de acesso. Assim, de acordo com a LAI, cabe ao Estado a obrigação de viabilizar tal acesso, franqueando as informações sob a custódia de órgãos e de entidades públicas de forma transparente, clara e de fácil compreensão, com procedimentos objetivos e ágeis.

Conforme afirma Mendanha (2009), a democracia só pode ser construída levando-se em consideração a transparência e a abertura de governo, não sendo possível isso se concretizar sem a garantia ao cidadão do acesso à informação pública, estando, nesse bojo, o conhecimento de todas as ações do Estado no exercício de suas funções e, conseqüentemente, os frutos dessas ações. Portanto, a LAI não apenas permite ao cidadão a satisfação de suas necessidades individuais de informações mas também apresenta ferramentas para que o cidadão e a sociedade possam verificar a atuação do Poder Público, mesmo quando se trate de direitos coletivos e difusos.

Para Mendanha (2009), há uma relação muito forte entre a transparência e o controle social, uma vez que o segundo só pode ser viabilizado pela primeira. O autor diz que “quanto mais e melhores informações tem uma sociedade, mais atuante e eficaz pode ser sua participação no processo decisório dos governos”. Contudo, não basta haver o instituto legal da transparência, uma vez que elementos culturais, muitas vezes, impedem que a transparência governamental realmente se estabeleça.

Por conta de pressões oriundas de diversos pontos, como a popularização das informações, a globalização da economia ou a falta de condições para financiar déficits orçamentários que vêm se acumulando ao longo dos anos, os avanços em direção à transparência das gestões vão sendo percebidos. Devido à gradual escassez de recursos, vê-se a utilização de métodos para o controle dos recursos públicos alavancar a realização de planejamentos das ações governamentais que integrem a sociedade e próprio Estado como forma de buscar uma maior transparência na prestação dos serviços públicos, ao mesmo tempo em que se busca o equilíbrio das finanças do governo (SANTOS; ALVES, 2011).

Asazu e Abrúcio (2003) inferem que as mudanças quanto à transparência dos gastos no Brasil tiveram origem tanto de uma pressão maior da mídia quanto da opinião pública, por um comportamento responsável dos governantes, em vista dos sucessivos escândalos envolvendo o erário público, além da influência de normas internacionais que foram adotadas com a finalidade de ajustar as contas públicas. São exemplos desse processo os países que assinaram o Tratado de Maastricht, de 1992, para a criação da União Europeia e sua moeda única; os EUA quando foi instituída sua Lei de Execução Orçamentária em 1990; o *Budget Enforcement Act* (BEA), que revisou os procedimentos de controle orçamentário daquele país; e a Nova Zelândia com sua Lei de Responsabilidade Fiscal de 1994, o *Fiscal Responsibility Act*, que passou a exigir maior transparência dos relatórios de finanças públicas no que se refere à área fiscal, além de responsabilizar os gestores públicos por seus atos e por suas decisões políticas.

Apesar de a Lei de Orçamento (Lei 4.320/64) exigir, ao final de cada exercício, que os órgãos públicos apresentem os anexos que deveriam evidenciar os resultados orçamentários, financeiros e patrimoniais, a LRF aprimorou essas exigências, uma vez que passou a exigir, também, que fossem apresentados os relatórios de execução orçamentária resumidos e de gestão fiscal (RREO e RGF), visando demonstrar como as contas públicas estão sendo conduzidas e a *accountability* fiscal (SANTOS; ALVES, 2011).

Para Toledo Jr. e Rossi (2001), a LRF traz, principalmente aos municípios, questões sobre gestão responsável e profissionalismo, não admitindo uma das práticas mais comuns que aconteciam nas prestações de contas, que era a apresentação de déficits por superestimação de receita orçamentária. Isso expôs, de forma muito contundente, a situação de dependência dos municípios quanto aos repasses constitucionais, imposta pelo atual pacto federativo. O acompanhamento e a fiscalização das contas públicas é a única forma de tentar diminuir a ocorrência dos ciclos políticos. É difícil sincronizar as várias demandas dos diversos grupos que compõem uma sociedade ao mesmo tempo em que a participação popular nas decisões orçamentárias

não é significativa. Porém, é essa participação que pode possibilitar as mudanças necessárias que levem a um desenvolvimento gradual e duradouro. É preciso entender a estrutura governamental. O conhecimento sobre as estruturas de planejamento e de orçamento de um governo é primordial para que o controle aconteça.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

De acordo com os estudos de Zhuravskaya (2003), Brender e Drazen (2005), e Haan (2013), a ocorrência de um ciclo político orçamentário é mais provável e pode ocorrer de forma mais intensa em democracias mais jovens, provavelmente devido à inexperiência dos eleitores, e, especificamente, pela falta das informações necessárias para identificar e avaliar essa manipulação.

Para Oliveira e Carvalho (2009), a utilização de “técnicas engenhosas de contabilidade” por parte dos governos pode obstruir a habilidade do eleitor em avaliar o comportamento dos gestores. É certo que o acesso livre à informação poderia ajudar os eleitores a entender melhor possíveis manobras, mas somente esse acesso a informações não é suficiente, pois é preciso conhecimento e tempo para processá-las.

A compreensão da manipulação orçamentária em prol de candidatos à reeleição ou de potenciais candidatos apoiados pelos atuais ocupantes dos cargos eletivos não é algo recente na literatura nacional e internacional (DRAZEN, 2000; QUEIROZ; SILVA, 2011; DIAS; NOSSA; MONTE-MOR, 2018; Guerra; Paixão; Leite Filho, 2018). A temática, conquanto bastante antiga e sedimentada pelos mais variados trabalhos, segue atual no país, em razão de que boa parte do eleitorado continua a preferir candidatos que elevam gastos públicos próximo às eleições, período esse que tende a exercer influência significativa sobre a natureza dos gastos realizados.

Estudos progressos, à semelhança de Arvate, Mendes e Rocha (2010), observaram aumento sobretudo nos gastos com investimentos, enquanto Klein (2010), Queiroz e Silva (2011), Sakurai (2009) e Arvate, Mendes e Rocha (2010) identificaram que o alinhamento político entre prefeito, governador e presidente da República propicia maior fluxo de transferências voluntárias. Por sua vez, Arvate, Mendes e Rocha (2010) destacaram a coalização entre pequenos e grandes municípios para forçar transferências federais.

A manipulação orçamentária, assim como observada a partir dos estudos da Teoria dos Ciclos Políticos Orçamentários, evidencia uma predileção dos tomadores de decisões orçamentárias em variáveis orçamentárias específicas. São apontadas como mais suscetíveis ao direcionamento político despesas com pessoal, transferências voluntárias, contratação de operações de crédito, despesas com investimento e custeio.

Ao que tudo revela, opta-se por aquelas modalidades de gastos com o potencial de produzir uma maior visibilidade possível em detrimento dos dispêndios que se encontram limitados pela norma legal. A exemplo disso, observa-se a predisposição do aumento das despesas de capital, sendo um dos principais indicadores dessa conduta a elevação dos restos para pagar, de forma desenfreada, no período que antecede aos pleitos e a diminuição deles nos anos seguintes.

Há uma razão de ser para a escolha: o eleitor necessita visualizar o benefício que a Administração produz e lembrar dele até a realização do pleito. Obras de infraestrutura, serviços de manutenção, limpeza e conservação são mais facilmente percebidos quando comparados aos gastos governamentais realizados debaixo da terra, como drenagens, esgotamento sanitário etc., os quais, uma vez realizados, são de difícil lembrança por parte do eleitor comum. Isso dá o tom da configuração dos orçamentos públicos no período que antecede às eleições.

No que se refere às despesas com pessoal – que era de longe a variável de maior predileção da classe política –, foram paulatinamente deses-

timuladas, ao longo dos anos, com o advento da LRF. O legislador pátrio, intencionalmente ou não, terminou por impedir a promoção de ciclos orçamentários, ao limitar o crescimento dessa modalidade de despesa, com base na fixação de limites de gastos, limitando-a ao volume da receita corrente líquida produzida. Ambos os exemplos revelam a sistemática de manobra em questões orçamentárias, ao mesmo tempo que justificam a importância e o aprimoramento dos instrumentos de transparência e de *accountability* pública.

É sabido que esses atributos, em conjunto, são remédios potentes no combate à corrupção, no fortalecimento do processo democrático e na participação popular. Utilizar as vantagens dos seus atributos em prol do enfrentamento dos ciclos político-orçamentários pode representar um bom desafio; eis que trazer à luz as condutas de gestores pode ser um bom começo para impedi-las pela promoção de alterações legislativas pontuais ou pela simples alteração do comportamento do eleitor.

REFERÊNCIAS

ARVATE, P. R.; MENDES, M.; ROCHA, A. Are voters fiscal conservatives? Evidence from Brazilian municipal elections. **Estudos Econômicos**, São Paulo, v. 40, n. 1, p. 67-101, jan./mar. 2010.

BRENDER, A.; DRAZEN, A. How do budget deficits and economic growth affect reelection prospects? Evidence from a large cross-section of countries. **National Bureau of Economic Research**, Cambridge, Working Paper n. 11862, p. 1-33, Dec. 2005.

COUTO, L. F.; CARDOSO JR., J. C. P. **Governança orçamentária: transformações e lacunas nas práticas de planejamento e orçamento no Brasil**. [Brasília]: IPEA, 2018.

DIAS, B. P.; NOSSA, V.; MONTE-MOR, D. S. O investimento público influencia na reeleição? Um estudo empírico nos municípios do estado do Espírito Santo. **Revista de Administração Pública**, [s. l.], v. 52, n. 5, p. 880-898, 2018.

DRAZEN, A. The political business cycle after 25 years. **NBER**, University of Maryland: Hebrew University of Jerusalem, p. 75-137, 2000.

FERREIRA, D. C.; MENEGUIN, F. B.; BUGARIN, M. S. Responsabilidade fiscal, a atuação do Poder Judiciário e o comportamento estratégico dos governantes. **Economic Analysis of Law Review**, [s. l.], v. 9, n. 3, p. 30-51, 2019.

GADELHA, S. R. B. **Entendendo o orçamento público**. [Brasília]: Enap, 2017.

GUERRA, D.; PAIXÃO, A. N.; LEITE FILHO, P. A. M. Os ciclos político-econômicos e os gastos dos Estados no Brasil: 1995-2013. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 61, n. 3, 2018.

HAAN, J. Democracy, elections and government budget deficits. **German Economic Review**, [s. l.], v. 15, n. 1, p. 131-142, 2013.

KLEIN, F. A. Reelection incentives and political budget cycle: evidence from Brazil. **Revista de Administração Pública**, [s. l.], v. 44, p. 283-337, 2010.

MICHENER, G. Conceptualizing the quality of transparency. *In: I CONFERÊNCIA GLOBAL SOBRE TRANSPARÊNCIA*, 2011, Rutgers University, Newark, 19-20 maio, 2011.

MOSHER, F. C. Democracy and the public service. **Representative bureaucracy: classic readings and continuing controversies**, [s. l.], p. 19-22, 2003.

NASCIMENTO, L. S. do. **A efetividade dos ciclos políticos nos municípios brasileiros**: uma abordagem contábil. 2011. Dissertação (Mestrado em Contabilidade) – Centro Sócio-Econômico, Programa de Pós-Graduação em Contabilidade, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2011.

NORDHAUS, W. The political business cycle. **Review of Economic Studies**, [s. l.], v. 42, n. 2, p. 169-190, 1975.

NORDHAUS, W. D.; ALESINA, A.; SCHULTZE, C. L. Alternative approaches to the political business cycle. **Brookings papers on economic activity**, v. 1989, n. 2, p. 1-68, 1989.

OLIVEIRA, K. V. **Os ciclos políticos**: uma análise empírica fiscal e contábil para os municípios do estado do Rio de Janeiro – 1998/2006. 2008. 114 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) – Faculdade de Administração e Finanças, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2008.

OLIVEIRA, K. V.; CARVALHO, F. A. A. Contabilidade governamental e o calendário eleitoral: uma análise empírica sobre um painel de municípios do Rio de Janeiro no período de 1998 a 2006. **RCO: Revista Contabilidade e Organizações**, [s. l.], v. 3, n. 5, p.121-141, 2009.

PAULO, L. F. A. O PPA como instrumento de planejamento e gestão estratégica. **Revista do Serviço Público**, [s. l.], v. 61, n. 2, p. 171-187 abr./jun. 2010.

QUEIROZ, M. C. L.; SILVA, A. B. Ciclos políticos orçamentários no estado do Ceará (1986-2006). **Planejamento e Políticas Públicas**, [s. l.], v. 2, n. 35, 2011.

ROGOFF, K. Equilibrium political budget cycles. **American Economic Review**, [s. l.], v. 80, p. 21-36, mar. 1990.

ROGOFF, K.; SIBERT, A. Elections and macroeconomic policy cycles. **Review of Economic Studies**, [s. l.], n. 55, p. 1-16, 1988.

SAKURAI, S. N. 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, n. 1, p. 39-58, 2009.

SANCHES, O. M.. O ciclo orçamentário: uma reavaliação à luz da Constituição de 1988. **Revista de Administração Pública**, [s. l.], v. 27, n. 4, p. 54-76, 1993.

SMITH, K. B.; LARIMER, C. W. **The public policy theory primer**. Boulder-CO. 2009.

VICENTE, E. F. R.; NASCIMENTO, L. S. A efetividade dos ciclos políticos nos municípios brasileiros: um enfoque contábil. **Revista de Contabilidade e Organizações**, [s. l.], v. 6, n. 14, p. 106-126, 2012.

ZHURAVSKAYA, E. *et al.* Monitoring of administrative barriers for small business development in Russia: Round 3. **CEFIR Policy Paper Series**, [s. l.], n. 14, 2003.