



UNIVERSIDADE FEDERAL
DE ALAGOAS

UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS – UFAL
FACULDADE DE ADMINISTRAÇÃO, ECONOMIA E CONTABILIDADE – FEAC
GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO

CAHYO DANIEL DA COSTA BARBOSA

CICLO POLÍTICO E ORÇAMENTO PÚBLICO: ANÁLISE COMPARATIVA DO
PERFIL DE ALOCAÇÃO ORÇAMENTÁRIA DOS GOVERNOS DO PSDB E MDB
EM ALAGOAS (2007 - 2022)

Maceió – AL

2023

CAHYO DANIEL DA COSTA BARBOSA

**CICLO POLÍTICO E ORÇAMENTO PÚBLICO: ANÁLISE COMPARATIVA DO
PERFIL DE ALOCAÇÃO ORÇAMENTÁRIA DOS GOVERNOS DO PSDB E MDB
EM ALAGOAS (2007 - 2022)**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao curso de Administração da Universidade Federal de Alagoas - UFAL, para obtenção do título de bacharel em administração.

Maceió – AL

2023

Catálogo na Fonte
Universidade Federal de Alagoas
Biblioteca Central
Divisão de Tratamento Técnico

Bibliotecário: Marcelino de Carvalho Freitas Neto – CRB-4 – 1767

B238c Barbosa, Cahyo Daniel da Costa.
Ciclo político e orçamento público : análise comparativa do perfil de alocação
orçamentária dos governos do PSDB e MDB em Alagoas (2007-2022) / Cahyo Daniel
da Costa Barbosa. – 2023.
42 f. : il.

Orientador: Rodrigo Gameiro Guimarães.
Monografia (Trabalho de Conclusão Curso em Administração) – Universidade
Federal de Alagoas. Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade. Maceió,
2023.

Bibliografia: f. 41-42.

1. Ciclo político. 2. Gastos públicos. 3. Orçamento público - Alagoas. 4. Alocação
de recursos. I. Título.

CDU: 35.073.52(813.5)

Folha de Aprovação

Cahyo Daniel da Costa Barbosa

CICLO POLÍTICO E ORÇAMENTO PÚBLICO: ANÁLISE COMPARATIVA DO PERFIL DE ALOCAÇÃO ORÇAMENTÁRIA DOS GOVERNOS DO PSDB E MDB EM ALAGOAS (2007 - 2022)

**Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado ao Curso de Graduação em
Administração da Universidade Federal de
Alagoas e aprovado em 30/08/2023.**

Banca Examinadora:

Documento assinado digitalmente
 **RODRIGO GAMEIRO GUIMARAES**
Data: 01/09/2023 10:35:37-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Prof. Dr. Rodrigo Gameiro Guimarães (Orientador)

Documento assinado digitalmente
 **VALDEMIR DA SILVA**
Data: 01/09/2023 21:39:56-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Prof. Me. Valdemir da Silva

Documento assinado digitalmente
 **GUSTAVO MADEIRO DA SILVA**
Data: 02/09/2023 08:54:06-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Prof. Dr. Gustavo Madeiro da Silva

Dedico este trabalho a todos aqueles que torceram por mim.

AGRADECIMENTOS

Agora, enquanto concluinte do curso de administração, gostaria de agradecer a todos que fizeram parte deste momento de minha vida, em especial: Aos verdadeiros amigos da Prefeitura de Maceió, pela confiança, lealdade, pelo trabalho desenvolvido, experiência compartilhada e crescimento profissional adquirido; Ao meu orientador, Professor Dr. Rodrigo Gameiro, pela paciência, humildade, e por me influenciar com o olhar social com que enxerga o orçamento público e as políticas públicas, principais objetos deste trabalho. Sua orientação sempre foi no sentido de potencializar minhas ideias, nunca limitando-as; Ao Professor Dr. Ibsen Bittencourt, meu orientador do estágio, pela maneira desconstruída com que exerce a docência, sendo um agente fomentador da relação da Universidade com o mercado, tornando-se, para mim, um amigo e conselheiro; Ao Reitor, Professor Dr. Josealdo Tonholo e sua equipe, pela maneira gerencial com que conduziu a Universidade durante a pandemia de covid-19, tornando possível a conclusão da graduação de maneira online; Aos meus colegas de turma, que se tornaram grandes amigos, pela parceria acadêmica, discussões, aprendizados, e pelos momentos de descontração que foram essenciais em meio a rotina cansativa vivenciada por tantos estudantes; Aos meus amigos, por todas as risadas, resenhas, noitadas, desabafos, e pelo enorme incentivo acadêmico e profissional que compartilhamos uns com os outros; A minha família, pelo amor, carinho, cuidado, conselhos, e pela confiança no meu crescimento pessoal e profissional. Sem vocês, nada disso seria possível; Ao meu amor, Milla, por ter vivenciado o curso ao meu lado desde o primeiro dia, e pelo apoio incondicional nesta caminhada. Com você ao meu lado, posso dizer que esta graduação foi construída a quatro mãos; A Universidade Federal de Alagoas que, diante de tantas dificuldades, se mantém de pé, formando e financiando as próximas gerações de profissionais. A graduação foi, para mim, o primeiro passo de uma grande jornada.

“A energia é a categoria central da Física, assim como o poder é a categoria central das Ciências Sociais”

Bertrand Russell

“Aquele que pode fazer o bem se torna mais poderoso quando está em condições de fazer o mal”

Victor Nunes Leal

RESUMO

Este trabalho se dedicou a investigar a influência do ciclo político no processo de elaboração dos orçamentos públicos do governo do estado de Alagoas, a partir da análise do perfil orçamentário das gestões do Partido da Social Democracia Brasileira - PSDB, durante os anos de 2007 a 2014, e do Movimento Democrático Brasileiro - MDB, durante os anos de 2015 a 2022. Para isso, os orçamentos foram classificados, de acordo com suas respectivas funções, em mínimo, social ou econômico, à luz dos trabalhos de Flávio Rezende. Optei por trabalhar com orçamentos pois este é o primeiro instrumento de planejamento da gestão, refletindo as vontades do governo para um dado período. Na metodologia de Rezende, o gasto público mínimo corresponde à participação do governo em atividades como administração, justiça, defesa e segurança pública, aquelas consideradas como funções típicas do estado. O gasto social é representado pelas despesas com saúde, educação, previdência e assistência social, isto é, aquelas ligadas aos direitos sociais e constitucionais. As atividades econômicas aludem ao fomento ou intervenção direta dos governos em atividades produtivas como agricultura, mineração, transporte e comércio, sendo assim, as atividades em que os agentes de mercado gozam de preferência. Em termos metodológicos, quanto aos fins, esta pesquisa classifica-se como descritiva/explicativa, pois, mediante observação de um dado fenômeno e de suas variáveis, visa explicitar qual o cenário da influência política nos gastos públicos. Quanto aos meios, a pesquisa é bibliográfica e documental, pois estudou documentos de domínio público para construção do argumento, além da condensação de dados orçamentários de uma série histórica de dezesseis anos. No que concerne aos resultados, foi possível observar que o ciclo político modificou o perfil de alocação orçamentária do estado de Alagoas. A gestão do PSDB, considerada pela literatura como favorável a políticas de minimização do estado, compondo assim o espectro mais liberal do debate, tendeu a reduzir a alocação orçamentária nas funções que formam os gastos sociais e econômicos, direcionando, proporcionalmente, mais orçamento às funções que representam o gasto mínimo. De modo contrário, a gestão MDB, tida nesta análise como pertencente à centro-esquerda brasileira e, por conseguinte, de viés desenvolvimentista, tendeu a focalizar seus orçamentos nas funções que representam os gastos sociais e econômicos, reduzindo, sistematicamente, a alocação orçamentária das funções que representam os gastos mínimos.

Palavras chave: ciclo político, gastos públicos, orçamento, perfil alocativo.

ABSTRACT

This study was dedicated to investigate the influence of the political cycle in the process of the public budgets' elaboration in the government of the state of Alagoas, from the analyses of the budget profile under the management of the Partido da Social Democracia Brasileira - PSDB, during the years of 2007 to 2014, and the Movimento Democrático Brasileiro - MDB, during the years of 2015 to 2022. In this regard, the budgets were classified according to their respective roles, in minimum, social or economic, taking into consideration the works of the author Flávio da Cunha Resende. The minimum public spending corresponds to the government participation in activities such as administration, justice, defense and security policies, those considered as the state's typical functions. The social spendings is represented by the expense with health, education, insurance and social assistance, those linked to the social and constitutional rights. The economic activities refer to the government's fomentation or direct intervention in activities like agriculture, mining, transport and commerce, therefore, the activities in which the market's agents are prime targets. As it's ends, the research is classified as descriptive/explanatory, because, by the observation of one phenomenon and its variations, aim to explain what is the scenario of the political influence on public spendings. As it's means, the study is search or documentary, because used public domain's documents for its topics, as well the combination of budget data of the historical series of 16 years. As regards of the results, it was possible to observe that the political cycle have changed the state's budget allocation's profile. The management of PSDB, considered by the literature as suitable to state's minimization policies, comprising the liberal spectrum of the debate, led to a tendency to reduce the budget allocation in the functions that form the social and economic expenses, directing, proportionally, more budget to the functions that represents the minimum public spending. On the contrary, the management of MDB, considered in this analyzes as belonging to the brazilian's centre-left and, therefore, with a developmental perspective, tended to focus its budgets on the functions that represents the social and economics expenses, reducing, systematically, the budget allocation of the functions that represents the minimum public spending.

Keywords: political cycle, public spending, budget, allocative profile.

LISTA DE TABELAS

Tabela 01 - Variação de IPCA no período de 2007 a 2022.....	28
Tabela 02 - PIB real de Alagoas no período de 2007 a 2022.....	29
Tabela 03 - Percentual de orçamento alocado nas Funções Mínimas, Sociais e Econômicas no período de 2007 a 2022.....	37

LISTA DE QUADROS

Quadro 01 - Relação de funções por Gastos Mínimos, Sociais e econômicos.....	27
--	----

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 01 - Evolução do orçamento frente ao PIB estadual no período de 2007 a 2022.....	31
Gráfico 02: Evolução do orçamento por Função Mínima ao longo da série, com correção IPCA.....	32
Gráfico 03: Evolução do orçamento por Função Social ao longo da série, com correção IPCA.....	33
Gráfico 04: Evolução do orçamento por Função Econômica ao longo da série, com correção IPCA.....	35
Gráfico 05: Evolução do orçamento por Função Mínima, Social e Econômica ao longo da série, com correção IPCA.....	37

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BACEN - Banco Central do Brasil

CF - Constituição Federal

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IPCA - Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

LAI - Lei de Acesso à Informação

MDB - Movimento Democrático Brasileiro

PIB - Produto Interno Bruto

PMDB - Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PSDB - Partido da Social Democracia Brasileira

SUMÁRIO

1. Introdução, justificativas e objetivos	14
2. Referencial Teórico	17
2.1 Política pra que(m)	17
2.2 Um breve ensaio sobre alocação de gastos públicos	19
2.3 Investigando a falácia gerencial	22
3. Metodologia	25
4. Resultados	30
4.1 Comparação clássica: gastos públicos e PIB	30
4.2 Funções mínimas	31
4.3 Funções sociais	33
4.4 Funções econômicas	34
4.5 Análise da evolução do orçamento por função	35
5. Considerações finais	38
Referências bibliográficas	40

1. Introdução, justificativas e objetivos

Nos últimos anos, parte da sociedade brasileira esteve comprometida com a redemocratização do país, buscando transformar o Estado e direcioná-lo cada vez mais ao interesse público. Essa ideia sempre movimentou o debate político, uma vez que **o gasto público é uma das principais ferramentas para redução de desigualdades, garantia de direitos sociais e estímulo ao crescimento econômico do país.**

O gasto público tem origem no orçamento, que é o principal instrumento de planejamento dos recursos que serão despendidos pelos governos. Esses recursos são financiados através de várias fontes, e podem ser utilizados para fornecer serviços de natureza constitucional aos cidadãos, como saúde, educação e segurança, ou para custear programas sociais, como assistência social, aposentadorias dos servidores, lazer e desporto. O gasto público também pode ser utilizado para financiar investimentos em infraestrutura, transporte, tecnologia, entre outros. Conforme se denota do artigo 37 da Constituição da República Federativa do Brasil, o governo tem o dever e a responsabilidade de garantir que os recursos públicos sejam gastos respeitando os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, de forma a maximizar, sempre, os benefícios para a sociedade.

Historicamente, grupos políticos distintos costumam discordar quanto às prioridades para alocação dos recursos do erário, sendo o aumento de gastos do governo o eixo central deste debate. A destinação de recursos públicos à áreas como educação, cultura e ciência sempre foram alvo de disputa entre as vertentes políticas liberal e desenvolvimentista. **Esta disputa tem início ainda na elaboração do orçamento público, uma vez que é por meio do orçamento que o gasto público se concretizará.** Na fase de elaboração do orçamento, é comum que ocorram negociações entre as diferentes correntes políticas que compõem os poderes. Ou seja, o processo político exerce uma grande influência na escolha de alocação do gasto público, uma vez que influencia a elaboração do orçamento, que é uma das principais ferramentas para a implementação das políticas públicas. Através do orçamento, por exemplo, são definidas as despesas e receitas do Estado, bem como as prioridades e metas governamentais para um dado período. **Esta é uma questão essencialmente política, sendo o primeiro passo para a elaboração do orçamento público.**

Para Rezende (1997), a ação dos governos locais no Brasil já vinha recebendo ênfase, desde a década de 90, no que se refere a estudos e pesquisas. Porém, **poucas são as análises que se preocupam em entender de modo mais abrangente a dinâmica da evolução das**

preferências alocativas dos governos estaduais desde os anos 80. E para além, como essas preferências alocativas se apresentam no orçamento estadual a partir da alternância de poder entre partidos ideologicamente antagônicos. Não cabe analisarmos o gasto público apenas sob a ótica gerencial. A condução das contas públicas vem margeada dos mais diversos aparatos legais, burocráticos e institucionais, que fortalecem a propagação dos grupos de interesse, do populismo, do midiatismo e de tantas outras mazelas presentes na gestão pública.

Neste sentido, dedico-me a estudar se há alguma relação entre o ciclo político e o perfil de alocação dos gastos públicos. Para isso, mapeei os orçamentos do governo do estado de Alagoas entre os anos de 2007 a 2022, período no qual o estado foi governado por dois partidos de visão diferente quanto ao tamanho do estado, a partir do conceito de estado gerencial e estado societal de De Paula (2005), sendo eles o Partido da Social Democracia Brasileira - PSDB e o Partido do Movimento Democrático Brasileiro - PMDB, atual Movimento Democrático Brasileiro - MDB.

O alicerce teórico parte da revisão do modelo metodológico, proposto pelo autor Flávio da Cunha Rezende, de classificação dos gastos públicos por funções em mínimo, social e econômico. **O gasto público mínimo corresponde à participação do governo em atividades como defesa, segurança pública e manutenção da ordem pública, aqueles considerados na literatura como funções essenciais do estado. O gasto social é representado pelas despesas com saúde, educação, previdência e assistência social, ou seja, àquelas ligadas aos direitos sociais previstos na CF de 1988. As atividades econômicas correspondem ao fomento ou intervenção direta dos governos em atividades como agricultura, mineração, transporte, comércio, portanto, as atividades em que os agentes de mercado detém primazia.**

Utilizei como base de dados principal as Leis Orçamentárias Anuais dos anos estudados, assim como os sítios públicos do Governo de Alagoas, como o Diário Oficial do Estado e o Portal da Transparência. Os dados foram tratados e tabulados na ferramenta *Microsoft Excel 2019*.

Este trabalho parte de um interesse em gastos públicos, políticas públicas e orçamento, e visa aprofundar os conhecimentos em como a política exerce influência ideológica sob o processo de definição de prioridades na efetivação dos gastos públicos. Detém relevância prática e política, pois o orçamento é o principal instrumento de planejamento dos governos. Possui relevância social, visto que orçamento é ferramenta de garantia de direitos e estímulo ao crescimento econômico. Surge após alguns anos de atuação profissional à frente do

orçamento de uma Unidade Gestora da Prefeitura de Maceió, onde pude perceber a dimensão da relevância social deste instrumento de planejamento. Pretendo responder a seguinte pergunta de pesquisa: **até que ponto a alternância de vertentes políticas modificou o perfil da alocação orçamentária do governo do estado de Alagoas no período de 2007 a 2022?** É nesse sentido que elaborei os seguintes objetivos:

Objetivo Geral:

- Analisar a relação da alternância de vertentes políticas com o perfil de alocação orçamentária do governo do estado de Alagoas no período de 2007 a 2022.

Objetivos Específicos:

- Levantar os orçamentos públicos do governo de alagoas no período de 2007 a 2022;
- Agrupar as funções do orçamento em mínimas, sociais e econômicas;
- Verificar o montante da alocação em cada grupo de funções mínimas, sociais e econômicas;
- Analisar se há diferença no perfil alocativo entre os diferentes governos estudados.

2. Referencial Teórico

2.1 Política pra que(m)

No Brasil, um país marcado pelas desigualdades sociais, pela ineficiência na gestão pública, pela carga histórica da escravidão e pelos reflexos da ditadura, torna-se essencial que, ao tratar de ciências sociais e gerenciais, analisemos o contexto no qual o objeto de pesquisa está inserido. Nesse cenário, ao estudar políticas públicas e orçamento público, somos emaranhados numa discussão que evidencia a corrupção, o coronelismo, e uma série de características intrínsecas à política do nosso país e do estado de Alagoas, como o voto de cabresto e a compra de votos, conforme é possível colher dos trabalhos de Vitor Nunes Leal (1949). O autor conceitua o fenômeno do coronelismo como resultado da estrutura econômica e social inadequada, sendo um fenômeno típico de nossa história colonial. Para Leal (1949) este fenômeno implica em um compromisso entre o poder público e o poder privado, sendo a propriedade da terra a essência do coronelismo.

O pensamento social brasileiro é dinâmico e está em constante evolução. Por isso, é fundamental a observância a fatores sócio-culturais, de identidade, de espiritualidade, entre tantas outras características que formam o nosso povo e, diretamente, influenciam a maneira com que elegemos nossos representantes. Para Martins (2012), a literatura sobre Administração parece ignorar o caráter eminentemente social do seu objeto de estudo: o "**espaçodinâmica organizacional**". Isto significa dizer que é necessário se debruçar sobre a natureza política, histórica e simbólica dos fenômenos estudados na administração. Logo, para além da dimensão física, material e processual, é necessário observar a dimensão humana e política.

De acordo com os estudos de Jaccoud (2009), em trabalho publicado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA (2009), o mundo do trabalho no Brasil republicano foi marcado por relações precarizadas e desprotegidas. Nesse cenário se apresentam novas situações de pobreza, onde intervêm as estruturas burocráticas do estado, comumente encarregadas de dar respostas aos problemas sociais postos na agenda política. **Contudo, a discussão política partidária explicita um cenário de “incapacidade” gerencial: não há recurso suficiente para sanar todas as demandas sociais de uma única vez.** Os estados, em sua maioria, costumam estar sobrecarregados pelo custeio de suas “máquinas” administrativas. Os governos precisam conviver com ajustamentos constantes quanto às suas

capacidades de gastos e implementação de políticas públicas estratégicas, seja no olhar econômico-fiscal ou seja na vertente política-institucional (DE PAULA, 2005).

De outro modo, sabe-se que **o gasto público é essencial para a geração de renda e promoção de serviços sociais que se configuram como responsabilidades do Estado, mas, nesse processo, a dimensão das demandas sociais, os interesses políticos envolvidos e a competição por recursos públicos limitados tornam de extrema importância a definição de prioridades para o gastos públicos. Estas prioridades são delimitadas na construção do orçamento, pois neste encontram as vontades da gestão no que se refere ao planejamento de gastos.**

Ainda de acordo com Jaccoud (2009), na década de 2000, a agenda do governo federal voltou-se para a ampliação das políticas sociais de combate à pobreza e redução de desigualdades. Era o momento de, depois de realizada a estabilidade macroeconômica, fazer o Estado brasileiro caminhar para a resolução das iniquidades existentes em sua sociedade. A orientação da política foi conduzir o país para o crescimento econômico por meio do aumento de gastos e da maior intervenção governamental a partir de uma maior centralização de recursos na união em desfavor dos entes estaduais.

À vista disso, Arretche (2005) discorre a respeito da influência da política nacional na agenda de governos estaduais, como no caso de Alagoas, sob a ótica do repasse de recursos e sua relação com a influência política local. A autora advoga que os governos estaduais podem gozar de autonomia política e fiscal, uma vez que contam com arrecadação própria e algumas transferências obrigatórias. Em contrapartida, a depender do tamanho e poder de tributação deste estado, ou seja, de sua capacidade de arrecadação própria, alguns estados podem necessitar de maior alinhamento político com o governo federal e, portanto, podem precisar ajustar suas agendas - e seus gastos - com os interesses do mesmo. Isto vai de acordo ao entendimento de Rezende (1997), ao analisar que, nos estados e municípios menores e mais marcadamente movidos pelo clientelismo, a política local foi alimentada pelas coalizões entre as esferas de governo.

Além da classe política, também é possível identificar outros grupos que exercem influência na composição do orçamento e, conseqüentemente, na execução dos gastos públicos. Para Rezende (1997), o gasto público despendido pelos governos é capaz de expressar com precisão as preferências alocativas dos atores sociais envolvidos. É possível explicar tal fenômeno à luz das **teorias dos grupos de interesse**, amplamente utilizadas em estudos de ciência política e políticas públicas. Isto é, para além da classe política, existem outros grupos de interesse que exercem influência na alocação de gastos públicos. Estes

grupos de interesse são compostos por empresários, sindicatos, organizações não-governamentais e outros atores da sociedade civil organizada. Estes grupos podem buscar influenciar a alocação de recursos do orçamento público em benefício de suas agendas e interesses específicos. Em governos de coalizão, por exemplo, em que há uma diversidade de partidos com diferentes agendas e interesses representados no governo, a negociação e o compromisso político podem ser mais frequentes na definição das prioridades para os gastos públicos.

2.2 Um breve ensaio sobre alocação de gastos públicos

É fundamental que o gasto público seja distribuído de maneira igualitária e visando gerar equidade, para garantir que todas as pessoas tenham acesso aos serviços e políticas públicas. O gasto público também tem papel importante na redução da desigualdade social, possibilitando que todos os cidadãos tenham igualdade de oportunidades e possam participar plenamente da vida em sociedade. Um bom exemplo disto são cotas raciais e sociais para o ingresso às universidades públicas, e das políticas públicas de inserção de jovens, adultos e de pessoas portadoras de deficiência no mercado de trabalho, garantindo o direito à igualdade econômica.

Para garantir a eficácia do gasto público, é importante que os governos estabeleçam critérios rígidos de controle dos gastos, além de políticas fiscais responsáveis e sustentáveis. Isso inclui o monitoramento das receitas e despesas, o estabelecimento de metas de déficit e dívida pública e a adoção de medidas para aumentar a eficiência da gestão, como abster-se de firmar contratos superfaturados e dar fim a privilégios concedidos a políticos e que não tenham relação com o interesse público.

É fundamental, também, a adoção de medidas de avaliação rigorosa dos programas e políticas públicas. Isto é, **os processos em que tramitam despesas públicas devem ser munidos de análises sistemáticas dos resultados que serão alcançados, dos custos envolvidos e dos impactos sociais almejados**. Nesse sentido, é importante que os governos invistam em capacitação e treinamento de seus funcionários, além de adotar tecnologias modernas para a gestão dos recursos públicos, como as melhores práticas de auditoria interna e controladoria.

Uma das grandes problemáticas da interferência política nos gastos públicos é o equilíbrio entre as necessidades de curto e longo prazo. Ao investir em educação, saúde, infraestrutura e outras áreas essenciais, os governos podem criar as condições para o crescimento econômico e a prosperidade. De modo contrário, **ao priorizar projetos políticos de curto prazo, os governantes podem construir um cenário fértil para a manutenção de seus mandatos. Quando a política é utilizada de forma favoritista, direcionam recursos para projetos que não necessariamente são prioritários ou estratégicos para o desenvolvimento do país, estado ou município, mas sim importantes para a manutenção dos mandatos políticos.**

Alguns estudos discutem os efeitos dos gastos públicos sobre as chances de recondução dos governantes (DIAS; NOSSA; MONTE-MOR), e **sugerem que os políticos tendem a priorizar a execução de gastos que são mais visíveis aos eleitores. Geralmente, ocorrem aumentos gerais das despesas públicas às vésperas da eleição, como forma de sinalização da competência do governo junto ao eleitorado**, mesmo que disso possam decorrer déficits orçamentários. Os autores defendem que esse fato está associado à memória de curto prazo do eleitor e, nessa linha, a literatura da área têm demonstrado algumas evidências de que o aumento de gastos públicos é o principal mecanismo para o governante angariar popularidade, devido a seu impacto imediato no bem-estar do eleitorado. São citadas as despesas de capital, como a construção de estradas e outras obras de engenharia. Para Rezende (2002), o uso de critérios políticos para alocação de recursos públicos é a principal causa do baixo desempenho dos governos, o que produz inflação, desemprego e um excessivo aumento nas despesas públicas.

Surge, portanto, um cenário de fortes críticas ao debate tradicional sobre gastos públicos. A discussão do “tamanho dos governos”, que antes dominava os debates, passa a dar espaço ao **“papel do estado”**. Temas como reformas do estado, governança e planejamento de gastos passaram a chamar a atenção dos analistas das ciências sociais no Brasil. Essas discussões se intensificaram, posteriormente, com a publicação da Lei de Transparência, em 2009, e da Lei de Acesso à Informação - LAI, em 2011. **Esse “papel do estado” pode ser analisado sob a ótica de estado mínimo (gerencial) versus estado societal, e associado à metodologia de análise de gastos em mínimos, sociais e econômicos.** Vejamos:

No sentido de mensurar com mais precisão o papel do Estado numa dada economia, é de fundamental importância partir da

premissa de que o governo desempenha funções diferenciadas, as quais podem ser classificadas, de forma agregada, como **mínima, social, e econômica**. **A função mínima representa aquelas atividades de domínio exclusivo do governo; a função social corresponde ao papel do governo em atividades que representam o envolvimento do governo em atividades consideradas meritórias ou de bem-estar social, assim como saúde, educação e previdência social. As atividades de corte econômico constituem aquelas funções do governo voltadas para a regulação ou intervenção em atividades consideradas de mercado, ou que demandam o poder regulatório do governo.** O modo particular como cada governo central aloca proporcionalmente o montante de recursos públicos nestas funções sociais expressa de forma agregada o papel do governo, e mostra como um governo utiliza os seus recursos - materiais e não materiais - para atingir seus objetivos (REZENDE, 2002, p. 13, grifo meu).

Foi sob este modelo teórico de pesquisa que Rezende (1996) analisou os gastos públicos dos países desenvolvidos e em desenvolvimento sob a ótica dos gastos mínimos, sociais e econômicos. Para isso, utilizou-se a figura do estado Leviatã, que denota um estado grande, onde há forte presença estatal.

A hipótese foi de que os governos dos países em desenvolvimento estariam adotando políticas de estado mínimo com o discurso de que a diminuição do estado seria o caminho para o desenvolvimento da nação, tal qual nos países desenvolvidos. Contudo, foi comprovado que os países desenvolvidos (ricos) mantêm uma estrutura de gastos mais conservadora, com altos gastos sociais, o que denota grande presença estatal. Foi identificado que os governos dos países em desenvolvimento estariam se minimizando ao ocorrer, simultaneamente, um aumento de gastos mínimos e uma redução nos gastos sociais e econômicos.

Nos países em desenvolvimento, onde supostamente se encontrariam os leviatãs, se observou um movimento que vai na direção da retórica liberal: a minimização estatal. Por outro lado, os países desenvolvidos conservam grande presença estatal, com altos gastos sociais. Ou seja, os leviatãs, aqueles estados inchados por altos gastos sociais, estariam fora de lugar, uma vez que este fenômeno foi comum aos países desenvolvidos.

Em geral, os governos mais alinhados com a vertente gerencial tendem a enfatizar a necessidade de equilibrar as contas públicas e de reduzir o tamanho do Estado. Setores como saúde, educação e assistência social, que geralmente demandam maiores investimentos do Estado, podem receber menos recursos ou serem submetidos a cortes de verbas. Esses

governos defendem políticas de privatização e concessões de serviços públicos para a iniciativa privada, como a redução da carga tributária e a promoção da austeridade fiscal, mas, na verdade, fazem isto provocando uma redução de gastos sociais, o que pode limitar a capacidade do Estado de investir em áreas prioritárias e prestar serviços públicos de qualidade.

2.3 Investigando a falácia gerencial

Teve início, a partir da segunda metade dos anos 90, intenso debate sobre os rumos e os limites da política social no Brasil. De fato, a persistência da pobreza vem ampliando as tensões políticas e impondo novos desafios às políticas sociais. O debate político vem se reorganizando em novos termos. **Reafirmam-se, de um lado, as demandas pelo aumento da cobertura das políticas sociais, e de outro, defende-se o aumento da eficiência dessas políticas somente em face das situações mais extremas de pobreza, com críticas à ineficácia da ação pública estatal** (JACCOUD, 2009).

As políticas públicas implementadas no Brasil nos anos 2000, quando da chegada de um governo de vertente societal ao poder, reforçaram os gastos públicos voltados à ampliação de programas sociais, como o Bolsa Família e o Minha Casa Minha Vida, além dos programas de fortalecimento do mercado interno através do aumento do crédito. Com isso, podemos conceber claras tendências no que se refere às preferências alocativas dentro das estruturas de gastos mínimos, sociais e econômicos. No Brasil, a aliança liderada pelo Partido dos Trabalhadores foi depositária de propostas em defesa da ampliação de políticas sociais e da atuação do Estado no desenvolvimento social, sendo essas as alternativas à agenda neoliberal (GAMEIRO, 2018).

Para De Paula (2005), **o exame da literatura demonstra que na vertente gerencial, a agenda é direcionada principalmente nas dimensões econômico-financeira e institucional-administrativa. Na vertente societal, a ênfase é na dimensão sociopolítica.** A vertente gerencial, que contempla o projeto político do ajuste estrutural e do gerencialismo, recorre a essas duas correntes para reorganizar o aparelho do Estado e reestruturar a sua gestão, focalizando as questões administrativas. A vertente societal, de outro modo, enfatiza a participação social e busca organizar um projeto político que repense o modelo de desenvolvimento brasileiro, a estrutura do aparelho de Estado e o paradigma de gestão.

Vejamos o que diz a autora quanto ao surgimento das vertentes políticas social e gerencial no Brasil:

Ao analisar esse contexto histórico, identificamos dois projetos políticos em disputa. **O primeiro se inspira na vertente gerencial, que se constituiu no Brasil durante os anos 1990, no governo do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso.** O segundo se encontra em desenvolvimento e tem como principal referencial a vertente societal. A origem da vertente da qual deriva a administração pública gerencial brasileira está ligada ao intenso debate sobre a crise de governabilidade e credibilidade do Estado na América Latina durante as décadas de 1980 e 1990. Esse debate se situa no contexto do movimento internacional de reforma do aparelho do Estado, que teve início na Europa e nos Estados Unidos. No Brasil, esse movimento ganhou força nos anos 1990 com o debate da reforma gerencial do Estado e o desenvolvimento da administração pública gerencial. (...) **A origem da vertente da qual deriva a administração pública societal está ligada à tradição mobilizatória brasileira, que alcançou o seu auge na década de 1960, quando a sociedade se organizou pelas reformas no país.** Esse ambiente estimulou a articulação de alguns grupos em torno de questões que afetavam substancialmente a qualidade de vida individual e coletiva, originando reivindicações populares junto ao poder público. Emergiram então demandas por bens de uso coletivo, como transporte, habitação, abastecimento de água, saneamento básico, saúde e creche (DE PAULA, 2005, p. 37, grifo meu).

É possível adotar Rezende (1996) para complementar a discussão de De Paula (2005), ao identificar que este debate está impregnado de um grande teor ideológico, e pouco se sabe em que medida os governos estariam rumando para modelos mais liberais, com relação a minimização do estado. Isto se apresentaria a partir da implementação de políticas públicas orientadas por princípios de mercado, onde a desregulamentação é o princípio base. Os principais defensores dessa vertente tem propagado que o setor público na econômica representa a fonte central da ineficiência econômica, portanto deve ser substituído, sempre que possível, por mercados. As dimensões econômica, financeira e administrativa em oposto à dimensão sociopolítica, ou seja, **governos gerenciais e societais**, como sugerido por De Paula (2005), representa o eixo central da discussão entre **estado mínimo (gerencial) e estado social** abordado por Rezende (1996; 2002). Quando da análise comparativa da vertente política da gestão com o perfil de alocação orçamentária do governo, será possível identificar como essas variáveis se relacionam.

Sabe-se que não há uma única maneira pela qual um governo mais alinhado com as pautas sociais tende a elaborar o orçamento público. No entanto, algumas características comuns podem ser observadas. Via de regra, **os governos de vertente societal tendem a enfatizar a necessidade de um papel ativo do Estado na promoção do desenvolvimento econômico e da redução das desigualdades sociais. Isso pode se refletir na definição de prioridades de gastos, através da ênfase em setores que são considerados prioritários para a garantia dos direitos sociais.** Além disso, esses governos tendem a ser mais favoráveis a políticas de redistribuição de renda e de combate à pobreza, através de programas voltados à transferência de renda, habitação popular e saneamento básico. Para viabilizar todos esses programas, os governos sociais tendem a buscar formas alternativas de financiamento, como aumento da arrecadação de impostos sobre a renda e o patrimônio, combate à evasão fiscal e redução de gastos com juros da dívida pública. **Em contrário, os governos ditos liberais defendem a ideia de que o papel do governo deve ser suprimido ao máximo possível. Nesse contexto, os gastos públicos sociais e econômicos seriam limitados, mantendo-se tão somente aquelas funções tipicamente de estado (gastos mínimos).** Essa estratégia baseia-se na desregulamentação de mercados e na concessão de bens públicos a entes privados, sem compromisso com o bem estar social.

3. Metodologia

Esta pesquisa se dedica a analisar os orçamentos públicos do Governo do estado de Alagoas, durante os anos de 2007 a 2022, com o intuito de identificar se diferentes correntes políticas tendem a modificar o perfil de gastos do governo de acordo com suas agendas políticas e ideológicas. Optei por trabalhar com orçamentos pois este é o primeiro instrumento de planejamento da gestão, refletindo as vontades do governo para um dado período. Contudo, é fato que a discricionariedade do gestor é limitada, seja por percentuais mínimos de alocação previstos constitucionalmente para os governos estaduais, como educação (25%) e saúde (12%), seja pela própria condição da estrutura administrativa “inchada”, que tendem a consumir boa parte dos orçamentos com salários de servidores, previdência e despesas de custeio simples.

Quanto à classificação, baseei-me na taxonomia apresentada por Vergara (1998), que configura as pesquisas científicas quanto a dois aspectos: **quanto aos fins e quanto aos meios**. Quanto aos fins, esta pesquisa é **descritiva/explicativa**, pois, a partir da observação de um dado fenômeno e de suas variáveis, visa explicitar qual o cenário da influência política nos gastos públicos. Quanto aos meios, a pesquisa será **bibliográfica e documental**, pois utilizou estudos e documentos de domínio público para construir o argumento, além da condensação de dados orçamentários de uma série histórica de dezesseis anos. A investigação explicativa é realizada em áreas nas quais há pouco conhecimento acumulado. A pesquisa descritiva expõe características de determinado fenômeno, estabelecendo correlações entre variáveis. A pesquisa bibliográfica é o estudo desenvolvido com base em material publicado em livros, jornais, sites, e todo aquele material acessível ao público em geral (VERGARA, 1998).

Logo de início, ao buscar estudos sobre classificação de gastos, optei pelo modelo teórico de Flávio da Cunha Rezende. Alguns outros trabalhos também utilizaram esta metodologia (LIMA, 2020; NAVARRO, 2016; ANDRADE & TEIXEIRA, 2014), entre outros. A partir disso, concebida a ideia de trabalhar com a metodologia de divisão em gastos mínimos, sociais e econômicos, busquei autores e trabalhos que pudessem, além de conceituar gasto público e orçamento, elucidar a relação histórica dos gastos públicos no Brasil, **sempre com o foco na análise do cenário no qual o orçamento está inserido**, focando em interpretar o gestor público como um ente ativo e sujeito a decisões embasadas nas mais diversas questões, incluindo-se aqui convicções ideológicas, claro, mas também de situações

de cenário político, interesses diversos, entre outros. Encontrei essas respostas nos trabalhos de De Paula (2005), Arretche (2004; 2005), Martins (2012), e nos estudos do IPEA (2009).

Portanto, de que forma se comportam os diferentes governos em relação à sua alocação orçamentária dentro da classificação em mínimo, social e econômico? Para responder a essas questões, me dediquei a analisar mais de perto as duas correntes políticas, até chegar, de fato, nos dados orçamentários do universo escolhido.

O primeiro bloco orçamentário analisado compreende a gestão PSDB, entre os anos de 2007 a 2014, período no qual o estado foi governado pelo então Senador Teotônio Brandão Vilela Filho. Téó, como ficou conhecido, candidatou-se ao governo em 2006, tendo como principal apoiador o ex-governador Ronaldo Lessa, que renunciou ao cargo de governador para disputar uma vaga no Senado Federal. Teotônio Filho chega ao governo com promessas de transparência, anti-corrupção e incentivo ao crescimento econômico do estado. Elegeu-se em primeiro turno, vencendo o deputado federal e usineiro João Lyra. Em 2010, foi reeleito em segundo turno, desta vez disputando o cargo com Ronaldo Lessa, após romper a aliança política ainda em 2007.

O segundo período corresponde ao momento no qual o governo de Alagoas foi governado pelo MDB, e compreende os anos de 2015 a 2022, totalizando os 16 anos de informações coletadas. Durante esses anos, esteve à frente do governo o então Deputado Federal José Renan Vasconcelos Calheiros Filho, o Renan Filho. Renan chega ao governo em um cenário de insatisfação com o mandato de seu antecessor, e contou com uma ampla coalizão de apoio, agregando várias legendas. Renan prometeu fortalecer investimentos em todas as áreas, o que o levou à reeleição com mais de 77% dos votos válidos. Renan Filho renunciaria ao cargo de governador em 2022 para concorrer às eleições ao senado daquele ano, sendo substituído em eleições indiretas pelo então deputado estadual Paulo Dantas. Contudo, Paulo chega ao governo em um momento em que o orçamento anual de 2022 já estava planejado e, também por fazer parte do mesmo partido, analisarei o governo MDB como um todo.

Os dados de alocação foram obtidos através da Lei Orçamentária Anual de cada ano estudado. Para realizar o tratamento e tabulação dos dados, foi utilizada a ferramenta *Microsoft Excel* 2019. Os orçamentos foram categorizados em 06 funções mínimas, 13 funções sociais e 07 funções econômicas, de acordo com o modelo teórico proposto por Rezende (1996). Assim, trabalhei com a seguinte distribuição de gastos:

Quadro 01 - Relação de funções por gastos mínimos, sociais e econômicos.

Funções Mínimas	Funções Sociais	Funções Econômicas
Legislativa	Assistência Social	Ciência e Tecnologia
Judiciária	Previdência Social	Agricultura
Essencial à Justiça	Saúde	Indústria
Administração	Trabalho	Comércio e Serviços
Segurança Pública	Educação	Comunicações
Encargos Gerais	Cultura	Energia
-	Direitos da Cidadania	Transportes
-	Urbanismo	-
-	Habitação	-
-	Saneamento	-
-	Gestão Ambiental	-
-	Organização Agrária	-
-	Desporto e Lazer	-

Fonte: Elaboração própria.

Considerando a dimensão da série histórica, e para fins de maior confiabilidade na análise, foi aplicado o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA como forma de correção monetária. O IPCA é calculado mensalmente pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE e mede a variação média dos preços de uma cesta de bens e serviços consumidos pelas famílias com rendimento mensal de 1 a 40 salários mínimos. O IPCA abrange uma ampla variedade de produtos e serviços, incluindo alimentação, habitação, transportes, saúde, educação, entretenimento, vestuário e comunicação. Ele reflete a variação de preços ao longo do tempo e é utilizado como referência para reajustes de contratos, como aluguel, planos de saúde e tarifas públicas. O Banco Central do Brasil - BACEN utiliza o IPCA como referência para a meta de inflação, que é estabelecida anualmente pelo Conselho Monetário Nacional. A meta tem como objetivo manter a inflação dentro de um determinado intervalo, buscando preservar o poder de compra da moeda e promover a estabilidade econômica. O IPCA é amplamente acompanhado por analistas econômicos, investidores e

pelo público em geral para monitorar a evolução dos preços e sua influência na economia do país.

A correção foi feita ano-a-ano, trazendo todos os dados ao valor presente em janeiro de 2022, quando da publicação da última Lei Orçamentária Anual analisada. Dessa forma, apliquei os seguintes percentuais:

Tabela 01 - Variação de IPCA no período de 2007 a 2022.

Ano	Correção	Ano	Correção
2007	135,30%	2015	51,56%
2008	125,50%	2016	36,94%
2009	112,70%	2017	28,84%
2010	103,91%	2018	25,15%
2011	92,53%	2019	20,63%
2012	80,77%	2020	15,65%
2013	70,80%	2021	10,66%
2014	61,27%	2022	0,54%

Fonte: Elaboração própria.

Os dados coletados serão analisados e comparados sob duas óticas: 1) **A alocação orçamentária mínima, social e econômica por percentual do orçamento total**, investigando a variação de alocação ao longo de toda a série; 2) **A evolução do orçamento por tipo mínimo, social e econômico** ao longo da série.

Essas duas análises serão fundamentadas, também, com o percentual dos orçamentos totais dos governos em relação ao Produto Interno Bruto - PIB do estado, sempre corrigidos pela inflação do período. Nos anos analisados, o PIB de Alagoas representou os seguintes montantes reais:

Tabela 02 - PIB real de Alagoas no período de 2007 a 2022.

Ano	Governo	PIB real (em bilhões de reais)
2007	PSDB	R\$ 46.75
2008	PSDB	R\$ 50.21
2009	PSDB	R\$ 51.43
2010	PSDB	R\$ 55.32
2011	PSDB	R\$ 60.93
2012	PSDB	R\$ 60.63
2013	PSDB	R\$ 62.63
2014	PSDB	R\$ 66.07
2015	MDB	R\$ 70.26
2016	MDB	R\$ 67.73
2017	MDB	R\$ 68.07
2018	MDB	R\$ 68.09
2019	MDB	R\$ 71.12
2020	MDB	R\$ 73.09
2021	MDB	R\$ 75.32
2022	MDB	R\$ 71.71

Fonte: Elaboração Própria.

O PIB é um dos principais indicadores econômicos utilizados para medir a atividade econômica dos estados. Ele representa o valor total de todos os bens e serviços produzidos dentro do território. Essa metodologia de análise pretende investigar qual é a proporção do orçamento público em relação ao tamanho da economia.

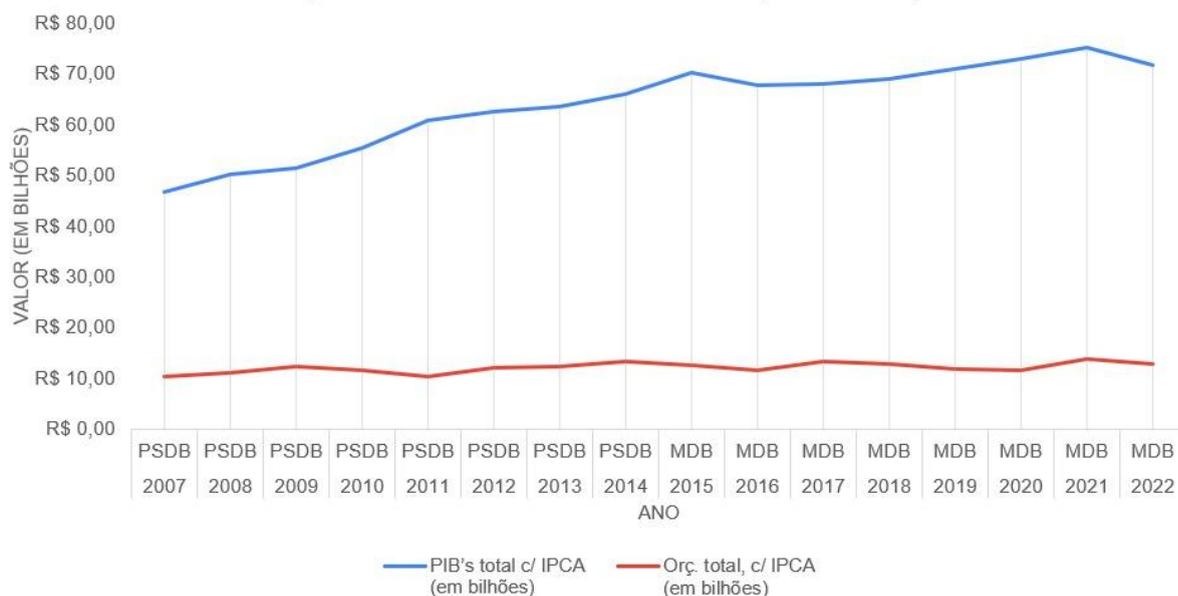
4. Resultados

4.1 Comparação clássica: gastos públicos e PIB

Essa metodologia de análise pretende entender o quanto os governos gastam em relação ao produto interno bruto - PIB, evidenciando o tamanho do estado em relação à economia. Veremos o comportamento do orçamento dos dois governos frente ao PIB ao longo dos anos estudados. Para esta análise, os valores seguem corrigidos pelo índice IPCA do período correspondente.

Os anos de 2007 a 2014 correspondem ao período em que o estado de Alagoas foi governado pelo Partido da Social Democracia Brasileira - PSDB, tido aqui como pertencente ao espectro político da centro-direita brasileira, isto é, mais apto a políticas de neoliberalismo econômico, como redução do tamanho do estado e da sua atuação na economia. O período compreendido entre os anos de 2015 a 2022 representa o momento no qual o estado de Alagoas foi governado pelo Movimento Democrático Brasileiro - MDB, tido nesta análise como representante da centro-esquerda brasileira, haja vista sua proximidade e composições políticas com demais partidos deste campo. Tradicionalmente, esses partidos tendem a acompanhar uma agenda voltada a maior presença estatal em políticas públicas e econômicas, como ampliação dos programas de assistência social e distribuição de renda. No gráfico abaixo, é possível visualizar a evolução dos orçamentos em relação ao PIB estadual ao longo dos anos estudados:

Gráfico 01 - Evolução do orçamento frente ao PIB estadual no período de 2007 a 2022.
Orçamento total e PIB total c/ IPCA (em bilhões)



Fonte: Elaboração própria

Durante o período, o orçamento representou, em média, 19% do PIB estadual. Da análise por governo, podemos constatar que, embora tenda a defender a minimização do estado, a gestão PSDB manteve-se gastando mais, proporcionalmente, frente a economia estadual.

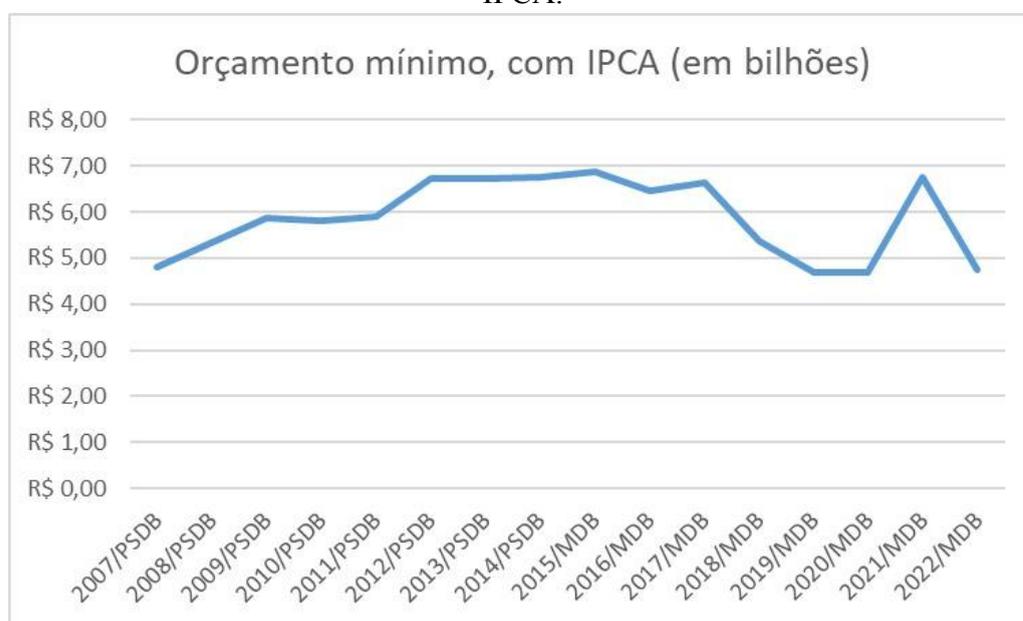
A média de orçamento em relação ao PIB foi de 20% no governo PSDB e de 18% no governo MDB, uma diferença de 2 pontos percentuais, o que fica mais evidente nos anos de 2015 e 2021 do gráfico, onde há maior afastamento do PIB em relação ao orçamento estadual.

Embora contraditório com a ideia de que o PSDB siga uma linha gerencial, e que, portanto, tenderia a gastar menos em relação à governos sociais, como afirmado por De Paula (2005), há algumas variáveis que explicam essa situação, como a própria condição periférica do estado de Alagoas, onde o governo, ainda que de viés gerencial, detém de pouca margem para operar a minimização, uma vez que grande parte da receita é comprometida com despesas obrigatórias e com a carga compulsória do estado, como salário de servidores e aposentados. Essa análise será ampliada na sequência, ao analisarmos o orçamento por tipo de função de maneira isolada.

4.2 Funções mínimas

Vejamos a evolução de orçamentos mínimos ao longo da série histórica, para compreender os anos que receberam mais priorização neste tipo de gasto ao longo de cada um dos governos. Esse bloco orçamentário representa os gastos com as funções legislativa, judiciária, essencial à justiça, segurança pública e encargos. Todas as análises serão feitas a partir dos montantes orçamentários corrigidos pela inflação do período. Abaixo, podemos ver o comportamento dos gastos mínimos ao longo da série:

Gráfico 02 - Evolução do orçamento por Função Mínima ao longo da série, com correção IPCA.



Fonte: Elaboração Própria.

O governo PSDB inicia sua gestão com sua alocação em funções mínimas representando 46% do orçamento total. Essa alocação cresce, percentualmente, chegando ao patamar de 57% do total ao ano de 2011. Nos anos seguintes, a alocação em funções mínimas segue percentuais similares, sendo de 56% em 2012 e 55% em 2013, finalizando a gestão PSDB representando 50% do orçamento total. O inverso ocorreu na gestão MDB, onde o governo iniciou com 55% do orçamento em funções mínimas, reduzindo-a ao patamar de apenas 37% no ano de 2022. Essa redução teve início no ano de 2017, quando a alocação em funções mínimas caiu 6 pontos percentuais em apenas um ano. Ela voltou a subir para 49% do orçamento total ao ano de 2021, mas sofreu uma redução de 12 pontos percentuais logo no ano seguinte.

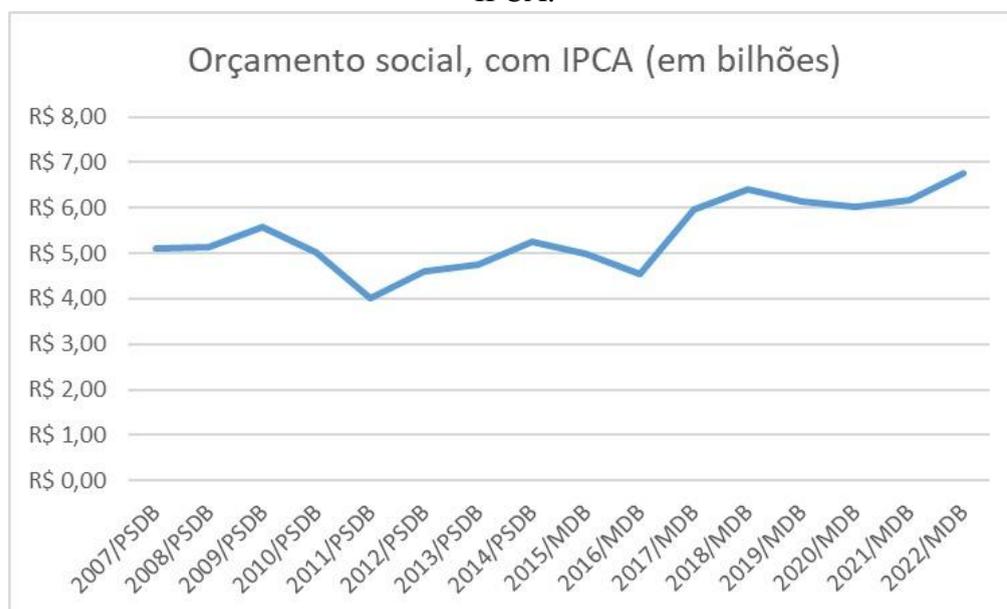
Isto denota um padrão de alocação voltado à redução dos gastos mínimos no caso dos governos MDB, enquanto o governo PSDB manteve os gastos com as funções

mínimas mais acentuados em todos os anos da série. Mostra, também, que a tendência do PSDB foi a minimização, já que ampliou o gasto em função mínima, segundo a definição de Rezende (1996; 2002).

4.3 Funções sociais

Analisemos, também, o comportamento dos diferentes governos com as funções que compõem o gasto social, sendo elas: assistência social, previdência social, saúde, trabalho, educação, cultura, direitos da cidadania, urbanismo, habitação, saneamento, gestão ambiental, organização agrária e desporto e lazer. Os montantes orçamentários abaixo seguem corrigidos pela inflação do período.

Gráfico 03 - Evolução do orçamento por Função Social ao longo da série, com correção IPCA.



Fonte: Elaboração Própria.

Em termos percentuais, o gasto social sofreu bastante variação ao longo dos dois governos analisados. Da análise dos anos iniciais e finais, podemos observar que o governo PSDB iniciou com uma alocação de gastos sociais que representou 49% do orçamento total, finalizando seu último ano com 39% do orçamento total, 10 pontos percentuais a menos de orçamento planejado para as funções de natureza social. O governo MDB, por sua vez, fez o caminho oposto. Iniciou o seu governo com 40% de seu orçamento direcionado aos gastos

sociais, finalizando, ao ano de 2022, com 53% do orçamento alocado nesta parcela de gastos, um aumento de 13 pontos percentuais.

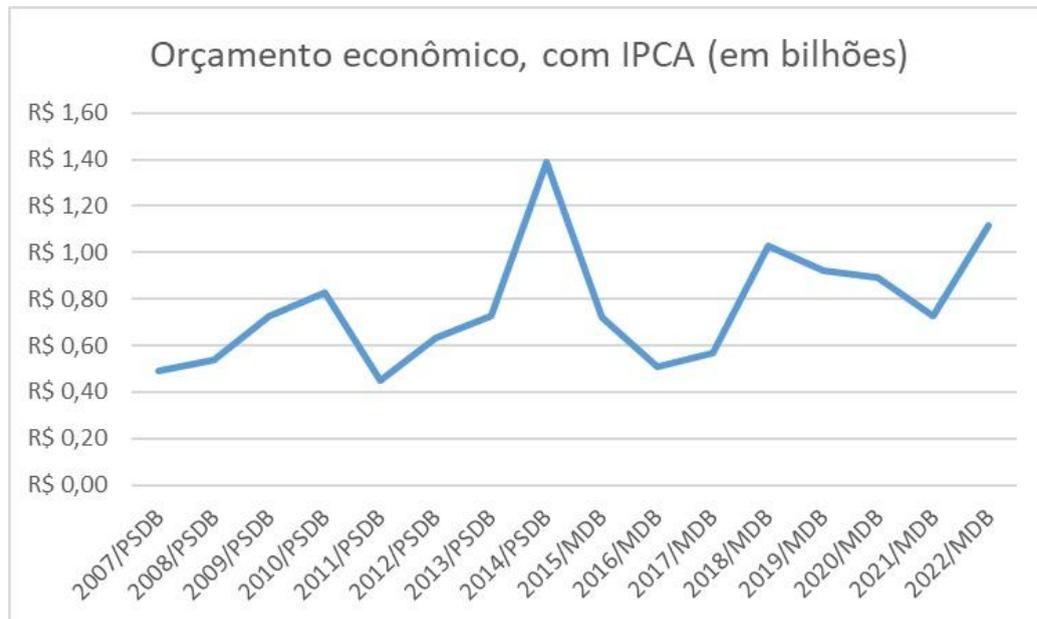
Ou seja, os números refletem uma **priorização do governo PSDB pela redução de gastos sociais em geral, ao tempo em que, no governo MDB, o aumento de gastos sociais foi uma tendência**, replicando-se a maioria das funções, de modo que representou 53% do orçamento total estadual durante o último ano de governo MDB.

A alocação orçamentária destinada às funções que representam o gasto social recebeu menos recursos do que a alocação destinada às funções que representam o gasto mínimo durante todos os anos de gestão PSDB, a partir do segundo ano de mandato. Essa diferença chegou a representar 17 pontos percentuais no ano de 2012, quando o orçamento mínimo representou 56% do total, enquanto o orçamento social apenas 39%. Isto vai de acordo com o argumento de minimização de estado proposto por Rezende (1996). O orçamento social só voltou a ser prioritário frente ao orçamento total no ano de 2017, no governo MDB, quando tornou-se mais expressivo que o orçamento mínimo.

4.4 Funções econômicas

Analisemos, por fim, a evolução das funções que compõem o gasto econômico. Este tipo de gasto é representado pelas funções ciência e tecnologia, agricultura, indústria, comércio e serviços, comunicações, energia e transportes. Vejamos sua distribuição ao longo dos governos PSDB e MDB, também corrigidos pelo índice IPCA do período:

Gráfico 04 - Evolução do orçamento por Função Econômica ao longo da série, com correção IPCA.



Fonte: Elaboração Própria.

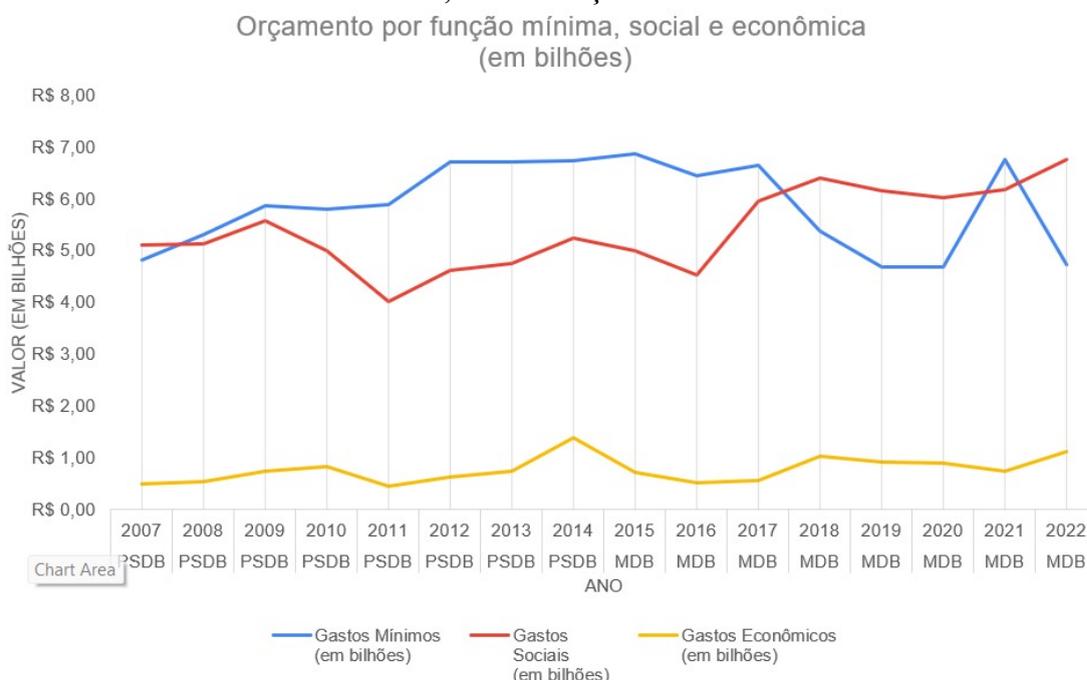
O gasto econômico é o de menor volume em ambos os governos. As funções econômicas representaram, em média, 6% do orçamento total no governo PSDB e 7% do total no governo MDB. Durante o governo PSDB podemos constatar uma priorização da função econômica ao fim da gestão, chegando ao patamar de 10% no último ano. Ainda na gestão PSDB, podemos visualizar uma redução de alocação de 2 pontos percentuais ao ano de 2011, seguida por um aumento de um ponto percentual nos dois anos seguintes. No governo MDB, os gastos econômicos se estabilizaram entre os anos de 2018, 2019 e 2020, na casa dos 8%. Esse percentual viria a cair, em 2021, mas subiria 4 pontos percentuais no ano seguinte, finalizando a série representando 9% do orçamento do governo estadual. **Ou seja, as funções econômicas foram as que sofreram menos priorização e, por consequência, menos variação, sendo este tipo de gastos o mais estável de toda a série. Contudo, a relação de 1 ponto percentual a mais de alocação para o MDB representa R\$ 2.36 bilhões em gastos econômicos a mais ao longo dos oito anos de mandato MDB, em comparação aos oito anos de mandato PSDB. Isto coaduna com o proposto por De Paula (2005), ao analisar que o governos societais são mais favoráveis a investimentos públicos, como no caso dos gastos econômicos, e também com Rezende (2002), ao analisar que governos mínimos tendem a reduzir a alocação orçamentária, e portanto seus gastos, nas funções que representam as funções econômicas de estado.**

4.5 Análise da evolução do orçamento por função

Para concluir o comparativo entre os diferentes governos, analisei a **evolução** da alocação orçamentária ao longo da série. Dessa forma, ao tabular os orçamentos e categorizá-los enquanto mínimo, social e econômico no decorrer dos dezesseis anos, obtive os resultados que serão apresentados no gráfico abaixo.

Ainda que também tenha sido mapeada, a alocação orçamentária destinada a função Reserva de Contingência foi desconsiderada dessa análise, justamente pela sua natureza de provisionamento para emergências. São recursos poupados para enfrentamento à situações de crise, como déficit de arrecadação, desastres naturais, calamidades públicas, entre outros. A média de alocação em reservas de contingência foi de apenas 0,06% do orçamento total durante o governo PSDB e de apenas 0,28% no governo MDB. Veremos abaixo a evolução dos valores orçados por ambos governos na alocação mínima, social e econômica, com correção do IPCA do período, trazendo os montantes ao valor presente em janeiro de 2022.

Gráfico 05 - Evolução do orçamento por Função Mínima, Social e Econômica ao longo da série, com correção IPCA.



Fonte: Elaboração própria.

O Governo PSDB, ao longo de seus oito anos de mandato (2007 - 2014), orçou despesas na ordem 47.9 bilhões em gastos mínimos, 39.4 bilhões em gastos sociais, e 5.82

bilhões em gastos econômicos. Quando aplicada a mesma análise para a totalidade do governo MDB (2007 - 2014), constatamos um planejamento de gastos na ordem de: 46.26 bilhões em gastos mínimos, 47.05 bilhões em gastos sociais e 6.53 bilhões em gastos econômicos.

Da análise do gráfico fica clara a preferência do governo PSDB pelo orçamento de natureza mínima e do MDB pela priorização do orçamento social a partir da segunda metade do primeiro mandato. **Destaca-se o ano de 2017, durante o governo MDB, momento em que o gasto social voltou a ultrapassar o gasto mínimo, que foi priorizado durante a gestão PSDB.** O orçamento mínimo voltou a ultrapassar o social, atipicamente, ao ano de 2021, ainda durante a gestão MDB, mas rapidamente se estabilizou no ano seguinte, voltando ao patamar de dois anos anteriores, inferior ao orçamento social.

Vejamos a comparação percentual dos valores totais orçados entre os diferentes governos:

Tabela 03 - Percentual de orçamento alocado nas funções mínimas, sociais e econômicas no período de 2007 a 2022.

Governo	Orçamento alocado em funções mínimas	Orçamento alocado em funções sociais	Orçamento alocado em funções econômicas
PSDB	52%	42%	6%
MDB	46%	47%	7%

Fonte: Elaboração própria.

Na totalidade de orçamento alocado em funções que representam gastos mínimos, constatamos, novamente, o destaque para a gestão PSDB, com 6 pontos percentuais a mais de orçamento alocado em funções que representam esses gastos. O inverso ocorre nas demais funções, tendo o MDB alocado 5 pontos percentuais a mais nos gastos sociais e 1 ponto percentual a mais nos gastos econômicos. **Isto confirma as preferências do governo PSDB por gastos de natureza mínima, ao ponto que reduziu os gastos sociais e aumentou os gastos mínimos, enquanto também demonstra as preferências do governo MDB por gastos de natureza social e econômica, ao ponto em que fez o contrário, reduzindo os gastos mínimos e aumentando os gastos sociais e econômicos.**

A redução de orçamento alocado em funções que representam os gastos sociais e o aumento de alocação orçamentária nas funções que representam os gastos mínimos foi uma **tendência** no governo **PSDB**, enquanto a priorização de orçamento destinado às funções que

compõem os gastos sociais e econômicos foi uma **tendência** no governo **MDB**, reduzindo, portanto, a alocação orçamentária em funções que representam os gastos mínimos.

5. Considerações finais

Este trabalho buscou compreender a relação do ciclo político na elaboração do orçamento público, mediante mapeamento dos orçamentos dos governos do PSDB (2007-2014) e MDB (2015-2022) em Alagoas. Para isso, os orçamentos foram classificados, de acordo com suas respectivas funções, em mínimo, social ou econômico, à luz dos trabalhos de Flávio da Cunha Rezende.

No que se refere ao orçamento que compõe o gasto mínimo, foi possível visualizar que o governo MDB optou por reduzir a alocação orçamentária neste bloco, ao tempo em que o governo PSDB manteve, ano-a-ano, alocação acentuada neste tipo de gasto, denotando a minimização do estado, segundo Rezende. Os anos de maior priorização em funções mínimas foram, respectivamente, 2011 para o governo PSDB (57%) e 2016 para o governo MDB (56%). Contudo, a média de alocação orçamentária neste conjunto de gastos foi de 52% durante a gestão PSDB, e de apenas 46% durante a gestão MDB, uma diferença de 6 pontos percentuais.

Nas funções alusivas ao gasto social, foi possível identificar uma priorização maior do governo MDB. Em percentuais, a gestão PSDB direcionou 5 pontos percentuais a menos de seus orçamentos à funções de natureza social em comparação ao MDB, que chegou a destinar 53% de seu orçamento total a este bloco, no ano de 2022. O aumento de gastos sociais foi uma tendência no governo MDB, ao tempo em que o governo PSDB optou pela sua redução sistematizada. A alocação orçamentária nas funções sociais foi inferior à alocação destinada às funções mínimas durante os anos de gestão PSDB. Essa diferença chegou a representar 17 pontos percentuais no ano de 2012, quando o orçamento mínimo representou 56% do total, enquanto o orçamento social apenas 39%.

No orçamento econômico, aquele direcionado às funções como ciência, tecnologia e indústria, houve pouca variação. A diferença de alocação orçamentária foi de 1 ponto percentual a mais para o governo MDB, que direcionou em média 7% do orçamento total a essas funções, enquanto o governo PSDB direcionou apenas 6%. Embora pouca, percentualmente, foram planejados R\$ 2.36 bilhões a mais de recursos nesta natureza de gastos na gestão MDB.

Diante disso, **concluo que houve uma relação entre o ciclo político e o planejamento de gastos públicos do estado de Alagoas, que se demonstrou através do perfil de alocação orçamentária.** A vertente política mais favorável a medidas liberais

planejou um aumento de gastos com as funções mínimas, aquelas tipicamente de estado, ao tempo em que reduziu a alocação orçamentária nas funções de viés social e econômico, o que detona uma minimização do estado a partir da redução da cobertura de programas sociais e da desregulamentação da atividade econômica. A vertente política desenvolvimentista, que contempla o projeto político da centro-esquerda, tendeu seus orçamentos ao estado de bem estar social, como nos países desenvolvidos, conforme demonstrado por Rezende (1996). Nessa gestão, foi possível visualizar uma redução de gastos mínimos, um aumento de gastos econômicos e um crescimento expressivo de orçamento direcionado às funções sociais. O gasto mínimo foi preponderante na gestão PSDB, enquanto na gestão MDB a ênfase foi no gasto social.

A principal limitação prática desta pesquisa foi na coleta e tratamento dos dados, uma vez que não há padronização dos relatórios orçamentários públicos. Algumas das limitações teóricas foram a não utilização de mais indicadores econômicos e sociais, como o índice de desenvolvimento humano - IDH, o que ampliaria o escopo de interpretação dos dados e análise dos resultados, e a exploração de questões como o modelo federalista brasileiro e a vinculação de receitas com despesas obrigatórias, o que permitiria aprofundar a análise naqueles recursos em que há maior discricionariedade do gestor.

Como sugestão de trabalhos futuros, para além do melhor aproveitamento das questões citadas acima, como o federalismo, vinculação de receitas com despesas obrigatórias e utilização de demais indicadores sociais e econômicos, sugiro o confronto entre os valores orçados e os valores executados, o que permitirá constatar a efetividade do orçamento planejado. Também sugiro a investigação das funções que compõem as fatias mínima, social e econômica, identificando aquelas que receberam mais priorização na comparação entre os diferentes governos.

Referências bibliográficas

ANDRADE, S.A.; TEIXEIRA, A. C. C. Influência dos Gastos Públicos Sociais Sobre o PIB dos Municípios do Estado de Minas Gerais. Rio de Janeiro: 2012.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. São Paulo em perspectiva, v. 18, p. 17-26, 2004.

ARRETCHE, Marta. Quem taxa e quem gasta: a barganha federativa na federação brasileira. Revista de Sociologia e Política, p. 69-85, 2005.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidente da República, [2016].

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

GUIMARÃES, Rodrigo Gameiro. As Transformações do Mercado do Ensino Superior e o Endividamento Estudantil no Brasil: uma produção do Estado neoliberal. 2018.

JACCOUD, Luciana de Barros Organizadora et al. Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo. 2009.

LEAL, Victor Nunes. Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil. Editora Companhia das Letras, 2012.

MONTEIRO NETO, Aristides Organizador. Governos estaduais no federalismo brasileiro: capacidades e limitações governativas em debate. 2014.

NAVARRO, F. F. Preferências Alocativas dos Governos Estaduais: Um Estudo Comparativo dos Gastos Públicos no Período Recente. Belo Horizonte: 2016.

NO BRASIL, As Raízes do Autoritarismo. Da enxada ao cajado, às engrenagens e aos chips: a sobrevivência do "coronelismo" Paulo Emílio Matos Martins.

PAULA, Ana Paula Paes de. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. Revista de administração de empresas, v. 45, p. 36-49, 2005.

REZENDE, Flávio da Cunha. Descentralização, Gastos Públicos e Preferências Alocativas dos Governos Locais no Brasil: (1980-1994). DADOS - Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v.40, n. 3, p. 413-440, 1997.

REZENDE, Flávio da Cunha. Gastos públicos e mudanças recentes no papel do Estado Nacional: uma análise comparada entre países desenvolvidos e em desenvolvimento. Novos Estudos CEBRAP, São Paulo, n. 62, p. 123-140, mar. 2002.

REZENDE, Flávio da Cunha. Os Leviatãs Estão Fora de Lugar. DADOS - Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 39, n. 2, p. 191-211, 1996.

VERGARA, S. C. Projetos e relatórios de pesquisa em Administração. 2. Ed. São Paulo: Atlas, 1998.