

Ciclos político-econômicos no Brasil

Political-economic cycles in Brazil

Waldemiro Peterle Neto¹
Giovana Figueiredo Rossi²

RESUMO: Alguns estados do Brasil são governados pelo mesmo grupo político por mais de vinte anos, característica que leva à suposição de ocorrência de ciclos político-econômicos. Este trabalho discutirá a atuação dos governos estaduais brasileiros com finalidade de interferir no resultado eleitoral para manter seu grupo no poder, de acordo a teoria dos Ciclos Político-Econômicos. A análise foi feita tendo como referência dados das contas públicas dos estados, disponibilizados pela Secretaria do Tesouro Nacional. Os resultados apontam para a ocorrência de ciclos políticos no Brasil, no período em questão, e para um impacto de diminuição dos gastos após a Lei de Responsabilidade Fiscal-LRF.

ABSTRACT: Some states in Brazil have been governed by the same political group for over twenty years, a characteristic that leads to an assumption of the occurrence of political-economic cycles. The paper will discuss the acting of the Brazilian state governments in order to interfere in the electoral result to keep themselves in the power, according to the theory of the Economic-Political Cycles. The examination was made from data of the states' public accounts, made available by the National Treasury Secretariat. The found results point to the occurrence of political cycles in Brazil and an impact of decreasing spending after an LRF.

PALAVRAS-CHAVE: Ciclos Político-Econômicos. Contas Públicas. Lei de Responsabilidade Fiscal.

KEYWORDS: Political-Economic Cycles. Public Accounts. Fiscal Responsibility Law.

I. INTRODUÇÃO

A teoria dos Ciclos Político-Econômicos relaciona o calendário eleitoral com o comportamento de variáveis macroeconômicas, mostrando a atuação do governo, em períodos de interesse (momento eleitoral), para maximizar

1 Mestrando em Economia na Universidade Federal de Viçosa. E-mail: waldemiro.neto@ufv.br.

2 Professora do Departamento de Economia da Universidade Federal de Viçosa. E-mail: grossi@ufv.br.

os resultados no processo eleitoral, obtendo mais votos para vencer a eleição. Segundo Sakurai (2009 *apud* FRAGA *et al.*, 2016), os ciclos político-econômicos ocorrem quando os titulares do governo (*policymakers*) promovem certa oscilação econômica em função do calendário eleitoral, gerando ciclos expansionistas durante o período eleitoral e contracionistas no período pós-eleitoral. Preussler (2001) diz ser inegável a influência direta do desempenho da economia com os resultados das eleições, visto que nenhum governante toma medidas impopulares nas vésperas das eleições.

De acordo Salvato (2007), a relação entre calendário eleitoral e a conjuntura econômica pode ser notada pelas flutuações de curto prazo, induzidas politicamente, na trajetória das variáveis macroeconômicas, apresentando pontos de inflexão nos períodos pré-eleitorais. A seguir, serão apresentados contextos políticos nacionais e estaduais da história recente do Brasil.

1.1 CONTEXTO NACIONAL

Em 1985, colocando fim aos governos militares, foi eleito pelo Congresso Nacional como Presidente o mineiro Tancredo de Almeida Neves, um dos líderes da oposição ao governo, que veio, entretanto, a falecer antes de tomar posse.

O então eleito vice-presidente José Sarney assumiu a presidência e convocou uma Assembleia Nacional Constituinte para elaborar uma constituição democrática para o país, a Constituição de 1988. O Brasil teve sua primeira eleição direta para presidente pós-regime militar em 1989, na qual foi eleito em 2º turno Fernando Collor de Melo, do PRN, derrotando Luiz Inácio Lula da Silva, do PT. O alagoano surgiu do primeiro grande marketing político e governou apenas por dois anos e nove meses. O presidente renunciou em meio a um processo de impeachment e , o vice-presidente Itamar Franco assumiu o poder executivo federal.

Neste período, o Brasil vivia um momento de desestabilização econômica, com ausência de crescimento e elevada inflação. O novo presidente anunciou em 28 de fevereiro de 1994 um pacote de políticas econômicas que seriam implementadas gradualmente, que veio a ser conhecido como Plano Real. Esse plano de estabilização da economia brasileira tinha como objetivos principais a estabilidade fiscal e monetária e a redução da inflação. O plano foi idealizado por uma equipe de economistas liderados pelo ministro da Fazenda Fernando Henrique Cardoso (FHC). Em 1995, FHC, do PSDB, foi eleito em 1º turno para suceder a Itamar Franco. Em 1997, o Congresso Nacional aprovou uma emenda à Constituição que permitiu a reeleição dos cargos do executivo. Em 1998, FHC fora reeleito em primeiro turno.

Nas eleições de 2002, foi eleito, em segundo turno, Luiz Inácio Lula da Silva, do PT, que derrotou o candidato do governo, o então ministro

da saúde José Serra, do PSDB. O mercado mostrava certa apreensão em relação ao novo governo, temendo que ideais do Partido dos Trabalhadores pudessem apresentar risco às conquistas econômicas advindas do Plano Real.

A política econômica do primeiro governo Lula manteve os pilares adotados no governo anterior, conhecido como tripé macroeconômico, que prezava pela obtenção de superávit primário, regime de metas de inflação e câmbio flutuante. Isso fez com que o governo conquistasse apoio do mercado e da população, complementado pelos programas sociais, que foram unificados e ampliados levando a candidatura à reeleição.

Lula foi reeleito em 29 de outubro de 2006 no segundo turno, tendo derrotado o ex-governador de São Paulo, Geraldo Alckmin, do PSDB. A partir de 2008, com a crise do *subprime*, o governo implementou políticas anticíclicas de incentivo ao consumo das famílias, abrindo linhas de crédito, e com programas de isenção de impostos como o IPI. As referidas políticas adotadas amenizaram os efeitos da crise, no curto prazo, levando a economia brasileira a crescer 7,5% em 2010, um dos fatores que fizeram o presidente eleger sua sucessora nas eleições de outubro desse ano, a então Ministra Chefe da Casa Civil Dilma Rousseff.

A situação econômica do país não era mais tão favorável, o modelo de incentivo ao consumo começava a se estagnar, as famílias se encontravam endividadas e o não estímulo ao aumento de oferta de bens nos períodos anteriores ocasionava uma pressão nos preços, já que o consumo havia aumentado. Às vésperas das eleições de 2014, o governo Dilma enfrentou uma grande crise de popularidade, consequente, principalmente, dos grandes protestos de 2013.

A presidente foi reeleita em 2014, em uma eleição acirrada, derrotando no 2º turno o candidato do PSDB, o senador mineiro Aécio Neves. Em maio de 2016, a presidente foi afastada pelo Senado Federal sob a acusação de ter cometido crime de responsabilidade fiscal, vindo a ser condenada em agosto do mesmo ano, quando o Vice-Presidente Michel Temer assumiu o cargo de presidente em definitivo. Em junho de 2016, a Procuradoria Geral da República ofereceu uma denúncia ao STF, acusando o Presidente Temer de corrupção passiva.

1.2 CONTEXTUALIZAÇÃO ESTADUAL

As disputas locais são caracterizadas pela presença de oligarquias que se alternam no poder. O estado de Goiás, por exemplo, tem atualmente à frente do governo estadual Marconi Perillo do PSDB, que, em 2014, segundo dados do Tribunal Superior Eleitoral, foi reeleito disputando pela 3ª vez (1998, 2010 e 2014) o segundo turno com o ex-Governador Iris Rezende, do PMDB. Esse exemplo mostra como a política local é conduzida por grupos pequenos, restringindo, assim, o surgimento de novos líderes.

Outro exemplo é o estado de São Paulo, comandado pelo PSDB desde 1995, quando Mário Covas foi empossado Governador. Desde então, Geraldo Alckmin assumiu o governo paulista em três ocasiões: em 2001, por motivo da morte de Covas, de quem era vice; em 2002, foi reeleito; em 2010, foi eleito governador e reeleito em 2014. Em 2006, foi eleito governador José Serra, também do PSDB, o que confirma a permanência de um grupo/partido no poder por seguidas eleições. O estado do Maranhão é mais um exemplo, no qual por muitos anos aliados da família Sarney estiveram à frente do Palácio dos Leões, quando não eram da própria família, como Roseana Sarney, governadora em quatro ocasiões.

Um estado brasileiro que apresenta um eleitorado de comportamento diferente do exposto acima é o Rio Grande do Sul, que não reelegeu nenhum Governador até a última eleição, em 2014. O estado faz parte de uma região que foi objeto de um processo de colonização diferente do restante do país, o que pode explicar a conduta diferente dos eleitores, pois passaram por um processo de formação distinto.

Um evento marcante com interferência direta nas disputas locais, para Governadores de estado, foi o Plano Cruzado³, lançado em 28 de fevereiro de 1986 pelo Presidente José Sarney, do PMDB. Em novembro de 1986, ocorreram eleições para governadores de estado, deputados estaduais, federais e senadores. Sob efeito do Plano Cruzado, o PMDB, partido governista, elegeu vinte e dois dos vinte e três governadores, além da maioria das cadeiras do legislativo. Seis dias após as eleições em 21 de novembro de 1986, o Cruzado foi encerrado, pois foi assinado o Cruzado II, que aboliu o congelamento de preços, trazendo a inflação de volta.

O trabalho buscará analisar a ocorrência de Ciclos Político-Econômicos para eleições dos governadores de estado. Preussler (2001) constata a escassez de trabalhos nessa área para o Brasil, mesmo havendo uma constante abordagem do assunto pela imprensa brasileira. Fialho (1999) apresenta a importância na possibilidade da ocorrência dos ciclos políticos, pois, segundo a autora, a não consideração dos motivos político-eleitorais na análise macroeconômica pode acarretar erros ao traçar a trajetória futura da economia, podendo causar prejuízos ao bem-estar da sociedade.

2. CICLOS POLÍTICO-ECONÔMICOS

A teoria dos Ciclos Político-Econômicos foi apresentada pela primeira vez por Nordhaus em 1975, que percebeu uma relação entre o desempenho das variáveis macroeconômicas e a ocorrência de eleições. De acordo

3 O Plano Cruzado foi o primeiro plano econômico de larga escala para combate à inflação, que determinou o congelamento de preços, da taxa de câmbio e instituiu o gatilho salarial, dispositivo de reajuste automático do salário sempre que a inflação alcançasse 20%, entre outras medidas.

com Preussler (2001), não se pode modelar a ação do governo sem levar em consideração os desejos individuais, pois o *homo economicus* busca maximizar sua própria utilidade, ou seja, o governante busca seu interesse próprio em primeiro lugar e não o bem-estar social da população. Tendo como referência essa teoria, foram desenvolvidas quatro espécies de modelos para ciclos político-econômicos: modelo clássico oportunista, modelo clássico partidário, modelo racional oportunista e modelo racional partidário.

2.1 MODELOS CLÁSSICOS OPORTUNISTAS

O modelo clássico oportunista, descrito por Covre e De Mattos (2016), proposto por Nordhaus em 1975, pressupõe que os governantes atuam de maneira a permanecer no poder, tomando decisões até mesmo que contrariem as orientações do partido, ignorando a ideologia de modo a alcançar esse objetivo.

Segundo Downs (1957 *apud* GREGÓRIO *et al.*, (2011), os governos agem racionalmente, maximizando seu desempenho político-eleitoral. As políticas formuladas pelo partido visam apenas à permanência no poder, não levando em consideração os efeitos dessas políticas sobre a atividade econômica, com exceção apenas para situações em que essa atividade influencia nas escolhas dos eleitores.

Os partidos estimulam a demanda agregada em períodos pré-eleitorais, utilizando-se de políticas monetárias expansionistas, originando crescimento econômico, reduzindo, assim, as taxas de desemprego e ocasionando pressão inflacionária. Em um período pós-eleitoral, fazem-se necessárias ações contrárias, tendo, assim, o governo que adotar políticas contracionistas para controlar a inflação, fazendo, portanto, com que a taxa de desemprego se eleve.

2.2 MODELOS CLÁSSICOS PARTIDÁRIOS

Na mesma linha dos modelos oportunistas, os modelos partidários consideram o total controle das políticas pelos *policymakers* e as expectativas adaptativas dos indivíduos.

De acordo com Neri e Carega (2000), em modelos partidários, os *policymakers* praticam políticas que favorecem seu grupo de apoio, sendo os partidos de esquerda mais propensos a se preocupar com o caso do desemprego, pois seus eleitores se preocupam mais com a existência de baixas taxas de desemprego. Enquanto isso, os partidos de direita, com as taxas de inflação, assumindo certos custos de uma taxa de desemprego mais elevada, agradam, assim, seus eleitores. Gregório *et al.* (2011) esclarece que o modelo supõe diferenças de valorização relativas entre os partidos e não que os de direita não se importam com as taxas de desemprego e que os de esquerda não se interessam por uma estabilidade monetária.

Hibbs (1977 *apud* GREGÓRIO *et al.*, 2011) afirma que os partidos

não estão exclusivamente intencionados a chegar ao poder, mas em formar um governo com o objetivo de implementar as ideologias do seu partido, com apoio de suas bases partidárias. A ideologia do partido também é determinante nesses modelos, não só a maximização de votos.

2.3 MODELOS RACIONAIS PARTIDÁRIOS

Esses modelos buscam introduzir as expectativas racionais aos modelos clássicos. Alesina (1987 *apud* PREUSSLER, 2001) pressupõe que processos eleitorais não viesados são caracterizados pela incerteza perante o resultado, ou seja, por mais que os indivíduos tenham expectativas, eles não sabem ao certo, até o momento da apuração, quem vencerá as eleições, podendo haver surpresa quanto ao resultado. Araújo e Leite Filho (2010) ressaltam que os eleitores têm conhecimento sobre o conjunto de políticas que virão a ser adotadas por cada um dos partidos, mas não há confiança no resultado da eleição, como supracitado.

Araújo e Leite Filho (2010) concluem também que os modelos oportunistas e partidários se completam, pois é possível verificar um comportamento oportunista com certo viés ideológico para um mesmo governo. Isso vai ao encontro do que afirmou Frey (1978 *apud* PREUSSLER, 2001), que diz que os governos se comportam de maneira oportunista e idealista ao mesmo tempo, usando como parâmetro a popularidade.

2.4 MODELOS RACIONAIS OPORTUNISTAS

É introduzida nos modelos racionais a existência de informações por parte dos indivíduos, porém, em graus diferenciados frente aos governantes, o que é chamado de assimetria de informação. Essa assimetria de informação leva o governo a agir oportunisticamente, por estar mais informado da real conjuntura. Segundo Borsani (2004), “A premissa básica desses modelos é a de que os governantes estão mais informados do que os cidadãos sobre sua própria competência, tomando partido desse fato para se mostrarem o mais eficientes possível.”

Covre e De Mattos (2016) afirmam que o modelo racional oportunista enfatiza a política fiscal em detrimento da monetária, como será feito neste trabalho, que analisará as variáveis de política fiscal dos estados do Brasil, visto que as demais variáveis como taxas de inflação e de desemprego, além de políticas monetárias, não estão sob domínio dos governos estaduais.

Rogoff (1990 *apud* COVRE e DE MATOS, 2016) pressupõe racionalidade por parte dos eleitores e políticos, sendo ambos maximizadores de sua utilidade: para os cidadãos, a utilidade é dada pelo consumo de bens públicos e privados e, para os políticos, pela manutenção no poder. Para Rogoff (1990), a existência da assimetria de informação faz com que ocorram os ciclos, pois em um ambiente perfeito de informação, por serem

racionais, os eleitores ajustariam suas expectativas, e a manipulação fiscal não seria eficaz.

O sucesso do governo está ligado à aparência dos resultados que nem sempre condizem com a realidade, pois os agentes estão parcialmente informados sobre a real situação. Os governantes podem se utilizar disso como incentivos eleitorais, modificando o cenário aparente, fazendo com que, mesmo que os eleitores sejam racionais, ocorra certo grau de manipulação, privilegiando os governantes pela superioridade de suas informações.

3. MODELO DE DADOS EM PAINEL DINÂMICO

Para alcançar os objetivos propostos, foi adotado um modelo de dados em painel dinâmico, que utiliza, entre as variáveis explicativas, valores defasados da variável dependente. Segundo Gujarati (2011), o modelo de dados em painel proporciona vantagens em relação às séries de tempo ou dados de seção cruzada. Ao relacionar indivíduos, no caso desse trabalho, estados, com o tempo, a estimação dos dados em painel leva em consideração a heterogeneidade entre as unidades. Por combinar séries temporais com unidades cross-section, essa metodologia apresenta maior variabilidade, gerando mais graus de liberdade e mais eficiência.

Foi utilizado o estimador de Método dos Momentos Generalizados em Sistema (GMM-SYS), proposto por Blundell e Bond (1998), mais eficiente para conjuntos com mais unidades *cross-section* (*i*) que temporais (*t*), caso deste trabalho.

O modelo a ser estimado é descrito pela equação (08), a seguir:

$$y_{it} = \beta_1 + \beta_2 y_{i,t-1} + \beta_3 y_{i,t-2} + \beta_4 el_{it} + \beta_5 pre_{it} + \beta_6 pos_{it} + \beta_7 re_{it} + \beta_8 \Delta pib_t + \beta_9 lrf_{it} + \beta_{10} T_{it} + e_{it} \quad (1)$$

$i = 1, 2, \dots, 27.$
 $t = 1993, \dots, 2010.$

Em que *i* representa estados brasileiros e *t*, os anos que serão analisados; β_1 é o intercepto da equação; $\beta_2, \beta_3, \beta_4, \beta_5, \beta_6, \beta_7, \beta_8, \beta_9, \beta_{10}$ são parâmetros estimados; $y_{i,t}$ representa a variável dependente do modelo no estado *i* no ano *t*, que nesse trabalho serão oito, todas referentes aos estados: Despesas com Educação e Cultura, Despesas com Saúde e Saneamento, Despesas com Transportes, Despesas com Agricultura, Despesas com Habitação, Despesas de Custeio, Despesas de Capital, Despesas Totais; $y_{i,t-1}$ e $y_{i,t-2}$ representam a variável dependente defasada em um e dois períodos respectivamente; el_{it}, pre_{it} e pos_{it} são variáveis *dummies* para os anos eleitoral, pré-eleitoral e pós-eleitoral, respectivamente, apresentando valor 1 para anos de interesse e 0 para os demais, para as quais são esperados sinais positivo, positivo e negativo, respectivamente; re_{it} é uma *dummy* que representa a reeleição, apresentado 1 para os anos em que o governador

do referido estado se candidatou à reeleição e 0, em caso contrário, da qual se espera sinal positivo; Δpib_t é a variação anual do Produto Interno Bruto Nacional, utilizado como uma variável de controle, assim como feito por Nakaguma e Bender (2006); lrf_{it} é uma variável *dummy* que representa a Lei Complementar 101, de Responsabilidade Fiscal, assumindo valor 1 a partir do ano 2000 e 0 para os demais, para a qual se espera sinal negativo; T_{it} é uma variável construída para medir uma possível diminuição na intensidade dos ciclos, como feito por Nakaguma e Bender (2006), assumindo valor 1 para a eleição de 1994, 2 para a de 1998 e, assim, sucessivamente. Brender e Drazen (2004 *apud* NAKAGUMA e BENDER, 2006) argumentam que a manipulação fiscal é mais evidente em democracias mais jovens, levando a concluir que, com o passar do tempo, os ciclos sejam menos intensos, sendo assim, espera-se sinal negativo. Finalmente, e_{it} é o termo de erro.

Para a validação dos instrumentos e a verificação de não correlação dos termos de erro, foram feitos os testes de Sargan e de autocorrelação serial, como sugerido por Arellano e Bond (1991), também utilizados por Da Cruz Ourives (2006) e Rocha e Oreiro (2008). O teste de Sargan tem como hipótese nula que os instrumentos sejam válidos, ou seja, espera-se não rejeitar tal hipótese. O teste de correlação serial é realizado em primeira e em segunda ordem e tem como hipótese nula a ausência de autocorrelação dos resíduos em primeira diferença. Espera-se rejeitar a hipótese nula em primeira ordem e não rejeitar em segunda.

3.1 FONTE E TRATAMENTO DOS DADOS

As variáveis dependentes foram extraídas do Ipeadata, tendo como fonte a Secretaria do Tesouro Nacional, e foram deflacionadas pelo Índice Geral de Preços – IGP, calculado pela Fundação Getúlio Vargas, tendo como base agosto de 1994. Após deflacionadas, as variáveis de despesas foram transformadas em valores *per capita* ao serem divididas pela população dos estados, dado estimado anualmente pelo IBGE, extraído do Ipeadata, retirando, assim, o efeito inflacionário e de crescimento populacional, além de eliminar as diferenças populacionais entre os estados. A série de variação do PIB nacional foi extraída do sistema gerenciador de séries do Banco Central do Brasil.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Nesta seção, serão apresentados os resultados dos modelos estimados para a análise das funções fiscais dos estados do Brasil, como exposto no capítulo anterior. Os resultados encontrados para os parâmetros atrelados a cada variável e sua significância estatística serão apresentados na Tabela 2 e, em seguida, discutidos.

Para todos os modelos, os testes realizados, como sugerido por Arellano e Bond (1991), apresentaram consistência na estimação, apontando

a validade dos instrumentos (teste de

Sargan) e ausência de correlação serial (teste de autocorrelação serial). Os resultados dos testes estão apresentados na Tabela 1.

4.1 RESULTADOS DOS TESTES

Foram realizados, para todos os modelos, os testes de Sargan e de Autocorrelação serial, como propõe a literatura. Os resultados das probabilidades para rejeição da hipótese nula desses testes são exibidos na Tabela 1. Assume-se um risco máximo de 10% de cometer o erro tipo um, que é de rejeitar a hipótese nula e estar equivocado. Todos os resultados apontaram para a validade dos instrumentos dos modelos. Para o teste de Autocorrelação serial, os valores da Tabela 1 representam as probabilidades para a primeira e segunda defasagem do termo de erro, respectivamente. De acordo com Da Cruz Ourives (2006) e Rocha e Oreiro (2008), a não rejeição das hipóteses nulas dos testes garante a consistência do modelo estimado, condição que foi satisfeita, como apresentado a seguir.

Tabela 1: Resultados dos testes realizados

Modelo	Teste de Sargan	Teste de Autocorrelação
Despesas Totais	0,9954	0,0117
		0,6460
Despesas de Custeio	0,9961	0,0095
		0,1150
Despesas de Capital	0,9976	0,1770
		0,8491
Educação e Cultura	0,9989	0,0213
		0,4973
Saúde e Saneamento	0,9995	0,1067
		0,2271
Habitação e Urbanismo	0,9977	0,0676
		0,2372
Agricultura	0,9991	0,0994
		0,5468
Transportes	0,9890	0,0852
		0,7800

Fonte: Elaboração própria com base nos testes realizados

4.2 RESULTADOS DOS MODELOS ESTIMADOS

A Tabela 2 reporta os resultados obtidos com as estimações dos modelos propostos, que serão discutidos a seguir.

Tabela 2: Resultados dos modelos estimados

Variáveis Explicativas	Variáveis Dependentes (y)							
	D. Totais	D. Custeio	D. de Capital	Educação e Cultura	Saúde e Saneamento	Habituação e Urbanismo	Agricultura	Transportes
Constante	186,76*	99,81*	77,74*	32,02*	12,158*	1,00*	4,23*	14,37*
y t-1	0,645*	0,90*	0,18*	0,63*	0,57*	0,85*	0,46*	0,46*
y t-2	5,27E-8 ^{ns}	-0,19*	0,077*	-0,047*	0,17*	-	0,13*	0,16*
y t-3	-	-	-	-	-	-	-	0,08*
Ano pré-eleitoral	48,54*	-2,64 ^{ns}	21,53*	11,10*	9,55*	-0,33*	2,80*	2,82*
Ano eleitoral	-26,87 ^{ns}	-9,12 ^{ns}	8,80 ^{ns}	17,95*	-0,12 ^{ns}	1,85*	5,41*	1,63 ^{ns}
Ano pós-eleitoral	-12,56*	-6,40*	-14,04*	9,66*	4,08*	-3,40*	1,18*	-11,96*
LRF	0,28 ^{ns}	-23,42*	-24,36*	-10,80*	-3,49*	4,94*	-4,39*	-3,41*
Reeleição	3,13 ^{ns}	28,37 ^{ns}	-3,37 ^{ns}	-3,74 ^{ns}	4,10 ^{ns}	-2,34*	-1,90***	-12,26*
PIB								
-1,85*	0,18 ^{ns}	-0,01 ^{ns}	1,47*	0,46*	-0,43*	0,47*	-0,30*	
Trend	12,54*	-4,46**	2,95 ^{ns}	-2,72*	0,38 ^{ns}	-0,06 ^{ns}	-0,56*	1,51*

Fonte: Resultados com base nos dados do Ipeadata

Notas: D. - Despesas; ns - não significativo; * - significativo a 1%; ** - significativo a 5%; *** - significativo a 10%

despesas de capital (despesas realizadas com o propósito de formar e/ou adquirir ativos reais, abrangendo, entre outras ações, o planejamento e a execução de obras, a compra de instalações, equipamentos, bem como a amortização de dívida e concessões de empréstimos).

As despesas totais apresentaram aumento no ano pré-eleitoral, tendo um impacto, em média, de cerca de R\$ 48,54 *per capita*. No ano pós-eleitoral, esses gastos sofreram uma variação negativa de cerca de R\$ 12,56. A variação do PIB mostrou, de acordo os resultados do modelo, queda nas despesas totais, mas de um valor pequeno, de cerca de R\$ 1,85 *per capita* para cada 1 ponto percentual de variação no PIB. A variável Trend apresentou sinal positivo, contrário ao esperado, já que é pressuposto que em democracias mais maduras os ciclos ocorram com menos intensidade. As demais variáveis foram não significativas, não tendo impactos na definição das despesas totais.

4.2.2 DESPESAS DE CUSTEIO

As despesas de custeio são, de acordo Nakaguma e Bender (2006, p. 382), “despesas necessárias à prestação de serviços e à manutenção da ação da administração”.

Os resultados mostram a ocorrência do ciclo no ano pós-eleitoral, quando o modelo aponta sinal negativo para o parâmetro. De acordo o resultado, os gastos se reduziram, em média, R\$ 6,40 *per capita* no pós-eleição. A LRF exerceu uma influência considerável na redução desse tipo de gasto, levando um impacto negativo de cerca de R\$ 23,42. A LRF regulamenta a ação fiscal dos formuladores de políticas públicas, limitando assim seus gastos, dada uma receita realizada pelo governo. Salvo exceções, devidamente submetidas ao poder legislativo, o executivo não pode gastar montante superior ao arrecadado, além de um limite máximo estabelecido para gastos com pessoal, que, para os estados, segundo inciso I do artigo 19 da LRF, é de até sessenta por cento da arrecadação. A variável Trend aponta, para essa função de despesa, que os ciclos apresentaram menor intensidade com o passar das sucessivas eleições, corroborando a ideia do amadurecimento do eleitorado com experiências eleitorais.

4.2.3 DESPESAS DE CAPITAL

As despesas de capital são, de acordo com Nakaguma e Bender (2006), despesas realizadas com o propósito de formar e/ou adquirir ativos reais, abrangendo, entre outras ações, o planejamento e a execução de obras, a compra de instalações, equipamentos, bem como a amortização de dívida e concessões de empréstimos.

As despesas de capital sofreram variação positiva no período de preparação para a eleição, assumido nesse trabalho como ano anterior ao da ocorrência da votação (ano pré-eleitoral), de, em média, R\$ 21,53 *per*

capita. Levando em consideração o fato de essa função conter a concessão de empréstimos, como citado acima, os governos estaduais podem assim ter agido para um aumento de crédito, pois os eleitores e empresas, possíveis beneficiários, podem ter depositado seu voto/apoio em função disso. Além do mais, gastos com planejamento e execução de obras estão inclusos nessa rubrica, gastos esses que geram resultados visíveis para transmitir ao eleitor um sentimento de sucesso do governo vigente, configurando a prática de ciclo político-econômico. Ao intensificar a realização de obras em função do calendário eleitoral, o governante visa a transmitir aos eleitores credibilidade e sucesso em seu mandato, buscando maximizar o número de votos na eleição.

Já no período pós-eleição, ano seguinte ao da eleição, o modelo mostra um recuo nesses gastos em torno de R\$ 14,04 *per capita*. Este resultado aponta para uma política restritiva, com finalidade de promover uma estabilização no orçamento, dada a elevação de gastos realizada nos períodos anteriores. A LRF ocasionou uma diminuição de cerca de R\$ 24,36 *per capita* nesse tipo de despesa, o que é de total acordo com a proposta da referida lei para controle orçamentário dos entes da federação, não permitindo gastos acima das receitas.

4.2.4 DESPESAS COM EDUCAÇÃO E CULTURA

As despesas com educação e cultura mostraram comportamento condizente com a teoria para práticas oportunistas de alteração do cenário econômico em busca de maximização do resultado eleitoral. Os resultados para as variáveis ano pré-eleitoral e ano eleitoral apontam para um aumento nos gastos de, em média, R\$ 11,10 e R\$ 17,95, respectivamente. Importante salientar que gastos com cultura podem funcionar visivelmente para os eleitores, levando-os a simpatizar com o governo por proporcionar a eles atividades como shows, eventos e afins, podendo ser mais efetivo que gastos com educação propriamente ditos, dado que o objetivo do governo, segundo a teoria oportunista, é o sucesso no processo eleitoral, não o aumento nos níveis de desenvolvimento.

Apesar de a educação ter um mínimo fixado de percentual da receita para ser investido, a LRF levou a uma diminuição dessa função, cerca de R\$ 10,80 *per capita*, de acordo com o resultado do modelo, podendo ser explicado pela sua composição, que detém também gastos com cultura. Para este modelo, o resultado para o ano pós-eleitoral divergiu do esperado pela teoria. O sistema de vinculação de despesa na receita pode contribuir para esse resultado, haja vista que o PIB apresentou em média crescimento no período, fazendo a arrecadação também crescer.

A variação no PIB mostra um efeito positivo de cerca de R\$ 1,47 *per capita* para cada um ponto percentual de aumento no produto. Como

os gastos com educação têm determinação constitucional sobre a arrecadação de, no mínimo de 25%, de acordo com o artigo 212 da Constituição Federal, um aumento no produto ocasiona um aumento na arrecadação dos governos e, conseqüentemente, aumento nos gastos com a educação. A variável Trend mostra certa diminuição na intensidade dos ciclos eleitorais, apresentando um valor negativo no resultado.

4.2.5 DESPESAS COM SAÚDE E SANEAMENTO

A saúde pública é deficitária no Brasil, pacientes nos corredores dos hospitais, filas extensas para exames e cirurgias são observados em hospitais públicos de todo o país. Isso faz com que essa seja uma função importante entre as demais na busca de sucesso no processo eleitoral.

A boa condução da saúde pública é um cenário ideal para os governantes, visto que nas pesquisas de opinião a saúde é geralmente elencada como principal deficiência dos governos.

O modelo apresenta um resultado para o ano pré-eleitoral que configura a prática do ciclo eleitoral. O parâmetro atrelado à variável apresentou sinal positivo, elevando a despesa *per capita*, em cerca de R\$ 9,55. O ano eleitoral apresentou resultado não significativo, não apresentando então influência para este modelo, assim como as variáveis Reeleição e Trend. O ano pós-eleitoral confronta a teoria no sentido da prática dos ciclos eleitorais. Dois motivos podem levar a este resultado: um deles é que, como dito anteriormente, saúde é um setor deficitário com uma demanda contínua, além de estar diretamente ligado à vida da população. Outro motivo é que, como a educação, a saúde tem vinculação constitucional sobre as receitas, o que gera um conseqüente aumento em períodos de crescimento da arrecadação, fazendo com que, mesmo em períodos pós-eleitorais, os gastos aumentem.

O PIB também apresentou influência positiva nos gastos com saúde e saneamento, reforçando o que foi dito sobre a vinculação nas receitas, que crescem em consequência de um aumento do produto. A cada ponto percentual de crescimento do PIB, o modelo apresentou como resultado uma elevação de R\$ 0,45 *per capita* em saúde nos estados brasileiros no período estudado.

4.2.6 DESPESAS COM HABITAÇÃO E URBANISMO

Para este modelo, os instrumentos não foram válidos para duas defasagens, sendo utilizada apenas uma defasagem da variável dependente, tornando assim o modelo ajustado de acordo com os testes realizados.

Os resultados deste modelo apresentam divergências com a teoria utilizada para a teoria em análise. O ano pré-eleitoral apresentou coeficiente negativo e significativo, o que não configura ciclo eleitoral, ao menos para o período pré-eleição. Já nos anos eleitorais, houve, em média,

um aumento de cerca de R\$ 1,85 por habitante. Mesmo que o valor seja relativamente pequeno, chega a ser considerável, visto que, em média, os estados gastaram anualmente, no período observado, R\$ 8,85 por habitante. A redução no pós-eleitoral é mais intensa, cerca de R\$ 3,40, o que pode estar expressando um esforço para controle das contas, seja por um novo governo, seja pelo governo reeleito.

A LRF não impactou negativamente nessa função das despesas, de acordo o resultado do trabalho, podendo se dever ao fato de os gastos com essa função já serem pequenos. Reeleição, como em outros modelos aqui apresentados, não influenciou aumento de gastos, pelo contrário, apresentou redução relativamente significativa, de cerca de R\$ 2,34 *per capita*, em média.

Segundo Preussler (2001), o político pode ser punido em caso de prática do ciclo eleitoral, supondo um modelo racional, podendo não ser reeleito por prever que um aumento de gastos naquele período pode levar a consequências nos períodos posteriores, o que pode explicar o resultado para a variável Reeleição. A variação do PIB apresentou uma suave queda nas despesas, em média, de cerca de R\$ 0,43, a cada ponto percentual de variação do produto.

4.2.7 DESPESAS COM AGRICULTURA

Os gastos com agricultura, assim como com habitação e urbanismo, são, em média, menores que os demais, tendo como média anual entre os estados R\$ 10,97 *per capita*. Pelo resultado apresentado na Tabela 8, houve acréscimo nas despesas com agricultura nos períodos pré-eleitoral, eleitoral e pós-eleitoral, em média, de cerca de R\$ 2,80, R\$ 5,41 e R\$ 1,18, respectivamente. Por ser um setor estratégico para o Brasil, dada a importância do agronegócio na economia brasileira, e com volume de gastos já reduzido, o ciclo eleitoral pode não ter influenciado no período pós-eleição, aumentando suavemente os gastos nesse período, podendo o governante ter sacrificado outros setores com investimentos já elevados, como foi obtido nos resultados para demais funções como despesas totais, de capital e de custeio, por exemplo.

A reeleição apresentou impacto negativo, em média, de cerca de R\$ 1,89 por habitante em caso de candidatura à reeleição. Como dito na seção anterior, para o caso das teorias racionais de ciclos políticos, os eleitores podem não ser ludibriados pelos candidatos que influenciam a atividade econômica para conquistar seus votos.

O PIB apresentou influência positiva, de cerca de R\$ 0,47 a cada ponto percentual de sua variação. A variável Trend mostrou que os ciclos se tornaram menos intensos com a ocorrência de sucessivas eleições, visto terem apresentado sinal negativo, como esperado.

4.2.8 DESPESAS COM TRANSPORTES

Para a validação dos instrumentos, foi necessária a inclusão de três defasagens da variável dependente, diferenciando-se dos demais modelos apresentados.

O resultado encontrado no modelo aponta para um aumento no gasto em ano pré-eleitoral, em média, de cerca de R\$ 2,83 por habitante. Transporte é um serviço massivamente utilizado pela população, sobretudo pela classe trabalhadora, ou seja, um serviço de transporte considerado eficiente por seus usuários, especialmente em períodos próximos à eleição, pode ter consequências diretas sobre o resultado eleitoral, podendo favorecer o candidato governista.

No período pós-eleição, há uma queda drástica no aporte em transportes, de cerca de R\$ 11,96 *per capita*. Como já dito neste capítulo em seções anteriores, há tendência de redução de gastos nos períodos pós-eleitorais em uma tentativa de equilíbrio orçamentário, principalmente se em períodos imediatamente anteriores houver ocorrido uma expansão deles para interferir no resultado eleitoral.

A LRF mostrou impacto negativo, de acordo o resultado do modelo. Após sua vigência, os governos gastaram em média, cerca de R\$ 3,41 *per capita* a menos por ano. Foi observado um grande impacto negativo nesses gastos no caso de candidatura à reeleição de governador. De acordo com o modelo, cerca de R\$ 12,26 por habitante foram gastos a menos, em média, em caso de candidatura à reeleição.

A variação do PIB apontou influência negativa, de cerca de R\$ 0,30 por habitante a cada um ponto percentual de variação no produto nacional, apesar de os transportes serem de extrema importância, visto serem utilizados diariamente por grande parte da população. Em muitos casos, os transportes ficam a cargo dos municípios, não do estado, o que pode estar influenciando o resultado para esse modelo não ser tão significativo em relação à prática do ciclo eleitoral.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Foram analisadas as consequências nas despesas executadas dos estados nos anos eleitorais, pré-eleitorais e pós-eleitorais. Também foram analisados os impactos da Lei de Responsabilidade Fiscal e da emenda da reeleição sobre essas funções de gastos. A questão em análise foi concluir se ocorreram ciclos político-econômicos nos estados do Brasil, visando a influenciar os resultados das eleições, buscando a manutenção de si próprio no poder ou de seu grupo político.

As análises foram feitas por estimações de modelos de dados em painel dinâmico, conforme apresentado no decorrer do trabalho. As variáveis *dummies* permitem a análise de um comportamento diferenciado da variável dependente em questão, no caso, os anos que configuram

ciclo eleitoral, como já exposto neste trabalho. Foram utilizadas variáveis *dummies* para a análise dos impactos da LRF e reeleição.

Os resultados discutidos apontam indícios de que os Governadores atuaram de modo diferenciado para manipular o resultado da eleição. Em suma, a teoria dos ciclos político-econômicos afirma que os governantes agem com interesse em permanecer no poder, às vezes levando em consideração sua orientação partidária (modelos partidários) e também apenas o desejo de permanência no poder (modelos oportunistas). Utilizando dos meios disponíveis, no caso desse trabalho execução de despesas dos estados, para que os eleitores tomem sua decisão, voto depositado na eleição, os governantes promovem manipulação nos resultados econômicos.

Observando os resultados obtidos na pesquisa, pode-se concluir que a emenda da reeleição, utilizada como variável *dummy* para os anos em que o Governador do referido estado se candidatou à reeleição, não apresentou influência sobre as contas dos estados. A LRF se mostrou relevante no controle das contas públicas, apresentando uma moderação na execução orçamentária após sua vigência, o que, de certa forma, é seu objetivo. Com os resultados, não pode ser observado se, de fato, os governos estaduais, em média, gastaram montantes menores ou iguais à sua arrecadação, mas que diminuíram os valores executados por habitante ao longo da vigência da LRF, o que mostra a eficácia da lei.

Os resultados dos modelos estimados apontam para a prática de ciclos eleitorais no Brasil. Esse resultado implica que os governantes dos estados brasileiros atuaram de maneira diferenciada em anos de interesse para alterar o resultado da eleição, ludibriando os eleitores a fim de interferir em sua tomada de decisão, ou seja, em seu voto.

O resultado não permite afirmar qual estado apresentou ciclo mais intenso e se, até mesmo, tenha ocorrido tal prática em todos os estados, mas apenas um panorama geral. Outra análise que pode ser feita é sobre as consequências pós-eleitorais, quando os *policymakers* já não dependem mais dos votos e acabam por enxugar os gastos, buscando controlar o orçamento pelo gasto aumentado no período anterior, quando objetivava influenciar o eleitorado.

Foi aprovada dezembro de 2016, pelo Congresso Nacional, a Proposta de Emenda Constitucional que institui o regime fiscal no Brasil para os órgãos da União. Tal proposta visa à instituição de um teto global de gastos dos poderes executivo, legislativo e judiciário em âmbito federal, estipulando seu reajuste pela despesa total executada no ano anterior, acrescida da taxa de inflação oficial observada no mesmo ano. A proposta não tem jurisdição sobre os estados, mas o teto de gastos, definindo uma regra para o total de despesa a ser executada, independentemente da arrecadação, poderia minimizar a possibilidade de o governante em questão se utilizar das contas públicas para viesar o resultado da eleição, visto que

ele não poderá gastar indefinidamente, possibilitando uma melhor saúde para as contas estaduais.

A variável Trend, ao apresentar sinal negativo, aponta para certo amadurecimento da democracia, mostrando que, com o passar dos processos eleitorais, os eleitores estão sendo menos influenciados por práticas oportunistas dos governantes, ou seja, os ciclos ocorrem de maneira menos intensa. O período analisado neste trabalho compreende cinco eleições para governadores de estado e, de maneira geral, essa variável apresentou resultado inconclusivo, não despontando evidências para concluir se, de fato, a democracia brasileira amadureceu no sentido de perceber a tentativa de alteração do cenário econômico propositalmente por ocasião da eleição.

Resultados como os desse trabalho podem subsidiar a criação de mecanismos que impeçam a utilização da máquina pública como meio de obter sucesso eleitoral, onerando as contas públicas. Para que o processo eleitoral transcorra sem vício, um candidato não pode ter privilégios sobre os demais, o que acontece no caso da ocorrência de ciclos eleitorais. Assim, para que as disputas pelos cargos políticos sejam justas, uma das prerrogativas é não acontecerem ciclos eleitorais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARAUJO, J.; LEITE FILHO, P. Ciclos político-econômicos: uma análise do comportamento dos gastos públicos nos estados brasileiros no período de 1995 a 2008. *Encontro Nacional De Economia*, v. 38, 2010.
- ARELLANO, M.; BOND, S. Some tests of specification for panel data: Monte Carlo evidence and an application to employment equations. *Review of Economic Studies*, 58, p. 277-297, 1991.
- BORSANI, H. Relações entre política e economia: Teoria da Escolha Pública. In: BIDERMAN, C.; ARVATE, P. R. *Economia do setor público no Brasil*. Elsevier, 2004.
- Brasil. *Portal Presidência da República Federativa do Brasil*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc16.htm> Acesso em: 22/04/2015
- CARDOSO, F. H.; SETTI, R. A. *A arte da política: a história que vivi*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.
- COVRE, J.; DE MATTOS, L. B. A situação fiscal e os ciclos políticos nos municípios brasileiros: uma análise a partir de dados em painel dinâmico espacial. *ANPEC-Associação Nacional dos Centros de Pós-Graduação em Economia*, 2016.
- CRUZ, P. B. da; TEIXEIRA, A.; MONTE-MOR, D. S. O Efeito da desigualdade da distribuição de renda no crescimento econômico. *Revista Brasileira de Economia*, v. 69, n. 2, p. 163-186, 2015.
- DA CRUZ OURIVES, L. H. Estratégias de Crescimento e Padrão de

- Endividamento: Uma Análise de Painel Dinâmico para Países da América Latina e do Caribe. *Revista de Economia Política*, v.7, n.4, p. 71-97, 2006.
- FIALHO, T. M. M. Ciclos políticos: uma resenha. *Revista de Economia Política*, v. 19 n. 2, p. 74, 1999.
- FRAGA, T. L.; CASSUCE, F. C. C.; CIRINO, J. F.; JACOB, K. G. Gastos sociais e calendário eleitoral na Bahia: uma investigação a partir dos ciclos eleitorais para a mesorregião metropolitana de Salvador. *Revista Nexos Econômicos*, v. 8, n. 1, p. 123-150, 2016.
- GREGÓRIO, L. P.; CASSUCE, F. C. C.; SANTOS, J. L. C. Influência de períodos eleitorais nos gastos públicos dos municípios mineiros. *Revista de Ciências Humanas: Dossiê Desenvolvimento econômico*, Viçosa, v. 11, n. 1, p. 36-52, 2011.
- GUJARATI, D. N.; PORTER, D. C.; *Econometria Básica-5*. AMGH Editora, 2011.
- KUME, L. *Uma estimativa dos determinantes da taxa de criminalidade brasileira: uma aplicação em painel dinâmico*. Apresentado no encontro da ANPEC, 2004.
- NAKAGUMA, M. Y.; BENDER, S. A emenda da reeleição e a Lei de Responsabilidade Fiscal: impactos sobre ciclos políticos e performance fiscal dos Estados (1986-2002). *Economia Aplicada*, v. 10, n. 3, p. 377-397, 2006.
- NERI, M. C.; CAREGA, F. Eleições, Desemprego e Inflação: O Ciclo Político de Negócios na Nova Democracia Brasileira. *Desemprego e Mercado de Trabalho, Ensaios Teóricos e Empíricos*, 2000.
- PREUSSLER, A. P. da S. *Um estudo empírico dos ciclos político-econômicos no Brasil*. 2001. 97f. Dissertação (Mestrado em Economia) – Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Rio Grande do Sul.
- ROCHA, M.; OREIRO, J. L. A experiência internacional de regimes de metas de inflação: uma análise com painel dinâmico. *Nova Economia*, v. 18, n. 2, p. 267, 2008.
- SALVATO, M. A.; ANTUNES, P.; ARAUJO JR, A.; SHIKIDA, C. Ciclos políticos: um estudo sobre a relação entre flutuações econômicas e calendário eleitoral no Brasil, 1985-2006. *IBMEC. Texto para discussão*, n. 42, 2007.