

ISSN 1517 – 6916
CAOS – Revista Eletrônica de Ciências Sociais
Número Especial – Junho de 2010
Pág. 05-81.



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS, LETRAS E ARTES
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
CURSO DE CIÊNCIAS SOCIAIS**

SAULO FELIPE COSTA

**GASTOS PÚBLICOS SOCIAIS E MUDANÇA GOVERNAMENTAL: A
EXPERIÊNCIA BRASILEIRA RECENTE**

**João Pessoa, PB
2009**

SAULO FELIPE COSTA

**GASTOS PÚBLICOS SOCIAIS E MUDANÇA GOVERNAMENTAL: A
EXPERIÊNCIA BRASILEIRA RECENTE**

Monografia apresentada ao Curso de Ciências Sociais da Universidade Federal da Paraíba, como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Ciências Sociais.

Orientador: Prof. Ms. Ítalo Fittipaldi

**João Pessoa, PB
2009**

C837g Costa, Saulo Felipe.

Gastos públicos sociais e mudança governamental: a experiência brasileira recente / Saulo Felipe Costa. -- João Pessoa: UFPB, 2009.

64f. : il.

Orientador: Ítalo Fittipaldi.

Monografia (Graduação) – UFPB/CCHLA.

1. Administração Pública. 2. Políticas públicas. 3. Gastos sociais. 4. Ciclos eleitorais.

UFPB/BC

CDU: 35(043.2)

SAULO FELIPE COSTA

**GASTOS PÚBLICOS SOCIAIS E MUDANÇA GOVERNAMENTAL: A
EXPERIÊNCIA BRASILEIRA RECENTE**

Monografia apresentada ao Curso de Ciências Sociais da Universidade Federal da Paraíba,
como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Ciências Sociais.

Aprovada em: ____/____/____

BANCA EXAMINADORA

Prof. Ms. Ítalo Fittipaldi – (DCS/UFPB)
Orientador

Prof. Dr. Artur Fragoso Perrusi – (DCS/UFPB)
Examinador

Prof. Clóvis Alberto Vieira de Melo – (PPGCP/UFPE)
Examinador

“Penso que só há um caminho para a ciência ou para a filosofia: encontrar um problema, ver a sua beleza e apaixonar-se por ele; casar e viver feliz com ele até que a morte vos separe – a não ser que encontrem um outro problema ainda mais fascinante, ou, evidentemente, a não ser que obtenham uma solução. Mas, mesmo que obtenham uma solução, poderão então descobrir, para vosso deleite, a existência de toda uma família de problemas-filhos, encantadores ainda que talvez difíceis, para cujo bem-estar poderão trabalhar, com um sentido, até ao fim dos vossos dias.”

Karl Popper

À minha pequena grande família que sempre me apoiou incondicionalmente e à minha amada mais amada pelo amor predestinada, pelos sentimentos compartilhados.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, a quem tenho aprendido a ouvir, e tenho que aprender ainda mais.

A meus pais, Paulo e Vilma, por cada segundo dedicado a mim e minha irmã. E por serem os principais responsáveis pelo sucesso que é nossa serena e feliz família. A Paula, por cada momento, triste ou feliz, em cada dia que foi apenas minha irmã.

A Cletiane, minha senhorinha dos olhinhos de avelã, por toda doçura que me trouxe, por cada sorriso, palavra, gesto e sonho compartilhado. Pela luz que traz aos meus olhos e há de trazer pelo resto dos dias. Assim como a sua família, que mesmo distante, auxiliou bastante na concretização deste trabalho.

Agradeço não apenas ao Professor Ítalo Fittipaldi, meu excelente orientador de todas as manhãs, mas também ao meu amigo Ítalo, com quem tive o privilégio de dar boas risadas durante incontáveis tardes, regadas a boas conversas, negas malucas, sorvetes, tortas especiais e outros pequenos simples prazeres da vida. Muitíssimo obrigado, Ítalo.

Ao Professor Artur Perrusi, pelo incentivo e atenção dedicados ao meu trabalho. Assim como ao Professor Clóvis Melo, pelas importantíssimas contribuições dadas no IV Seminário de Ciência Política da UFPE, no qual foi apresentada uma versão preliminar deste trabalho.

Aos professores do DCS, que de forma direta ou indireta contribuíram para minha formação acadêmica. Em especial aos professores Ana Montoia, Terry e Artur, dos quais guardo grande estima.

Às funcionárias da coordenação, Jandira e Martha, por tornarem exequível esta graduação e por estarem sempre dedicadas e comprometidas com os alunos e com a coordenação do curso de Ciências Sociais.

Aos colegas do GESPP e amigos de curso que compartilharam comigo a caminhada acadêmica da graduação, assim como as conversas intermináveis pelos corredores e pela cantina de Dna. Chica.

Aos meus colegas de trabalho, que fazem as tardes serem mais divertidas.

Enfim, agradeço à Universidade Federal da Paraíba, por ter me fornecido todos os instrumentos para a construção inicial da minha trajetória acadêmica.

RESUMO

Diversas pesquisas buscaram por evidências da existência dos ciclos político-eleitorais em regimes democráticos mundo afora. Foram desenvolvidas duas correntes principais: os modelos “oportunistas” e “partidários”. Trabalhos presentes na literatura internacional buscaram mensurar os impactos dos ciclos eleitorais sobre indicadores macroeconômicos, na tentativa de identificar a efetividade de tais ciclos. Por seu turno, este trabalho deslocou o foco analítico para os impactos dos ciclos eleitorais e ideologias sobre, especificamente, os gastos sociais. Devido à carência de estudos desta natureza, sobretudo quando se utilizando dos modelos partidários, esta pesquisa buscou evidências da existência dos ciclos político-eleitorais na experiência democrática recente do Brasil, aplicando os modelos partidários aos gastos sociais brasileiros. A pergunta: “*O perfil ideológico do partido que detêm a chefia do executivo federal brasileiro influencia a dimensão dos gastos sociais no Brasil?*” necessitava de resposta. Esta pesquisa, com corte longitudinal de 1995 a 2008, não encontrou evidências de correlação entre ideologia e gasto social, analisando a experiência histórica recente do país entre os governos do PSDB e PT.

Palavras-chaves: políticas públicas, gastos sociais, ciclos eleitorais.

ABSTRACT

Several studies looked for evidence of the existence of political and electoral cycles in democratic regimes worldwide. We developed two main currents: the model "opportunistic" and "partisan." Work in the international literature are seeking measure the impact of electoral cycles on macroeconomic indicators, this study shifted the focus to test the impact of electoral cycles on and ideologies, particularly social spending. Due to the lack of studies of this nature, especially when using models of party, this research will seek evidence of the existence of political and electoral cycles in Brazil's recent democratic experience, applying the model to the partisan Brazilian social spending. Question: *"The ideological profile of the party holding the leadership of the federal executive Brazilian influences the size of social spending in Brazil?"* Remains unanswered. This research, with slitting from 1995 to 2008, found no evidence of correlation between ideology and social expenditures, analyzing the recent historical experience of the country between the governments of the PSDB and PT.

Key words: public policy, social spending, electoral cycles.

ÍNDICE DE GRÁFICOS, QUADROS E TABELAS

Quadro 2.1.1	Modelos Oportunistas	26
Gráfico 2.1.1	América Latina: Evolução do PIB (em %) em anos eleitorais	30
Gráfico 2.1.2	Brasil: Evolução do PIB (em %) em anos eleitorais	31
Gráfico 2.1.3	Gráfico explicativo do funcionamento do ciclo político-eleitoral	33
Quadro 2.1.2	Modelos Oportunistas de Ciclos Político-econômicos	34
Quadro 2.2.1	Modelos Partidários de Ciclos Político-econômicos	39
Figura 3.1	Atividades do Governo em Função da Natureza dos Gastos	51
Quadro 3.1	Agregação das Funções Segundo a Natureza dos Gastos	52
Gráfico 4.1	Participação % dos Gastos por Função do Estado	57
Tabela 4.1	Gastos Reais por Função	58
Gráfico 4.2	Gastos por Função em Milhões de Reais de 2006	60
Gráfico 4.3	Índice Real do Gasto Público por Função	61
Gráfico 4.4	Composição do Gasto Público Social em Milhões de Reais de 2006	63
Gráfico 4.5	Variação Absoluta do Gasto Social em Milhões de R\$ de 2006	63
Gráfico 4.6	Participação % das Funções do Gasto Social	66
Gráfico 4.7	Composição Desagregada do Gasto Público Social em Milhões de Reais de 2006	68
Gráfico 4.8	Gasto Social Real Exceto Previdência, em Milhões de R\$ de 2006.	69
Quadro 4.1	Quadro síntese da regressão	71
Gráfico 4.9	Extrapolação dos Gastos Sociais no Governo do PSDB	73

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO –	17
2. QUADRO SINÓTICO DA LITERATURA –	22
2.1. Desempenho Macroeconômico e Ciclos Eleitorais: <i>o modelo oportunista.</i>	23
2.2. Ideologia e Gasto Público: <i>o modelo partidário.</i>	34
3. CLASSIFICANDO OS GASTOS PÚBLICOS –	47
4. O PERFIL DO GASTO PÚBLICO NO BRASIL: <i>O GASTO SOCIAL EM PERSPECTIVA –</i>	54
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS –	75
6. BIBLIOGRAFIA –	77
7. ANEXOS –	81

1. INTRODUÇÃO –

Um dos temas recorrentes da agenda de pesquisa da Ciência Política diz respeito à relação entre os ciclos eleitorais e o processo de implementação de políticas públicas. Tal agenda foi inaugurada por Downs ([1957] 1999) a partir do clássico “*Uma Teoria Econômica da Democracia*”, que propunha eleitores e políticos como sendo agentes maximizadores de seus interesses. Uma aplicação da teoria “Downsiana” é verificada a partir do trabalho executado por Nordhaus (1975) sobre as alterações da política econômica, quando da proximidade das eleições e sua reversão quando do fim destas. Desde então, procurou-se identificar regularidades empíricas que permitam uma formulação mais geral do impacto do processo de escolhas políticas sobre a tomada de decisão das ações governamentais.

A busca para entender como se originam as preferências dos eleitores no processo político fez surgir um campo de pesquisa denominado *escolha pública* (Frey, 1983) que forneceu importante arcabouço analítico para a Ciência Política em geral, e para os estudos dos ciclos político-econômicos em particular. Porém, é a partir de Hibbs (1977) que o componente ideológico passa a incorporar as abordagens dos ciclos político-econômicos, e a partir de Alesina (1987) que o comportamento racional é inserido nos modelos partidários, inaugurando uma série de abordagens analíticas denominadas “modelos partidários”¹. A partir de um *survey* bibliográfico, buscou-se saber se orientações ideológicas influenciam a composição das despesas públicas, e em qual direção. *Governos de inclinação oficial mais à esquerda destinam maiores recursos para gastos sociais? Governos considerados de direita*

¹ A análise das abordagens do *modelo oportunista* (Nordhaus, 1975) e do *modelo partidário* (Hibbs, 1977; Alesina, 1987) será aprofundada mais à frente.

(ou centro-direita) reduzem gastos sociais e se concentram na busca de novas tecnologias de gestão governamental? Ou ainda, a composição dos gastos públicos está blindada às mudanças de governos? As respostas a estas indagações, quando aplicadas ao caso brasileiro, ainda não preencheram as lacunas deixadas pela ausência de estudos sobre diferentes períodos de ciclos eleitorais e o movimento pendular da orientação ideológica de governos no tocante ao perfil dos gastos públicos. Assim, os estudos das inter-relações dos ciclos eleitorais e políticas públicas têm como ponto de partida o processo de escolhas de eleitores e governantes e seus efeitos sobre a composição dos gastos dos governos.

O que pudemos observar na literatura analisada, é a ausência de uma abordagem sobre a influência dos ciclos eleitorais sob os chamados “gastos sociais”. Todos os pesquisadores analisados, sobretudo os que estudaram os ciclos eleitorais no Brasil², levam em consideração em suas análises apenas variáveis como produto interno bruto (PIB), níveis de desemprego e variáveis macroeconômicas (BORSANI, 2003); os chamados “grandes números” da economia. Ao passarmos aos pesquisadores que fizeram uso do modelo “partidário” de ciclos político-econômicos, o número de estudos cai significativamente, e praticamente inexistem estudos desta natureza aplicados ao Brasil. Acreditamos que o tipo de abordagem sobre variáveis macroeconômicas é relevante, pertinente e significativa. No entanto, nos propomos neste trabalho, abordar o mesmo tema com novas variáveis em tela. O que se seguirá neste estudo monográfico é uma descrição da literatura e dos modelos que compõem a temática dos ciclos político-eleitorais, assim como uma leitura de toda a pesquisa realizada através dos dados levantados. Tentaremos encontrar um padrão comportamental no

² Para maiores informações, ver: Bacha (1994), Fialho (1997), Preussler e Portugal (2003) e Ferreira Neto e Fontes (2005).

gasto social ao longo de um corte longitudinal que irá abranger o primeiro e segundo governos do PSDB, e o primeiro e parte do segundo governo do PT.

A escolha por este período histórico se deu devido à alternância de dois grupos políticos de matizes ideológicos distintos³, no exercício do poder executivo federal brasileiro. Fato este, impar, na história recente da democracia no país. A relevância da pesquisa decorre, em boa medida, da singularidade histórica da rotatividade de grupos ideológicos diferenciados no comando do governo federal brasileiro. Pensando na oportunidade de aplicação de uma teoria à realidade do Brasil, utilizando variáveis ainda não devidamente exploradas. Ou seja, este trabalho atreveu-se a enveredar por um campo pouco utilizado pelos pesquisadores desta temática, a saber: os modelos “partidários”. Buscamos aplicar este modelo de ciclo político-eleitoral à realidade brasileira, por este ser “evitado” por outros pesquisadores, que em geral, alegam dificuldades para se classificar o espectro ideológico dos partidos brasileiros (Preussler e Portugal, 2003).

Este trabalho executou uma classificação do posicionamento no espectro ideológico dos governos do PT e PSDB, a fim de tornar possível a aplicabilidade do modelo oportunista na série histórica de 1995 a 2008. A temática dos ciclos político eleitorais diz respeito diretamente à liberdade que o governante tem de implantar suas políticas, dando “sua” forma à gestão dos recursos públicos. Se por um lado este grau de liberdade na condução das políticas faz parte do jogo democrático, por outro, um grau acentuado de liberdade pode acarretar na existência dos ciclos político-eleitorais. Quando lidamos com os modelos partidários, estamos colocando em jogo uma variável importante para a disputa partidária: a

³ Ver: Talavera (1995)

ideologia partidária, já que ao se reduzir o poder de manobra e a liberdade na condução de políticas está se reduzindo também o caráter ideológico na execução das políticas. Mudanças de comportamento de distintos governos passam a ser meramente marginais, alterações pontuais em determinadas políticas. Isto pode acabar por esvaziar a disputa democrática de ambos os lados: para os partidos não há muito sentido uma vez que tudo já está planejado e determinado como a máquina pública deve se comportar, e para o eleitor, não haverá diferença perceptível entre o partido “A” ou o partido “B”, uma vez que as ofertas de políticas já estarão definidas independentemente do caráter ideológico do partido governante.

Mecanismos de controle da ação do partido governante são importantes na medida em que blindam a máquina pública de possíveis desvios. Entretanto, esta blindagem pode reduzir o caráter ideológico do partido no poder. Neste sentido: *i) Qual o grau de influência da ideologia do partido governante sobre os gastos públicos sociais no Brasil? ii) A rigidez do ciclo orçamentário no Brasil reduz o caráter ideológico do partido governante? iii) Qual o grau de influência no perfil do gasto público social no Brasil decorrente das vinculações orçamentárias?* Tais perguntas ainda esperam por respostas para o caso brasileiro. A ausência de estudos acerca desta temática tão fundamental para a exequibilidade do jogo democrático demonstra que existe uma grande lacuna a ser preenchida pelo trabalho dos cientistas sociais.

Esta monografia executou uma série de testes utilizando como variável dependente o *gasto público por função* e como variável independente o *perfil ideológico do partido governante*, como forma de identificar a existência de ciclos na execução destes dispêndios. Considerando a amostra utilizada neste estudo, não foram encontrados indícios dos ciclos político-econômicos apontados pelos modelos “partidários”, embora se tenha observado

oscilações nos gastos sociais nas eleições de reeleição de ambos os governos, o que incita novos questionamentos acerca do mecanismo de reeleição. Ou seja, não foi confirmada a hipótese de trabalho: *existe um ciclo político-econômico no Brasil*. Estaria então aí uma brecha não abordada pela literatura? Ciclos político-econômicos acentuados em função de uma campanha de reeleição do presidente?

Levantamos questionamentos acerca das amarras que controlam o orçamento do governo federal e reduz o poder de manobra do partido governante, como forma de incitar novas pesquisas nesta vertente da agenda de pesquisa em Ciência Política. Enveredar pelo árduo campo de se mensurar ideologia partidária, e a partir desta, aproveitar uma oportunidade ímpar de um estudo inédito para o Brasil já constitui por si só um significativo esforço analítico.

2. QUADRO SINÓTICO DA LITERATURA –

Boa parte da literatura acerca de ciclos econômicos e políticos bebem em duas vias principais de modelos teóricos: o modelo proposto por Downs ([1957] 1999), e comprovado empiricamente por Nordhaus (1975); e, o elaborado por Hibbs (1977). O primeiro modelo, denominado de “oportunista”, propõe que os partidos políticos e os eleitores como sendo racionais e maximizadores de seus graus de utilidade e interesse em suas escolhas. A famosa frase de Downs de que “os partidos políticos não ganham eleições para formular políticas, mas formulam políticas para ganhar eleições”, é demonstrada quando os partidos políticos intervêm na economia a fim de maximizarem os seus votos, e os cidadãos irão votar no partido que lhes trazer maiores benefícios, ou inversamente, o que lhe for menos maléfico. Por sua vez, o modelo proposto por Hibbs, onde o governo seria eleito a fim de realizar políticas públicas em prol de uma clientela específica (os eleitores, a quem o partido representa), recebeu a nomenclatura de “partidário”, por ter as políticas públicas direcionadas para uma fração da população que constitui sua base eleitoral.

Com o surgimento da *teoria da escolha racional*, abordagens de comportamento utilitarista foram incorporadas a estas duas correntes teóricas, o que deu subsídios ao aprimoramento teórico de ambos os modelos. O modelo oportunista recebeu contribuição de Rogoff (1988) e Person (1990), a partir da reeleitura executada por estes autores dos modelos oportunistas, onde o eleitor passou a ter um comportamento racional, aprendendo com os ciclos político-econômicos desencadeados pelos governos. Por sua vez, o modelo partidário proposto por Hibbs (1986) recebeu significativa contribuição de Alesina (1987), onde, segundo este, não apenas o caráter partidário influenciaria os ciclos político econômicos, mas

também o caráter ideológico. O posicionamento do partido governante no espectro ideológico agora passava a influenciar os ciclos político-econômicos e a forma deste governo gerir políticas públicas específicas em benefício de determinada clientela, incorporando também uma abordagem racional acerca do comportamento dos eleitores e dos políticos.

Em trabalho mais recente Borsani (2003) buscou elaborar uma síntese de ambas as correntes teóricas, aplicando-as em variáveis macroeconômicas de países latino-americanos. Esta monografia enquadra-se na segunda geração de ciclos político econômicos, os modelos partidários, aplicando tal modelo aos gastos sociais do governo brasileiro. Na primeira seção deste capítulo “*Desempenho Macroeconômico e Ciclos Eleitorais*” trataremos da primeira geração de modelos de ciclos político econômicos, os *modelos oportunistas*. A seção posterior “Ideologia e Gasto Público” irá abordar a segunda geração de ciclos político econômicos, os *modelos partidários*.

2.1. Desempenho Macroeconômico e Ciclos Eleitorais: o modelo oportunista.

O seminal trabalho de Downs ([1957] 1999), sobre o processo de decisão do voto e ação de governos diante da existência de periodicidade eleitoral, deslocou o foco analítico da dinâmica do voto de variáveis valorativas e da “cultura política” para o cálculo de custo-benefício do ato de votar e ser votado; ou seja, para a escolha racional dos agentes. O eleitor, ancorado em uma análise retrospectiva de sua *renda de utilidade* advinda das políticas governamentais, decide entre as alternativas futuras de governo. É a maximização dos *benefícios líquidos* (ganhos menos custos de sua decisão) que define o voto.

Portanto, é importante observar no modelo de Downs que o eleitor não opta entre um conjunto de políticas a serem executas no período pós-eleitoral, mas entre os *resultados futuros* (esperados) de tais políticas. “Para Downs, então, as principais recompensas de votar surgem de fontes diversas: as diferenças das alternativas sendo consideradas e a preservação do sistema democrático” (FROHLICH & OPPENHEIMER, 1978: p.117). Com isto, o componente ideológico da decisão do voto não se faz presente na abordagem downsiana, e o processo eleitoral esvazia qualquer disputa ideológica entre partidos. Por sua vez, a racionalidade do eleitor, manifesta no *voto retrospectivo*, não desaparece em virtude de restrições ao acesso à informação por parte dos eleitores, pois o processo eleitoral reduz o custo de obtenção de informações (v.g. programas eleitorais) e fornece subsídios à decisão do voto. Além disso, Downs não considera que a assimetria de informação seja um limitador da racionalidade no processo de decisão do voto, porque racionalidade consiste em maximizar sua ação (voto) baseada no conjunto de informações disponíveis, e não na completude de tais informações. Sobre isto, Borsani explica que Downs considera que “a racionalidade se refere aos meios, e não aos fins” (BORSANI, 2003: p. 67).

Por outro lado, este comportamento “oportunista” do eleitor é seguido pelos gestores públicos na definição das políticas a serem ofertadas na proximidade do pleito eleitoral. Visando maximizar sua receita (votos), pois para os partidos o importante é a manutenção do poder conquistado, o governo procura equilibrar as ações de modo que “os gastos são aumentados até que o ganho de votos do dólar marginal gasto iguale perda de votos do dólar marginal financiado.” (DOWNS, 1999: p. 71-72)

O arcabouço teórico estabelecido em *Uma teoria econômica da democracia* foi testado no trabalho de Nordhaus (1975) – *The political business cycle* –, onde o autor observou a taxa de desemprego anual de nove países (Alemanha, Austrália, Canadá, Estados Unidos, França, Japão, Nova Zelândia, Suécia, Reino Unido), no período de 1947-1972, e as políticas públicas implementadas na proximidade do período eleitoral visando a elevação do nível do emprego. De fato, este autor centra o foco de sua análise no comportamento do poder executivo ao longo do ciclo de eleições, ou seja, analisa a ação governamental e a estratégia de manutenção do poder do grupo situacionista e manutenção de seu ativo eleitoral (FITTIPALDI, 2005). A base da análise de Nordhaus segue aquelas estabelecidas por Downs para a ação governamental e os partidos que estão no poder. O Quadro 2.2 destaca tais premissas. Todavia, o trabalho de Nordhaus está focalizado na utilização dos instrumentos de política monetária (ou seja, por via indireta) para a promoção do crescimento econômico.

Quadro 2.1.1 - Modelos Oportunistas

Autor	Eleitor	Governo
Downs (1957)	<ul style="list-style-type: none"> Maximizar o benefício líquido 	<ul style="list-style-type: none"> Maximizar votos (para o partido situacionista manter-se no poder)
Nordhaus (1975)	<p>Implícito ao modelo:</p> <ul style="list-style-type: none"> Benefício líquido maximizado pela política pública expansionista. 	<ul style="list-style-type: none"> Partido situacionista visa manter-se no poder. Resultados eleitorais dependem, em boa medida, dos resultados econômicos. Políticas públicas para reverter a queda da atividade econômica.

Fonte: Elaboração do autor.

Segundo Downs, o governo tende a gastar com atos que lhe retribuam o máximo de votos nas urnas, eis que este é um partido que disputa o controle do aparato estatal com outros partidos. Portanto o governo investirá sempre onde lhe for mais lucrativo, do ponto de vista das urnas. É interessante fazermos aqui um parêntese, bem sabemos que nenhuma ação é totalmente livre de custos, tanto para entidades privadas quanto para entidades públicas, portanto, estas ações por parte do governo trazem consigo um custo, que será financiado pela população a qual este governo representa. No entanto, o governo, no modelo proposto por Downs, executa um “ajuste fino” para saber se tal política a ser implementada será “rentável”,

ou seja, lhe trará mais votos do que os votos perdidos pelo custo da política, ou nos termos deste autor: “Os gastos são aumentados até que o ganho de votos do dólar marginal gasto iguale a perda de votos do dólar marginal financiado.” (Downs, 1999: p. 71-72). Outro ponto importante a ser ressaltado é o fato de neste modelo o governo estar sempre disputando votos com partidos que não estão no poder, daí decorre a necessidade de sempre o governo mensurar as funções de utilidade dos eleitores, bem como as propostas vindas da oposição.

Esta relação ocorrida entre ação governamental, votos e graus de utilidade dos eleitores fica mais clara com a aplicação empírica desta teoria, isto foi realizado por Nordhaus em 1975.

“Nordhaus identifica regularidades entre a adoção de políticas macroeconômicas expansionistas ao aproximar-se do período eleitoral e a reversão delas quando da passagem desse período, voltando o processo a repetir-se com a chegada de outra fase eleitoral. Ou seja, para promover uma redução do desemprego em período próximo às eleições, o governo adota medidas de política que permitam a expansão da atividade econômica, reduzindo o desemprego, e transformando esse fato em *ativo político* valorizado na fase eleitoral. Passadas as eleições, com o grupo governante mantido no poder, novas medidas de política econômica são adotadas; agora para reduzir a inflação que se elevou com a adoção de estímulos à expansão do emprego. Todavia, nessa fase de contração da economia, não há eleição próxima e o *ativo político* do partido no poder não se deprecia junto ao eleitorado, pois quando a outra eleição chegar, a memória (e a desinformação sobre o fato) do eleitor não terá percebido tal manobra.” (Fittipaldi, 2005).

Trabalhos diversos (Borsani, 2003) (Borsani, 2001) (Frey, 1983) vêm tentando identificar padrões de comportamento na economia de diversos países a fim de comprovar a existência de tais ciclos político-econômicos. Muito embora autores como Frey ao analisar as eleições norte-americanas e inglesas cruzando estes dados com as taxas de inflação e

desemprego afirmarem que “não há evidência sustentando um ciclo efetivo de maximização de votos derivado teoricamente acima (acerca do ciclo de desemprego e inflação), conforme foi manifestado pelo desenvolvimento de duas importantes variáveis macroeconômicas, desemprego e inflação.” (Frey, 1983: p.144). O que o autor supracitado está querendo demonstrar, e ele o faz no decorrer de seu texto, é que estes ciclos do partido governante fazendo mudanças na economia a fim de se manter no poder, elevando para isto os bons olhos dos eleitores para com o governo, uma vez que este (o governo) lhes proporcionou uma melhora na qualidade de vida. Muito embora estes ciclos não se mantenham de forma constante (afinal existe uma gama de fatores que fazem parte da cena política e econômica de um país) eles serão recorrentes, como demonstra os trabalhos realizados por Borsani no caso da América Latina, por Frey no caso dos Estados Unidos e Reino Unido, e também pelo trabalho de Nordhaus acerca do comportamento da política econômica dos trinta países integrantes da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

Esta primeira geração de modelos de ciclos político-econômicos sofreu severas críticas por não considerar o aprendizado do eleitor ao longo de ciclos eleitorais anteriores, e por não incluir o interesse das organizações partidárias em políticas públicas específicas de seu posicionamento ideológico. Uma das principais críticas ao modelo oportunista é que:

“Tais modelos de ciclo dos negócios políticos têm dois problemas fundamentais. Eles se apóiam no fato dos eleitores serem constantemente enganados, e no fracasso da comunidade de negócios de antecipar o comportamento do presidente, o que poderia solapar sua competência para tratar da economia.” (Wittman, 1999: p.36).

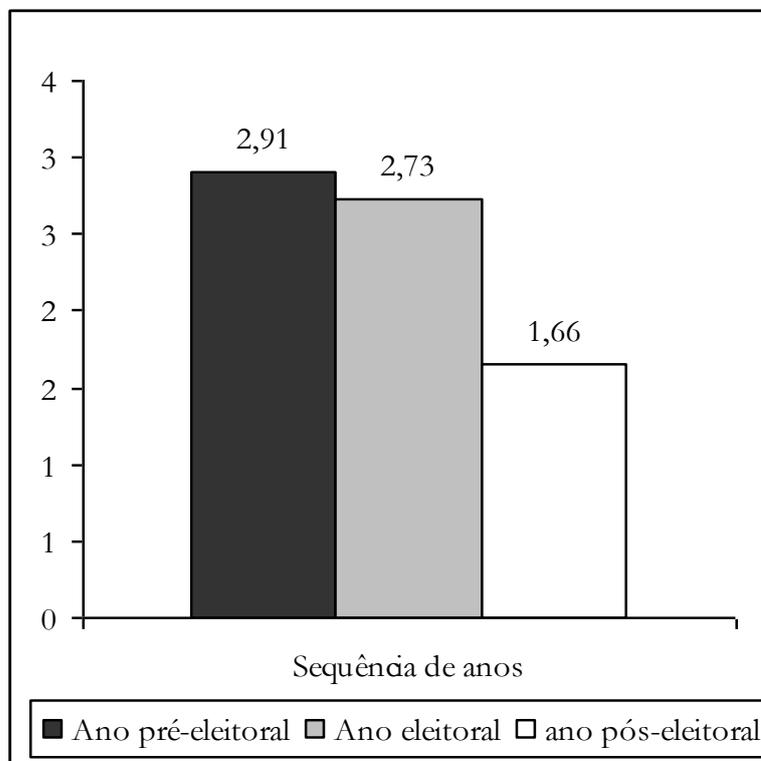
Por sua vez as opções metodológicas de Nordhaus no tratamento dos dados também foram passíveis de questionamentos. Sobre isto Borsani escreve:

“O trabalho empírico de Nordhaus tem recebido várias críticas de ordem metodológica, principalmente por só ter trabalhado com diferenças categóricas, ou seja, identificando aumentos e quedas do desemprego, em lugar de diferenças numéricas que permitam uma quantificação numérica dessas variações.” (Borsani, 2003: p.81).

Essas críticas vão suscitar a construção de novos modelos que relacionam ciclos eleitorais e ação governamental, no tocante ao gasto público. Surge então uma segunda geração de análises que são denominadas na literatura de modelos partidários, irei trabalhá-los um pouco mais a frente.

As evidências empíricas que se seguem estão relacionadas aos modelos oportunistas, e se apóiam em dados da América Latina e Brasil, através de uma análise acerca do comportamento do PIB. Estas amostras oferecem evidências empíricas que colaboram para a sustentação do modelo oportunista de racionalidade eleitoral.

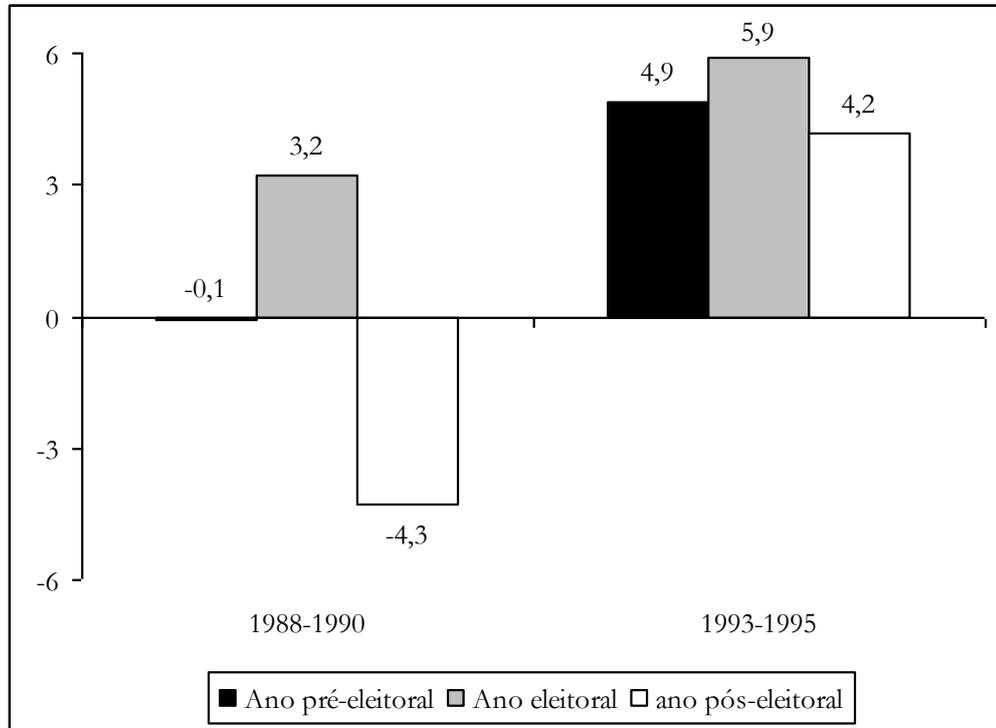
Gráfico 2.1.1 - América Latina: Evolução do PIB (em %) em anos eleitorais



Fonte: Borsani (2003, Gráfico 3.14: p.110).

No Gráfico 2.1 temos o comportamento do PIB da América Latina, o qual demonstra uma elevação do PIB no ano pré-eleitoral e no ano eleitoral, fruto de ações de estímulo ao crescimento por parte dos governos, atingindo patamares insustentáveis no médio prazo, o que explica a redução de crescimento no ano pós-eleitoral.

Gráfico 2.1.2 - Brasil: Evolução do PIB (em %) em anos eleitorais



Fonte: Borsani (2003, Gráfico 3.3: p.99).

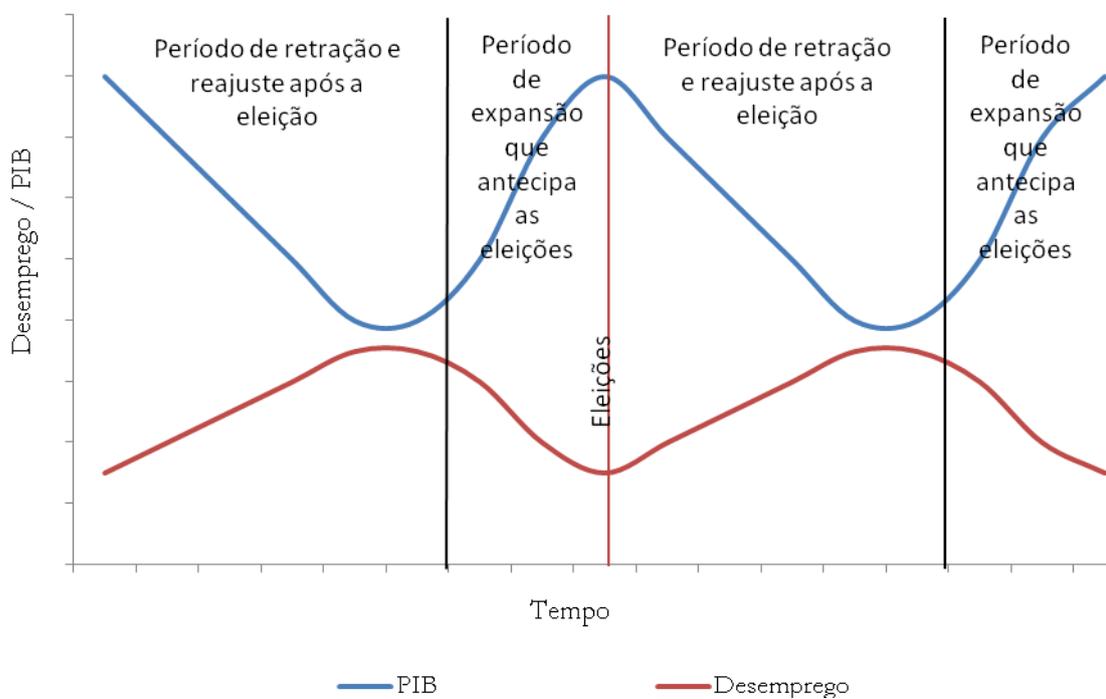
Borsani faz um levantamento de dados também para o Brasil, como pode ser observado através do gráfico 2.2. Temos dois momentos históricos distintos, com o primeiro caracterizado por um quadro de hiperinflação, onde o ano pré-eleitoral registrou uma evolução negativa. Todavia, no ano eleitoral políticas de melhoria quase que milagrosa elevaram bastante o crescimento do PIB brasileiro, a despeito do *efeito base*. No entanto, o ajuste macroeconômico é tomado no ano seguinte às eleições. Grosso modo, o governo tomou uma decisão de fazer crescer a economia mesmo que esta decisão trouxesse custos mais elevados do que deixar a economia “caminhar sozinha”, o que pode ser verificado no ano pós-

eleitoral do primeiro momento histórico, onde há um forte decréscimo da atividade econômica (-4,3). A tentativa de se melhorar o cenário econômico e assim dispor de um número maior de ativos políticos junto à população é verificado também no segundo período da amostra. Mesmo o país experimentando índices positivos de crescimento, há um esforço por parte do governo para melhorar o cenário econômico, levando-o a um patamar ainda mais positivo, no entanto, insustentável no médio prazo. Borsani faz uma explicação mais aprofundada sobre a lógica do ciclo político:

“Os governos, preocupados principalmente em manter-se no poder, procuram maximizar as preferências do eleitorado diante da proximidade das eleições, particularmente no que concerne ao nível de desemprego. Com esse objetivo, implementam políticas que estimulam um rápido aumento da atividade econômica e uma diminuição do desemprego antes das eleições para níveis inferiores aos sustentáveis pela capacidade da economia. Essa reativação, baseada principalmente em emissão monetária ou gasto público, gera um aumento moderado da inflação imediatamente antes da eleição, aumentando ainda mais no período imediatamente posterior, para mais tarde começar a decrescer junto com um menor crescimento do produto, enquanto o desemprego volta a subir como consequência das políticas de ajuste que visam conter o aumento de preços.” (Borsani, 2003: p.60).

O modelo utilizado por Nordhaus traz consigo algumas premissas plausíveis, uma delas é a de que a situação econômica não é determinante em si só, mas com total certeza tem uma relevância significativa no resultado das urnas.

Gráfico 2.1.3 – Gráfico analítico explicativo do funcionamento do ciclo político-eleitoral



Fonte: Elaboração do autor

O Gráfico 2.3 traz uma explicação visual acerca do funcionamento do ciclo político-eleitoral. No gráfico temos um primeiro espaço de tempo, que se refere ao período de retração e ajuste após a eleição. Neste período os governos irão “pagar a conta” do “crescimento” alcançado durante o período imediatamente anterior à eleição e que não é sustentável no médio prazo, Haverá uma desaceleração do crescimento do PIB e também uma elevação do percentual de desempregados. Logo em seguida verifica-se o período de expansão que antecipa a eleição, onde neste período o governo adotará medidas de aceleração do crescimento e redução do nível de desemprego, levando-os a patamares incompatíveis com a

dimensão econômica do país e insustentáveis a médio prazo. O ciclo então se fecha e se repete. Abaixo temos um quadro síntese acerca do modelo “oportunista”.

Quadro 2.1.2 - Modelos Oportunistas de Ciclos Político-econômicos
Derivados do Arcabouço Teórico de Downs

Padrão Comportamental	Modelos Oportunistas	Variável Utilizada
Comportamento Não Racional	Nordhaus (1975)	Política monetária
Comportamento Racional	Rogoff (1988) Person (1990)	Política monetária

Fonte: Elaboração do autor

2.2. Ideologia e Gasto Público: o modelo partidário.

O modelo dos ciclos político-partidários, proposto por Douglas Hibbs (1977), leva em consideração que os partidos políticos procuram não apenas maximizar o voto, mas também têm como objetivo, implementar determinadas políticas públicas que atenderiam àquele grupo social, o qual o partido representa. Desta forma, partidos de esquerda e de direita teriam padrões de gasto público diferenciados. Governos de esquerda tendem a gerar índices mais altos de inflação e índices mais baixos de desemprego, mesmo que esta medida aumente o risco de um período inflacionário. Em uma situação oposta, um governo de direita tende a

manter a inflação em um índice baixo, mesmo que isto signifique maiores índices de desemprego, podendo causar um período de recessão econômica. Os partidos tendem a se comportar desta forma com a finalidade de atender às expectativas de seu eleitorado.

O caráter ideológico do partido no poder, segundo o modelo político-partidário de Hibbs (1977), irá influenciar quais políticas serão priorizadas; partidos de direita tendem a preferir políticas de controle fiscal e “arrocho” das contas públicas, a fim de manter uma estabilidade financeira favorável ao seu eleitorado, mesmo que isto implique em gerar índices mais elevados de inflação, uma vez que seu eleitorado está menos vulnerável ao aumento do desemprego em um primeiro momento. Partidos de esquerda tendem a preferir políticas distributivas do crescimento, reduzindo o desemprego e fazendo com que os grupos menos favorecidos que representa e/ou defende sejam beneficiados, elevando desta forma os gastos do governo; mesmo que isto implique em um aumento da inflação, haja vista que tal parcela é mais vulnerável aos altos índices de desemprego do que uma elevação na inflação, em um primeiro momento.

É necessário se fazer um parêntese aqui para destacar este caráter ideológico de determinado governo. A partir das preferências de seu partido e de seu eleitorado, elaborando uma ligação com as formas de ação estatal. A contribuição de Edward Tufte (1978) trouxe para os modelos dos ciclos econômico-eleitorais a incorporação de estratégias variáveis por parte do governo, não sendo pertinente classificar este autor em uma das duas gerações de modelos aqui analisadas. Este autor destaca em sua teoria, assim como nos trabalhos de Nordhaus e Hibbs, o papel chave dos níveis de desemprego e PIB. No entanto, seu trabalho vai um pouco mais além, abordando a possibilidade do governo agir diretamente nestas

variáveis (ou seja, através da política fiscal via elevação do gasto público). O autor argumenta que um governo pode elevar a renda de uma parcela da população, e assim conseguir o apoio desta em sua eleição com incentivos fiscais ou transferência de renda, incorporando um pouco a lógica do modelo keynesiano de intervenção da economia, influenciando diretamente no consumo das famílias⁴ a fim de maximizar seus votos nas urnas. A possibilidade de o governo interferir diretamente na economia abre espaço para que estes tomem decisões que geram os ciclos político-econômicos, ou mesmo que burocratas capturem a ação estatal em benefício próprio. Tirar do Estado esta concepção de neutralidade permitiu visualizar as falhas e aprimorar o processo democrático, criando mecanismos de controle para coibir a má gestão da coisa pública. Borsani faz um retrato desta “nova corrente”:

“Esta seria a visão ‘perversa’ do processo democrático que se desenvolve em contraposição às concepções políticas e econômicas predominantes a partir do segundo pós-guerra, inspiradas nas idéias de Keynes e em sua confiança na capacidade de o processo político adotar medidas impulsionadoras do benefício do conjunto da sociedade. A base dessa confiança nos resultados das políticas públicas se firmava tanto na eficiência do controle público sobre as variáveis econômicas, como em uma visão benévola da capacidade e motivações das elites tecnocráticas.” (BORSANI, 2001: p.484).

Entretanto, é importante ressaltarmos que se trata de um modelo ideal, visto que seria impossível retratar objetivamente um governo que não se importa com as taxas de desemprego ou com os altos índices de inflação. Estes modelos (e em especial o modelo de

⁴ Não adentrarei na temática acerca da teoria econômica proposta por Keynes e seus desdobramentos no que ficou conhecido como keynesianismo uma vez que tal tema não constitui o objetivo desta pesquisa. Para maiores informações ver: DILLARD, Dudley. (1989), A Teoria Econômica de John Maynard Keynes. São Paulo: Livraria Pioneira Editora. e também : MANTEGA, Guido. (1985), A Economia Política Brasileira. São Paulo: Editora Polis.

estratégias variáveis proposto por Tufte) levam em consideração a diferença nos objetivos dos partidos na ausência de limitações externas⁵. Em meio a uma crise econômica, por exemplo, o governo irá tentar sanar o problema independente de ideologia. Por outro lado, na ausência de uma crise econômica, o governo deverá agir de acordo com sua ideologia partidária, a fim de atender às expectativas de seus eleitores.

No modelo de Hibbs em um quadro de ausência de limitações externas, um governo de direita caminhará rumo a um crescimento econômico e estabilidade financeira através de mecanismos de mercado, gerando menos impostos e mais investimentos. Por sua vez, um governo de esquerda irá adotar políticas mais intervencionistas na economia, buscando corrigir as falhas de mercado e procurando uma melhor distribuição da riqueza, aumentando os gastos públicos a fim de gerar emprego e renda.

Segundo a teoria proposta por Hibbs, a ideologia partidária tem papel fundamental nas políticas públicas. Seguramente este é o ponto de maior divergência entre o modelo de Hibbs e os modelos oportunistas propostos por Downs e Nordhaus, que ignoram completamente a influência da ideologia partidária sobre as decisões dos governos. O modelo partidário adiciona o fator ideológico à tradicional teoria oportunista, aproximando-o da realidade, e levando em consideração que indivíduos podem comungar das mesmas opiniões e aspirações políticas (ou que grupos distintos de indivíduos podem partilhar opiniões distintas, aglomerando-se em nichos). E em função disso, reunindo-se em torno de uma estrutura partidária para disputar eleições, chegar ao poder e implementar políticas públicas que atendam às expectativas dos membros deste partido. Ao ignorar o fator ideológico como parte

⁵ Entenda-se por limitações externas todas as possíveis situações que venham a reduzir o poder de manobrados governos para a tomada de decisão.

do cálculo racional dos políticos e eleitores, os modelos oportunistas tradicionais deixaram lacunas tais como: por que então surgem as agremiações político-partidárias de diferentes orientações? Que diferença faria um governo do partido A ou B, se ambos têm o mesmo objetivo e utilizarão dos mesmos mecanismos para tanto? Ao propor um nivelamento meramente oportunista para os partidos e eleitores, o modelo proposto por Nordhaus esgota a noção ideológico-partidária que envolve a disputa eleitoral e os partidos políticos. Sobre isso Preussler & Portugal afirmam que:

“Ao pressuporem que os políticos são idênticos, tendo como única motivação a permanência no poder, e que isto guiaria a condução da política econômica, os modelos oportunistas tradicionais ignoram a influência da ideologia partidária sobre essas decisões.” (Preussler & Portugal, 2003: p.3).

A releitura realizada por Alesina (1987) traz ao modelo partidário proposto por Hibbs a racionalidade do eleitor. Este votaria no partido “A” ou “B” de acordo com sua identificação partidária e com as políticas públicas esperadas (fator expectacional) pelo comportamento de cada um desses partidos. Desta forma, a racionalidade do eleitor passa a ter papel chave na disputa eleitoral, uma vez que este aprende com a ocorrência dos ciclos político-econômicos e com o comportamento do partido governante, fornecendo ao modelo partidário uma via de mão dupla, já que agora não apenas o partido governante ter conhecimento acerca dos ciclos político-econômicos, mas também os eleitores. Assim, estes buscarão maximizar seu ganho ponderando entre ideologia, ganhos esperados e conhecimento adquirido com as eleições passadas e o comportamento pregresso do governo. Abaixo segue um quadro síntese acerca dos modelos “partidários”.

Quadro 2.2.1 - Modelos Partidários de Ciclos Político-econômicos

Padrão Comportamental	Modelos Partidários	Variável Utilizada
Comportamento Não Racional	Hibbs (1977)	Política Monetária
Comportamento Racional	Alesina (1987)	Política Fiscal

Fonte: Elaboração do autor

Apesar de todos os argumentos a favor dos modelos políticos partidários, praticamente inexistem trabalhos que aplicam este paradigma à experiência brasileira. Talvez pelo fato do Brasil haver experimentado um longo período de regime militar ou, como argumentam alguns pesquisadores, devido a estrutura partidária brasileira, que não permitiria a aplicação do modelo dos ciclos político partidários, como argumenta Preussler & Portugal:

“Cabe ressaltar que a estrutura pluripartidária brasileira e a infidelidade ideológica inviabiliza a divisão bem definida entre ‘direita’ e ‘esquerda’, a exemplo do que ocorre nos Estados Unidos e em alguns países da Europa. Desta forma, ao realizarmos o estudo empírico a respeito dos ciclos político-econômicos na economia brasileira ficamos impossibilitados de testar a proposta dos modelos partidários.” (Preussler & Portugal, 2003: p.8).

Admitir a impossibilidade de definir o espectro ideológico dos partidos brasileiros é admitir a impossibilidade de estudos acerca de partidos políticos, anulando toda uma linha de pesquisa dentro da ciência política. Particularmente não acreditamos que exista no Brasil um

CAOS – Revista Eletrônica de Ciências Sociais, Número Especial, junho 2010 39
www.cchla.ufpb.br/caos

quadro tão “bem definido” quanto o existente no sistema dos EUA. Porém, é possível se enquadrar os partidos políticos brasileiros em uma escala no espectro ideológico indo de direita, centro-direita, centro, centro- esquerda até esquerda. Pesquisadores utilizam diversos mecanismos para definir o posicionamento ideológico dos partidos, discutiremos mais a frente algumas formas utilizadas.

No que diz respeito à infidelidade ideológica, ou infidelidade às orientações dos partidos, trabalhos de alguns autores⁶ já demonstraram que apesar de aparentemente o funcionamento da câmara de deputados do Brasil parecer aleatório, há um alto índice de fidelidade dos deputados às determinações partidárias⁷. No entanto tal problemática não constitui objeto de estudo da pesquisa em tela. Mesmo em se tratando de esferas de poder distintas, o comportamento de um político exercendo um cargo executivo, exerce um papel importante na visão que este causa nos eleitores, o político então tem estímulos para tornar claras e previsíveis suas ações, e assim ter uma “linhagem”.

Existem diversas formas de identificar o posicionamento ideológico de um partido: através de seus documentos e estatutos, onde o partido pode se auto afirmar como tendo este ou aquele posicionamento ideológico; através de uma análise acerca de seus planos de governo; através de uma pesquisa junto à população, onde irá se aferir que visão a população tem do partido “A” e do partido “B”, classificando-os segundo sua percepção das políticas desenvolvidas por este e aquele partido, além do comportamento dos integrantes do partido;

⁶ Para um maior detalhamento sobre o funcionamento da Câmara de Deputados do Brasil, ver FIGUEIREDO, Argelina Cheibub e LIMONGI, Fernando. (1999), *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. Rio de Janeiro: Editora FGV.

⁷ Existe ainda uma discussão acerca da fidelidade partidária e da fidelidade ideológica, o político pode ser fiel às determinações do partido, entretanto este pode não ter nenhuma linha ideológica clara. Neste sentido, o político teria fidelidade partidária e não teria fidelidade ideológica, uma vez que esta não permeia o programa do partido.
CAOS – Revista Eletrônica de Ciências Sociais, Número Especial, junho 2010 40
www.cchla.ufpb.br/caos

através da relação entre o partido que está no poder e o mercado, onde se verifica as relações entre o mercado e o governo através de uma análise sobre as políticas públicas geradas por este último em relação ao mercado. Borsani utilizou para o Brasil a última forma proposta, classificando o partido à frente da presidência do Brasil segundo a relação deste com o mercado. Se o governo assume uma postura mais intervencionista, intervindo na economia e buscando solucionar as falhas de mercado, então tal governo é classificado como de esquerda. Se um governo assume uma postura contrária, buscando resolver as falhas da administração estatal a partir das virtudes do mercado, e desregulando-o, então tal governo é classificado como de direita por Borsani. Desta forma, em seu estudo, este autor classifica o primeiro governo do PSDB (que é até onde seu estudo alcança) como sendo de centro-direita, como explica o trecho a seguir:

“Em relação à coalizão de governo de Cardoso, a classificação mais adequada seria centro, dada a correlação de forças no Congresso entre seu partido, o PSDB (classificado até o início de seu mandato como partido de centro-esquerda), seus sócios na coalizão eleitoral, o direitista PFL e o PTB (de centro-direita), e o peso do PMDB, partido de centro, no Congresso. Entretanto, o governo de Cardoso foi classificado de centro-direita [...] devido à opção por uma forte redução do Estado, inclusive em seus compromissos de campanha eleitoral, e à perda do perfil socialdemocrata do PSDB.” (Borsani, 2003: p.144).

Talavera (1995) fez um estudo qualitativo acerca do significado de esquerda e direita no Chile. Buscando enquadrar os partidos não apenas segundo o posicionamento do partido ou da gestão de governo, mas também segundo a percepção do eleitorado quanto aos partidos e políticos. É uma forma bastante interessante de se trabalhar a ideologia partidária, uma vez que é dada maior importância ao papel do eleitor, que no final é quem escolhe o governante e

quem desfruta das políticas públicas elaboradas e implementadas pelo partido vencedor. Sua metodologia consistiu basicamente de questionários e entrevistas, aplicados em pessoas aleatórias. Nesta forma de classificação é possível não apenas entender como cada eleitor faz para classificar os partidos, mas também como faz para alinhar suas preferências com a personalidade deste ou daquele político, tendo-o como seu “semelhante” ou seu defensor, nos casos de empatia. Há uma riqueza maior de informações, no entanto até onde apontam as pesquisas, desconhecemos a existência de trabalhos acadêmicos que tratem desta metodologia aplicada ao Brasil. Empreender uma pesquisa deste porte tornar-se-ia inviável.

Para a pesquisa em tela optou-se por fazer um “misto” de metodologias, uma vez que se trata do primeiro estudo do gênero a ser executado utilizando-se deste referencial teórico e deste recorte temporal. Houve uma mescla de boa parte das formas de análise ideológica citadas anteriormente, porém, sobretudo centrou-se foco nos planos de governo e em documentos emitidos pelos partidos como estatutos e etc.

Para arquitetar a classificação ideológica do PSDB buscou-se ampliar os argumentos de Borsani, incorporando uma análise acerca de alguns documentos do PSDB, tais como o estatuto do partido e os programas de governo para as duas gestões presidenciais de Fernando Henrique Cardoso. O estatuto do partido⁸ organiza bem detalhadamente toda a estrutura partidária, fornecendo um roteiro “burocrático” para as decisões. Fica evidente um elevado grau de profissionalismo e organização. No entanto, não há nenhuma referência mais detalhada acerca de questões sociais. Estas apenas figuram comentários mais “vagos” e sem

⁸ Estatuto do Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB, *Com as alterações aprovadas pela IX Convenção Nacional do Partido da Social Democracia Brasileira - PSDB, realizada no dia 23 de novembro de 2007, em Brasília, Distrito Federal.*

muito foco, ocupando um papel secundário, chegando a parecer apenas figurativo.

Destacamos a seguir o segundo artigo do estatuto do PSDB aprovado em 2007:

“Art. 2º. O PSDB tem como base a democracia interna e a disciplina e, como objetivos programáticos, a consolidação dos direitos individuais e coletivos; o exercício democrático participativo e representativo; a soberania nacional; a construção de uma ordem social justa e garantida pela igualdade de oportunidades; o respeito ao pluralismo de idéias, culturas e etnias; e a realização do desenvolvimento de forma harmoniosa, com a prevalência do trabalho sobre o capital, buscando a distribuição equilibrada da riqueza nacional entre todas as regiões e classes sociais.” (Estatuto do PSDB, 2007: p.2).

Ao analisarmos plano de governo das duas gestões do PSDB fica clara uma grande preocupação com a estabilização da economia, sobretudo no primeiro governo, haja vista que o país estava experimentando mais um plano econômico. Sob o sucesso do Plano Real (Carreirão, 2002), FHC é eleito com promessas de estabilidade econômica e financeira, redução do aparato estatal, controle da inflação e reformas administrativas no Estado brasileiro. Notadamente promessas de campanha alinhadas com uma redução do tamanho do Estado que se alinhava ao perfil das políticas públicas de reformas orientadas para o mercado, da década de 1990. Que funcionaram na medida em que forneceu ao país a tão esperada estabilidade econômica, após tantas tentativas frustradas. Desta forma, apoiamos a classificação elaborada por Borsani, situando o governo do PSDB como sendo de centro-direita no espectro ideológico.

Quanto à classificação ideológica do PT procedemos da mesma forma, analisando principalmente documentos do partido tais como estatuto e programas de governo⁹. Ao analisar o estatuto do PT verifica-se uma estrutura um pouco mais descentralizada, no que diz respeito aos grupos de base, abrindo precedentes ainda para as chamadas “tendências” dentro do partido. Há também uma clara auto afirmação do partido como sendo de matiz socialista, diferentemente do estatuto do PSDB que em nenhum momento se auto-classifica. Já no primeiro artigo do estatuto do partido, o PT se intitula como sendo um partido de esquerda:

“Art. 1º: O Partido dos Trabalhadores (PT) é uma associação voluntária de cidadãos e cidadãs que se propõem a lutar por democracia, pluralidade, solidariedade, transformações políticas, sociais, institucionais, econômicas, jurídicas e culturais, destinadas a eliminar a exploração, a dominação, a opressão, a desigualdade, a injustiça e a miséria, com o objetivo de construir o socialismo democrático.” (Estatuto do PT, 2001: p.5).

Fica claro que o tom do discurso muda de um partido para o outro. O partido em seu documento máximo, mostra-se partidário a causas historicamente vinculadas à esquerda, além de ter como objetivo a construção do socialismo democrático. Ao passarmos a análise para o plano de governo, o foco é centrado em questões sociais, como a erradicação da fome. O presidente eleito pelo PT gozava de um carisma ligado as suas origens populares assim como o presidente eleito pelo PSDB gozava do mérito de ter controlado a inflação e ter “gerado” o Plano Real. Se por um lado podemos argumentar que o governo do PSDB encontrou uma situação econômica praticamente caótica após vários planos econômicos que não deram certo e uma inflação sem controle, verifica-se também que no final do ano de 2002 havia uma forte

⁹ Sou grato o colega David Soares de Souza por me fornecer importante material que trata da definição ideológica do Partido dos Trabalhadores.

flutuação do dólar, onde a moeda americana pairou por volta dos quatro reais, com impactos nefastos à economia brasileira.

Além de uma maior identificação de camadas mais pobres com o governo do PT, sobretudo no segundo governo, há um direcionamento de políticas públicas para as classes menos abastardas da sociedade, o que de certa forma justifica o elevado aporte de votos que o PT com a reeleição do presidente Lula. Desta forma enquadrou-se o governo do PT como sendo de centro-esquerda no espectro ideológico.

Para além do caráter ideológico que permeia os ciclos político-eleitorais, existem também mecanismos que visam dificultar a ocorrência de tais ciclos. Alguns mecanismos são estudados, sugeridos e pesquisados por estudiosos do tema, a exemplo da independência dos bancos centrais; outros são criados por legisladores e acabam funcionando como barreira aos ciclos político-econômicos, como as amarras e transferências constitucionais do orçamento, que reduz o poder de manobra e o caráter ideológico do governo. Se por um lado busca-se prezar pela estabilidade, austeridade e boa aplicação dos recursos públicos, blindando-os de manobras meramente eleitoreiras, por outro lado não se sabe até que ponto um elevado grau de blindagem pode reduzir ou eliminar o caráter ideológico do partido governante, impedindo que este dê sua forma à gestão dos recursos públicos, ou mesmo até onde podem ir os “arranjos” contabilistas para dificultar a visualização de tais manobras¹⁰. Todavia, o questionamento de até que ponto as regras do jogo podem avançar sem comprometer a ideologia partidária e o comprometimento político partidário por parte dos eleitores é um tema

¹⁰ Ver: SOUZA, Saulo Santos. (2008), “*A fria austeridade das regras fiscais resiste ao calor das urnas? Oportunismo fiscal e contabilidade criativa nos estados brasileiros*”. Tese de Doutorado, Centro de Filosofia e Ciências Humanas. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. UFPE.

bastante amplo, que não será discutido no estudo em tela, podendo ser retomado em um posterior estudo.

Após localizar o PT e o PSDB na escala do espectro ideológico, como sendo de centro-esquerda e centro-direita, respectivamente, passaremos de fato à metodologia empregada no trabalho e aos resultados obtidos a partir dos dados levantados.

3. CLASSIFICANDO OS GASTOS PÚBLICOS –

Esta pesquisa consistiu em um *survey* bibliográfico e uma análise quantitativa, de corte longitudinal, da execução orçamentária do governo federal brasileiro no período de 1995 a 2008. A escolha por este período se deu ao momento histórico ímpar da história política do país após a redemocratização. Pela primeira vez após de três décadas, um presidente eleito democraticamente passaria a presidência da República a outro presidente eleito democraticamente. Para além deste fato, ainda tínhamos a alternância de dois grupos de matizes ideológicas distintas no comando da presidência da República, e uma oportunidade ímpar de testar algumas teorias ao caso brasileiro.

Para se verificar a existência dos ciclos partidários no Brasil, optou-se por eleger o *gasto público por função* como variável dependente, extrapolando-a em relação ao tempo. Tal procedimento é um recurso metodológico com finalidade de definir uma *proxy* para mapear o impacto da influencia da ideologia do partido no comando do poder executivo federal. Justifica-se a escolha do orçamento público (e sua execução temporal) como unidade de análise por ser este a materialização do perfil do estado em ação e lócus da redistribuição de recursos entre os atores sociais. Por seu turno, a escolha da variável supracitada possibilitou identificar possíveis modificações no padrão das despesas públicas *vis-à-vis* o funcionamento dos ciclos eleitorais. A *despesa por função* permite mapear variações ocorridas nas prioridades das políticas públicas ofertadas no período em análise e quais despesas (sociais; administrativas; econômicas) ganharam (ou perderam) relevância a partir de alterações no matiz ideológica do partido a comandar o executivo federal.

Uma alteração da composição dos gastos públicos por função em favor de gastos com saúde e educação indicaria um maior aporte de recursos para a área social. Por outro lado, se temos um processo de canalização dos recursos para investimento em estradas ou na melhoria da infra-estrutura da matriz energética nacional, teremos uma área econômica prevalecendo no governo. A opção pelos gastos públicos por função ao invés de uma análise detalhada acerca de cada um dos programas de cada governo é corroborada pela logística necessária para empreender tal estudo. Esforços iniciais demonstraram que tal tarefa seria improdutiva no sentido de compor uma série histórica que abrangesse o primeiro e segundo governos do PSDB e o primeiro e parte do segundo governo do PT. Com a adoção dos gastos públicos por função tal risco não existia, uma vez que relatórios oficiais passaram a publicizar estes gastos, trazendo ao grande público, dados disponíveis desde o governo Figueiredo (1979-1984).

O estudo em tela trabalhou com dados secundários brutos e séries históricas extraídas de relatórios oficiais do governo federal como *Relatórios da Secretaria do Tesouro Nacional* e o *Relatório de Execução Orçamentária da União*, ambas sendo publicadas pelo Ministério da Fazenda. Com base nestas informações, foi executado o tratamento dos dados para que fosse possível a comparabilidade temporal das variáveis e uma análise multivariada. Além de outras ferramentas, como a transformação de valores monetários – expressos em termos correntes – em valores constantes, para permitir análises da variação real excluindo-se assim o efeito distorcivo da inflação sobre os valores das séries históricas, e a construção de séries históricas de números-índice e coeficientes de variação para melhor mapeamento do comportamento das variáveis explicativas, assim como uma inter-comparação no tempo.

históricas e se fez uso, quando pertinente, de modelos de regressão linear simples através do método dos mínimos quadrados¹¹ para se estabelecer padrões de correlação e causalidades entre indicadores. Tais procedimentos estatísticos foram realizados através de softwares como Excel 2007 for Windows e SPSS 13 for Windows. Por outro lado, após a coleta, sistematização, e tratamento dos dados brutos, foi criada uma “nova geração” de indicadores (indicadores sintéticos) como *proxy*, visando maior refinamento analítico para a testabilidade das hipóteses de trabalho.

A pesquisa para ser desenvolvida necessitou de uma alimentação de dados e informações que, em grande maioria, foram coletadas junto à Secretaria do Tesouro Nacional que disponibiliza uma série de informações em sua página de internet. O fato determinante para a abordagem das “Despesas por Função” foi o grau de especificidade proporcionado por estas informações. Neste trabalho será adotada a definição de Despesas por Função consagrada nas contas públicas brasileiras, que as define como:

“A classificação por função, ou funcional, procura identificar a área de atuação característica do órgão/unidade em que as despesas serão executadas, fornecendo a alocação dos recursos públicos por finalidade do gasto”. (p.24 in “planos e orçamentos públicos” Brasília, maio de 2004 – Senado Federal).

Em outras palavras, as despesas ou gastos por função representam o volume de recursos que o governo gastou com a atividade-fim de cada ministério. Convencionou-se usar este tipo de documento para a pesquisa justamente pelo caráter “filtrado” que este tipo de

¹¹ Por opção metodológica não se utilizou o modelo *ARIMA*, comumente usado em séries temporais não estacionárias. Pretende-se fazer uso de regressões através do modelo *ARIMA* em uma versão posterior (dissertação de mestrado) deste trabalho.

informação apresenta. Ou seja, ao analisarmos a dotação orçamentária do Ministério da Educação, por exemplo, não teremos um panorama real da quantidade de recursos que foram de fato destinados à educação, haja vista que dentro dos gastos do ministério estão gastos com folha de pagamento, infra-estrutura e outros. Ao se utilizar os gastos por função, eliminamos este tipo de distorção, uma vez que na função educação estará apenas o que de fato foi gasto com esta função, o mesmo vale para outras funções como saúde, administração, segurança e etc.

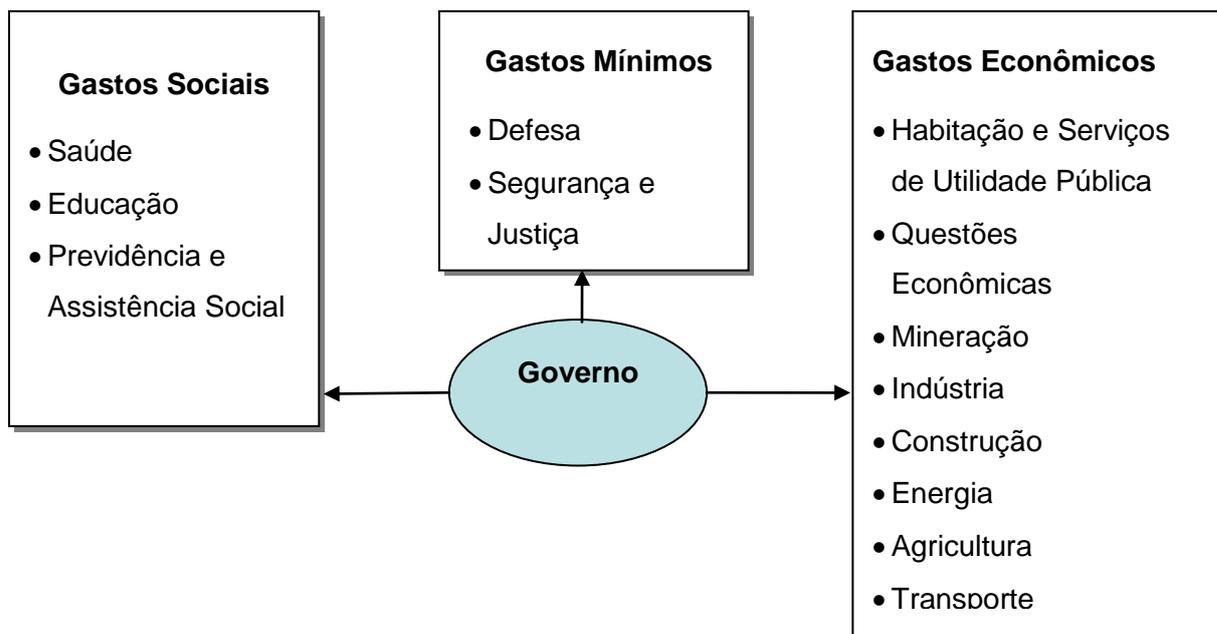
Mesmo ao analisarmos a dotação orçamentária por programa de governo, teremos o problema de nos cálculos orçamentários entrarem todo o tipo de gasto logístico, os gastos com as atividades meio e fim do programa. Além do fato que construir uma série histórica abordando cada um dos programas do governo federal seria uma tarefa difícil de ser executada nos limites de uma monografia.

Outro ponto importante na pesquisa se deu no tocante à separação executada para distinguir as funções da natureza dos gastos públicos federais, classificando-os em *mínimos*, *econômicos* e *sociais*. Tal separação se fez necessária para facilitar a agregação dos dados e mensuração do perfil do gasto público federal.

Os gastos mínimos abrangem defesa, segurança e justiça; por gastos econômicos entendemos habitação e serviços de utilidade pública, questões econômicas, mineração, indústria, construção, energia, agricultura, transporte e os demais gastos que não se enquadram nem em gastos mínimos nem em gastos sociais. Por fim, entendemos por gastos sociais a saúde, educação, previdência e assistência social. Estas categorias são utilizadas pelo

(Rezende 1996) e podem ser verificadas através da Figura 3.1.

Figura 3.1 – Atividades do Governo em Função da Natureza dos Gastos



Fonte: Rezende, 1996: p.201, Figura 1.

A agregação das diversas rubricas que compõe os gastos do governo em três grupos distintos, além de facilitar a análise, uma vez que estamos trabalhando com três grupos de dados agregados, também nos fornece um panorama geral do sentido em que caminha a ação governamental. O crescimento ou redução do aporte de recursos que cada esfera está recebendo indica o grau de importância dado a esta esfera pelo governo. O Quadro 3.1 faz uma descrição detalhada de cada rubrica ou função que compõe cada um dos gastos, descrevendo também tal separação executada neste trabalho, de acordo com rubricas do orçamento federal brasileiro.

Quadro 3.1 – Agregação das Funções Segundo a Natureza dos Gastos

Natureza dos Gastos	Função
Gastos Mínimos	Judiciária Administração e Planejamento Defesa Nacional Segurança Pública Relações Exteriores
Gastos Sociais	Assistência Previdência Social Saúde Saneamento Educação Cultura
Gastos Econômicos	Trabalho Habitação Habitação Agricultura Organização Agrária Indústria Comércio e Serviços Comunicações Energia e Recursos Minerais Transporte Desenvolvimento Regional Essencial à Justiça Direitos da Cidadania Gestão Ambiental Ciência e Tecnologia Desporto e Lazer

Fonte: Elaboração do autor.

Apesar de algumas rubricas serem apresentadas isoladamente como é o caso da Previdência Social e da Assistência Social, os dados desagregados não estão disponíveis para todo o período trabalhado. O que constitui mais um desafio em se mensurar a magnitude dos gastos sociais tendo como fator de desequilíbrio o “peso” que a Previdência traz para os gastos de uma maneira geral. Apenas para se ter uma dimensão do impacto da previdência, há diversos anos na série histórica analisada em que a despesa previdenciária absorveu mais de 50% dos gastos do governo naquele ano. Uma forma de se aprimorar a análise seria isolando-se a Previdência, no entanto, por ausência de dados que contemplassem toda a série histórica, optou-se por fazer uma análise geral, acerca das naturezas dos gastos públicos, e em um segundo momento, analisar mais a fundo os gastos sociais com a Previdência para toda a série escolhida, e com essa despesa isolada no período que for possível tal análise.

4. O PERFIL DO GASTO PÚBLICO NO BRASIL: *o gasto social em perspectiva* –

Os trabalhos produzidos até então sobre o impacto dos períodos eleitorais nas políticas públicas no Brasil não contemplam uma análise acerca de uma possível correlação entre ciclos eleitorais e gasto público social. No mais recente e amplo trabalho produzido sobre ciclos eleitorais e a economia brasileira, Hugo Borsani (2003), em seu livro “*Eleições e Economia: instituições políticas e resultados macroeconômicos na América Latina (1979-1998)*”, desenha uma análise relevante sobre as instituições políticas e os resultados macroeconômicos na América Latina e no Brasil. No entanto, o trabalho desenvolvido não aborda a influência das eleições sobre o comportamento de gastos públicos como os gastos sociais, abordando apenas indicadores macroeconômicos.

Quando passamos a uma análise acerca dos ciclos político-partidários, temos pouquíssimos trabalhos a nível internacional que contemplem o modelo. Até onde as pesquisas apontam, trabalhos como estes se tornam escassos na medida em que necessitam de mais informações que modelos econômicos ou tributários, uma vez que além do montante de informações, seja de macroeconomia, seja de despesas mais focadas, os pesquisadores que enveredarem por esta agenda de pesquisa fazendo uso do modelo político-partidário, terão mais um fator a ser pesquisado e quantificado: a ideologia partidária; que constitui um conceito mais subjetivo, difícil de ser mensurado.

A fim de fazer uma comparação de metodologia, referencial teórico e amostras utilizadas, buscou-se por pesquisas de outros autores que contemplassem este tema no Brasil.

Os trabalhos publicados em revistas científicas abordam vários modelos de ciclos político-

econômicos, desde modelos oportunistas tradicionais¹², como o proposto por Downs e verificado empiricamente por Nordhaus, até modelos racionais oportunistas¹³, onde se destaca o modelo desenvolvido por Rogoff. No entanto, dificilmente são encontrados trabalhos que apliquem modelos partidários para o Brasil, sejam modelos clássicos partidários, sejam modelos racionais partidários. Preussler e Portugal (2003) afirmam que a infidelidade ideológica e a estrutura pluripartidária da política brasileira inviabilizam a definição de “direita” e “esquerda”, e desta forma inviabilizam a aplicação dos modelos partidários em seu estudo. Borsani (2003) foi o único pesquisador que fez uso dos modelos partidários aplicando-os ao Brasil e ao restante da América Latina.

Este trabalho se propõe a responder às questões levantadas pela literatura, questionando da existência dos ciclos político-econômicos, na realidade do governo federal brasileiro no período de 1995 a 2008. Como forma de contemplar pontos não abordados por outros pesquisadores, abordaremos os gastos por função do governo federal brasileiro, mais especificamente, os gastos sociais através do modelo partidário.

O que pudemos observar na literatura analisada é a ausência de uma abordagem sobre a influência dos ciclos eleitorais sob os chamados “gastos sociais”. Todos os pesquisadores analisados, sobretudo os que estudaram os ciclos eleitorais no Brasil, levam em

¹² Os modelos oportunistas tradicionais ou clássicos entendem que os políticos são iguais e tem o único objetivo de se manter no poder, estimulando a economia nas vésperas da eleição para níveis insustentáveis no médio prazo, criando uma situação econômica positiva aos olhos do eleitorado que não percebe a manobra apesar desta ser recorrente. Neste modelo o eleitor não aprende com os ciclos eleitorais, uma vez que o modelo pressupõe um eleitor com memória curta.

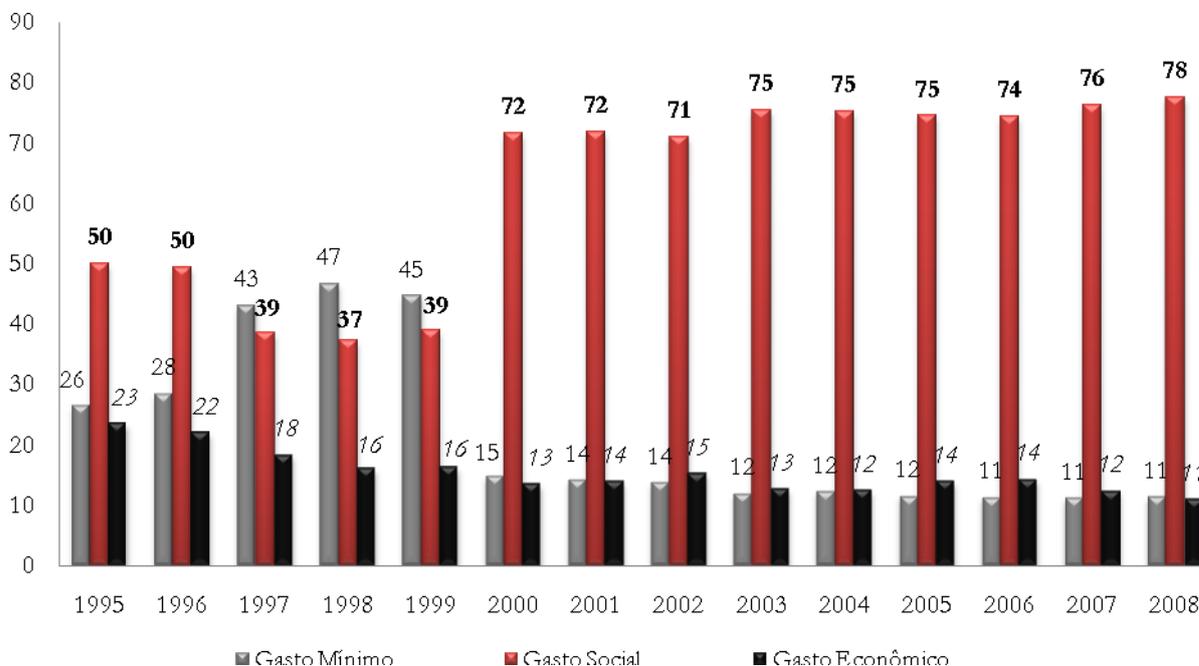
¹³ O modelo racional oportunista tem o mesmo arcabouço dos modelos oportunistas clássicos, no entanto, neste modelo o eleitor assume um papel racional, aprendendo com cada ciclo. No modelo proposto por Rogoff os políticos ou governos podem ser classificados no tocante à utilização deste instrumento e política em dois tipos: os competentes e os incompetentes. Vale salientar também que em seu modelo há uma ênfase de que os ciclos político-econômicos são materializados na política fiscal do governo.

consideração em suas análises apenas variáveis como PIB, níveis de desemprego e variáveis macroeconômicas; os chamados “grandes números” da economia. Acreditamos que este tipo de abordagem é relevante, pertinente e significativo. No entanto, a proposta de pesquisa deste trabalho, consiste em abordar o mesmo tema com novas variáveis em jogo. O que se segue nesta seção é uma análise dos dados coletados à luz do referencial teórico utilizado nesta monografia. Tentaremos encontrar um padrão comportamental no gasto social ao longo de um corte longitudinal que irá abranger o primeiro e segundo governos do PSDB, e o primeiro e parte do segundo governo do PT.

A escolha por este período histórico se deu devido à alternância de dois grupos políticos “rivais”, de matizes ideológicos distintos, no exercício do poder executivo federal brasileiro. Fato este, impar, na história recente da democracia brasileira.

A partir do Gráfico 4.1 podemos ter uma dimensão da participação de cada função do estado no total do gasto do governo federal. É possível visualizar o comportamento de cada uma das funções do estado ao longo do tempo e destacar o percentual total dos gastos absorvido pelo gasto social no ano de 1995 e no ano de 2008, no final da série. O que vemos é um significativo aumento relativo dos recursos empregados nos gastos sociais, a partir do ano de 2000. Mais à frente, desmembraremos o gasto social para termos uma visão mais aprofundada do que compõe e qual a importância de cada variável que constitui o gasto social. Podemos observar ainda a significativa redução relativa nos gastos mínimos e econômicos em função de políticas de reestruturação do aparato estatal brasileiro.

Gráfico 4.1 – Participação % dos Gastos por Função do Estado



Fonte: Elaboração do autor a partir de dados do Tesouro Nacional

Por mais que o gráfico nos demonstre um crescimento significativo dos gastos sociais, vale ressaltar que este gráfico trata da participação percentual de cada gasto no total dos gastos governamentais, ou seja, ele trata da “fatia do bolo” que cada um dos gastos abocanhou. A fim de eliminar o efeito distorcivo que uma análise apenas acerca do montante relativo dos gastos pode trazer, passamos a uma análise acerca do quantitativo absoluto dos gastos por função exposto na Tabela 4.1. Nesta série os dados foram inflacionados para o ano de 2006 a fim de eliminar quaisquer perturbações que o efeito da inflação pudesse trazer à análise dos dados. No Gráfico 4.1, o que parece é que houve uma forte elevação dos gastos sociais e em paralelo um corte nos gastos econômicos e mínimos. Através da Tabela 4.1

podemos perceber que tal “forte elevação” nos gastos sociais não ocorreu. Este gasto seguiu seu padrão de crescimento, ao passo que os gastos mínimos e econômicos sofreram um significativo corte.

Tabela 4.1 – Gastos Reais por Função

(Em Milhões de R\$ de 2006)

Anos	Gasto Mínimo	Gasto Social	Gasto Econômico	Total
1995	85.342	161.249	75.722	322.314
1996	97.235	169.138	75.190	341.564
1997	199.546	179.389	84.795	463.731
1998	252.494	202.057	86.724	541.275
1999	233.760	204.200	84.870	522.830
2000	41.375	200.586	37.692	279.653
2001	42.418	214.415	41.458	298.291
2002	41.746	216.309	46.460	304.515
2003	36.199	229.402	38.528	304.129
2004	40.464	247.754	40.952	329.170
2005	40.976	265.652	49.684	356.313
2006	44.267	291.722	55.966	391.955
2007	44.678	303.115	48.925	396.718
2008	41.470	282.653	39.894	364.017

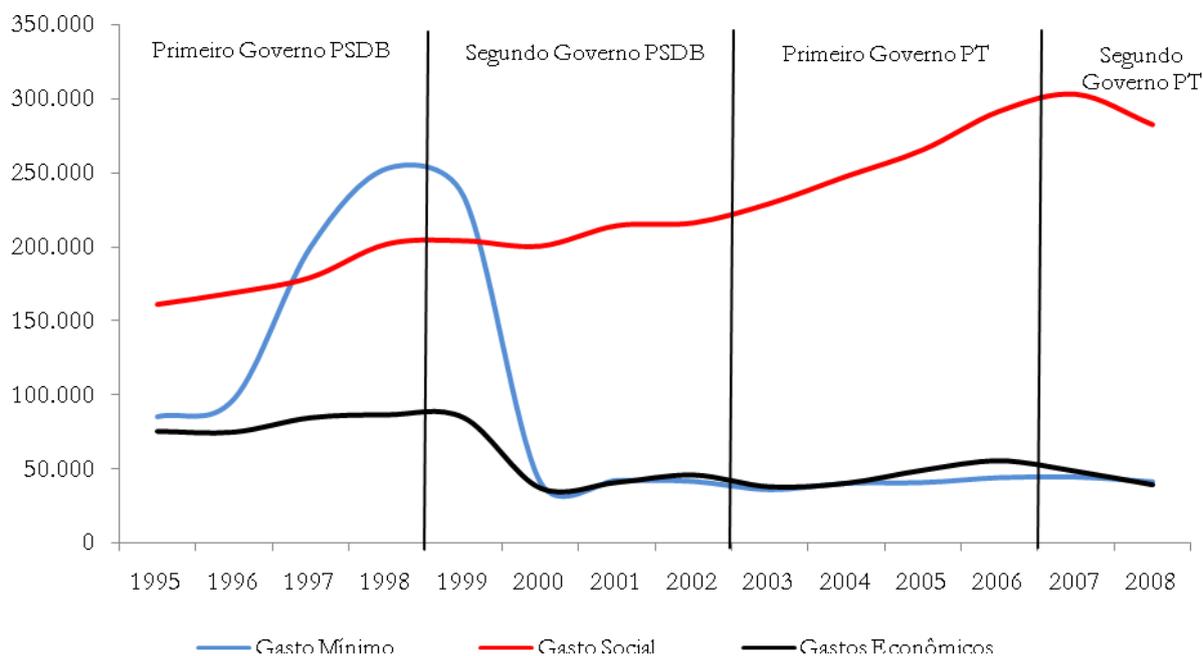
Fonte: Elaboração do autor a partir de dados do Tesouro Nacional

A redução dos gastos mínimos do ano de 2000 em relação aos gastos mínimos do ano anterior foi de mais de 80%, o que representa uma forte redução do escopo destas atividades. Ao passo que houve uma redução de 55% do montante de recursos destinados aos gastos econômicos tendo como base o mesmo período.

O Gráfico 4.2 fornece uma visão diferenciada do gráfico anterior (Gráfico 4.1), na medida em que expressa a real dimensão financeira dos gastos federais por função. Os valores foram inflacionados para que fossem eliminadas eventuais distorções. Se no gráfico anterior percebíamos uma ligeira variação da participação dos gastos sociais no total dos gastos federais por função, quando analisamos os valores absolutos o mesmo não se verifica, haja vista que os gastos sociais mantêm uma tendência de ascensão durante todo o período; por outro lado, verifica-se uma significativa redução dos gastos econômicos e mínimos para o ano de 2000 no parágrafo anterior. Uma das hipóteses para esta significativa redução de gastos pode ser dada pelo advento da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000) que entrou em vigor naquele ano, fazendo com que houvesse uma necessidade de enxugamento da máquina pública. Ora, se existe a necessidade de corte de gastos e não existe a possibilidade de reduzir os gastos sociais, devido a arranjos institucionais e transferências constitucionais, que de certa forma “engessam” o poder de manobra do governo (mesmo com o advento da chamada DRU, desvinculação de recursos da união, que desvincula 20% da receita tributária da união, a rigidez orçamentária limita certas reduções bruscas de gastos) para lidar com a LRF, o governo passa a adotar uma política de ajustes onde é possível, nos gastos mínimos e econômicos, em especial nos gastos com a folha de pessoal dos servidores. Outra hipótese é de que houve um ciclo político-eleitoral em função da eleição de 1998, e logo após este período eleitoral houve uma redução dos gastos mínimos e econômicos. Tal hipótese não parece ser muito pertinente no que diz respeito aos gastos mínimos e econômicos dado o comportamento das curvas que registram uma forte redução seguida de estabilização no restante da série. Entretanto, foi verificado para os gastos

sociais uma pequena elevação nos anos de 1998 e 2006, curiosamente, anos eleitorais que contaram com a reeleição dos presidentes.

Gráfico 4.2 – Gastos por Função em Milhões de Reais de 2006

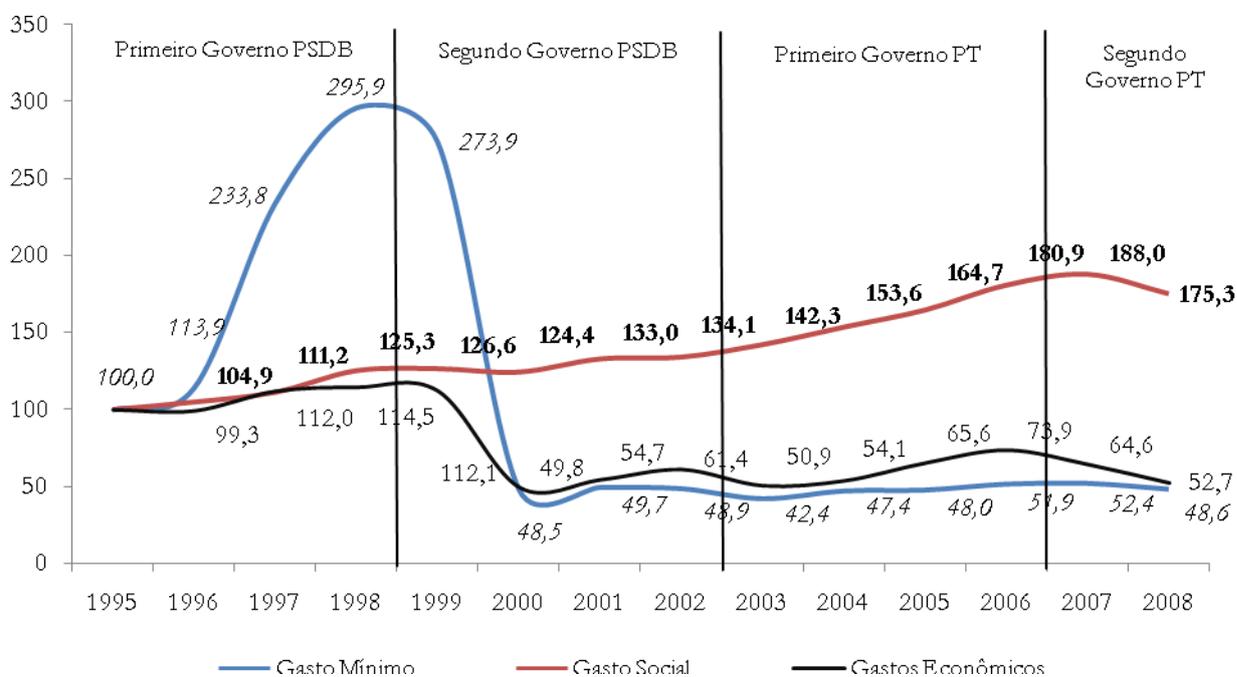


Fonte: Elaboração do autor a partir de dados do Tesouro Nacional

O Gráfico 4.3 apresenta o índice real do gasto público por função. Através dele fica clara a dimensão da oscilação dos gastos, todas as três dimensões de gastos partem da mesma base (1995=100), e a partir desta, o montante de recursos que foi agregado irá conduzir a curva de cada função. Todas as vezes que o valor for superior à base, houve um acréscimo àquele valor no início da série, por outro lado, sempre que houver um valor inferior a 100, houve um decréscimo em relação àquele valor no início da série. A intenção fundamental

deste número índice é: como se comportam os gastos partindo de uma mesma base comum? Fica-nos claro um padrão de cortes na despesa pública a partir do ano de 2000, com exceção dos gastos sociais, que mantém a trajetória ímpar, de ascensão, com exceção no ano de 2008 no qual registra uma redução. Os gastos sociais demonstram “ter vida própria” ao passo que não são afetados pelo aparente reajuste no ano de 2000. Vai se desenhando também certa “indiferença” dos gastos públicos aos períodos eleitorais, com exceção dos gastos mínimos no período de transição entre o primeiro e o segundo governo do PSDB. No entanto, parece ficar clara a influência da LRF e de políticas redefinidoras do papel do Estado sobre o processo decisório do partido do presidente.

Gráfico 4.3 – Índice Real do Gasto Público por Função

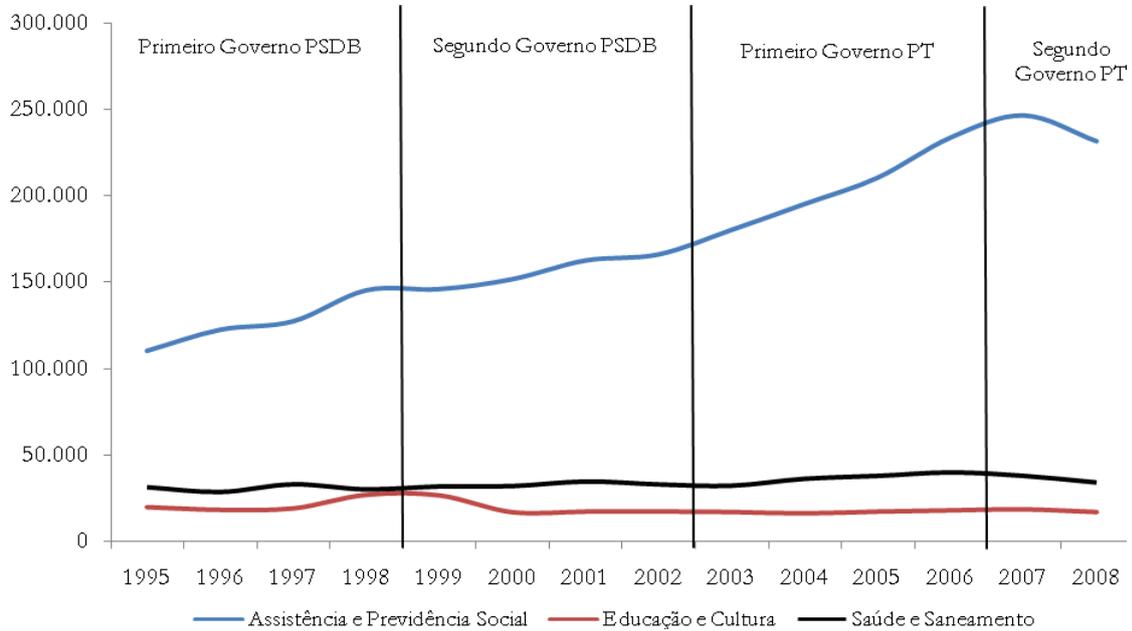


Fonte: Elaboração do autor a partir de dados do Tesouro Nacional

Até agora ao analisamos as três funções de gastos definidas pela literatura, ao executar algumas ferramentas estatísticas, além da aferição gráfica, não encontramos evidências da ocorrência dos ciclos político-partidários na série trabalhada. Passamos então para o foco principal deste trabalho: verificar a existência ou não de ciclos político-econômicos partidários nos gastos sociais, sobretudo no período de transição entre os governos do PSDB e do PT.

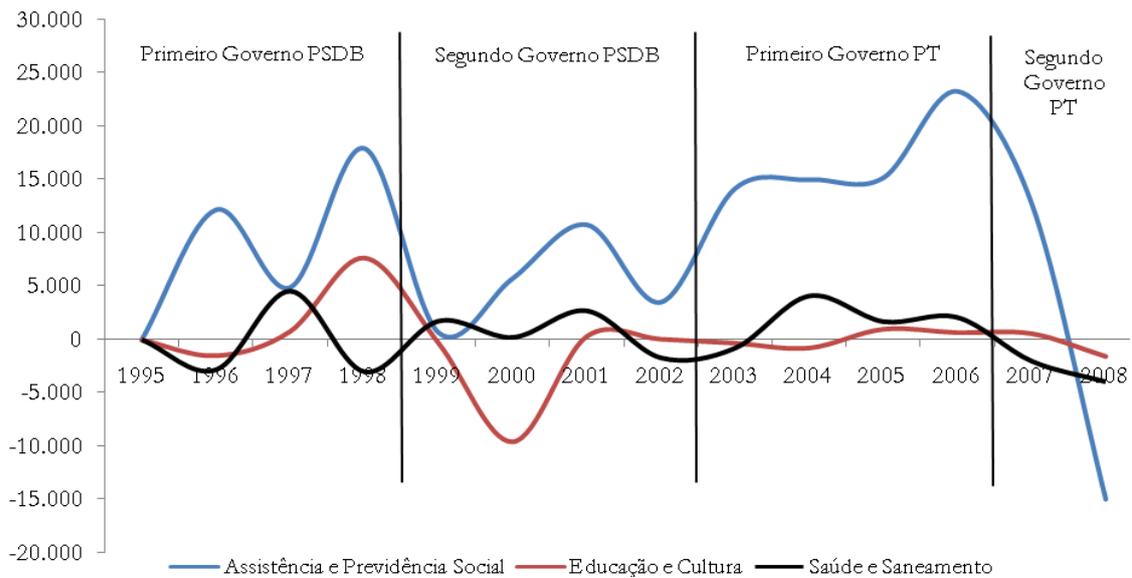
O Gráfico 4.4 “fragmenta” o gasto social e exhibe as variáveis que o compõe, são elas: Assistência e Previdência Social, Educação e Cultura e, por fim, Saúde e Saneamento. Para nós, fica claro neste gráfico a dimensão que a Assistência e Previdência Social ocupam nos gastos sociais. Estamos falando de uma dimensão de recursos que ultrapassaram a casa dos 80% dos gastos sociais no ano de 2006, e desde então ainda acumula crescimento. O gráfico exhibe o quantitativo de recursos destinado para cada item do gasto social, merecendo destaque o comportamento estável dos gastos com educação e cultura e com saúde e saneamento além da ascensão vertiginosa dos gastos com a Assistência e Previdência Social que, ao longo da série histórica, mais que dobraram. Chama-nos atenção também o fato de no ano de 2008 ter havido uma redução dos gastos com Assistência e Previdência Social, uma vez que boa parte destas despesas são benefícios e aposentadorias, que não podem ser simplesmente canceladas. Mais à frente tentaremos elucidar onde se deu esta redução de gastos.

Gráfico 4.4 – Composição do Gasto Público Social em Milhões de Reais de 2006



Fonte: Elaboração do autor a partir de dados do Tesouro Nacional

Gráfico 4.5 – Variação Absoluta do Gasto Social em Milhões de R\$ de 2006



Fonte: Elaboração do autor a partir de dados do Tesouro Nacional

O Gráfico 4.5 mostra o comportamento da variação absoluta dos gastos que compõe a função social do Estado. A análise deste gráfico se dá da seguinte forma: quanto mais houver oscilações nas curvas, menor será o padrão mantido no gasto. Por exemplo, se determinado gasto tiver seus recursos aumentados anualmente em mil reais, então haverá um padrão e planejamento de crescimento ao longo do tempo, com a curva apresentando uma linha ascendente suave, sem oscilações. Mas por outro lado, se em cada ano os gastos são díspares aos do ano anterior, ora maiores ora menores, então a curva se comportará de forma errática, demonstrando a falta de continuidade na execução destes recursos. Em linhas gerais, o ponto “X” da curva será dado de acordo com o valor do ponto “N-1” subtraído do valor do ponto “N”, onde “N” é o valor correspondente ao gasto anual ao longo da série histórica. Desta forma o gráfico é tido a partir da equação $X=N-(N-1)$.

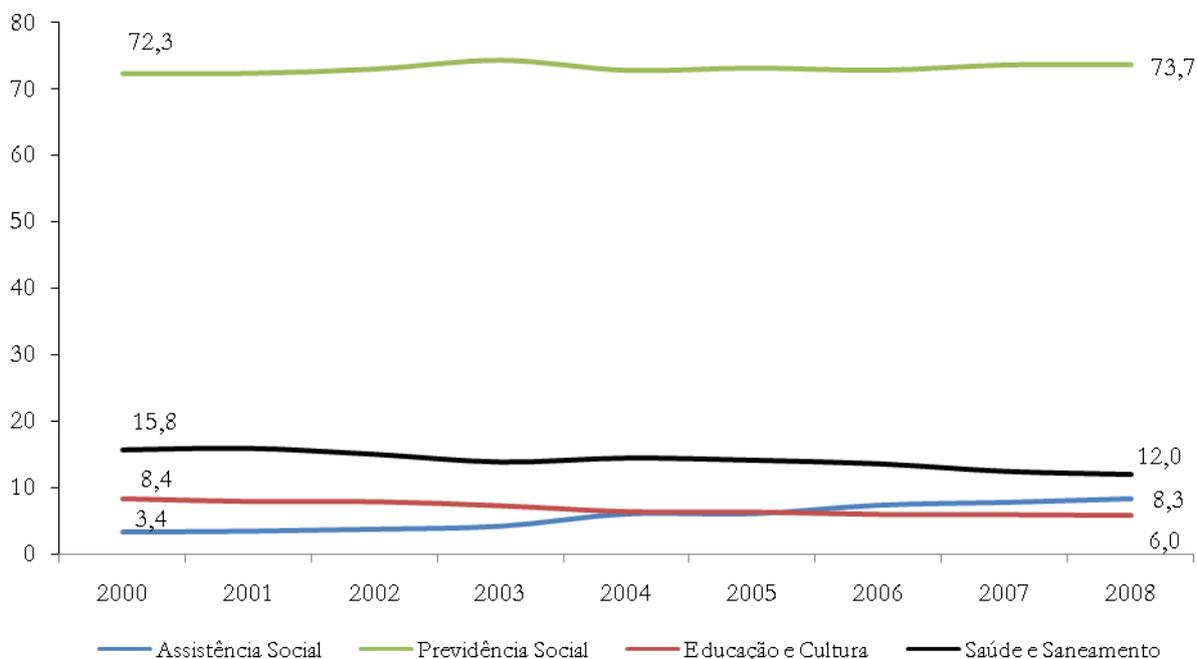
Fica bastante clara uma ausência de padrão comportamental na execução destes recursos, demonstrando uma fragilidade na gestão destas políticas, devido dentre outros fatores, à ausência de planejamento adequado para as políticas da área. Dos três gastos que compõe a função social, o que apresenta uma maior perenidade são os gastos com saúde e saneamento, que apresentam um coeficiente de variação de 9,8%, os gastos com educação e cultura e assistência social e previdência social tiveram um coeficiente de variação de 17,8% e 25,3% respectivamente. Também aqui não são encontradas evidências que indiquem a existência dos ciclos político partidários sugeridos pela literatura, assim como não demonstram uma distinção efetiva entre a execução orçamentária entre os governos, sejam eles de esquerda ou de direita, sejam eleições de primeiro governo seja de reeleição, não são

encontradas evidências que apontem na existência dos ciclos político-econômicos nos dados abordados.

Em seguida, iremos separar os gastos com a Previdência Social dos gastos com Assistência Social, então poderemos ter uma visão mais clara dos possíveis ajustes incrementais executados pelos governos nos gastos sociais, ao mesmo tempo em que teremos uma real dimensão do peso da previdência nos gastos sociais.

A Previdência Social brasileira respondeu por cerca de 50% de todos os gastos do governo federal no ano de 2006 e isto implica em um provável grau de distorção de valores quando comparados com a magnitude deste gasto. Para analisar a real dimensão do gasto social e mensurar possíveis influências político-partidárias na gestão do gasto social, separamos a Previdência Social da Assistência Social, uma vez que uma análise sobre a previdência além de fugir do tema proposto neste trabalho, é amarrada por inúmeros arranjos institucionais que reduzem significativamente o poder de manobra do governo neste gasto. Os dados empregados na análise que se segue abrangem apenas, a partir do ano de 2000 até o ano de 2008, devido ao ano de 2000 ter sido o primeiro em que estes dados foram fornecidos oficialmente desmembrados.

Gráfico 4.6 – Participação % das Funções do Gasto Social



Fonte: Elaboração do autor a partir de dados do Tesouro Nacional

O Gráfico 4.6 exhibe, a partir desta separação entre Previdência e Assistência Social, não apenas a real dimensão dos gastos previdenciários dentro dos gastos sociais (superior a 70%), como também a participação de todos os outros itens que compõem este gasto. É possível visualizar uma ascensão dos gastos com Assistência Social, que no ano de 2006 ultrapassa o percentual de recursos destinados à educação. Entretanto, é uma mudança marginal dentro do escopo de toda a administração federal brasileira e não constitui uma alteração que corrobore com a teoria dos ciclos político partidários.

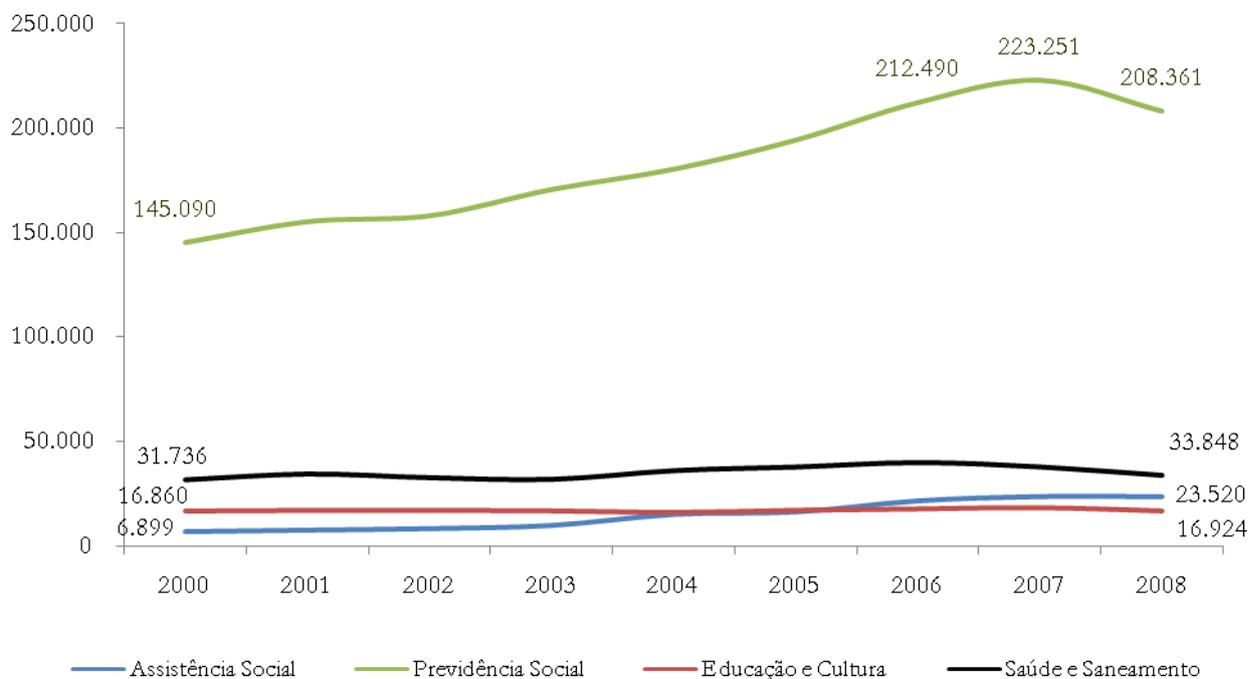
Se em termos de composição percentual dos gastos sociais os gastos parecem praticamente inalterados, com alterações marginais, isto pode ter ocorrido em decorrência de

CAOS – Revista Eletrônica de Ciências Sociais, Número Especial, junho 2010 66
www.cchla.ufpb.br/caos

um crescimento combinado de recursos ou uma realocação de recursos, para aferir em termos absolutos a magnitude de cada um dos gastos que compõe a função social assim como verificar possíveis alterações em termos absolutos passamos para o Gráfico 4.7 que expõe a composição desagregada dos gastos sociais. Através deste gráfico é possível percebermos que os gastos com educação e cultura permaneceram praticamente inalterados, tendo um crescimento real de apenas 0,3% ao longo de toda a série histórica. Os gastos com saúde e saneamento tiveram um crescimento de 6,6%, os gastos com assistência social tiveram um crescimento de 241%, e por fim, os gastos com a previdência social tiveram um crescimento de 43.6%. Ao analisarmos estes números em separado perceberemos um crescimento acentuado dos gastos com assistência social, sobretudo a partir de 2004¹⁴. A opção por programas sociais como o Bolsa Família, o Fome Zero e outros, pode ter sido a explicação para esta elevação significativa, que fez com que os gastos com assistência social ultrapassassem os gastos com educação.

¹⁴ Vale salientar que o orçamento do ano de exercício é elaborado no ano anterior, desta forma, o orçamento de 2004 foi elaborado pela gestão do PT, ao passo que o orçamento de 2003 foi elaborado pela gestão PSDB.

Gráfico 4.7 – Composição Desagregada do Gasto Público Social em Milhões de Reais de 2006

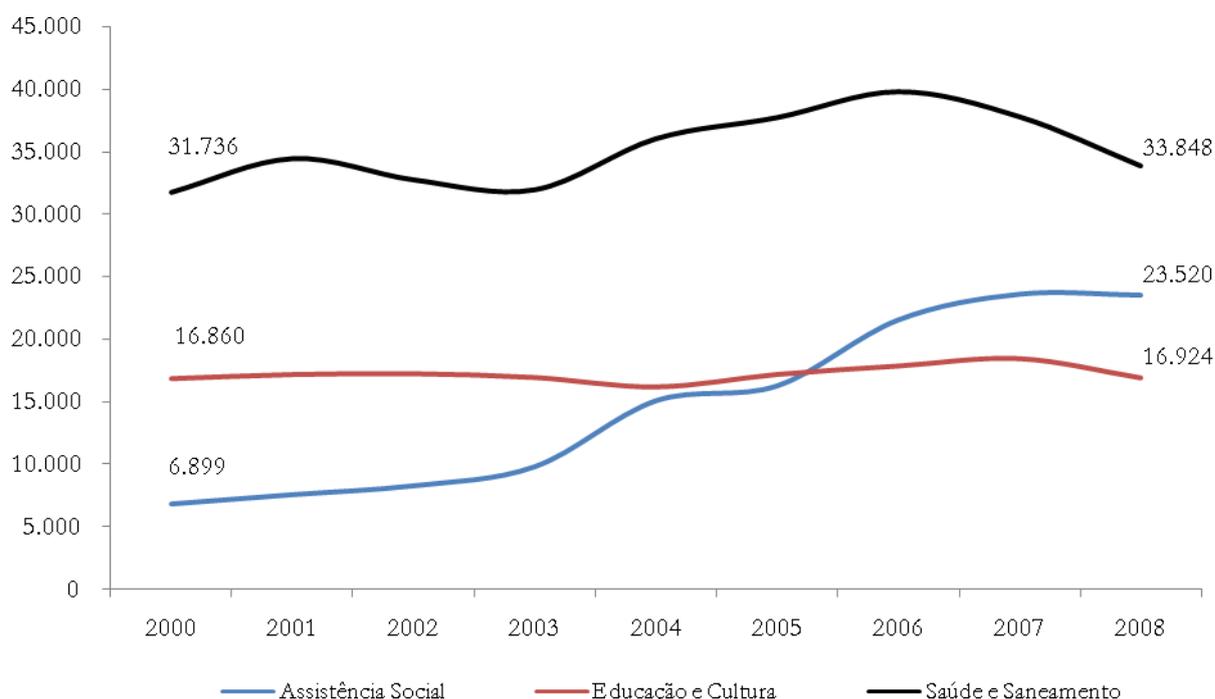


Fonte: Elaboração do autor a partir de dados do Tesouro Nacional

No que diz respeito à previdência social, esta tem um comportamento quase que autônomo, uma vez que está “engessada” por uma série de amarras que reduzem significativamente (para não afirmar que eliminam) o poder de manobra do presidente. Desta forma, a rigor não constitui elemento susceptível aos ciclos político partidários. Por sua vez, um possível desdobramento deste trabalho pode vir a ser uma análise mais aprofundada dos programas que constituem os gastos com assistência social, a fim de verificar uma alteração no modo de gerir estas políticas em decorrência da alternância de partidos de perfis

ideológicos distintos à frente do executivo federal brasileiro, no entanto esta abordagem não faz parte da proposta de pesquisa elaborada para esta monografia.

Gráfico 4.8 – Gasto Social Real Exceto Previdência, em Milhões de R\$ de 2006.



Fonte: Elaboração do autor a partir de dados do Tesouro Nacional

O Gráfico 4.8 exibe a quantidade de recursos destinados a cada item do Gasto Social exceto a Previdência. Retirar a Previdência no período em que é possível, possibilita uma visão mais clara acerca do comportamento dos outros gastos. Este gráfico demonstra a curva que no gráfico anterior ficou obscurecida devido à magnitude da previdência. Então, se percebe mais claramente uma alteração na tendência de comportamento dos recursos

destinados à Assistência Social a partir do ano de 2004, um ano após a entrada de um governo ideologicamente situado mais à esquerda em relação ao seu antecessor na Presidência da República. Uma alteração na prioridade de políticas públicas pode ser a explicação para este fato, no entanto, não constitui material suficiente para comprovar a existência de ciclos político partidários no caso brasileiro para os dados analisados no período histórico analisado. Também é possível verificar uma interrupção do crescimento com os gastos da assistência social, uma vez que se mantêm com alterações muito pequenas nos últimos 3 anos, tendo ainda uma pequena redução no ano de 2008 em relação ao ano anterior.

Como forma de fornecer um último teste para comprovar a não existência dos ciclos político partidários no que diz respeito aos gastos públicos sociais no período analisado, optamos por executar um teste de regressão que fosse adequado ao nosso propósito. O modelo de regressão linear simples atende adequadamente às necessidades deste trabalho, fornecendo um padrão de comportamento do governo PSDB passível de ser confrontado com o comportamento real dos dados a partir do governo PT.

Para mensurar a tendência do gasto do governo do PSDB e em um segundo momento confrontá-la com o real comportamento dos gastos sociais, executamos uma análise de regressão linear simples (*método dos mínimos quadrados*), tendo como variável independente o tempo, e como variável dependente o gasto social do governo do PSDB. Aplicamos a equação $y = \alpha + \beta \cdot (\text{anos})$ com um nível de confiabilidade de 95%, obtivemos a seguinte equação de regressão: $y = 157121,633 + 8065,8296x$, da qual foi extraída os valores ajustados do gasto social segundo a tendência do governo do PSDB. A seguir o quadro síntese da regressão:

Quadro 4.1 – Quadro síntese da regressão

Indicadores	Valores	Nível de Significância
R	0,950	-
R^2	0,902	-
Erro Padrão Estimado	7.021,526	-
Desvio Padrão	20.799,130	-
Teste Anova (F)	55,422	0,000
β	157.121,633	-
Teste T	28,718	0,000
Constante	8.065,824	-
Teste T	7,445	0,000

Fonte: Elaboração do autor.

O Quadro 4.1 exibe uma série de indicadores extraídos da análise do modelo de regressão¹⁵, sendo possível verificar a robustez do modelo. Para a série analisada, constatou-se: a) um coeficiente de correlação de $R=0,950$, indicando a existência de uma correlação positiva forte entre as variáveis utilizadas; b) coeficiente de determinação de $R^2=0,902$, indicando que 90% da variação de y pode ser explicada pela reta de regressão definida pelo modelo (equação de regressão). Por sua vez, ao confrontarmos os valores do *erro padrão estimado* com *desvio padrão*, percebe-se que o primeiro é menor que o segundo, ratificando a robustez do modelo. Já o teste ANOVA registrou um $F=55,422$, possibilitando fazer inferências a partir da equação de regressão. Os testes T de β e da *constante* apontam para a robustez dos coeficientes da equação de regressão, por conseguinte dos valores ajustados e extrapolados, presentes no gráfico 4.9. No que diz respeito aos *níveis de significância*, as três

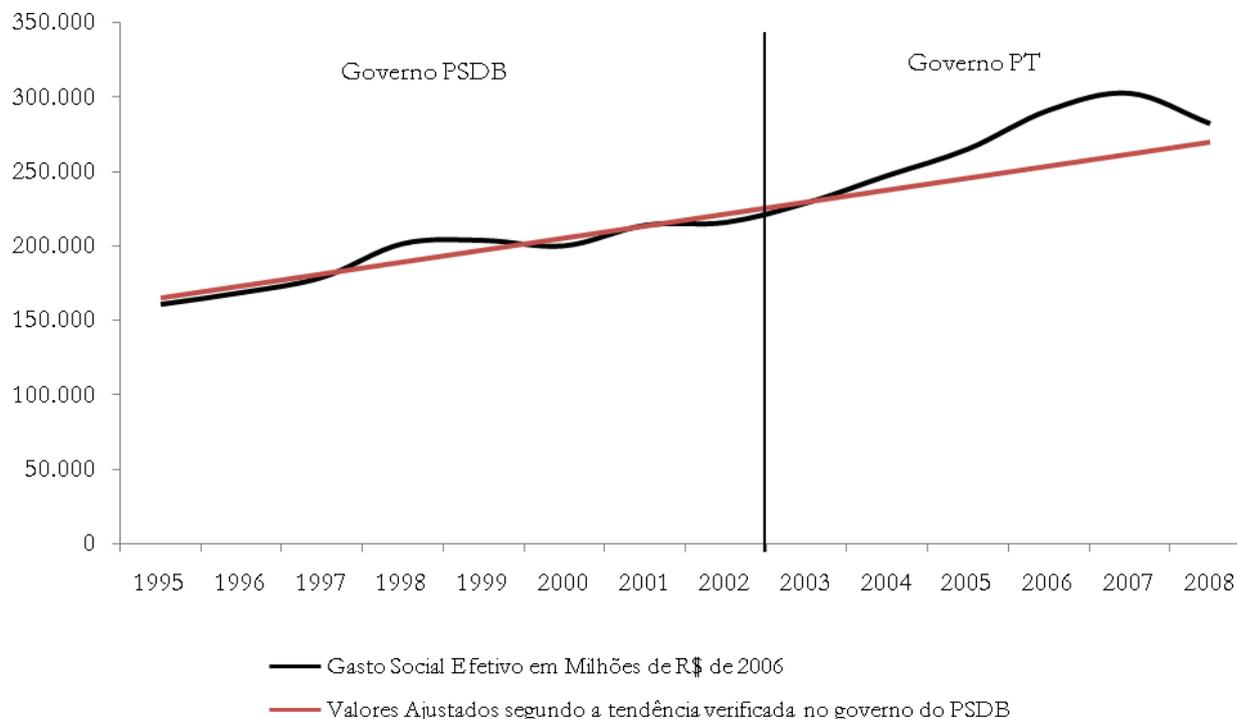
¹⁵ Os quadros com todos os resultados da regressão encontram-se no “anexo A” desta monografia.
 CAOS – Revista Eletrônica de Ciências Sociais, Número Especial, junho 2010
www.cchla.ufpb.br/caos

variáveis em que os exibem, apresentam valores zerados, o que indica novamente a robustez do modelo de regressão.

O Gráfico 4.9 exibe uma linha de extrapolação da tendência do gasto social segundo o governo do PSDB e que foi conseguida a partir da equação de regressão. A extrapolação é contraposta com uma segunda linha que exibe os gastos sociais reais durante todo o período da série, isto possibilita visualizar a existência ou não dos ciclos político partidários.

Os dados dispostos na linha que representa os gastos sociais reais são destoantes da linha ajustada em apenas dois momentos: no ano de 1998, durante o governo PSDB e a partir do ano de 2004 durante o governo PT, no entanto, verifica-se a partir do ano de 2007 uma tendência de queda, com os valores reais dos gastos sociais aproximando-se da curva extrapolada.

Gráfico 4.9 – Extrapolação dos Gastos Sociais segundo tendência do Governo PSDB



Fonte: Elaboração do autor a partir de dados do Tesouro Nacional

Apesar de ter havido uma elevação dos gastos sociais no ano de 1998 e 2006, o ano de 2002 não registra alterações no comportamento dos gastos sociais, com estes ficando bastante próximos da curva ajustada. O período de expansão previsto pela literatura não é verificado, sobretudo quando observamos o ano eleitoral que proporcionou a alternância de governos. Vale salientar ainda que o ponto de inflexão da curva no governo do PT se dá apenas no início do segundo ano do mandato. Uma explicação para isto se dá pelo fato do orçamento do governo ser sempre elaborado no ano anterior. Ou seja, o volume de recursos que o governo do PT administrou no seu primeiro ano de gestão teve seu orçamento elaborado pelo governo anterior. Ao passo que o orçamento para o ano de 2004 foi elaborado pelo

CAOS – Revista Eletrônica de Ciências Sociais, Número Especial, junho 2010
www.cchla.ufpb.br/caos

governo do PT, é de se esperar que a partir deste ponto houvesse uma alteração mais significativa no padrão do gasto público. No entanto, a reaproximação dos gastos sociais do governo do PT com a linha de tendência deixada pelo governo do PSDB, além da ausência de uma elevação dos gastos em períodos eleitorais e pré-eleitorais, falseia a teoria dos ciclos político partidários no que diz respeito aos gastos sociais no período analisado.

Houve uma alteração marginal no padrão dos gastos público sociais, uma pequena elevação destes gastos. Apesar de uma mudança entre grupos políticos que se enquadram em pontos distintos do espectro ideológico, o que faria se esperar uma mudança na forma de gerir a máquina pública, não se verifica uma alteração significativa no padrão comportamental dos gastos sociais, bem como não se verifica a existência dos ciclos político-partidários propostos pela literatura. Levantam-se então diversas questões acerca das amarras institucionais que, se por um lado protegem o Estado e o sistema político, por outro “engessam” a execução do poder, limitando desta forma que o partido governante exerça sua função executiva segundo seu perfil ideológico. Parece que o ponto chave é um sistema que dê margem para o partidarismo político, permitindo que o partido governante imprima sua forma de gestão na máquina pública, ao passo que também forneça um sistema seguro à coisa pública. A predominância de um ou de outro aspecto pode fornecer um quadro de total descontrole sobre o governante ou a falência da ideologia. Assim com, teríamos então o fim da ideologia em prol de um sistema infalível e inviolável.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS –

Os ciclos político-partidários sugeridos pela literatura não são verificados quando aplicados ao caso brasileiro no que diz respeito aos gastos sociais do governo federal no período de 1995 a 2008. Apesar da alternância inédita na história da recente democracia brasileira pós-reabertura política, de dois partidos “rivais” e com posicionamentos distintos no espectro ideológico, não são verificadas mudanças significativas no gasto público social por função. Também não é verificada a existência dos períodos de expansão e retração dos gastos públicos sociais em função do período anterior e posterior das eleições.

As oscilações sugeridas pela literatura, correlacionando indicadores macroeconômicos e períodos eleitorais, verificadas por trabalhos como o de Borsani, não são verificadas no que diz respeito aos gastos sociais no período analisado para o Brasil. A tendência iniciada pelo governo do PSDB para os gastos sociais é ampliada, com a chegada ao poder de um partido localizado mais à esquerda no espectro ideológico. Entretanto, tal mudança não corrobora a teoria dos ciclos político-partidários, que prevê a existência de períodos de expansão e contração em função da proximidade das eleições. Percebe-se que, extrapolando a curva de gastos sociais do governo FHC através do método dos mínimos quadrados, o volume de recursos destinados a tais políticas ficaria abaixo do efetivamente observado no governo petista. Entretanto a curva volta a aproximar-se da linha de extrapolação a partir do segundo governo do PT, demonstrando uma clara aproximação à tendência do governo do PSDB.

Todavia, seria necessária uma análise aprofundada sobre cada um dos programas assistenciais do governo federal em ambos os governos, para uma melhor abordagem sobre o assunto, bem como o desenvolvimento de estudos de avaliação de impactos destes gastos sociais sobre a clientela alvo dos programas, procedimentos que no estudo em tela não foram possíveis de serem executados, mas que trariam grande contribuição à pesquisa. O acompanhamento passo a passo de cada programa contido na rubrica do gasto social possibilitaria acompanhar o padrão comportamental de cada programa, além de fornecer um panorama mais preciso da ação estatal, abrindo horizontes para se verificar a adaptabilidade de programas de governo aos interesses eleitorais. Tal estudo poderia ser executado a nível estadual, uma vez que a realidade brasileira carece de estudos deste tipo aplicados aos estados.

Seria pertinente também um estudo acerca das legislações que permeiam a ação governamental. Buscar saber se tal legislação está minando a ocorrência de ciclos político-econômicos ou se existem formas de burlar a legislação através de “contabilidade criativa”. Tais abordagens ampliariam a robustez do argumento presente neste estudo. Todavia, buscou-se maximizar a pesquisa de acordo com a exequibilidade dentro de um universo de graduação.

6. BIBLIOGRAFIA –

ALESINA, Alberto. (1987), “Macroeconomic Policy in a Two-Party System as a Repeated Game”. *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 102, nº 3, Agosto, p. 651-678.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub e LIMONGI, Fernando. (1999), *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. Rio de Janeiro: Editora FGV.

BORSANI, Hugo. (2001), Eleições e Desempenho Macroeconômico na América Latina (1979-1998). *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol.44, nº3, p. 481-512.

_____. (2003), *Eleições e economia: instituições políticas e resultados macroeconômicos na América Latina (1979-1998)*. Belo Horizonte: Editora da UFMG. Rio de Janeiro: IUPERJ.

BRASIL. *Relatório da Execução Orçamentária da União*. Ministério da Fazenda. Brasília. Vários números.

_____. *Orçamento Fiscal e da Seguridade Social*. Secretaria do Tesouro Nacional. Brasília. Vários números.

_____. (maio de 2004), *Planos e Orçamentos Públicos*. Senado Federal. Brasília.

_____. *Portal da Secretaria do Tesouro Nacional*. Secretaria do Tesouro Nacional. <http://www.stn.fazenda.gov.br>.

CARREIRÃO, Yan de Souza. (2002), *Decisão do Voto nas Eleições Presidenciais Brasileiras*. Florianópolis: Ed. da USFC; Rio de Janeiro: FGV.

DOWNS, Anthony. (1999), *Uma Teoria Econômica da Democracia*. São Paulo: Edusp.

DILLARD, Dudley. (1989), *A Teoria Econômica de John Maynard Keynes*. São Paulo: Livraria Pioneira Editora.

FERREIRA NETO, José; FONTES, R. (2005), “Uma Análise dos Ciclos Político-Econômicos em Minas Gerais”. In: Rosa Maria Olivera Fontes; Mauricio Paulo Ferreira Fontes. (Org.). *Crescimento e Desigualdade Regional em Minas Gerais*. Viçosa: Editora Folha de Viçosa, 2005, p. 363-388.

FIALHO, Tânia. (1997), “Testando a Evidência de Ciclos Políticos no Brasil”. *Revista Brasileira de Economia*, v.51, n. 3, p. 379-389.

FITTIPALDI, Ítalo. (2005), “A anarquia organizada das reformas administrativas no setor público: uma abordagem à luz do modelo garbage can e do policy environment”. *Política e Trabalho – Revista de Ciências Sociais*, nº 23, outubro, p. 91-104.

FREY, Bruno. (1983), *A nova economia política*. Rio de Janeiro: Zahar Editores.

FROHLICH, Norman e OPPENHEIMER, Joe A. (1978), *Economia política moderna*. Brasília: Editora da UNB.

HIBBS, Douglas. (1977), “Political Parties and Macroeconomic Policy”. *American Political Science Review*, v.71, n. 4, p.1467-1487.

MANTEGA, Guido. (1985), *A Economia Política Brasileira*. São Paulo: Editora Polis.

NORDHAUS, Willian D. (1975), “The political business cycle”. *Review of Economy Studies*. n. 42, p. 169-190.

PERSON, Torsten; TABELLINI, Guido. (1990), *Macroeconomic policy, credibility, and politics*. In: BORSANI, Hugo. (2003), *Eleições e economia: instituições políticas e resultados macroeconômicos na América Latina (1979-1998)*. Belo Horizonte: Editora da UFMG. Rio de Janeiro: IUPERJ.

PREUSSLER, A. P. S. ; PORTUGAL, M. S. (2003), “Um Estudo Empírico dos Ciclos Político-Econômicos no Brasil”. *Análise Econômica*, Porto Alegre, v. 21, n. 40, p. 179-205.

REZENDE, Flávio da Cunha. (1996), “Os Leviatãs Estão Fora do Lugar.” *Dados – Revista de Ciências Sociais*, vol. 39, nº 2.

ROGOFF, Kenneth. (1990), “Equilibrium Political Budget Cycles”. *American Economic Review*, v.80, n.1, p.21-36.

SOUZA, Saulo Santos. (2008), “*A fria austeridade das regras fiscais resiste ao calor das urnas? Oportunismo fiscal e contabilidade criativa nos estados brasileiros*”. Tese de Doutorado, Centro de Filosofia e Ciências Humanas. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. UFPE.

TALAVERA, Arturo Fontaine. (1995), “Significado del eje derecha-izquierda”. *Estudios Públicos*, n. 58, p. 79-135.

TUFTE, Edward. (1978), **Political control of the economy**. Princeton: Princeton University Press.

WITTMAN, Donald A. (1999), *O mito do fracasso da democracia: por que as instituições são eficientes?* Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.

DOCUMENTOS DO PT E DO PSDB.

Estatuto do Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB, Com as alterações aprovadas pela IX Convenção Nacional do Partido da Social Democracia Brasileira - PSDB, realizada no dia 23 de novembro de 2007, em Brasília, Distrito Federal.

Programa Partidário do Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB, versão aprovada no III Congresso Nacional do Partido da Social Democracia Brasileira - PSDB, realizada no dia 23 de novembro de 2007, em Brasília, Distrito Federal.

Plano de Governo da primeira gestão Fernando Henrique Cardoso (1995-1998) à frente da Presidência da República.

Plano de Governo da segunda gestão Fernando Henrique Cardoso (1999-2002) à frente da Presidência da República.

ISSN 1517 – 6916
CAOS – Revista Eletrônica de Ciências Sociais
Número Especial – Junho de 2010
Pág. 05-81.

Estatuto do Partido dos Trabalhadores – PT, aprovado pelo Diretório Nacional do Partido em 11 de março de 2001. Brasília, Distrito Federal.

Diversas resoluções do 3º Encontro Nacional do Partido dos Trabalhadores.

Plano de Governo da primeira gestão Lula (2003-2006) à frente da Presidência da República.

Plano de Governo da segunda gestão Lula (2007-2010) à frente da Presidência da República.

7. ANEXOS –

Anexo A: Quadros síntese da regressão

Model Summary

Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate
1	,950 ^a	,902	,886	7021,52608

a. Predictors: (Constant), n

ANOVA^b

Model		Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
1	Regression	3E+009	1	2732415678	55,422	,000 ^a
	Residual	3E+008	6	49301828,44		
	Total	3E+009	7			

a. Predictors: (Constant), n

b. Dependent Variable: Gasto Social

Coefficients^a

Model		Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t	Sig.
		B	Std. Error	Beta		
1	(Constant)	157121,6	5471,129		28,718	,000
	n	8065,824	1083,445	,950	7,445	,000

a. Dependent Variable: Gasto Social