



UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO

CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA
DOUTORADO EM CIÊNCIA POLÍTICA

TESE DE DOUTORADO

VENHA A NÓS O VOSSO VOTO:

**Evidências empíricas do ciclo de *pork barrel* em arenas de políticas
públicas nos estados brasileiros.**

ÍTALO FITTIPALDI

Recife – 2013



UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO

CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA
DOUTORADO EM CIÊNCIA POLÍTICA

VENHA A NÓS O VOSSO VOTO:

**Evidências empíricas do ciclo de *pork barrel* em arenas de políticas
públicas nos estados brasileiros.**

ÍTALO FITTIPALDI

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação do
Departamento de Ciência Política da Universidade
Federal de Pernambuco, como requisito parcial para
obtenção do título de Doutor.

Orientador:

Prof. **ENIVALDO CARVALHO DA ROCHA**

Co-Orientador:

Prof. **RICARDO BORGES GAMA NETO**

Recife – 2013

Catálogo na fonte
Bibliotecária, Divonete Tenório Ferraz Gominho, CRB4-985

F547v Fittipaldi, Ítalo.
Venha a nós o vosso voto: evidências empíricas do ciclo de pork barrel em arenas de políticas públicas nos estados brasileiros / Ítalo Fittipaldi. – Recife: O autor, 2013.
281 f. : il. ; 30 cm.

Orientador: Prof. Dr. Enivaldo Carvalho da Rocha.
Coorientador: Ricardo Borges Gama Neto.
Tese (doutorado) – Universidade Federal de Pernambuco, CFCH. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, 2013.
Inclui referência.

1. Ciência Política. 2. Despesa pública – Política governamental. I. Rocha, Enivaldo Carvalho da. (Orientador). II. Gama Neto, Ricardo Borges. (Coorientador). II. Título.

320 CDD (22.ed.) UFPE (BCFCH2013-48)

Ata da reunião da Comissão Examinadora para julgar a Tese do aluno **Ítalo Fittipaldi** intitulada "**Venha a Nós o Vosso Voto: Evidências empíricas do ciclo de pork barrel em arenas de políticas públicas nos estados brasileiros**" para obtenção do grau de Doutor em Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco.

Aos 21 dias do mês de junho de 2013, às 10 horas, no Auditório do Programa de Pós-graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco, reuniram-se os membros Comissão Examinadora da Tese intitulada "Venha a Nós o Vosso Voto: Evidências empíricas do ciclo de pork barrel em arenas de políticas públicas nos estados brasileiros", composta pelos professores doutores Enivaldo Carvalho da Rocha (Orientador), Ricardo Borges Gama Neto (Examinador Interno), Saulo Santos de Souza (Examinador Externo), Manoel Leonardo Wanderley Duarte Santos (Examinador Externo) e Natália Guimarães Duarte Sátyro (Examinadora Externa). Sob a presidência do primeiro, realizou-se a arguição do candidato Ítalo Fittipaldi. Cumpidas todas as disposições regulamentares, a Comissão Examinadora considera a Tese APROVADA. Nada mais havendo a tratar, eu, Daniel Neto Bandeira, secretário da Pós-graduação em Ciência Política, lavrei a presente Ata que dato e assino com os membros da Comissão Examinadora, Recife, 21 de junho de 2013.


Daniel Neto Bandeira (Secretário)

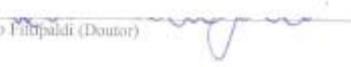

Prof. Dr. Enivaldo Carvalho da Rocha (Orientador)


Prof. Dr. Ricardo Borges Gama Neto (Examinador Interno)


Prof. Dr. Saulo Santos de Souza (Examinador Externo)


Prof. Dr. Manoel Leonardo Wanderley Duarte Santos (Examinador Externo)


Prof. Dra. Natália Guimarães Duarte Sátyro (Examinadora Externa)


Ítalo Fittipaldi (Doutor)

“Até aqui nos ajudou o SENHOR.”
1º Samuel 7:12.

À minha mãe Luiza e a minha esposa Fátima

Agradecimentos

A produção de um trabalho de pesquisa não é fruto da ação isolada do pesquisador. Embora os momentos de “torre de marfim” façam parte desta empreitada, é o diálogo com os pares que alimenta a produção acadêmica. Na elaboração desta tese doutoral muitas foram às pessoas, em diferentes momentos e por distintas maneiras contribuíram para sua realização. De partida, sou imensamente grato ao meu orientador, prof. Enivaldo Rocha, e ao meu co-orientador, prof. Ricardo Borges Gama-Neto, pelo acolhimento, pelo incentivo, pelo ambiente de tranquilidade e paz que me proporcionaram ao longo do processo de produção. Muito obrigado aos dois.

Também expresso minha gratidão a banca de qualificação do projeto de tese que, com suas observações, sugestões e críticas, em muito contribuíram para o aperfeiçoamento analítico do trabalho, embora os erros e falhas remanescentes sejam de minha inteira responsabilidade. Agradeço aos queridos amigos Cletiane e Saulo Felipe Costa, que em diferentes momentos dividiram comigo as angústias e inseguranças na elaboração da pesquisa, bem como contribuíram para o processo de amadurecimento argumentativo da tese; vocês moram no meu coração. Não poderia esquecer os amigos de mais longa data de caminhada na estrada da ciência política, Adailton Leite e Clóvis Melo, que com suas posturas profissionais e exemplos de pesquisadores me influenciaram ao longo de todo o processo. Mas houve influências de colegas mais recentes e não poderia deixar de citar Dalson Brito.

A lista é grande e certamente cometi alguma injustiça deixando de fora algumas pessoas, mas não poderia deixar de citar Erik Figueiredo e o Núcleo de Estudos em Economia Social da UFPB. Agradeço ainda aos funcionários da Coordenação do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política pelo atendimento sempre presente e solícito com que fui tratado ao longo dos anos, e ao Departamento de Ciências Sociais da UFPB, pelo período sabático com que fui contemplado, o que possibilitou maior dedicação à pesquisa.

Agradeço a minha esposa Fátima pela paciência de ter acompanhado a gestação deste estudo. Acima de tudo, sou grato ao Deus Todo-Poderoso, que pela sua exclusiva misericórdia e graça, concedeu-me a oportunidade de chegar até este momento.

RESUMO

Uma terceira geração de teorias sobre os ciclos políticos orçamentários, cuja abordagem do *ciclo de pork barrel* se constitui um caso exemplar, representou um explicativo das conexões entre gasto público e processo eleitoral. Contudo, mesmo as teorias dessa linhagem não suplantaram uma concepção economicista do fenômeno em estudo, restringindo a identificação da oferta de políticas a uma mera classificação contábil de tipos de despesa, sem abordar o conflito político subjacente à provisão de políticas. Visando destacar a conformação da política (*politics*) à natureza da política pública (*policies*), quando da ocorrência de ciclos políticos orçamentários, neste trabalho foi empreendido um esforço de formulação de uma síntese analítica, seguida por testes empíricos, que possibilitasse a observação de *ciclos de pork barrel* em arenas de políticas públicas. Recorrendo a dados secundários do gasto público dos estados brasileiros e do Distrito Federal, entre 1995 a 2010, sob uma estrutura de dados de painel, categorizaram-se as despesas públicas a partir da tipologia das arenas de políticas de Lowi, e mensurou-se o efeito de variáveis político-eleitorais sobre esse *explanandum*. O resultado dos modelos de estimação, em linhas gerais, apontou para ocorrência de *ciclos de pork barrel* nos estados brasileiros no período em tela, tanto nas arenas distributiva e redistributiva. Porém, não foram encontradas evidências desses ciclos na arena regulatória. Ademais, buscando um refinamento na relação causal identificada, foram construídos modelos de regressão quantílica para que possibilitasse o mapeamento dos valores da despesa pública sob os quais tais ciclos ocorreram.

Palavras-chave: ciclos políticos orçamentários; arenas de políticas públicas; gastos governamentais.

ABSTRACT

A third generation of theories of political budget cycles, whose approach cycle pork barrel constitutes an exemplary case, represented an explanation of the connections between public spending and electoral process. However, even theories that lineage does not supplant one economic conception of the phenomenon under study, restricting the identification of supply policy to a mere accounting classification of expense types, without addressing the underlying political conflict policies provision. Aiming to highlight the shaping of policy (politics) the nature of public policy (policies), upon the occurrence of political budget cycles, this work was undertaken an effort to formulate an analytical synthesis, followed by empirical tests that would allow observing cycles pork-barrel public policy arenas. Using secondary data on public spending of the Brazilian states and the Federal District, between the years 1995 to 2010, under a structure of panel data, categorized up public expenditures by the type of policy Lowi's arenas and measured the effect of policy variables on this election *explanadum*. The result of the estimation models, in general, pointed to the occurrence of *cycles of pork barrel* in the Brazilian states in the period in question, both the distributive and redistributive arenas. However, no evidence found of these cycles in the regulatory arena. Moreover, seeking a refinement on the causal relationship identified, quantile regression models were constructed that would allow for the mapping of the values of public expenditure under which such cycles occurred.

Keywords: political budget cycles; policy arena, public spending.

Lista de Siglas

ARENA	Aliança Renovadora Nacional
CF	Constituição Federal
CPMF	Contribuição sobre Movimentação Financeira
CVSF	Comissão do Vale do São Francisco
DRU	Desvinculação de Receitas da União
ESG	Escola Superior de Guerra
EUA	Estados Unidos da América
FCEM	Fundo de Compensação das Exportações de Manufaturados
FEF	Fundo de Estabilização Fiscal
FGV	Fundação Getúlio Vargas
FPE	Fundo de Participação do Estado
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
FSE	Fundo Social de Estabilização
GSN	Governos Subnacionais
IAA	Instituto do Açúcar e do Alcool
IAPB	Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Bancários
IAPC	Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Comerciantes
IAPETEC	Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Empregados em Transportes de Carga
IAPI	Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários
IAPM	Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Marítimos
IAPOE	Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Operários Estivadores
IBC	Instituto Brasileiro do Café
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IBRE/FGV	Centro de Estatísticas Fiscais da Fundação Getúlio Vargas
ICM	Imposto sobre Circulação de Mercadoria
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IGP-DI	Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna
INM	Instituto Nacional do Mate
INP	Instituto Nacional do Pinho
INS	Instituto Nacional do Sal
<i>IPaD</i>	Índice da propensão à autonomia decisória

IPASE	Instituto de Pensões e Assistência dos Servidores do Estado
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
IPMF	Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira
IPVA	Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores
IR	Imposto de Renda
ISS	Instituto de Serviço Social do Brasil
ITCD	Imposto sobre Herança e Doações
IULCLG	Imposto Único sobre Lubrificantes Líquidos e Gasosos
IVC	Imposto sobre Vendas e Consignações
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MCA	Análise de Correspondência Múltipla
MDB	Movimento Democrático Brasileiro
NIRA	National Industrial Recovery Act
Oecd	Organization for Economic Co-operation and Development
PAEG	Plano de Ação Estratégica do Governo
PBC	Political Budget Cycles
PDS	Partido Democrático Social
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PIB	Produto Interno Bruto
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
SPVEA	Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
SUDENE	Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste
UF	Unidade da Federação

Lista de Gráficos, Tabelas e Quadros

Gráficos:

Gráfico 3.1	Quociente da Arrecadação Tributária e do Gasto Público Imperial, por Províncias. Período: 1830 a 1889.	106
Gráfico 3.2	Composição da Arrecadação Federal (em %) – Período: 1925 a 1945.	114
Gráfico 3.3	Evolução da Porcentagem da Arrecadação por Esfera de Governo sobre a Arrecadação. Total - Período: 1952 a 1964.	119
Gráfico 3.4	Trajectoria da Receita Disponível como Percentual da Carga Tributária Total. Período: 1966 a 1988.	133
Gráfico 3.5	Índice da Variação Percentual da Participação Relativa da Receita Disponível na Carga Tributária Total, por Esfera de Governo. Período: 1988 a 1992.	142
Gráfico 4.1	Associação entre Descentralização de Recursos e o Perfil Político-Econômico no Brasil. (Períodos Seleccionados – 1945 a 2010)	163
Gráfico 4.1.1	Dendrograma Ilustrando o Agrupamento Hierárquico das Variáveis Macroambientais pelo Método Ward.	165
Gráfico 4.2	Comportamento Temporal do Índice da Propensão à Autonomia Decisória (<i>IPaD</i>) para o Brasil. Período: 1945 a 2010.	172
Gráfico 4.3	Trajectoria do Gasto Total <i>per capita</i> do Governo Federal (Brasil) e da Mediana do Gasto Total <i>per capita</i> das Unidades da Federação (UF) – 1996 a 2010.	175
Gráfico 4.4	Variabilidade do Gasto Público Total <i>per capita</i> do Governo Federal (Brasil) e das Unidades da Federação - 1995 a 2010.	176
Gráfico 4.5	Mediana do Gasto Público Total <i>per capita</i> do Governo Federal (Brasil) e das Unidades da Federação – 1995 a 2010.	176
Gráfico 4.6	Trajectoria do Gasto Público Total como proporção do PIB (em %) das Unidades da Federação. 1995-2008	178
Gráfico 4.7	Densidade <i>kernel</i> da Participação Relativa do Tipo de Gasto no Dispêndio Total das Unidades da Federação ao Longo da Série. Período: 1995 a 2010.	184
Gráfico 4.8	Densidade <i>Kernel</i> da Participação Relativa do Tipo de Gasto no Dispêndio Total das Unidades da Federação nos anos de 1995 e 2010.	185
Gráfico 4.9	Densidade <i>Kernel</i> da Participação Relativa do Tipo de Gasto (<i>Salários e Encargos</i>) no Dispêndio Total das Unidades da Federação nos anos de 1995 e 2010.	186
Gráficos 4.10	Participação % do Tipo de Dispêndio sobre o Total do Gasto Público das Unidades da Federação - Período: 1995-2010.	188

Gráfico 5.1	Função de Autocorrelação (FAC) da Série Original da Natureza do Gasto Público.	204
Gráfico 5.2	Autocorrelação Parcial (PAC) por Natureza de Gasto Público.	211
Gráfico 5.3	Trajetória Temporal das Séries em Primeira Diferença.	212
Gráfico 5.4	Diferenciação entre o Método dos Mínimos Quadrados e a Regressão Quantílica.	229
Gráfico 5.5	Distribuição Interquantílica da Natureza dos Gastos Governamentais.	231
 Tabelas:		
Tabela 2.1	As Semelhanças e Diferenças Intergeracionais das Teorias dos Ciclos Políticos Econômicos (Orçamentários).	68
Tabela 2.2	Trabalhos Empíricos Seleccionados na Literatura Internacional acerca das Conexões entre Gasto Público e o Processo Eleitoral.	73
Tabela 2.3	Trabalhos Empíricos Seleccionados na Literatura Brasileira acerca das Conexões entre Gasto Público e o Processo Eleitoral.	82
Tabela 2.4	Hipóteses de Trabalho a partir da Adequação Analítica entre os <i>Ciclos Políticos de Pork Barrel</i> e a Tipologia das Arenas de Políticas Públicas.	99
Tabela 3.1	Distribuição Percentual da Arrecadação do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços, por Grandes Regiões do Brasil - Período: 1945 a 1966.	125
Tabela 4.1	Identificação dos Valores Máximos e Mínimos das Dimensões do <i>IPaD</i> – em %.	169
Tabela 4.2	Média da Participação Relativa do Governo no PIB das Unidades da Federação (UF). Período: 1995 a 2008.	179
Tabela 4.3	Participação Percentual do Gasto Público por Tipo de Arena de Política Pública no Dispêndio Total das Unidades da Federação - Período: 1995 a 2010.	186
Tabela 4.4	Estatística Descritiva do Gasto Público Estadual <i>per capita</i> por Tipo de Arena de Políticas Públicas. Período: 1995 a 2010.	189
Tabela 4.5	Dados Descritivos da Folha de Pessoal <i>per capita</i> das UFs. Período: 1995 a 2010	190
Tabela 4.6	Distribuição das Quantidades de UFs por Intervalos de Classe do Coeficiente de Variação da Participação Relativa do Tipo de Despesa no Gasto Total – Período: 1995 a 2010.	191
Tabela 4.7	Distribuição da Quantidade de UFs por Intervalo de Classe da Participação % do Tipo de Despesa no Gasto Total – Período: 1995 a 2010.	192

Tabela A4.1	Categorização de Variáveis para o Modelo de Análise de Correspondência Múltipla.	195
Tabela A4.2	Intervalos de Classe e Categorização das Variáveis.	195
Tabela B4.1	Dimensões e as Respectivas Inércias da Matriz de Correspondência.	197
Tabela B4.2	Matriz de Correspondência	197
Tabela 5.1	As Variáveis Dependentes e sua Métrica.	202
Tabela 5.2	Critérios de Seleção de Ordem de Defasagens.	207
Tabela 5.3	Teste Augmented Dickey-Fuller (ADF) de Raiz Unitária.	208
Tabela 5.4	Teste Kwiatkowski, Phillips, Schmidt e Shin (KPSS) de Raiz Unitária.	209
Tabela 5.5	Teste de Raiz Unitária Exclusivo Para Dados em Painel.	210
Tabela 5.6	Variáveis Seleccionadas e suas Parametrizações.	215
Tabela 5.7	Direção Esperada para as Relações Causais por Modelo de Estimação.	216
Tabela 5.8	Testes de Pressupostos para os Dados em Painel.	218
Tabela 5.9	Testes para Definição entre Efeito Fixo e Efeito Aleatório no Modelo de Estimação.	219
Tabela 5.10	Modelos de Estimação com Efeito Fixo para UFs.	226
Tabela 5.11	Estimações por Regressão Quantílica com Efeito Fixo para as UFs.	232
Tabela 5.12	Configuração da Ação Coercitiva Estatal e a Magnitude do Gasto Público para a Geração dos <i>Ciclos Políticos de Pork Barrel</i>	237
Tabela 5.13	Regressão Quantílica para <i>Salários e Encargos</i> com Efeito Fixo para as UFs.	244
Tabela A5.1	Parametrização Utilizada nas Variáveis Independentes.	246
 Quadros:		
Quadro 2.1	Perfil das Arenas de Políticas Públicas segundo a Tipologia de Lowi.	93
Quadro 3.1	Medidas de Redefinição da Autonomia Decisória sobre Gasto Público dos Governos Subnacionais. Período: 1995 a 2000.	149

SUMÁRIO

RESUMO	v
ABSTRACT	vi
Lista de Siglas.....	vii
Lista de Gráficos, Tabelas e Quadros	ix
SUMÁRIO	xii
Introdução.....	1
1. O legado de Keynes e o advento teórico-empírico da ação política na determinação do gasto público: por que a política importa?	12
1.1 No princípio foi Wagner	13
1.1.1 Wagner na “periferia”	16
1.1.2 Contrariando a “lei”: as evidências divergentes.	18
1.1.3 O passo seguinte no argumento: a transição teórica em curso	20
1.2 A revolução keynesiana e a conexão entre o processo político e a oferta de políticas públicas.....	22
1.2.1 O “evangelho” de Keynes.....	22
1.2.2 A revolução teórica: do multiplicador ao processo político.....	28
1.3 Os desdobramentos analíticos do legado de Keynes: a ação política como variável explicativa.....	35
1.3.1 Grupos de pressão (interesse).....	37
1.3.2 Ilusão fiscal	39
1.3.2.1 Stress fiscal.....	43
1.3.3. A descentralização e a economia política do federalismo fiscal.....	45
1.4 Ciclos eleitorais, competição política, e gasto público: a resolução temporária de conflitos e seus efeitos sobre o Estado em ação.....	47
1.5 Conclusão.....	54
2. O ciclo político de pork barrel em arenas de políticas públicas: elementos para uma síntese analítica	58
2.1 <i>Ciclo político de pork barrel: uma teoria de terceira geração.</i>	59
2.1.1 <i>O moral hazard manifesto na recomposição da despesa pública.</i>	63
2.2 Um <i>survey</i> da literatura empírica.	70
2.2.1 <i>A literatura empírica internacional</i>	70

2.2.2 A literatura empírica brasileira.....	78
2.3 O ciclo político de <i>pork barrel</i> em arenas de políticas públicas: um esforço de adequação teórica.	86
2.3.1 Algumas considerações acerca do modelo CPB: por um conceito ampliado de <i>pork barrel</i>	86
2.3.2 O recurso às tipologias.....	88
2.3.3 As arenas de poder: um quadro sinótico das arenas de políticas públicas de Lowi.....	90
2.3.4 A ocorrência difusa e concentrada do CPB a partir das arenas.....	93
2.3.4.1 O caso especial da arena redistributiva: bens de clube ou bens privados?.....	96
2.4 Construindo hipóteses a partir de uma conformação analítica e de lacunas na pesquisa empírica.	97
2.5 Conclusão.....	100
3. Entre “sístoles e “diástoles”: a trajetória seqüencial da repartição de rendas e políticas públicas na construção do federalismo fiscal brasileiro	102
3.1 O advento da descentralização tributária com a Primeira República (1891-1930)	103
3.2 O “federalismo diastólico” do primeiro período Vargas (1930-1945)	110
3.3 À volta ao movimento “sistólico”: a descentralização no período de 1946-1964.....	116
3.4 De 1961 a 1966: a ante-sala de reconcentração.....	121
3.5 Uma nova configuração para uma velha política: o retorno a “diástole federativa” no período de 1967 a 1988	127
3.5.1 Um “impulso descentralizador” ainda sob o regime autoritário	134
3.6 O “movimento sistólico” revigorado: o padrão federativo resultantes da Constituição de 1988.....	139
3.6.1 Repensando a autonomia decisória sob o novo pacto federativo.....	144
3.7 Conclusão.....	150
4. A singularidade federativa pós-Plano Real e o comportamento alocativo dos gastos estaduais à luz das arenas de políticas públicas: por quem os sinos dobram?	152
4.1 O federalismo fiscal no Brasil pós-Plano Real: nada de novo no <i>front</i> ?	153
4.1.1 A evidência empírica da geometria variável do macroambiente federativo.....	161
4.2 O ambiente federativo diferenciado do período pós-Plano Real: um esforço de mensuração de uma singularidade histórica	166
4.3 A despesa pública subnacional sob a tríade estabilização/dimensão eleitoral/descentralização fiscal	173

4.4 A configuração das escolhas alocativas prevalentes à luz da tipologia das arenas de poder.....	180
4.5 Conclusão.....	193
Anexo 4A	195
Anexo 4B.....	197
5. Em busca de evidências empíricas dos ciclos políticos de pork-barrel: da média condicional à decomposição quantílica.....	198
5.1 Definindo a morfologia da abordagem empírica.....	199
5.1.1 <i>As variáveis dependentes.</i>	200
5.1.2 <i>A estacionaridade das séries.</i>	202
5.1.3 <i>As variáveis independentes.</i>	212
5.2 A especificação do modelo empírico.....	216
5.2.1 <i>Uma breve nota sobre outliers.</i>	221
5.3 Os resultados das estimações.	222
5.3.1 <i>Definindo o modelo quantílica.</i>	227
5.3.1.1 <i>Os ciclos políticos de pork-barrel sob a decomposição quantílica.</i>	230
5.4 As hipóteses de trabalho frente os resultados das estimações.	238
5.6 Conclusão.....	244
Anexo 5A.....	246
Considerações Finais.....	247
Referências Bibliográficas	254

Introdução

Em que medida o mercado eleitoral, à luz da capacidade executora do Estado, se constitui determinante da oferta de políticas públicas? O objetivo deste trabalho foi aproximar a abordagem dos ciclos políticos orçamentários, a partir do argumento de terceira geração, do campo analítico da Ciência Política, trazendo à luz nas explicações da ocorrência de tais ciclos um elemento ainda não devidamente destacado nos modelos que conectam eleições e gasto público: o Estado.

As trocas políticas, em sua finalidade de conquista ou manutenção do poder, vêm compondo a agenda de pesquisa da Ciência Política desde os pais fundadores da disciplina. Em sua abordagem descritiva da dinâmica do processo político, Maquiavel (2000) destacou a essência das relações de permuta entre o *príncipe* e seus governados ao centralizar o conflito político existente nestas relações no processo decisório estratégico (racional) de exercício da governança. Esse pragmatismo inter-relacional, como sugeriu Bahia (2003, p: 47), constitui a dimensão ontológica das relações políticas entre governo e sociedade, fazendo com que os governantes em particular devam ter a capacidade de conhecer a *natureza* de seus governados para a promoção de uma ação exitosa de permanência no exercício do poder¹. Em outras palavras, para a permanência do controle estatal o governante deve estar atento às preferências alocativas dos grupos sociais governados, conduzindo a oferta de políticas públicas em direção a tais preferências na medida necessária para a manutenção do poder que detém.

¹ Por simplificação analítica os termos *governo* e *Estado*, neste trabalho, são tratados como sinônimos e de forma intercambiante.

Hobbes (1997, 1992), por seu turno, ao refinar o pensamento político maquiaveliano, e edificar seu arcabouço analítico do advento do Estado sobre a premissa de um indivíduo maximizador de sua função utilidade, aproximou o fenômeno político do fenômeno econômico na explicação das trocas individuais. Essa conjunção teórica possibilitou o desenvolvimento de abordagens acerca de trocas entre grupos e entre indivíduos, transformadas em permutas políticas a partir do surgimento do Estado-Nação, e consubstanciadas, dentre outras coisas, na provisão de bens coletivos pelo setor público. Agora, o caráter conflituoso da troca política era passível de regulação e arbitragem, conduzindo o conflito distributivo para um equilíbrio funcional. Em os *Discursos* (2007, p: 45-46), *e.g.*, Maquiavel considera que esse conflito de interesses característico das relações políticas é o que conduz a construção de um arcabouço institucional garantidor da liberdade, e por extensão do bem-estar societal, ao possibilitar a acomodação das diversas demandas (preferências) entre os “grandes” e o “povo”².

Essa concepção forneceu subsídios às análises posteriores de tradição pluralista e/ou procedimental do processo político, onde as regras de resolução temporária dos conflitos de interesses, *i.e.* o processo eleitoral, saltaram ao primeiro plano no campo teórico. Contudo, uma articulação analítica mais robusta com a dimensão econômica ocorreu apenas a partir do trabalho de Keynes (1936), que identificou o efeito de desproporcionalidade (multiplicador) do aumento do gasto público sobre a expansão da renda e emprego. Foi com a percepção do resultado do *multiplicador keynesiano*, e do processo decisório (político) subsumido na execução do orçamento público que o desencadeia, que a explicação política para a oferta de *policies* consolidou-se analiticamente.

² Maquiavel escreveu (*op.cit.* p: 31): “Todas as leis para proteger a liberdade nascem da desunião [entre o povo e os poderosos, entre a plebe e o senado]”.

Desencadearam-se abordagens que passaram a conectar, dentre outras coisas, eleições e gastos públicos, a exemplo dos trabalhos seminais de Schumpeter (1939), Kalecki (1943) e Åkerman (1947), onde decisões políticas e a intervenção econômica do setor público passaram a comungar de um mesmo construto. A abertura da janela investigativa possibilitada por esses estudos, destarte, inaugurou uma agenda de pesquisa direcionada à identificação de conexões entre as trocas políticas hierarquizadas em ambientes poliárquicos, manifesta na oferta de *policies* a partir da dinâmica do mercado eleitoral, fazendo emergir um bloco de teorias classificadas por ciclos político-econômicos³. São frutos dessa leva investigativa os trabalhos de Wright (1974), Lindbeck (1976), Cukierman e Meltzer (1986), Chappel e Keech (1986), MacRae (1977), além, obviamente dos consagrados estudos de Tufte (1977), Hibbs (1977, 1982), Nordhaus (1975), Persson e Tabellini (1990), Rogoff (1990), e Alesina (1987, 1988, 1989). Em período mais recente os trabalhos de Rodden *et. al.* (2003), Drazen (2004), Rose (2006), ou ainda Hanusch (2012), merecem destaque.

O surgimento de uma terceira geração teórica dos ciclos político-econômicos, que desde a segunda corrente analítica passaram a ser denominados mais adequadamente de ciclos políticos orçamentários, avançou na explicação dos mecanismos pelos quais as decisões de despesa e os processos eleitorais se articulam para o delineamento da oferta de políticas. Com o modelo analítico desenvolvido por Drazen e Eslava (2010, 2006, 2005, 2004), esse avanço teórico mostrou-se mais significativo, pois possibilitou conectar interesses particularistas de grupos sociais à provisão de políticas através do processo eleitoral, ao contemplar uma categorização dos bens públicos ofertados, sublinhando assim a dimensão das trocas políticas hierárquicas no funcionamento poliárquico. O conflito de interesses e a resolução temporária desses

³ A concepção de *trocas políticas hierarquizadas*, adotada neste trabalho, segue a linha abarcada por Bahia (2003).

embates mediante o recurso a um mecanismo institucional - conforme já argumentado por Maquiavel nos *Discursos* - encontrou no modelo de Drazen e Eslava a dimensão das *relações política* exposta ao primeiro plano em uma análise teórico-empírica contemporânea.

Contudo, o arcabouço teórico dos *ciclos políticos de pork barrel* (CPB) não conseguiu se desvencilhar de uma concepção economicista da dinâmica dos ciclos políticos orçamentários, ignorando por completo a capacidade do setor público – por meio de sua *ação coercitiva* - de efetuar a provisão de bens e serviços ao eleitor. Assim, a pergunta formulada no primeiro parágrafo dessa introdução ainda não foi passível de ser respondida exitosamente à luz da abordagem vigente do CPB, necessitando, portanto, uma adequação teórica que incorpore a lógica das especificidades políticas da oferta de bens coletivos pelo setor público. Ou seja, necessário se faz que ao modelo original de Drazen e Eslava acomode-se uma categorização de dispêndio que destaque a natureza das trocas políticas processadas, mediante a condição de exercício do poder hierárquico estatal. (Por simplificação analítica, neste trabalho os termos *bens públicos* e *bens coletivos* são tratados como sinônimos, embora a definição incorporada aqui tenha sido a deste último, conforme estabelecido por Orenstein [1998] e Santos [1993]).

Diante disto, buscou-se elaborar uma síntese analítica que incorporasse o exercício da *ação coercitiva* do Estado, à luz da dinâmica eleitoral, para a definição da oferta de políticas e de sua magnitude. Assim, procedeu-se a uma decomposição da pergunta de pesquisa já mencionada, nos termos que se segue, com vistas ao redirecionamento teórico dos *ciclos políticos de pork barrel*:

- i) *Os ciclos políticos de pork barrel ocorrem com padrões distintos em diferentes arenas de políticas públicas?*

- ii) *Existem volumes específicos do gasto público que desencadeiam os ciclos políticos de pork barrel?*
- iii) *Qual o nível de despesa pública destinada à provisão de bem privado, cuja oferta contempla objetivos eleitorais?*
- iv) *Em que medida, caso ocorra, a competição eleitoral promove a geração de ciclos políticos de pork barrel?*

Com vistas a encontrar respostas a tais perguntas optou-se por um desenho de pesquisa onde a unidade de análise foi constituída pelos governos estaduais, e mais do Distrito Federal, brasileiros, e cujo corte longitudinal do trabalho contemplou os anos de 1995 a 2010. A opção por estudos comparativos de governos subnacionais apresenta vantagens analíticas na investigação do Estado em ação, o que explica em parte a disseminação deste procedimento metodológico em trabalhos sobre políticas públicas (cf. PUTMAN, 1996; TENDLER, 1998; GIBSON e CALVO, 2000; MONTERO, 2001; VARSHNEY, 2001; CHHIBBER e NOORUDDIN, 2004; SÁTYRO, 2008, 2006). Ao possibilitar a observação de conexões políticas em diferentes espaços sócio-regionais, mas dentro de um mesmo país (*within-nation*), a utilização de estudos comparativos no nível subnacional viabiliza explicações mais robustas acerca dos fatores políticos que impactam as *policies*. Isto se deve ao permitir análises comparativas controladas pelas especificidades de diferentes indivíduos (unidades de análise), sem os desvios oriundos de efeitos dissonantes de variáveis que afetam os estudos comparados entre países, conforme destacou Snyder (2001)⁴.

⁴ Por exemplo, sistemas de governo, sistemas partidários, estrutura tributária, taxa de inflação, taxa de câmbio, regulamentação do serviço público civil, conflitos étnicos, estrutura organizacional do Estado,

Ademais, ganhos metodológicos derivados de sua utilização não devem ser ignorados, destacando-se aqui, *e.g.*, o fato de que “a utilização de unidades subnacionais é uma estratégia especialmente efetiva para o aumento no número de observações, mitigando, portanto, o problema de *muitas variáveis de amostras pequenas* [grifo no original].” (*op.cit.*: p. 94)⁵. Assim, este incremento no número de observações, aliado à redução dos efeitos de heterogeneidades que contaminam os estudos comparados, transformam o método comparativo subnacional em poderosa ferramenta para o aprimoramento, dentre outros, de desenhos de pesquisa que objetivam captar a dinâmica dos nexos políticos e econômicos determinantes do gasto público.

A escolha por estados, e não município, como unidade de análise, por seu turno, decorreu da comprovação do número relativamente reduzido de trabalhos empíricos acerca dos ciclos políticos orçamentários nessa esfera de governo, como pode ser observado no *survey* exibido no Capítulo 2. Além disso, e não menos importante, embora o ganho no número de observações fosse considerado ao se contemplar os municípios brasileiros, a baixa capacidade operacional de execução de políticas públicas da maioria das cidades do país poderiam incorrer em perdas analíticas ao se optar por este nível subnacional. Já a definição do corte temporal da pesquisa considerou o caráter singular, no federalismo brasileiro, do período a partir do Plano Real. Pela primeira vez foi observada, simultaneamente, estabilidade macroeconômica, descentralização de políticas públicas, e forte ampliação do mercado eleitoral. Acredita-se que a conjugação desses fatores gerou um ambiente decisório propício para a manifestação de trocas políticas hierárquicas no âmbito subnacional brasileiro, notadamente na relação dos governos estaduais com o mercado eleitoral de suas circunscrições.

dentre outras. Para uma análise dos efeitos das heterogeneidades internas dos países nos estudos comparados entre nações *cf.* ROKKAN (1970).

⁵ Tradução livre do autor a partir do texto original: “The use of subnational units is an especially effective strategy for increasing the number of observations and thus mitigating the problem of *many variables, small N*” (SNYDER, 2001: p. 94).

As informações quantitativas concernentes às variáveis contempladas neste estudo resultam de fonte secundária de dados brutos para a série histórica de 1995 a 2010. Para as variáveis referentes ao gasto público, os dados foram coletados junto ao portal da Secretaria do Tesouro Nacional, e processados, *a posteriori*, em valores constantes do ano de 2010 através do Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA). Os dados referentes às variáveis independentes decorrem, também, de fonte secundária, e em estado bruto, obtidos de diferentes órgãos oficiais, conforme explicitado na Tabela 5.6 do Capítulo 5. Após a coleta e tratamentos dos dados, os mesmos foram dispostos em estrutura de dados de painel para a mensuração dos parâmetros de estimação. A opção por modelos de regressão em dados de painel justifica-se em razão de mais variabilidade nas informações, baixa colinearidade entre as variáveis, mais graus de liberdade e maior eficiência do modelo, obtidos ao se combinar séries temporais com dados de corte transversal (*cf.* HSIAO, 1986). Ademais, a utilização dessa estrutura de análise empírica torna mais nítida as possíveis dinâmicas existentes nas alterações das variáveis em tela, o que é mais difícil de serem captadas quando são estudadas sob a forma de séries temporais e dados em corte transversal, separadamente (*cf.* GUJARATI, 2004, p: 637-638).

A contribuição desse trabalho para a literatura de ciência política, notadamente a brasileira, repousa, acredita-se, em uma dupla dimensão: teórico-conceitual e empírico-metodológica. No tocante a primeira, a pesquisa em tela buscou incorporar a lógica subjacente às trocas políticas hierárquicas em conexão com as preferências alocativas prevalentes, sob a dinâmica do mercado eleitoral. As abordagens dos ciclos políticos orçamentários – notadamente as teorias de terceira geração como *pork barrel cycles* - ao restringirem o *explanandum* apenas a uma “classificação contábil” das despesas públicas, desconsideraram os conflitos (re)distributivos intrínsecos à oferta de *policies*. Com isso,

deslocam para o limbo do *ceteris paribus* as estruturas de relações de poder balizadoras da provisão das políticas públicas, anulando analiticamente o papel das trocas políticas e da capacidade estatal (*state power*) como vetor para a ocorrência dos próprios ciclos políticos que buscam explicar.

Destarte, neste trabalho, ao se incorporar as diferentes estratégias de articulação entre as várias clientelas e os gestores em exercício no aparato estatal, mediante a adoção da tipologia lowiana, a vantagem analítica obtida advém do destaque da ação política subsumida no processo de decisões coletivas. Ou seja, se a escolha da política pública (*policy*) orienta a política (*politics*), esta conformação não pode estar ausente dos estudos dos ciclos políticos orçamentários, qualquer que seja a vertente geracional, sob pena de um reducionismo epistemológico. Baseando-se, portanto, na concepção kantiana acerca do papel do conceito como direcionador da formulação teórica, a incorporação da tipologia das arenas de políticas públicas conduziu o arcabouço analítico aqui desenvolvido.

Por sua vez, a contribuição concernente à dimensão empírico-metodológica reside no recurso à utilização do método de regressão quantílica para dados em painel visando identificar as relações causais estudadas, *vis-à-vis* o montante de dispêndio executado para a geração dos ciclos políticos. Os estudos empíricos na ciência política brasileira, em larga medida, buscam identificar relações de causalidade mediante modelos de regressão baseados na média condicional da distribuição de dados. Esta prática recorrente de estimação, contudo, inviabiliza a observação de conexões causais em pontos outros da distribuição apartados da média. Assim, os possíveis determinantes em pontos equidistantes da média condicional não são reconhecidos pela análise de regressão padrão. Ademais, este modelo tradicional de estimação não possibilita uma análise substantiva da relação causal em dimensões de grandeza distinta da variável

dependente, tratando o efeito de covariáveis sobre o *explanadum* como monolítico para toda a distribuição.

Com vistas à superação desses entraves da modelagem estatística convencional, optou-se neste trabalho, também, pela construção de modelos empíricos baseados na função quantílica condicional. A incorporação deste procedimento de estimação consiste em uma contribuição à literatura empírica da ciência política brasileira, haja vista a pouquíssima utilização desse tipo de modelagem estatística na disciplina. Os ganhos substantivos advindos da adoção de estimações quantílicas neste trabalho possibilitaram identificar sobre quais montantes de dispêndio público ocorrem os *ciclos políticos de pork barrel* ao longo do período de tempo analisado. Por sua vez, informa-se que o tratamento estatístico procedido neste trabalho utilizou o software StataSE 10.

Esse estudo foi estrutura em cinco capítulos. O Capítulo 1 contém uma análise do desenvolvimento teórico do efeito do gasto público sobre a economia, a partir da concepção do multiplicador keynesiano, e os desdobramentos analíticos do argumento de Keynes na formulação de teorias de curto prazo ancoradas no processo decisório, onde as *relações de poder* constituem seu alicerce teórico. Por sua vez, o Capítulo 2 expõe um *survey* da literatura empírica referenciada das teorias dos ciclos políticos orçamentários, onde se procedeu a uma classificação destas em diferentes gerações teóricas, destacando-se o modelo desenvolvido por Drazen e Eslava (*op.cit.*) e rotulado pelos autores por *ciclos políticos de pork barrel*. Ademais, a partir das observações acerca dos trabalhos empíricos estudados foram formuladas hipóteses de trabalhos com vista à explicação de pontos ainda não devidamente explorados na literatura.

No Capítulo 3 o leitor encontrará uma exposição sumarizada da construção pendular do federalismo fiscal no Brasil, com foco voltado para as relações entre o governo central e os governos regionais (estados e Distrito Federal). Ainda sobre este

capítulo é importante destacar que a análise histórica elaborada ressaltou o período entre 1995 e 2010, haja vista ter sido neste lapso temporal que as relações intergovernamentais no federalismo brasileiro experimentaram, simultaneamente, estabilidade macroeconômica, descentralização decisória, e ampliação do mercado eleitoral.

O Capítulo 4 consiste de uma abordagem exploratória dos dados concernentes ao gasto público dos estados (Distrito Federal) brasileiros a partir de sua categorização por arenas de políticas públicas como definido por Lowi (1964, 1972, 1985). A análise descritiva das despesas governamentais estaduais (distrital) possibilitou a identificação de padrões temporais desses dispêndios à luz da combinação entre aplicabilidade e probabilidade do exercício da ação coercitiva estatal, facilitando mapear as conexões entre as trocas políticas hierarquizadas e a oferta de políticas públicas. Assim, na seqüência o Capítulo 5, consiste da apresentação dos modelos de estimações desenvolvidos para a testabilidade das hipóteses de trabalho, seus resultados e as análises substantivas deles decorrentes. É apresentado um conjunto de modelos econométricos, destacando-se o modelo de regressão quantílica, com o qual se buscou identificar os montantes de recursos desencadeadores dos *ciclos políticos de pork barrel* no nível subnacional de governo (estados e Distrito Federal) no Brasil.

As evidências empíricas apontaram para a existência dos *ciclos políticos de pork barrel* em arenas de políticas públicas nos estados brasileiros. Ademais, onde o espaço de atuação estatal combina a *aplicabilidade e probabilidade da coerção* em termos *individual e remota* (arena distributiva), os ciclos ocorrem mediante gastos públicos de média e alta magnitude. Por outro lado, a conjugação de uma *aplicabilidade coercitiva coletiva* com *probabilidade coercitiva imediata* por parte do Estado (arena redistributiva) gera *ciclos de pork barrel* em níveis baixo e médio de gasto

governamental. A provisão de bem privado pelo setor público, por sua vez, desencadeia os referido ciclo quando o dispêndio com a provisão daquele tipo de bem atinge patamares médio e médio-alto de execução orçamentária.

Capítulo 1

O legado de Keynes e o advento teórico-empírico da ação política na determinação do gasto público: por que a política importa?

Qual a conexão entre o *multiplicador keynesiano* e as *preferências alocativas coletivas* para as formulações teóricas acerca da centralidade da ação política na explicação da oferta de *policies*? Visando responder esta questão, ainda não devidamente explorada na literatura da ciência política brasileira, o presente capítulo discorre sobre a gênese teórica dos determinantes do comportamento dos gastos públicos no tempo, a partir da transição analítica entre o trabalho de Adolph Wagner e o trabalho de John Maynard Keynes. Assim, desenvolveu-se aqui o argumento, a guisa de uma âncora teórica, e testada à luz da exegese dos modelos analíticos apresentados, de que a lógica do *efeito multiplicador* lançou as bases analíticas para uma família de teorias que conduziu a ação política (processo político) à categoria de variável explicativa, em especial, nas teorias dos *ciclos políticos orçamentários*.

Para tanto, este capítulo foi dividido em cinco seções, onde a seção 1.1 consiste de uma exposição da hipótese (lei) de Wagner e de parte substantiva da literatura sobre as evidências empíricas de sua “lei”. A seção 1.2 apresenta uma explanação sumarizada do arcabouço teórico de Keynes, exposto no *Teoria Geral do Emprego do Juro e da Moeda*, destacando as implicações do *multiplicador keynesiano* para a inclusão dos processos políticos como variável explicativa do gasto governamental. Já na seção 1.3 expõem-se, sem a pretensão de uma narrativa exaustiva, os modelos teóricos que repousam sua essência epistemológica no nexos entre escolha coletiva e a oferta de políticas públicas, destacando, na seção seguinte, a de número 1.4, a trajetória analítica

das teorias dos ciclos políticos. Finalmente, a seção 1.5 consiste na conclusão advinda da análise aqui desenvolvida.

1.1 No princípio foi Wagner

Referências acerca dos gastos do Estado encontram, ainda na Antiguidade Clássica, um esforço de construção normativa. Tanto Aristóteles quanto Xenofonte, para citar apenas dois autores daquele período, discorrem sobre o entendimento da dinâmica das finanças públicas⁶. Porém, a busca pela identificação dos fatores que explicam o crescimento dos gastos públicos, tema que de forma recorrente compõe a agenda de pesquisa das ciências sociais, teve apenas com clássico trabalho de 1892 acerca da causalidade da expansão dos gastos públicos, do economista alemão Adolph Wagner, seu primeiro grande impulso investigativo⁷.

Escrevendo sob os ecos da construção do Estado nacional alemão e formação do império germânico Wagner identificou – de forma ensaísta - uma relação causal entre os níveis de desenvolvimento econômico e a propensão de longo prazo à expansão do escopo da ação estatal. O crescimento da renda *per capita* nas nações industrializadas implicaria, sendo sua argumentação, em um aumento da importância relativa do setor público, elevando o peso da participação do Estado no produto social.

A hipótese wagneriana foi ancorada em um “tripé de fatores sociais complexos” advindos do processo de industrialização que se materializaram no aumento da densidade demográfica, ampliação da regulamentação, e consolidação de uma demanda

⁶ Em *A Política*, Aristóteles, ao comentar o que chamou de “vícios da constituição da Lacedemônia” concernentes às finanças públicas, destacou a importância do planejamento orçamentário para ações exitosas de políticas públicas da *polis* [323 a.C. (2004)]. Já Xenofonte, em sua obra *Memoráveis*, ao descrever o diálogo entre Sócrates e Gláucon evidenciou a necessidade, como ponto de partida, da análise da dimensão e composição dos gastos públicos - *i.e.* da *polis* - para a melhoria do bem estar da coletividade *cf.* XENOFONTE [371 a.C. (2009), Livro III, p: 191-194].

⁷ O trabalho foi intitulado originalmente, em alemão, *Grundlegung der Politischen Ökonomie* (em uma tradução livre, *Fundamentos de Economia Política*), e publicado neste idioma em 1892. As referências à obra de Wagner neste trabalho foram baseadas em BIRD (1971).

ampliada por políticas públicas. Para Wagner, a existência de grandes aglomerados urbanos implicou numa maior intervenção estatal para a manutenção da ordem pública, bem como exigiu expansões sucessivas da cobertura de serviços públicos essenciais como água, saneamento e eletricidade, contribuindo cumulativamente para a existência de taxas crescentes de urbanização.

Ademais, a regulação das diversas atividades econômicas derivadas da acentuada divisão do trabalho demandou um conjunto de normas e regulamentações que apenas poderiam ser efetivadas mediante a existência de um aparato administrativo dotado de quantitativo de pessoal condizente com a amplitude das atividades regulatórias reclamadas ao Estado. Por fim, mas não menos importante, a elevação da renda *per capita* derivada do crescimento econômico, segundo Wagner, produziu pressões de demandas por bens públicos como educação, saúde, lazer, e políticas de equidade de renda, contribuindo para a expansão da atividade estatal.

Em termos agregados, o argumento partia da premissa de que a natureza dinâmica do avanço tecnológico exigido pelo capitalismo industrial demandou crescentes taxas de investimentos para formação do capital, implicando em concentração de mercados em favor de algumas firmas e produzindo deficiências no sistema de preços e na alocação dos recursos. Essas *falhas de mercado* derivadas da lógica do capitalismo industrial, na análise de Wagner, foram contrabalançadas pelo aumento do peso relativo do Estado na geração de riqueza, conduzindo assim o argumento wagneriano para a identificação de uma causalidade entre crescimento do Estado e aumento do bem-estar social.

Este argumento consistiu em uma inovação analítica na literatura sobre gastos públicos, pois a “lei” de Wagner contrariou o argumento prevaiente de que em países ricos haveria uma tendência declinante da atividade governamental (*cf.* HENREKSON,

1993). A lógica do *laissez-faire* era inoperante na explicação das razões do crescimento do escopo estatal em meio ao crescimento da atividade econômica nas nações industriais. Com a plausibilidade do argumento de Wagner esta lacuna teórica parecia ter desaparecido. Mas, um questionamento pairou sobre a abordagem wagneriana durante certo período de tempo; seria, de fato, a hipótese de Wagner uma *lei*?

O trabalho de Wagner não foi formulado como uma teoria de finanças públicas e/ou de oferta de políticas, mas a hipótese de que a dimensão dos gastos é uma função direta de mudanças na estrutura sócio-econômica desencadeou uma série de estudos naquelas áreas.

Recorrendo a diferentes parametrizações das variáveis inicialmente selecionadas por Wagner, diversos trabalhos corroboraram sua hipótese, contribuindo para a consolidação de pesquisas voltadas para a dinâmica da oferta de políticas públicas sob a ótica *estruturalista* do estado em ação (cf. PEACOCK e WISEMAN, 1961; GUPTA, 1967; GOFFMAN, 1968; PRYOR, 1968; MUSGRAVE, 1969; GOFFMAN e MAHAR, 1971; MICHAS, 1975; MANN, 1980; RAM, 1987)⁸. A comprovação empírica da análise wagneriana da dinâmica dos gastos públicos conduziu a incorporação de fatores macrossociais – *i.e.* estruturais - ao estudo da despesa pública e a explicação do papel do Estado no processo de geração de bem-estar coletivo. Como Peters (2005 p: 7) afirma:

“Wagner simplesmente imaginou o aumento da complexidade social com o desenvolvimento e com isso observou as crescentes responsabilidades do Estado. O desenvolvimento econômico pode ser definido como o processo quantitativo e qualitativo de melhoria no padrão de vida em determinado país. Isso inclui expansões sustentáveis na renda *per capita*, redução no nível de pobreza, modernização social,

⁸ De fato, encontram-se seis versões da hipótese de Wagner na literatura, mensuradas de forma alternativa, a saber: 1) Peacock e Wiseman (1961), onde $G = f(PIB)$; 2) Pryor (1968), onde $C = f(PIB)$; 3) Goffman (1968), onde $G = f(PIB_{percapita})$; 4) Musgrave (1969), onde $G/PIB = f(PIB_{percapita}^{real})$; 5) Gupta (1967) e Michas (1975), onde $G_{percapita} = f(PIB_{percapita})$; e, 6) Peacock-Wiseman (1961), no mesmo estudo mencionado anteriormente, onde $G/PIB = f(PIB)$. Nas formulações acima G corresponde ao gasto governamental e C ao consumo das famílias. Para uma exposição detalhada das diferentes abordagens da “lei” de Wagner cf. PETERS (2005).

política e jurídica, resultando em diminuição da desigualdade e no desemprego. [...] Como os países se desenvolvem, tornam-se mais eficientes e eficazes na produção de bens e serviços, então existem razões para acreditar que a complexidade continuará se expandindo. O aumento da prosperidade e da complexidade [social] exige gerenciamento. O alcance do Estado inevitavelmente crescerá como as exigências de expansão dos serviços públicos”. (*op. cit.*) (Tradução livre do autor).⁹

Todavia, escrita no último quartel do século XIX e evidenciada empiricamente quase um século depois nas economias centrais a “lei” de Wagner necessitava de replicações em sociedades em vias de desenvolvimento para que, efetivamente, fosse alçada a categoria de lei. Esse desafio analítico não foi negligenciado e uma série de estudos voltou-se para a identificação do argumento wagneriano em países em desenvolvimento.

1.1.1 Wagner na “periferia”

Recorrendo a utilização de modelos de análise de regressão, ora sob estrutura de dados de *cross-section* ora em modelos de séries temporais, ou mesmo uma combinação de ambos, diferentes trabalhos buscaram comprovar a validade empírica da relação causal entre expansão da renda e o crescimento temporal do gasto público. Sackey (1980) recorreu a modelos de séries temporais, tendo como unidade de análise os 12 países menos desenvolvidos da região do Caribe à época e encontrou evidências do argumento wagneriano, no longo prazo. Por sua vez, Tanzi e Zee (1995) se utilizando de modelos de regressão em *cross-section* numa amostra de 94 países, sendo 71 deles categorizados como de Produto Interno Bruto (PIB) *per capita* médio e baixo,

⁹ No texto original: “Wagner simply envisioned increasing social complexity with economic development and this he saw increased responsibilities of the state. Economic development can be defined as the process of both quantitative and qualitative improvement in the standard of living in a given country. This includes sustainable increases in the per capita income, reduction in the levels of poverty, and, social, political and legal modernization, resulting in a reduction in inequality and unemployment. [...] As countries develop, they become more efficient and effective in the production of goods and services, so there is reason to believe that complexity will increase. Increased prosperity and complexity management. The scope of government will inevitable grows as the placed on government services expand.” (*cf.* PETERS, 2005: p. 7).

encontraram evidências empíricas da expansão do gasto público no tempo como resposta do crescimento da renda¹⁰. Em estudo mais recente Akitoby *et. al.* (2006), sob a estrutura de modelos co-integrantes com mecanismos de correção de erros, aplicados aos dados de 51 países em desenvolvimento, encontraram validação empírica para a hipótese de Wagner na periferia capitalista.

Analisando os gastos públicos no Brasil no período de 1907 a 1969, e especificamente a participação relativa das despesas governamentais – excluindo os gastos das empresas públicas com as atividades empresariais – entre 1947 e 1968, Rezende (1971), em seminal trabalho sobre o crescimento das funções do Estado brasileiro, encontrou comprovação empírica para a hipótese de Wagner. Rezende afirma que:

“Além do crescimento da demanda de bens públicos e semipúblicos tradicionais, [...] outra causa importante da necessidade de expansão de gastos governamentais com a manutenção dessa atividade relaciona-se à própria ampliação do número desses bens à medida que o país se desenvolve. Em primeiro lugar, a elevação do nível de renda *per capita* e do padrão de vida da população amplia o tempo disponível para o lazer, o que implica criar demanda de novos tipos de bens públicos: museus, parques, jardins, praias etc. Segundo, o próprio processo de crescimento econômico tem provocado deseconomias externas que implicam a necessidade de manutenção de novos serviços pelo governo. Caso típico consiste na poluição do meio ambiente que acompanha o processo de industrialização e que vem criando um novo tipo de obrigação para o governo: o controle da poluição e a preservação dos recursos naturais.” (REZENDE, 1971: p. 265).

Em trabalho mais recente Thornton (1998), ao examinar dados da Argentina, Brasil e Chile utilizando modelos de séries temporais e teste de causalidade de Granger, também identificou uma relação causal entre crescimento do produto e expansão dos gastos públicos, no longo prazo. A hipótese wagneriana encontrou evidências empíricas,

¹⁰ De fato, o trabalho de Tanzi e Zee (1995) encontrou evidências da “lei” de Wagner nos países em desenvolvimento, em razão do diferencial de salários entre o setor público e o setor privado nesses países. Como a média salarial do setor público em economias de renda média e baixa é bem superior ao do setor privado, a participação relativa dos gastos públicos é crescente nesses países. Todavia, em países mais ricos haveria uma tendência declinante da participação do Estado na renda nacional. Por ironia, as evidências sobre a hipótese de Wagner em países desenvolvidos, no estudo de Tanzi e Zee (1995), não se reproduziram nos países de renda alta, tornando a relação causal evidenciada, no limite, um caso de estágios preliminares de desenvolvimento.

sob procedimentos econométricos variados, em nações não desenvolvidas. Todavia, esta foi apenas uma parte do percurso comprobatória da “lei” identificada por Wagner; há divergências no horizonte.

1.1.2 Contrariando a “lei”: as evidências divergentes.

Os resultados acerca dos testes empíricos para a comprovação da hipótese wagneriana não são conclusivos sobre a sua evidência. Diferentes estudos, com unidades de análise as mais diversas, não encontraram, em sua plenitude, comprovações da presença de uma relação causal positiva entre PIB e gasto público. Em artigo onde examina a existência da “lei” de Wagner em países asiáticos (*i.e.* China, Hong Kong, Japão, Taiwan e Coréia do Sul), recorrendo à técnica de quebra estrutural (*structural break*), Kumar (2009) não encontrou comprovação empírica em Hong Kong, embora as tenha identificado nos demais países.

Por sua vez, Tan (2003) não identificou comprovação empírica para a hipótese de Wagner na Malásia, enquanto Peacock e Scott (2000), ao procederem ao exame de vários artigos referenciados sobre o tema, consideraram que os resultados da testabilidade da “lei” encontram seus limites em razão de dificuldades conceituais. Para esses autores, os trabalhos analisados ignoraram o conceito de “atividade estatal” definido por Wagner ao não incorporarem as empresas públicas aos testes estatísticos, incorrendo assim em viés de especificação nos modelos econométricos.

Até mesmo o argumento de Tanzi e Zee (1995) revelou uma limitação empírica para a hipótese de Wagner. Eles comprovaram sua evidência apenas nos países de PIB médio e baixo, enquanto nas nações industrializadas haveria uma tendência declinante do peso relativo do setor público em suas economias; ou seja, a “lei” de Wagner não se verificou.

A relação causal identificada por Wagner no século XIX não foi comprovada empiricamente em uma série de outros estudos. Hayo (1994) não encontrou evidência de sua existência no México; Ziramba (2008) também não corroborou a hipótese wagneriana na África do Sul; e Halicioglu (2003), que engrossou as fileiras dos trabalhos que consideraram a relação causal de Wagner como espúria ao não detectarem sua existência na economia turca.

Debruçando-se sobre o tema, ao realizarem um *survey* na literatura produzida na década de 1990, Durevall e Henrekson (2011) chegaram a estatísticas desconcertantes sobre relação causal que foi rotulada de *lei* na literatura econômica. Naquele período mais de 40 trabalhos foram produzidos sobre a existência, ou não, da “lei” de Wagner, onde 35% deles não identificaram evidências empíricas de seu funcionamento. Por sua vez, 30% mapearam tal relação causal apenas quando foram controladas por outras variáveis que inicialmente não foram consideradas por Wagner e mediante a especificação do tipo de gasto público a ser considerado. Por fim, o quantitativo restante do levantamento bibliográfico (*i.e.* os outros 35%) foi classificado pelos autores como dando apoio incondicional (*unqualified support*) à hipótese wagneriana, ou seja, o argumento foi confirmado empiricamente da forma como elaborada originalmente pelo economista alemão.

Estes resultados – para além dos procedimentos metodológicos adotados nos diferentes trabalhos - apontam para um padrão inconclusivo concernente à relação causal em foco, comprometendo sobremaneira a assunção da clássica hipótese de Wagner a categoria de *lei* científica, ao menos sob uma perspectiva epistemológica séria. Entretanto, a agenda de pesquisa inaugurada por Wagner e a contribuição para o entendimento da complexidade funcional da despesa pública não podem ser ignorados. Mesmo com tantas controvérsias sobre sua evidência, a “lei” de Wagner contribuiu para

um importante avanço analítico ao incluir fatores não-econômicos como variáveis explicativas do comportamento do gasto público, deixando como legado a percepção de que os eventos econômicos podem possuir causas que estão fora do âmbito dos mercados.

A dimensão estrutural da sociedade manifesta dentre outros fatores, *e.g.*, em seu perfil demográfico, cultural, e nas interações sociais, passaram a condição de vetores explicativos da evolução temporal da substituição da oferta de bens privados por bens públicos em economias com variados estágios de desenvolvimento.

1.1.3 O passo seguinte no argumento: a transição teórica em curso

A concepção *estrutural* da expansão das funções do Estado destacou o status causal de fatores macrossociais, porém desconsiderou os conflitos derivados das preferências manifestas dos *stakeholders* quanto à elevação da despesa e o papel das instituições que regulam o processo de alocação dos recursos públicos. Seu nexos causal reside no fato de que, como as modificações na estrutura sócio-econômica operam no longo prazo, não haveria relações de causalidade entre fatores atuantes em um horizonte temporal mais curto e a expansão da despesa, não existindo, portanto, razões para o estudo, por exemplo, do processo orçamentário.

Em termos gerais as abordagens nessa linhagem analítica caracterizam-se por serem construtos voltados para explicações de longo prazo, com foco no lado da demanda (*demand-side*), desconsiderando a dinâmica da despesa sob horizontes temporais imediatos e o papel da política no processo de alocação dos recursos sociais (*cf.* ODLE, 1976).

Um avanço analítico importante para superar a abordagem “estruturalista” do crescimento dos gastos foi obtido na análise de Peacock e Wiseman (1961). Os autores,

a partir da análise da experiência empírica da Grã-Bretanha, explicaram o aumento da despesa em razão de ações voltadas para mitigar distúrbios sociais decorrentes de guerras, situações de calamidades e/ou perturbações de natureza político-econômica. Esses eventos, ao produzirem nos contribuintes graus mais elevados de tolerância à tributação, tornaram possíveis ações governamentais para elevação da carga fiscal visando às situações emergenciais, conduzindo, assim, a expansões subseqüentes na oferta de políticas públicas decorrentes do redirecionamento dos recursos adicionais para aquele fim.

Ou seja, superada a instabilidade, o nível do gasto ajusta-se em patamares superiores ao do início das perturbações sociais em virtude do “efeito deslocamento” (*displacement effect*) da despesa pública, que foi efetivado mediante o aumento dos recursos extraídos dos agentes econômicos sob a égide da adaptabilidade tributária da população. Com isto, o crescimento temporal do gasto público não é harmônico, como sugere a “lei” de Wagner, mas irregular, obedecendo à ocorrência de “choques de oferta” das políticas públicas.

Ainda no mesmo trabalho, Peacock e Wiseman identificam a expansão das funções do Estado como resultado dos processos de centralização decisória do gasto público em instâncias superiores e de fiscalização das intervenções do Estado frente às convulsões sociais. O “efeito concentração” (*concentration process*), no caso da centralização decisória, e o “efeito inspeção” (*inspection effect*), no caso da supervisão das ações de intervenção emergenciais, decorrem do *efeito deslocamento* posto em marcha pelas situações de perturbações na vida social.

O arcabouço teórico de Peacock e Wiseman (1961) explicou o crescimento do dispêndio governamental pelo lado da oferta (*supply-side*) e sob uma abordagem de curto prazo, produzindo uma “teoria do deslocamento do gasto” (*displacement effect*),

sem, contudo, incorporar fatores políticos que não estejam vinculados a eventos esporádicos e aleatórios. Os autores, assim, ficaram apenas no meio do caminho.

Por sua vez, uma concepção marxista de crise fiscal do Estado, desenvolvida por O'Connor (1973), chegou a considerar a dimensão política na explicação do crescimento do gasto, porém sua análise naufraga sob a ótica marxista de função do Estado e segue o padrão analítico prevalecente, abordando a expansão das funções governamentais, e a conseqüente fragilidade financeira congênita do setor estatal, sob a perspectiva de longo prazo e focada na demanda de políticas públicas. Os fatores políticos na abordagem de O'Connor restringiram-se a um conflito estático de classes, tendo a infra-estrutura econômica determinando as relações de poder e seus impactos para a expansão da despesa pública.

Mesmo em trabalhos mais recentes, as análises de linhagem wagneriana, tanto as que comprovam a hipótese do economista alemão (*e.g.* MURTHY, 1993; ALLEYNE, 1996) como as que não encontram evidência empírica para sua hipótese (*e.g.* TAN, 2003), apesar de recorrerem a avançadas técnicas econométricas, não apresentaram teorias explicativas acerca do papel do Estado. A adoção de covariáveis políticas, e de ação regular, não encontraram nas abordagens monocausais derivadas da “lei” de Wagner função explicativa. Porém, uma revolução analítica no estudo do gasto público abriu possibilidades para a construção de novos paradigmas sobre o tema.

1.2 A revolução keynesiana e a conexão entre o processo político e a oferta de políticas públicas

1.2.1 O “evangelho” de Keynes

O ano de 1936 inaugurou uma divisão nas análises acerca da oferta de políticas públicas e o papel do Estado. O primeiro governo Roosevelt (1933-1936) havia posto

em marcha um conjunto de ações estatais visando à redução do desemprego e a reativação da economia dos E.U.A. Porém, as iniciativas de políticas públicas do *New Deal* não encontravam respaldo teórico no cânon econômico para sua execução, o que reforçou sobremaneira as críticas à sua prática.

O credo liberal, ancorado nos princípios da “lei de Say”¹¹, não concebia a adoção do gasto público como medida de promoção do equilíbrio de pleno emprego na economia, pois a mesma ajustar-se-ia automaticamente pela ação das forças de mercado, ao longo do tempo. Intervir neste processo de ajustamento seria condenar a sociedade ao agravamento da depressão econômica com conseqüências sociais imprevisível. O receituário padrão seria o corte nos gastos públicos com vistas à execução de um orçamento equilibrado, sem a ampliação do peso relativo do Estado na economia, mesmo em um ambiente caracterizado pelo o colapso das atividades privadas. A crença enraizada nesses preceitos teóricos influenciou a agenda de campanha dos candidatos à Casa Branca em 1932, onde, mesmo o candidato Democrata não exibiu indícios de uma revolução no horizonte.

De fato, o discurso eleitoral de Roosevelt, quando promete equilibrar o orçamento da União, e suas primeiras medidas imediatamente após a posse não indicavam que um programa como o *New Deal*, e mais especificamente *National Industrial Recovery Act* (NIRA) – considerada a “*mais sucinta, mais significativa, mais controversa, e talvez mais importante das primeiras iniciativas do New Deal* [que]

¹¹ A teoria do economista francês Jean-Batiste Say (1767-1832), exposta em seu *Traité d'Economie Politique* de 1803, declara que *toda oferta gera sua própria demanda*, o que garantia, em termos de oferta e demanda agregadas, uma posição de equilíbrio entre essas forças de mercado, impossibilitando o desemprego dos fatores de produção, no tempo. Dada *flexibilidade de preços e salários* e da concepção do dinheiro apenas como *meio de troca* – que juntamente com a “lei” de Say formavam o tripé epistemológico do modelo clássico –, qualquer desequilíbrio entre oferta e demanda no curto prazo seria ajustado automaticamente, retornando à posição de equilíbrio de pleno emprego. Em virtude desta interpretação da dinâmica capitalista de auto-regulação dos mercados a assertiva de Say foi alçada a categoria de *lei* pelos economistas clássicos. Para uma exposição didática do modelo da economia clássica cf. SHAPIRO (1985) capítulo 17.

surgiu no final do período dos cem dias” (JENKINS 2005, p.: 92) - seria executado¹². Porém, a realidade da aguda depressão econômica se impôs e no intervalo de tempo entre 04 de março de 1933 (dia da posse) e 16 de junho daquele ano (aprovação pelo Senado da NIRA), muita coisa mudou.

O gasto público passou a ser utilizado como instrumento anticíclico de combate a queda no ritmo da atividade econômica, alterando assim a estrutura da oferta de bens e serviços disponibilizados à população, composta, agora, de mais bens públicos e menos bens privados. Entretanto, essa inversão na composição da oferta de bens e seus resultados exitosos de política econômica não encontravam explicação no modelo teórico clássico, que insistentemente era apregoado como a panacéia para a superação daquela crise social. Em que direção, afinal, caminhará a mudança, para a teoria ou para a realidade? Mudou-se a teoria.

A publicação do livro de Keynes em 1936, intitulado *Teoria Geral do Emprego do Juro e da Moeda*, expôs ao mundo um modelo analítico que desvendava os mecanismos causais da Grande Depressão, ao passo que descortinava o único caminho exitoso a ser percorrido para sua superação, a saber, os gastos governamentais.

Keynes identificou a instabilidade das economias capitalistas nos determinantes da *demanda agregada*. Assim a decompôs em *demanda de consumo*, que abarca as despesas das famílias na aquisição de bens e serviços, e em *demanda de investimento*, que consiste no gasto do capitalista para a formação física do capital, com vistas à construção do seu argumento¹³. Em seguida, contrariando a “lei” de Say, considerou

¹² Como o corte de 29,4% no orçamento da defesa, redução dos salários dos servidores civis federais, e corte de US\$ 400 milhões nas pensões dos inválidos, não davam indícios do ambicioso programa de gastos públicos que viria. Para detalhes sobre a campanha eleitoral e o início do governo Roosevelt sugere-se a excelente biografia do presidente norte-americano escrita por Lord Roy Jenkins, de onde foram extraídos os dados acima (cf. JENKINS, 2005 p.: 91).

¹³ Para Keynes *investimento*, ou formação física do capital, refere-se à aquisição de equipamentos pelo setor de bens de capital visando expansões em sua capacidade produtiva. Não é considerado investimento para Keynes, portanto, a aquisição de títulos mobiliários e/ou a compra de bens não reproduzíveis como a terra.

que a demanda de consumo cresce com o aumento da renda das famílias, porém, em razão de institutos inerentes ao seres humanos, esta relação funcional direta não é proporcional. Ou seja:

“A lei psicológica fundamental em que podemos basear-nos com inteira confiança, tanto a priori, partindo do nosso conhecimento da natureza humana, como a partir dos detalhes dos ensinamentos da experiência, consiste em que os homens estão dispostos, de modo geral e em média, a aumentar o seu consumo à medida que sua renda cresce, embora não em quantia igual ao aumento de sua renda.” [KEYNES, 1936 (1985), p. 75].

A prática social de não canalizar para o consumo parte do aumento da renda – denominada por Keynes de *lei psicológica fundamental* – explica a desproporcionalidade entre consumo e renda e a conseguinte impossibilidade de expansões na oferta gerarem demanda adicional, particularmente em sociedades com níveis de renda mais elevados. O crescimento da renda derivado do aumento na produção de bens e serviços (*i.e.* elevação na remuneração dos fatores de produção) não seria utilizado integralmente pelas famílias para adquirir os bens e serviços adicionais disponibilizados no mercado, pois parte do aumento na renda voltar-se-ia para a poupança. Ou seja, o crescimento no consumo é proporcionalmente menor ao crescimento da renda.

Se Keynes rompeu com o argumento de Say ao afirmar a existência de uma desproporcionalidade na expansão do consumo e da renda, também desferiu um ataque a outro pilar do arcabouço teórico clássico ao considerar existir uma propensão à poupança por parte das famílias. Ou seja, o ataque ao argumento da proporcionalidade entre o crescimento do consumo e o crescimento da renda foi reforçado com a concepção de que o dinheiro não é apenas meio de troca e unidade de valor, mas, principalmente, *reserva de valor*. Os indivíduos teriam interesse em poupar, pois o

dinheiro acumulado, *per se* ou sob a configuração de quase-moeda¹⁴, consiste em uma forma líquida de riqueza.

Variações positivas na renda, portanto, conduzem os indivíduos a destinarem uma fração deste aumento para poupança, sendo o montante poupado tanto maior quanto maior for a expansão no nível de renda. Assim, a magnitude da *propensão marginal a poupar*, ou o seu inverso, a magnitude da *propensão marginal a consumir*, determina “[...] *como se dividirá o próximo incremento da produção entre o consumo e o investimento.*” [KEYNES, *op. cit.*, p. 88]. Em outros termos, determina a decisão de investimento do capitalista.

Através dos argumentos da *lei psicológica fundamental*, e do dinheiro como *reserva de valor*, consubstanciados no conceito de *propensão marginal a consumir*, Keynes estabeleceu os nexos causais para os determinantes da demanda agregada via demanda de consumo. Porém, ao identificar valor intrínseco ao dinheiro, foi além e construiu a ponte analítica para os determinantes de outro componente da demanda agregada, a saber, a demanda por investimento.

A decisão de investir do capitalista, no modelo keynesiano, é resultado da combinação entre a expectativa sobre o lucro futuro (renda esperada do capital) – denominado por Keynes de *eficiência marginal do capital* - e a taxa de juros. Assim, a decisão do investimento apenas se materializará se a eficiência marginal do capital superar a taxa de juros vigente ou a expectativa de seu comportamento futuro. Isto se deve ao risco de não-liquidez que incorre o capitalista ao trocar recursos aplicados em ativos financeiros de liquidez ampla pela expansão da atividade produtiva, já que esta se caracteriza por ser um ativo específico cuja rentabilidade depende da peculiaridade do mercado em que se realiza o investimento.

¹⁴ Ativos que não possuem liquidez imediata, *e.g.*, títulos da dívida pública, ações, títulos de renda fixa, cadernetas de poupança, etc.

Ao considerar a dimensão *expectativa* no processo decisório Keynes estabeleceu, no dizer de Dillard (1982: p.38), um “painel dinâmico” ligando o presente ao futuro mediante as previsões de investimentos dos capitalistas. Diante disso, a efetividade do investimento privado encontra seu limite na probabilidade de lucro futuro, ou seja, na magnitude da eficiência marginal do capital frente à taxa de juros.

Em outros termos:

“Torna-se, portanto, evidente que a taxa de efetiva de investimento corrente tende a aumentar até o ponto em que não haja mais nenhuma classe de bem de capital cuja eficiência marginal do capital *exceda* [grifo nosso] a taxa de juros corrente. Em outras palavras o investimento vai variar até aquele ponto da curva de demanda de investimento em que a eficiência marginal do capital é igual à taxa de juros do mercado.” [KEYNES, *op. cit.*, p. 102]

Por sua vez, o comportamento da taxa de juros – incluindo a perspectiva futura de seu patamar – é afetado tanto pela oferta de moeda disponibilizada pelas autoridades monetárias, e, substancialmente, pela *preferência pela liquidez* dos agentes econômicos. Como o dinheiro se constitui reserva de valor, famílias e capitalistas ao converterem suas poupanças para a forma de liquidez plena, afetam o custo do dinheiro, fazendo com que quanto maior a preferência pela liquidez *vis-à-vis* a oferta monetária, maior será a taxa de juros, e menos atrativo ao capitalista converter seus ativos financeiros em ativos reais – *i.e.* investir na expansão da produção.

Como considerou a existência de uma relação positiva, porém desproporcional e estável no curto prazo, entre a expansão do consumo e a expansão da renda, as oscilações da demanda agregada para Keynes decorriam, essencialmente, da volatilidade da demanda de investimento. No processo decisório relativo à ampliação da produção, portanto, consiste o ponto fucral da instabilidade do sistema capitalista no argumento keynesiano.

Por sua vez, Keynes atacou outro pilar do arcabouço analítico clássico ao destacar que a estrutura oligopolizada e regulamentada das economias industriais não

tornava possível a existência de flexibilidade de salários e preços. Com isto, o mecanismo de ajuste automático de equilíbrio da teoria clássica, isto é, a *flexibilidade de preços e salários*, era inoperante, e o retorno à geração de renda e emprego apenas ocorreria mediante decisões de investimento não suscetíveis ao fator expectacional, subjacente nas inversões privadas. Destarte, apenas através da ação estatal via déficits orçamentários era possível romper os ciclos depressivos (recessivos) do capitalismo.

Em linhas gerais, ao atacar a “tríade epistemológica” da teoria econômica clássica – i.e. “lei” de Say, *dinheiro apenas como meio de troca*, e *flexibilidade de preços e salários* – Keynes introduziu o processo de tomada de decisão, e a estrutura de *payoffs* própria às escolhas coletivas, no esclarecimento dos ciclos econômicos. O funcionamento integrado dos três conceitos-chave expresso no livro *Teoria Geral*, a saber, *lei psicológica fundamental*, *eficiência marginal do capital*, e a *preferência pela liquidez*, desconsideram qualquer tipo de automatismo na dinâmica capitalista. A mesma, em Keynes, se fundamenta sobre as bases das escolhas coletivas, onde, não a auto-regulação, mas a ação dos atores é que delinea os níveis de emprego e renda em uma sociedade.

Com esta abordagem, Keynes legitimou a ação do Estado como ator imprescindível para a condução do sistema capitalista e abriu espaço para a incorporação de variáveis não-econômicas à explicação do crescimento do gasto público.

1.2.2 A revolução teórica: do multiplicador ao processo político

A incorporação dos elementos da política na explicação do gasto governamental abriu um amplo leque de perspectivas analíticas. Com a abordagem *endógena* ao sistema decisório de escolhas coletivas sobre despesa pública, inicialmente evidenciada

no argumento de Keynes, passou-se a destacar o processo de tomada de decisão sobre os gastos, e as *relações de poder* subjacente ao processo decisório, como fator causal a ser considerado. A explicação para o padrão de oferta de *policies*, sob a influência da endogeneidade encapsulada naquele modelo analítico através do *multiplicador keynesiano*, incorporou o processo de coordenação das preferências alocativas dos atores políticos (decisão sobre o gasto / política fiscal), possibilitando a utilização de variáveis explicativas referenciadas em microfundamentos.

Incorporando à sua análise o multiplicador do emprego desenvolvido por Richard F. Kahn em 1931, que, em termos gerais, consiste na razão do aumento do emprego total derivada da expansão no emprego primário¹⁵, Keynes destacou o papel do gasto no sistema capitalista através desse instrumento de medição do impacto da decisão de investir.

Rebatizando o multiplicador de Kahn por *multiplicador do investimento* – em virtude da mudança no seu foco, mas sem efetuar alterações conceituais substantivas¹⁶ – Keynes identificou a influência da dinâmica das inversões sobre os níveis de renda e emprego mediante a dimensão da *propensão marginal a consumir*, corporificada na magnitude daquele multiplicador¹⁷. Concluiu, com isso, que oscilações - positivas ou negativas - na despesa de investimento produzem “variações ampliadas” nos níveis agregados de renda e emprego. Diante de tal efeito, se a eficiência marginal do capital

¹⁵ Tanto Kahn como Keynes, utilizou a expressão *emprego primário* para designar os postos de trabalho gerados diretamente no setor onde se observou, num primeiro momento, a expansão da produção.

¹⁶ De fato, a mudança deveu-se à diferença de foco da análise. Enquanto Kahn voltou-se especificamente para o comportamento do emprego, a abordagem de Keynes expandiu para incorporar, também, o nível de renda, sob a ótica do papel da despesa de investimento *cf.* DILLARD (1982, p. 91-92).

¹⁷ Considerando k como o multiplicador do investimento e c a propensão marginal a consumir, o multiplicador é definido como $k = [1/(1 - c)]$. Em outros termos, o multiplicador consiste na recíproca da propensão marginal a poupar.

não conduzir às inversões dos capitalistas, a extensão da queda na atividade econômica decorrerá da magnitude do *multiplicador do investimento*¹⁸.

A constatação da existência de um “efeito multiplicador” sobre a renda e emprego agregados, atuando sob uma queda do investimento privado em virtude de expectativas pouco promissoras quanto à taxa de lucro esperado, transferiu à política fiscal a responsabilidade pela geração do crescimento econômico. Especificamente os gastos públicos, por não serem suscetíveis a fatores expectacionais do lucro, mas às decisões economicamente autônomas dos governos, tornam-se, sob a ótica de Keynes, um eficiente instrumento para a recuperação da economia. Assim, o processo decisório sobre o gasto público (processo eminentemente político), resultado dos embates entre *stakeholders*, encontra, a partir desse modelo analítico, a possibilidade de ser alçado à categoria de variável explicativa.

De fato, o entendimento de que os gastos governamentais promovem uma expansão nos níveis de emprego e de renda não era nova. Porém, o que ainda não havia sido considerado pela literatura era a real extensão do crescimento daquelas variáveis derivado do aumento do dispêndio público. A concepção do *multiplicador keynesiano* serviu de base legitimadora para a ação expansionista do Estado no sistema capitalista, via gasto público. Nisto reside o cerne da revolução keynesiana, com os gastos governamentais, mediante o multiplicador, exercendo o papel de indutor bem-estar social. Comentando sobre esta justificação para o aumento do peso relativo do setor estatal na economia Dillard escreveu:

¹⁸ Considerações acerca da magnitude do multiplicador e do lapso temporal necessário para que ele produza seus efeitos foi objeto de análise na literatura econômica, particularmente nos trabalhos de Hicks. Segundo este, a existência do que denominou de *princípio do ajuste de estoque*, não evidenciada no modelo teórico de Keynes, afeta a temporalidade necessária para que o multiplicador do investimento produza efeitos sobre a renda e o emprego, e o seu dimensionamento. Para uma exposição detalhada sobre o tema cf. HICKS (1987).

“Se se pode demonstrar que o aumento no gasto estatal aumentará o rendimento nacional em mais do o desembolso originário, a defesa de tais medidas políticas expansionistas será muito mais convincente da que se não houvesse o efeito multiplicador. Afinal de contas, a idéia das obras públicas como remédio para o desemprego é muito velha. A *inovação* [grifo nosso] nela consiste no aspecto do multiplicador.” (DILLARD, 1982, p. 98).

O avanço teórico obtido pela análise de Keynes muitas vezes é negligenciado em favor do normativismo de políticas públicas inspirado na obra do autor. Um dos críticos mais celebre da argumentação keynesiana, entretanto, não deixou de reconhecer o progresso analítico incluso no *Teoria Geral* e seu impacto na formulação de *policies*. Friedman, então, mesmo sob ponderações de natureza valorativa, escreveu:

“Ao julgar a influência global de Keynes sobre as políticas públicas, é necessário distinguir seu legado para a economia técnica e seu legado para a política. O legado de Keynes para a economia técnica foi fortemente positivo. Seu legado para a política, em minha opinião, não. Ainda assim eu creio que seu legado tem tido muito mais influência sob o formato do mundo hoje que seu legado para a economia técnica. Em particular tem contribuído grandemente para a proliferação de governos cada vez mais preocupados com cada etapa da vida de seus cidadãos.” (FRIEDMAN, 1997, p. 20). (Tradução livre do autor)¹⁹.

A arbitragem estatal na distribuição dos recursos, definidora da oferta de bens públicos, trouxe ao primeiro plano de análise os mecanismos funcionais dos processos de negociação (escolhas políticas) das possíveis configurações do produto social. O Estado, incisivamente a partir da “revolução keynesiana”, e particularmente em regimes poliárquicos, gerou um conjunto de ações corretivas da dinâmica capitalista e “a consequência desse tipo de medidas é que as relações sociais passam a ser mediadas por instituições políticas democráticas, em vez de permanecerem dependentes da esfera privada” (cf. PRZEWORSKI, 1989: p. 247). A concepção favorável concernentes às

¹⁹ No texto original: “In judging Keynes’s overall influence on public policy, it is necessary to distinguish his bequest to technical economics from his bequest to politics. Keynes’s bequest to technical economics was strongly positive. Yet I conjecture that his bequest to politics has had far more influence on the shape of today’s world than his bequest to technical economics. In particular, it has contributed greatly to the proliferation of overgrown government increasingly concerned with every phase of their citizen’s daily lives.” cf. FRIEDMAN (*op.cit*).

motivações e qualificações técnicas da burocracia estatal, que impactariam positivamente os resultados da ação dos governos, incorporou-se às percepções dos atores políticos contribuindo para a visão do Estado como regulador eficiente dos ciclos econômicos. Esta percepção, a qual Willet e Banaian (1988) denominaram de *visão tecnocrática e benigna do processo democrático*, contribuiu sobremaneira para a propagação do modelo teórico de Keynes. Assim, Hirschman (1996) analisando o impacto das idéias keynesianas declara:

“[...] as políticas keynesianas teriam sido ineficazes como estímulo de atividade econômica renovada se a opinião pública dos países afetados não estivesse plenamente ciente de como se esperava que a recuperação fosse engendrada por tais políticas. Se tanto o governo como o público em geral estivessem convencidos que o financiamento pó déficit em grande escala era uma política desastrosa, poderia ter ocorrido fuga de capital e declínios adicionais no investimento privado depois do emprego de soluções keynesianas, impedindo assim a espiral ascendente do consumo e do investimento que se supunha ser impelida pelo celebre multiplicador.” (HIRSCHMAN, *op. cit.*, p. 167).

A adoção exitosa das políticas pregoadas por Keynes e o reconhecimento de que o processo de escolhas coletivas favoráveis ao modelo exposto no *Teoria Geral*, muito contribuiu para a inclusão da dimensão *política* na explicação da dinâmica da ação estatal, particularmente nos aspectos envolvidos à alocação de recursos públicos. O sucesso do receituário keynesiano, ao encontrar suporte empírico, revestiu a abordagem teórica de Keynes de universalidade analítica, justificando a proliferação de linhas investigativas ancoradas no processo político como covariável do gasto governamental.

Na esteira dessa inovação teórica o objeto de estudo *gasto público* rompeu os limites teóricos de uma área específica das ciências sociais, passando a integrar uma agenda de pesquisa interdisciplinar, com a ciência política inclusa. Estudos influenciados direta ou indiretamente por aquela concepção analítica se voltaram para a explicação da dinâmica orçamentária e/ou a lógica do estado em ação, diversificando a utilização das variáveis explicativas através da incorporação de elementos políticos às

suas abordagens (e.g. DAHL e LINDBLOM, 1953 [1971]; BUCHANAN e TULLOCK, 1962; LOWI, 1964, 1972; WILSON, 1973; DAVIS, DEMPSTER e WILDVASKY, 1966, 1979; SHARKANSKY, 1968; DOWNS, 1957 [1999], 1967; HIRSCHMAN, 1963, 1973; NISKANEN, 1971; WILDVASKY, 1992; ALESINA *et. al.*, 1999; TSEBELIS, 2000, 2004; TABELLINI, 2005; SCHICK, 2006; ALESINA e TABELLINI, 2008).

O foco analítico deixou de restringir-se às explicações sobre o gasto público como função exclusiva do perfil sócio-econômica de espaços geográficos, passando também a contemplar a despesa governamental e sua composição como resultada do embate de forças entre grupos societais. Define-se quem ganha, quem perde, e como ocorre o processo de (re)distribuição dos recursos sociais. Com isto, a abordagem mono-causal de tradição wagneriana cedeu espaço para as explicações multidimensionais sobre a alocação de bens públicos, abarcando variáveis até então negligenciadas nos modelos analíticos do estado em ação.

De fato, modelos teóricos que destacam o processo de decisões coletivas como variável explicativa já existiam antes da justificação da ação do Estado via o multiplicador da despesa elaborado por Keynes. Entretanto, tais abordagens não faziam parte do *mainstream* do pensamento analítico das ciências sociais. Em boa medida, a partir da revolução keynesiana é que o processo de escolhas coletivas avança, de forma incisiva, sobre as abordagens teóricas, sejam elas de viés keynesiano ou contrárias a esta corrente de pensamento.

O reconhecimento da influência do processo decisório sobre a despesa governamental, manifesto nas diferentes arenas de embates de interesses, produziu desdobramentos teóricos que lançou luzes sobre as conexões existentes entre os fatores político e o crescimento e a configuração do Estado. A geração de modelos analíticos

para explicar o comportamento do gasto público passou a incorporar regras fiscais, ciclos eleitorais e partidos políticos, tamanho do legislativo, regimes políticos, federalismo, ação de grupos de interesse, fracionalização social, ação de *veto players*, poder de agenda, dentre outros (cf. TIEBOUT, 1956; HIBBS, 1977; TUFTE, 1978; WEINGAST, SHEPSLE e JOHNSEN, 1981; BECKER, 1983; CHUBB, 1985; FEREJOHN e KREHBIEL, 1987; BLAIS, BLAKE e DION, 1993; OATES, 1999; GEMMEL *et alli*, 1999; PERSSON e TABELLINI, 2000; HALLERBER e MARIER, 2004; MOE, 2005, QUIBRIA, 2006). Essa variedade reflete o fato que de “a política e as instituições são modeladas de forma diversificada, sob premissas distintas, oferecendo contornos diferenciados à natureza da explicação. A política importa de diferentes formas.” (cf. REZENDE, 2006: p. 287).

Ainda compõem a relação de estudos sobre gastos públicos as abordagens que conectam a descentralização decisória e o padrão de despesa dos governos. Estas análises, ancoradas no problema de *common pool* que permeiam a ação coletiva, explicam a expansão dos gastos no tempo à existência de múltiplos pólos de tomada de decisão referente à alocação de recursos. Quanto mais descentralizado for o processo decisório sobre o gasto público maior será o desequilíbrio fiscal e, inversamente, quanto menor a descentralização da tomada de decisão tende a ser menor o déficit público. O trabalho de Roubini e Sachs (1989) encontrou evidências empíricas para esta argumentação.

Porém, é importante destacar que esta linha argumentativa, assim como os trabalhos voltados para explicar o atraso no ajuste fiscal (*delayed stabilization*), decorrente do elevado número de partidos compondo a coalizão governista (e.g. ALESINA e DRAZEN, 1991), se voltou para déficits e dívidas públicos. Não se

debruçando, portanto, especificamente sobre a evolução e composição dos gastos governamentais *per se*, mas na interação entre receita e despesa.

Essa multiplicidade de fatores políticos utilizados como variável explicativa não permitiu, entretanto, o estabelecimento de uma teoria padrão acerca das funções do Estado. Em parte isto se deve a própria natureza dos eventos políticos, que são constituídos de complexas e multivariadas manifestações nos processos de escolhas coletivas, justificando análises diferenciadas.

Contudo, essa diversidade teórica também reflete as dificuldades de parametrização dos mecanismos causais que correlacionam política e gasto governamental, comprometendo, em certa medida, a robustez das teorias rivais daquelas de linhagem wagneriana. Afinal, o processo decisório ao ser trazido para o conjunto vigente das variáveis explicativas do dispêndio público, mediante a revolução analítica desencadeada por Keynes, implicou na necessidade de identificação de *proxies* consubstanciadas em microfundamentos que possibilitem mapear os nexos causais do objeto de estudo em questão.

Torna-se necessário, portanto, uma apreciação do esforço analítico realizado em trabalhos referenciados, alicerçados em processos de escolhas coletivas para a explicação da dinâmica do gasto público, com vistas às considerações sobre os alcances e limites dos modelos teóricos então formulados.

1.3 Os desdobramentos analíticos do legado de Keynes: a ação política como variável explicativa

As linhas que se seguem apresentam uma exposição de trabalhos referenciados selecionados, que conectam fatores eleitorais (escolhas coletivas) ao comportamento temporal do gasto público, sem, contudo, se ter tido a pretensão de ser esta uma

narrativa completa e exaustiva acerca das teóricas inclusas neste *survey*. A inovação teórica de Keynes, consubstanciada no *multiplicador keynesiano*, justificou ações indutoras do Estado com vistas à condução do sistema capitalista, abrindo possibilidades analíticas para a explicação do dispêndio governamental mediante o funcionamento de *processos políticos*. A tomada de decisão sobre a despesa, e o conflito de interesses nele subjacente, trouxe ao primeiro plano das variáveis explicativas os elementos condicionantes das escolhas coletivas, aqui incluso os mecanismos institucionais balizadores das preferências dos atores políticos; que, de fato, nada mais são que decisões coletivas anteriores.

Nesta seção, portanto, foram expostas algumas teorias que abriram e/ou consolidaram linhas de pesquisa. Buscou-se a identificação de suas premissas, dos mecanismos causais em sua argumentação e poder de explicação para o comportamento da oferta de políticas públicas. Nem todas as teorias listadas podem ser classificadas diretamente como “egressas” do modelo analítico keynesiano, entretanto, as similitudes argumentativas permite sua inclusão no conjunto de teorias a serem analisadas, em razão de destacarem o processo decisório – e seus conflitos – como variável explicativa das despesas governamentais.

Ademais, a exposição que se segue não obedeceu à cronologia de publicação dos trabalhos. De fato, buscou-se imprimir uma seqüência de apresentação dos modelos teóricos que fosse ajustada aos fatores explicativos do nexos causal da evolução da oferta de políticas públicas (*i.e.* gastos governamentais), norteadores deste trabalho.

1.3.1 Grupos de pressão (interesse)²⁰

Um importante passo para consolidação das variáveis políticas no processo de expansão dos gastos público foi dado por Becker (1983) com a formulação da teoria da competição entre grupos de pressão. Partindo do esforço analítico realizado por Bentley (1908), ao descrever os processos intrínsecos à dinâmica dos governos, Becker destacou que a competição política por influência na formulação e execução de políticas públicas verifica-se, primordialmente, através da ação em grupo dos atores políticos. A influência desses grupos não é manifesta apenas no processo político *per se*, mas através de instrumentos variados de exercício desta ascendência sobre o processo decisório governamental, explicando, *e.g.*, o gasto com defesa, o perfil do sistema tributário, as políticas de regulação, a política monetária, e outros bens públicos ofertados pelos governos.

Cada grupo de pressão, segundo Becker, busca maximizar ganhos decorrentes de sua atividade política, onde, o aumento deste representa “subsídio” para o grupo em razão da influência exitosa exercida sobre os decisores governamentais, enquanto que uma redução equivale a uma “tributação” imposta ao grupo perdedor em seu embate com os concorrentes. Porém, como a disputa entre os grupos consiste em um processo no tempo, os perdedores não precisam aceitar passivamente sua derrota podendo amenizar suas perdas, e os “subsídios” dados aos vencedores, através de estratégias que possibilitem o aumento de sua influência sobre os *policymakers*, visando novas rodadas do jogo político. Assim, “*a efetividade política de um grupo é determinada, principalmente, não pela sua eficiência absoluta – e.g. sua habilidade absoluta para*

²⁰ Como afirmou Santos: “entre os cientistas políticos não há qualquer consenso entorno da definição de *grupos de interesses* [grifo no original]. Ao definir tais atores sociais são empregadas diferentes expressões para caracterizar as mesmas organizações, como *grupo de pressão* e *lobby* [grifos no original].” (SANTOS, 2002, p. 197). Discorrer sobre as abordagens conceituais desses atores políticos foge ao escopo deste trabalho, assim, por simplificação analítica, as expressões *grupos de pressão* e *grupo de interesse* foram tratadas aqui como sinônimos.

controlar o parasitismo [free riding no interior do grupo] – *mas pela sua eficiência relativa aos demais grupos.*” (BECKER, 1983, p.: 380). (Tradução livre do autor)²¹.

A ação política eficiente do grupo, portanto, resultará da capacidade de resolução dos dilemas internos de ação coletiva, mas, também, do crescimento no número de membros por possibilitar a redução do custo marginal do peso morto (*marginal deadweight cost*) dos ganhos ou perdas²². Em outros termos, a pressão exitosa exercida pelos grupos, e, no limite, seus efeitos sobre a expansão gasto público, derivam da capacidade de coordenação das ações reivindicativas. Ou seja, quanto menor o dilema olsoniano, por conseguinte menor o custo marginal do *deadweight*, maiores a pressão pela elevação dos gastos estatais.

Os “subsídios” obtidos pelos grupos de pressão, portanto, constitui a causa da expansão dos gastos públicos, admitindo Becker a possibilidade de um resultado ótimo derivado da competição entre os grupos sobre a oferta de políticas. Para o autor, o equilíbrio de forças entre essas organizações resultará na provisão – dentre as que estão sendo objeto de demanda dos grupos - daquela política pública que majoritariamente produzirá algum incremento no bem-estar social.

Em outro trabalho referenciado sobre a relação grupos de pressão e tamanho do Estado, Buchanan e Tullock (1962) apresentam argumento distinto daquele de Becker quanto ao resultado da atuação dos grupos, contendo uma crítica à expansão dos gastos governamentais, e perda da “neutralidade” da ação estatal, decorrente da atuação desses grupos, que e. Estes autores afirmam que:

“[...] como a importância do setor público tem crescido em relação ao setor privado, e como sua expansão tomou a forma de impactos *diferenciados ou discriminatórios*

²¹ No original: “The political effectiveness of a group is mainly determined not by its absolute efficiency – e.g. absolute skill at controlling free riding – but by its efficiency relative of efficiency of other groups.” cf. BECKER, *op. cit.*

²² Para uma exposição didática sobre *deadweight cost* aconselha-se a parte IV, capítulo 20, de Stiglitz. cf. STIGLITZ (1988).

[grifo nosso] sobre grupos específicos da população, o aumento do investimento numa organização visando assegurar ganhos diferenciais por meios políticos é um resultado previsível.” (BUCHANAN e TULLOCK, 1962, p.: 287). (Tradução livre do autor)²³.

Embora a avaliação da “qualificação” das ações dos grupos de interesse divirja entre Buchnan/Tullock e Becker, os autores convergem quanto ao impacto da pressão dessas organizações sobre o crescimento das despesas governamentais. A ação política, assim, é identificada como causa primeira para o aumento das despesas públicas no tempo, em razão da demanda de segmentos sociais.

1.3.2 Ilusão fiscal

A argumentação em torno da opacidade fiscal não é nova. Wittman (1999), por exemplo, chegou a afirmar que a ilusão fiscal já havia sido ventilada por Mill em 1870. Todavia, existe consenso que uma exposição analítica desse evento foi realizada pela primeira vez em 1903 com a publicação do livro *Teoria della Illusione Finanziaria*, pelo economista italiano Amilcare Puviani²⁴. Neste trabalho, onde utiliza a expressão *illusione* (ilusão) no sentido da não percepção de um evento real pelo indivíduo, Puviani desenvolve o argumento geral da credulidade dos contribuintes frente às expansões na carga tributária. Para o autor existem dois tipos de *ilusão* concernentes a relação entre o contribuinte e o governo²⁵. A primeira é concernente à falta de informação por parte dos *taxpayers* quanto à dimensão da carga tributária e a relação de custo/benefício entre o conjunto de políticas disponibilizadas e o peso fiscal de sua oferta. Já a segunda *ilusão*

²³ No original: “[...] as the importance of the public sector has increased relative to the private sector, and as this expansion has taken the form increasingly differential or discriminatory impact on the separate and identifiable groups of the population, the increased investment in organization aimed at securing differential gains by political means is a predictable result.” cf. BUCHANAN e TULLOCK (*op. cit.*)

²⁴ As referências ao livro *Teoria della Illusione Finanziaria* estão baseadas em Domenico Puviani cf. EMPOLI (2002). apresenta uma exposição detalhada da argumentação teórica de Puviani

²⁵ A esses dois grandes tipos Puviani atribuiu subdivisões para caracterizar a ilusão fiscal. Todavia, o tratamento mais agregado das características da ilusão fiscal que se optou neste trabalho, acredita-se, não compromete os fins a que o mesmo se dispõe, a saber, destacar o papel do processo de decisão e seus impactos sobre o dispêndio público. Para uma exposição detalhada do trabalho de Puviani sugere-se EMPOLI (*op.cit.*)

deriva de circunstâncias particulares, onde o contribuinte informado acolhe determinados tributos e/ou a expansão dos já existentes, quando em outras circunstâncias não o faria.

Após 57 anos da publicação do livro de Puviani, Buchanan (1960) retornou ao trabalho do economista italiano destacando, de forma mais elaborada, o que já estava presente naquele estudo, a saber, que a assimetria de informação existente entre eleitores e governo conduz os contribuintes a escolhas fiscais distorcidas. Com isso, o gasto público se expande no tempo sem a percepção do custo tributário de seu crescimento. A ilusão fiscal, portanto, deriva da opacidade do sistema tributário materializada na informação assimétrica concernente ao custo marginal da oferta de políticas públicas.

Por seu turno, ao realizar um *survey* na literatura voltada para a *ilusão fiscal* Oates (1988) identificou cinco hipóteses para a sua existência. Assim, a *complexidade da estrutura tributária* – hipótese destacada por Buchanan (*op. cit.*) -, ao não permitir ao contribuinte dimensionar o custo do imposto vis-à-vis a oferta dos programas governamentais, o induz a ilusão de que o peso dos tributos é menor do que efetivamente se apresenta, tornando-o condescendente com o crescimento do Estado. Por sua vez, municípios que possuem um grande número de locatários de imóveis apresentam uma oferta de bens públicos locais (municipais) expandida no tempo. Como os impostos sobre propriedade são cobrados ao dono do imóvel, e por este repassado ao locatário mediante alugueis mais elevados, a *ilusão do locatário* – outra hipótese identificada por Oates - consiste na não percepção de que o valor mais alto de seu aluguel deriva da expansão dos gastos públicos locais.

A terceira hipótese identificada por Oates para a ilusão fiscal decorre da *elasticidade-renda da estrutura tributária*. Esta hipótese, formulada por Buchanan

(1967), afirma que o contribuinte não se opõe ao crescimento do gasto público desde que esta expansão não implique em aumento da taxa de impostos. Mas, torna-se complacente com o crescimento das despesas governamentais quando o renda nacional se expande no tempo e a taxa de impostos permanece inalterada, dando-lhe a impressão que o volume de tributos pagos não sofreu alteração. Isto faz com que “*em períodos de rápido crescimento da renda nacional, aquelas instituições fiscais [grifo nosso] caracterizadas por alta elasticidade-renda tenderá, tudo o mais constante, a provocar volumes mais elevados no gasto público.*” (BUCHANAN *op. cit.*, p. 65). (Tradução livre do autor)²⁶.

A *ilusão da dívida* também consiste em uma causa de ilusão fiscal entre os eleitores. A hipótese afirma que o contribuinte identifica melhor o custo de um programa governamental quando seu financiamento ocorre mediante o pagamento corrente dos impostos do que quando os programas são financiados através do endividamento do setor público. Assim, a ilusão se processa quando o contribuinte não percebe que o custo do programa será extraído da receita de impostos, independente de seu momento no tempo, já que existe uma equivalência na obrigação tributária entre esses dois momentos, presente e futuro.

Por fim, Oates identifica a quinta e última hipótese na literatura sobre a ilusão fiscal no *efeito de transferência intergovernamental (flypaper effect)*. Segundo esta hipótese, existe uma elevada propensão dos destinatários das transferências intergovernamentais de elevar seus gastos em função do montante de recursos obtidos, numa proporção superior a observada àquela decorrente de um aumento equivalente no nível de sua própria renda. Ou seja, ao identificar que a expansão dos gastos deriva de uma receita que não extraída no seu espaço geográfico, o contribuinte torna-se

²⁶ No original: “In a period of rapidly increasing national product, that tax institution characterized by the highest [income] elasticity will tend, other thing equal, to generate the largest volume of public spending.” *cf.* BUCHANAN, *op. cit.*, p. 65.

condescendente com o aumento das despesas, acreditando que os custos da oferta adicional de políticas não incidem sobre ele.

Todavia, Oates não encontrou evidências empíricas consistentes para a tese da ilusão fiscal, chegando a afirmar que “[...] *apesar de todos os cinco casos de ilusão [fiscal] implicar em hipóteses plausíveis, nenhuma delas tem um apóio empírico muito atraente.*” (OATES, 1988, p. 78). (Tradução do autor).²⁷ Isto se deve, segundo aquele autor, a existência de problemas de endogeneidade nos modelos econométricos que testaram as hipóteses, tornando espúrios os resultados encontrados, e a problemas de consistência teórica na tese da ilusão fiscal. Neste último caso, “*a literatura da ilusão fiscal identificou um número de exemplos de ilusão potencial, mas não tem examinado com muito cuidado ou rigor seus fundamentos conceituais.*” (*ibid.*) (Tradução livre do autor).²⁸

Por outro lado, Gemmel *et all.* (1999), utilizando um modelo de séries temporais com intervalo de tempo de 39 anos (1955-1994), analisou o comportamento dos gastos públicos do Reino Unido. Adaptando no modelo padrão do eleitor mediano a receita tributária proveniente de impostos indiretos como fonte de financiamento dos déficits, e *proxy* para a baixa visibilidade da estrutura tributária, concluiu que existem evidências para a tese da ilusão fiscal decorrente da existência pouca visibilidade para o contribuinte de um sistema tributário ancorado em impostos indiretos. Nas palavras dos autores:

“Um exame mais atento sugeriu que o financiamento adequado do déficit é menos que aquele representado pelo plano da ilusão [fiscal] para encobrir aumentos de gastos do eleitor, e mais uma necessidade de curto prazo quando choques provocam divergência entre receita e despesa. Nós também encontramos evidências de que os governos, confiando mais nos impostos indiretos que nos diretos, tudo o mais constantes, foram

²⁷ No original: “[...] although all five cases entail plausible illusion hypothesis, none of them has very compelling empirical support.” *cf.* OATES (*op. cit.*).

²⁸ No original: “The fiscal-illusion literature has identified a number of instances of potential illusion, but it has not explored with much care or rigour their conceptual underpinnings.” *cf.* OATES (*op.cit.*).

capazes de manter elevados gastos governamentais.” (GEMMEL *et. al.*,1999, p. 702).
(Tradução livre do autor).²⁹

Percebe-se, em todas as hipóteses elencadas acima, para além das evidências empíricas, que o desenho institucional do sistema tributário desempenha papel preponderante na explicação do crescimento dos gastos governamentais no tempo. Seja a assimetria de informação uma variável interveniente – que conduz a processos decisórios que desvirtuam os verdadeiros *payoffs* do contribuinte -, o mecanismo causal para a expansão da despesa encontra-se na elaboração de sistemas tributários dotados de baixa visibilidade de sua dinâmica, com vistas a elevações recorrentes na extração de tributos. O perfil morfológico desses sistemas obscurece a percepção do eleitor quanto ao custo efetivo da tributação sobre seu bem-estar, conduzindo-o a *decisões* equivocadas acerca de suas preferências alocativas, que o torna complacente com expansões regulares do gasto público.

1.3.2.1 *Stress fiscal*

Outra vertente explicativa para o crescimento dos gastos, que a semelhança da ilusão fiscal também está focalizada na estrutura tributária, é a hipótese do *esforço fiscal* (stress fiscal). O argumento central desta linha investigativa afirma que a diversificação tributária pode reduzir possíveis desarticulações na oferta de bens e serviços governamentais – e demais custos relativos à diminuição no conjunto de bens públicos - decorrente da variabilidade da receita de tributos. A estrutura tributária diversificada, portanto, ao mitigar a volatilidade das receitas tornando-as estáveis, possibilita o

²⁹ No original: “Closer examination suggested that the appropriate of deficit financing is less that it represents an illusory plan to hide expenditure increases from voter, and more a short-term necessity when shocks cause spending and revenue to diverge. We also found evidence that governments relying more on indirect taxes than direct taxes have, other things equal, been able to sustain higher governments expenditure.” *cf.* GEMMEL *et. ali.* (*op. cit.*).

crescimento da oferta de políticas no tempo, diluindo o “custo governo” e a pró-ciclicaridade dos tributos entre diversas fontes geradoras de arrecadação

Partindo da premissa de que os eleitores são, em geral, bem informados, ao contrário do observado nas hipóteses de ilusão fiscal, a relação entre a diversificação tributária e o tamanho do Estado reflete os benefícios, percebidos pelo contribuinte, de uma receita tributária estabilizada. Um sistema de tributos, *e.g.*, baseado em impostos sobre salários e consumo, sofrerá reduções na receita quando de eventuais quedas no nível da atividade econômica, em razão do forte componente pró-cíclico de uma estrutura tributária desse tipo, com fortes implicações negativas sobre a oferta de políticas. Destarte, recorrendo ao princípio da *teoria padrão do portfólio*³⁰, como descrito em Misiolek e Perdue (1987), os burocratas buscam minimizar a volatilidade dos recursos tributários formulando um desenho institucional para os tributos ancorado na multiplicidade de fontes de arrecadação. O crescimento do tamanho do Estado, assim, se dará em razão de fatores institucionais, oriundos do processo decisório para otimizar o fluxo de receita tributária a partir de variadas fontes de geração de tributos, com vistas à proteção de uma elevada elasticidade-renda dos impostos e à fragmentação do peso tributário do Estado sobre contribuinte. Esse *esforço* de arrecadação resulta de uma estratégia de gerenciamento das finanças públicas, pois:

“[...] autoridades estaduais e municipais [bem como federais], visando aumentar o fluxo de receita e o tamanho do governo ao longo do tempo, possuem mais de uma opção disponível para atingir esse objetivo. Se os impostos fortemente elásticos produzirem volatilidade no fluxo de receita, elevando de alguma maneira o custo do governo, a alternativa preferida pode ser uma estrutura tributária que permita o crescimento por meio de ajuste periódicos na taxa de impostos.” (MISIOLEK e ELDER, 1988, p.: 235). (Tradução livre do autor)³¹.

³⁰ A teoria do portfólio afirma que investidores racionais adotarão o princípio da diversificação na aplicação de títulos com vistas à otimização nos ganhos de suas carteiras de investimentos. *cf.* MARKOWITZ (1952).

³¹ No original: “[...] state and local government officials seeking to increase revenue flows and the size of government over time have more than one option available for attaining this objective. If highly elastic taxes produce volatile revenue flows which, in some respect, raise the cost of government, a preferred

A vertente explicativa do *stress fiscal* é uma negação da hipótese da *ilusão fiscal*, ao considerar a percepção, e conseguinte anuência dos contribuintes, diante da existência de uma estrutura tributária voltada para a estabilidade da receita, mesmo sob a eminência de aumentos regulares na carga fiscal. Ou seja, “os efeitos de uma diversificação tributária sobre o tamanho do Estado pode refletir uma redução deliberada na instabilidade da receita ao invés de uma percepção equivocada da carga fiscal.” (MISIOLEK e ELDER, *op. cit.*, p.: 236). (Tradução livre do autor)³².

Analisando os dados referentes aos gastos e receitas de governos subnacionais dos E.U.A., Misiolek e Elder (*op.cit*) não encontraram evidências da hipótese da ilusão fiscal, mas sim comprovações empíricas para a hipótese do *stress fiscal* e seu impacto no tamanho dos governos. Todavia, o mecanismo causal, tanto em uma hipótese quanto na outra, continuou ancorado no desenho institucional para explicar o crescimento do gasto público, mesmo com diferenças de variável interveniente, *i.e.*, informação assimétrica na tese da *ilusão fiscal* e informação quase completa no argumento do *esforço fiscal*.

1.3.3. A descentralização e a economia política do federalismo fiscal

A busca pela adequação da estrutura de financiamento e entrega de políticas públicas às demandas de clientelas diferenciadas e diversamente distribuídas consiste, dentre outros fatores, no objetivo da configuração de um sistema federativo, como é possível depreender a partir da clássica “hipótese de Tiebout” (*cf.* TIEBOUT, 1956). Sob tal estrutura organizacional jurisdições subnacionais disputariam a atração de contribuintes – mediante a relação custo/benefício entre a carga tributária e o conjunto

alternative may be a less elastic tax structure which allows growth through periodic adjustment of tax rate.” *cf.* MISIOLEK e ELDER (*op. cit.*).

³² No original: “[...] the effects of tax diversification on the size of government may reflect deliberate reduction in revenue instability, rather than a misperception of tax burden.” *cf.* MISIOLEK e ELDER (*op. cit.*, p.: 236).

de políticas públicas ofertadas - possibilitando tornar exitoso o atendimento das diferentes demandas sociais. Nessa linha analítica inaugurada por Tiebout, autores como Oates (1972), Alesina e Spolaore (1997), e Panizza (1999), identificam a existência de correlação positiva entre a descentralização do gasto público e o atendimento da demanda por políticas públicas. Ademais, a partilha da oferta de políticas entre os entes federados possibilitaria a equalização das funções *alocativa*, *(re)distributiva* e *estabilizadora* do setor público, mediante a adequação das vantagens comparativas dos diferentes níveis governamentais no exercício dessas atribuições, *i.e.*, governo central (*funções (re)distributiva e estabilizadora*) e governos subnacionais (*função alocativa*)³³. Haveria, portanto, segunda essa linha analítica de primeira geração - denominada *descentralização endógena* -, ganhos de eficiência na *delivery policies* e de *accountability*.

Todavia, as abordagens de primeira geração não contemplam os desvios subjacentes a esse processo de compartilhamento decisório das ações de governo, e a conseguinte perda de economias de escala e problemas de coordenação na execução de políticas. Segundo Rodden (2005), estudos empíricos demonstram as dificuldades da descentralização fiscal e do federalismo materializarem ganhos de eficiência e *accountability*, como previsto pelas teorias da descentralização endógena. Diante disso, parece existir um *trade-off* acerca da estrutura organizacional otimizada da oferta de políticas intergovernamental, fazendo com que algumas sociedades alternem, no tempo, o grau de descentralização/centralização fiscal, em busca da superação dessa natureza dilemática do federalismo.

Assim, o arranjo institucional provedor da pretensa divisão ótima da oferta de políticas entre os diferentes níveis jurisdicionais, e as possíveis reconfigurações no

³³ Para uma elaborada exposição das funções do setor público *cf.* ALÉM e GIAMBIAGI (2000), particularmente o capítulo 11.

tempo, ou seja, escolhas coletivas passadas, contribui, sobremaneira, para o delineamento do processo decisório referente ao gasto público corrente. Entende-se, portanto, que a análise - mesmo sumarizada - da estrutura de financiamento de *policies*, mediante a morfologia da organização fiscal adotada, configura-se em importante instrumento para descortinar a dinâmica da despesa pública em geral e dos gastos subnacionais em particular.

1.4 Ciclos eleitorais, competição política, e gasto público: a resolução temporária de conflitos e seus efeitos sobre o Estado em ação

Estabelecer o vínculo entre processos políticos e a dinâmica econômica tem sido alvo de esforços analíticos ao menos (e não por acaso) desde o final da década de 1930. Os trabalhos de Schumpeter (1939), Kalecki (1943), e particularmente de Åkerman (1947) se constituíram em estudos desbravadores na busca para delinear relações causais entre a ação política e o desempenho econômico³⁴. Contudo, foi apenas com trabalho de Downs (1957) acerca da dinâmica decisória nos processos de alocação de recursos públicos e seu vínculo com o processo eleitoral que se abriu o caminho para a elaboração de argumentos moldados pelo formalismo metodológico da dinâmica

³⁴ A abordagem histórica do comportamento da economia norte-americana e europeia realizada por Schumpeter (*op. cit.*) o fez afirmar que no período de 1787 a 1842, ocorreu diversas flutuações na economia que teriam sido decorrentes de fatores políticos, assim como a recuperação do ritmo dos negócios entre os anos de 1933-1935. Por sua vez, em um seminal ensaio, Kalecki (*op. cit.*), observando a economia dos EUA, destacou que decisões políticas, expressas no gasto governamental, podem conduzir ao pleno emprego na economia. O embate de formas entre os capitalistas e a população em geral quanto à execução de uma política de pleno emprego, combatida pelos primeiros e demandada pelos segundos, é a causa da existência do que ele mesmo denominou de *political business cycles* (*op. cit.* p: 330). Não mesmo pioneiro foi o trabalho de Åkerman (*op. cit.*). Este economista sueco, a partir de informações descritivas, observou padrões de correlação entre a política e a economia. Analisando dados da França (de 1939 e durante a II Guerra Mundial), da Inglaterra (entre 1871 e 1945), Alemanha (1871 a 1945), EUA (1865 a 1945), e Suécia (1886 a 1945), concluiu que, à exceção da Alemanha e Suécia, a política respondia a variações na economia. Buscando identificar possíveis padrões de resposta da economia à ação política, Åkerman estabeleceu uma correlação entre o Índice das Ações Industriais dos EUA entre 1884 e 1945, e os votos obtidos pelo Partido Republicano. Concluiu que os únicos padrões regulares na série histórica correspondiam ao intervalo de quatro anos, quando da realização das eleições presidenciais naquele país. Para Åkerman, portanto, ao menos nos EUA, a política alterava a dinâmica da economia. Para uma exposição sobre a trajetória analítica da teoria dos ciclos eleitorais e decisões coletivas *cf.* DRAZEN (2001).

decisória coletiva. Sobre os alicerces dowsiano de construção de uma teoria política positiva, os trabalhos de Black (1958), Riker (1962) e Buchanan e Tullock (1962) constituíram importantes etapas analíticas para a formulação de explicações de eventos em que a ação política não mais deveria ser confinada ao limbo epistemológico em que se caracteriza o *ceteris paribus*. Some-se a esses esforços de formalização o importante trabalho de modelagem algébrica da dinâmica governamental, e seu nexos com a perspectiva de manutenção do poder (reeleição) pelo grupo dirigente do Executivo, realizado por Frey e Lau (1968).

Tais abordagens, entretanto, ainda careciam de um tratamento empírico adequado, haja vista as dificuldades de parametrização de boa parte das variáveis explicativas e da escassez de dados disponíveis. Sob a influência da “revolução comportamental” do estudo dos processos decisórios pesquisas empíricas no âmbito das relações políticas ganharam impulso adicional, embora em grau não suficiente para permitir a consolidação da pesquisa quantitativa na área ainda na década de 1960³⁵. Foi com os trabalhos de Davis, Dempster e Wildavsky (1966a, 1966b) que a abordagem do processo político – em particular do processo decisório alocativo governamental - deu um passo a frente, ganhando contornos preditivos, ao recorrer às técnicas de mensuração constitutivas do estoque econométrico. A variável resposta, ou seja, a decisão acerca do orçamento público foi considerada variável explicativa mediante sua inclusão, defasada, como variável independente, possibilitando assim parametrizar o processo decisório ocorrida no período anterior e mensurar sua influência sobre as decisões alocativas corrente³⁶.

³⁵ Segundo King, se por um lado os *behavioristas* contribuíram para o aumento do uso de instrumentos estatísticos na Ciência Política, por outro inibiram a consolidação desse procedimento metodológico ao considerarem a inadequação de tais técnicas ao estudo da política em virtude da amplitude do fenômeno a ser observado (cf. KING, 1991, p: 4 e 5).

³⁶ O pioneirismo metodológico desses autores não ficou imune a julgamentos rígidos. As estratégias de estimação utilizadas por Davis, Dempster e Wildavsky foram alvo de críticas, indo desde a inadequação

Os procedimentos de parametrização, emprestados da economia, e de inferência causal, desenvolvidos naquele estudo, desencadearam a adoção de técnicas estatísticas até então alheia à análise da tomada de decisão pública. King (*op. cit.*) destacou que a importação de métodos de outras disciplinas, compatíveis com a existência de dados caracterizados por endogeneidade, como apresentado por Jackson (1975), autocorrelação, a exemplo do método adotado por Hibbs (1974), ou viés de seleção, como em Achen (1986), *e.g.*, ampliou a aplicabilidade da análise de regressão ao estudo do processo político. Ademais, esta estratégia de incorporação de “novas” ferramentas possibilitou que “pesquisadores também [tenham] desenvolvido modelos sofisticados de séries temporais (Beck, 1987, 1983; Freeman, 1989, 1983) e dados de séries temporais e corte transversal empilhado (Stimson, 1985), dentre muitos outros”, alargando o leque para a modelagem das preferências coletivas. (*cf. KING op. cit. p: 7*). (Tradução livre do autor)³⁷.

A “aquisição metodológica” viabilizou a formação de uma agenda de pesquisa de estudos aplicados onde, agora, a conexão entre a ação política e variáveis econômicas passaram a ser passíveis de parametrização em um mesmo modelo inferencial. No bojo dessa nova configuração de pesquisa empírica sobre fenômenos políticos trabalhos voltados para estabelecer inferência causal entre preferências alocativas coletivas e o Estado em ação encontraram um campo fértil para germinarem. Kramer (1971) desenvolveu um argumento para explicar a votação dos congressistas norte-americanos a partir de determinantes econômicos, enquanto os estudos de Tufte (1975) e Fair (1978) seguiram a mesma linha investigativa, conectando o

do modelo, onde um período de variabilidade incremental dos gastos foi seguido por um período não-incremental (ou vice-versa), a não observância da existência de estacionaridade das séries temporais utilizadas. Para uma exposição detalhada dessas críticas *cf. DEZHBAKSH, TOHAMY e ARANSON (2003)*.

³⁷ No original: “Scholars have also [...] imported and develop sophisticated models of time-series (Beck, 1983 and 1987; Freeman, 1983 and 1989) and pooled time-series cross-sectional data (Stimson, 1985), among many others”. (*Cf. KING, op. cit., p: 7*).

comportamento eleitoral de parlamentares e cidadãos dos E.U.A., às flutuações econômicas daquele país.

Contudo, as perspectivas de investigação empírica ainda não tinham sido acompanhadas por desenvolvimentos teóricos que alimentassem novos empreendimentos na área. O trabalho de Nordhaus (1975) - seguido por Hibbs (1977), MacRae (1977), e Tufte (1978) – se, por um lado, destacou, teoricamente, as decisões coletivas, subsumidas no processo eleitoral, como importantes variáveis na explicação da oferta de políticas, por outro, esbarrou na *crítica de Lucas*³⁸, ao ser exposto à sua fragilidade metodológica; a saber, débil capacidade preditiva³⁹. Os trabalhos empíricos de McCallum (1978) e Golden e Poterba (1980), usando os EUA como unidade de análise, bem como Paldam (1979), com dados dos países da OCDE, *e.g.*, não encontraram evidências dos ciclos eleitorais modelo oportunista.

³⁸ De fato, a famosa *crítica de Lucas* (1976) tinha como principal alvo os modelos de regressão de equações simultâneas, que estavam em ampla utilização à época. Ao rechaçar a capacidade preditiva desses modelos em razão do alto grau de aleatoriedade de certas variáveis, Lucas também atingia a abordagem dos *ciclos político-eleitorais* de primeira geração por ancorar-se na “frágil” premissa de eleitores *pré-rationais*, o que comprometia a capacidade de predição da teoria. Assim, para Lucas, limitar a tomada de decisão do indivíduo (eleitor) à sua capacidade de formar expectativas apenas mediante informações passadas (retrospectiva), torna o agente privado, em particular o capitalista, incompetente para administrar seus próprios negócios. Para uma exposição didática sobre a crítica de Lucas *cf.* WITTMAN (1999), particularmente o Capítulo 2.

³⁹ Existem diferenças teóricas e de estratégia empírica entre esses autores. A distinção teórica entre os trabalhos de Nordhaus e Hibbs, *e.g.*, concentra-se no mecanismo causal que explica os ciclos político-econômicos. Para o primeiro, a miopia do eleitor em perceber a busca por maximização de votos do partido governante sem diferenças substantivas acerca das preferências de oferta de *policies* entre o partido da situação e o da oposição, aliada às *demandas alocativas homogêneas* do eleitorado, atuam na geração desses ciclos. Enquanto para Hibbs, a existência de *preferências distintas* por políticas públicas entre oposição e situação, aliada às *demandas alocativas heterogêneas* dos eleitores míopes, produz os *political-business cycles*. Ao contrário de Nordhaus, onde a avaliação retrospectiva dos eleitores sob um padrão homogêneo de demanda e oferta de *policies* implica ciclos político-econômicos, Hibbs explica estes mediante o viés *redistributivo* dos partidos político, sob a mesma premissa de formulação de expectativas com base em análise retrospectiva por parte do eleitorado.

Por seu turno, o diferencial empírico entre eles é ainda mais agudo. Nordhaus recorreu a uma abordagem não-paramétrica, utilizando-se de probabilidade binomial para os eventos eleitorais de nove países entre o período de 1947 a 1972, não fazendo uso, portanto, de modelos preditivos no teste de sua teoria. Já Hibbs, sofisticou a abordagem empírica utilizando modelos de séries temporais do tipo auto-regressivo de média móvel (ARMA) para testar sua modelo teórica.

Por seu turno, MacRae, recorrendo ao período eleitoral entre 1957 e 1972 nos EUA, sob o prisma analítico da *minimização da perda de votos*, testou a evidência das proposições explicativas dos ciclos político-econômicos com base nas premissas de *miopia* e de *racionalidade* (ação estratégica) do eleitor. Para tanto, utilizou o método dos mínimos quadrados (OLS), obtendo resultados que sugeriram que a hipótese ancorada nas expectativas adaptativas (*miopia*) do eleitor apresenta um maior poder explicativo acerca da demanda agregada por políticas públicas. Para uma exposição desses modelos *cf.* GAMA-NETO (2009).

A abertura efetiva de uma fronteira para a testabilidade de hipóteses acerca da oferta de *policies*, sob o manto da teoria dos *ciclos políticos*, consolidou-se quando do desenvolvimento de modelos teóricos cujas conexões causais se diferenciavam substantivamente das teorias de primeira geração⁴⁰. Assim, Rogoff e Sibert (1988), bem como Alesina (1987), Alesina e Sacks (1988), Rogoff (1990), e Alesina *et. al.* (1993), formularam arcabouços analíticos onde as *expectativas racionais*, derivada da assimetria informacional *temporária* dos eleitores, suplantaram as *expectativas adaptativas* como premissa da dinâmica cíclico-eleitoral da alocação de recursos públicos. Essa mudança epistemológica, estabelecida em especial a partir do vigoroso trabalho de Rogoff e Sibert (*op. cit.*), possibilitou uma nova perspectiva para estudos subseqüentes.

No campo teórico a racionalidade dos eleitores não mais se constituiu óbice para a ocorrência dos ciclos eleitorais. A incorporação de microfundamentos da microeconomia neoclássica aos modelos de segunda geração tornava a teoria passível “preditibilidade”. Enquanto que no plano empírico, o Estado em ação não se restringiu às políticas monetárias e inflacionárias - de competência exclusiva dos governos centrais, mas ampliou-se para um variado espectro de execução orçamentária governamental. Isto viabilizou diversificar a unidade de análise dos futuros trabalhos, pois “o arcabouço geral que nós desenvolvemos pode ser usado para examinar outros tipos de ciclos político-eleitorais, tais como aqueles associados a eleições *estaduais* e *locais* [grifo nosso].” Rogoff e Sibert (*op. cit.* p: 13). (Tradução livre do autor)⁴¹.

Ao reposicionarem o foco da análise para política fiscal esses autores, de forma indireta, conectaram teoricamente o princípio do multiplicador de Keynes com as

⁴⁰ Para uma categorização das *teorias de ciclos políticos* entre estudos de primeira, segunda, e terceira geração, *cf.* ADRIKOPOULOS (2004).

⁴¹ No original: “[...] the general framework we develop can also be used to examine other types of electoral policy cycles, such as those associated with state and local elections.” *Cf.* ROGOFF e SIBERT (1988, p: 13).

preferências alocativas do eleitor mediano. Ou seja, a escolha coletiva (voto) importa. O refinamento analítico oriundo das teorias de segunda geração, dada essa reestruturação ontológica, abriu espaço para um ramo adicional de pesquisas dos *ciclos políticos*, classificada como *ciclos político-orçamentários* (*political budget cycles* – PBC), haja vista a explícita conexão entre o processo decisório coletivo e oferta mais ampla de políticas públicas. Sob esses avanços de modelagem pesquisadores empíricos produziram uma profusão de trabalhos com as mais variadas configurações nas relações entre o *processo político* e o *gasto público*. A partir de então a busca por evidências dos *ciclos político-orçamentários*, bem como a identificação do funcionamento de sua dinâmica operacional, consolidou uma agenda de pesquisa interdisciplinar entre a ciência política e a economia.

Abrigado no arcabouço teórico do PBC de segunda geração, o processo político, representado de formas diversas nas abordagens empíricas, consolidou-se como variável explicativa dos gastos governamentais e da dinâmica da atividade econômica. O trabalho de Alesina (1994) sugeriu que, para além dos regimes políticos (democracia ou ditadura), uma forte demanda na sociedade por redistribuição de recursos (*i.e.* pressão política) conduz à expansão média do produto interno bruto *per capita*, no tempo. Este estudo contrariava os resultados sugeridos por Persson e Tabellini (1994) sobre essa associação. Para esses últimos, fortes conflitos distributivos produzem a oferta de políticas sociais compensatórias que elevam a tributação sobre o investimento e sobre atividades promotoras do crescimento econômico, prejudicando a expansão temporal do PIB.

Já em outro trabalho, Persson e Tabellini (1999), agora se debruçando sobre a relação entre o desenho institucional da representação política e a dimensão do gasto público, sugeriram que países com sistemas presidencialistas estão associados com

governos menores *vis-à-vis* países parlamentaristas. Galli e Rossi (2002), por sua vez, ao analisarem a ocorrência de PBC em 19 estados da então Alemanha Ocidental, entre 1974 e 1994, não encontraram significância estatística entre a ideologia do governante e a composição do gasto público, mas, a *responsividade* dos gestores na execução orçamentária próxima às eleições (*i.e.* abordagem *oportunist*a), encontrou suporte empírico.

Os trabalhos empíricos, contudo, estavam voltados quase que integralmente para funcionamento da dinâmica da relação política e economia, apenas nos países centrais e com forte tradição democrática, como se percebe, *e.g.*, em Alesina *et. al.* (1993; 1997). Porém, o estudo de Brender e Drazen (2005) sugeriu que os ciclos políticos orçamentários também encontravam evidência estatística em novas democracias. Por seu turno, a instigante pesquisa de Shi e Svensson (2006) não apenas encontrou suporte empírico para ocorrência do PBC em países em desenvolvimento, bem como efetuou a mensuração da magnitude do efeito dos ciclos na expansão média do PIB dos países de sua amostra. De fato, antes disso, Gonzalez (2002) já havia incluído a América Latina nessa leva de testes empíricos. Em sua pesquisa se deparou com evidências da ação responsiva do governo federal mexicano, quando analisou a execução orçamentária entre os anos de 1957 a 1997. A autora sugeriu que o calendário eleitoral, em razão de pressões de demanda por certo conjunto de *policies* (preferências alocativas), induziu o governo a recompor seu orçamento, privilegiando despesas com infra-estrutura como meio de obtenção de votos. Já Borsani (2003), e Amorin-Neto e Borsani (2004), analisando as democracias presidencialistas da América Latina entre os anos de 1980 a 1998, encontraram apoio empírico para a ocorrência do PBC nesses países, corroborando a teoria de que a ação política, manifesta sob formas variadas, impacta a política fiscal.

Drazen e Eslava (2005), ao desenvolverem um modelo formal onde integraram grupos de interesse especial com a lógica do PBC, sob a premissa de eleitores racionais, encontraram resultados semelhantes aos de Gonzalez (*op. cit.*) ao testarem sua teoria nos municípios colombianos entre os anos de 1992 a 2000. Esses autores identificaram na alteração da composição orçamentária nos períodos eleitorais, visando acomodações às preferências alocativas do eleitor mediano, a estratégia dominante para a maximização dos votos e permanência do poder, em prevalência a mera expansão dos gastos e/ou redução da carga tributária. Essa mesma estratégia de recomposição dos gastos públicos sem a adoção de incrementos de despesas visando o processo eleitoral também foi identificado por Schneider (2010) na Alemanha, no nível dos estados, entre os anos de 1970 e 2003. Em seu modelo empírico o autor sugeriu que, apesar das rígidas regras de controle fiscal impostas pelo Tratado de Maastricht⁴², o deslocamento intra-orçamento das despesas possibilitou a ocorrência do *political budget cycles*.

1.5 Conclusão

O primeiro esforço analítico para explicação do dispêndio governamental foi dado pelo trabalho de Wagner ao identificar conexões entre a estrutura sócio-demográfica das nações industrializadas e a expansão do gasto público ao longo do tempo. Batizada como *lei de Wagner*, a hipótese do economista alemão, contudo, não apresentou evidências claras de sua existência, não justificando o nome pelo qual o argumento de Wagner ficou conhecido. Estudos tanto em países industrializados como na periferia do sistema capitalista são divergentes quanto aos resultados empíricos da

⁴² Segundo estabelecido pelo Tratado de Maastricht, a partir de 1993, os governos da zona do euro (e por extensão suas esferas subnacionais) deveriam limitar suas dívidas públicas a 60% de seus respectivos PIB. Os estados alemães nunca atingiram esse limite superior permitido pelo Tratado. Bremen, o estado alemão com maior relação dívida pública/ PIB ao longo da série, registrou um percentual médio de 39% do seu produto interno bruto, ficando assim bem abaixo do teto estabelecido. Ou seja, o PBC, para Schneider, ocorreu via deslocamento de despesas. Cf. Schneider, *op. cit.*, p: 141.

tese wagneriana. Ademais, a natureza estrutural da explicação para o comportamento do gasto público reveste a hipótese de Wagner de um verniz tautológico que a compromete como explicação de curto prazo para as variantes do dispêndio público.

A partir da publicação do clássico trabalho de Keynes sobre a dinâmica do sistema capitalista, onde o Estado converte-se em instrumento regulador do sistema via sua intervenção no mercado mediante sua capacidade de gasto, o processo político foi alçado à categoria de variável explicativa do comportamento temporal da despesa pública. A identificação da existência de um *multiplicador* dos gastos – privados ou públicos –, aliado à autonomia decisória do governo para a efetivação de uma oferta adicional de políticas públicas, deslocou o processo de escolha coletiva, seus embates e mecanismos de funcionamento, para o centro da análise acerca da alocação de recursos.

Agora a política passou a importar e a expressão *surtout pas de politique*⁴³, que segundo Vilfredo Pareto era o mantra repetido pelos conselhos editoriais dos principais periódicos de Economia na virada do século XIX para o século XX, finalmente não fazia mais sentido. Linhas de pesquisa, ao incorporarem a ação política como explicação do gasto tornou possível a constituição de modelos teóricos dotados de microfundamentos, voltados para a explicação, no curto prazo, dos fenômenos subjacentes à dinâmica da alocação de recursos, particularmente em sociedades poliárquicas, bem como avançando no sentido da “preditibilidade” dessas teorias.

Dentre o conjunto de abordagens elaboradas para explicação da oferta de *policies* os conjuntos teóricos ancoradas nos ciclos políticos, particularmente a teoria dos *ciclos políticos orçamentários* (PBC), mostraram-se, do ponto de vista ontológico, mais ajustadas às possíveis conexões entre o processo político e o Estado em ação em sociedades poliárquicas. Ao considerar a capacidade dos governos de manipular o ritmo

⁴³ Essa expressão francesa pode ser traduzida como: *Acima de tudo, nada de política*. Para acesso à correspondência de Pareto o fato descrito acima foi mencionado, cf. HOLLANDA (2011, p.67).

de atividade econômica, via política fiscal, os modelos teóricos do PBC incorporaram a lógica do multiplicador keynesiano, acoplando seu princípio ao mecanismo temporário de resolução de conflitos, a saber, as eleições. Assim, a política importa porque as preferências alocativas prevalentes no processo de arbitragem de conflito passam a determinar a configuração das funções do Estado e sua dimensão temporal. O escopo e a latitude da oferta de políticas públicas resultam, portanto, da dinâmica própria de funcionamento das poliarquias. Mesmo em regimes hegemônicos, como definido em Dahl (1997), a manutenção de uma baixa contestação pública, ao fim e ao cabo, repousará na capacidade governamental de proporcionar bem-estar coletivo. Do contrário, a não responsividade do ditador conduzirá o regime para uma oligarquia competitiva, onde a dinâmica do PBC manifestar-se-á de forma mais aguda.

A retirada da ação política do limbo do *ceteris paribus* na explicação do gasto público, encontrou nas teorias dos ciclos políticos orçamentários um expressivo avanço epistemológico. Ao possibilitar a construção de modelos empíricos com unidades de análise exequível de diversificação - já que política fiscal não é exclusividade de governos centrais -, alicerçados em microfundamentos, tornando-os assim passíveis de predição, essa família de teorias abriu um vasto horizonte de possibilidades de estudos empíricos. Este estágio aplicado da ciência política reflete a maturidade da disciplina dentre as demais ciências sociais, fruto, em boa medida, do avanço epistemológico nos modelos explicativos para a conexão entre as escolhas coletiva e os gastos governamentais.

A literatura empírica tornou-se pródiga em identificar conexões causais entre as preferências distributivas reveladas acerca da composição orçamentária e a efetiva alocação dos recursos públicos mediante a execução de políticas governamentais. Contudo, quais as possíveis brechas analíticas que ainda são passíveis de investigação

sobre o a conexão entre gasto público subnacional e os fatores políticos? O capítulo seguinte buscou responder esta questão.

Capítulo 2

O ciclo político de *pork barrel* em arenas de políticas públicas: elementos para uma síntese analítica.

Este capítulo consiste da exposição do *ciclo político de pork barrel* e de um *survey* da literatura empírica contemporânea acerca das evidências de acontecimento dos ciclos políticos de segunda e terceira gerações teóricas, com destaque para as adaptações analíticas realizadas visando ajustar esta última vertente a uma abordagem de Ciência Política. Assim, procedeu-se um exame dos alcances e limites do arcabouço analítico desenvolvido por Drazen e Eslava (2010, 2006, 2005), onde se concluiu que o recurso à categorização do gasto público, mediante a utilização da tipologia das arenas de políticas públicas como variável dependente, aumenta o poder explicativo da abordagem original. Por fim, foram construída hipóteses de trabalho à luz da adequação analítica aqui elaborada.

Para tanto, o capítulo foi estruturado em cinco seções. Na primeira seção apresenta-se uma exposição dos *ciclos políticos de pork barrel* (CPB), destacando seu diferencial em relação às teorias de segunda geração dos ciclos políticos. Na seção 2 expõe-se um breviário da literatura empírica contemporânea sobre os ciclos políticos orçamentários dando ênfase a configuração da estratégia empírica adotada naqueles trabalhos. Já a seção 3 contém o esforço de adequação teórico entre o CPB e a tipologia das arenas de políticas de Lowi, com as vantagens analíticas dela decorrente. Por sua vez, a seção 4 expõe as proposições elaboradas que serviram para nortear o trabalho. Finalmente, a última seção, a de número 5, apresenta as conclusões derivadas das abordagens desenvolvidas.

2.1 Ciclo político de pork barrel: uma teoria de terceira geração.

De acordo com Andrikopoulos *et. al.* (2004), Shi e Svensson (2003), Mink e De Haan (2005), e Mourão (2008), é possível categorizar as teorias dos ciclos políticos orçamentários em três níveis geracionais. Na primeira geração desse conjunto de teorias encontram-se os trabalhos cujo arcabouço analítico enfatiza a ação do governante de garantir sua reeleição, em função da natureza retrospectiva e irracional do eleitor, cujas expectativas quanto à condução da política macroeconômica adaptam-se às práticas pgressas do governo. A partir desse lastro analítico, nos modelos de primeira geração os governantes manipulam os instrumentos de políticas, com ou sem orientação ideológica (preferência por *policies*), com vistas ao resultado eleitoral. Já as teorias de segunda geração, inseridas em uma estrutura argumentativa emprestada dos modelos de *seleção adversa*, assentam seu funcionamento analítico na assimetria temporária de informação existente entre o eleitor e o governante quanto à competência deste último, como explicação para a ocorrência dos ciclos políticos via política fiscal.

O avanço analítico desta segunda geração de modelos – como visto de forma precedente no Capítulo 1 - repousa na concepção da tomada de decisão racional por parte do eleitor quando da definição de seu voto, dotando-o, por extensão, de expectativas racionais concernente à ação do governante. Desnecessário dizer que os trabalhos de Alesina (1987), Alesina e Sacks (1988), Rogoff (1990), Alesina *et. al.* (1993), Persson e Tabellini (1990), e Rogoff e Sibert (1988), ocupam essa seara geracional de segunda ordem.

Uma terceira geração de modelos, por sua vez, surge quando foi incorporado à análise dos ciclos políticos orçamentários o arcabouço teórico dos modelos de risco

moral (*moral hazard*)⁴⁴. Ancorando-se na estrutura epistemológica dos trabalhos de segunda geração, essa terceira leva teórica difere de sua precedente ao assentar a ocorrência do ciclo político – e sua magnitude - na *ação oculta* do governo. Ou seja, dada a incerteza do governante quanto ao sucesso nas eleições, este se utiliza de instrumentos de políticas para elevar o desempenho macroeconômico com vistas àquele fim, ocultando de um eleitor dotado de expectativas racionais sua efetiva competência no gerenciamento da política fiscal. Os trabalhos de Shi e Svensson (2006), Persson e Tabellini (2000), e Lohmann (1998), *e.g.*, enquadram-se nessa categoria teórica. Mourão (*op.cit.*), ao debruçar-se sobre o quadro evolutivo das teorias dos PBC, escreveu acerca das teorias de terceira geração:

“Como nos modelos de seleção adversa, [os de terceira geração] assumem que todo político tem algum nível de alçada que não é inteiramente identificada pelo eleitorado. Adicionalmente assume-se que os políticos por si mesmos não podem previamente observar esse nível de autoridade. Isto os torna inseguros acerca de como serão capazes de lidar com problemas futuros. Os eleitores, [por seu turno], são racionais e querem eleger o político mais competente, desde que isso implique em uma maior produção de bens públicos no período pós-eleitoral. Sua dedução fundamenta-se no desempenho macroeconômico observável do governo em exercício. O *pressuposto fundamental é que o governo de plantão pode empregar um esforço oculto* [grifo nosso], isto é, utilizar instrumentos de política não observados pelo público para encobrir sua competência. O sucesso desse tipo de “arma secreta” [grifo no original] depende do resultado decorrente da manipulação fiscal (empréstimos de curto prazo e composição de receitas), credibilidade do governo em exercício (e de seus opositores), maturidade democrática, e solidez das campanhas – todos os itens abordados pela extensa literatura da ilusão fiscal”. (*cf.* MOURÃO, *op. cit.*, p: 6). (Tradução livre do autor)⁴⁵.

A ação dos governos em elevar a oferta de políticas públicas implica no aumento do financiamento dessa expansão. Porém, esse custo adicional não é percebido pelo

⁴⁴ Para uma exposição acerca do clássico problema do risco moral (*moral hazard*) *cf.* VARIAN (2000), e PINDYCK e RUBINFELD (1999).

⁴⁵ No original: “As in the adverse selection model, it is assumed that each politician has some competence level which is not full identified by the electorate. Additionally, it is assumed that also the politician himself cannot previously observe this competence level. Therefore, politicians are unsure about how well they will be able to handle future problem. Voters are rational and want to elect the most competence politician since that would imply higher post-election public goods production. Their inference is based on the observable macroeconomic performance of the incumbent government. The key assumption is that the incumbent government can exert a hidden effort, that is, to use a policy instrument unobservable to the public, which is a substitute for competence. The success of this kind of “secret weapons” depends on the outcome derived from fiscal manipulation (short-term borrowing and revenues mix), the incumbent’s (and the challenger’s) credibility, the democratic maturity, and the soundness of the campaigns – all issues studied by the Fiscal Illusion literature for a long.” *Cf.* MOURÃO (*op. cit.* p: 6).

eleitor que interpreta a ação expansionista nos gastos como resultante da competência gerencial do grupo político no poder em administrar os recursos públicos. Tal leniência fiscal revela o *moral hazard* da ação empreendida pelo governo em exercício, já que os custos da opção por mais despesas recairá sobre o eleitor-contribuinte desinformado quanto a este ônus. O risco moral afeta não apenas as escolhas individuais naquilo que concerne à opção eleitoral, mas também conduz a ineficiência alocativa para a promoção do bem-estar social, já que o custo marginal de provisão da *policy* – nesse quadro de ilusão fiscal - é superior ao benefício marginal do crescimento do dispêndio público. Ou seja, a relação entre o aumento do peso fiscal e a disponibilidade de uma oferta expandida de políticas públicas apresenta um perfil sub-ótimo.

Do ponto de vista teórico, portanto, o diferencial entre as teorias de segunda e terceira geração encontra-se na *natureza* do que é ocultado ao eleitor. Nos modelos de segunda geração, ancorado nos pressupostos analíticos da seleção adversa, o eleitor não avalia a *efetiva qualidade do governante*, pois o aumento na oferta de políticas públicas sinaliza para ele certo grau de competência administrativa do gestor público. Já nas teorias de terceira geração esse eleitor racional desconhece a *manipulação* do governo de expandir a oferta de determinadas *policies* a custa de aumentos fiscais com os quais ele, o eleitor, arcará.

Embora ambas as gerações de teorias tenham o mesmo mecanismo causal - *i.e.* assimetria de informação -, o seu funcionamento impulsiona a ocorrência dos ciclos por vetores distintos, a saber, a *sinalização* de competência mediante aumento de gastos, no caso dos modelos do tipo seleção adversa, e a *ação encoberta*, nas teorias baseadas nos modelos de risco moral. Tanto as abordagens que operam sob o vetor da *sinalização* como aquelas que operam sob o vetor da *ação oculta* conduziu a uma série de estudos

em busca de evidências empíricas, possibilitando também identificar as diferenças geracionais das análises a partir do ajustamento dos modelos ao mundo real⁴⁶.

Se por um lado, a perspectiva teórica inaugurada pelos modelos de segunda geração – especialmente em Rogoff e Sibert (1988) - reconduziu a política fiscal à condição de instrumento basilar de materialização do processo decisório derivado da conexão eleitoral, por outro, esta análise encontrou seu limite explicativo a partir da implementação, por diversos governos, de recorrentes constrangimentos institucionais para controle dos déficits públicos. Este fator institucional, segundo Alesina *et. al.* (1999), seguido ainda por Hallerberg e Marier (2004), ao mitigarem os esforços expansionistas sobre o dispêndio governamental, fazendo-o apresentar um padrão quase incremental no tempo, tendiam a anular os efeitos decorrentes dos ciclos eleitorais sobre o crescimento das funções do Estado. O processo eleitoral, portanto, não mais exerceria pressão expansionista sobre a despesa pública à medida que regras de controle orçamentário fossem exitosamente adotadas⁴⁷. Destarte, a princípio, o problema de seleção adversa oriunda do processo eleitoral estaria debelado.

Por sua vez, os trabalhos de Peltzman (1992) e Brender (2003), apontaram para evidências empíricas de que expansões no gasto público total no período pré-eleitoral não se materializam em votos adicionais em favor do grupo político no poder. De fato, o efeito parece ser contrário, como demonstrado em um extenso estudo em painel realizado por Brender e Drazen (2008) sobre essas conexões causais, onde a prática do crescimento das despesas totais em ano pré-eleitoral reduziu a probabilidade de reeleição do governante em países desenvolvidos e em regimes democráticos

⁴⁶ Para um bom levantamento bibliográfico acerca dos trabalhos empíricos aqui classificados como de segunda geração *cf.* DRAZEN (2001). Já para os de terceira geração *cf.* VERGNE (2009) e SHI e SVENSSON (2003, 2002), além, claro, de DRAZEN e ESLAVA (2010, 2005); PERSSON e TABELLINI (2000).

⁴⁷ Para uma literatura referenciada acerca da importância, efetividade, adequação e impacto das regras de controle fiscal *cf.* ALESINA e PEROTTI (1995); INMAN (1996); RODDEN *et. al.* (2003); RODDEN (2004); DRAZEN (2004); ROSE (2006).

consolidados. Um eleitor racional, simpático a certo grau de conservadorismo fiscal não desvincularia a avaliação de uma oferta agregada expandida de políticas da extração adicional de tributos para seu financiamento. Assim, essa combinação entre o pressuposto de um eleitor racional e os constrangimentos institucionais para ocorrência de déficits públicos produziu um “nó analítico”, que exigiu, para o seu desembaraço, o deslocamento do foco sobre a despesa total para outro tipo de parametrização da execução do gasto público.

2.1.1 O moral hazard manifesto na recomposição da despesa pública.

Os limites definidos pelas regras de controle sobre a execução do orçamento público, em sua larga maioria, não contemplaram a *composição* da oferta de políticas. Os constrangimentos institucionais para a expansão da despesa restringiam-se ao montante total do dispêndio, desconsiderando a possibilidade de manipulação oportunista dos governos a partir do rateio da despesa pública entre as diversas rubricas do orçamento. Esta “brecha” nas regras foi identificada por Drazen e Eslava (2010, 2006, 2005, 2004), fazendo-os reavaliar a atuação dos processos decisórios do componente político (eleitoral) sobre o Estado em ação. Para estes autores os mecanismos institucionais limitadores do gasto público não impediam (mitigavam) o efeito dos ciclos políticos orçamentários, mas apenas modificavam o *modus operandi* de sua ocorrência. Agora, não era mais a expansão do dispêndio total, porém a composição do gasto público, o vetor operacional desses ciclos. Surge, assim, uma teoria na seara dos modelos de terceira geração que possui como pressuposto o equilíbrio fiscal: o *ciclo político de pork barrel* (CPB).

Diante dos constrangimentos institucionais de execução orçamentária, e da preferência do eleitor mediano racional em usufruir uma maior renda pessoal disponível

(carga tributária menor), a manobra política do governante (político) reside no direcionamento da oferta de políticas públicas para grupos sociais capazes de definir o resultado eleitoral ao seu favor. O *risco moral* no modelo de Drazen e Eslava ocorre na ação exitosa do governo em manipular a distribuição dos recursos públicos no período eleitoral em favor de determinadas clientelas, sem elevar o dispêndio total, mas ocultando do eleitor racional sua real preferência acerca da configuração da oferta de políticas públicas. Assim, este eleitor-contribuinte opta por votar no governante (político) por deduzir que as preferências alocativas deste são compatíveis com as suas, desconhecendo que tal escolha incorrerá em “custo alocativo” para si em caso de reversão, ou não continuidade no tempo, da composição orçamentária que lhe foi ofertada.

Destarte, o modelo teórico dos *ciclos políticos de pork barrel* foi constituído a partir da seguinte morfologia. A oferta de políticas públicas foi considerada composta por dois tipos de bens, a saber, os bens específicos (*targeted*), que correspondem aos gastos correntes, e os bens não-específicos (*non-targeted*), representando as despesas de investimento (capital)⁴⁸. Assim, os gastos de *pork barrel* equivalem a políticas públicas destinadas a grupos específicos de eleitores com vistas à obtenção de apoio nas urnas, constituindo-se tal manobra de execução orçamentária um importante mecanismo de manipulação eleitoral. A natureza dos bens coletivos contemplada no modelo, por seu turno, ao abarcar tanto a dimensão espacial (locacional, geográfica) quanto à focalização em clientelas, torna-o flexível o suficiente para adequá-lo a sistemas políticos majoritários e a sistemas proporcionais. No que tange a receita, o fluxo tributário foi considerada fixo, implicando na facilidade de identificação por parte do

⁴⁸ Quanto à categorização de despesa usada pelos autores, os gastos correntes correspondem à despesa com pessoal, transferência e custeio da máquina pública. Já o gasto de investimento (capital) corresponde ao dispêndio com infra-estrutura (e.g. habitação, saúde, educação, infra-estrutura urbana, água, energia e comunicações). Contudo, no teste empírico da teoria foi incluída uma nova categoria de gasto correspondendo à despesa como serviço da dívida pública. Cf. DRAZEN e ESLAVA (2010, p: 47).

eleitor da orientação empreendida para a política fiscal pelo governo; ou seja, o orçamento é equilibrado ao longo do tempo.

Por sua vez, as preferências alocativas, tanto de eleitores quanto dos governantes (políticos), são fixas, contudo, os primeiros não conhecem as reais preferências do segundo quanto à composição da *policies supply*. Os autores justificaram este ponto – basilar no modelo –, afirmando que “poderíamos argumentar que desde que o mundo real é multidimensional, um eleitor é necessariamente inseguro acerca do quanto o político vai favorecê-lo em relação a outras prioridades. Além disso, em razão de mudanças no ambiente político ao longo do tempo essas preferências podem alterar-se, contudo, simultaneamente apresentará certa persistência.” (cf. DRAZEN e ESLAVA, 2006, p.: 9)⁴⁹. Em outros termos, mesmo considerando que os políticos, sejam governantes ou opositores, possuam preferências alocativas que apresentem certa persistência no tempo, elas, contudo, são não observadas pelos diferentes grupos de eleitores. Ademais, existe diferentes preferências por políticas (ideologia) entre os concorrentes aos cargos eletivos.

Já o calendário eleitoral foi considerado como pré-definido, com o ano das eleições – ou o ano anterior a estas – constituindo-se no período de operacionalidade do ciclo. No teste empírico do modelo os autores consideraram como variável explicativa o ano anterior as eleições, quando estas ocorreram no primeiro semestre, e o ano da eleição, quando ocorrida no segundo semestre⁵⁰. Porém, por simplificação analítica, a eleição passada não foi utilizada como parâmetro para a tomada de decisão do eleitor na eleição corrente. Assim, a oferta de políticas públicas pretérita não fornece informações

⁴⁹ No original: “We would argue that since the real world is multidimensional, a voter is necessarily uncertain about how much the politician will favor him relative to the other priorities. Moreover, because the politician’s environment changes over time, these preferences may change over time, but at the same time will display some persistence.” (cf. *op. cit.* p.: 9).

⁵⁰ Este ponto é importante quando da elaboração do modelo empírico aplicado a realidade brasileira, conforme definido no Capítulo 5 mais à frente.

ao eleitorado sobre a configuração da oferta presente, assumido, desta feita, que a distribuição de preferência não é correlacionada entre as eleições.

Nesse arcabouço analítico, destarte, a identificação do problema de assimetria informacional entre o eleitor e o governante (político) não ficou centrada na efetiva identificação de *competência* deste último por parte do primeiro, mas na incerteza do eleitor quanto à efetiva *preferência alocativa* do candidato. Assim, o funcionamento do modelo, sumarizado pelos autores, foi expresso nos seguintes termos:

“Deslocando a composição do gasto na direção dos bens [coletivos] preferidos pelos eleitores, o político tentará sinalizar que suas preferências são próximas as deles, e que conseqüentemente após as eleições optará pela expansão das despesas com esses bens. A manipulação política assumirá, portanto, a alteração na composição do gasto público, possibilitando que o nível geral (e déficit) permaneça inalterado. A incerteza do eleitor quanto às prioridades de gasto do governante faz com que o aumento eleitoralmente motivado de alguns tipos de despesa seja uma ferramenta eficaz para a obtenção de votos, com os eleitores sendo incapazes de distinguir os políticos cuja opção por certos tipos de despesa é meramente eleitoreiro, daqueles cuja preferência pelo dispêndio corresponde efetivamente àquela dos eleitores”. (cf. DRAZEN e ESLAVA, 2010, p: 40). (Tradução livre do autor)⁵¹.

Ademais, a análise contempla a coexistência entre eleitores racionais, adeptos de uma política fiscal conservadora, com a ação oportunista do governante na manipulação do orçamento no período eleitoral, haja vista que:

“A manipulação política toma a forma de alterações na *composição* [destaque no original] do gasto governamental, possibilitando que o nível geral de despesa (e o déficit) permaneça inalterado. Eleitores valorizam alguns tipos de bens mais que outros, assim um político oportunista pode ser induzido a alterar a composição pré-eleitoral dos gastos [governamentais] na direção desses bens. O que os eleitores querem deduzir é se as preferências do político sobre a composição dos gastos estão próximas das suas, ou se as opções de despesa no período pré-eleitoral destinam-se apenas a obtenção de votos. Isso explicaria o porquê existe um incentivo para os governantes elevarem alguns tipos de despesa, mesmo que os eleitores apresentem um perfil de “conservadorismos fiscal” [grifo no original] no sentido de serem avessos a níveis elevados do dispêndio público total. A manipulação eleitoral surge mesmo com eleitores inteiramente racionais, haja vista que eles devem tentar deduzir as preferências do governante a partir de seu comportamento fiscal. Os eleitores, portanto, respondem racionalmente as

⁵¹ No original: “By shifting the composition of spending towards the goods voter prefer, an incumbent politician will try to signal that his preference are close to those of voters, implying he will choose high post-election spending on those same goods. Political manipulation will therefore take the form of changing the composition of government spending, allowing its overall level (and the deficit) to remain unchanged. Voter uncertainty about the incumbent’s spending priorities makes electorally-motivated increases in some types of spending an effective tool to gain votes, as voter may be unable to separate politician into those whose spending choice are meant simply to gain votes and those whose spending preferences actually correspond to what voters want”. (cf. Drazen e Eslava, *op. cit.* p.: 40).

expansões pré-eleitorais nos seus preferidos tipos de despesa pública [grifo nosso]”. (cf. DRAZEN e ESLAVA, 2005, p: 2). (Tradução livre do autor)⁵².

O modelo teórico foi testado por Drazen e Eslava (2010, 2006, 2005, 2004) nas eleições ocorridas nos municípios colombianos no período de 1992 a 2000, abarcando mais de 7.000 observações testadas, a partir de estimações pelo Método dos Momentos Generalizados para dados em painel dinâmico, obtendo robustez estatística quando da testabilidades de suas hipóteses. Esse respaldo empírico revestiu a nova abordagem dos ciclos políticos orçamentários de uma áurea de refinamento analítico conduzindo-a para um patamar mais elevado de classificação teórica. Não seria nenhuma violação epistemológica incluir os *ciclos políticos de pork barrel* na terceira geração de teorias dos ciclos políticos orçamentários. Para uma melhor comparabilidade entre as vertentes analíticas dos ciclos políticos orçamentários buscou-se, na Tabela 2.1 a seguir, sumarizar as diferenças e similitudes das gerações de teorias, a partir de pontos identificados aqui como basilares para o entendimento dessas construções teóricas.

⁵² No original: Political manipulation take the form of changing the *composition* of government spending, allowing its overall level (and the deficit) to remain unchanged. Voters value some goods more than others, so that an opportunistic politician may be induced to shift the composition of pre-election spending toward these goods. What voters want to infer is then whether a politician’s preferences over the composition of the budget are actuality close to their own or whether pre-election spending choice are meant simply to gain votes. This would explain why there is an incentive for incumbents to increase some types of spending, even if voters are “fiscal conservatives” in the sense of being averse to large overall levels of government spending. Electoral manipulation arises even with fully rational voters, given that they must try to infer the incumbent’s preferences from his fiscal behavior. Voters thus rationally respond to pre-election increases in their most preferred types of spending.” (cf. *op. cit.*, p: 2).

Tabela 2.1
As Semelhanças e Diferenças Intergeracionais das Teorias dos Ciclos Políticos Econômicos (Orçamentários).

Pressupostos	Teorias de Primeira Geração		Teorias de Segunda Geração		Teoria de Terceira Geração
	Oportunista	Partidário	Oportunista	Partidário	
<i>Eleitor</i>	<ul style="list-style-type: none"> Retrospectivos Míopes Preferências idênticas Preferência por políticas expansionistas. 	<ul style="list-style-type: none"> Retrospectivos Míopes Preferências distintas Preferência por políticas expansionistas. 	<ul style="list-style-type: none"> Prospectivos Expectativas idênticas Busca da maximização da função utilidade: $U = E \left\{ \sum_{t=0}^{\infty} \beta^t u_t \right\}, \quad 0 < \beta < 1$ $u_t = \bar{x} - \tau_t - s_t - W(s_t)$	<ul style="list-style-type: none"> Prospectivos Expectativas diferentes Busca da maximização da função utilidade: $Max(u_t) = Max \sum_{t=0}^{\infty} \beta^t [-(\pi_t - \bar{\pi})^2] + b^t y_t$	<ul style="list-style-type: none"> Prospectivos Expectativas diferentes Busca da maximização da função utilidade: $U_t^j(Q) = V(g_t^Q) - (\pi^j - \pi^Q)^2$ $W^j = U_1^j(I) + \beta E_1 + U_2^j(Q)$
<i>Expectativas do eleitor</i>	Adaptativas $\pi_t^e = \pi_{t-1} + \lambda(\pi_{t-1}^e - \pi_{t-1}),$ $0 < \lambda < 1$	Adaptativas $\pi_t^e = \pi_{t-1} + \lambda(\pi_{t-1}^e - \pi_{t-1}),$ $0 < \lambda < 1$	Racionais $\pi_t^e = E(\pi_t I_{t-1})$	Racionais $\pi_t^e = E(\pi_t I_{t-1})$	Racionais $g_t^e = E(g_t I_p)$
<i>Sistema representativo</i>	<ul style="list-style-type: none"> Dois partidos (situação e oposição) Não há distinção ideológica 	<ul style="list-style-type: none"> Dois partidos (situação e oposição) Há nítida distinção ideológica 	<ul style="list-style-type: none"> Dois partidos (situação e oposição) Não há distinção ideológica 	<ul style="list-style-type: none"> Dois partidos (situação e oposição) Há nítida distinção ideológica 	<ul style="list-style-type: none"> Dois partidos (situação e oposição) Há distinção ideológica
<i>Função utilidade dos partidos (governante)</i>	<ul style="list-style-type: none"> Maximizada pela votação 	<ul style="list-style-type: none"> Partidos de direita optam por estabilidade de preços Partidos de esquerda optam por crescimento 	<ul style="list-style-type: none"> Maximizada pela votação 	<ul style="list-style-type: none"> Partidos de direita optam por estabilidade de preços Partidos de esquerda optam por crescimento econômico 	<ul style="list-style-type: none"> Maximizada pela votação
<i>Eleições</i>	Fixada exogenamente	Fixada exogenamente	Fixada exogenamente	Fixada exogenamente	Fixada exogenamente

Pressupostos	Teorias de Primeira Geração		Teorias de Segunda Geração		Teoria de Terceira Geração
	Oportunista	Partidário	Oportunista	Partidário	
Dinâmica macroeconômica	O sistema econômico caracteriza-se por uma curva de Philips aumentada de expectativa. $y_t = \bar{y} + \gamma(\pi_t - \pi_t^e), \quad \gamma > 0$	O sistema econômico caracteriza-se por uma curva de Philips aumentada de expectativa. $y_t = \bar{y} + \gamma(\pi_t - \pi_t^e), \quad \gamma > 0$	O sistema econômico é caracterizado pela restrição: $g = \tau_t + s_t + \varepsilon_t$ $\varepsilon_t = \mu_t + \mu_{t-1}, \quad E(\mu_t) = 0, \forall t$	O sistema econômico caracteriza-se por uma curva de Philips aumentada de expectativa. $y_t = \bar{y} + \gamma(\pi_t - \pi_t^e), \quad \gamma > 0$	O sistema econômico é caracterizado pela restrição orçamentária (orçamento equilibrado): $T = K_t + g_t$
Princípio norteador	Assimetria de informação	Assimetria de informação	Assimetria <i>temporária</i> de informação (modelo de <i>seleção adversa</i>)	Assimetria <i>temporária</i> de informação (modelo de <i>seleção adversa</i>)	Assimetria <i>temporária</i> de informação (modelo de <i>risco moral</i>)
Autores	Wright (1974); Nodhaus (1975); Tufte (1975); Lindbeck (1976); MacRae (1977).	Hibbs (1977, 1982, 1987, 1992).	Cukierman e Meltzer (1986); Rogoff e Sieber (1988); Alesina e Cukierman (1990); Persson e Tabellini (1990); Rogoff (1990); Harrington (1993).	Alesina (1987, 1988, 1989); Chappel e Keech (1986); Alesina e Sacks (1988); Alesina e Spear (1988).	Drazen e Eslava (2010, 2006, 2005, 2004).

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Alesina *et. al.* (1993); Coelho (2004); Drazen e Eslava (2010, 2006, 2005, 2004).

Nota: Nas teorias de primeira geração: y_t = taxa de crescimento do PIB; π_t = taxa de inflação do período; π_t^e = é a expectativa de inflação para o período; π_{t-1} = taxa de inflação do período anterior; \bar{y} = é a taxa de crescimento natural do PIB; γ = é um parâmetro positivo; λ = é um parâmetro positivo menor que a unidade, correspondendo á adequação das expectativas passadas.

Nas teorias de segunda geração: U = corresponde à utilidade esperada do eleitor; β = é um fator de desconto positivo e menor que a unidade; π_t = taxa de inflação do período; y_t = taxa de crescimento do PIB; π_t^e = é a expectativa de inflação para o período; γ = é um parâmetro positivo; u_t = utilidade do eleitor no período; \bar{x} = nível dado de rendimento (exógeno); τ_t = imposto do tipo *lump-sum tax* (montante fixo); s_t = imposto de senhoriagem; $W(s_t)$ = custos decorrentes da distorção da receita de senhoriagem; I_{t-1} = estoque de informações dos eleitores no período anterior; g = gasto público; ε_t = corresponde à capacidade de condução de política do governo na promoção da eficiência macroeconômica, obtida mediante um processo de média móvel de primeira ordem; $\bar{\pi}^i$ = custo ótimo de inflação; b_i = custo relativo da inflação frente ao crescimento econômico. **Na teoria de terceira geração:** $U_t^j(Q)$ = função utilidade do eleitor quanto à preferência alocativa; $V(g_t^Q)$ = bem público provido pelo governo (gasto público); I = político (partido) no poder; C = político (partido) na oposição; π^j = preferência alocativa do eleitor; π^Q = preferência alocativa do governante; I_p = estoque de informações dos eleitores quanto às preferências alocativas dos políticos, no período das eleições; W^j = utilidade esperada descontada do indivíduo j ; β = corresponde a um fator de desconto no período eleitoral E_1 ; T = nível fixo da receita tributária, definido exogenamente; K_t = tipo de despesa governamental que os políticos podem valorizar, mas não os eleitores.

OBS. Foi considerado, para efeito de comparação na tabela acima, o modelo de Drazen e Eslava (2010). Esta última versão do referido modelo guarda algumas diferenças com as abordagens anteriores, notadamente no que diz respeito à admissão da heterogeneidade das preferências alocativas de grupos de eleitores feita no artigo de 2006; contudo, o argumento central permaneceu inalterado.

2.2 Um *survey* da literatura empírica.

Ao observar-se a literatura contemporânea sobre o comportamento dos gastos públicos percebeu-se a profusão de estudos que, ancorados nos modelos de segunda ou de terceira geração, encontraram evidências empíricas acerca da ocorrência dos ciclos políticos orçamentários. Nesta seção procedeu-se um levantamento da literatura referenciada recente, tanto internacional quanto brasileira, acerca das conexões causais entre gasto público e o processo decisório coletivo via mercado eleitoral – com destaque para trabalhos onde o gasto público foi utilizado como variável dependente -, sem, contudo, ter a pretensão de ser completo. O objetivo com esta seção, destarte, foi exibir uma análise morfológica dos estudos em tela - destacando aqueles em que o gasto público se constituiu na variável dependente - com vistas às possibilidades teórico-empíricas de desenvolvimentos de novas aplicações para os *polical budget cycles*.

2.2.1 A literatura empírica internacional

Os trabalhos empíricos mais recentes sobre os ciclos políticos orçamentários têm apresentado contornos analíticos e estratégias empíricas recorrentes em suas abordagens. Na dimensão analítica, por exemplo, em linhas gerais os trabalhos se voltaram para a identificação dos determinantes das funções do Estado, destacando, de forma direta ou indireta, a conexão entre os diferentes componentes da resolução temporária de conflitos em poliarquias (eleições) e a *composição* dos gastos governamentais (*cf.* Tabela 2.1)⁵³. Os enfoques deslocaram-se de modelos teóricos restritos às vinculações entre o processo eleitoral e o crescimento do Estado para

⁵³ Até mesmo em países onde não ocorrem eleições competitivas, como a China, foi encontrada evidências de ciclos políticos orçamentários, como demonstrou Guo (2009). *Cf.* Tabela 2.1. a seguir.

concentrar-se nos efeitos da dinâmica das eleições sobre as diferentes áreas de atuação governamental, visando identificar os determinantes políticos do movimento direcional do setor público. Em decorrência dessa nova morfologia analítica as variáveis explicativas passaram a abarcar não apenas o calendário eleitoral *per se*, e uma miríade de variáveis de controle, mas componentes intrínsecos à dinâmica poliárquica como, *e.g.*, a efetiva competição eleitoral e a assimetria ideológica dos governos (composição da coalizão governista). Como não poderia ser diferente, esta reconfiguração teórica repercutiu diretamente na estrutura empírica desses trabalhos.

Assim, na dimensão metodológica, a utilização de dados em painel com efeito fixo, tendo como unidade de análise governos subnacionais, constituiu-se a estratégia prevalente desses estudos empíricos. O avanço teórico dos modelos de segunda e terceira geração viabilizou a abordagem do comportamento da oferta de políticas públicas no nível estadual e municipal (distrital) possibilitando ganhos de graus de liberdade nos modelos de regressão mediante o alargamento da amostra selecionada, robustecendo a capacidade inferencial. Em adição a isto, viabilizaram-se a eliminação os desvios oriundos de efeitos dissonantes de variáveis que afetam os estudos comparados entre países – característicos desses estudos -, conforme destacado por Snyder (2001).

Ademais, a estratégia empírica, ainda como decorrência do reposicionamento analítico voltado à composição da oferta de políticas, ancorou-se no recurso a algum tipo de *categorização* (desagregação) da despesa governamental como variável dependente, visando contemplar as variadas funções de atuação estatal. Utilizando-se de métricas distintas os estudos apresentados na Tabela 2.2 exibem a elástica parametrização do *explanandum*, abrangendo medições em *nível* (valores relativos,

valores absolutos ou valores *per capita*) ou em *diferenças* (variação absoluta), além do recurso à *proxies* diversas para a identificação das preferências alocativas prevalentes.

Essas abordagens, contudo, incorreram em limitações analíticas exibidas tanto na sua construção teórica como nos modelos de estimações adotados, ao desconsiderarem aspectos importantes do processo do Estado em ação e sua conexão eleitoral. No campo teórico, apesar do uso de tipos de despesas como variável dependente, a simples demarcação do *explanandum* mediante a adoção de alguma categoria de gasto deixou de fora a dinâmica das trocas políticas hierárquicas subjacentes à configuração da oferta de *policies* em ambientes poliárquicos. Isto, por seu turno, conduziu tais abordagens à incorporação do princípio, pouco condizente com o mundo real, de capacidade monolítica de *enforcement* do setor estatal nas diversas dimensões de provisão de políticas públicas.

Na esfera empírica, por sua vez, as estimações empreendidas concentraram-se em modelos baseados na média condicional. A opção exclusiva por esta estratégia, embora eficiente na mensuração de efeitos causais, inviabilizou o mapeamento de possíveis relações de causalidade entre os componentes políticos e o gasto público a partir de diferentes níveis de magnitude dos recursos empregados na provisão dos bens coletivos pelo setor governamental. Afinal, as relações causais se apresentam de maneira uniforme para os diferentes volumes de recursos destinados à oferta de políticas públicas?

Tabela 2.2

Trabalhos Empíricos Seleccionados na Literatura Internacional acerca das Conexões entre Gasto Público e o Processo Eleitoral.

Autor (Ano)	Unidade de Análise	Número de Observações	Período Pesquisado	Variável Dependente	Variáveis Explicativas	Método de Estimação	Evidência Sugerida
Aidt <i>et al.</i> (2010)	Municípios (Portugal)	1.740	1979-2005	Margem de vitória do candidato. Distorção oportunista na execução orçamentária. (variáveis em diferença).	Distorção oportunista; margem de vitória; gasto médio de investimento no ano eleitoral; número de anos do mandato do prefeito; reeleição do prefeito.	GMM <i>Pooled OLS</i> (em três estágios)	Gastos elevados nos anos eleitorais conduzem a grandes margens de vitória do candidato governista.
Chang (2008)	Países (OCDE)	567	1973-2000	Gasto social (seguridade, assistência e bem-estar). (valores absolutos - variável em nível).	Ano eleitoral; sistema eleitoral; ideológica; número de distritos eleitorais; <i>veto players</i> ; distância de distritos	OLS (modelo dinâmico com PCSE)	Os ciclos orçamentários eleitorais (configuração da despesa pública em ano de eleição) são constrangidos pela existência de uma estrutura de múltiplos <i>veto players</i> , com o gasto social expandindo-se mais sob as regras do sistema distrital <i>vis-à-vis</i> o sistema proporcional.
Chibber e Nooruddin (2004)	Estados (Índia)	465	1967-1997	Gastos distributivos (<i>bens públicos</i>) como proporção do gasto total. (variável em nível). Despesa com pessoal (<i>bens de clube</i>) como proporção do gasto total. (variável em nível).	Número efetivo de partidos; diferencial de votos pró-vencedor; competição ideológica; transferência de recursos do governo central; exposição à mídia; sistema partidário.	Modelo Prais-Winsten (com AR1 e efeito fixo)	A competição eleitoral sob a disputa de dois partidos produz efeito expansivo nos gastos governamentais classificados como <i>bens públicos</i> . Inversamente, a competição multipartidária eleva a produção de <i>bens de clube</i> (e.g. folha de pessoal).

Autor (Ano)	Unidade de Análise	Número de Observações	Período Pesquisado	Variável Dependente	Variáveis Explicativas	Método de Estimação	Evidência Sugerida
Choi <i>et. al.</i> (2010)	Condados (Flórida - E.U.A.)	526	1993-2002	Gasto público total. Gasto redistributivo. Gasto alocativo. Gasto com infraestrutura. (valores <i>per capita</i> - variável em nível).	Ideologia do eleitor; estrutura administrativa do condado; número de distritos; terras devolutas.	OLS (modelo dinâmico com PCSE)	A configuração do gasto público subnacional resulta do perfil ideológico do eleitor e da estrutura administrativa local desempenhando papel relevante no processo alocativo.
Cioffi, <i>et. al.</i> (2011)	Municípios (Itália)	64.000	1996-2006	Despesa pública de capital. (variável em nível e em diferença). Gasto público total. (variável em nível e em diferença).	Número de dias para as próximas eleições; filiação do prefeito a um partido político nacional; possibilidade de reeleição do prefeito.	<i>Pooled</i> OLS (modelo dinâmico com efeito fixo) GMM (em dois estágios)	O período eleitoral induz expansões nos gastos municipais com bens de capital, onde prefeitos dissociados de um partido político nacional orientam sua execução orçamentária de forma a alimentar o <i>ciclo político-econômico</i> (diferente daqueles prefeitos filiados a partidos nacionais).
Costa-I-Font <i>et. al.</i> (2003)	Estados (México)	186	1990-1995	Gasto público de investimento (infra-estrutura e gasto social). (valores absolutos - variável em nível).	% de votos recebidos pelo Partido Revolucionário Institucional (PRI); % da população de cada estado na população total; média de escolaridade da população com 15 anos ou mais; % da população em áreas rurais de cada estado; estados governados pelo PRI; posição de cada estado no PIB total.	<i>Pooled</i> OLS (com efeito fixo) Prais-Winsten (com AR1 e efeito fixo) <i>Pooled</i> FGLS (com e sem AR1)	Maior competição eleitoral nos estados conduziu a maior despesa de investimentos do governo federal nas regiões governadas pelo PRI.

Autor (Ano)	Unidade de Análise	Número de Observações	Período Pesquisado	Variável Dependente	Variáveis Explicativas	Método de Estimação	Evidência Sugerida
Golden e Picci (2008)	Municípios (Itália)	810	1953-1994	Gasto público com infra-estrutura. (valores absolutos - variável em nível e em diferença).	Número total de deputados eleitos no distrito; distribuição % dos votos; número de deputados do partido do governo; número de deputados eleitos pelo Partido Comunista Italiano; número de deputados eleitos pela Democracia Cristã.	<i>Pooled</i> OLS (modelo dinâmico com efeito fixo) GMM (em um e dois estágios) Método das Diferenças	Parlamentares eleitos por lista aberta à Câmara de Deputados garantem mais recursos para a despesa com infra-estrutura. A maior competição nas urnas não possibilita maior aporte de recursos aos distritos eleitorais.
Gupta e Damania (2004)	Estados (Índia)	225	1985-2000	Gasto público <i>per capita</i> com saúde. (variáveis em nível). Qualidade do gasto público (taxa de mortalidade infantil). (variável em nível).	Competição eleitoral; gasto público <i>per capita</i> com saúde; % do setor agrário no PIB; % do gasto com saúde no PIB; alfabetização feminina (zona rural); % de nascidos no sistema de saúde (zona rural).	Variável Instrumental (modelo dinâmico)	Maior competição eleitoral induz governos subnacionais a expandir o gasto com bem-estar social (saúde) e melhorar a qualidade do serviço público prestado à população.
Guo (2009)	Municípios (China)	7.562	1997-2002	Taxa de crescimento do gasto público <i>per capita</i> . (valores absolutos - variável em nível).	Quanto tempo os secretários do Partido Comunista Chinês nos municípios permanecem no cargo; quanto tempo o executivo-chefe indicado pelo PCC permanece no comando do governo municipal; crescimento da receita tributária; crescimento dos subsídios municipais; <i>dummies</i> para anos específicos.	<i>Pooled</i> OLS (com efeito fixo)	O crescimento do gasto público municipal <i>per capita</i> acelera-se no terceiro e quarto anos do mandato do líder municipal no poder, com vista à promoções promovida pela cúpula do PCC.

Autor (Ano)	Unidade de Análise	Número de Observações	Período Pesquisado	Variável Dependente	Variáveis Explicativas	Método de Estimação	Evidência Sugerida
Hayo e Neumeier (2012)	Estados (Alemanha.)	208	1992-2008	Gasto público por natureza de despesa. (valores absolutos - variável em nível e em diferença).	Período eleitoral; % de votos no partido governante; dispersão política; secretário das Finanças do mesmo partido do governador; estados governados pelo Partido Social-democrata; medidas de restrição ao poder do governador.	Modelo LSDV GMM	O status social mais baixo do governador, aliado a sua maior influência política, determinam a composição do gasto público em favor dos gastos sociais.
Klomp e Haan (2012)	Países	715	1975-2005	Equilíbrio orçamentário. Gasto público total. (valores absolutos - variável em nível).	Partido político; sistema eleitoral proporcional; sistema eleitoral; majoritário; número de partidos da coalizão; polarização ideológica.	<i>Semi-pooled</i> OLS (modelo dinâmico com efeito fixo)	Em jovens democracias a política fiscal produz efeito positivo (embora relativamente pequeno) sobre o apoio eleitoral ao partido governista.
Remmer e Wibbels (2000)	Províncias (Argentina)	23	1995	Gasto com salário do funcionalismo público como % da receita corrente. (variável em nível).	Competição partidária (eleitoral); instituições orçamentárias das provinciais; governo local de coalizão; controle dos partidos pelos governadores.	Variáveis instrumentais (em dois estágios).	A cooperação dos governos subnacionais à programas nacionais de ajuste fiscal variam conforme a disponibilidade de recursos disponíveis ao atendimento das demandas clientelísticas locais.

Autor (Ano)	Unidade de Análise	Número de Observações	Período Pesquisado	Variável Dependente	Variáveis Explicativas	Método de Estimação	Evidência Sugerida
Schneider (2010)	Estados (Alemanha Occidental - Alemanha)	280	1970-2003	Gasto público total. (Variável em nível).	Proximidade das eleições; margem de vitória do partido do governo; governos do Partido Social-Democrata; governos do Partido Liberal; grandes coalizões governistas.	<i>Pooled</i> OLS (modelo dinâmico efeito fixo) Prais-Winsten (com AR1 e efeito fixo)	O comportamento do gasto público resulta do perfil de fatores políticos e institucionais.
Shonchoy (2010)	Países	1.948	1984-2004	Gasto público total. (Variável em nível).	Anos no governo do chefe do Executivo; tamanho da bancada governista; estabilidade política; governo civil ou militar; fracionalização étnica, lingüística, e religiosa;; taxa de crescimento populacional; comércio exterior como proporção do PIB.	OLS (com PCSE)	O comportamento do gasto público resulta do perfil de fatores políticos e institucionais.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Nota: Alguns trabalhos acima recorreram à utilização de variáveis de controle em suas estimações que, por problemas de espaço, não foram destacadas no corpo da Tabela: Aidt *et. al.* (2010) [Densidade populacional, população com + 65 anos, taxa nacional desemprego, média dos salários reais, emprego municipal]; Chang (2008) [taxa de desemprego, taxa da população jovem (até 14 anos) e idosa (+ 65 anos), PIB *per capita*, taxa de inflação]; Chibber e Nooruddin (2004) [transferência de recursos do governo central; receita gênero; idade; raça; renda *per capita*; taxa de crescimento econômico]; Choi *et. al.* (2010) [população idosa (+ 65 anos), homogeneidade racial da população, densidade populacional, população, crescimento populacional]; Cioffi, *et. al.* (2011) [população, densidade populacional, taxa da população abaixo dos 14 anos e + de 65 anos]; Font *et. al.* (2003) [população urbana, população negra, população abaixo dos 14 anos, população com + 64 anos]; Gupta e Damania (2004) [déficit público *per capita*, PIB *per capita*]; Golden e Picci (2008) [População residente, população idosa, (+ 65 anos), gênero, educação]; Hayo e Neumeier (2012) [% da população com idade igual ou menor de 15 anos, % da população idosa (+ de 65 anos); PIB *per capita* dos estados no ano anterior]; Klomp e Haan (2012) [Globalização, taxa de desemprego, crescimento econômico, renda *per capita*, taxa de inflação, população em vulnerabilidade social, união monetária]; Remmer e Wibbels (2000) [PIB *per capita* das provinciais]; Schneider (2010) [Taxa de inflação, nível de emprego, crise do petróleo, unificação alemã, Tratado de Maastricht]; Shonchoy (2010) [% da população com idade igual ou menor de 15 anos, % da população idosa (+ de 65 anos), % da população urbana, taxa de crescimento populacional, comércio exterior como proporção do PIB, dívida pública como % do PIB, controle da corrupção]. AR1 = *Autoregressive first order*. FGLS = *Feasible Generalized Least Square*. GLS = *Generalized Least Square*. GMM = *Generalized Method of Moment*. LSDV = *Least Square Dummy Variable Model*. LRF = Lei de Responsabilidade Fiscal. OLS = *Ordinary Least Square*. PCSE = *Panel Corrected Standart Error*.

2.2.2 A literatura empírica brasileira.

A literatura brasileira acerca dos de ciclos políticos seguiu o padrão internacional da prolixidade, tendo o diferencial analítico entre os trabalhos empíricos de Fialho (1997) e de Preussler (2001), e de Preussler e Portugal (2002), como catalisador dessa produção. Utilizando modelos autoregressivos para o Brasil como um todo Fialho encontrou evidência de ciclos políticos apenas para o produto real bruto e para a emissão de moeda entre os anos de 1950 a 1998 a partir da manipulação da política monetária. Criticando a ausência de variáveis fiscais no estudo de Fialho (*op. cit.*), Preussler (2001) e Preussler e Portugal (2002), incorporaram a política fiscal aos modelos autoregressivos integrados de médias móveis (ARIMA) que desenvolveram, encontrando assim evidências da operação de ciclos políticos orçamentários no país entre os anos de 1980 a 2000 via o gerenciamento orçamentário. Entretanto esses trabalhos ainda não haviam retirado do limbo do *ceterius paribus* variáveis políticas mais específicas, inerentes ao funcionamento de poliarquias, restringindo-se à incorporação do calendário eleitoral na matriz de covariáveis e a adoção do plano nacional como unidade de análise.

A partir de Simpson (2000) e Cossio (2001) a configuração das abordagens dos ciclos políticos entra em uma nova etapa de estratégia empírica. Simpson deslocou a análise para o plano estadual e incorporou às variáveis explicativas o número efetivo de partidos nas Assembléias Legislativas, abarcando um elemento explícito de possíveis conflitos na relação Executivo-Legislativo, e suas reverberações na execução da política fiscal dos estados. Concluiu - a partir de estimações lineares com o método OLS tendo como variável dependente o ajuste fiscal - que quanto maior a magnitude da fragmentação legislativa menor é o balanço primário dos estados. Cossio, por sua vez,

expandiu a dimensão política da análise considerando a orientação ideológica, competição eleitoral, alinhamento partidário com o governo federal, e participação do eleitorado no processo de consulta popular, como fatores explicativos dos ciclos políticos via comportamento do resultado primário das contas públicas estaduais. Seus resultados, extraídos de estimações sob o método OLS, exibiram uma condução de política fiscal do tipo *stop-and-go*, com os períodos expansionistas agudos concentrando-se nos anos eleitorais. Já Botelho (2002), para além das variáveis políticas contempladas nas abordagens pgressas, considerou o efeito dos ciclos políticos sobre a probabilidade de ajuste do desempenho fiscal. A partir de modelos de estimação logit multinomial e logit multinomial ordenado, com vistas à classificação sequencial do desajuste fiscal, concluiu pela existência de ciclos políticos nos governos estaduais brasileiros no período de 1945 a 1998.

O trabalho de Borsani (2003), que contrariou a tendência à utilização do plano subnacional como unidade de análise, voltando-se para uma abordagem comparativa das democracias latino-americanas, catalisou uma reconfiguração metodológica na estratégia empírica impulsionando a construção de estimações extraídas de dados em painel dinâmico. Ademais, identificou a ocorrências dos ciclos políticos oportunistas derivados da proximidade do período eleitoral e da orientação ideológica do partido governante, manifesta na influência exercida sobre o comportamento de variáveis macroeconômicas como desemprego e inflação no período 1979-1998. Por sua vez, Hiroi (2009), utilizando-se de dados mensais da variação do equilíbrio orçamentário como proporção do PIB, entre os anos de 1985 e 2006, encontrou evidências dos ciclos políticos oportunistas através da manipulação do regime de flutuações cambiais – alternando-se entre fixo e flutuante -, induzindo os ciclos pela via da política monetária.

Ferreira e Bugarin (2007), reconduzindo a unidade de análise para os governos subnacionais (municípios), buscaram evidência dos ciclos políticos a partir da conformação das relações federativas no Brasil, considerando como variável dependente na análise as transferências voluntárias. Os resultados obtidos a partir de estimações do tipo *within*, com efeito fixo, mostraram que as transferências voluntárias verticais são influenciadas por motivações eleitorais, e político-partidárias, aonde alinhamento político entre o prefeito e o governador conduz a expansões no volume de recursos repassados aos governos locais.

Na linha investigativa acerca dos ciclos políticos com o foco analítico voltado para a dinâmica do esforço de ajuste das contas públicas em governos subnacionais também merecem destaque os trabalhos Gama-Neto (2007) e de Souza (2008). Em Gama-Neto, a estratégia de mensuração ancorada em estimações pelo método OLS com erro padrão corrigido para dados em painel, com efeito fixo, e ao modelo logit (binário), encontrou evidência dos ciclos políticos. Os anos eleitorais influenciaram negativamente o resultado primário das contas públicas e o esforço fiscal empreendidos pelos estados, bem como o período precedente ao pleito (ano anterior à eleição) caracterizou-se como um momento de corte nas despesas primárias *per capita*, destacando o caráter oportunista desses ciclos. Por sua vez, Souza (2008) buscando identificar a eficácia das regras de controle da execução orçamentária, encontrou evidência da fragilidade operacional dessas regras fiscais. Utilizando-se de modelos autoregressivos em primeira ordem para dados em painel e modelos logísticos binomiais, esse autor exibiu a ineficácia da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) em evitar a prática dos governos estaduais em gerar de ciclos políticos oportunistas.

À exceção de Borsani (2003), Ferreira e Bugarin (2007), e de Hiroi (2009), os trabalhos nacionais relacionados nas linhas precedentes, dado o desenho de pesquisa

que os norteou, identificaram a existência de ciclos políticos a partir do gerenciamento do ajuste fiscal empreendidos pelos governos. Assim, a demarcação da variável dependente recaiu sobre o esforço fiscal e/ou a geração de orçamentos equilibrados, não sendo o comportamento do gasto governamental *per se* o epicentro da identificação dos ciclos.

Outra linha de investigação, também em sintonia com a literatura internacional, contudo, optou pela busca de evidências empíricas para os ciclos políticos reorientando a demarcação do *explanandum* para a oferta de políticas públicas (gasto público), conforme exibido na Tabela 2.3 a seguir. A similitude com a literatura internacional não se encontra apenas na demarcação do gasto público como variável depende, mas na utilização de naturezas de gastos (categorias) sem o recurso a tipologia das arenas de políticas públicas. Destarte, à semelhança da produção internacional, os trabalhos brasileiros, em boa medida, desconsideraram a complexidade da oferta de *policies* e a ocorrência dos ciclos sob diferentes contingências de relações de poder que caracterizam o exercício da ação estatal. Ademais, à exceção de Meneguín, Bugarin e Carvalho (2005), prevaleceu nos estudos empíricos à estratégia de estimções a partir da média condicional, o que parece apontar para o reconhecimento de uma padronização das relações causais em tela, sem o devido mergulho no empírico.

Uma contribuição analítica para os estudos do processo de preferências alocativas e suas conexões com a dinâmica poliárquica parece, portanto, passar pela incorporação da capacidade de exercício coercitivo do Estado, mediante o recuso ao uso de arenas de políticas. Em adição a isto, uma possibilidade empírica parece consistir na construção de modelos de estimação capazes de captar os efeitos dos fatores políticos sobre o gasto público em diferentes níveis de utilização de recursos.

Tabela 2.3

Trabalhos Empíricos Seleccionados na Literatura Brasileira acerca das Conexões entre Gasto Público e o Processo Eleitoral.

Autor (Ano)	Unidade de Análise	Número de Observações	Período Pesquisado	Variável Dependente	Variáveis Explicativas	Método de Estimação	Evidência Sugerida
Amorin-Neto e Borsani (2004)	Países (América Latina)	131	1980-1998	Gasto público com proporção do PIB dos países. (variável em nível)	Ciclo eleitoral; % de cadeiras do partido do presidente na Câmara Federal; estabilidade ministerial; índice de instituição orçamentária; ideologia do gabinete.	<i>Pooled</i> GLS (modelo dinâmico com efeito fixo)	A ideologia partidária (do governador e da Assembléia Legislativa) influencia o resultado fiscal dos estados. Governos de direita produziram melhor resultados primários, via aumento de receitas.
Avarte, Lucinda e Avelino (2008)	Estados	419	1986-2005	Gastos públicos primários como proporção do PIB dos estados. Resultado primário. Receitas primárias. (variável em nível)	Ano das eleições; receita de transferência como proporção da receita estadual total; vínculo partidário do governador e do presidente; ideologia predominante no Legislativo estadual.	<i>Pooled</i> FGLS (com PCSE e efeito aleatório)	A ideologia partidária (do governador e da Assembléia Legislativa) influencia o resultado fiscal dos estados. Governos de direita produziram melhor resultados primários, via aumento de receitas.
Batista (2008)	Países (América Latina)	130	1980-1999	Gasto público social (educação e saúde) como proporção da despesa total e como proporção do PIB dos países. (variável em nível)	Orientação ideológica do governo; governos com maioria legislativa; PIB <i>per capita</i> .	OLS (com erro padrão corrigido e efeito fixo)	Governos de esquerda, com maioria legislativa, executam mais despesas sociais que governos de direita em situação legislativa semelhante.

Autor (Ano)	Unidade de Análise	Número de Observações	Período Pesquisado	Variável Dependente	Variáveis Explicativas	Método de Estimação	Evidência Sugerida
Cossio (2002)	Estados	322	1985-1997	Gasto público primário <i>per capita</i> . (valores absolutos - variável em nível)	Ano eleitoral (<i>dummy</i>); taxa de participação do eleitorado; grau de competitividade na eleição proporcional; taxa de fragmentação partidária; partido de esquerda; partido de direita; alinhamento com o Governo Federal.	GLS (com efeito fixo)	Anos eleitorais aumentaram em 20% a despesa. A maior fragmentação partidária, e governos de esquerda, elevaram gastos públicos. O alinhamento com o Governo Federal, contudo, conduziu a restrições na despesa pública.
Meneguim, Bugarin e Carvalho (2005)	Municípios	4.098	2000	Gasto público total <i>per capita</i> . (valores absolutos - variável em nível)	Reeleição do prefeito (<i>dummy</i>); reeleição do partido do prefeito; receita total per capita do município; população residente.	Pooled OLS e Pooled GLS (com efeito fixo) Modelo Quantílico	Maiores chances de reeleição do prefeito reduzem o gasto público total do município. Maiores chances de reeleição do prefeito em municípios com gasto <i>per capita</i> mais elevado conduz a maiores reduções da despesa governamental. (*)
Nakaguma e Bender (2010)	Estados	470	1990-2002	Gasto público por natureza de despesa. (valores absolutos - variável em nível)	Ano pré-eleitoral; ano eleitoral; ano pós-eleitoral; emenda da reeleição (<i>dummy</i>); tendência determinística do <i>explanandum</i> .	GMM	Ocorrência de ciclos eleitorais, com elevações do gasto público em anos pré-eleitoral e no ano eleitoral, seguido de queda nas modalidades de despesa público após as eleições. Contudo a magnitude dos ciclos tem se reduzido ao longo do tempo.

Autor (Ano)	Unidade de Análise	Número de Observações	Período Pesquisado	Variável Dependente	Variáveis Explicativas	Método de Estimação	Evidência Sugerida
Queiroz e Silva (2010)	Estado (Ceará)	10	1986-2006	% do tipo de gasto público (educação, saúde e saneamento, habitação e transporte, investimento) no gasto total. (variáveis em nível)	Calendário eleitoral (<i>dummies</i> para os anos – pré-eleitoral, ano eleitoral, ano pós-eleitoral); alinhamento com o governo federal; competitividade do oponente do mandatário; LRF (<i>dummy</i>).	OLS (Newey-West com modelo dinâmico)	A reeleição acirrou a manipulação orçamentária no período 1995-1998. Contudo, a LRF amenizou os PBCs. Mesmo assim, a ameaça de perda do cargo induz à permissividade orçamentária do governador.
Sakurai e Gremaud (2007)	Municípios (São Paulo)	7.267	1989-2001	Gasto público municipal (categorias diversas) (variável em nível)	Ano eleitoral; <i>dummies</i> para partidos políticos; LRF (<i>dummy</i>).	<i>Pooled</i> OLS (com efeito fixo)	O ano eleitoral conduz à expansões do gasto público municipal.
Sakurai (2009)	Municípios	67.349	1990-2005	Gasto público municipal (categorias diversas) (variável em nível)	Ano eleitoral; Prefeito do mesmo partido do governador; prefeito do mesmo partido do presidente; partido de esquerda; partido de direita; outros partidos; receita de transferências; receita tributária; PIB; população jovem; população idosa; população total, urbanização; LRF (<i>dummy</i>).	<i>Pooled</i> OLS (com efeito fixo)	Em anos eleitorais foi observada alterações na composição do orçamento municipal. As despesas com saúde e saneamento, assistência e previdência, habitação e urbanismo, e transporte, respondem positivamente ao calendário eleitoral.

Autor (Ano)	Unidade de Análise	Número de Observações	Período Pesquisado	Variável Dependente	Variáveis Explicativas	Método de Estimação	Evidência Sugerida
Sátyro (2008)	Estados	524	1987-2004	Gasto público social como proporção do gasto total. (valores absolutos - variável em nível)	Anos de mandato do governador; % de votos no primeiro turno da eleição para governador; número efetivo de partido na Assembléia Legislativa; maioria de cadeiras na Assembléia; <i>dummies</i> para partidos políticos.	Prais-Winstler (com AR1 e efeito fixo)	Governos de esquerda e de direita não diferem quanto ao volume do gasto social.. Porém, quanto maior a competição política, mais elevado é o gasto com social com saúde e saneamento. Já uma maioria governamental no parlamento estadual reduz o gasto com educação e habitação.
Teixeira (2001)	Estados	397	1983-1999	Gasto total <i>per capita</i> . % da despesa social na despesa total. % da despesa com infra-estrutura na despesa total. % da despesa de custeio (<i>overhead</i>) na despesa total (variáveis em nível)	Ciclo eleitoral; grau de competitividade; taxa de fragmentação partidária; taxa de participação do eleitorado; partido de esquerda; partido de centro-esquerda; partido de direita; partido de centro.	<i>Pooled</i> GLS (com efeito fixo)	Anos pré-eleitorais e eleitorais conduzem a uma política fiscal expansionista, inclusive no tocante ao gasto social. Ademais, quanto maior a taxa de participação política e maior o grau de competitividade política maior é o gasto público.

Fonte: Elaborado pelo autor. **Nota:** Alguns trabalhos acima mencionados recorreram à utilização de algumas variáveis de controle em suas estimações que, por problemas de espaço, não foram destacadas no corpo da Tabela: Amorin-Neto e Borsani (2004) [população com + 65 anos, população jovem (< 15 anos), equilíbrio primário, dívida pública externa, taxa de variação do PIB, população urbana, abertura comercial, % da população desempregada sobre a PEA]; Avarte *et. al.* (2008) [população com + 60 anos, população jovem (< 15 anos), reestruturação das dívidas dos estados, restrições na aplicação da Receita Corrente Líquida]; Batista (2008) [população urbana; taxa de inflação; taxa de desemprego; abertura comercial do país, gasto total como proporção do PIB; % da população dependente sobre a PEA]; Ferreira e Bugarin (2007) [IDH]; Sakurai e Gremaud (2007) [receita municipal oriunda de transferências, população idosa, população jovem, urbanização, população residente]; Sátyro (2008) [PIB *per capita*, grau de endividamento do estado, índice de Gini]; Teixeira (2001) [PIB estadual, grau de industrialização, grau de urbanização, índice de Gini, proporção de pobres, intensidade da pobreza, taxa de desemprego, taxa de inflação]. AR1 = *Autoregressive first order*. FGLS = *Feasible Generalized Least Square*. GLS = *Generalized Least Square*. GMM = *Generalized Method of Moment*. LSDV = *Least Square Dummy Variable Model*. LRF = Lei de Responsabilidade Fiscal. OLS = *Ordinary Least Square*. PCSE = *Panel Corrected Standard Error*. (*) De fato, os resultados das estimações deste trabalho de Meneguín, Bugarin e Carvalho (*op. cit.*) apontam para dependência mútua entre as variáveis, reconhecida pelos próprios autores, o que os conduziu a uma nova estimação mediante Mínimos Quadrados em Dois Estágios (MQ2E), com variável instrumental. A relação causal, portanto, também pode ser descrita como: as chances de reeleição do prefeito diminuem à medida que o gasto público total *per capita* aumenta. Ademais o gasto com obras públicas (investimento) elevam as chances de reeleição do prefeito.

2.3 O ciclo político de *pork barrel* em arenas de políticas públicas: um esforço de adequação teórica.

Antes da exposição do argumento em favor de uma síntese analítica é importante destacar que não se pretendeu aqui redefinir as premissas básicas do modelo de *ciclo político de pork barrel* (CPB). O esforço teórico empreendido objetivou ajustar a classificação das despesas governamentais visando aproximar esta teoria do perfil da ação política desenvolvida no processo de *provisão* de diferentes tipos de políticas públicas sob a dinâmica de uma poliarquia. Este procedimento possibilitou, acredita-se, destacar a manifestação do ciclo de *pork barrel* entre as diferentes naturezas das políticas públicas ofertadas.

2.3.1 Algumas considerações acerca do modelo CPB: por um conceito ampliado de pork barrel.

O modelo desenvolvido por Drazen e Eslava consistiu em uma evolução analítica na explicação das conexões entre os processos decisórios coletivos subsumidos na disputa eleitoral. A abordagem, conforme destacou Vergne (2009, p: 65-66), ao integrar grupos de interesse especial em um modelo de ciclo político intertemporal com eleitores dotados de expectativas racionais, diferenciou-se dos demais modelos de PBC, pois possibilitou conectar a influência de interesses particularistas (clientelas específicas) ao processo eleitoral via oferta de *policies*. Isto foi possível, dentre outras coisas, pela diferenciação dos tipos de bens coletivos providos pelo setor público, mediante a classificação entre bens *targeted* e *non-targeted*. Ou seja, a análise do *ciclo políticos de pork barrel* levou em consideração as diferentes preferências alocativas que também se manifestam no período das eleições, fazendo com que a demanda por

políticas públicas não mais fosse contemplada como um bloco monolítico na explicação do funcionamento dos ciclos eleitorais.

Contudo, a categorização empreendida no modelo desconsiderou alguns importantes elementos de preferências fragmentadas por políticas públicas entre diferentes clientelas, e a capacidade estatal de execução da estratégia escolhida. Ao relacionarem as despesas governamentais entre *gastos correntes* e *gasto de investimentos* (capital), os autores acomodaram em um mesmo conjunto dispêndios com naturezas constitutivas bastante distintas entre si, ignorando o processo articular (político) que diferencia sua provisão. Considerar, *e.g.*, sob uma mesma categoria, o gasto de pessoal e a despesa com transferências (*gastos correntes*), ou o gastos com educação e a despesa com habitação (*gastos de investimentos*), é ignorar as estruturas de relações de poder balizadoras da provisão dessas *policies*, reduzindo seu papel como correia de transmissão do CPB. Diante disto, a conexão entre grupos especiais de interesses e o processo eleitoral, ponto de destaque da teoria, não foi devidamente sedimentada pela abordagem original de Drazen e Eslava. Haja vista que o ganho analítico do modelo de *pork barrel* consolida-se a partir da incorporação das diferentes estratégias de articulação entre as várias clientelas e os gestores em exercício do aparato estatal. Essa ponderação, não se trata, portanto, de mera redefinição semântica para adequar a teoria às preferências idiossincráticas de quem a analisa, mas, antes, um aperfeiçoamento das bases teóricas do modelo de *pork barrel*, robustecendo seu poder explicativo. Contudo, como operacionalizar esta adequação analítica?

A proposta apresentada neste trabalho com vistas a esse ajustamento teórico consiste, acredita-se, em integrar à teoria formulada por Drazen e Eslava a tipologia das arenas de políticas públicas. A classificação dos gastos públicos a partir de *issue typologies* – em vez da dicotomia *gastos correntes* e *gastos de investimentos* - transpõem

para o modelo de *pork barrel* a configuração das trocas políticas subsumidas no processo de oferta de bens coletivos pelo setor governamental nas distintas arenas de poder. O resultado analítico dessa incorporação, portanto, é um modelo teórico mais ajustado ao processo decisório coletivo (*i.e.* ação política) e, portanto, mais próximo do arcabouço analítico da ciência política. A opção entre as diferentes abordagens das características de funcionamento das arenas de políticas públicas recaiu sobre a clássica tipologia de Lowi, por ser este construto que possibilita captar, em simultâneo, a morfologia das articulações para a provisão do bem e a capacidade de execução da política pública – via coerção estatal. Na próxima seção buscou-se operacionalizar esta incorporação teórica.

2.3.2 O recurso às tipologias.

A utilização de tipologias não se explica como mero recurso de “refinamento lingüístico”, mas como um útil instrumento de aperfeiçoamento analítico, pois possibilita a simplificação de características e acentua particularidades do objeto em estudo, sem afastar-se das dinâmicas que lhes são intrínsecas – como bem destacou Santos (*cf.* 2006: p. 55 e 67). Não por acaso tal instrumento tem sido utilizado em diversos estudos de Ciência Política, tais como regimes políticos (*cf.* LIJPHART, 1984), relações Estado-Sociedade (*cf.* SCHMITTER, 1971; LEVY, 2006), partidos políticos e processos eleitorais (*cf.* NICHTER, 2008), economia política (*cf.* HALL e SOSKICE, 2001), dentro outros. Em particular trabalhos localizados na subárea de Políticas Públicas têm sido enquadrados na denominada *issue typologies*, onde o recurso a essa categorização visa depreender a lógica do processo de relações políticas (poder) entre indivíduos, grupos e o Estado. Nesta linha investigativa os trabalhos de Lowi (1964,

1970, 1972, 1998), Wilson (1973), Salisbury (1969) e Schneider & Ingran (1997), são referenciais⁵⁴.

Apesar de ser derivada de um construto mental, e, portanto, sem a necessária vinculação a observações factuais como, *e.g.*, as taxonomias⁵⁵, as tipologias encontram viabilidade analítica sob desenhos de pesquisa quantitativos ao viabilizarem a expansão dos limites da abordagem quantitativa no campo das relações políticas, como em Hibbs (1987). A concepção de refino metodológico na utilização tipologias em estudos quantitativos encontra apoio, dentre outros, no argumento de Colier, Laporte e Seawright:

“Longe de serem incompatíveis com a pesquisa quantitativa ou uma contribuição metodologicamente inferior à configuração da análise, as tipologias desempenham papel em muitos estudos quantitativos. Em uma dada etapa da pesquisa que é predominantemente quantitativa, a tipologia – e as variáveis categoriais sobre as quais foi construída – podem ajudar a superar um impasse na análise, a identificar um conjunto de casos sobre os quais o pesquisador deseja se concentrar, ou reunir suas conclusões.” (*cf.* COLLIER, LAPORTE e SEAWRIGHT, 2008, p: 165). (Tradução livre do autor).⁵⁶

Sob essa perspectiva de ampliação analítica e complementaridade metodológica, aliada a premissa de que a configuração da ação coletiva é contingente ao tipo de política demandada, recorreu-se à tipologia das arenas de políticas públicas elaborada por Lowi (1964, 1972, 1985), visando destacar as preferências alocativas prevalentes ao longo do período em estudo.

⁵⁴ Para uma exposição detalhada sobre o uso de tipologias no estudo de políticas públicas *cf.* SMITH (2002).

⁵⁵ A diferenciação entre *tipologia* e *taxonomia* reside, especificamente, no subsídio empírico para a elaboração dos diferentes conceitos utilizados, característicos desta última (*cf.* SMITH, *op. cit.* p. 381).

⁵⁶ No original: “Far from being incompatible with quantitative research of offering a methodologically inferior form of analysis, typologies play a role in many quantitative studies. In a given piece of research that is predominantly quantitative, a typology – and the categorical variable upon which it is constructed – may help to overcome an impasse in the analysis, to identify a subset of cases on which the researcher wishes to focus, or to draw together the conclusions.” (*cf.* COLLIER, LAPORTE e SEAWRIGHT, *op. cit.*)

2.3.3 As arenas de poder: um quadro sinótico das arenas de políticas públicas de Lowi.

Incorporando a concepção de sistema legal como resultado do conjunto de regras *primárias* e *secundárias*, reguladoras das relações entre indivíduos, e destes e o Estado, como definido por Hart (1961), Lowi (1964, 1972, 1985) desenvolveu uma análise da dinâmica governamental a partir das relações entre a estrutura organizacional estatal e a(s) clientela(s) das políticas públicas. Para o autor, essas relações se processam em espaços públicos específicos (arenas) delineados pela natureza da coerção e alcance coercitivo da ação estatal na promoção da política. Assim, a categorização de arenas de políticas públicas não se constitui, segundo Lowi, uma mera proposta de simplificação analítica, porém, antes resulta de um fenômeno real, com “*esses espaços de políticas públicas ou atividades governamentais se constituindo arenas reais de poder* [grifo no original]. Cada arena tende a desenvolver suas próprias características de estrutura política, processos políticos, elites, e relações de grupo” (cf. LOWI, 1964, p: 689)⁵⁷. Ou seja, como observou Nicholson (cf. 2002, p: 164-165), a esquematização elaborada por Lowi relaciona as naturezas da política pública com as diferentes configurações da aplicação do poder estatal.

Utilizando como critério de diferenciação a *especificidade* da coerção exercida pelo poder estatal – se remota (não-punitiva) ou imediata (punitiva) - e seu *escopo* de sua aplicação – *i.e.* diretamente no indivíduo ou no ambiente coletivo que estrutura ação individual (*environment of conduct*) -, Lowi (1964, 1972) identificou ao menos quatro arenas de políticas como constitutivas das funções do Estado, a saber, *distributiva*, *redistributiva*, *regulatória*, e *constituent*. Assim, onde a coerção estatal é remota (não-punitiva) e o escopo da ação coercitiva é a conduta individual, a arena de política

⁵⁷ No original: “[...] *these areas of policy or government activity constitute real arenas of power* [grifo no original]. Each arena tends to develop its own characteristic political structure, political process, elites, and group relations”. (cf. LOWI, *op.cit.*)

pública configura-se como distributiva. Por sua vez, a manifestação da coerção imediata (punitiva) do Estado focalizada no ambiente da conduta caracteriza a arena redistributiva. Já a arena regulatória de políticas resulta da aplicação de uma coerção imediata, tendo como escopo a ação individual; enquanto a arena denominada de *constituent* configura-se pela interseção entre a coerção remota e o escopo no ambiente coletivo estruturador da ação do indivíduo (cf. LOWI, 1972, p: 299-300).

Essa abordagem tipológica possibilitou evidenciar as relações entre indivíduo (grupos) e o Estado, destacado as relações de poder subjacentes à demanda e à oferta de políticas públicas. Sob este enfoque, como bem destacou Rezende (2001), a arena distributiva se constitui no *locus* de atuação de agências governamentais cuja natureza organizacional consiste em prover a expansão da cobertura de determinada política, sendo marcada, portanto, pela lógica de ações do tipo *logrolling* (clientelísticas)⁵⁸, ou seja, pela prática das trocas políticas. Já na arena redistributiva, os órgãos de governo tratam da redistribuição de recursos públicos entre os diversos grupos sociais, particularmente entre grandes grupos de interesses, sendo o processo decisório nesse espaço caracterizado pelo alto grau de conflito entre os *stakeholders*.

Por seu turno, a arena regulatória, com perfil distintivo norteado pela busca da promoção do interesse público por parte do poder estatal, configura-se como o espaço das ações do Estado voltadas para o disciplinamento da ação de grupos de interesses especiais, notadamente de caráter privado. Entretanto, essas relações público-privado, para alguns autores, passam longe da promoção do interesse coletivo, caracterizando-se muito mais como captura do setor público por agentes privados, via demanda por regulação, como foi destacado por Stigler (1971), Krueger (1974), e Olson (1982).

⁵⁸ Lowi, em trabalho da década de 1980, abandonou a expressão *distributiva* para esta arena em favor do termo *patronage*, explicitando assim a natureza clientelista das políticas públicas dessa dimensão de sua tipologia. (cf. LOWI, 1988).

Finalmente, na arena *constituent*, onde inexistia ação punitiva por parte do Estado (especificidade *remota* da coerção) e o escopo estatal centra-se no ambiente da conduta coletiva dos atores sociais, as políticas públicas emergem sob a forma de *rules about rules* do Estado em ação. Tal arena configura-se pelas políticas de definição da estrutura organizacional do aparato estatal, não sendo este espaço público objeto de ações visando à distribuição de benefícios, à realocação de recursos públicos entre grupos de interesse, e nem à regulamentação de interesses privados. Por fugir ao escopo analítico deste trabalho a arena *constituent* não foi incorporada à abordagem desenvolvida na pesquisa. Uma exposição das configurações das três arenas de políticas esquematizadas por Lowi e utilizadas nesse trabalho foi sumarizada no Quadro 2.1. a seguir.

O enquadramento dos gastos públicos na tipologia de Lowi visa destacar as configurações das preferências alocativas prevalente sob a ótica das relações de poder que permeiam a dinâmica da provisão de políticas públicas, subsumidas na combinação entre *aplicação* e *probabilidade* do exercício da coerção estatal. Assumi-se, portanto, que a natureza da *policy* importa para delinear a morfologia da oferta de bens coletivos no tempo e sua utilização como troca política⁵⁹. Com esta conformação analítica a argumentação derivada da junção teórica aqui procedida passou a destacar a dinâmica da *provisão* da oferta de políticas com fins eleitorais – diferentemente do modelo original de CPB, que está centrado na comparação relativa do gasto público –, com rebatimento direto sobre a parametrização da variável dependente. No Capítulo 5 mais adiante o leitor será apresentado à estratégia de mensuração para captar o processo

⁵⁹ O trabalho de Lowi, concernentes as arenas de políticas, foi criticado por uma pretensa natureza normativa em sua abordagem, e pela dificuldade empírica, segundo alguns autores, de distinguir efetivamente os quatro tipos de políticas públicas. Para as críticas mais contundentes ao primeiro ponto ver Wilson (1989, 1990). Já para as críticas quanto às dificuldades empíricas de definição das políticas, consultar Wilson (1973) e Kjellberg (1977). Contudo, foge ao escopo deste trabalho uma exposição detalhada acerca das fragilidades encontradas na tipologia das arenas de Lowi pelos seus críticos.

decisório de configuração da oferta de *policies*, resultante da síntese analítica desenvolvida.

Quadro 2.1

Perfil das Arenas de Políticas Públicas segundo a Tipologia de Lowi.

Configuração	Arenas de Políticas Públicas		
	<i>Distributiva</i>	<i>Redistributiva</i>	<i>Regulatória</i>
<i>Aplicabilidade da Coerção</i>	Conduta individual	Ambiente da ação (coletiva)	Conduta individual
<i>Probabilidade da Coerção</i>	Remota	Imediata	Imediata
<i>Característica da Política Pública</i>	Provisão coletiva	Clara relação de custo / benefício	Normas legais de comportamento / interação
<i>Características da Arena</i>	Consensual / Não conflituosa	Conflituosa (Ganhadores / Perdedores)	Alterações de coalizões com base nos custos e benefícios da política
<i>Princípio Norteador</i>	Incentivos	Imposição do Estado	Imposição do Estado e persuasão derivada da experiência prévia

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Lowi (1985, 1972, 1964); Hienelt (2007); Nicholson (2002).

2.3.4 A ocorrência difusa e concentrada do CPB a partir das arenas.

A essência dos ciclos políticos orçamentários, independente da corrente geracional que se observe, constitui basicamente *trocas políticas*. O processo de permuta no mercado eleitoral desenvolve-se a partir do fato, já identificado pela sociologia de Simmel (1971), de que os indivíduos têm *necessidade e disposição* para a troca, fazendo-os atuar naquele mercado em conformidade com tais princípios de regulação da interação social. Assim, segundo Bahia (2003, p: 31), a troca política

apresenta características que possibilitam identificá-las na dimensão dos *benefícios* e na dimensão das *especificidades*, onde, em ambas, a ação dos indivíduos baseia-se no posicionamento estratégico (racional) para a permuta. Nas palavras desse autor:

“No que diz respeito aos benefícios, a troca política contém uma síntese de alguns atributos da troca econômica – mais extrínseca e ampla, esta compreende ganhos simbólicos (prestígio e influência) decorrentes do poder econômico e ganhos materiais (apoio financeiro/eleitoral), oriundos de uma *cooperação instrumental* [grifo nosso] - com a propriedade da troca social de gerar sentimentos de obrigação pessoal, gratidão, confiança, lealdade, admiração e crença, que são de natureza mais intrínseca. No que tange à especificidade, a troca política não é estabelecida por uma troca contratual específica, portanto, é diferente da troca econômica, mas também não é tão inespecífica quanto a troca social, pois permite sempre um cálculo de custo e benefício entre representantes e representados, criando obrigações às vezes *compulsórias* [grifo nosso]”. (cf. BAHIA, *op. cit.*)

O processo de hierarquização que permeia as sociedades modernas – e a conseguinte monopolização dos recursos de poder, contudo, reveste as trocas políticas de um componente *assimétrico*, restringindo em boa medida a existência de equilíbrio no mercado da permuta. A cooperação instrumental, antes resultante de posições de equidade mercadológica entre os atores, e responsável pelo padrão simétrico das relações transacionais, transfigura-se para uma interação dispare de permuta com forte componente de verticalização, onde, no cume, encontra-se o aparelho estatal. Essa hierarquização (burocratização) orquestrada a partir do setor público - que no dizer de Bendix (1996, p: 174) corresponde à contrapartida da extensão da cidadania - redefine o mercado das trocas fazendo predominar em sua ceara relações coercitivas de permutas políticas.

A coerção, expressão operacional da verticalização, dado os diferenciais de estruturas e processos políticos existentes, manifesta-se distintamente nas arenas (mercados) de interação onde ocorrem as trocas. Em cada mercado a *aplicação* e a *probabilidade* da coerção obedecem à dinâmica interna da *policy arena* fazendo com que as relações transacionais, sob a ação coercitiva do Estado, ocorram simultaneamente nos diferentes mercados, porém, com perfis variados de

funcionamento. Ou seja, o mercado verticalizado de trocas políticas não se constitui em um único espaço de permuta, mas, antes, *loci* de execução das trocas entre os atores, com o setor estatal exercendo sua capacidade coercitiva de maneira particular. A geometria variável do funcionamento da permuta política resulta, destarte, em gastos dotados de morfologias ajustadas ao perfil do mercado (arena) onde se efetua a oferta do bem público (coletivo), resultando em *despesas de pork barrel* amalgamada à natureza da arena. Assim, o CPB manifesta-se em uma dimensão *difusa*, quando o bem provido resulta do exercício coercitivo de aplicabilidade e probabilidade, individual e remota, respectivamente, e em uma dimensão *concentrada*, quando tal provisão deriva de uma probabilidade imediata de coerção acompanhada de sua aplicabilidade coletiva. Mesmo quando a aplicação do exercício coercitivo do Estado centra-se na conduta individual e a probabilidade de coerção é imediata a operação do CPB manifesta-se de maneira concentrada, haja vista que o alvo da ação estatal (aplicabilidade) opera no nível individual.

Entretanto, a dinâmica das trocas políticas e de sua funcionalidade diferenciada por *policy arena* é completamente ignorada por parte da literatura de verniz economicista, a exemplo de Stokes *et. al.* (2011), Vergne (2009), e Cadot *et. al.* (2006), onde a classificação do gasto do tipo *pork barrel* restringi-se à categorização concernente a benefícios concentrados e custos difusos⁶⁰. *Esta restrição conceitual desconsidera que as trocas políticas hierarquizadas (assimétricas) ocorrem em diferentes arenas de políticas públicas, onde o gasto público executado resulta de barganhas eleitorais empreendidas pelos governantes com as diferentes clientelas sob capacidades desiguais de execução governamental (coerção) da policy.* Ou seja, o

⁶⁰ A literatura considera como gastos público de *pork barrel* aquelas despesas resultantes de alocações não programadas, voltadas para a dimensão individual, sendo assim tipicamente local no sentido de não-exclusão e não-rivalidade *cf.* STOKES *et. al.* (2011, p: 36). Todavia, esta definição mostra-se inadequada para contemplar a capacidade de execução da estratégia escolhida pelos governantes quando do período eleitoral, pois ignora as relações de poder intrínica às trocas políticas nos ciclos eleitorais.

aspecto “difuso” ou “concentrado” não reside no benefício ou no custo do bem, mas na aplicabilidade e probabilidade da coerção estatal quando de sua provisão. Em outros termos, *gasto de pork barrel* – cuja essência nada mais é que uma troca política verticalizada – processa-se simultaneamente nos diferentes tipos de arenas de políticas públicas como fruto da permuta eleitoral, porém, com perfil constitutivo ajustado à natureza do mercado onde se opera a troca política hierarquizada. Assim, o ciclo político de *pork barrel* ocorre tanto de forma difusa como de maneira concentrada não como resultado de uma relação de custo/benefício do bem, mas em virtude da configuração espacial de sua provisão. E isto se deve a natureza à lógica do sistema de representação pois, como bem destacou Chari e Cole (1992, p: 31) ao analisar as regras de votação, “[...] as democracias representativas são inclinadas a gastos de *pork barrel*. Tais gastos resultam de constrangimentos institucionais como as regras de votação majoritária e o problema do carona [*free rider*], que impedem que uma proposta Pareto-superior [orçamentária] seja adotada”⁶¹.

2.3.4.1 O caso especial da arena redistributiva: bens de clube ou bens privados?

Em linhas gerais, a distinção entre bens públicos, em sua forma pura, e bens privados, consiste na tríade *indivisibilidade*, *não-exclusão* e *não-rivalidade*, da qual o primeiro é constituído, mas que não estão presentes no segundo. Gradações e configurações ente a forma pura dessas modalidades de bens foi objeto de abordagens teóricas e empíricas, a exemplo dos trabalhos de Olson [1999 (1965)], Hardin (1982), Hampton (1987), Ostrom (1990), dentre outros, com a *teoria dos clubes* podendo ser inseridas entre esses esforços analíticos. Assim, a categorização de *bens de clube*, parte

⁶¹ No original: “[...] representative democracies are prone to pork barrel spending. Such spending arises from institutional constraints like majority voting rules and from free rider problem which prevents Pareto-superior proposals from being adopted”. Cf. CHARI e COLE (*op. cit.*).

integrante da teoria do bem público “misto”, consiste em um caso intermediário entre os bens públicos puros e os bens privados, tendo como diferencial constitutivo entre eles a *exclusão* de seu consumo. Enquanto o bem público caracteriza-se pela impossibilidade de excluir consumidores de desfrutar do seu uso, o consumo do *bem de clube* é passivo de exclusão, mesmo para aqueles indivíduos que integram o clube a que se destina a provisão desse bem.

Por seu turno, o bem de clube, assim como o bem privado, tem como característica o acesso restrito ao seu consumo. Porém, diferentemente deste último, o primeiro mantém a característica de *não-rivalidade*, já que o consumo – ou sua expansão – por um indivíduo não reduz a disponibilidade deste bem para outrem. A folha de pagamento dos servidores públicos, *e.g.*, seria categorizada como bem de clube, como defendido por Desposito (2006) e Chibber e Nooruddin (2004), entretanto, as regras de controle orçamentário incidentes sobre o gasto com o pagamento do funcionalismo público reclassifica este bem. As regras restritivas sobre a despesa com salários e encargos faz com que a expansão do consumo do bem coletivo *folha de pessoal* por um indivíduo (*e.g.* aumento salarial para uma categoria de servidores) restrinja seu consumo para os demais. Isto elimina a característica de *não-rivalidade* e aproximando este tipo de gasto público do perfil do bem privado. Destarte, neste trabalho, a despesa de pessoal foi categorizada como *bem privado*⁶².

2.4 Construindo hipóteses a partir de uma conformação analítica e de lacunas na pesquisa empírica.

Diante da conjunção teórica entre o modelo CPB e a estrutura conceitual da tipologia das arenas de políticas públicas de Lowi - cuja síntese teórica ainda não foi

⁶² Para uma exposição detalhada acerca das características entre *bens públicos puros*, *mistos* e *bens privados* cf. VARIAN (2000), SANTOS (1993) e ORENSTEIN (1998). Para detalhes sobre a teoria dos clubes cf. BUCHANAN (1965).

explorada na literatura -, a formulação de hipóteses de trabalho à luz deste ajustamento teórico constituiu-se na etapa seguinte da pesquisa. Partindo de trabalhos que destacaram, direta ou indiretamente, dimensões constitutivas do funcionamento do sistema político representativo, buscou-se erigir proposições que abarcassem os instrumentos operacionais dessa representação e as preferências alocativas que eles sinalizam *vis-à-vis* a execução do gasto público. Assim, foram elaboradas proposições que destacassem a ocorrência de trocas políticas assimétricas sob configurações diferenciadas de aplicabilidade e probabilidade do exercício coercitivo do poder estatal na provisão da oferta de políticas.

Por fim, mas não menos importante, constatou-se, através da análise dos trabalhos empíricos, que a estratégia empírica da busca por evidências dos ciclos políticos recaiu predominantemente sobre modelos empíricos voltados para estimações via média condicional. Visando a captar possíveis diferenciações causais ante os distintos montantes de recursos empregados na oferta de políticas, e preencher uma lacuna ainda existente na literatura empírica de ciência política - notadamente a brasileira -, quanto a estimações em diferentes pontos da distribuição de dados, foram elaboradas proposições com esta finalidade. Seguindo em certa medida Caliari, Oliveira e Ruiz (2008), formularam-se hipóteses que contemplaram a análise de causalidade em diferentes quantis da distribuição de dados, possibilitando, caso estatisticamente não possam ser rejeitadas, identificar dos valores do gasto público em que operam os *ciclos políticos de pork barrel* no nível subnacional brasileiro. Objetivou-se, destarte, ampliar a literatura empírica brasileira com uma importante ferramenta de medição de relações causais. A tabela 2.3 a seguir exhibe as proposições elaboradas que serviram de elemento orientador e estruturador do trabalho em tela.

Tabela 2.4

Hipóteses de Trabalho a partir da Adequação Analítica entre os *Ciclos Políticos de Pork Barrel* e a Tipologia das Arenas de Políticas Públicas.

Hipóteses	Enunciado	Base na Literatura
H_1	Ocorrem <i>ciclos políticos de pork barrel</i> na arena de políticas públicas onde a aplicabilidade da coerção é individual e a probabilidade coercitiva é remota, bem como naquela onde a aplicabilidade e a probabilidade da coerção operam de forma coletiva e imediata, respectivamente.	A partir de Drazen e Eslava (2010, 2006, 2005), e de Lowi (1964, 1972, 1985).
H_2	A ocorrência dos <i>ciclos políticos de pork barrel</i> restringe-se a níveis diferenciados de expansão do gasto público subnacional, definidos em função do direcionamento espacial (<i>policy arena</i>) da oferta de políticas.	A partir de Drazen e Eslava (2010, 2006, 2005), e de Lowi (1964, 1972, 1985).
H_3	A oferta de <i>bens privados</i> , como a folha de pessoal, consiste em instrumento de geração de <i>ciclos políticos de pork barrel</i> pelos governos subnacionais no Brasil, em um eleitorado sob forte desigualdade de renda, apenas quando da execução orçamentária de baixos níveis desse tipo de despesa.	A partir de Drazen e Eslava (2010, 2006, 2005), de Block (2001) e de Caliori, Oliveira e Ruiz (2008).
H_4	A competição eleitoral para o cargo de governador, em ambientes com forte desigualdade de renda entre os eleitores, desencadeia <i>ciclos políticos de pork barrel</i> . Contudo, tais ciclos ocorrem no nível mais elevado do gasto público da arena <i>distributiva</i> e no volume mais baixo de despesa na arena <i>redistributiva</i>	A partir de Persson, Roland e Tabellini (2000); Bueno de Mesquita <i>et. al.</i> (2001); e de Caliori, Oliveira e Ruiz (2008).

Fonte: Elaborado pelo autor.

2.5 Conclusão.

Neste capítulo se expôs uma análise do modelo dos *ciclos políticos de pork barrel*, como elaborado por Drazen e Eslava, classificando-o como uma terceira geração de teoria dos ciclos políticos orçamentários, acomodando-o a uma abordagem mais próxima da ciência política. A exposição consistiu de uma análise comparativa entre aquele modelo teórico com as vertentes teóricas progressas, destacando seus alcances e limites teóricos, acompanhada por um levantamento da literatura empírica contemporânea acerca dos ciclos político orçamentários. Por sua vez, identificou-se que a simples categorização da despesa pública a partir do bem coletivo do tipo *pork barrel* consiste em um limite à adequação daquele modelo ao sistema representativo, e assim de seu uso na ciência política. Esta fragilidade analítica decorre da ausência, no modelo original, das relações de poder subsumidas na dinâmica das trocas políticas hierarquizadas para a configuração da oferta de políticas públicas. Assim, concluiu-se que as adequações do argumento de Drazen e Eslava (2010, 2006, 2005, 2004) às efetivas relações de poder manifestas na oferta de *policies* seriam obtidas com a incorporação da tipologia das arenas de políticas públicas de Lowi.

A partir dessa síntese analítica, foram elaboradas hipóteses de trabalho como vetor de orientação e demarcação para o curso da investigação em tela, visando à possibilidade de construção de modelos empíricos para a busca de evidências das proposições elaboradas, conforme o princípio popperiano de falseabilidade do argumento construído. Dito isto, a formulação da estratégia empírica deve contemplar modelos de estimação capazes de mensurar possíveis relações causais nos diferentes níveis de recursos utilizados para a provisão de políticas pública, haja vista que tal configuração empírica ainda não foi devidamente explorada pela literatura dos ciclos políticos orçamentários. Ou seja, a combinação de uma abordagem de *ciclos políticos de*

pork barrel em arenas de políticas públicas, e da formulação de modelos de estimação que não estejam restritos à média condicional, se constitui em importante passo de refinamento analítico nos estudos dos ciclos políticos pela literatura de ciência política.

Contudo, antes da análise do comportamento temporal do gasto público subnacional entre os anos de 1995 a 2010 e da elaboração da testabilidade das proposições formuladas, uma breve descrição da trajetória do federalismo fiscal no Brasil se fez pertinente. Tal narrativa consistiu da exposição do caráter pendular das repartições de renda e de provisão de políticas públicas entre as esferas federadas de governo, destacando a singularidade histórica do período de tempo abarcado na pesquisa, justificando assim o corte longitudinal definido neste estudo. O capítulo seguinte, portanto, consiste desta explanação.

Capítulo 3

Entre “sístoles e “diástoles””: a trajetória seqüencial da repartição de rendas e políticas públicas na construção do federalismo fiscal brasileiro⁶³.

Para parte da literatura referenciada, como em Varsano (1997, 1998), Souza (2001a) e Arretche (2005), *e.g.*, o arranjo institucional do federalismo brasileiro configurou-se ao longo da História republicana mediante uma trajetória evolutiva de aperfeiçoamento normativo da repartição de rendas e políticas. Essa *construção seqüencial*, por sua vez, ocorreu sob movimentos oscilantes de autonomia e de enquadramento decisórios que redefiniram as preferências alocativas prevalentes dos governos subnacionais, no tempo. Destarte, se por um lado, parte da literatura debruçou-se sobre a formulação da hipótese da construção seqüencial da estrutura federativa do país, por outro, explicações para a ligação entre essa construção evolucionária e os movimentos centrífugos e centrípetos da capacidade decisória subnacional, ainda aguardam argumentos consistentes.

O presente capítulo, portanto, se constitui em uma exposição e análise das relações intergovernamentais no Brasil, sob a perspectiva da divisão de rendas e autonomia decisória entre as esferas de governo, conectando sua configuração à dinâmica do *mercado político* e ao *ambiente macroeconômico* a que estiveram inseridas. As evidências históricas aqui elencadas sugerem que as ondas de descentralização e centralização, sob as quais se processou a construção seqüencial do

⁶³ O título deste capítulo foi inspirado na analogia entre o funcionamento cardiovascular e movimento de concentração e descentralização política pelo qual passou o Brasil ao longo de sua História, feita pelo general Golbery do Couto e Silva, ao proferir palestra na Escola Superior de Guerra em 1980. A referida palestra compõe o livro *Conjuntura Nacional – O Poder Executivo e a geopolítica do Brasil*. Cf. COUTO e SILVA (1981).

federalismo brasileiro, decorreram de alterações circunstanciais no quadro macroeconômico e seus efeitos sobre a inclusão alargada do *demos à polis*.

Destarte, o capítulo está estruturado em sete seções, onde, a seção 3.1, relata a transição das relações intergovernamentais, do período imperial ao republicano, com destaque para configuração do pacto federativo da Velha República. A seção 3.2 aborda a inversão da onda descentralizadora no bojo da Revolução de 1930 e do advento do Estado Novo. Já a seção 3.3, por seu turno, debruça-se sobre o período da redemocratização do país, pós-ditadura Vargas, quando a reconfiguração da distribuição de recursos públicos entre as esferas de governo, inaugurada com a Constituição de 1946, deu lugar a uma nova onda descentralizadora.

Por sua vez, a seção de número 3.4 consiste de um breviário do interregno entre o período o federalismo diastólico e o retorno a uma fase sistólica das relações intergovernamentais advinda com o regime de 1964. A seção 3.5 contempla os movimentos seqüenciais na construção das relações União, estados e municípios, inauguradas ainda sob o regime burocrático-autoritário de 1964, e sua transfiguração nas décadas seguintes, culminando com a repartição de rendas e *policies* estabelecida pela Constituição de 1988. A seção 3.6 analisa a contenção da volúpia descentralizadora, com o advento do Plano Real. Finalmente, a última seção, a de número 3.7, apresenta as conclusões da análise empreendidas nas páginas que a antecederam.

3.1 O advento da descentralização tributária com a Primeira República (1891-1930)

A estrutura tributária do período monárquico brasileiro foi caracterizada por um forte perfil centralista. A arrecadação derivada da venda internacional da produção

cafeieira compunha em grande medida a fonte de financiamento das ações estatais, respondendo por 80% da receita do governo central. Apenas a alfândega do Rio de Janeiro, principal *loci* arrecadador de tributos do país à época, já em 1830, respondia por 55% da renda nacional das alfândegas (cf. CARVALHO, 1998: p. 168). Considerando-se um horizonte temporal de quase meio século, de 1841 a 1889, percebeu-se que a mediana da participação relativa das rendas oriundas das alfândegas do país representava 71% da receita total do Império⁶⁴. Essa estrutura tributária centralista, e fragilizada, dada a dependência da fonte de receita – comércio exterior -, e à limitada abrangência espacial na extração de rendas, *i.e.*, na alfândega do Rio de Janeiro – refletia diretamente na composição do gasto público, com rebatimentos sobre o conflito na repartição dos recursos entre as províncias (cf. VILLELA, 2007).

O sistema fiscal centrípeto reforçava a centralização administrativa e política e restringia a variabilidade do alcance da oferta de políticas públicas. As despesas governamentais estavam focalizadas na manutenção do aparato burocrática necessário para por em marcha o sistema tributário do Império, há vista a forte concentração de servidores no centro do poder monárquico. Em 1877, *e.g.*, de um total de 78.753 servidores públicos, 69% estavam localizados no governo central, contra apenas 25% nas províncias e 6% nos governos locais (cf. CARVALHO, 2003: p. 157, Quadro 28). Não é de causar espanto, portanto, o fato do governo central reter, em média, entre os anos de 1856 a 1886, uma fração da carga tributária total 5 vezes superior ao percentual de receita das províncias e 23 vezes a fração de receita dos governos municipais. Isto é, 83,2% da carga tributária para o governo central, 14,1% para as províncias e apenas 2,7% para os municípios (cf. CARVALHO, *op. cit.*, p. 266, Quadro 3).

⁶⁴ Esta medida de tendência central foi elaborada a partir de CARVALHO (2003., p: 267, Quadro 4).

Como a Constituição de 1824 proibira as províncias de quaisquer iniciativas sobre impostos (artigo 83, parágrafo 3), cabendo estas exclusivamente à Câmara Federal (artigo nº 36 parágrafo 1), a produção de bens públicos, a cargo do governo central, encontrava seus limites no comprometimento das receitas com sua estrutura administrativa e na letargia gerencial das ações governamentais. Analisando a inépcia da Coroa em sua ação executiva, e seu reflexo no bem-estar das províncias, um crítico contumaz do centralismo monárquico, escreveu “no Brasil, [...], a reação que pôs em litígio tantos assuntos claríssimos, não duvidou inverter as questões de competência que se podia suscitar nesta parte dos interesses provinciais. É o que vamos assinalar: ver-se-á então quanto tempo precioso consome o em disputas estéreis o governo geral, que, aliás, não tem respondido à gravidade de sua tarefa e antes tem *protelado ou sacrificado o progresso material do Império* [grifo nosso].” (cf. TAVARES BASTOS, 1937, p: 305-306).

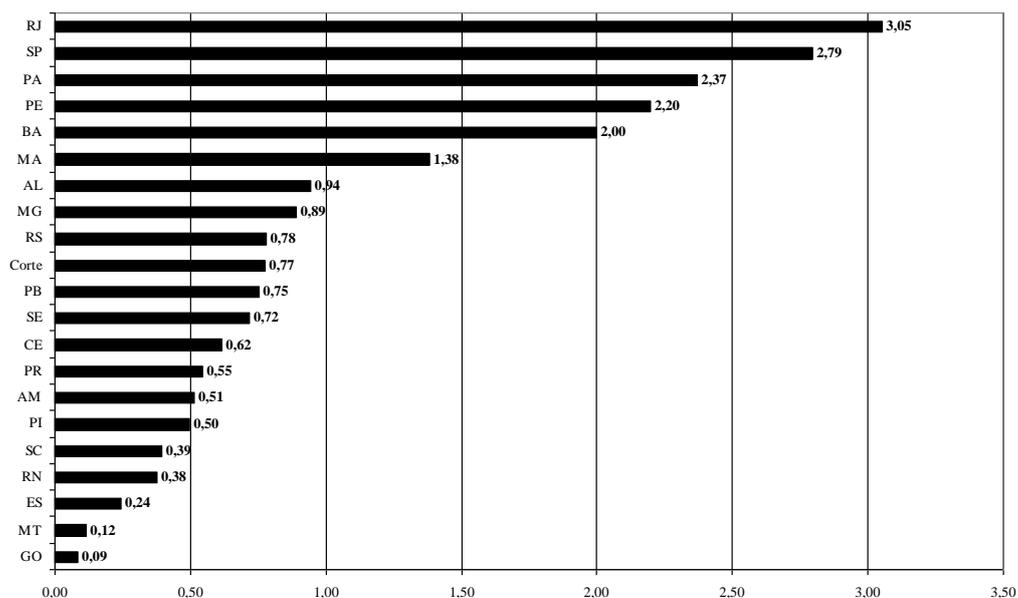
O padrão distributivo do quadro burocrático e o arcabouço tributário para seu financiamento, explica, em boa medida, a ausência de conexões administrativas entre o governo central, as províncias, e os governos locais, e a limitação na efetividade da provisão, diversificação, e cobertura espacial dos bens públicos para as diferentes clientelas. Por sua vez, a estrutura fiscal do Império, ao produzir um excessivo custo do peso morto do imposto (*deadweight cost tax*), indisps a Coroa com governos provinciais dotados de poder político-econômico diferenciados, corroendo o apoio ao governo imperial.

Os dados exibidos no Gráfico 3.1 revelaram a desproporcionalidade entre a arrecadação de tributos por província e o gasto público do governo central nesses espaços jurisdicionais. Assim, por exemplo, os tributos imperiais arrecadados na província do Rio de Janeiro foram três vezes superiores ao retorno em gasto público

ofertados pelo governo central naquela província. Nesse mesmo diapasão assimétrico encontravam-se as províncias de São Paulo, Pará, Pernambuco e Bahia, todas, com no mínimo duas vezes mais receitas geradas para o Império que o retorno em bens públicos recebidos do governo monárquico.

Por outro lado, 70% das províncias, mais a Corte (*i.e.* município do Rio de Janeiro), absorviam a oferta de bens públicos, *vis-à-vis* à geração de receita tributária em seus espaços jurisdicionais, numa proporção inferior à unidade, mesmo sem haver nesse período mecanismo formal de transferência de rendas do governo central aos subnacionais. O quadro fiscal e tributário do Império, destarte, constituía-se, em boa medida, óbice à concretização das preferências alocativas regionais e locais, dando pouco espaço ao processo decisório subnacional sobre o gasto público. Este arcabouço institucional caracterizou as relações intergovernamentais do período imperial por uma expressiva centralização.

Gráfico 3.1
Quociente da Arrecadação Tributária e do Gasto Público Imperial, por Províncias.
Período: 1830 a 1889.



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Diniz (2005, p. 60, Tabela 6).

Esse centralismo fiscal do Império, fonte, dentre outras, dos conflitos intergovernamentais, conduziu a corrosão do regime monárquico e deslocou o país para sua fase de “sístole organizacional” com o advento da República. A Constituição de 1891, inspirada na concepção de um federalismo descentralizado, através dos art.7º, art. 9º, art. 10º, art. 11º, art. 12º, e art. 68º – mantidos intactos pela reforma constitucional de 1926 -, reordenou o quadro fiscal do país ao possibilitar às províncias, recém transformadas em estados, a criação tributos⁶⁵. Esse novo instrumento de política pública dos governos estaduais – *i.e.* autonomia tributária e fiscal - acompanhado da manutenção do acesso restrito de setores societários ao processo político, ou seja, limitações na inclusão do *demos* à *polis*⁶⁶, conduziu a incorporação das preferências alocativas das oligarquias subnacionais ao pacto político provedor do equilíbrio sistêmico da gênese do novo regime. De fato, para operacionalizar o arranjo político firmado com as elites localistas, os republicanos liberais - como destacou Santos (1978, p: 92) – “esvaziaram o mercado político de qualquer conteúdo liberal substantivo que pudesse”.

A descentralização fiscal ocorrida na fundação republicana brasileira, portanto, não foi concomitante a um processo de alargamento da representação política, o que incorreu na configuração de um padrão de gasto público concentrado na demanda das elites regionais. O arranjo oligárquico materializado no modelo de governança da administração Campos Sales (1898-1902) - conhecido como *pacto dos governadores* -, viabilizou, dentre outras coisas, o aumento de tributos por parte da União, com vistas a

⁶⁵ De fato, o tema mais controverso da Assembléia Constituinte de 1890 referiu-se à repartição das rendas públicas entre União e estados. A estrutura fiscal incorporada à nova constituição, e defendida por Rui Barbosa, em contraponto ao ultrafederalismo reivindicado por Julio de Castilho, ficou aquém do modelo federalista norte-americano, porém, muito mais descentralizada que a vigente no período imperial. Para uma abordagem histórica sobre o tema *cf.* FAORO (2001) e CARVALHO (1994).

⁶⁶ Para Carvalho (2002), a participação popular no advento da República brasileira foi menor do que na proclamação da independência. Segundo esse autor, é possível afirmar que havia no Brasil, nos primeiros quarenta anos da história republicana, uma “*cidadania negativa*”, onde “*o povo não tinha lugar no sistema político, seja no Império, seja na República.*” *Cf.* CARVALHO (*op. cit.* p: 83). Assim, empregam-se os termos *demos* e *polis* neste capítulo como definido por Lessa (1999, p: 27).

mitigar o desequilíbrio macroeconômico herdado do *ancien régime*, mesmo sob um ambiente de descentralização da oferta de políticas públicas. Sobre a ação do governo federal referenciada pela combinação de descentralização, descontrole macroeconômico, e baixo coeficiente de participação política, Lessa (1999) escreveu:

“Em um mês e meio – de maio a junho de 1899 – foi votado o orçamento federal, as medidas necessárias ao cumprimento dos acordos com credores estrangeiros e, além disso, o governo recebeu do Congresso uma verdadeira reforma tributária, favorável ao Tesouro da União. Com o objetivo de garantir a “defesa da União contra a absorção dos impostos pelos estados”[destaque no original], o Congresso, sem tirar nada dos cofres de propriedade dos chefes estaduais, sobretaxa ainda mais quem não possuía representação: o *demos* pagador de impostos.” (Cf. LESSA, *op. cit.*, p. 145).

De acordo com Varsano (1996) a estrutura tributária básica do Império foi mantida na Primeira República, com o comércio exterior, via imposto sobre importações, constituindo-se na fonte primária de arrecadação. A adoção do federalismo, entretanto, ao exigir dotar os estados de autonomia financeira, caracterizou esta fase da elaboração do desenho institucional federativo como de *demarcação de áreas exclusivas de tributação* entre os entes federados. É justamente esta delimitação de espaços fiscais que veio a se constituir no epicentro da eclosão do *pacto dos governadores*, e por extensão do primeiro período republicano brasileiro. Afinal, o apoio ao federalismo por parte dos governos regionais, segundo Ismael (2005), deu-se por razões distintas. Os estados economicamente mais frágeis das regiões Norte e Nordeste do país esperavam encontrar no sistema federativo o amparo financeiro por parte do governo federal para fazer frente ao colapso da economia açucareira; ou seja, ansiavam pela formalização de políticas de transferência de rendas. Diferentemente, os estados economicamente mais fortes, especialmente São Paulo, apoiaram a implantação de um sistema federativo por enxergarem a possibilidade de reterem mais recursos em seus espaços jurisdicionais, o que implicava forte oposição às políticas de transferência de recursos via União.

Enquanto o pacto oligárquico concebido por Campos Sales equalizou demandas tão díspares, o regime inaugurado com a Constituição de 1891 manteve-se politicamente estável. Porém, a entropia dessa ordem política, a partir da década de 1920, surgiu como decorrência das assimetrias regionais, acentuada no tempo pelo que Souza (2003) denominou de *federalismo isolado*. Ou seja, sob a ideologia de relações intergovernamentais inspiradora do slogan “centralização, cessação; descentralização, união”, adotada pelo movimento republicano, não foi considerado no arranjo institucional do federalismo brasileiro da época instrumentos redutores das assimetrias regionais e de estímulo à coordenação de políticas entre os entes federados, fragmentando a nova estrutura organizacional do país.

Assim, apesar de ter havido, entre os anos de 1907 e 1930, um crescimento de 44% na participação dos governos subnacionais nos recursos públicos do país, a dispersão desses aportes financeiros e econômicos foi bastante reduzida, concentrada em alguns poucos estados, e com efeitos nefastos ao equilíbrio sistêmico subsumido no *pacto dos governadores*⁶⁷. Pode-se afirmar que “a tentativa dos três grandes estados do sul [Minas Gerais, São Paulo e Rio Grande do Sul] de monopolizar o poder e o auxílio federal havia sufocado o sistema político aos olhos das elites nortistas. Quando a Grande Depressão e uma crise sucessória coincidiram, o regime caiu.” (cf. LOVE, 1993, p: 199) (Tradução livre do autor)⁶⁸.

O perfil incompleto e fortemente desigual do federalismo brasileiro na Primeira República, consubstanciado na ausência de instrumentos de transferência de rendas e de canais facilitadores da coordenação de políticas públicas, conduziu, para além de outros

⁶⁷ Segundo Souza, em 1907 a participação relativa dos recursos públicos dos governos subnacionais nos recursos públicos do país era de 34%, passando a 40% em 1930. Isto transformou o Brasil, em termos fiscais, em um país mais descentralizado que a Argentina e o México, ao passo que se caracterizava o federalismo brasileiro como formador de uma federação desigual. Cf. SOUZA (2001b, p: 12).

⁶⁸ No texto original: “El intento de los tres grandes estados sureños por monopolizar el poder y el patrocinio federal había empanado el sistema político a los ojos de las elites del noreste. Cuando la Gran Depresión y una crisis de sucesión coincidieron, el regime cayó.”(cf. LOVE, *op. cit*).

determinantes, o regime do pacto oligárquico ao seu estertor. A crise política que desencadeou a Revolução de 1930 e o ambiente econômico mundial da terceira década do século XX produziu importantes transformações na configuração da repartição de rendas entre os entes federados brasileiros, com o pêndulo do federalismo do país movimentando-se em favor da reconcentração.

3.2 O “federalismo diastólico” do primeiro período Vargas (1930-1945)

A crise financeira norte-americana de 1929 e sua reverberação na atividade econômica dos E.U.A. conduziram a uma expressiva redução do comércio internacional, com impactos diretos na capacidade fiscal dos estados brasileiros, cuja principal fonte de arrecadação ancorava-se, ainda, no comércio exterior. O decréscimo na demanda de importação aliada à superprodução de café derrubou os preços internacionais do produto, implicando em uma grave crise fiscal nos estados exportadores. Como bem destacou Lopreato (2002), o efeito da Grande Depressão sobre o quadro financeiro dos estados brasileiros alcançou proporções tais que sua solução extrapolou a esfera subnacional. Assim, “o governo central passou, então, a gerir os complexos exportadores em crise, tomando à dianteira e atuando com certa autonomia em relação aos interesses imediatos [regionais].” (LOPREATO, *op. cit.*, p: 20). Em outros termos, a contrapartida da ação assistencialista do governo central às economias regionais e locais em dificuldades foi à adoção de uma estrutura organizacional centralista para o federalismo brasileiro, reinaugurando, agora em bases republicanas, o “perfil diastólico” das relações intergovernamentais.

O processo de reconcentração decisória, assim, deslocou a estrutura tributária para impostos voltados para a produção doméstica. Para que a viabilidade dessa estratégia de “substituição tributária” fosse exitosa na geração de recursos

orçamentários, necessário se fez implementar um conjunto de políticas de promoção ao desenvolvimento (integração) do mercado interno, que apenas chegariam a bom termo mediante a redução das autonomias estaduais. Com isso, “o Estado seguirá federativo na sua forma, mas os núcleos de poder local e regional serão subordinados cada vez mais ao centro [governo federal] onde se gestam as decisões cruciais.” (DRAIBE, 2004, p: 54).

A criação dos Ministérios do Trabalho, Educação, Saúde Pública, e Indústria e Comércio, bem como os Institutos de Previdência e Fundos de Seguridade Social – cujos montantes financeiros não compunham o orçamento fiscal do governo federal, *e.g.*, dotaram a União de importantes instrumentos de regulação e controle para o exercício de sua função de integrar e dinamizar o mercado doméstico⁶⁹.

A reorientação da estrutura tributária para bases interna, com o aumento da participação relativa de tributos sobre o consumo e impostos sobre a renda na arrecadação total – ressaltada por Varsano (1996, p: 3) -, todavia, não significou uma *redefinição* de áreas de atuação tributária entre os entes federados. No interregno entre o estabelecimento do governo provisório (1930-1933) até a promulgação da Constituição

⁶⁹ Entre os anos de 1930 e 1945 foram criados nove institutos de previdência e seguridade social: Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Marítimos (IAPM), criado pelo Decreto nº. 22.872, de 29 de junho de 1933; Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Comerciantes (IAPC), através do Decreto nº. 24.272, de 21 de maio de 1934; Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Bancários (IAPB), pelo Decreto nº. 24.615, de 9 de julho de 1934; Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários (IAPI), mediante a Lei nº. 367, de 31 de dezembro de 1936; Instituto de Pensões e Assistência dos Servidores do Estado (IPASE), através do Decreto-Lei nº. 288, de 23 de fevereiro de 1938; Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Empregados em Transportes de Carga (IAPETEC), através do Decreto-Lei nº. 651, de 26 de agosto de 1938; Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Operários Estivadores (IAPOE), através do Decreto-Lei nº. 1.355, de 19 de junho de 1939; Instituto de Serviço Social do Brasil (ISS), pelo Decreto nº. 7.526, de 7 de maio de 1945; e, finalmente, a fusão entre o IAPETEC e o IAPOE, pelo Decreto-Lei nº. 7.720, de 9 de julho de 1945. Para detalhamentos sobre as autarquias e fundos sociais criados, *cf.* PRADO (1985). Ademais, o governo federal ainda empreendeu a criação de uma série de agências reguladoras, com vistas ao disciplinamento da produção e do consumo. Ao longo das décadas de 1930 e 1940 foram criados o Instituto do Açúcar e do Alcool (IAA), pelo Decreto 22.789, de 01 de junho de 1933; o Instituto Nacional do Mate (INM), através do Decreto-Lei n 375, de 13 de abril de 1938; o Instituto Nacional do Sal (INS), através do Decreto-Lei n 2.300, de 10 de junho de 1940; e, o Instituto Nacional do Pinho (INP), mediante o Decreto-Lei n 3.124, de 19 de março de 1941. Outra importante agência reguladora criada por Vargas se deu apenas no seu segundo governo (1952-1954), quando foi criado o Instituto Brasileiro do Café (IBC), através da Lei 1.779, de 22 de dezembro de 1952. Para uma análise do desempenho normativo das agências reguladoras brasileiras, as mencionadas acima inclusas, *cf.* GELIS FILHO (2006).

de 1934, não foram efetivadas reformulações na repartição de rendas, então existentes, entre União e estados. O diferencial institucional para o federalismo brasileiro com a segunda constituição da República consistiu, na *demarcação de áreas específicas de tributação para os municípios* e a participação destes, conjuntamente com os estados, e em partes iguais, na arrecadação de impostos sobre indústrias e profissões, conforme sublinhou Oliveira (2010, p: 19).

De fato, o avanço institucional na estrutura fiscal republicana fundamentou-se na expansão do marco regulatório das competências tributárias abarcando os municípios, mais que uma reordenação tributária propriamente dita. O objetivo com dispositivos sobre a matéria, inseridos na Constituição de 1934, foi *explicitar* a competência tributária das três esferas de governo e *racionalizar* a organização fiscal do país, além de cobrir lacunas institucionais deixada pela constituição anterior no tocante à latitude regulatória das relações federativas entre as esferas governamentais.

Destarte, percebe-se, ao analisar-se a trajetória do federalismo no Brasil, a constituição de um padrão de evolução institucional, com a definição das competências tributárias entre União e os governos subnacionais à medida que alterações na composição de forças políticas impeliram a elaboração de novas cartas constitucionais. Essa evolução institucional, contudo, não significou alterações substantivas na configuração tributária do federalismo no país, pois “a nova estrutura tributária não se diferenciou da anterior no que se refere à distribuição regional e intergovernamental da receita tributária” (LOPREATO, *op.cit.*, p. 27), não possibilitando, assim, alterações expressivas no padrão alocativo de políticas dos governos subnacionais. Afinal, “[...] as figuras tributárias do regime anterior foram preservadas e a distribuição institucional das rendas manteve-se praticamente invariável.” (*op. cit.* p: 23).

O efeito diastólico nesta fase do federalismo fiscal do país, destarte, decorria menos de inovações institucionais modificadoras da estrutura tributária vigente do que da composição da receita fiscal da União. O aumento da participação relativa de impostos sobre a renda e consumo internos, derivado do deslocamento do centro dinâmico da economia brasileira para a atividade doméstica, identificado por Furtado (1986), fortaleceu a centralização decisória acerca da oferta de políticas, reduzindo a margem das escolhas subnacionais por bens públicos. Mesmo no período mais inclusivo do *demos* à *polis* na década de 1930 – fase pré-Estado Novo -, as preferências alocativas regionais e locais submergiram à primeira fase de *state building* da História republicana brasileira, e isto se deveu ao menos por duas razões.

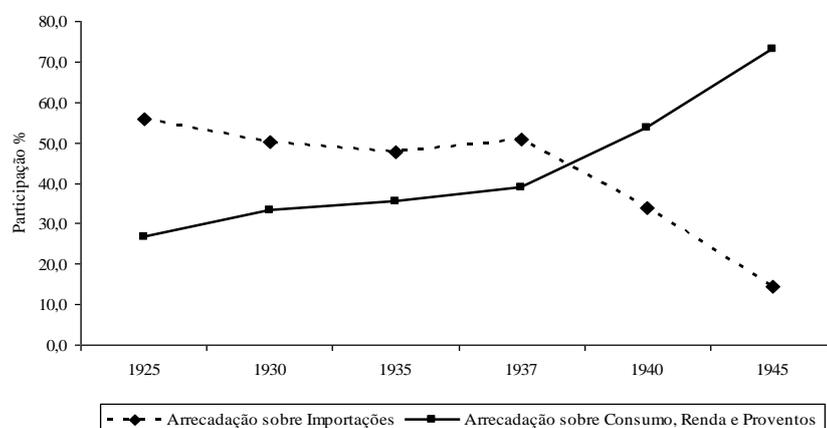
Primeiro, o dispositivo constitucional expresso no artigo 6º da Constituição de 1934 – que destinava ao governo central a exclusividade para a arrecadação de impostos sobre consumo e renda, aliado às circunstâncias de crise econômica mundial, constituiu-se em importante recurso tributário para o financiamento da industrialização, apresentando crescimento expressivo ao longo da década (*cf.* Gráfico 3.2). Segundo, porque, na prática, essa prevalência dos impostos domésticos reforçou o processo de centralismo fiscal em virtude da diluição das receitas estaduais derivadas do comércio externo - fonte primária dos recursos subnacionais -, contraído, inicialmente, pela crise econômica internacional, e pela II Guerra Mundial, em seguida. Em outros termos, o aumento do peso relativo dos impostos sobre a atividade econômica interna na arrecadação total da União, *vis-à-vis* a debilidade fiscal dos estados maiores da federação, consubstanciou-se no aumento na densidade da oferta de políticas públicas pelo governo central.

Com a Constituição de 1937, por seu turno, o quadro fiscal e tributário continuou, em sua essência, com o perfil estabelecido pela Constituição anterior. Apesar

de a nova ordem constitucional ter inaugurado um período de regime republicano sob a égide do autoritarismo, a Constituição outorgada de 1937 voltou-se, no quesito federalismo fiscal, para a *racionalização burocrática da arrecadação e uniformização tributária*⁷⁰. A normatização inserida na Carta Magna do Estado Novo, portanto, voltou-se antes para a eficiência funcional do sistema tributário que para a uma reconfiguração da estrutura de repartição de rendas e políticas entres as esferas de governo.

Gráfico 3.2

Composição da Arrecadação Federal (em %) – Período: 1925 a 1945.



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Oliveira (2010, p: 15, Tabela 2 e p. 24, Tabela 4).

Importante destacar que o advento do Estado Novo não alterou o perfil tributário existente, pois o federalismo centralizado se impôs pelo momento histórico interno e externo que atravessava o país, não dependendo, em boa medida, da inauguração do autoritarismo estadonovista para a execução de tal movimento centrípeto. Ademais, se, por um lado, o quadro da economia internacional favorecia a estratégia de concentração decisória da oferta de políticas públicas, por outro, o projeto ideológico de modernização conservadora que lastreava as iniciativas de políticas dos revolucionários

⁷⁰ A Constituição de 1937 alterou pouca coisa em relação ao arcabouço constitucional predecessor. Os estados perderam a competência privativa sobre a tributação do consumo de combustíveis de motor de explosão e foi retirada dos municípios a competência para tributar a renda das propriedades rurais. Cf. VARSANO (*op. cit.*, p: 4).

de 1930, conspirava para impelir o federalismo no Brasil rumo à reconcentração. Mesmo sob o ambiente de descompressão política do período pré-Estado Novo, o princípio do *autoritarismo instrumental* – destacado por Santos (*op. cit.*) –, voltado para a consolidação de instituições basilares para capitalismo industrial brasileiro e construção do Estado nacional, que norteara o movimento de 1930, conduziu a ações que se harmonizavam com a centralização. Afinal, segundo um dos arquitetos do autoritarismo varguista e revolucionário de primeira ordem, Francisco Campos, “a Revolução de 30 só se operou, efetivamente, em 10 de novembro de 1937.” (*cf.* CAMPOS, 1941, p. 70). O período de 1930 a 1945, portanto, não produziu alterações substantivas no padrão alocativo do gasto público para o conjunto dos entes federados, pois:

“Na verdade, reproduziam-se, com bases um pouco alteradas, as condições tributárias e fiscais definidas desde a Constituição de 1891, com a maior autonomia financeira de uns poucos Estados e a dependência dos demais. O apoio financeiro e a distribuição dos gastos federais colocavam-se como fator de barganha política e moeda de troca na busca de apoio junto às burguesias regionais.” (LOPREATO, *op. cit.*, p. 31).

A trajetória do federalismo fiscal brasileiro encontrou na Constituição de 1934, e mantido inalterado na Constituição seguinte (1937), o *next step* institucional da configuração da repartição de rendas e políticas públicas entre as três esferas de governo. O vazio institucional da Constituição de 1891, referente à delimitação de áreas específicas de tributação para os municípios, bem como a ambigüidade normativa das competências tributárias presentes na primeira Constituição republicana, foram eliminado com as cartas constituições da década de 1930. Todavia, a estrutura fiscal ainda carecia de instrumentos de transferência de renda da União aos governos subnacionais, cujo advento constituía-se em importante mecanismo para mitigar as assimetrias do federalismo no país. A ausência desse instrumento reforçava

“federalismo isolado” a que se referiu Souza (2003). Mas a eliminação desse vazio institucional ficou a cargo da constituição seguinte.

3.3 À volta ao movimento “sistólico”: a descentralização no período de 1946-1964

Ao fim do primeiro período Vargas, segundo Varsano (1996, p: 5), a receita tributária do país já estava ancorada nos tributos domésticos com o imposto sobre o consumo e o imposto de renda representando 67% da receita tributária da União. Nesse quadro de consolidação dos tributos internos na arrecadação federal total e com o Brasil consolidando sua economia em bases industriais sob as reivindicações por uma “inclusão alargada” do *demos* à vida política, a Constituição de 1946 pautou-se pelo contraponto com o regime anterior, *i.e.*, normatizou um processo de descentralização decisória. O efeito desta onda centrífuga sobre a estrutura federativa do país consubstanciou-se na *expansão da competência tributária dos municípios*, agora, constitucionalmente, abarcando o Imposto sobre Indústrias e Profissões e o Imposto sobre o Selo, bem como as contribuições de melhorias, que passaram a ser cobradas pelas três esferas de governo⁷¹. Entretanto, as principais inovações institucionais no âmbito do federalismo fiscal foi na *definição constitucional de transferências de receitas do governo central aos governos subnacionais*, e na destinação de recursos orçamentários às regiões economicamente mais atrasadas do país. A busca por uma estrutura federativa mais harmônica balizou essas inovações institucionais, haja vista que “a primeira iniciativa teve o claro objetivo de fortalecer os municípios, [...] a segunda de contribuir para a redução das disparidades inter-regionais de renda e para

⁷¹ De fato, o Imposto sobre Indústrias e Profissões já estavam sendo cobrados pelos municípios, assim como as contribuições de melhorias, que já faziam parte do corpo constitucional de 1934, mas fora ignorado pelo Estado Novo. Para detalhamentos sobre tais impostos e suas competências *cf.* OLIVEIRA (2010).

melhorar o equilíbrio federativo, configurando as bases para um *federalismo cooperativo* [destaque nosso].” (OLIVEIRA, 2010, p: 26).

O alargamento da participação, ao valorizar o voto de parcela da população até então alijada do mercado político, transformou o ambiente institucional de sua representação no plano federal, o Congresso, em importante arena decisória e (re)distributiva dos recursos públicos. Os avanços no desenho normativo do federalismo brasileiro deram-se, em boa medida, em razão do poder de voz das bancadas regionais no parlamento nacional, particularmente aquelas das regiões subdesenvolvidas - notadamente Norte e Nordeste -, que, embora egressas da periferia do capitalismo brasileiro se tornaram peças importantes para conformação de alianças estratégicas.

Agora, com o Legislativo nacional alçado ao primeiro plano como arena de decisões, significativas mudanças foram executadas concernentes ao gasto público da União. O objetivo de estabelecer um *federalismo cooperativo* conduziu a elaboração de “orçamentos regionais” mediante a criação de agências de governo voltadas para a execução de políticas localistas⁷². Acordos entre grupos políticos regionais e o poder central, com vistas ao atendimento da demanda clientelistas dos primeiros e apóio político-partidário a este último, possibilitou, sob o manto da descentralização, a autonomia decisória concernente ao gasto público estadual, em especial aos estados com maior capacidade financeira. Com isso, diferentemente do período autoritário varguista, no Brasil recém-democratizado do imediato pós-II Guerra Mundial, as esferas estaduais de governo experimentaram a prevalência de suas decisões alocativas em um padrão mais dilatado. Afinal, o ambiente de descompressão decisória e a demanda crescente por infra-estrutura e serviços públicos, alavancadas pelo processo de industrialização,

⁷² Nesse período foram criadas: a Comissão do Vale do São Francisco (CVSF), através da Lei nº. 541, de 15 de dezembro de 1948; a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA), mediante a Lei nº. 1.806, de 6 de janeiro de 1953; o Departamento Nacional de Obras contra as Secas (DNOCS), através do Decreto-Lei nº. 8.846, de 28 de dezembro de 1945; e, a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), através da Lei nº. 3.683, de 15 de dezembro de 1959.

pressionavam os cofres públicos estaduais e municipais com vistas ao atendimento dessa demanda.

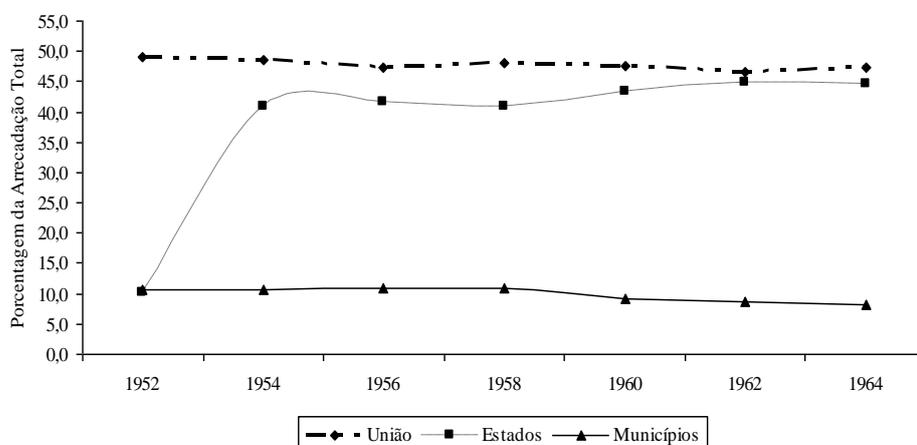
Para este fim, a política tributária e fiscal dos estados consistiu em aumentos da alíquota do Imposto sobre Vendas e Consignações (IVC)⁷³ e no financiamento de políticas por déficits públicos. Os estados mais desenvolvidos conseguiram, em certa medida, expandir seus gastos com vistas ao subsídio do capital industrial, e financiaram parte dos déficits fiscais em razão das perspectivas de arrecadação futura. Por outro lado, os estados da periferia do sistema dependiam das articulações com o governo central – sob a forma de “*patronage* federativa” - para dar continuidade a suas políticas de dispêndio público. Tanto em um caso como em outro as escolhas de política fiscal estaduais claramente divergiam das ações empreendidas pelas autoridades econômicas federais, que objetivavam a fixação de metas de superávit orçamentário para a União.

Nessa fase de descentralização fiscal a dimensão relativa dos impostos arrecadados pelos estados registrou crescimento exponencial frente às demais esferas de governo (*cf.* Gráfico 3.3). De fato, tanto a União quanto os municípios apresentaram perdas relativas de arrecadação, com a esfera municipal de governo constituindo-se na grande perdedora de recursos tributários no período. A participação relativa da arrecadação municipal decresceu 24% entre os anos de 1952 e 1964, enquanto os estados, no mesmo período, elevaram sua participação relativa na arrecadação total do setor público em 11%.

⁷³ O IVC derivou do Imposto sobre Vendas Mercantis instituído pela Lei nº. 4.625, de 31 de dezembro de 1922, e de competência estadual. Com a Constituição de 1934 a incidência do Imposto sobre Vendas Mercantis foi estendida às operações de consignações mercantis, transformando-se no IVC. Mantido pela Constituição de 1946, o IVC vigorou até 31 de dezembro de 1966 quando, como resultado da Reforma Tributária de 1965, implantada em 1967 através da Lei nº. 5.172, de 25 de outubro de 1966 – que criou o Código Tributário Nacional –, foi transformado no Imposto sobre Circulação de Mercadoria (ICM). Eliminava-se, assim, o caráter cumulativo do IVC, já que este incidia sobre a venda de mercadoria em geral - com forte impacto inflacionário -, pela adoção do método do valor adicionado que passava a lastrear o ICM, com vistas à eliminação do efeito cumulativo do antigo IVC. Para detalhes sobre a evolução metodológica do imposto sobre mercadoria e serviços no Brasil *cf.* REZENDE (2009).

Gráfico 3.3

Evolução da Porcentagem da Arrecadação por Esfera de Governo sobre a Arrecadação Total - Período: 1952 a 1964.



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Lopreato (2002, p: 39, Tabela 2).

Na explicação para perda relativa de recursos por parte da esfera municipal, encontra-se o limite da extensão da descentralização de políticas públicas no período 1946 a 1964. Os impostos, cuja competência coube aos governos municipais, dada a sua natureza constitutiva, apresentaram um padrão pouco dinâmico (inelástico em relação ao ritmo de atividade econômica), mesmo em situações de crescimento econômico acelerado. Isto, *per se*, se constituiu em óbice a uma descentralização decisória mais incisiva do sistema federativo em vigor, em razão da incapacidade efetiva dos decisores públicos municipais disporem, via receita tributária, de recursos para materializarem suas escolhas sobre o tipo e a latitude das políticas públicas ofertadas. Por sua vez, e não menos importante, os mecanismos constitucionais de transferência de renda – grande inovação da Constituição de 1946 no âmbito do federalismo fiscal - não funcionaram de maneira eficiente, comprometendo sobremaneira as finanças dos municípios.

Contudo, os entraves a uma descentralização decisória mais efetiva de políticas não se restringiu aos governos locais. O programa de investimentos em infra-estrutura

do governo federal, no bojo do processo de substituição de importações, em especial a partir do Programa de Metas do governo Kubitschek (1956-1961), financiou-se via expansão da base monetária e financiamento por déficits públicos; ou seja, mediante financiamento inflacionário (cf. LAFER, 2002). Esta estratégia para lastrear as despesas, especificamente a de custeio dos déficits, foi replicada nos estados sob a anuência da União, com o objetivo de mitigar o descompasso entre a arrecadação tributária daqueles entes federados e a necessidade de atendimento à crescente demanda por bens e serviços públicos em suas jurisdições. Assim, a contrapartida política dessa “engenharia de gasto” consistiu no atrelamento decisório acerca das despesas estaduais ao planejamento e gerenciamento do governo federal, reduzindo a margem de opções dos *policymakers* estaduais na definição da distribuição dos recursos por tipo de políticas públicas. Ou seja, se o ponto fucral no sistema federalista (descentralizado) é “a autonomia das unidades federadas no que compete à capacidade de gerar receitas próprias e delas fazer o uso que melhor entenderem seus dirigentes políticos e respectivos eleitores” (cf. SANTOS, 2003, p: 57), no período em tela existiram, portanto, limites para a uma dispersão decisória aos governos subnacionais, decorrentes da natureza da configuração da estratégia desenvolvimentista adotada. Santos, arguto observador do período brasileiro pré-1964, ainda sobre a reduzida capacidade decisória dos gestores regionais escreveu que “não somente a receita tributária dos estados dependia e dependeu até recentemente [década de 1990] do governo central (à exceção dos estados do Sul e Sudeste), mas a *destinação* [grifo nosso] desses recursos sempre esteve vinculada ao planejamento e coordenação da União, indiferente às prioridades regionalmente estabelecidas.” (cf. *ibid.*, p: 58).

Porém, as razões para o atrelamento decisório da execução das políticas públicas estaduais à estratégia de planejamento econômico do governo federal também

decorreram do próprio colapso do modelo substitutivo de importações como executado na segunda metade da década de 1950. O esgotamento da estratégia desenvolvimentista que, dentre outras coisas, ancorou-se na expansão da despesa pública via endividamento (interno e externo), mostrou-se evidente nos anos de 1960. Iniciativas de políticas fiscais e tributárias foram executadas, mas, todas, com resultados aquém do desejado. Essa fase do arranjo federativo brasileiro, destarte, merece uma análise um pouco mais detalhada sobre este período.

3.4 De 1961 a 1966: a ante-sala de reconcentração

O desaquecimento da economia brasileira a partir de 1960 tornou a estratégia de crescimento via déficit fiscal e poupança externa, disfuncional, conduzindo o país a um desequilíbrio macroeconômico que impôs uma significativa redução na receita tributária total, com efeitos deletérios sobre as finanças públicas nas três esferas de governo. Segundo dados exibidos por Sola (1998, p: 241), a taxa agregada de investimento, *i.e.* pública e privada, – uma variável basilar na explicação dos ciclos econômicos, como lembrou a autora -, que se expandiu em média 10% em termos reais no período de 1956-1959, apresentou crescimento bem inferior em 1960 (4,0%), reduzindo-se ainda mais em 1962 (3,1%), e atingindo crescimento negativo já em 1963 (-2,8%). Mesmo levando-se em consideração o “efeito base” como explicação das baixas taxas, inegável foi que esses percentuais conduziram à forte desaceleração no ritmo da atividade. Enquanto a taxa real média de crescimento do produto interno bruto (PIB) entre os anos de 1957 a 1960 foi de 9,6%, no intervalo de 1961 a 1964, a expansão do PIB desacelerou para 5,6%, registrando estagnação econômica em 1963, com um

crescimento marginal de 0,3%⁷⁴ e uma leve recuperação no ano seguinte (3,4% de crescimento no PIB)⁷⁵. Por seu turno, esse desaquecimento econômico elevou à fragilidade fiscal do Estado brasileiro, que desde a década de 1930 exibia gastos primários consolidados, para o governo federal, 20% superior à carga tributária (cf. OLIVEIRA, *op. cit.* p: 30).

Para agravar o quadro de desequilíbrio econômico, a taxa de inflação no Brasil apresentou aumento exponencial no quinquênio 1960-1964, passando de 30,9% no início da série para 91,6% em seu final, segundo dados apresentados por Lafer (*op. cit.*, p: 149). Embora a inflação tenha atuado como mecanismo de poupança forçada nas fases iniciais da industrialização via substituição de importações, ao ser incorporada ao cálculo expectacional dos agentes econômicos perdeu sua função financiadora dos investimentos. Essa espiral inflacionária contribuiu sobremaneira para o desequilíbrio das relações econômicas, em particular para a capacidade fiscal das três esferas de governo, haja vista a inexistência, naquele período, de mecanismos de indexação de receitas tributárias. Ou seja, a política de industrialização via aumento de gasto público mediante déficits, exauriu-se, e inexistiam mecanismos alternativos de financiamento para a continuidade da estratégia desenvolvimentista, implicando em uma crise sistêmica no gerenciamento das políticas de substituição de importações.

Diante da situação de fragmentação fiscal em que se encontrava a federação brasileira, buscaram-se modificações na estrutura tributária que possibilitassem “uma

⁷⁴ A magnitude da taxa média real de crescimento do PIB entre 1961 e 1964, para o padrão atual da economia brasileira, podem ser consideradas verdadeiros “espetáculos do crescimento”. Todavia, cabe destacar, que o estoque de capital da economia do país à época era muito inferior ao atual, o que tornava a taxa marginal de investimento muito mais atraente para o capitalista. Ou seja, a decisão de retardar as inversões transcendeu o cálculo econômico e encontra explicação nas expectativas negativas da classe empresarial com o desempenho futuro da economia brasileira sob os auspícios do modelo de desenvolvimento via déficits fiscais. (Os dados acima foram obtidos no portal do Ipeadata – www.ipeadata.gov.br).

⁷⁵ Alerta-se ao leitor que o parâmetro de comparação dessas taxas de crescimento é a série histórica para a economia brasileira na década de 1950. Assim, uma taxa de crescimento do PIB de 3,4% foi classificada como “leve recuperação” em virtude da estagnação econômica do ano anterior (efeito base) e por ter ficado seis pontos percentuais abaixo da média do período de 1957-1960.

redistribuição institucional de rendas”, como bem classificou Lopreato (*op. cit.* p: 40), objetivando a solvência fiscal do setor público. Para tanto, o Congresso, já em 1961, aprovou a Emenda Constitucional nº 5, que transferiu aos municípios a competência na arrecadação do Imposto sobre Transmissão de Propriedades Imobiliária *inter vivos* e o Imposto Territorial Rural, ambos, anteriormente de competência dos estados. Ademais, permitiu a elevação da alíquota de repasse de 10% para 15% do total da arrecadação com o Imposto de Renda aos municípios, bem como a participação de 10% na arrecadação total do imposto sobre consumo.

Todavia, as modificações na estrutura tributária não foram muito além dessa busca por mitigar a grave crise financeira municipal. Já aos governos estaduais coube a opção de elevar de maneira sistemática a alíquota do IVC que, em média, entre os anos de 1960 e 1964, registrou um aumento de 25%, segundo dados analisados a partir de Rezende (2009, p: 6 Tabela 1). É importante destacar, contudo, que as alíquotas do IVC apresentavam uma grande variância entre os estados, apontando para graus diferenciados na capacidade de respostas à crise fiscal via aumento da carga tributária. Ainda segundo dados de Rezende (*ibid.*), enquanto no Distrito Federal a alíquota do IVC em 1964 era de 4,0%, no mesmo ano, no estado do Amazonas, este percentual atingia 11,0%. De fato, nos estados mais atrasadas do Norte e Nordeste do país as alíquotas do principal imposto arrecadado eram em 1964, em média, 12% superior às praticadas pelos estados da região Sudeste, indicando a pouca margem de manobra dos decisores da periferia da federação quanto à efetiva capacidade de aumentos adicionais das alíquotas. A debilidade desses estados na execução de um ajuste fiscal, em razão do “duplo constrangimento na captação de renda” – *i.e.* inflexão para cima das alíquotas e débil base econômica sobre as quais esses impostos incidiam - desaguava em tensões políticas derivada da assimétrica distribuição espacial da riqueza.

Analisando os dados da Tabela 3.1, a seguir, foi possível dimensionar o padrão concentrador de recursos no ambiente federativo entre os anos de 1945-1966 a partir da arrecadação do principal tributo estadual, e por extensão da concentração espacial da oferta de políticas públicas no centro dinâmico da economia brasileira. A mediana do percentual de arrecadação do IVC na região Sudeste excedeu mais de quatro vezes o correspondente ao percentual arrecadado na região situada em segundo lugar na coleta daquele imposto, e quase sete vezes ao percentual arrecadado na região Nordeste. Por sua vez, observando a magnitude dos desvios padrão da distribuição percentual de recolhimento ficou visível a inexpressiva oscilação, intra-regional, dos percentuais arrecadados ao longo do tempo, notadamente nas regiões periféricas. Isto, em boa medida, denota o perfil da reduzida latitude, e baixa dispersão geográfica, na provisão de bens públicos pelos entes subnacionais à época.

Políticas inconclusas de alteração da estrutura tributária federativa, a despeito do quadro de fragmentação fiscal nas três esferas de governo, refletiram o grau de conflito decisório existente no interlúdio fiscal entre os anos de 1960 a 1966. A crise econômica, lastreando a crise de governabilidade do governo presidencial de João Goulart (1963-1964), processadas em um ambiente de forte concentração espacial da renda, aumentou as fissuras do sistema político, radicalizando as demandas por *policies* e inviabilizando a execução de ações de redistribuição de recursos públicos entre os entes federados.

Com a deflagração do golpe de 1964, inicialmente, a repartição de rendas entre as esferas de governo permaneceu inalterada como estratégia de diluição de possíveis pontos de veto por parte de lideranças regionais à nova ordem estabelecida. Todavia, a instabilidade macroeconômica exigiu medidas de ajuste nas contas da União que, inevitavelmente, produziram efeitos sobre as finanças públicas subnacionais. O

federalismo brasileiro, mais uma vez, tornou-se refém das condições macroeconômicas do país, oscilando em direção a um padrão centralizador de rendas - e de políticas - no governo central.

Tabela 3.1

Distribuição Percentual da Arrecadação do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços, por Grandes Regiões do Brasil - Período: 1945 a 1966.

Anos	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste	Total
1945	3,1	13,3	66,8	15,6	1,2	100,0
1946	2,7	11,8	68,7	15,9	0,9	100,0
1947	2,3	10,8	66,1	20,0	0,8	100,0
1948	1,9	12,6	64,6	19,9	0,9	100,0
1949	1,7	10,8	70,6	16,2	0,8	100,0
1950	1,2	11,2	69,5	17,3	0,8	100,0
1951	1,5	11,1	70,5	16,1	0,9	100,0
1952	1,4	10,4	69,8	17,2	1,2	100,0
1953	1,4	10,2	69,7	17,4	1,2	100,0
1954	1,2	10,5	69,9	17,2	1,2	100,0
1955	1,2	11,2	68,9	17,4	1,2	100,0
1956	1,6	10,4	70,2	16,5	1,3	100,0
1957	1,7	11,2	68,1	17,6	1,6	100,0
1958	1,3	10,5	69,8	16,9	1,4	100,0
1959	1,0	8,9	74,6	14,2	1,3	100,0
1960	1,5	8,5	73,9	14,8	1,3	100,0
1961	1,5	9,4	72,4	15,1	1,6	100,0
1962	1,2	8,7	74,3	13,9	1,8	100,0
1963	1,0	10,3	72,5	14,3	2,1	100,0
1964	1,5	10,1	73,3	13,1	1,9	100,0
1965	1,6	9,7	73,0	13,7	2,0	100,0
1966	1,4	9,0	71,4	16,2	2,1	100,0
Mediana	1,5	10,5	70,0	16,2	1,3	-
Desvio Padrão	0,52	1,20	2,65	1,81	0,43	-

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de *Estatísticas do Século XX* – IBGE.

A inflação crônica do período Goulart foi diagnosticada pelos *policymakers* do novo regime como de demanda, tendo como principal vetor de alimentação as despesas do governo federal. Assim, o Ato Institucional nº 1 (AI-1), de 9 de abril de 1964, em seu artigo 5º, centralizou na figura do Presidente da República, a iniciativa de projeto de lei que criasse ou elevasse despesa, impedindo o Congresso de propor qualquer emenda

ao projeto presidencial com vistas à elevação de despesas orçamentárias. Essa modificação na dinâmica do orçamento federa transferiu o lócus decisório da alocação dos recursos público do Legislativo para o Executivo, com impactos diretos sobre a composição da oferta de políticas nas jurisdições subnacionais e sobre os arranjos políticos congressuais para defini-la.

Já em novembro de 1964 o novo regime elaborou o Plano de Ação Estratégica do Governo (PAEG), cujas diretrizes deveriam ser executadas ao longo do triênio 1964-1966, com vistas ao controle da inflação. O PAEG foi estruturado considerando três dimensões-alvos, a saber, *i*) contenção dos déficits governamentais; *ii*) redefinição da política salarial; e, *iii*) organização de uma política de crédito ao setor privado, sendo aquelas referentes a primeira dimensão as mais bem sucedidas em sua execução (*cf.* LARA-RESENDE, 1982). Ou seja, aumento de impostos diretos e, principalmente, indiretos, corte de 30% no gasto público já em 1964, e elevação das tarifas públicas, promoveram uma reconfiguração na forma de financiamento dos gastos públicos federais, reduzindo significativamente o déficit governamental. Porém, os efeitos sobre a taxa de inflação foram mais modestos, e isto, dentre outras coisas, reformulou a dinâmica federativa, com as composições políticas verticais processando-se sobre as bases da estabilização macroeconômica⁷⁶.

No âmbito do PAEG foi elaborada uma reforma tributária de emergência através da Emenda Constitucional 18/65, de 01 de dezembro de 1965, visando maior racionalização e simplificação no sistema de tributação federativo (*e.g.* art. 5º, art. 12º), bem como destacar as competências tributárias dos entes federados e a distribuição de receitas tributárias (*e.g.* art. 20º, art. 21º, art. 22º, art. 23º). No tocante especificamente

⁷⁶ As taxas de inflação previstas no PAEG para o triênio 1964-1966 foram, respectivamente, 80%, 25% e 10%. Todavia, as taxas observadas ficaram bem acima do projetado. Assim, em 1964 a taxa de inflação foi de 93,3%, em 1965 de 28,3%, e em 1966 atingiu o patamar de 37,4%. Para uma análise detalhada sobre o PAEG *cf.* MARTONE (1987).

às finanças públicas estaduais a alteração mais significativa introduzida pelo novo governo consistiu na revogação da Lei nº 4.299, de 1963, referente à regulação do IVC. Assim, com a Lei nº 4.784, de 28 de setembro de 1965, aquele imposto passou a pertencer ao estado onde se encontrava a mercadoria na ocasião de sua venda ou consignação, constituindo-se, de fato, em favorecimento aos estados mais industrializados na federação (*cf.* LOPREATO, *op. cit.*).

As modificações introduzidas no sistema tributário pela mini-reforma de 1965 abriram espaço para uma reestruturação mais significativa no formato organizacional da repartição de rendas entre as esferas de governo, com vistas à maior racionalidade e transparência nas competências tributárias dos entes federados. Todavia, as alterações na estrutura tributária, em *termos formais*, pareceram não ter produzido um estreitamento na margem decisória dos *policymakers* estaduais quanto à alocação de políticas em suas jurisdições, apesar do “movimento diastólico” empreendido no plano federal. Lopreato (*op. cit.* p: 47) chegou a afirmar que “a preservação da autonomia dos estados em deliberar sua política tributária e fiscal revela a ambigüidade com que caminha o movimento concentrador na esfera federal”.

Sob um novo regime, os decisores públicos regionais e locais continuaram, em boa medida, a arbitrar a composição da oferta de bens públicos, porém, sem o funcionamento efetivo dos canais institucionais representação política.

3.5 Uma nova configuração para uma velha política: o retorno a “diástole federativa” no período de 1967 a 1988

O processo seqüencial de reforma tributária empreendida pelo novo regime iniciou-se com a Emenda Constitucional 18/65, sendo completado pela Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, que instituiu o Código Tributário Nacional, e pela promulgação

da Constituição Federal de 1967 que, na prática, incorporou as alterações institucionais já implementadas. Este tripé normativo reformulou o sistema tributário visando sua modernização, racionalidade e eficiência funcional, dotando o país de uma tecnologia de tributação compatível com a dinâmica capitalista a ser empreendida nos anos subseqüentes. O novo sistema tributário eliminou a competência residual do estabelecimento de impostos por estados e municípios, reservando tal prática exclusivamente à União, sem que esta fosse obrigada a repartir a receita gerada pelos novos tributos com as demais esferas de governo⁷⁷. Também expurgou do sistema impostos cuja fonte geradora não havia sido devidamente definida pela legislação até então vigente. Ademais, e não menos importante, a malha de tributos, sob o novo marco legal, foi concebida em bases econômicas, definida por setores de atividade, com vistas à maior eficiência e funcionalidade na execução das políticas estabilização e de promoção do crescimento econômico.

Para alguns autores, como Baleeiro (2002), contudo, o sistema formulado pelo regime autoritário não introduziu novidades substantivas na estrutura tributária do país, consistindo, apenas, mudanças superficiais como a adoção de novas nomenclaturas aos impostos já existentes. Por outro lado, para Oliveira (2006, 2010), a reorganização e racionalização empreendida pelo novo regime no âmbito tributário consistiram em avanços importantes e inovadores para o sistema de repartição de rendas entre as esferas de governo. Este autor destacou que a transformação do IVC em Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM), ao extinguir a cumulatividade do antigo imposto, *e.g.*, constituiu-se em uma engenharia tributária pioneira no mundo (*cf.* OLIVEIRA 2010, p: 33). Não se pode ignorar, entretanto, que, dados o alcance e formato, as modificações institucionais promovidas pelo regime autoritário significaram um

⁷⁷ De fato, a exclusividade da União para instituir novos tributos lhe foi restituída pela Constituição de 1967, haja vista que a Emenda Constitucional 18/65 havia vetado esta possibilidade para todas as esferas de governo.

aperfeiçoamento na estrutura tributária do país, dotando o *sistema de uma natureza mais racional e eficiente*, e amplamente baseada em tributos internos. Porém, esta nova configuração constituiu-se no *modus operandi* de executar uma antiga política de repartição de rendas, a saber, a centralização de recursos.

O combate à inflação crônica de meados da década de 1960 e a necessidade de redefinir, em bases não inflacionárias, o mecanismo de financiamento do processo de acumulação capitalista, exigiu o controle vertical dos fluxos de rendas entre as esferas governamentais. Com a configuração do sistema tributário resultante das reformas de 1965-1967 a União abarcou 59% da quantidade de tributos que compunha o sistema, dentre os quais, exceto no imposto sobre minerais, amalhou ao menos 40% da massa de recursos arrecadados⁷⁸. A instituição e efetivação do mecanismo de transferência de rendas, mediante a criação do Fundo de Participação do Estado (FPE) e do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) pela Emenda Constitucional 18/65, por sua vez, contribuíram para reforçar os instrumentos de controle. Se, por um lado, essas transferências possibilitaram a consolidação das escolhas alocativas das elites regionais e locais, mediante seu financiamento via repasses, gerando ainda dividendos de apoio político ao novo regime, por outro, exerceu controle sobre a distribuição de recursos em decorrência das vinculações exigidas para sua utilização. Até mesmo sobre o ICM havia condicionantes de sua aplicação, destacando-se a obrigatoriedade dos estados de destinar 50% de sua receita em despesas de capital, cuja composição deveria adequar-se as estratégias de crescimento econômico deliberadas pela União.

⁷⁸ Na repartição da estrutura tributária coube à União 100% dos tributos sobre importações, exportações, propriedade territorial rural, operações financeiras, transporte (exceto aqueles estritamente municipais), serviços de comunicações, taxas, e contribuição de melhorias (federal). A União também abarcou 80% dos tributos sobre renda e proventos, e produtos industrializados, bem como 40% dos tributos sobre combustíveis e lubrificantes, e energia elétrica. Cf. Emenda Constitucional nº 18/65; Lei nº 5.172/1966; e, Constituição Federal de 1967.

Contudo, a efetiva perda de capacidade decisória dos estados sobre a utilização de recursos, decorrente das reformas executadas no triênio 1965-1967, também divide a literatura. Para Arretche (2005), o fato do ICM ter permanecido exclusivamente com os governos estaduais “não significou uma imposição significativa de perda de áreas de tributação exclusiva para os estados” (*cf. op. cit.*, p: 15), não se materializando, portanto, uma supressão tributária substancial que constrangesse as decisões de gasto dos governos estaduais. Por outro lado, Varsano (1997, p: 9) destacou que, mesmo detendo os recursos gerados pelo ICM, a margem de gerenciamento desse aporte financeiro pelos estados era estreita, haja vista que, “para assegurar a não-interferência das unidades subnacionais na definição e controle do processo de crescimento [econômico], seu grau de autonomia fiscal precisava ser seriamente restringindo.”

Sob este *prima* de objetivos de política macroeconômica, “o poder concedido aos estados para legislar em matéria relativa ao ICM foi limitado, de modo que o imposto gerasse arrecadação sem que pudesse ser usado como instrumento de política; e os recursos transferidos foram, em parte, vinculados a gastos compatíveis com os objetivos fixados pelo governo central.” (*ibid.*). Ou seja, em *termos meramente formais*, a autonomia decisória sobre os gastos públicos subnacionais ainda se fazia sentir, apesar das alterações implementadas na estrutura tributária; entretanto, as necessidades de atrelamento das opções regionais de despesas aos projetos estabelecidos pelo governo central, como condicionante ao acesso a recursos adicionais, refletiam a baixa efetividade daquela autonomia.

Para os *policymakers* do regime autoritário a redução de problemas de coordenação de políticas era incompatível com a flexibilidade decisória sobre gasto público nas esferas subnacionais, sendo necessária a institucionalização do estreitamento da margem decisória dos governos regionais e locais, bem como o

enquadramento partidário dos governadores em favor do regime⁷⁹. E isto foi efetivado a partir da publicação do Decreto-Lei nº 838, de 8 de setembro de 1968, e do Ato Complementar 40/68, de 31 de dezembro de 1968. Redefiniram-se os percentuais de composição do FPE e FPM, reduzindo-os de 20% para 12% do produto da arrecadação dos impostos constitutivos desses fundos, implicando em uma contração nos repasses aos governos subnacionais. Assim, com a nova regra, os estados e municípios tiveram os recursos disponíveis reduzidos de 10% para 5%, com os 2% remanescentes do valor total do FPE e FPM destinados a constituição de um Fundo Especial a ser regulamentado por lei. Ademais, a nova legislação *formalizou* o atrelamento para a utilização dos recursos provenientes daqueles fundos às diretrizes e prioridades estabelecidas pelo Executivo Federal (*cf.* Ato Complementar 40/68, art. 26).

Essa regulação sobre a distribuição de rendas entre os entes federados, e de monitoramento da oferta de *policies* regionais e locais, possibilitou ao governo central exercer controle sobre parcela expressiva dos gastos públicos, ignorando, em boa medida, as preferências alocativas das demais esferas de governo. A obstrução dos canais de participação, empreendida pelo regime de 1964 – *i.e.* esvaziamento da *polis* –, assim, viabilizou a reconfiguração das políticas públicas a partir do governo central, subjugando as preferências do *median voter* regional (local), ao desconectá-los do sistema político. Ou seja:

“A adoção das medidas citadas [reformas do sistema tributário no período 1965-1968] significou importante golpe nos interesses locais, visto que os recursos financeiros passaram a se concentrar em Brasília, e os políticos locais perderam o poder deliberativo sobre as verbas, sendo obrigados a percorrer os corredores dos ministérios com o objetivo de influenciar a sua distribuição e de obter recursos adicionais para atender aos gastos planejados.”(*cf.* LOPREATO, *op. cit.* p: 54-55).

⁷⁹ É importante destacar que as vitórias de Francisco Negrão de Lima, no estado da Guanabara, e de Israel Pinheiro da Silva, em Minas Gerais (ambos ligados ao ex-presidente Juscelino Kubitschek), nas eleições de 1965 para governadores em 11 dos 22 estados brasileiros, contribuíram sobremaneira para o reforço na centralização do regime. Para uma exposição precisa sobre as conexões entre o período autoritário e o modelo federativo sob o regime de 1964 *cf.* SALLUM JR. (1996, 1994).

Estabeleceu-se, assim, o que parte da literatura denominou de *federalismo de integração*, cujo um de seus objetivos era “esvaziar o poderio dos governadores de maneira que não pudessem colocar os recursos das administrações estaduais a serviço de movimentos ou organizações sociais que desafiassem as orientações do governo central”. (cf. SALLUM JR., 1996, p: 8). A redefinição das relações intergovernamentais, a exemplo do ocorrido no período do Estado Novo, portanto, norteou-se por razões que transcenderam a esfera meramente tributária, revelando, mais uma vez, as conexões existentes entre a evolução institucional do federalismo brasileiro e a dinâmica de funcionamento dessas relações, via sistema político. Afinal, como destacou Abrúcio (1998, p: 64) ao analisar as relações federativas pós-64, “os militares sabiam que, mais do que os partidos, o grande contrapeso à ação do Executivo Federal tem sido historicamente constituído pelos governadores.”

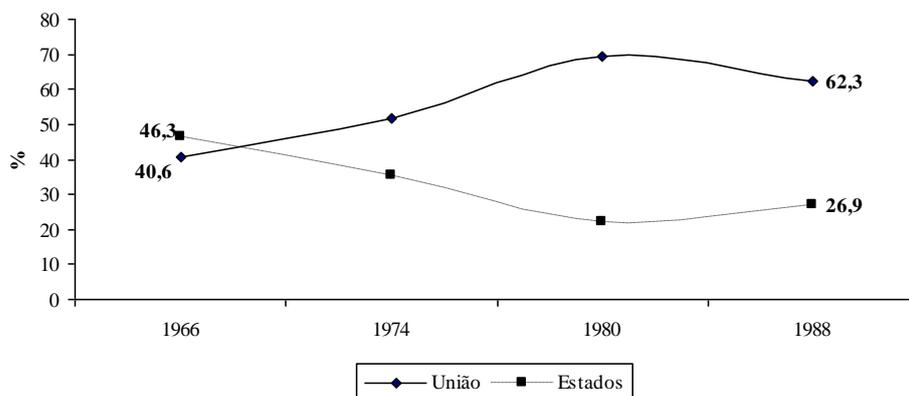
A estratégia pós-1964 para o controle dos recursos e composição da oferta de políticas públicas entre as esferas de governo pode ser classificado como exitosa quando se considera a trajetória temporal da distribuição dos fluxos financeiros entre os entes federados. Com o Gráfico 3.4, a seguir, percebeu-se a inversão na participação relativa na carga tributária total entre estados e a União, e o alargamento do *gap de apropriação de recursos* entre esses entes federados, resultante das alterações normativas no sistema de repartição de rendas. Enquanto a União elevou em 53% sua participação no bolo tributário, entre os anos de 1966 a 1988, em igual período os estados tiveram sua fatia reduzida em 42%, passando a absorver menos de 1/3 da carga tributária total. Essa perda de participação relativa, aliada à desaceleração da taxa de crescimento econômico do país a partir do primeiro choque do petróleo em 1973 e ao consequente aumento da inflação, mais as renúncias fiscais decorrentes da política industrial articulada a partir de Brasília, produziu um quadro de degeneração nas finanças públicas estaduais.

Necessário de fazia empreender busca por fontes alternativas de financiamento de políticas, cuja estratégia de recorrer ao mercado de crédito parecia ser a opção adequada. Porém, a estreita margem de decisão que coube aos gestores estaduais após as reformas pós-64 não contribuía para a efetivação dessa linha de ação. Mudanças nas relações intergovernamentais, aqui inclusas uma redistribuição de rendas, seriam necessárias para viabilizar a estratégia de equalizar as finanças dos estados mediante a contratação de empréstimos.

As alterações na morfologia entre as forças sociais resultante da dinâmica político-eleitoral de 1974 agiram em favor de uma maior flexibilidade do regime, com efeitos diretos sobre as relações federativas, dando início assim a um modesto, mas importante, alargamento decisório em favor dos entes subnacionais.

Gráfico 3.4

Trajetória da Receita Disponível como Percentual da Carga Tributária Total.
Período: 1966 a 1988.



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados de Lopreato (2002, p: 55), para os anos de 1966 e 1974, e Afonso *et al.* (1998) para os anos seguintes.

3.5.1 Um “impulso descentralizador” ainda sob o regime autoritário

Em 1974 a Presidência da República voltou às mãos dos militares do “grupo da Sorbonne”⁸⁰, integrantes do círculo mais próximo ao ex-presidente Castelo Branco, e favorável a uma transição à normalidade democrática a ser empreendida de forma lenta, gradual e segura. Sob esta perspectiva de distensão do regime autoritário, aliada ao desencanto da população dos grandes centros urbanos com o “milagre econômico”, as eleições legislativas daquele ano, processadas à luz do bipartidarismo, mas com uma inédita liberdade de propaganda eleitoral, imprimiram uma significativa derrota ao governo (cf. LAMOUNIER, 1988)⁸¹. A oposição, aglutinada no Movimento Democrático Brasileiro (MDB), expandiu sua presença na Câmara dos Deputados em 89,7%, passando de 87 cadeiras para 165, enquanto no Senado seu crescimento ficou em torno de 186% (passou de 7 para 20 cadeiras); ou seja, elegeu 16 senadores ao passo que o partido governista apenas 6. Além disso, o MDB elegeu 335 deputados estaduais de um total de 787 cadeiras em disputas nas assembleias legislativas de todo o país. Por seu turno, a situacionista Aliança Renovadora Nacional (ARENA) encolheu sua presença parlamentar em 10,8% na Câmara Federal (de 223 para 199 cadeiras) e 22% no Senado (de 59 senadores para 46)⁸².

Em realidade, o regime autoritário ainda manteve uma maioria expressiva no Congresso, porém, “o impacto simbólico foi muito grande, especialmente porque o MDB venceu no total de votos para senador, que era o melhor indicador da opinião

⁸⁰ O denominado *grupo da Sorbonne*, também chamados de *esguianos*, contrapunha-se aos oficiais da linha dura, e trazia em suas fileiras gerais como Golbery do Couto e Silva, Cordeiro de Farias, Ernesto Geisel, dentre outros. A nomenclatura desse grupo deveu-se ao fato de ter seus integrantes estagiados na Escola Superior de Guerra (ESG), que era apelidada, pelos que a freqüentaram, por *Sorbonne*. Para uma exposição detalhada do pensamento político dos militares desse grupo, cf. SVARTZMAN (2006).

⁸¹ As eleições legislativas de 1974 foram para renovar as Assembleias Legislativas, Câmara dos Deputados, e um terço do Senado. Pela primeira vez, desde a edição do AI-5, foi garantida a liberdade de propaganda eleitoral aos dois partidos do sistema político brasileiro de então.

⁸² Esses dados estão disponíveis no portal da Câmara dos Deputados, bastando acessar www.camara.gov.br/panorama-das-decadas.

nacional. Ademais, a votação do MDB, em número de votos obtidos, era a maior desde 1966.” (cf. ABRÚCIO, *op. cit.*, p: 83).

O efeito do resultado eleitoral de 1974 contribuiu para o início da flexibilização do regime, bem como para que seus ideólogos repensassem os instrumentos para revigorar o apoio político ao governo. Na estratégia de fortalecimento da sustentação do regime e recomposição de alianças as elites regionais desempenhariam uma função crucial, sendo, portanto, imperativo dar-lhes acesso à recursos que viabilizassem seus projetos locais, o que, de fato, representaria maior latitude decisória para os governos regionais. Não por acaso, já em 1975 um conjunto de medidas foi implementado para reparar as combalidas finanças estaduais, em especial daqueles estados das regiões periféricas, mais suscetíveis à prática da *patronage federativa* do governo central.

Assim, procedeu-se uma elevação gradativa nos percentuais do FPE e FPM, entre os anos de 1976 a 1978, até atingirem o patamar de 9%, elevando-se em 80% (de 5% para 9%) o percentual de repasses, via tais fundos (cf. Emenda Constitucional nº5, de 28 de junho de 1975)⁸³. O Decreto-Lei nº 1.434, de 11 de dezembro de 1975, criou um fundo de reserva destinado aos estados das regiões Norte e Nordeste, composto de 10% dos recursos do FPE, para os anos de 1976 e 1977, subindo para 20% em 1978, sem prejuízo da participação desses estados nos demais recursos do Fundo que lhes era atribuído. Esses estados ainda se beneficiaram quando a União assumiu os créditos de ICM de empresas localizadas nas regiões Norte e Nordeste (cf. Decreto-Lei nº 1.426, de 2 de dezembro de 1975). Complementando o pacote de ajuda fiscal foi editado em 6 de dezembro de 1976 o Decreto-Lei nº 1.492, e em 6 de dezembro de 1976 o Decreto-Lei nº 1.586. Estes regulamentavam, respectivamente, a transferência de 50% dos

⁸³ Com esta emenda a União passou a distribuir 20% do valor arrecadado com o imposto de renda e o imposto sobre produtos industrializados, rateando esse percentual em 9% para estados, Distrito Federal e territórios, 9% para os municípios, e 2% para o Fundo Especial. Anteriormente a União distribuía apenas 12% do que fora arrecadado com impostos supracitados.

incentivos do ICM para o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e a União assumindo esses encargos, e a transferência à União de 50% dos gastos a cargo dos estados com o crédito-prêmio do ICM concedido às exportações de produtos industriais.

Assim, os burocratas estaduais, agindo em conformidade com o modelo analítico de Niskanen (1971), maximizaram a dimensão de seus orçamentos, e uma vez assegurados os recursos - em sintonia com a abordagem desenvolvida por Caiden e Wildvasky (1974) -, trataram de torná-los operacionais, visando futuras negociações acerca de novos repasses (*cf.* RESENDE, 1982). Essa descentralização caminhou no ritmo da necessidade do regime autoritário em manter o controle sobre o processo de distensão política em curso, particularmente em decorrência dos resultados das eleições de 1982, quando os principais estados da federação passaram a ter governos oposicionistas⁸⁴.

Destarte, medidas adicionais de redistribuição das rendas entre as esferas de governo foram executadas na esteira dos resultados eleitorais. Dentre as novas medidas de repartição de recursos destacaram-se a Emenda Constitucional nº 23, de 1 de dezembro de 1983, e a Emenda Constitucional nº 24, aprovada no mesmo dia. A Emenda Passos Porto (Emenda Constitucional nº 23) transferiu recursos da União para os governos subnacionais mediante o aumento gradual do percentual de repasse do FPE para 12,5% em 1984, 14% em 1985, aos estados, e a elevação do repasse do FPM para 16% aos municípios⁸⁵. Já a Emenda João Calmon (Emenda Constitucional nº 24)

⁸⁴ As eleições de 1982 foram as primeiras para governador após a publicação do AI-5, constituindo-se, até então, as primeiras “eleições gerais” desde o golpe. Naquele pleito os eleitores votaram em vereador, deputado estadual, deputado federal, senador e governador, por todo território nacional. A oposição sagrou-se vencedora em dez estados, a saber, São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Espírito Santo, Pará, Paraná, Goiás, Acre, Amazonas, e Mato Grosso do Sul. Com o instituto do voto vinculado – manobra dos estrategistas do governo para manter uma margem de vitória segura - a oposição, contudo, conseguiu eleger os senadores desses estados e 244 deputados federais (200 do PMDB, 23 do PDT, 13 do PTB e 8 do PT). Já o PDS (antiga Arena) elegeu 235 deputados dos 479 possíveis, ficando, porém, sem maioria absoluta na Casa.

⁸⁵ A Emenda Passos Porto ainda redefiniu a distribuição do Imposto Único sobre Lubrificantes Líquidos e Gasosos (IULCLG) entre as esferas de governo, impondo à União uma perda adicional de recursos.

vinculou 13% do orçamento federal e 25% dos orçamentos estaduais à despesa com educação. Dada a fragilidade financeira do governo federal, decorrente do colapso das contas externas aliado ao exponencial crescimento inflacionário, as medidas de contenção do déficit público tornaram inócuas diante da “drenagem” dos recursos da União promovida por aquela redistribuição de rendas, sem o concomitante repasse de encargos aos governos regionais (cf. OLIVEIRA, 1995). De fato, como expôs Lopreato (*op. cit.* p: 103), a participação relativa dos governos subnacionais na repartição dos recursos originários do IPI e do imposto de renda se elevou de 20% para 32% em decorrência de nova partilha de recursos.

Porém, a flexibilidade decisória na aplicação dessas rendas adicionais encontrou seu limite no grave quadro inflacionário do país e na reduzida capacidade gerencial dos governos regionais e locais. O processo de hiperinflação colapsou a atividade econômica nacional reduzindo o fluxo de rendas tributária do setor público, apesar da indexação dos impostos, conduzindo os governos subnacionais, notadamente os dos estados, a financiarem seus gastos por meio da contratação de empréstimos. Inicialmente essas operações financeiras estavam restritas aos bancos estaduais, mas, dada a pressão de demanda por *policies* e a fragilidade dessas instituições financeiras, oriunda da inadimplência crescente de seus governos, os gestores estaduais recorreram ao mercado privado de crédito e às agências federais para manter o financiamento de suas despesas.

Esta estratégia, no tempo, mostrou-se incompatível com a autonomia decisória recém adquirida, pois, por este padrão de financiamento, as condicionantes para o acesso ao crédito engessavam as opções de políticas dos governos estaduais. Ademais, a tecnologia de gestão da burocracia estadual, em certa medida fruto da centralização efetivada no período pré-1982, estava bem aquém dos desafios de implementação de

políticas em ambientes de descentralização decisória, mostrando-se dependente da intervenção gerencial da União. Em trabalho onde analisaram as relações intergovernamentais e a partilha de recursos à época, os autores, particularmente quanto à capacidade institucional dos governos subnacionais de gerir políticas públicas, destacaram, que, “não são óbvias, contudo, os desequilíbrios, e, por conseguinte a dependência técnico-administrativa e político-institucional. O primeiro caso manifesta-se através da precariedade, algumas vezes real, outras presumidas, da capacidade gerencial das administrações subnacionais, notadamente as locais. Essa situação resultou em boa medida do próprio desgaste financeiro e político sofrido pelos governos subnacionais que dificultou bastante a estruturação de uma organização político-institucional mais adequada.” (cf. AFONSO e LOBO, 1987, p: 2).

Para alguns estudiosos, entretanto, o período pós-1982 caracterizou-se por uma retomada do poder dos governadores. Afinal, “os estados obtiveram mais recursos e menos responsabilidades, o que criou condições para os governadores investirem grande parcela de seus recursos na busca do controle dos deputados estaduais e federais, e dos chefes políticos locais, potencializando a força dos governadores no sistema político.” (cf. ABRÚCIO, *op. cit.* p: 107). Todavia, considerando-se as condições contratuais dos empréstimos realizados – *i.e.* operações de curto prazo com correção monetária mais juros inconciliáveis com a realidade da receita fiscal⁸⁶ -, e a inépcia gerencial das administrações estaduais na gestão dos recursos para atendimento das demandas do eleitorado, a “força política” dos governadores certamente não derivava de sua capacidade para a executar gastos resultante das escolhas coletivas em suas jurisdições, mas, de fato, consistia em vetor interveniente da pressão do *demos* – expresso na *polis* - pelo atendimento de demandas societais. O grau de *poder* (força) dos governos caminha

⁸⁶ Para uma exposição detalhada sobre os contratos de empréstimos efetuados pelos governos estaduais no período e seus impactos nas finanças públicas dos estados, cf. LOPREATO (2000).

na razão direta da sua capacidade de definir, autonomamente (flexibilidade decisória), a formulação e implementação de políticas, a partir da extração de rendas da sociedade que governa (*cf.* MIDGAL, 1988).

Em todo caso, o revigoramento do mercado político – expansão da *polis* –, em um primeiro momento, subsidiou a análise prevalente que associava a redemocratização do país à descentralização de políticas. Agora, a autonomia decisória dos governos subnacionais era a condição necessária para a superação da crise do regime autoritário e constituição de uma sociedade democrática que possibilitaria mitigar a *dívida social* existente (*cf.* MELO e REZENDE, 2004).

3.6 O “movimento sistólico” revigorado: o padrão federativo resultantes da Constituição de 1988

Com o restabelecimento da conexão eleitoral entre o *demos* e o poder executivo dos estados, os governos regionais passaram a ser alvo da pressão resultante das escolhas coletivas em suas jurisdições, com rebatimentos diretos sobre sua relação com a União. Diante dessa nova dinâmica social, o regime autoritário, e o arranjo institucional de um “federalismo centralizado” então vigente, encontraram seu esgotamento. O Brasil caminhou para mais um período de descentralização, contudo, com características e implicações sobre as relações intergovernamentais singulares às de seus antecedentes históricas. A estrutura federativa que emergiu da Constituição de 1988 transformou o país em uma das nações mais descentralizadas do mundo (*cf.* SOUZA, 2001a), sendo considerado o país mais descentralizado dentre aqueles em desenvolvimento (*cf.* RODDEN, 2006).

O novo arranjo constitucional dilatou as funções do Estado, em favor da incorporação do conceito de *segurança social*, passando as novas atribuições a serem

financiadas por uma estrutura própria de recursos derivada das contribuições sociais. Ademais, como uma farta literatura já destacou, a Constituição de 1988 dotou o federalismo brasileiro de uma peculiaridade institucional, ao definir, como parte constitutiva da federação, os municípios, implicando em uma forte descentralização vertical das rendas públicas (cf. SHAH e SHAH, 2006, 1990; AFONSO, 1996; DILLINGER, 1995; TANZI, 1992).

Pautada pela lógica da descentralização como instrumento de redução dos *déficits social* e de *participação*, herdados do período anterior, a primeira Carta Magna após o término do regime de 1964 redefiniu a distribuição de rendas entre as diferentes esferas de governo, impondo à União uma expressiva perda relativa de recursos. Os impostos únicos incidentes sobre energia elétrica, combustíveis e minerais, bem como aqueles impostos especiais que recaem sobre transportes rodoviários e comunicações, passaram a compor o novo imposto de competência exclusiva dos estados – *i.e.* Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), com os governos regionais passando a deter maior autonomia na definição de suas alíquotas⁸⁷. Também foram criados, em substituição ao Fundo Especial, os Fundos do Norte, Nordeste e Centro-Oeste, com destinação de 3% do IPI e IR, visando equalizar as assimetrias regionais, e o Fundo de Compensação das Exportações de Manufaturados (FCEM). Este último, resultante da partilha de 10% da arrecadação do IPI entre os estados, obedecendo à proporcionalidade de suas exportações de produtos manufatureiros. A nova Constituição também definiu para os estados a competência para cobrar o Imposto sobre Herança e Doações (ITCD) e manteve reservada à esfera estadual o Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA). Por sua vez, os municípios foram

⁸⁷ A nomenclatura do novo imposto reflete a amplitude de sua incidência, ou seja, Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS). Para detalhes sobre as alterações que resultaram no ICMS, cf. REZENDE (2009).

contemplados com o repasse da competência do Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis *inter-vivos* – anteriormente dos estados –, com aumentos dos recursos do FPM, elevação do percentual e dos valores absolutos das transferências de parcela do ICMS feitas pelos estados em seu favor, e transferência de 25% sobre os 10% do FCEM transferidos pelo governo central.

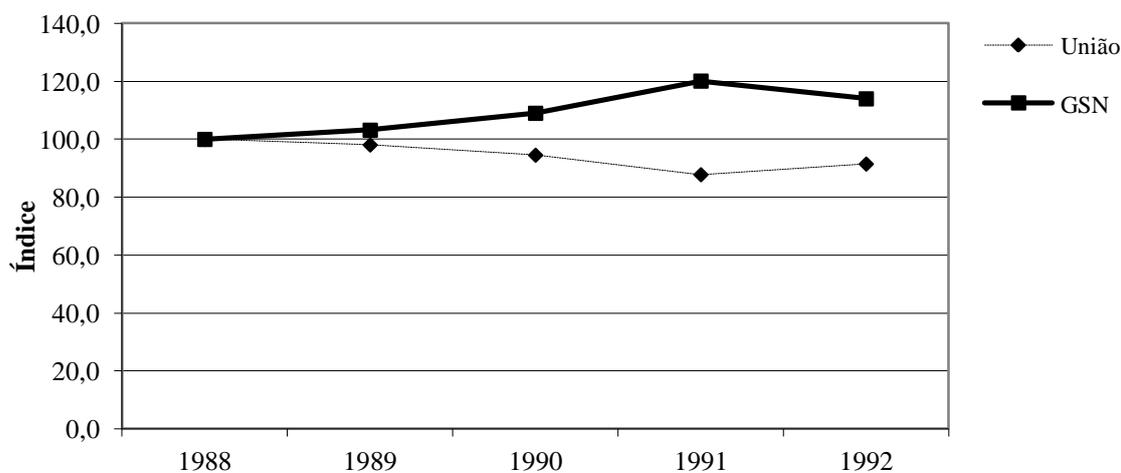
Essa partilha de rendas produziu uma expansão de dois quintos da parcela de arrecadação do IPI e de quase três quartos do imposto de renda (IR) em favor dos governos subnacionais, com percentuais de repasses saltando de 33% para 57%, concernente ao IPI, e de 33% para 47%, no caso do IR. Em realidade, a Constituição de 1988 estabeleceu uma expressiva *redistribuição vertical dos recursos* da União, visando maior efetividade na *delivery policies*, incumbindo, em boa medida, sua execução aos entes federados mais próximos do cidadão-eleitor. O perfil na distribuição dos recursos públicos, portanto, se coadunou com a concepção dos “neo-reformadores” acerca da lógica das relações federativas em ambientes democráticos. Destarte, a oferta de políticas, e sua estrutura de financiamento, ajustaram-se ao novo padrão de articulações sociais emergente no país, onde a autonomia decisória subsumida na morfologia da produção de bens públicos, para além das vinculações de receitas constitucionalmente estabelecidas, constituiu-se em instrumento central. Afinal, “[...] não obstante os fluxos de transferências intergovernamentais alcancarem o montante de 6% do PIB, estados e municípios desfrutam de uma ampla autonomia de gasto, podendo dispor de aproximadamente 65% de todos os recursos que lhe são repassados sem qualquer tipo de restrição, ou 90%, se computadas as vinculações genéricas para ensino e saúde [...]” (cf. ZAULI, 2003, p: 19).

O Gráfico 3.5, a seguir, expõe a trajetória da repartição de rendas públicas na federação brasileira nos anos iniciais do novo arcabouço constitucional. Elaborando-se

um número-índice para a trajetória da variação percentual do peso relativo das esferas de governo na carga tributária total, tomando-se como base o ano de 1988, a reconfiguração da partilha de recursos ficou nítida. A União reduziu sua participação no bolo tributário em 8,5%, comparando 1992 a 1988 (índice igual a 91,5), enquanto os governos subnacionais elevaram, em igual período, seu peso relativo em 14% (índice igual a 114,0). Esse movimento sistólico, contudo, não foi pautado por uma lógica tecnicista, nem fez parte de um planejamento elaborado para tal fim, bem como não obedeceu a princípios econômicos de otimização espacial (*ótimo de Pareto*) na alocação de recursos públicos; mas guiou-se, sobretudo, pela natureza política do processo de transição democrático em curso, consubstanciado nas reformas eleitorais e partidárias (cf. AFONSO e LOBO, 1996). Isto resultou em uma “descentralização manca”, já que os recursos repassados para os estados e municípios não foram acompanhados por uma descentralização de encargos e responsabilidades na oferta de políticas.

Gráfico 3.5

Índice da Variação Percentual da Participação Relativa da Receita Disponível na Carga Tributária Total, por Esfera de Governo. Período: 1988 a 1992. (1988=100,0)



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Afonso (2004, p: 10).

Nota: GSN = Governos subnacionais.

Destarte, a nova arquitetura de repartição de rendas e fragmentação decisória do federalismo brasileiro desencadeou o agravamento do quadro de rigidez da oferta de *policies*, especialmente as de natureza sócio-econômicas, e colapsou os orçamentos estatais com as tentativas de superá-lo. A deterioração das finanças públicas ante a inflação crônica, a recessão econômica, e a fragilidade gerencial das administrações subnacionais em compatibilizar as demandas sociais sob novos aportes de recursos, enfraqueceram a capacidade executora dos governos e comprometeu em especial a coordenação de políticas por parte da União. Ademais, a estrutura tributária definida na Constituição de 1988 era composta de impostos que, dado seu caráter cumulativo, apresentavam baixa qualidade, indo de encontro aos princípios de equidade, neutralidade, e competitividade, necessários à promoção do crescimento econômico. Considerando-se o ambiente de globalização de mercados como aqueles do início da década de 1990, essa estrutura tributária, ao elevar o “custo Brasil”, produziu efeitos nefastos sobre o cálculo estratégico do investimento capitalista, reforçando o quadro recessivo (*cf.* OLIVEIRA, 2007).

Por seu turno, a descentralização fiscal e a reestruturação organizacional do governo federal (*i.e.* privatização de empresas públicas e extinção de agências governamentais), reduziram o leque de instrumentos de monitoramento das contas públicas por parte da União, colocando “a política de controle do déficit público a reboque das decisões dos governos subnacionais” (*cf.* LOPREATO, 2002, p: 254). Estes, notadamente os governos estaduais, consolidaram a estratégia de financiar seus programas e ações através de linhas de crédito oriundas dos bancos estaduais e privados, alavancando suas dívidas financeiras, e por extensão seus déficits nominais, que produziam efeitos diretos sobre o processo inflacionário via expansão da base

monetária⁸⁸. O padrão estabelecido de redistribuição de recursos, portanto, não poderia manter-se no tempo, sem hipotecar a efetividade das políticas macroeconômicas do governo central. A pulverização do processo decisório constituiu-se naquele momento óbice à coordenação das ações de ajuste e controle fiscal, inviabilizando a execução exitosa de medidas de combate ao déficit público e às elevadas taxas de inflação do período. Como condição *sine qua non* para a reversão desse quadro de desequilíbrio macroeconômico requeria-se o restabelecimento de certo grau de centralização de recursos e poder decisório em favor da União. O ímpeto do “movimento sistólico” subsumido na Constituição de 1988 precisou ser revisto, ao menos parcialmente.

3.6.1 Repensando a autonomia decisória sob o novo pacto federativo

No bojo de políticas que visavam à estabilização monetária, entre os anos de 1993 e 2000 ao menos oito importantes medidas foram executadas objetivando a recomposição de rendas por parte da União e o equilíbrio das contas públicas subnacionais. Inicialmente, para recompôr receitas tributárias e atender uma clientela expandida, o governo federal, ancorado no direito de criação de *contribuições* voltadas ao financiamento da Seguridade Social - artigo 154, parágrafo I, e artigo 195, parágrafo IV, § 4º da Constituição de 1988 – recorreu sucessivamente a esta modalidade de captação de rendas⁸⁹. A utilização do financiamento de políticas públicas mediante o artifício de criação de contribuições sociais constituiu-se assim em importante instrumento de política fiscal na década de 1990, quando, segundo dados de Rezende e

⁸⁸ Os bancos estaduais emprestavam recursos que não dispunham em caixa e o Banco Central, para manter a liquidez do sistema bancário, cobria tais empréstimos. Esta operação de cobertura de crédito expandia a base monetária que, por sua vez, alimentava a inflação. Ou seja, na prática, os bancos estaduais atuavam como autoridade monetária emitindo moeda.

⁸⁹ A Lei Complementar nº 77, de 13 de julho de 1993, instituiu o Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira (IPMF), que vigorou até 31 de dezembro de 1994. Em 1996, através da Lei nº 9.311/96 essa contribuição foi recriada com o nome de Contribuição sobre Movimentação Financeira (CPMF), tendo seu prazo de vigência sucessivamente prorrogado até a extinção pelo Senado em 13 de dezembro de 2007.

Afonso (2002, p: 13), a participação relativa desse instrumento tributário saltou de 1,1% do PIB em 1998 para 6,6% do produto interno bruto no ano 2000. A estratégia de equalizar oferta e demanda de *polícies* via receitas originárias de contribuições sociais, estabeleceu o que esses autores denominaram de *regime fiscal dual* (*op. cit.*, p: 11), haja vista que, mesmo diante da descentralização tributária (decisória), o gasto público federal foi mantido em padrões elevados. Esta reconfiguração institucional estabeleceu, portanto, novas bases para as competências tributárias e de despesas, e em certo grau reordenou as competências de implementação de políticas públicas.

Para alguns analistas o conjunto de regulação executadas ao longo da década de 1990 representou um significativo movimento concentrador na estrutura federativa brasileira. Melo (2005), *e.g.*, identificando aquele conjunto de medidas como uma segunda geração de reformas, afirmou que, “embora tenha havido continuidade do processo de descentralização setorial, ocorreu um expressivo fortalecimento do controle exercido pelo âmbito federal” (MELO, *op. cit.*: p: 845). A tese de uma aguda reconcentração federativa, *vis-à-vis*, o interregno entre a promulgação da Constituição de 1988 e a execução das reformas de segunda geração, também encontra eco em Rodden (2006), Arretche (2005), e Souza (2002), dentre outros. Todavia, a literatura apresenta divergências quanto à efetiva existência de um federalismo centralizado.

Por exemplo, para Almeida (2005), essa expansão relativa das contribuições sociais na carga tributária da União não constituiu uma reconcentração no federalismo brasileiro, já que a opção por aquela modalidade fiscal se deveu às dificuldades do governo central em reduzir significativamente a fração de receitas tributárias compartilhadas com os governos subnacionais. Porém, a persistência do ambiente hiperinflacionário após sucessivas deflagrações de planos de estabilização monetária fortaleceu a concepção, nos decisores federais, da estabilidade de preços como um *bem*

público, cuja provisão deveria ser, primordialmente, perseguida pelo governo central. Assim, o lançamento do Plano Real, dado sua constituição metodológica⁹⁰, imprimiu certo grau de reconcentração decisória – e de recursos -, alterando, em boa medida, o financiamento da oferta de políticas públicas, e o padrão estrutural do pacto federativo. Na revisão constitucional de 1994, já prevista na própria Constituição de 1988, a emenda de nº 1, em seus artigos 71 e 72, tratou de desvincular 20% das receitas da União das rubricas orçamentárias originalmente endereçadas, destinando esses recursos liberados para o então criado Fundo Social de Estabilização (FSE)⁹¹. Essa flexibilização na alocação de recursos da União constituiu-se em importante instrumento de política na execução do ajuste fiscal, cuja implementação consistia em peça-chave no novo plano de estabilização.

A retomada de certo grau de controle sobre os gastos estaduais, por sua vez, inseriu-se no contexto de ajuste fiscal do setor público brasileiro como um todo, sendo a renegociação das dívidas dos estados – dada a necessidade de anuência por parte da União – um mecanismo de monitoramento das finanças regionais. Vargas (2006), analisando esse processo de controle decisório sobre os gastos das unidades subnacionais via monitoramento de suas dívidas públicas, concluiu que ocorreu um desmonte da institucionalidade federativa e uma involução nas relações dos estados com a União no período pós-Plano Real. Para além da intensidade da reconcentração

⁹⁰ Para uma explanação das concepções ontológicas e metodológicas do Plano Real *cf.* FRANCO (1995).

⁹¹ O FSE foi criado pela Emenda Constitucional de Revisão nº 1, de 01 de março de 1994. Com a Emenda Constitucional nº 10, de 04 de março de 1996, esse fundo foi denominado, mais adequadamente, de Fundo de Estabilização Fiscal (FEF), com vigência até 30 de junho de 1997. A Emenda Constitucional nº 17, de 01 de julho de 1997, por sua vez, prorrogou o FEF até 31 de dezembro de 1999 e, em 21 de março de 2000, a Emenda Constitucional nº 27 expandiu o prazo de vigência do Fundo – agora denominado de Desvinculação de Receitas da União (DRU) – até 2003. Por seu turno, a Emenda Constitucional nº 42, de 19 de dezembro de 2003, em seu artigo 76, prorrogou a DRU até 2007, e a Emenda Constitucional nº 56, de 20 de dezembro de 2007 estabeleceu nova prorrogação até 31 de dezembro de 2011. Com a Emenda Constitucional nº 68, em seu artigo 76, a DRU foi prorrogada até 31 de dezembro de 2015. Ao longo de todo esse período de prorrogações o percentual de 20% de desvinculações das receitas da União foi mantido, inclusive na vigência atual. Porém, nesta última prorrogação, a novidade consistiu na exclusão da incidência da DRU sobre a receita adicional repassada ao fim de cada ano às prefeituras, via FPM.

decisória, o que parece não ser questionado foi o fato de ter havido certo centralismo decisório acerca das despesas estaduais e que este se constituiu importante instrumento de política macroeconômica.

Complementou-se, portanto, o processo a tentativa de redução de autonomia decisória dos governos subnacionais, particularmente os estaduais, com um conjunto de regulamentações sobre finanças públicas que culminou com a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) (*cf.* Quadro 3.1). O processo de ordenamento das contas públicas nas três esferas de governo estava assim atrelado à execução exitosa da política de estabilização monetária (controle inflacionário), internalizada no mercado político como *bem público* de provisão essencial ao bom funcionamento das relações societais.

Embora os conflitos de interesses tenham ocorrido ao longo do trajeto de institucionalização desse ordenamento orçamentário (*cf.* LEITE, 2006), já que parte do poder decisório acerca da alocação de recursos foi retirada dos governos subnacionais, a prevalência da concepção do ajuste fiscal como vetor para estabilização macroeconômica, como destacou Leite (2011, p: 30), consistiu “em um forte indicativo institucional para os agentes de mercado e os atores políticos e sociais de que o governo federal está comprometido com a austeridade fiscal”. Esta preocupação do governo central com a *confidence building* na área das finanças públicas refletiu, em boa medida, na inclusão da “estabilidade de preços” no conjunto das preferências do cidadão-eleitor, tornando-a item de destaque – embora não o único - em sua demanda por bens públicos a serem providos pela União. O nexos entre as preferências do eleitorado, em um quadro de alargamento no coeficiente de participação (expansão do *demos*), e a condução da política macroeconômica, teve repercussões sobre a estrutura de repartição de rendas entre os entes federados, produzindo reconcentração decisória, porém, sem uma

inversão anulante no “movimento sistólico” inaugurado coma redemocratização do Brasil.

De fato, o período histórico do federalismo brasileiro a partir da implementação do Plano Real, combinou, *simultaneamente*, descentralização de rendas entre as esferas de governo e estabilidade macroeconômica, aliados a um elevado coeficiente de participação política. Nesses estágios dos movimentos seqüenciais para construção das atribuições fiscais e repartição de políticas entre os entes federados, as relações intergovernamentais, particularmente no intervalo temporal entre os anos de 1995 a 2010, processaram-se sob um padrão diferenciado na distribuição. Embora as políticas de estabilização constitutivas do Plano Real tenham retirado poder de decisão dos estados quanto à alocação de despesas, o padrão discricionário estadual remanescente, sob um quadro de estabilidade macroeconômico, e inserido em um mercado político dotado do dinamismo inerente a uma *participação alargada* (expansão do *demos*), não eclipsou as preferências alocativas dos governos regionais na constituição da oferta de políticas publicas no federalismo brasileiro.

Quadro 3.1

Medidas de Redefinição da Autonomia Decisória sobre Gasto Público dos Governos Subnacionais. Período: 1995 a 2000.

Ano	Instrumento	Medida de Política
1995	<ul style="list-style-type: none"> • Lei Camata I (Lei Complementar nº 82/95 -- 27/03/1997) • Programa de Apoio ao Ajuste Fiscal dos Estados. 	<p>Limitou em 60% da Receita Corrente Líquida com os gastos com pessoal dos estados e municípios.</p> <p>Estabeleceu medidas de controle e redução dos gastos com pessoal, modernização do sistema fiscal, e sistematização das informações financeiras.</p>
1996	<ul style="list-style-type: none"> • Programa de Redução do Setor Público na Atividade Bancária (PROES) 	Os empréstimos para saneamento financeiro dos bancos estaduais ficou condicionado à sua privatização ou extinção.
1997	<ul style="list-style-type: none"> • Renegociação Global da Dívida dos Estados. (Lei nº 9.496/97 - 11/09/1997) 	Exigiu o compromisso com o ajuste fiscal, e estabeleceu limites para a contratação de empréstimos pelos governos subnacionais.
1999	<ul style="list-style-type: none"> • Lei Camata II (Lei Complementar nº 96/99 - 31/05/1999) 	Estabeleceu o limite de 50% da Receita Corrente Líquida para o gasto com pessoal no governo federal, e de 60% nos estados e municípios; definiu barreiras para a contratação de servidores; e instituiu mecanismo de punição para o descumprimento de metas e cronogramas, bem como estipulou prazos de ajustamentos para o cumprimento das regras.
2000	<ul style="list-style-type: none"> • Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/00 – 04/05/2000) 	Estabeleceu limite para o gasto com pessoal, para a dívida pública, e compromissos dos entes federados com o ajuste fiscal, bem como definiu instrumentos de punição administrativa, prisional e pecuniária para seu descumprimento.

Fonte: Oliveira (2007).

3.7 Conclusão

Este capítulo consistiu em uma descrição e análise da repartição de rendas e de políticas públicas no ambiente federativo brasileiro, desde o advento da Primeira República até o final do governo Lula. Percebeu-se, mediante o mapeamento de sua trajetória institucional, que a construção das relações intergovernamentais no Brasil, sob uma perspectiva de distribuição de recursos e políticas públicas, derivou do padrão vigente no *mercado político* (coeficiente de participação) e das *condições macroeconômicas circunstanciais* em que tais relações governamentais se processaram. Alterações na estrutura federativa ocorreram à medida que mudavam as configurações da participação política e o quadro de estabilidade da economia brasileira, consubstanciada no comportamento da inflação. Isto, fez com que o percurso histórico da estrutura federada brasileira tenha sido caracterizado por movimentos seqüenciais, porém *não lineares*.

Em outros termos, as ondas de descentralização (*sístole*) e centralização (*diástole*) resultaram, dentre outras coisas, da dinâmica da participação política e do grau de incerteza econômica inserida no comportamento geral dos preços. Enquanto a primeira Constituição republicana, egressa de um mercado político de reduzido coeficiente de participação do *demos*, apenas delimitava áreas de atuação fiscal das esferas de governo, a Constituição de 1988, sob os auspícios de uma participação alargada, descentralizou as relações federativas em níveis expressivos – aqui incluso o poder discricionário sobre os gastos públicos subnacionais. Mesmo tendo havido certo grau de centralização na capacidade discricionário do gasto público subnacional em meados da década de 1990, a efetiva capacidade de decisão de estados e municípios sobre a execução do gasto público ainda reflete significativa autonomia decisória das esferas subnacionais de governo.

De fato, a estabilidade macroeconômica, ao reduzir o grau de incerteza dos agentes públicos quanto a sua real capacidade de execução orçamentária, possibilita uma margem de manobra da implementação de políticas para além das vinculações de constitucionais de despesa. Ou seja, sob a égide do equilíbrio macroeconômica pós-Plano Real e de um eleitorado ampliado, estabeleceu-se novas e singulares bases para a provisão de políticas públicas pelos governos regionais e locais.

Capítulo 4

A singularidade federativa pós-Plano Real e o comportamento alocativo dos gastos estaduais à luz das arenas de políticas públicas: por quem os sinos dobram?

Qual o comportamento, no tempo, das categorias de gastos públicos estaduais sob um ambiente federativo pautado pela estabilidade macroeconômica, elevada taxa de inclusão eleitoral e significativa distribuição de recursos fiscais a favor dos governos subnacionais? As abordagens sobre federalismo em geral, e sua dimensão fiscal em particular, debruçam-se sobre o arranjo institucional normatizador das relações intergovernamentais para explicar a configuração e o padrão da oferta de políticas públicas regionais e locais. Ao assim proceder, tais análises desconsidera a ocorrência de *slack institucional* nos mecanismos de punição dos desvios à norma, além de passar ao largo da existência de possíveis conformações dos fatores macroambientais que, dada sua natureza constitutiva, podem influenciar a *efetivação* das preferências alocativas subnacionais, no tempo.

O presente capítulo, partindo da crítica aos alicerces de tais abordagens, ancorou-se em algumas evidências empíricas sobre a natureza distintiva do federalismo fiscal brasileiro pós-Plano Real, para mapear o comportamento temporal dos gastos estaduais e do Distrito Federal, à luz da categorização das arenas de políticas públicas de Lowi (1964, 1972, 1985). Tal estrutura analítica foi definida com vistas à percepção da composição da oferta de *policies* como indicativo da prevalência das decisões alocativas regionais, para além do arcabouço normativo sobre a flexibilidade decisória dessas esferas de governo. Destarte, o capítulo foi estruturado em cinco seções, como exposto a seguir.

Na seção 4.1, após breve crítica à parte da literatura referenciada acerca das relações federativas, identifica-se “padrões associativos dissonantes” entre *estabilidade macroeconômica*, *dimensão alargada do mercado eleitoral*, e *descentralização fiscal*, sob os quais as relações federativas brasileiras historicamente tem se mostrado suscetível ao longo de sua construção seqüenciada. Na seção 4.2, por seu turno, elabora-se um indicador da conformação agregada dos fatores macroambientais supracitados, possibilitando a mensuração do grau de *propensão* à autonomia decisória decorrente da conjugação daquelas variáveis macroambietais. Já a seção 4.3, consiste de uma abordagem exploratória dos gastos públicos agregados de estados e do Distrito Federal no período em tela, com vistas ao mapeamento de padrões temporais da despesa pública desses âmbitos jurisdicionais à luz da singularidade histórica do federalismo pátrio.

Por sua vez, na seção 4.4, sob a categorização das *policies arenas*, apresenta-se a configuração das preferências alocativas prevalentes nos governos subnacionais (*i.e.* estados e Distrito Federal) nos últimos dezesseis anos, com destaque para o perfil comportamental diferenciado *entre e intra* as categorias de dispêndio, por unidade da federação. Finalmente, a seção 4.5 exhibe as conclusões advindas da análise exploratória dos dados.

4.1 O federalismo fiscal no Brasil pós-Plano Real: nada de novo no *front*?

As análises das instituições federativas em perspectiva comparada, aqui inclusa a estrutura orçamentária, em geral, buscam explicar a dinâmica das relações entre as diferentes esferas de governo com base no argumento da *autoridade sobre jurisdições* ou no argumento do *poder de veto*. A primeira corrente teórica, ancorada nos trabalhos de Leibfried, Castles e Obinger (2005), Obinger *et. al.* (2005), Inman e Rubinfeld

(1997), Weingast (1995), dentre outros, finca sua abordagem na distribuição da autoridade legislativa em uma Federação como mecanismo de contenção de iniciativas da União. De acordo com esta vertente teórica, portanto, a dispersão da capacidade de legislar entre os entes federados reduz o escopo de execução de políticas por parte da União, possibilitando o advento de um governo central limitado. Já a teoria do *poder de veto*, sob a argumentação de Rodden (2006), Tsebelis e Garret (1997), e Weaver e Rockman (1993), considera que a natureza ontológica do federalismo, ao amplificar a ação e a influência de grupos de interesses regionais, transforma os governos subnacionais em *veto players* de conflitantes com os interesses localistas. Assim, a expansão do poder de veto nas etapas constitutivas do processo decisório, faz com que, sob o federalismo, surjam governos centrais limitados.

Para Arretche (2012, p: 38), ambas as correntes teóricas “permitem formular hipóteses explicativas para as mudanças no status federativo ocorridas no Brasil”. Contudo, para captar a efetiva dinâmica das relações verticais e seus arranjos constitutivos, particularmente na América Latina, e em especial no Brasil, não é possível fazê-la recorrendo à classificação entre estados federativos e unitários, como bem destacou empiricamente a autora. Necessário, portanto, é formular a análise partindo da distinção conceitual entre *descentralização de competências (policy-making)* e *autonomia decisória (policy-decision making)*, visto que a existência da primeira não implicaria na vigência da segunda (*op.cit.*, p: 147-149). Destarte, para Arretche (*op. cit.*), em relativa sintonia teórica com Bolleyer e Thorlakson (2012), na experiência brasileira a descentralização das atribuições de execução de políticas públicas consistiria na dimensão de *entrega da policy*. Esta seria responsabilidade das unidades subnacionais, ao passo que o processo de decisão acerca da natureza e configuração da política, caberia ao governo central.

Aplicando essa abordagem bidimensional à dinâmica do federalismo brasileiro, concluiu que a regulamentação do processo de *devilery policy*, ou antes, a existência de “despesas carimbadas” nos orçamentos de governos regionais e locais a partir da Constituição de 1988, evidencia a falta de autonomia decisória desses entes federados. O processo de *policy decision-making* quase excluiu integralmente os estados e municípios, a despeito de certa descentralização da estrutura fiscal promovida pela nova Carta Magna, não havendo, portanto, expressivas alterações quanto à flexibilidade da tomada de decisão em favor de estados e municípios. Ou seja, uma inflexão no movimento centralizador posto em prática pela Constituição de 1967 não teria, efetivamente, ocorrido com o processo de redemocratização, pois:

“Em suma, parte *expressiva* [grifo nosso] das decisões de gasto dos governos locais no Brasil não é disciplinada pelo mercado ou pelos cidadãos (como prevêem as teorias do federalismo fiscal), mas pela regulação federal. A despeito da descentralização das receitas fiscais, a autonomia decisória dos governos locais é fortemente limitada por regras nacionais que regulam as finanças subnacionais”. (*cf. op.cit.* p: 160).

A partir desta argumentação Arretche concluiu que não haveria diferenciação no ambiente federativo brasileiro a partir da década de 1990, não se constituindo os programas de ajuste derivados do Plano Real uma ruptura com o padrão federativo delineado com a Constituição de 1988. Haja vista que a “CF 88 limitou os governos subnacionais a adotar novas bases de tributação sem prévia autorização do legislativo federal”. (*cf. op. cit.*, 2012 p: 46). O argumento arretchiano, em seu desfecho, conduziu a conclusão de que:

“[...] as interpretações sobre a CF 88 maximizaram seus aspectos descentralizadores, ignorando inteiramente a extensão em que seus formuladores adotaram princípios centralizadores e mantiveram, na esfera da União, decisões que diziam respeito ao modo como os governos territoriais executariam suas próprias políticas”. (*cf. op. cit.* p: 72).

Se, por um lado, a análise avança ao considerar inadequada a classificação entre estados federados e estados unitários para explicar a dinâmica das relações verticais de

governo, por outro, apresenta algumas fragilidades internas que podem comprometer sua capacidade explicativa. Ademais, ao desconsiderar algumas variáveis macroambientais que, dada a sua natureza, reverberam nas ações federativas, parece ter reforçado a estreita latitude da análise para explicar a dinâmica federativa brasileira. Essas debilidades analíticas talvez comprometam a validade empírica do argumento, particularmente no que tange à mutabilidade das “circunstâncias ambientais” sob as quais é travada a dinâmica das relações intergovernamentais brasileira. Não objetivando discorrer extensamente sobre tais pontos de debilidade analítica, alguns comentários, contudo, tornam-se necessário.

Primeiro, a separação entre o processo de formulação (*policy decision-making*) e o processo de execução de políticas (*policy making*), implícita na abordagem, parece ir de encontro a importantes avanços teóricos na análise do processo de ciclos da política pública. As etapas de *formulação*, *execução*, e *avaliação*, não se constituem dimensões estanques, com seqüências lineares bem definidas ao longo do processo de produção de determinada *policy*; antes, complementam-se e retroalimentam-se, possibilitando diferentes configurações para a oferta da política em questão, como descrito no clássico trabalho de Pressman e Wildavsky (1998). Assim, existe largo espaço para tomada de decisão por parte dos gestores (instituições) responsáveis pela *entrega* da política, onde a margem de manobra na “ponta” do processo pode redefinir a morfologia da intervenção estatal, como bem destacado, *e.g.*, nas análises alinhadas a teoria da *street-level bureaucracy* (*cf.* MEERSHOEK, 2012; FLETCHER, 2011; RICCUCCI, 2005; LIPSKY, 1980)⁹².

⁹² Para uma breve exposição acerca das teorias e tendências emergentes do processo dos *policy cycles*, *cf.* NOWLIN (2011). Por sua vez, para uma abordagem mais detalhada *cf.* SABATIER (2007). Já para uma explanação acerca da análise de políticas públicas em democracias, um texto instigante está em INGRAM e SCHNEIDER (2006).

Em segundo lugar, a análise a partir da distinção entre execução e autonomia decisória de políticas traz em seu bojo a premissa da capacidade de *enforcement* do governo central na execução de sanções ao não cumprimento das regras de implementação orçamentária, evitando assim o oportunismo fiscal dos governos regionais e locais. Entretanto, para o efetivo cumprimento da legislação e execução das penas cabíveis é fundamental a identificação das violações à norma. Destarte, importante passo para validação desse argumento consiste na observação empírica do efetivo funcionamento da legislação. Souza (2008), *e.g.*, ao analisar a adequação dos estados brasileiros à Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) destacou a criatividade contábil e capciosa dos governadores para ajustar seu registro de despesas à LRF. Como afirmou Souza:

“[...] os estados também assumem obrigações financeiras em volume superior à sua capacidade orçamentária e preterem o pagamento mediante artifícios de contabilidade, notadamente com o registro nos restos a pagar. É que, assim procedendo, os governadores demonstram estar cumprindo as metas de superávit primário nas respectivas Leis de Diretrizes Orçamentárias, afastando, ao menos momentaneamente, o perigo de incorrerem no elenco de sanções da LRF. Isto se torna especialmente problemático nos anos eleitorais, quando os governantes contratam obras confiadas em receitas futuras, adrede comprometendo os haveres do governo sucessor. Ao menos se prestam contas conforme reza a Lei fiscal, prazos e limites são obedecidos de forma escritural e o governador sai ileso no ocaso do mandato. A contabilidade governamental nesses termos passa de criativa a enganosa e o Banco Central não percebe o ardil por medir o resultado fiscal apenas com base na variação do endividamento (ou da Necessidade de Financiamento do Setor Público)”. (*cf. op.cit.* p: 173).

Esse *slack institucional* dos mecanismos de controle da gestão de recursos públicos no âmbito subnacional também foi observado por Melo e Pereira (2012) em um levantamento empírico acerca do cumprimento da LRF. Com base nos dados coligidos o autor escreveu:

Um dos principais instrumentos de controle das gestões públicas no Brasil é a Lei 101/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Esta busca gerar restrições para o comportamento dos gestores públicos os induzindo ao planejamento, à probidade e a eficiência, o que no limite geraria ganhos substanciais na qualidade da prestação de serviços públicos, isso quando cumprida adequadamente. No caso do estado da Paraíba, o que se verificou é que tal dispositivo legal *não é respeitado por quase metade* [grifo nosso] dos gestores públicos municipais. (*cf. MELO e PEREIRA 2012, p: 71*).

Terceiro, a abordagem da dinâmica federativa mediante uma nítida separação entre autonomia decisória e execução de políticas, em um ambiente poliárquico, conduz a incorporação de premissas que implicam baixa capacidade preditiva. O esvaziamento da conexão eleitoral e seus efeitos sobre o orçamento das esferas subnacionais de governo apenas ganham robustez explicativa admitindo-se a existência do eleitor irracional e de candidatos (governos) altruístas. Afinal, qual o interesse do cidadão em participar do processo eleitoral (no caso brasileiro o voto é obrigatório, mas o valor da multa é irrisório) se este não possibilita, a princípio, que suas preferências alocativas se constituam em políticas públicas? Ou ainda, para que almejar o poder, e arcar com os custos inerentes a esta opção, se o futuro governador, *e.g.*, decide quase nada acerca da execução do orçamento público?

Por fim, mas não menos importante, o estudo baseado na dicotomia *policy-making / policy decision-making* ignorou as “configurações macroambientais” e suas possíveis influências sobre os contornos morfológicos da tomada de decisão em uma federação poliárquica. O processo decisório, aqui incluso o arranjo institucional vigente - que nada mais é que decisões pregressas -, não ocorrem no vácuo social, mas, antes, é definido à luz das circunstâncias político-econômicas em que se desenvolve. Destarte, em princípio, análises que articulam as dimensões *eleitoral*, *econômica*, e *fiscal*, parecem explicar mais acerca da efetiva capacidade de tomada de decisão dos gestores regionais e locais, dada a ação dessas “variáveis ambientais” sobre as escolhas dominantes, que a simples dicotomia entre formulação e execução. Ou seja, se a configuração ambiental, sob as quais as relações federativas ocorrem, apresenta diferenciação no tempo, é plausível que, dado o *slack institucional*⁹³ dos controles

⁹³ Utiliza-se aqui o conceito de *slack organizacional* (institucional) conforme definido por Albert Hirschman *cf.* HIRSCHMAN (1973).

impostas pela União aos outros entes federados, a oferta de *policies* resultem, em boa medida, das preferências alocativas do eleitor mediano regional ou local. Afinal, se o controle sobre a contenção da despesa subnacional – como a LRF –, é vulnerável, controle mais débil parece ser aquele em que se volta para a execução do gasto, *i.e.*, para o acompanhamento da efetivação da “despesa carimbada”.

Sorens (2011), *e.g.*, apresenta forte argumento concernente ao papel da dimensão fiscal sobre a autonomia decisória. A partir de estimações em dados em painel para 39 países democráticos, entre 1950 e 2005, sugeriu que o fator fiscal (distribuição intergovernamental da carga tributária) reduziu a despesa do governo central em países onde a descentralização tributária é mais acentuada. Para o autor isso explicaria a menor magnitude do gasto público federal norte-americano *vis-à-vis* países europeus, já que parte expressiva do suprimento da oferta de políticas coube aos entes subnacionais. Por sua vez, Gamkhar e Pickerill (2011) destacaram o efeito sobre os orçamentos estaduais e locais das medidas de estabilização macroeconômica do primeiro governo Obama (2009-2012), de sua iniciativa de reforma no sistema de saúde, e das eleições legislativas de 2010, como fatores remodeladores das relações federativas naquele país.

O grau de descentralização decisória em sistemas *federais poliárquicos*, portanto, parece encontrar sua magnitude em variáveis concernentes à “configuração ambiental” sob a qual se processa a lógica de funcionamento do próprio sistema⁹⁴. A associação entre *i*) a dimensão do mercado eleitoral, em razão da pressão de demanda potencial via revelação de preferências expressa no voto, *ii*) a existência de estabilidade econômica, já que sua falta pode obliterar qualquer movimento de autonomia decisória subnacional, e *iii*) o volume de recursos financeiros operacionalizados pelas esferas

⁹⁴ Lembra-se ao leitor que a *descentralização* não está intrinsecamente ligada ao federalismo, haja vista que países unitários podem adotar políticas públicas descentralizadas e países federativos incorporar a centralização de políticas. Para uma análise sobre esses nuances conceituais *cf.* SOUZA (2001a, p: 141-142).

regional e local de governo, sugere modelar as relações entre os três níveis de governo, no tempo. Mesmo com a existência de “despesas carimbadas” - mas de controle pouco eficiente -, as preferências alocativas originárias da resolução de conflitos no mercado eleitoral, quando processada à luz de equilíbrio macroeconômico e acompanhada de significativo volume transferido (operacionalizado) de rendas, podem revestir os gestores subnacionais com uma latitude decisória antes desconhecida. O *Creonte*, em que se transforma a União sob os auspícios do argumento de Arretche, desconhece a força volitiva de *Antígona*, encarnada pelos governos subnacionais em ambientes poliárquicos; assim, como no texto clássico de Sófocles, a força da lei (direito positivo) não parece suplantar a natureza da dinâmica poliárquica (direito natural)⁹⁵.

Com isso, passar ao largo das “circunstâncias macroambientais” na identificação de níveis de flexibilidade alocativa dos governos subnacionais, tratando-as como variável reservada ao limbo do *ceteris paribus*, a princípio, compromete perigosamente o poder de explicação do argumento. Afinal, se as circunstâncias ambientais não são constantes, por que não contribuiriam, mesmo indiretamente, para a configuração das relações federadas, ao menos no que tange ao gasto público? Destarte, rastrear a existência de padrões associativos diferenciados entre variáveis constitutivas do que aqui se denominou de macroambiente federativo consiste em importante etapa na busca para a identificação de um ambiente político-institucional *propício* à flexibilidade decisória em favor dos entes subnacionais.

⁹⁵ A ilustração refere-se à interpretação hegeliana do texto grego clássico de Sófocles na peça *Antígona*. A narrativa de Sófocles destaca a determinação de a personagem Antígona desconsiderar o decreto do rei tebano Creonte, proibindo o sepultamento de Polinice, irmão da personagem título da peça. Para Hegel (2011), o *direito positivo* (representado pelo decreto real), não suplanta o *direito natural* manifesto na tradição das relações sociais.

4.1.1 A evidência empírica da geometria variável do macroambiente federativo

Analisando a trajetória temporal da repartição de recursos e *policies*, como procedida no Capítulo 2, foi possível reconhecer padrões de associação entre aquela distribuição e a configuração político-econômica do período em estudo. O repasse de recursos aos entes subnacionais – mediante a demarcação de tributação própria e/ou transferências verticais de renda -, apresentaram aproximações com as iniciativas de consolidação de um regime poliárquico dotado de certo grau de estabilidade macroeconômica. Agora, visando identificar espacialmente tal padrão associativo recorreu-se a técnica estatística de *análise de correspondência múltipla* (MCA) como ferramenta de análise exploratória dos dados, aplicado-a a uma série histórica para o período de 1945 a 2010, com anos selecionados (*i.e.* anos em que ocorreram eleições para presidência da República, como *proxy* para períodos de pleno exercício do voto)⁹⁶. A escolha da MCA deveu-se a capacidade dessa técnica de incorporar e ordenar indicadores categóricos sem prejuízo da importância relativa de cada variável. A MCA praticamente não exige pressupostos acerca das variáveis estudadas, exceto que haja uma matriz retangular com entradas não negativas. Ademais, essa técnica possibilita que qualquer dado quantitativo, em sua origem, seja transformado em dados qualitativos mediante sua categorização em classes (*cf.* MINGOTI, 2007; GREENACRE, 2007; EVERITT, 2001)⁹⁷.

Importante destacar, contudo, que não constituiu finalidade na identificação de uma geometria variável do macroambiente federativo brasileiro definir quaisquer

⁹⁶ Foram considerados no intervalo, como destacado acima, apenas os anos em que ocorreram eleições presidenciais, a saber, 1945, 1950, 1954, 1960, 1989, 1994, 1998, 2002, 2006, 2010. A categorização das variáveis e a nota metodológica concernentes aos procedimentos adotados, bem como a tabela da matriz de correspondente do gráfico 3.1 encontram-se expostas, respectivamente, no Anexo 3A e Anexo 3B deste Capítulo.

⁹⁷ Para uma exposição bastante didática das ferramentas de estatística multivariada em geral, e a *análise de correspondência múltipla* em particular, sugere-se *cf.* HAIR Jr. *et. al.* (2005).

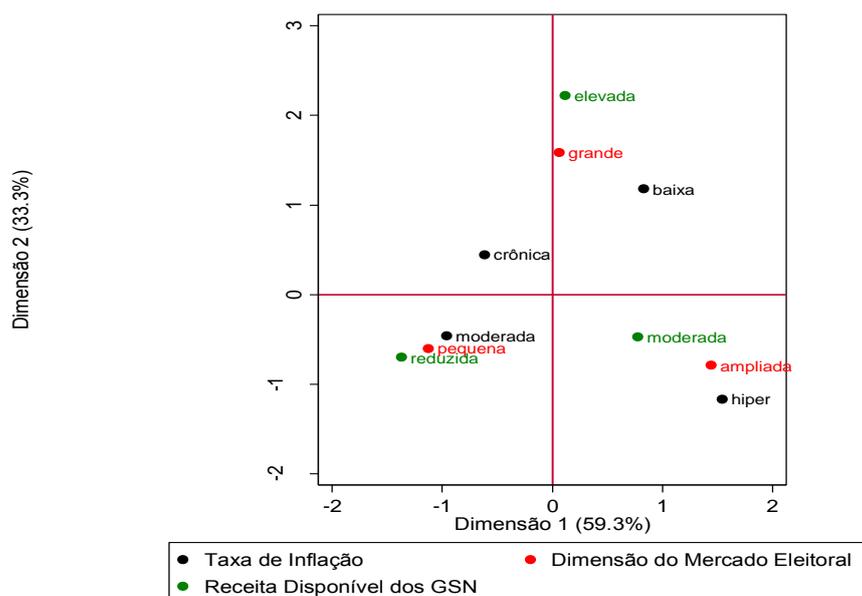
relações de causalidade entre suas variáveis constitutivas e/ou destas com a dinâmica federativa do país. Antes, buscou-se apenas mapear padrões associativos macroambiental que favorecesse possíveis flexibilidades decisórias acerca do gasto público.

Para a execução dessa empreitada empírica, utilizou-se a taxa anual de inflação (como indicador do grau de estabilidade macroeconômica), a dimensão do eleitorado brasileiro como proporção da população total (a guisa de iniciativa de consolidação de um regime poliárquico e dimensionamento do mercado político), e o nível de receita disponível dos governos subnacionais (GSN) (ou seja, descentralização fiscal como *proxy* para recursos passíveis de gerenciamento por estados e municípios). O resultado espacial do padrão associativo entre as variáveis do trinômio *estabilização macroeconômica / dimensão do mercado eleitoral / descentralização fiscal* pode ser visualizado no Gráfico 4.1. na seqüência, que consiste na representação da matriz de correspondência das variáveis aqui consideradas.

Percebe-se que o nível de descentralização de recursos (receitas) esteve associado, em graus variados no tempo, com a estabilidade da economia e a dimensão do mercado político, ou vice-versa, gerando configurações distintas do macroambiente federativo. A existência de um mercado eleitoral reduzido esteve associada, portanto, a baixas taxas de receita disponível dos governos subnacionais - como proporção da carga tributária total - e a índices moderados de inflação. Ao passo que uma inflação baixa correspondeu a um mercado eleitoral de grande dimensão e a uma elevada descentralização fiscal. Mesmo em um quadro de hiperinflação, o padrão de correspondência entre as variáveis foi observado, estando o nível de associação entre a dimensão do mercado eleitoral e a descentralização de rendas mais expressiva vis-à-vis o nível geral de preços.

A atuação das forças políticas sob essas conformações macroambientais parece explicar, a princípio, mutações na redistribuição decisória federativa. A disponibilidade de recursos e a conseguinte capacidade de estados e municípios em administrá-los no tempo encontram seus limites, dentre outros, na execução de ações estabilizadoras adotadas pelo governo central, já que a execução de políticas voltadas para o equilíbrio macroeconômico pressiona pelo desencadeamento de ondas de reconcentração decisória. A experiência do programa de estabilização de meados da década de 1990, *e.g.*, pode enquadrar-se nesse contexto.

Gráfico 4.1
Associação entre Descentralização de Recursos e o Perfil Político-Econômico no Brasil (Períodos Seleccionados – 1945 a 2010)



Fonte: Elaborado pelo autor.

Nota: Inércia total ajustada pelo método de Burt = 0.876.

Por outro lado, pressões de demanda por *policies*, advinda de um mercado eleitoral ampliado, combinada a existência de uma concertação social em favor de um alargamento do mercado político, tendem a atuar no sentido de produzir movimentos centrífugos sobre a repartição de rendas e políticas públicas no Brasil. Não por acaso, os interesses municipais foram amplamente contemplados pela Constituição de 1946,

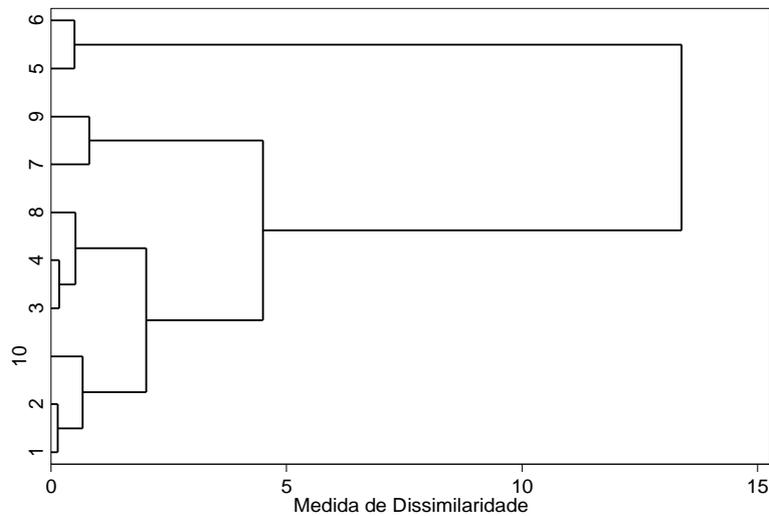
como destacou Melo (1993), e pela Constituição de 1988, como assinalou Souza (2001b), corroborando, em boa medida, a descentralização à pressão de demandas sociais derivada de um contingente expandido de eleitores. Apenas como exemplo, o eleitorado brasileiro cresceu 63,7% entre os anos de 1974 e 1982⁹⁸, e os desdobramentos disto, certamente, não foi ignorado pelos constituintes em sua tarefa de forjar as relações federativas inclusas na Constituição de 1988.

Visando distribuir os elementos constitutivos do macroambiente federativo ao longo da série, em grupos, utilizou-se a técnica de *agrupamento hierárquico* para destacar, sob outra ferramenta de análise multivariada, o padrão associativo das variáveis em tela. Esta técnica foi utilizada apenas como elemento confirmatório para avaliar a correspondências entre as variáveis, a exemplo do que sugeriu Hair Jr. *et. al.* (2005, p: 405). Assim, perfis temporais similares da taxa de inflação, da dimensão do mercado eleitoral e da descentralização fiscal, foram aninhados em um mesmo grupo, de forma que as similitudes de determinado grupo difiram das características de outros grupos construídos⁹⁹. O resultado desse procedimento, efetuado a partir do método de Ward, pode ser visualizado no Gráfico 4.1.1, onde, uma vez mais, foi possível rastrear a “morfologia associativa” entre estabilidade da economia nacional, pressão eleitoral, e distribuição de rendas aos entes subnacionais.

⁹⁸ Segundo dados do relatório *Estatísticas do Século XX*, do IBGE, o eleitorado brasileiro em 1974 era composto de 35.8120.715 eleitores, enquanto em 1982 este número atingiu a marca de 58.616.588 eleitores.

⁹⁹ O *agrupamento hierárquico* foi processado a partir dos valores quantitativos absolutos das variáveis que constituem o macroambiente federativo, sendo a taxa de inflação operacionalizada nesta técnica multivariada pelo seu logaritmo natural.

Gráfico 4.1.1
Dendrograma Ilustrando o Agrupamento Hierárquico das Variáveis Macroambientais pelo Método Ward.



Fonte: Elaborado pelo autor.

Nota: O agrupamento hierárquico foi efetuado através do método de Ward por constituir-se no método mais eficiente para a formação de grupos. Para uma descrição das vantagens operacionais no emprego deste método cf. MINGOTI (2007) e HAIR Jr. et. al. (2005).

Isso sugere que a verificação empírica dos níveis *potenciais* de autonomia decisória das unidades subnacionais, não pode prescindir, ao menos, da identificação da *configuração macroambiental* das relações intergovernamentais, com esta, por seu turno, resultando de um esforço metodológico que contemple o *trinômio* aqui destacado. A ocorrência *simultânea* de estabilidade macroeconômica, mercado eleitoral ampliado, e descentralização fiscal, cuja ocorrência histórica Pós-II Guerra Mundial observou-se no Brasil em escala alargada a partir de 1995, podem afetar a autonomia decisória dos gestores regionais e locais acerca do atendimento das demandas do eleitor mediano.

Necessário se faz, portanto, desenvolver instrumentos de medida que, ao agregarem aquele trinômio em um mesmo indicador, possibilitem, ao menos indiretamente, sinalizar o perfil do macroambiente federativo e a autonomia decisória *potencial* na alocação dos gastos públicos dos governos subnacionais. Afinal, como

parametrizar o grau de “propiciosidade” do ambiente federativo para a uma potencial autonomia decisória concernentes às escolhas alocativas dos governos subnacionais?

Nas linhas que se seguem empreendeu-se um esforço metodológico visando mensurar a *singularidade macroambiental* sob as quais se processaram as relações federativas no país com o advento do Plano Real, *vis-à-vis* o período democrático de 1945 a 1964, dado o ambiente favorável à efetivação das preferências alocativas subnacionais. Acredita-se que tal mensuração e comparabilidade entre períodos históricos consistem em passo importante para o reconhecimento da robustez da premissa de uma dinâmica diferenciada do federalismo brasileiro entre os anos de 1995-2010 concernentes a configuração das políticas públicas subnacionais, aqui adotada.

Chama-se atenção, neste ponto, que a parametrização realizada não teve a pretensão estabelecer conexões de causalidade entre a existência de um ambiente propício à descentralização gerencial de recursos e a sua efetiva manifestação. Mas, apenas, comparar momentos distintos da dinâmica federativa da poliarquia brasileira, apontando para a singularidade da fase pós-Plano Real referente à sua “taxa de propiciosidade” ao atendimento das demandas regionais e locais, definindo assim a configuração da despesa pública no tempo.

4.2 O ambiente federativo diferenciado do período pós-Plano Real: um esforço de mensuração de uma singularidade histórica

Após o rastreamento espacial do padrão associativo entre as variáveis macroambientais do *federalismo poliárquico* aqui destacadas, buscou-se mensurar a magnitude das configurações encontradas com vistas à comparabilidade do macroambiente federativo brasileira no tempo. Como tentativa metodológica de mensuração incorporou-se a tecnologia utilizada em indicadores sociais, optando pela

elaboração de um índice multidimensional, *i.e.* índice sintético, composto, ao menos, por três fatores macroambientais da dinâmica de uma poliarquia federativa em geral, e do Brasil em particular, no seu período republicano a partir de meados do século passado¹⁰⁰.

Este índice sintético, denominado aqui de *índice da propensão à autonomia decisória (IPaD)*, consiste em um indicador que visa captar a intensidade de um ambiente institucional favorável à flexibilidade gerencial das despesas públicas à luz da lógica do federalismo fiscal, em períodos de tempo selecionados. Destarte, com base na análise acerca da trajetória da repartição de rendas e políticas no país – como exposta no Capítulo 2 - foi possível identificar conexões definidoras das relações federativas a partir: *i)* do grau de inclusão política existente na sociedade – ou seja, participação do *demos* na *polis* (dimensão do mercado eleitoral); *ii)* da descentralização das rendas públicas aos governos subnacionais (GSN); e, *iii)* do nível de estabilidade macroeconômica vigente no país. Esses fatores, portanto, constituíram-se nas dimensões que compuseram o indicador supracitado.

Identificada as dimensões para a composição do índice, a etapa seguinte para a parametrização do nível do ambiente federativa propenso à autonomia gerencial do gasto consistiu na definição das *proxies* para as três dimensões referenciadas acima. Para o grau de inclusão do *demos* à *polis* – *mercado eleitoral ampliado* - optou-se pelo peso relativo do eleitorado na população total do país, ou seja, objetivou-se estabelecer o tamanho do eleitorado brasileiro *vis-à-vis* o total da população. Por sua vez, como *proxy* para *estabilidade macroeconômica* escolheu-se a taxa de inflação do período *t*, haja vista que esta se constitui em importante componente no cálculo econômico das relações intergovernamentais no Brasil. Em função da disponibilidade de uma série

¹⁰⁰ Para uma explanação detalhada acerca das opções para a construção de indicadores compostos *cf.* OECD (2008).

histórica mais extensa optou-se pela medida de inflação captada pelo Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGP-DI) elaborado pela Fundação Getúlio Vargas. Ademais, adotou-se para esta dimensão o logaritmo natural da taxa de inflação com vistas a amenizar a variância desta e seu caráter fortemente assimétrico no tempo.

Finalmente, para representante da descentralização de recursos públicos (renda) aos governos subnacionais a escolha recaiu sobre a receita disponível agregada de estados e municípios. Ademais, visando à uniformização temporal na construção do indicador de descentralização federativa, conjugando a disponibilidade de dados com a exclusão dos interregnos autoritários da História republicana brasileira, optou-se pelos anos em que ocorreram eleições presidenciais ao longo da série histórica de 1945-2010. Essas, por seu turno, constituíram-se em representantes dos períodos de distensão política e de relativo funcionamento dos canais de participação decisória na alocação de políticas públicas, constituindo-se em períodos adequados para integrar a morfologia do índice em tela.

Sendo o *IPaD* um indicador resultante da combinação de diferentes dimensões procedeu-se a *normalização* de cada componente do índice geral, transformando os valores em uma escala comum, passível de comparabilidade. Assim, normalizou-se o *IPaD* a partir da definição da *linha de base* observada de cada dimensão (valor mínimo) e de seu limite superior observado (valor máximo) ao longo da série histórica utilizada. Com isso, evitou-se a normalização a partir de *pontos fixos* – *i.e.* valores pré-definidos –, reduzindo o nível de discricionariedade do pesquisador.

Para o tamanho do eleitorado brasileiro tomou-se como linha de base o percentual de eleitores na população total do país na primeira eleição presidencial republicana, em 1894, tendo como valor máximo para essa dimensão o percentual de eleitores na população total do Brasil observado nas eleições gerais de 2010. Já para a

taxa de inflação, medida pelo IGP-DI, seu valor máximo foi observado no ano de 1993 e seu valor mínimo no ano de 2005, sendo, portanto, o logaritmo natural destes percentuais utilizados como limite superior, no caso do primeiro, e linha de base, no caso do segundo. Em razão da estratégia metodológica de ponderação do *IPaD*, no que tange à taxa de inflação, foi desconsiderada a valores negativos, como a deflação observada no ano de 2009¹⁰¹. Por sua vez, para a participação relativa dos governos subnacionais na absorção de recursos públicos utilizou-se o percentual de receita disponível dos estados e municípios, conjuntamente, na carga tributária total, onde, o seu valor mínimo foi observado no ano de 1945 e o valor máximo registrado no ano de 2006 (*cf.* Tabela 4.1).

Tabela 4.1

Identificação dos Valores Máximos e Mínimos das Dimensões do *IPaD* – em %.

Dimensão	Proxy	Valor Máximo	Valor Mínimo	Fonte dos Dados
<i>Coefficiente de participação</i>	Tamanho do Eleitorado na População Total	71,1	6,8	<i>Estatística do Século XX – IBGE.</i>
<i>Estabilidade macroeconômica</i>	Taxa de inflação	2.708,17	1,22	IGP-DI /FGV.
<i>Descentralização de Rendas</i>	Receita Disponível como % da Carga Tributária Total	46,9	28,0	Centro de Estatísticas Fiscais - IBRE/FGV; <i>Estatísticas do Século XX – IBGE; Afonso et. al. (1998).</i>

Fonte: Elaborado pelo autor a partir das fontes mencionadas.

¹⁰¹ O leitor terá um esclarecimento mais preciso quando da exposição do procedimento para a obtenção da média do *IPaD*, mais adiante.

Após a identificação dos valores máximos e mínimos observados para cada *proxy*, processaram-se as operações algébricas para construção dos índices de cada uma das dimensões que compuseram o *IPaD*. Assim, os índices dimensionais foram definidos como:

$$\text{Índice da dimensão} = \frac{(\text{Valor observado no ano } t) - (\text{Valor mínimo da dimensão})}{(\text{Valor máximo da dimensão}) - (\text{Valor mínimo da dimensão})}$$

Onde o ano t corresponde ao ano de eleições presidenciais no Brasil, sendo incluso, portanto, no índice de cada uma das dimensões constitutivas do *IPaD*, 10 eleições presidenciais ocorridas no período (*i.e.* 1945, 1950, 1955, 1960, 1989, 1994, 1998, 2002, 2006, 2010). Os índices dimensionais foram definidos conforme as equações abaixo, sendo os subscritos t , m e 0 correspondente, respectivamente, ao ano de eleição presidencial, aos valores máximos, e aos valores mínimos:

a) *Índice do Coeficiente da Dimensão do Mercado Eleitoral:*

$$I_p = \left(\frac{i_t - i_0}{i_m - i_0} \right)$$

b) *Índice de Estabilidade Macroeconômica:*

$$I_{EM} = \left[1 - \left(\frac{\ln \pi_t - \ln \pi_0}{\ln \pi_m - \ln \pi_0} \right) \right]$$

c) *Índice de Descentralização Fiscal:*

$$I_{DF} = \left(\frac{r_t - r_0}{r_m - r_0} \right)$$

Calculado, separadamente, os indicadores que compuseram o *índice de propensão à autonomia decisória*, as variáveis correspondentes às dimensões constitutivas do *IPaD* foram agregadas mediante aplicação da média geométrica entre os índices dimensionais. Esta opção algébrica (média geométrica) visou eliminar o *efeito de substitutibilidade* na construção de indicadores sintéticos, quando variações em uma determinada dimensão são contrabalançadas por variações em outra que também constitui o índice geral. Por sua vez, e não menos importante, a utilização da média geométrica em índices sintéticos possibilitou captar progressos harmônicos entre as dimensões que integram o indicador¹⁰². Assim, o *IPaD* oscila entre 0 e 1, onde, quanto mais próximo da unidade maior é a propensão à flexibilidade das decisões alocativas subnacionais, e, inversamente, quando mais próximo de zero menor é aquela propensão. Destarte, o referido índice ficou definido como:

$$IAF = (I_p \cdot I_{EM} \cdot I_{DF})^{1/3} \quad \text{onde, } 0 \leq IPaD \leq 1$$

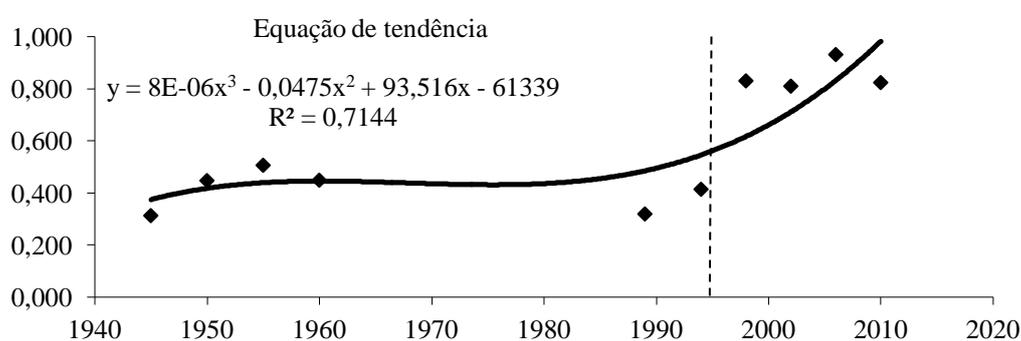
A representação gráfica dos *scores* do *IPaD* possibilitou visualizar a trajetória evolutiva do ambiente federativo brasileiro no tempo, com destaque para a ascensão vertiginosa do índice a partir de meados da década de 1990. Este índice, *e.g.*, passou de 0,314 em 1945 para 0,507 em 1955, regredindo para 0,320 em 1989, e atingindo, em 2010, o *score* de 0,824. Ou seja, embora o *IPaD* tenha registrado uma trajetória ascendente no tempo, a mesma não foi contínua, sugerindo a ocorrência de um percurso pendular nas configurações do macroambiente federativo brasileiro a partir de II Grande Guerra, semelhantemente a oscilação da autonomia decisória de estados e municípios na construção seqüenciada do federalismo fiscal. Evidenciou-se, portanto, que o período

¹⁰² Em razão da aplicação da média geométrica para a obtenção do *IPaD*, visando à eliminação do *efeito de substitutibilidade* e a captação de avanços harmônicos entre as dimensões, não foi incluída como *linha de base* (valor mínimo) do índice de estabilidade macroeconômica, período de deflação no Brasil. Isto porque a média geométrica é extraída, apenas, de valores positivos.

pós-Plano Real, dada à ocorrência, *simultânea*, de fatores político-econômicos já mencionados, definiu uma conformação macroambiental *diferenciada* para abrigar as relações federativas, proporcionando um ambiente favorável a uma morfologia decisória flexível para a definição da oferta de *policies* pelos entes subnacionais.

Gráfico 4.2

Comportamento Temporal do Índice da Propensão à Autonomia Decisória (*IPaD*) para o Brasil. Período: 1945 a 2010.



Fonte: Elaborado pelo autor.

Diante disto, considerar a dimensão macroambiental como *constante* em uma abordagem acerca da capacidade decisória de estados e municípios parece superestimar um arranjo normativo acometido de certa debilidade aplicativa - como identificada por parte da literatura referenciada - ante a dinâmica efetiva do conflito distributivo que permeia as relações federativas. O ambiente singular em que se processou o inerente embate de poder entre os entes federados, concernente à margem de decisão relativa ao comportamento temporal e configuração da despesa, em resposta à revelação de preferências do *median voter*, parece acentuar o *slack* da estrutura regulatória do processo de execução orçamentária.

Diante de condições propícias a um comportamento responsivo dos governos subnacionais a pressões de demanda por políticas, a norma parece sucumbir à voz rouca das urnas, tornando os mecanismos de controle rarefeito à conexão eleitoral dinamizada

sob um quadro macroambiental favorável. Afinal, como já dissera certo poeta helênico na epigrama *Paladas de Alexandria* - e recitada por Keynes em alusão ao processo decisório no tempo -, “muita coisa pode acontecer entre o cálice e o lábio”.

Necessário, portanto, se faz rastrear o comportamento das despesas públicas estaduais, ao longo de um período ímpar da configuração do macroambiente federativo brasileiro, como 1995 a 2010, com vistas à identificação de padrões alocativos e conformações decisórias empreendidas. Em outros termos, quais foram o comportamento e a morfologia dos gastos públicos dos estados sob condições macroambientais nunca antes experimentada pelo federalismo poliárquico brasileiro? A seção seguinte buscou responder esta questão.

4.3 A despesa pública subnacional sob a tríade estabilização/dimensão eleitoral/descentralização fiscal

O conjunto do gasto público total dos governos brasileiro – *i.e.* estados, Distrito Federal e governo central, ao longo série histórica de 1995 a 2010, exibiu um padrão expansionista. Observando o comportamento do gasto total *per capita* do governo federal e daqueles governos subnacionais - com vistas à comparabilidade entre as unidades analíticas sem o viés dos diferenciais econômicos e demográficos existentes entre elas -, entretanto, foi possível identificar padrões distintos de regularidade decisória nesses âmbitos jurisdicionais. Enquanto o dispêndio federal registrou uma trajetória descontinuada no tempo, com uma curva de tendência côncava ao longo da série, a mediana do gasto total *per capita* das unidades da federação – doravante UF – registrou uma expansão linear, reveladora da prevalência decisória pela opção da despesa (*cf.* Gráfico 4.3).

Todavia, a análise agregada do gasto total das UFs, se por um lado possibilitou evidenciar a tomada de decisão acerca da expansão absoluta do setor público subnacional, por outro, não permitiu distinguir possíveis discrepâncias decisórias entre os entes federados, e destes, em relação ao governo central. Tornou-se necessário, destarte, a utilização de uma medida de variabilidade para fazer frente a este objetivo analítico. Assim, utilizando o coeficiente de variação do gasto total *per capita* de cada unidade federativa observou-se expressiva volatilidade decisória quanto ao total dispêndio público. No período em tela, 55% das UFs (16 unidades federativas) registraram uma oscilação no gasto total *per capita* próxima ou superior a 25% em torno de sua média, mas com percentuais significativamente diferenciados entre si. Por seu turno, apenas os estados de Sergipe e Goiás exibiram um coeficiente de variação equivalente ao observado para o gasto total *per capita* do governo federal. Esses dados, ao menos a princípio, parecem apontar para a existência de dinâmicas decisórias próprias de cada UFs e um relativo “descolamento resolutivo” ante a União, no tocante às despesas não-financeiras, resultado da “fase de sístoles” com estabilização macroeconômica vivenciada pelo federalismo fiscal brasileiro (*cf.* Gráfico 4.3).

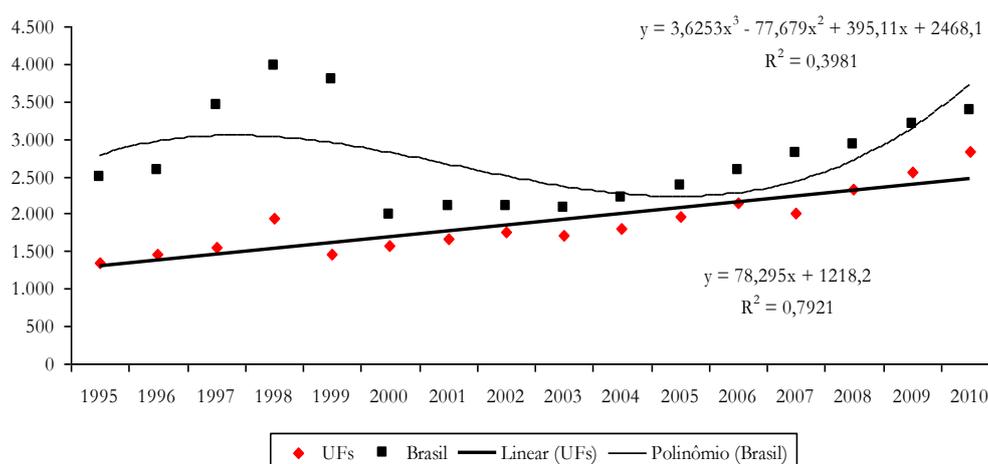
É importante destacar que a vigência do que aqui se denominou de binômio *descentralização-estabilização* não implicou em proximidade na magnitude do dispêndio entre os entes federados em questão. Ao menos no volume total de recursos gasto por habitante, as dissonâncias da federação brasileira ainda mostraram-se presente, para além das desigualdades regionais, e essa assimetria na oferta de políticas públicas, tratada aqui como sinônimo de dispêndio governamental, exibiu-se evidente quando da desagregação espacial do gasto total *per capita*. A mediana do dispêndio do Distrito Federal, *e.g.*, é quase duas vezes a mediana da despesa total *per capita* do governo central, ao passo que esta mesma medida de tendência central para os recursos

gastos por habitante no estado do Maranhão é apenas 33% do montante *per capita* desembolsado pelo Executivo federal brasileiro. Por sua vez, UFs localizadas em ambientes espaciais com fortes diferenças econômicas, sociais e demográficas, registraram gastos totais *per capita* similares, a exemplo dos estados de Sergipe (R\$ 1.778) e de Santa Catarina (R\$ 1.804), enquanto o estado de Roraima apresentou uma mediana do gasto total *per capita* 49% superior à do estado de São Paulo (*cf.* Gráfico 4.4).

As similitudes e discrepâncias na despesa pública subnacional - transcendendo até mesmo características intrínsecas da dimensão espacial das unidades da federação - parece apontar para a importância da dinâmica interna do processo decisório nas UFs, *i.e.* processo político¹⁰³, onde este atua, no mínimo, como vetor condicionante da efetivação das preferências alocativas.

Gráfico 4.3

Trajetória do Gasto Total *per capita* do Governo Federal (Brasil) e da Mediana do Gasto Total *per capita* das Unidades da Federação (UF) – 1996 a 2010.
(em milhões de R\$ de 2010)

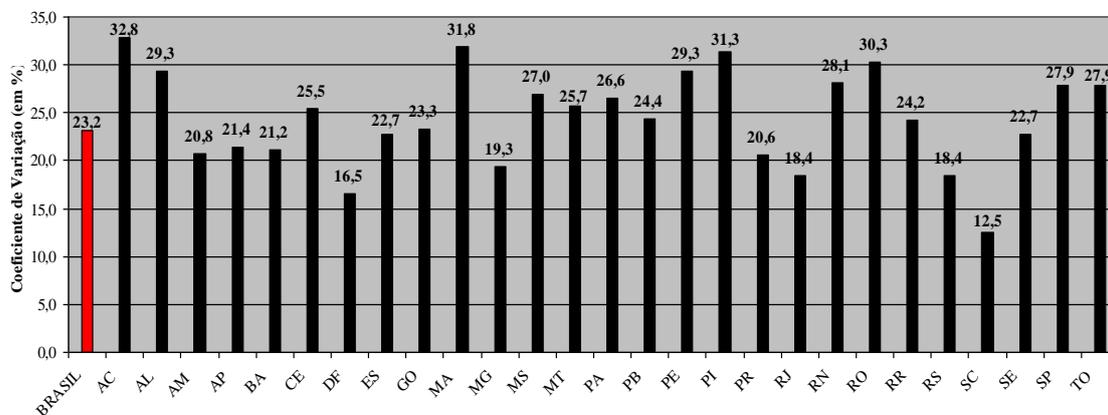


Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados da STN.

¹⁰³ O termo *político* é utilizado aqui no sentido de *relações de poder* manifestas em arenas de decisão de formulação e implementação de políticas públicas.

Gráfico 4.4

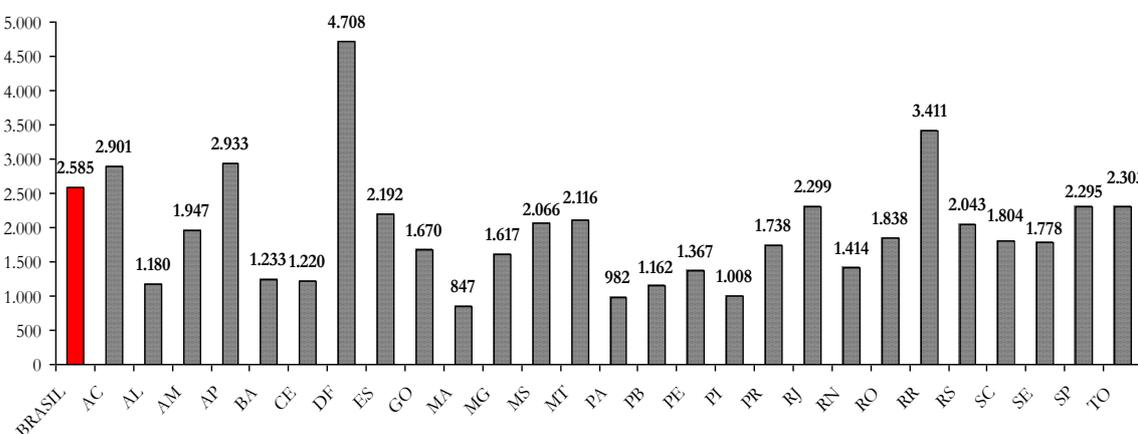
Variabilidade do Gasto Público Total *per capita* do Governo Federal (Brasil) e das Unidades da Federação - 1995 a 2010.



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados da STN.

Gráfico 4.5

Mediana do Gasto Público Total *per capita* do Governo Federal (Brasil) e das Unidades da Federação – 1995 a 2010.
(em R\$ de 2010)



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados da STN.

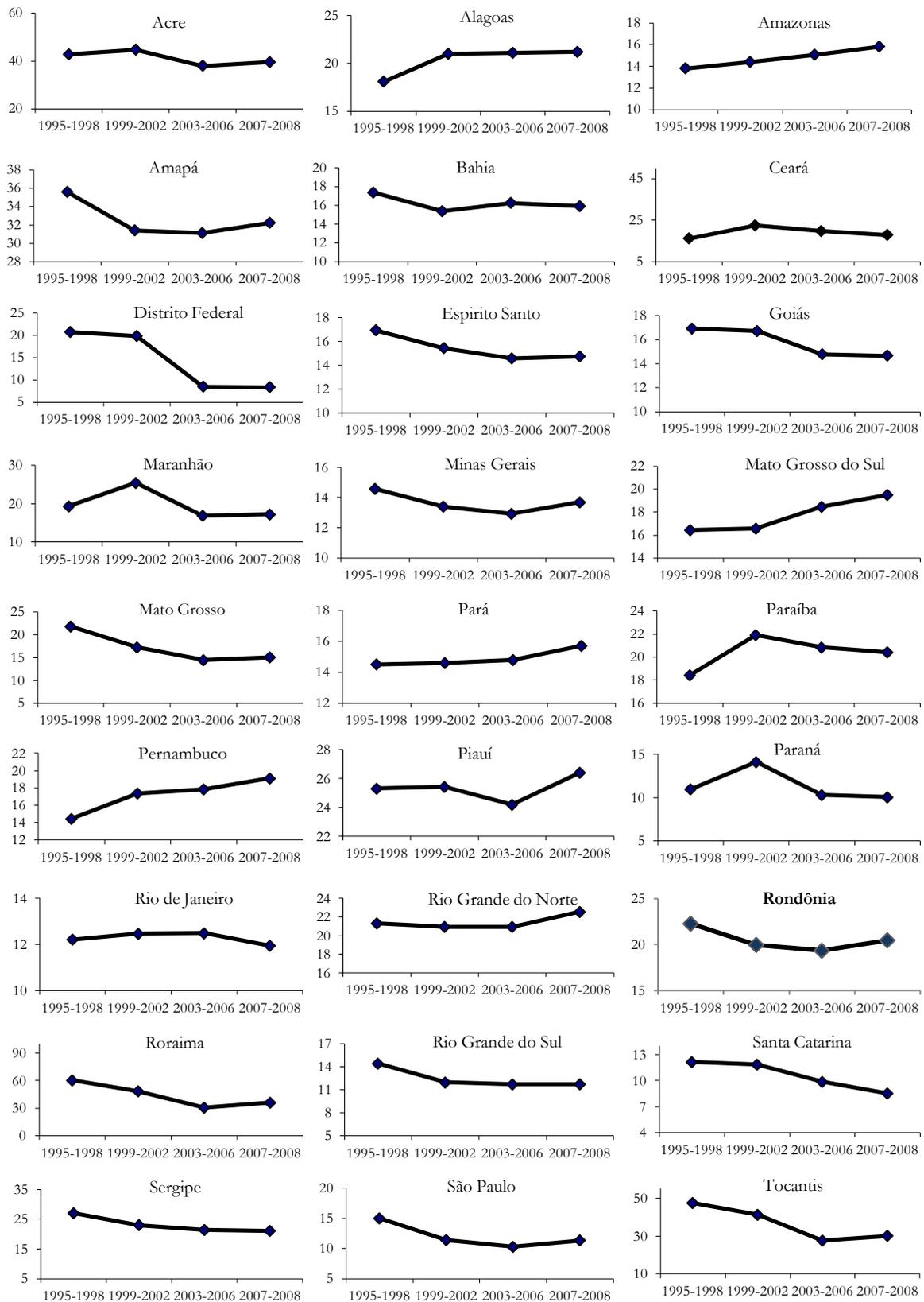
O crescimento temporal dos gastos estaduais, todavia, não se constituiu em um aumento generalizado da participação do setor público na geração de riqueza nas respectivas UFs. Com o Gráfico 4.5 ficou evidenciado que trajetórias diferenciadas da participação relativa dos governos no produto interno bruto marcaram o período em

análise, onde, expansões e reduções do peso relativo do setor público deram-se, em geral, mediante padrões temporais distintos em cada unidade da federação. Ademais, a magnitude de interferência do setor governamental subnacional na atividade econômica de seus espaços geográficos também exibiu um padrão distributivo variado. Apenas 15% (4 estados) das UFs – todas localizadas nas regiões Norte e Nordeste - apresentaram um peso relativo do setor público superior a $\frac{1}{4}$ do PIB estadual, enquanto 41% das UFs apresentaram uma participação relativa do setor público entre 13% e 18% de seus respectivos PIBs. Por sua vez, apenas estados das regiões Sul e Sudeste – correspondendo a 15% das UFs - exibiram um peso relativo do setor estatal inferior a 13% do produto interno bruto estadual (*cf.* Tabela 4.2).

Gráfico 4.6

Trajetória do Gasto Público Total como proporção do PIB (em %) das Unidades da Federação.

1995-2008



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados da STN e do IBGE.

Tabela 4.2

Média da Participação Relativa do Governo no PIB das Unidades da Federação (UF)
Período: 1995 a 2008.

Distribuição	Quantidade de UF	UF
Superior a 37%	2	AC; RR
De 26% a 37%	2	AP; TO
De 21% a 25%	4	PI; RN; RO; SE
De 19% a 20%	4	AL; CE; PB; MA
De 16% a 18%	6	BA; ES; GO; MS; MT; PE
De 13% a 15%	5	AM; DF; MG; PA; RS
De 10% a 12%	4	PR; RJ; SC; SP

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados da STN e do IBGE.

A análise da trajetória temporal do dispêndio público total dos estados e do Distrito Federal permitiu, assim, identificar as diferentes dispersões na opção pelo gasto nesses entes jurisdicionais ao longo da série histórica estudada. Entretanto, para uma exposição de como o gasto total foi distribuído no tempo entre as diferentes naturezas de dispêndio, necessário se fez mapear o comportamento das despesas governamentais a partir de um nível de desagregação que possibilitasse o rastreamento das preferências alocativas vitoriosas no ambiente decisório subnacional. A opção analítica recaiu sobre a tipologia das “arenas reais de poder” – como já exposto no Capítulo 2 -, pois se incorporou à abordagem em tela a concepção de que a característica da política pública provida define a morfologia da ação coletiva (*i.e.* processo decisório) empreendida para

sua provisão. Assim, na seção seguinte fez-se uma exposição do perfil da repartição do gasto público à luz da categorização das arenas de políticas públicas.

4.4 A configuração das escolhas alocativas prevalentes à luz da tipologia das arenas de poder

Antes da exposição do comportamento temporal dos gastos públicos subnacionais sob a categorização de sua natureza (tipo de função estatal), alguns operações metodológicas tornaram-se necessárias. Embora a tipologia das arenas de políticas públicas de Lowi contemple uma dimensão correspondente a produção de regras definidoras do arranjo institucional do aparato do Estado – isto é, arena *constituent* –, esse espaço não foi considerado na abordagem deste trabalho. A opção metodológica foi de mapear apenas os gastos públicos concernentes as arenas que, em razão de sua morfologia decisória, são mais suscetíveis às demandas dos atores políticos, regatando-se desta forma a concepção analítica do trabalho original de Lowi (1964) sobre a produção de políticas públicas.

Compreendeu-se que o grau de insulamento burocrático dos órgãos estatais que atuam na arena *constituent*, não se coaduna com a realidade das administrações públicas subnacionais brasileiras, onde as organizações governamentais regionais e locais apresentam nível não desprezível de mimetismo institucional derivado do governo central. Ou seja, o desenho institucional do aparato administrativo dos governos subnacionais no Brasil é, de fato, reflexo do *design* organizacional da União, sendo apenas marginal o processo de decisão local sobre suas estruturas administrativas.

Destarte, o enquadramento dos gastos públicos subnacionais na tipologia de Lowi objetivou destacar as configurações das preferências alocativas sob a ótica das relações de poder que permeiam a dinâmica da produção de políticas públicas. Afinal, a

natureza da *policy* importa para delinear a morfologia da oferta e demanda de bens públicos no tempo, e a identificação de seus padrões temporais viabilizou possíveis relações causais entre o *explanandum*, gasto público subnacional – em suas diferentes configurações -, e as variáveis explicativas selecionadas neste trabalho – objeto do capítulo seguinte.

Os gastos públicos das UFs foram, portanto, categorizados mediante a tipologia das arenas reais de poder, discriminando-os como se segue: *i*) gastos do tipo *distributivo* abarcam as despesas com *Educação e Cultura*, e *Segurança Pública*; *ii*) gasto do tipo *redistributivo* compreendem as despesas com *Saúde*, *Saneamento*, *Assistência Social*, e *Aposentadorias*; e, *iii*) gastos do tipo *regulatório* referem-se ao dispêndio com *Planejamento e Administração Pública*. Ademais, com vistas à testabilidade de uma das hipóteses de trabalho, o dispêndio por função referente a *Salários e Encargos* foi considerado a parte das demais despesas *redistributivas*. Com isso, o gasto público classificado como *redistributivo* não contempla a despesa com folha de pessoal do serviço público.

Definidas essas opções de método passou-se a análise da configuração temporal das preferências alocativas prevalentes, à luz da singularidade histórica brasileira de “sístole decisória” combinada com estabilidade macroeconômica. Como o orçamento público - no caso brasileiro, especificamente, a execução orçamentária - resulta de conflito de interesses, conforme descrito por Wildavski (1966; 1992), nesta etapa do estudo utilizou-se o peso relativo de cada tipologia de gasto no total do dispêndio das UFs como indicativo das preferências dominantes na oferta de *policies*. Ou seja, a participação percentual do tipo de gasto foi constituída *proxy* para a identificação da geometria variável do conflito de interesses na definição da oferta de políticas públicas, no tempo.

Assim, o Gráfico 4.7 exhibe as funções de densidade *kernel* relativas à participação do tipo de gasto no dispêndio total para o conjunto das unidades da federação ao longo da série histórica de 1995 a 2010. Optou-se aqui, seguindo Figueiredo, Netto Júnior e Pôrto Júnior (2007), pela função *kernel Epanechnikov* representada por $K=3/4(1-u^2) I (|u| \leq 1)$, onde u corresponde ao argumento da função *kernel* e I o indicador que assume valor um se o argumento for verdadeiro e zero em caso contrário, com o parâmetro de alisamento definido com base no procedimento prático exposto em Silverman (1986, p: 43-61). Com isto, foi possível identificar padrões de densidade distintos para cada categoria de gasto, com configurações internas – *i.e.* curva de densidade - diferenciadas. As distribuições da participação relativa do gasto *regulatório* e das despesas com *salários e encargos* nas despesas totais, *e.g.*, exibiram picos ao longo da série, apresentado um perfil multimodal para a configuração desses tipos de dispêndio (*cf.* Gráfico 4.7c e 4.7d). Por sua vez, o peso relativo do gasto *distributivo* exibiu densidade regular, com padrão unimodal, enquanto o gasto *redistributivo* - apesar de uma densidade mais suavizada em relação ao dispêndio *regulatório* e ao gasto com a folha de pessoal (*Salários e Encargos*) -, mostrou um padrão mais assimétrico que a despesa *distributiva* (*cf.* Gráfico 4.7a e 4.7b).

O perfil da densidade do peso relativo do tipo de dispêndio das UFs pareceu evidenciar a existência de dinâmicas decisórias diferenciadas. Isto se deu não apenas em relação à natureza das arenas de políticas, conforme descrito por Lowi e exposto na série do Gráfico 4.6, como, também, relativa às preferências prevalentes de despesa intra-arenas, *no tempo* e *entre* e as unidades da federação. Os Gráficos 4.8 e 4.9, na seqüência, evidenciaram essas configurações variantes no tempo quando exibida a densidade da participação relativa no início e no final da série histórica analisada. Ademais, ainda contando com a utilização de ferramentas de estatística descritiva,

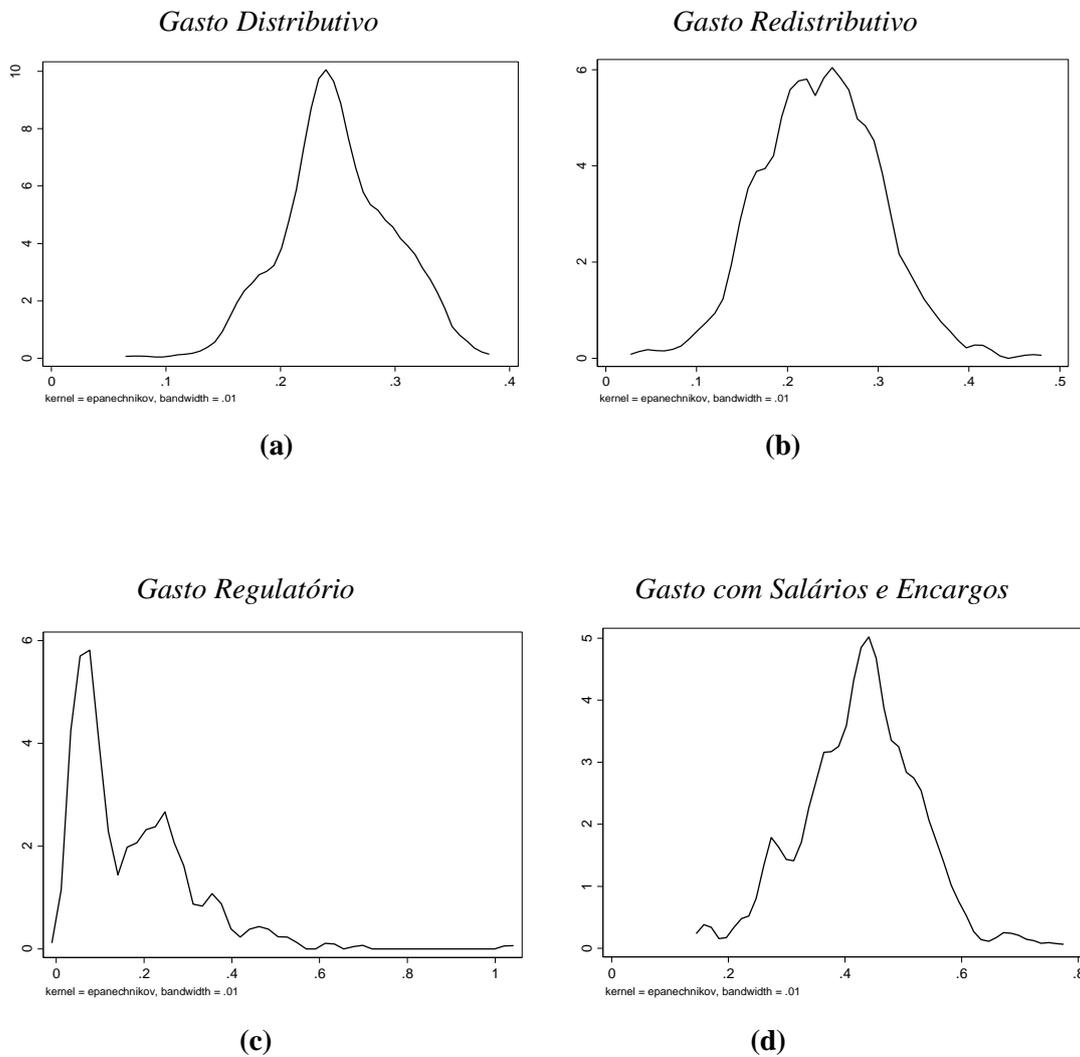
buscou-se uma medida para a identificação da extensão das diferenças entre despesas no interior das *policies arenas*. Para isto, considerou-se a amplitude da distribuição dos dados sob tal categorização, para além dos diferenciais exibidos pelas medidas de tendência central entre as *policies arenas*, como instrumento adequado para captar distância de valores. Observou-se uma discrepância percentual intra-arena nada desprezível, mesmo em gasto *distributivos* e *redistributivos*, cuja natureza contempla dispêndios com vinculações obrigatórias – *e.g.* educação e saúde. Nessas tipologias de despesa a variabilidade entre os percentuais máximos e mínimos foram iguais ou superiores a trinta pontos percentuais (*cf.* Tabela 4.3).

A disposição dos intervalos interquartílicos para todas as UFs, exposto nos gráficos do tipo *box-plot* (*cf.* Gráfico 4.10), evidenciaram a magnitude da flutuação da participação percentual do tipo de gasto no tempo, *entre* as UFs. Foi possível observar que o peso relativo da natureza da função do Estado oscilou, em um contexto geral, entre pouco mais de 1% (quartil inferior do *gasto regulatório* a partir do ano 2000) a algo em torno de quase 80% (quartil superior do *gasto com salários e encargos* no ano de 1995) no período. As despesas *distributivas* das UFs, além de maior peso relativo que as demais, registraram perfil menos assimétrico entre as unidades da federação ao longo da série histórica, conforme identificado no padrão da densidade *kernel*¹⁰⁴.

¹⁰⁴ Sem dúvida, uma das evidências da importância da natureza da *policy*, aqui especificamente do gasto público, é o padrão diferenciado, no tempo, do dispêndio com políticas *distributivas* vis-à-vis às demais categorias de despesa.

Gráfico 4.7

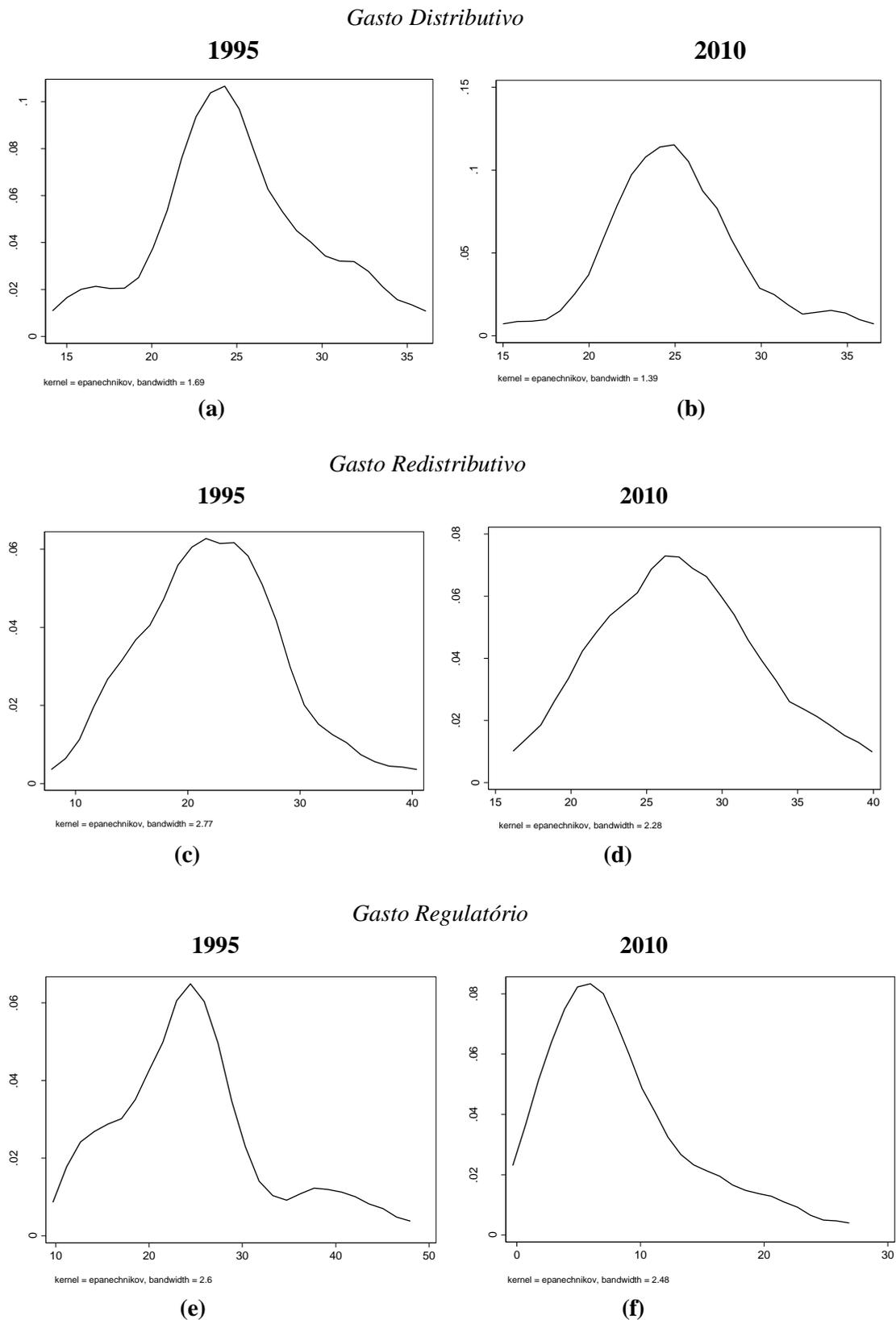
Densidade *kernel* da Participação Relativa do Tipo de Gasto no Dispêndio Total das Unidades da Federação ao Longo da Série. Período: 1995 a 2010.



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados da STN.

Gráfico 4.8

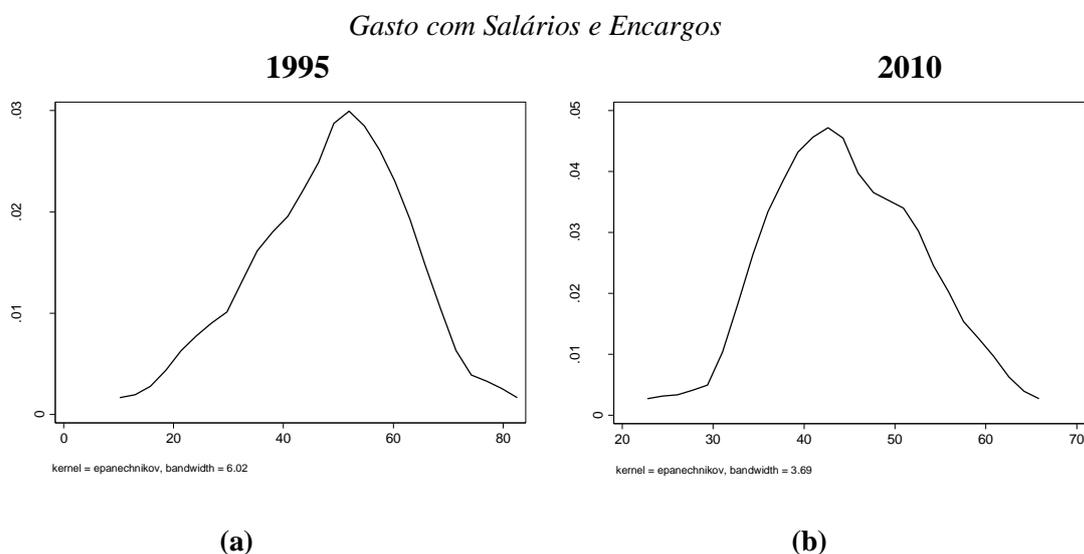
Densidade *Kernel* da Participação Relativa do Tipo de Gasto no Dispêndio Total das Unidades da Federação nos anos de 1995 e 2010.



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados STN.

Gráfico 4.9

Densidade *Kernel* da Participação Relativa do Tipo de Gasto (*Salários e Encargos*) no Dispêndio Total das Unidades da Federação nos anos de 1995 e 2010.



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados da STN.

Tabela 4.3

Participação Percentual do Gasto Público por Tipo de Arena de Política Pública no Dispêndio Total das Unidades da Federação - Período: 1995 a 2010.

Tipo	N	Média	Mediana	Desvio Padrão	Mínimo (A)	Máximo (B)	Amplitude [(B) - (A)]
<i>Distributivo</i>	432	25,0	24,6	4,8	7,4	37,2	29,8
<i>Redistributivo</i>	432	23,6	23,5	6,4	3,4	47,0	43,6
<i>Regulatório</i>	432	16,9	12,3	13,2	0,0	103,1	103,1
<i>Salários e Encargos</i>	432	42,7	43,3	10,0	15,5	76,5	61,0

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados da STN.

Por sua vez, as diferentes categorias de gasto público registraram a presença de valores destoantes, com unidades da federação de diferentes regiões se revezando neste quesito, embora com o predomínio do Distrito Federal. Apenas as despesas regulatórias

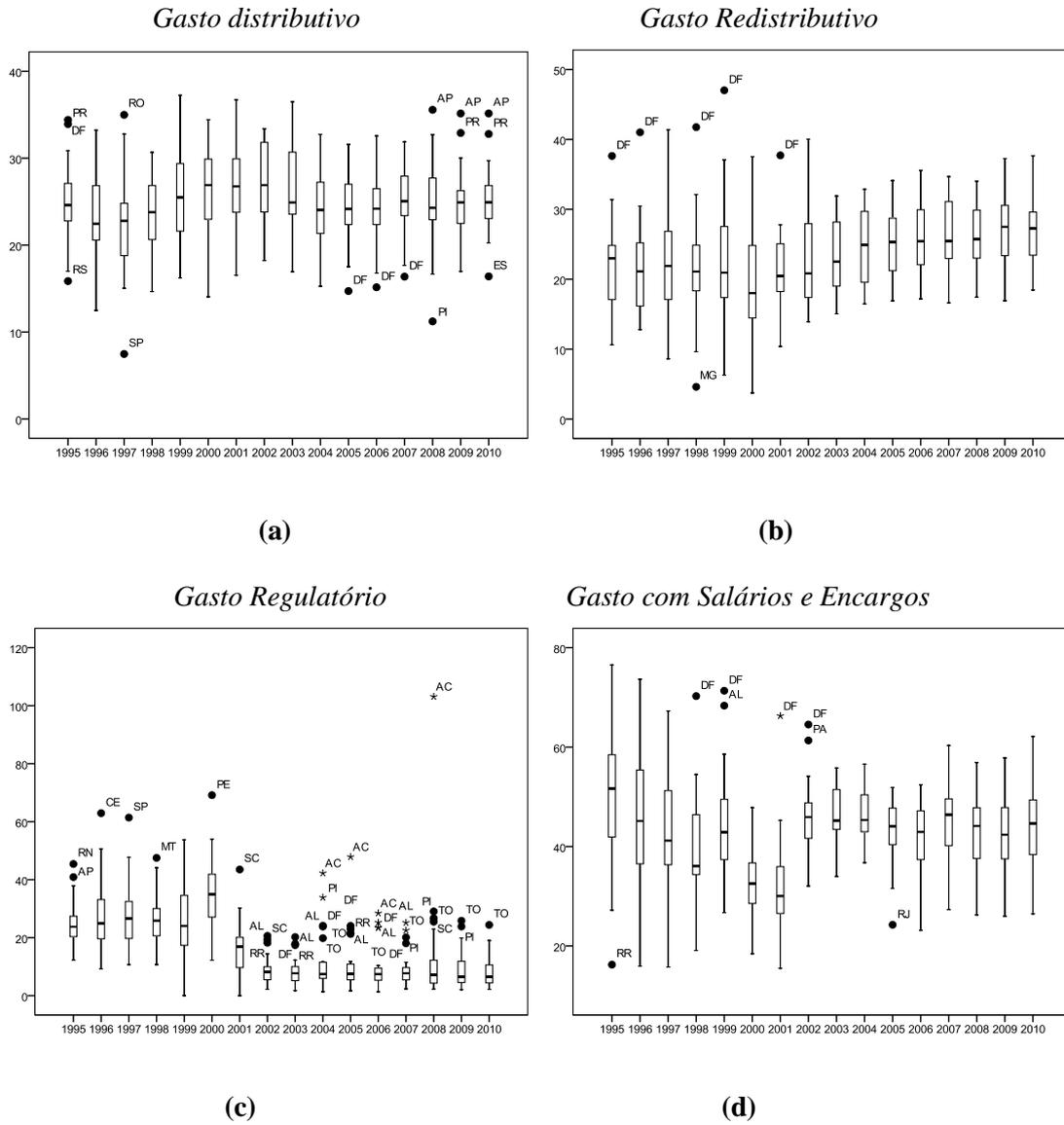
exibiram a presença de *outliers*, com o estado do Acre aparecendo com regularidade entre os destaques da série história, em particular a partir do ano de 2004. Ademais, ainda com base no Gráfico 4.6, ficou evidente, através da observação da trajetória temporal dos intervalos interquartílicos, a existência de uma configuração decisória oscilante dos gastos intra-arenas.

A geometria variável desse processo decisória da alocação de recursos públicos também pode ser notada mediante a análise do coeficiente de variação dos valores absolutos *per capita* para cada categoria de gasto, por UF. À execução da Bahia, Minas Gerais e Pará, no tocante ao *gasto distributivo*, e Rio de Janeiro, São Paulo, e mais uma vez o Pará, referente à *despesa com salários e encargos*, todas as demais UFs exibiram variações percentuais superiores a 20% em torno de suas médias (*cf.* Tabela 4.4 e Tabela 4.5). A volatilidade dos recursos reais *per capita* destinados à provisão de políticas constitutivas de uma mesma arena, para além da participação relativa de cada política pública na oferta total de *policies*, aponta, uma vez mais, para diferenças decisórias acerca da composição distributiva dos recursos. Além disso, o padrão da distribuição do número de UFs no intervalo de classe do coeficiente de variação (*cf.* Tabela 4.5) e o ordenamento da quantidade de unidades da federação por segmentos da participação relativa da categoria de despesa no gasto total (*cf.* Tabela 4.6), reforçam o argumento da variabilidade temporal e diferenciação das escolhas alocativas entre os governos estaduais.

A análise descritiva da repartição do dispêndio público dos estados brasileiros, portanto, evidenciou a existência de múltiplos padrões morfológicos do gasto, apontando para a possível existência de tomadas de decisão processadas sob a influência de vetores específicos atuantes diferenciadamente em cada unidade da federação.

Gráficos 4.10

Participação % do Tipo de Dispêndio sobre o Total do Gasto Público das Unidades da Federação - Período: 1995-2010.



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados da STN.

Tabela 4.4 - Estatística Descritiva do Gasto Público Estadual *per capita* por Tipo de Arena de Políticas Públicas.

Período: 1995 a 2010.

(em R\$ de 2010)

UF	<i>Distributivo</i>					<i>Redistributivo</i>					<i>Regulatório</i>				
	Mínimo	Máximo	Mediana	Desvio Padrão	C.V.	Mínimo	Máximo	Mediana	Desvio Padrão	C.V.	Mínimo	Máximo	Mediana	Desvio Padrão	C.V.
AC	495	1.414	884	292	31,7	425	1.207	596	259	38,0	350	4.679	560	1.054	108,5
AL	166	470	317	91	29,3	99	469	277	104	37,8	195	500	275	72	24,4
AM	306	660	470	108	23,5	192	764	496	160	32,6	136	749	174	151	66,1
AP	581	1.415	949	281	29,4	223	862	503	196	37,6	290	1.570	502	379	59,7
BA	190	378	292	52	17,4	147	545	344	119	34,9	59	523	74	128	88,8
CE	99	554	305	119	39,1	121	537	334	129	39,6	60	719	90	189	95,6
DF	538	2.129	1.325	477	38,8	1.064	3.012	1.498	511	30,8	422	988	655	174	25,9
ES	330	565	451	93	21,6	461	1.001	541	166	26,8	66	1.002	183	281	90,3
GO	236	555	416	105	26,5	220	588	424	124	31,2	46	469	219	94	40,5
MA	102	342	215	72	32,2	51	397	198	115	58,4	46	393	67	108	86,0
MG	338	561	490	82	17,5	70	534	318	142	43,6	47	860	94	229	97,4
MS	302	733	518	122	23,6	208	835	426	210	44,4	148	526	236	94	34,9
MT	333	747	433	135	27,5	240	702	441	159	35,9	133	978	240	261	73,5
PA	211	375	252	54	19,6	160	469	288	112	37,8	59	264	103	74	53,1
PB	175	468	300	91	29,3	185	584	337	112	32,0	111	364	125	71	43,1
PE	171	449	242	81	30,5	42	694	359	176	45,3	62	775	94	189	108,0
PI	178	390	268	65	23,5	132	539	201	148	52,3	88	461	214	123	52,5
PR	311	697	413	122	26,6	264	647	409	86	20,3	38	675	100	168	105,3
RJ	330	801	638	143	23,2	308	764	496	121	23,7	33	557	101	213	93,0
RN	196	533	378	105	27,7	136	764	400	204	47,2	103	555	141	160	64,9
RO	349	882	539	167	30,2	123	590	267	137	44,3	146	819	347	174	53,5
RR	620	1.441	938	265	27,2	505	1.243	684	237	31,0	297	735	531	134	26,0
RS	275	690	417	109	24,5	303	962	620	198	33,4	59	836	109	277	97,5
SC	288	569	472	103	23,3	286	748	455	146	32,4	117	1.011	422	282	70,0
SE	304	756	397	120	27,4	385	862	494	151	27,9	5	599	281	158	55,0
SP	361	857	674	150	23,8	326	796	448	160	31,3	74	2.962	104	730	149,9
TO	326	811	561	152	27,2	204	828	367	195	44,6	178	841	336	243	56,0

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados da STN e do IBGE.

Nota: C.V. = Coeficiente de variação, expresso em percentual.

Tabela 4.5

Dados Descritivos da Folha de Pessoal *per capita* das UFs.

Período: 1995 a 2010

(em R\$ 2010)

Despesa com Salários e Encargos					
UF	Mínimo	Máximo	Mediana	Desvio Padrão	C.V.
AC	1.012	2.134	1.520	327	20,95
AL	234	880	526	211	38,62
AM	392	1.068	782	217	28,96
AP	970	2.629	1.483	488	31,26
BA	310	818	502	171	32,71
CE	226	772	499	174	37,81
DF	1.355	4.570	2.576	872	32,58
ES	485	1.525	845	224	25,48
GO	441	1.186	706	233	32,19
MA	226	584	383	111	29,23
MG	409	1.042	730	219	32,54
MS	550	1.151	772	203	25,12
MT	515	1.493	840	303	32,68
PA	319	581	420	81	18,29
PB	195	964	554	227	41,18
PE	445	1.038	629	201	30,87
PI	289	682	494	104	20,77
PR	419	1.040	700	174	24,11
RJ	586	1.061	808	152	18,64
RN	461	1.023	724	191	26,98
RO	678	1.290	809	188	21,40
RR	423	1.949	1.263	545	46,84
RS	467	1.281	992	222	23,14
SC	406	857	696	142	21,50
SE	507	1.653	827	335	35,59
SP	616	1.128	989	168	18,03
TO	537	1.571	773	338	39,19

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados da STN e do IBGE.

OBS.: C.V. = *Coefficiente de variação*, expresso em percentual.

Tabela 4.6

Distribuição das Quantidades de UFs por Intervalos de Classe do Coeficiente de Variação da Participação Relativa do Tipo de Despesa no Gasto Total – Período: 1995 a 2010.

Intervalos	Quantidade de Unidades da Federação			
	<i>Distributivo</i>	<i>Redistributivo</i>	<i>Regulatório</i>	<i>Salários e Encargos</i>
Igual ou superior a 20%	5	12	27	11
De 15,0% a 19,9%	8	8	-	12
De 10,0% a 14,9%	8	4	-	4
De 5,0% a 9,9%	6	3	-	-
Total	27	27	27	27

Fonte: Elaborado pelo autor.

O mapeamento da configuração dos gastos por arenas permitiu identificar a existência de padrões alocativos prevalentes, variantes, e distintos, entre as jurisdições federativas em tela. Decisões acerca da composição da oferta de políticas, *e.g.*, conduziram 18,5% das Ufs a oscilarem os recursos aplicados em políticas *distributivas* em torno de seus valores médios com percentuais iguais ou superiores a 20%. Por outro lado, 22% das Ufs materializaram decisões de alocação de recursos públicos para despesa *distributiva* com nítido padrão de regularidade incremental, que fez os valores aplicados oscilar menos de 10% ao longo da série histórica (*cf.* Tabela 4.6). Ainda assim o diferencial da participação relativa das despesas distributivas no dispêndio total, considerando-se apenas o limite inferior do intervalo de classe de 25,0% a 29,9%, e daquele imediatamente abaixo deste, é de ¼, enquanto o diferencial no quantitativo das UFs situadas nesses intervalos foi 18,2%.

Tabela 4.7

Distribuição da Quantidade de UFs por Intervalo de Classe da Participação % do Tipo de Despesa no Gasto Total – Período: 1995 a 2010.

Intervalos	Quantidade de Unidades da Federação			
	<i>Distributiva</i>	<i>Redistributiva</i>	<i>Regulatória</i>	<i>Salários e Encargos</i>
Igual ou superior a 50%	-	-	-	4 (14.8%)
De 45,0% a 49,9%	-	-	-	7 (25.9%)
De 40,0% a 44,9%	-	-	-	7 (25.9%)
De 35,0% a 39,9%	-	1 (3.7%)	-	9 (33.4%)
De 30,0% a 34,9%	1 (3.7%)	2 (7.4%)	-	-
De 25,0% a 29,9%	13 (48.2%)	11 (40.7%)	1 (3.7%)	-
De 20,0% a 24,9%	11 (40.7%)	9 (33.4%)	3 (11.1%)	-
De 15,0% a 19,9%	2 (7.4%)	4 (14.8%)	3 (11.1%)	-
De 10,0% a 14,9%	-	-	5 (18.5%)	-
De 5,0% a 9,9%	-	-	12 (44.5%)	-
De 1,0% a 4,9%	-	-	3 (11.1%)	-
Total	27 (100.0%)	27 (100.0%)	27 (100.0%)	27 (100.0%)

Fonte: Elaborado pelo autor.

4.5 Conclusão

Este Capítulo consistiu de um levantamento empírico sobre a existência de um período singular no federalismo poliarquico brasileiro e como as despesas públicas estaduais se comportaram, no tempo, sob tais condições de singularidade macroambiental. Foi possível observar que o período de 1995 a 2010, devido à ocorrência simultânea de uma configuração de macro variáveis, aliada ao *slack organizacional* da estrutura de controle da execução orçamentária subnacional, tornou-se propício à flexibilidade da tomada de decisão acerca da destinação dos gastos públicos. A combinação de estabilidade econômica, ampliação do mercado eleitoral e descentralização fiscal, portanto, sugere ter sido gerada uma janela de oportunidade para a acomodação da oferta de *policies* às demandas reveladas do eleitor mediano, via dinâmica de funcionamento das poliarquias, a saber, o mercado eleitoral.

Destarte, recorreu-se à tipologia das arenas de políticas públicas, como definida por Lowi, com vistas a uma categorização dos gastos estaduais que possibilitasse, simultaneamente, destacar a conformidade das despesas governamental e identificar as relações de poder subjacentes à oferta e à demanda de políticas públicas. Observou-se a existência de múltiplos padrões morfológicos do gasto, apontando para a possível existência de tomadas de decisão processadas sob a influência de vetores específicos atuantes diferenciadamente em cada unidade da federação ao longo da série. Ou seja, a análise exploratória dos dados identificou a existência de padrões alocativos prevalentes, variantes, e distintos, entre as jurisdições federativas, apontando para a possível ação de variáveis plasmadas às diferentes realidades estaduais, resultando, para além da estrutura normativa vigente, em dissonantes perfis do Estado em ação no nível subnacional.

Diante das características comportamentais exibidas pela evolução temporal das despesas públicas estaduais, o passo seguinte de um desenho de pesquisa voltado para a explicação dos padrões alocativos da oferta de políticas sob a ótica quantitativa, consiste, evidentemente, na estimação dos parâmetros de possíveis variáveis explicativas da dinâmica do Estado em ação. A busca de relações de causalidade, e a mensuração da magnitude de tais relações, se constituem, portanto, na seqüência inerente a este capítulo.

Assim, à luz das características exibidas pela despesa pública estadual (distrital) mediante o tratamento exploratório de dados, o capítulo a seguir voltou-se para o rastreamento de evidências empíricas dos determinantes da oferta de políticas públicas sob a lógica do mercado eleitoral e testabilidade das hipóteses de trabalho.

ANEXO 4A

Tabela A4.1

Categorização de Variáveis para o Modelo de Análise de Correspondência Múltipla.

Ano	Taxa de Inflação	Categoria	Dimensão do Mercado Eleitoral	Categoria	Receita Disponível dos GSN (em %)	Categoria
1945	11,1	Moderada	16,2	Pequena	33,6	Reduzida
1950	12,4	Moderada	22,0	Pequena	38,3	Reduzida
1954	25,9	Crônica	26,4	Pequena	39,5	Reduzida
1960	30,5	Crônica	21,8	Pequena	40,6	Moderada
1989	1.782,9	Hiperinflação	56,9	Ampliada	42,7	Moderada
1994	1.093,3	Hiperinflação	61,2	Ampliada	41,5	Moderada
1998	1,7	Baixa	63,8	Ampliada	40,8	Moderada
2002	26,4	Crônica	65,3	Grande	46,4	Elevada
2006	3,8	Baixa	67,8	Grande	46,9	Elevada
2010	11,3	Moderada	71,1	Grande	42,9	Moderada

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados secundários, conforme segue: IGP-DI (Fundação Getúlio Vargas); Eleitorado brasileiro e população residente (*Estatísticas do Século XX* – IBGE); Receita disponível dos GSNs [Centro de Estatísticas Fiscais - IBRE/FGV; *Estatísticas do Século XX* – IBGE; Afonso *et. al.* (1998)].

Tabela A4.2

Intervalos de Classe e Categorização das Variáveis.

Taxa de Inflação		Dimensão do Mercado Eleitoral		Receita Disponível dos GSN	
Intervalos de Classe	Categorização	Intervalos de Classe	Categorização	Intervalos de Classe	Categorização
Menor que 5%	Baixa	De 16% a 30%	Pequena	De 33,6% a 40,0%	Reduzida
De 5% a 15%	Moderada	De 31% a 65%	Ampliada	De 40,1% a 45,0%	Moderada
De 16% a 49%	Crônica	Acima de 65%	Grande	Acima de 45,0%	Elevada
Maior ou igual a 50%	Hiperinflação	-	-	-	-

Fonte: Elaborado pelo autor.

Nota metodológica do Anexo 4A:

Para a *Taxa de Inflação*, a quantidade de intervalos de classe e seus limites inferiores e superiores que balizaram a categorização acima foram estabelecidos ancorados na classificação de Lara-Resende (1989) e Cagan (1956) para o processo inflacionário. Por sua vez, a quantidade de intervalos de classe (IC_i) e os limites (inferior e superior) estipulados para a *Dimensão do Mercado Eleitoral* e da *Receita Disponível dos GSN* que nortearam a classificação dessas variáveis, foram embasados na “regra de bolso” sugerida por Triola (2005, p: 28) para a construção de intervalos de classe.

$$IC_i = \left(\frac{Vmax_i - Vmin_i}{K_i} \right) \quad \text{Com } 5 \leq K \leq 20$$

Assim, $Vmax_i$ corresponde ao valor máximo da variável i na série histórica e $Vmin_i$ ao seu valor mínimo. Já o valor de K , dentro do intervalo definido acima, é igual ao valor inteiro que possibilita um quociente mais próximo da quantidade de IC_i pré-definida para cada variável. Os intervalos de classe, portanto, ficaram definidos como exposto na Tabela A4.2, abaixo.

ANEXO 4B

Tabela B4.1

Dimensões e as Respectivas Inércias da Matriz de Correspondência.

Número de observações: 10

Número de eixos: 2

Dimensões	Inércia Principal	%	% Acumulado
Dimensão 1	0.5191	59.27	59.27
Dimensão 2	0.2918	33.31	92.58
Dimensão 3	0.0007	0.08	92.66
Total	0.8116	100.00	-

Fonte: Elaborado pelo autor.

Tabela B4.2

Matriz de Correspondência

Categorias	Overall			Dimensão 1			Dimensão 2		
	<i>massa</i>	<i>quali.</i>	<i>% de inércia</i>	<i>coord.</i>	<i>sqcorr.</i>	<i>contrib.</i>	<i>coord.</i>	<i>sqcorr.</i>	<i>contrib.</i>
Inflação									
Baixa	0.067	1.079	0.054	0.830	0.504	0.046	1.181	0.574	0.093
Moderada	0.100	0.912	0.068	-0.961	0.809	0.092	-0.456	0.103	0.021
Crônica	0.100	0.813	0.036	-0.618	0.630	0.038	0.445	0.183	0.020
Hiperinflação	0.067	0.975	0.127	1.539	0.738	0.158	-1.163	0.237	0.090
D.M.E.									
Pequena	0.133	0.915	0.127	-1.126	0.789	0.169	-0.599	0.126	0.048
Ampliada	0.100	0.908	0.159	1.442	0.777	0.208	-0.788	0.130	0.062
Grande	0.100	0.846	0.099	0.059	0.002	0.000	1.587	0.844	0.252
R.D. dos GSN									
Reduzida	0.100	0.948	0.134	-1.369	0.827	0.187	-0.699	0.121	0.049
Moderada	0.167	1.075	0.067	0.776	0.892	0.100	-0.469	0.183	0.037
Elevada	0.067	0.847	0.130	0.114	0.004	0.001	2.221	0.843	0.329

Fonte: Elaborado pelo autor.

Nota: D.M.E. = Dimensão do Mercado Eleitoral; R.D. dos GSN = Receita Disponível dos Governos Subnacionais.

Capítulo 5

Em busca de evidências empíricas dos ciclos políticos de *pork-barrel*: da média condicional à decomposição quantílica.

Existem evidências empíricas da existência de *ciclos políticos de pork-barrel* nos gastos públicos dos estados brasileiros? A natureza da arena de política pública importa para a configuração desses ciclos? As respostas a estas questões necessitam ser respondida mediante o recurso às técnicas de estimação capazes de produzir graus aceitáveis de inferência causal. A constituição morfológica da análise empírica, portanto, reveste-se de importância basilar para o teste das hipóteses, razão pela qual se optou por destacar cada etapa dos procedimentos utilizados para a construção dos modelos de estimação. Assim, este Capítulo é constituído pelos procedimentos estatísticos realizados para definição e medidas de ajustes dos modelos de estimação utilizados para testar as hipóteses de trabalho da pesquisa, e pela confrontação dessas hipóteses aos resultados obtidos nas especificações econométricas realizadas.

Para abarcar este roteiro metodológico o Capítulo foi dividido em seis seções onde, a seção 5.1 apresenta a configuração das variáveis da análise empírica a ser realizada, enquanto a seção 5.2 exhibe a definição das especificações dos modelos adotados. Já a seção 5.3 apresenta os resultados das especificações procedidas nos modelos de regressão, e tendo na seção 5.4 os testes das hipóteses de trabalho à luz dos resultados das estimações. A seção 5.5. expõe uma síntese do argumento desenvolvido no trabalho e, finalmente, na última seção - seção 5.6 – foi reservada às conclusões geradas a partir da testabilidades das hipóteses.

5.1 Definindo a morfologia da abordagem empírica.

O conjunto de variáveis selecionadas para a busca de evidências empíricas das hipóteses constitutivas deste trabalho foi disposta em uma estrutura de dados de painel balanceado, abarcando os 26 estados brasileiros, mais o Distrito Federal, com corte longitudinal entre os anos de 1995 a 2010. No caso da utilização de parâmetros estimados em dados de painel, seu emprego justifica-se em razão de maior variabilidade nas informações, baixa colinearidade entre as variáveis, mais graus de liberdade e maior eficiência do modelo, obtidos ao se combinar séries temporais com dados de corte transversal (*cf.* BALTAGI, 2005; HSIAO, 2003; KLEVMARKEN, 1989). Ademais, a utilização dessa estrutura de disposição dos dados torna mais nítida o processo decisório concernente às alterações do dispêndio público subnacional no tempo, o que é mais difícil de ser captado quando os dados são dispostos sob a forma de séries temporais e dados em corte transversal, separadamente, como destacou Gujarati (2004), além de melhor adequar-se a possíveis ajustamentos dinâmicos nos fenômenos estudados (*cf.* BALTAGI, *op.cit.*). Assim, o painel de dados balanceado contemplou 432 observações ($T = 16$ e $N = 27$) e ($T_i = T \forall i$), apresentando uma estrutura geral para o modelo empírico com a seguinte especificação:

$$Y_{it} = \pi + X'_{it}\beta + \varepsilon_{it} \quad i \in \{1, 2, 3, \dots, N\}, \text{ e } t \in \{1, 2, 3, \dots, T\} \quad (5.1)$$

Com π correspondendo ao efeito aleatório ou específico (fixo) do indivíduo no modelo de regressão do painel de dados, X'_{it} sendo um vetor 1 x K da matriz de covariáveis, β um vetor K x 1 dos parâmetros a serem estimados e ε_{it} correspondendo ao erro idiossincrático. A configuração das variáveis utilizadas, bem como a estrutura constitutiva dos modelos estimados, pautou-se pelo tênue equilíbrio entre “princípio de Ockham” - evitando possíveis resultados “inflados” de ajustamento dos modelos pela

quantidade de variáveis incluídas nas regressões - e a estratégia de mitigar o problema decorrente da omissão de variáveis relevantes.

5.1.1 As variáveis dependentes.

Já tendo sido definida a constituição do *explanandum* no capítulo anterior, quando foram instituídas quatro variáveis dependentes - i) *gasto distributivo*; ii) *gasto redistributivo*; iii) *gasto regulatório*; e, iv) *gasto com salários e encargos* -, a etapa seguinte foi estabelecer a parametrização dessas variáveis. A literatura é pródiga em instituir procedimentos para mensurar o gasto governamental¹⁰⁵, sendo a participação relativa desses no produto interno bruto (PIB) ou a proporção de um determinado tipo de despesa sobre o gasto total, as práticas metodológicas mais utilizadas para este fim, como bem destacou Sátyro (2008, 2006). Todavia, a escolha de um desses recursos metodológicos de medida encontra sua fragilidade funcional na possibilidade, não remota, de expansões relativas do gasto decorrente, não do aumento deste, mas de reduções do PIB; ou ainda cortes de despesas que atinjam o montante total do dispêndio, porém mantendo inalterada a magnitude de gastos específicos.

Por sua vez, parametrizar a variável dependente recorrendo à despesa governamental *per capita*, tão pouco destaca a trajetória temporal das relações de poder e seu conflito decisório acerca do gasto no âmbito de uma determinada unidade da federação. Isto porque tal medida atende apenas às abordagens exclusivamente de estática comparativa entre unidades de análise, sendo pouco adequada para a elaboração de modelos analíticos que, também, estejam voltados para captar os conflitos decisórios internos estaduais. Afinal, ao desconsiderar o conflito de interesses no ambiente interno de uma unidade da federação, e sua configuração no tempo, essa métrica, acredita-se,

¹⁰⁵ Um bom exemplo pode ser constatado na nota de rodapé nº 3 do Capítulo 1 deste trabalho.

não se adéqua à abordagem analítico-conceitual aqui desenvolvida. Como mencionado do capítulo 2, *a incorporação do processo de exercício da coerção estatal ao modelo CPB, via policy arenas, apenas tem exequibilidade teórica se a aplicabilidade e a probabilidade coercitiva estatal forem captadas na execução temporal do orçamento público, ou seja, quando a variação absoluta do dispêndio for considerada na análise.*

No caso brasileiro em particular, despesas governamentais específicas apresentam percentuais elevados do gasto total menos em razão de decisões correntes que em respostas às obrigações constitucionais acerca de sua participação no orçamento público (*i.e.* decisões pregressas). Isto, por seu turno, dificulta sobremaneira a parametrização das preferências alocativas conjunturais materializadas no dispêndio estatal, em especial quando se opta por medidas de participação relativa. Portanto, diante desses limites para a mensuração do *explanandum*, o objetivo de mensurar a variabilidade temporal da política pública, como resultado da ação concreta de *stakeholders*, pode tornar-se inócuo.

Assim, por adequação metodológica à conformação analítica proposta na pesquisa, a mensuração da oferta de políticas públicas (gasto por *policies arena*) deu-se pela sua dimensão efetivamente observável. Ou seja, mediante a utilização da variação absoluta dos valores monetários reais do gasto público com despesas de natureza *distributivas, redistributivas, regulatórias*, e com *salários e encargos*, ao longo da série histórica selecionada. Além de uma adequação conceitual, esta opção por variáveis dependentes em diferença, e não em nível, atende a um duplo objetivo. Primeiro, representa uma tentativa de superação das dificuldades de se estabelecer uma métrica que possibilite apreender a efetivação das escolhas decisórias no curto prazo, materializadas na alocação das despesas governamentais anuais; e em segundo lugar, mas não menos importante, mitigar os possíveis efeitos de tomada de decisões

realizadas fora da arena política eleitoral dos estados (a exemplo das regras constitucionais de vinculação de despesas) e originárias em um horizonte temporal mais distante do período de tempo abarcado na pesquisa. Ademais, isto permite controlar a capacidade incremental de despesa de cada UF no tempo. Assim, para sumarizar a informação ao leitor, a Tabela 5.1 seguinte exhibe a relação das variáveis dependentes incorporadas nas estimações e suas respectivas métricas adotadas.

Tabela 5.1

As Variáveis Dependentes e sua Métrica.

<i>Explanandum</i>	Natureza da Despesa Pública	Parametrização
γ^1	<i>Ln Gasto Distributivo</i>	Em diferença
γ^2	<i>Ln Gasto Redistributivo</i>	Em diferença
γ^3	<i>Ln Gasto Regulatório</i>	Em diferença
γ^4	<i>Ln Gasto com Salários e Encargos</i>	Em diferença

Fonte: Elaborado pelo autor.

Nota: Os expoentes apenas indicam a natureza do gasto da variável dependente.

Todavia, a mensuração do *explanandum* pela sua variação absoluta (em diferença) exige que a série de tempo apresente um padrão de estacionaridade. Portanto, antes de exhibir as variáveis explicativas selecionadas torna-se necessário um maior detalhamento - sem o objetivo de ser completo - acerca desse pressuposto econométrico.

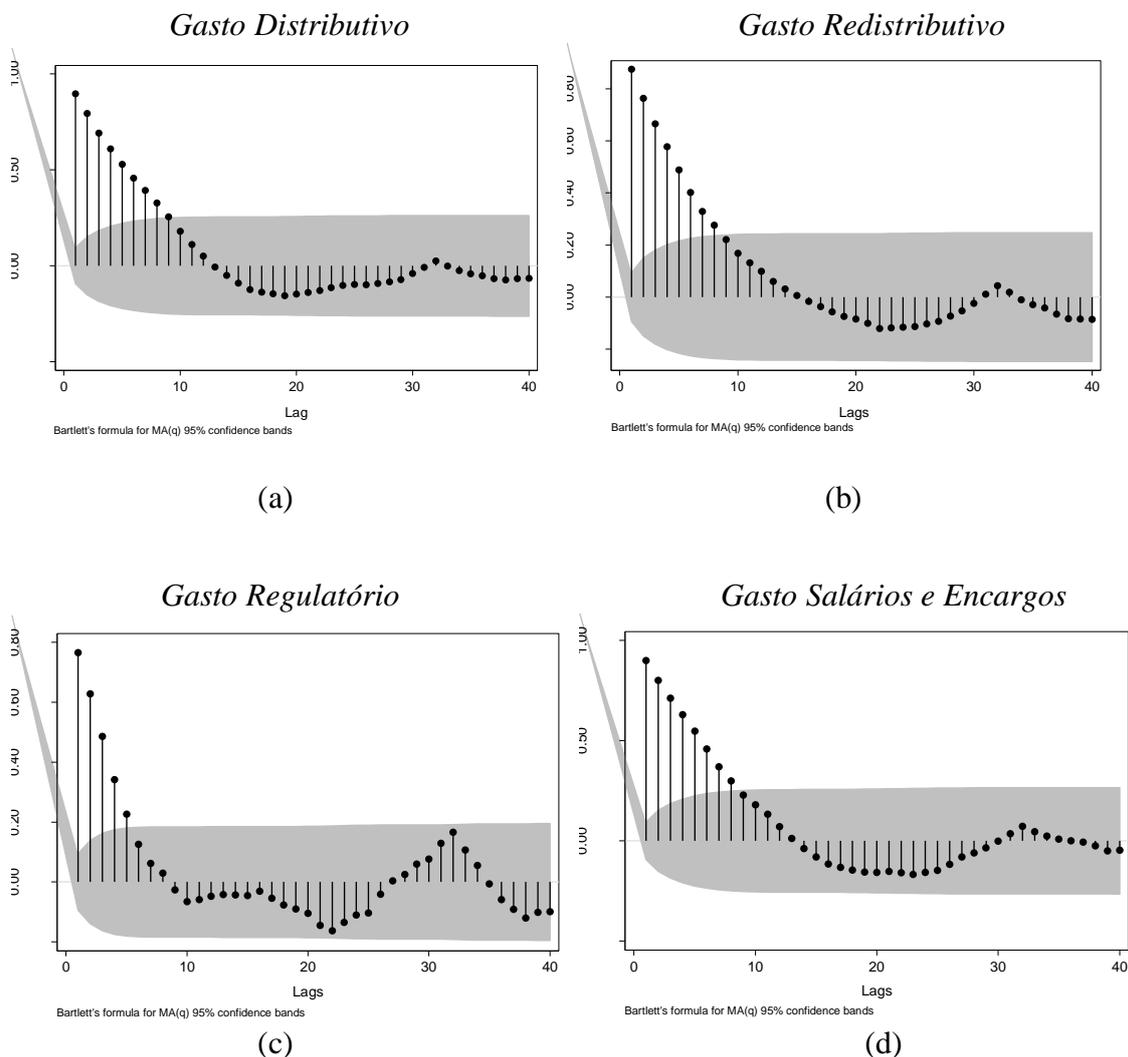
5.1.2 A estacionaridade das séries.

A utilização cada vez mais freqüente de dados em painel pela Ciência Política apresentou novos desafios metodológicos à disciplina acerca da estacionaridade dos dados, elementos estes anteriormente restritos aos estudos econômicos que recorriam à

aplicação de séries temporais. A expansão do horizonte de tempo das variáveis, advinda da utilização de painéis, portanto, tornou necessária a mensurabilidade daqueles eventos estatísticos para uma estimação consistente dos parâmetros, a exemplo do realizado por Tsebelis e Chang (2004). Ademais, uma das suposições mais frequentes sobre séries históricas é que estas apresentem uma trajetória definida aleatoriamente no tempo em torno de uma média constante, ou seja, que apresentem estacionaridade.

A importância deste pressuposto na análise dos efeitos de decisões políticas sobre o gasto público reside no fato de se poder identificar a magnitude efetiva de tais efeitos, e sua dinâmica temporal, sem os desvios decorrentes de sazonalidades e tendência, característica de variáveis de conotação econômica. Consistiu em um procedimento necessário, portanto, a verificação da estacionaridade das séries de tempo das variáveis dependentes adotadas na estimação. Para tanto, recorreu-se à análise gráfica da função de autocorrelação para cada natureza de dispêndio público, como exibido na seqüência do Gráfico 4.1 em seguida.

Gráfico 5.1
Função de Autocorrelação (FAC) da Série Original da Natureza do Gasto Público.



Fonte: Elaborado pelo autor.

Ficou evidenciado pelo Gráfico 5.1 que as despesas governamentais consideradas como variáveis dependentes apresentam trajetórias que decaem ao longo das defasagens (*lags*), revelando que cada uma das séries possui uma “memória longa” e, portanto, são não-estacionárias, revelando a inadequação de se utilizar os dados originais nos modelos de estimação. Necessário se fez transformar cada uma das séries para a obtenção de sua estacionaridade, ou ao menos não haver condições estatísticas de se afirmar que tais séries são não-estacionárias. O procedimento padrão na literatura

para este procedimento consiste efetuar diferenciações sucessivas da série original para a obtenção de sua estacionaridade. Seguindo a formalização estabelecida por Morettin e Toli (2006), considerando-se a primeira diferença de $Z(t)$ é definida como:

$$\Delta Z(t) = Z(t) - Z(t - 1) \quad (5.2a)$$

Com a segunda diferença definida como:

$$\Delta^2 Z(t) = \Delta[\Delta Z(t)] = \Delta[Z(t) - Z(t - 1)] \quad (5.2b)$$

$$\Delta^2 Z(t) = Z(t) - 2Z(t - 1) + Z(t - 2)$$

Portanto, para a n -ésima diferença da série $Z(t)$ a equação é definida como:

$$\Delta^n Z(t) = \Delta[\Delta^{n-1} Z(t)] \quad (5.2c)$$

A etapa seguinte para obtenção da estacionaridade dos dados originais foi identificar quantas diferenciações seriam necessária para que as séries se desenvolvam aleatoriamente em torno de uma média constante. Alguns métodos já estão consagrados na literatura para a identificação do operador de defasagem, os quais foram utilizados nesta etapa da pesquisa, optando-se aqui pelos clássicos critérios de *Schwartz Bayesian Information Criteria* (SBIC), o critério de Hanan-Quinn (HQIC), e o critério de Akraike (AIC)¹⁰⁶. Todos os critérios de seleção de ordem de defasagem apontaram, igualmente, para a operação dos dados originais em primeira diferença para a obtenção da estacionaridade das séries temporais. A exceção ficou a cargo da série em nível do gasto regulatório, onde os critérios FPE e AIC indicaram quatro *lags*, o critério HQIC, duas

¹⁰⁶ Para detalhes sobre cada um dos critérios de seleção de ordem de defasagens utilizados neste trabalho cf. Cameron e Trivedi (2009).

lags, e, o SBIC sugeriu uma *lag* (cf. Tabela 5.2). Neste caso, a escolha foi por considerar o critério SBIC, por ter sido aquele que registrou o nível de significância estatística mais robusto para a defasagem desta variável dependente.

Tabela 5.2
Critérios de Seleção de Ordem de Defasagens.
Gasto Distributivo

<i>Lags</i>	LL	LR	df	p	FPE	AIC	HQIC	SBIC
0	-611.018				1.0223	2.8599	2.8636	2.8694
1	-260.334	701.370	1	0.000	0.1994	1.2259	1.2334	1.2448
2	-259.937	0.793	1	0.373	0.2000	1.2287	1.2399	1.2571
3	-259.230	1.450	1	0.234	0.2000	1.2300	1.2450	1.2680
4	-258.803	0.853	1	0.356	0.2010	1.2327	1.2515	1.2802

Gasto Redistributivo

<i>Lags</i>	LL	LR	df	p	FPE	AIC	HQIC	SBIC
0	-656.733				1.2652	3.0735	3.0773	3.0830
1	-345.833	621.800	1	0.000	0.2975	1.6254	1.6329	1.6444
2	-345.831	0.0034	1	0.953	0.2988	1.6300	1.6413	1.6585
3	-345.827	0.0097	1	0.921	0.3002	1.6347	1.6497	1.6726
4	-345.824	0.9420	1	0.942	0.3016	1.6394	1.6581	1.6869

Gasto Regulatório

<i>Lags</i>	LL	LR	df	p	FPE	AIC	HQIC	SBIC
0	-618.671				1.0570	2.8933	2.8971	2.9028
1	-429.506	377.330	1	0.000	0.4398	2.0164	2.0239	2.0354
2	-427.275	4.4628	1	0.035	0.4373	2.0106	2.0219	2.0391
3	-429.572	1.4053	1	0.236	0.4377	2.0120	2.0270	2.0499
4	-424.438	4.2689	1	0.039	0.4355	2.0067	2.0255	2.0541

Salários e Encargos

<i>Lags</i>	LL	LR	df	p	FPE	AIC	HQIC	SBIC
0	-620.183				1.0670	2.9027	2.9065	2.9122
1	-265.101	710.160	1	0.000	0.2040	1.2481	1.2556	1.2671
2	-264.779	0.6447	1	0.422	0.2046	1.2513	1.2625	1.2798
3	-264.779	6.0000	1	0.998	0.2056	1.2560	1.2710	1.2939
4	-264.714	0.1286	1	0.720	0.2065	1.2604	1.2791	1.3078

Fonte: Elaborado pelo autor.

Nota: Os valores em negrito são significantes ao nível de 1%. Em todos os casos a constante foi considerada exógena. $N = 428$.

Em seqüência foram realizados os testes de verificação de raiz unitária nos dados em primeira diferença conforme os critérios de definição do operador de *lag* expostos na Tabela 5.2 anterior, com vistas à detecção da presença de estacionaridade nas séries defasadas. Utilizou-se o teste ADF (Dickey-Fuller Aumentado) e KPSS - Kwiatkowski, Phillips, Schimidt e Shin (1992) – sendo este último aplicado como contraprova ao primeiro. Os resultados corroboraram que os dados são estacionários em primeira diferença para as variáveis em tela, ou ao menos, que não foi possível afirmar que as séries nessa diferença sejam não-estacionárias (*cf.* Tabela 5.3 e 5.4). Observe o leitor que os valores da estatística do teste KPSS são inferiores aos valores críticos do referido teste - o que corroborou os resultados do teste ADF -, sugerindo não ter havido possibilidade estatística de rejeitar a hipótese nula de estacionaridade das séries com a defasagem estabelecida.

Tabela 5.3
Teste Augmented Dickey-Fuller (ADF) de Raiz Unitária.

Variável	Defasagem (lags)	Estatística <i>t</i>	<i>p</i> -valor	Valor crítico		
				10%	5%	1%
<i>ln Gasto Distributivo</i>	1	-5.005	0.000	-2.570	-2.873	-3.446
<i>ln Gasto Redistributivo</i>	1	-5.281	0.000	-2.570	-2.873	-3.446
<i>ln Gasto Regulatório</i>	1	-6.417	0.000	-2.570	-2.873	-3.446
<i>ln Salários e Encargos</i>	1	-4.895	0.000	-2.570	-2.873	-3.446

Fonte: Elaborado pelo autor.

Nota: $H_0: \rho = 0$ (existência de raiz unitária na série) foi rejeitada ao nível de significância em negrito. Teste processado sem constante e sem tendência na equação. Número de observações = 430.

Tabela 5.4
 Teste Kwiatkowski, Phillips, Schmidt e Shin (KPSS) de Raiz Unitária.

Variável (Em primeira diferença)	Estatística LM (Multiplicador Lagrange)	Valor crítico		
		1%	5%	10%
<i>ln Gasto Distributivo</i>	0.107	0.216	0.146	0.119
<i>ln Gasto Redistributivo</i>	0.116	0.216	0.146	0.119
<i>ln Gasto Regulatório</i>	0.099	0.216	0.146	0.119
<i>ln Salários e Encargos</i>	0.118	0.216	0.146	0.119

Fonte: Elaborado pelo autor.

Nota: $H_0: \rho < 0$ (a série é estacionária) não foi rejeitada no nível de significância em negrito.

Contudo, dada a importância da premissa de estacionaridade para o desenvolvimento da análise, procederam-se, de maneira adicional, outros testes de raiz unitária para dados em painel, após a operação da defasagem selecionada. Observou-se que para todas as variáveis respostas em $I(1)$ rejeitou-se a hipótese nula de não-estacionaridade dos dados ao nível de significância de 1%. A exceção ficou a cargo do *gasto regulatório* onde, no teste Levin-Lin-Chun, a hipótese nula foi rejeitada ao nível de 5%, e no teste Im-Pesaran_Shin, onde a hipótese de não-estacionaridade não foi rejeitada. Entretanto, dada a flexibilidade deste teste, que admite a possibilidade de parte dos dados possuírem raiz unitária, bem como o fato de $H_0: \rho = 0$ ter sido rejeitada ao nível de 5% no teste Levin-Lin-Shin, considerou-se que não é possível afirmar, estatisticamente, que a série do *gasto regulatório* não seja estacionária em primeira diferença, admitindo-se, portanto, sua estacionaridade neste trabalho¹⁰⁷. Ademais, a estacionaridade das séries ainda pôde ser observada quando da elaboração dos Gráficos

¹⁰⁷ De fato, a série do *gasto regulatório* apresentou estacionaridade no teste Im-Pesaran-Shin ao se utilizar quatro lags ($t\text{-bar} = -2.299$), com a hipótese nula sendo rejeitada ao nível de significância estatística de 1% ($N = 297$). Parte da literatura, contudo, considera o teste Levin-Lin-Chun mais rigoroso para rejeitar a hipótese nula que o teste Im-Pesaran-Shin, respaldando a opção metodológica aqui adotada. Para uma explanação acerca desse teste de raiz unitária para dados em painel cf. KITTEL e WINNER (2005).

5.2 e 5.3, a seguir. Observada a ausência de vieses nas séries, decorrente da existência de uma raiz unitária, passou para as variáveis independentes.

Tabela 5.5
Teste de Raiz Unitária Exclusivo Para Dados em Pannel.

Natureza do Gasto	Levin-Lin-Chun			Im-Pesaran-Shin				
	Lags	Estatística <i>t</i>	<i>p</i> -valor	Lags	<i>t</i> -bar	Valor Crítico		
						10%	5%	1%
<i>Distributivo</i>	1	-10.005	0.000***	1	-1.828***	-1.690	1.730	1.820
<i>Redistributivo</i>	1	-10.133	0.000***	1	-1.968***	-1.690	1.730	1.820
<i>Regulatório</i>	1	-6.802	0.002**	1	-1.661	-1.690	1.730	1.820
<i>Salários e Encargos</i>	1	-11.354	0.000***	1	-2.204***	-1.690	1.730	1.820

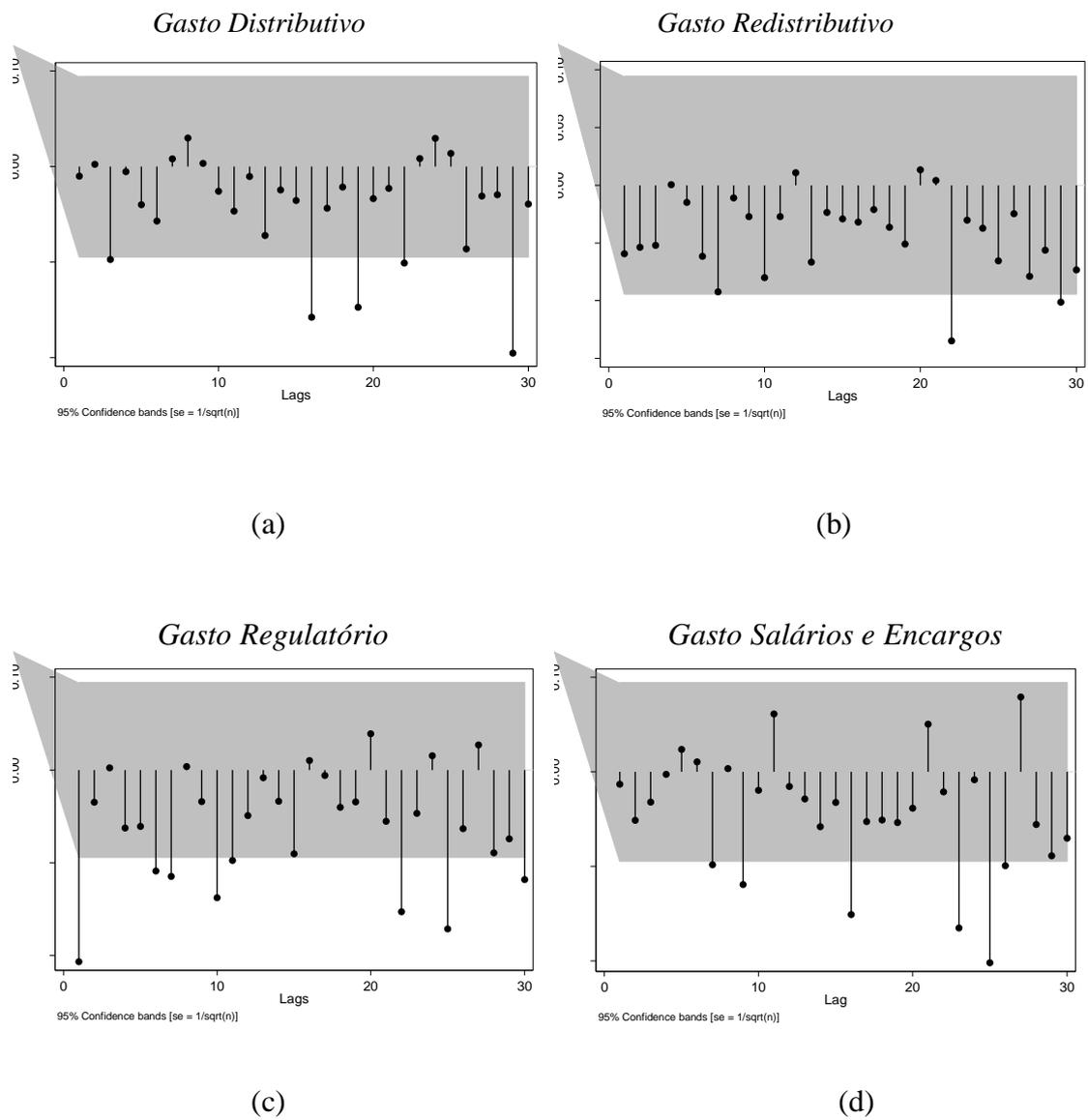
Fonte: Elaborado pelo autor.

Nota: O teste Levin-Lin-Chun e o teste Im-Pesaran-Shin assumem que $H_0: \rho = 0$ (existência de raiz unitária na série, sendo a mesma não-estacionária).

** $p < 5\%$ e *** $p < 1\%$. Número de observações para todas as séries: $N = 378$.

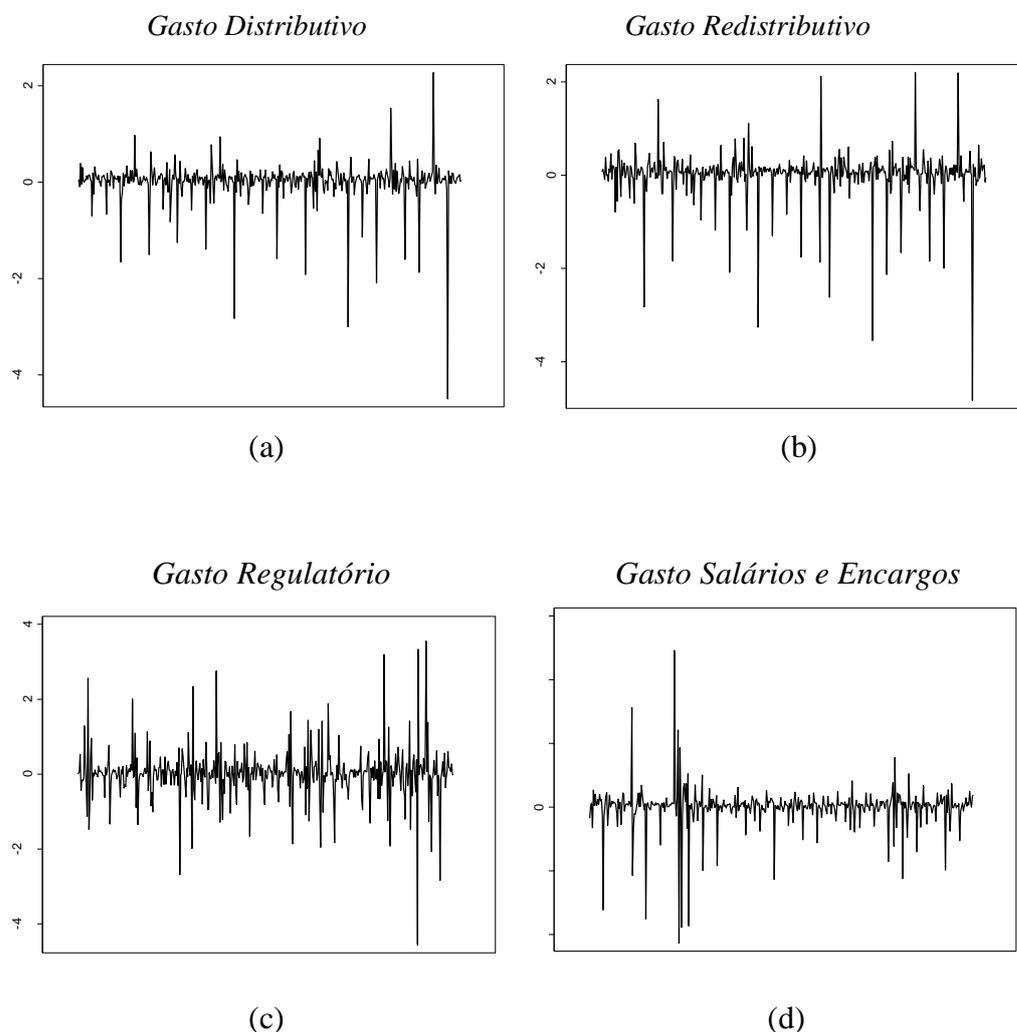
Gráfico 5.2

Autocorrelação Parcial (PAC) por Natureza de Gasto Público.



Fonte: Elaborado pelo autor.

Gráfico 5.3
Trajetória Temporal das Séries em Primeira Diferença.



Fonte: Elaborado pelo autor.

5.1.3 As variáveis independentes.

A seleção das variáveis explicativas buscou abarcar possíveis conexões entre o processo eleitoral e a natureza do gasto público, a partir de ao menos dois componentes intrínsecos à dinâmica poliárquica: *i*) o calendário das eleições; e *ii*) a competição eleitoral para a chefia do poder Executivo. Por seu turno, para compor o vetor das variáveis de controle foram selecionados seis indicadores que, de acordo com parte da

literatura – e.g. Sorens (2011), Acosta (2010), Guedes e Gasparini (2007), Santos (2007), Bueno de Mesquita *et. al.* (2001), Chubb (1985) -, refletem a estrutura fiscal-econômica dos governos regionais, bem como os dilemas de ação coletiva da participação eleitoral e a heterogeneidade ideológica das coalizões governistas. Eis a relação de variáveis e as razões da sua escolha:

- a) *Proximidade das eleições.* A oferta de políticas públicas é distribuída ao longo de um governo e a proximidade com a data das eleições condiciona sua execução, como destacado pela literatura dos ciclos políticos orçamentários. Assim, seguindo Gama-Neto (2010), introduziu-se períodos específicos do mandato em curso do chefe do Executivo nos modelos de estimação, mediante variáveis *dummies* para cada ano de governo, a partir do segundo, como *proxy* para a identificação do *ciclo de pork-barrel*. A opção por considerar uma linha do tempo da proximidade das eleições a partir do segundo ano de mandato deve-se ao fato de que, no primeiro, as despesas decorrem do orçamento do ano anterior, podendo estas ter sido definida por outra administração. (Representado por *P*).

- b) *Competição eleitoral majoritária em ambientes de acentuada desigualdade de renda entre os eleitores.* A dispersão dos votos entre os candidatos ao poder Executivo, para além de partidos e coligações, reflete o grau de acirramento do processo eleitoral, caracterizando-se como efetiva disputa pelo voto do eleitor. A diferença na quantidade de votos entre os candidatos classificados para o segundo turno das eleições, portanto, descreve melhor a concorrência no mercado eleitoral (sob a concepção dahlsiana). Assim, e considerando que a variância na quantidade de partidos políticos não se traduz em competição *per se*, optou-se pela mensuração do diferencial quadrático de votos do primeiro colocado sobre o segundo, no primeiro turno eleitoral, como medida de concorrência política. Por sua vez, o grau de competição eleitoral subsumida em ambientes de forte desigualdade de renda pode acentuar práticas clientelísticas. Para captar este possível efeito multiplicou-se aquela diferença de votos pelo índice de Gini de cada UF, com vistas à mensuração da influência da maximização da função utilidade dos políticos profissionais, e eleitores, sobre a natureza do gasto público. Portanto, esta se constitui uma variável sintética. (Acrônimo = *Incompdesig*).

Por sua vez, as variáveis de controle selecionadas buscaram captar possíveis efeitos ocasionais não previstos sobre as relações funcionais advindos de outras variáveis da dinâmica eleitoral e da dimensão econômico-fiscal das unidades da federação. Optou-se assim pelos seguintes indicadores de controle:

- a) *Competição eleitoral legislativa*. Conforme destacou Santos (2007, p: 41-42), a oferta de candidatos, *vis-à-vis* o quantitativo de vagas que estão em disputa no legislativo, reflete em boa medida a concorrência eleitoral de uma poliarquia. Por seu turno, a conexão eleitor-candidato estabelecida nessa arena competitiva processa-se sob padrões de racionalidades aparentemente distintos daqueles que regulam as eleições para o Executivo regional. Destarte, considerou-se contemplar essa dinâmica sobre o padrão alocativo do dispêndio público binarizando a variável a partir da mediana da relação candidato/vaga. Com isso, valores abaixo desta medida categorizam uma *baixa* competição eleitoral e valores iguais ou superiores a aquela mediana classificam a competição eleitoral como *alta*. (Acrônimo = *Dcomplexis*).
- b) *Assimetria ideológica da coalizão de governo*. O grau de dispersão ideológica da coalizão de governo reflete a heterogeneidade das preferências alocativas manifestas no interior do grupo político no poder, podendo acirrar conflitos internos. Assim, contemplar esta variável nos modelos de estimação objetivou mensurar até que ponto a dispersão ideológica do grupo governante exerce influência sobre a natureza do dispêndio público. Recorreu-se, como dado bruto, a categorização ideológica dos partidos políticos brasileiros realizada por Zucco Jr. (2009). (Acrônimo = *assideol*).
- c) *Taxa de alienação eleitoral do pleito anterior*. Em processos poliárquicos os dilemas de ação coletiva olsiano referentes à participação eleitoral podem produzir efeitos deletérios sobre a distribuição das funções do Estado, no tempo. Supõe-se, destarte, que esta variável reflita o impacto da “não-participação” na última eleição sobre a natureza do gasto público ao longo do mandato seguinte no Executivo. (Acrônimo = *alien_{t-1}*).
- d) *Capacidade fiscal*. O processo de ajuste das contas públicas estaduais consiste em um mecanismo orientador da alocação dos recursos públicos, podendo, dada a capacidade de extração de tributos de uma UF, redefinir as funções do Estado *vis-à-vis* o comportamento da receita tributária do ano anterior nas despesas correntes. (Acrônimo = *Incapfisc*).
- e) *Receita de transferências constitucionais*. Em ambientes federativos marcados por fortes assimetrias sócio-econômicas interregionais as transferências de recursos do governo central para os demais entes federados se constituem importante aporte de financiamento para a execução de políticas, transformando-se em vetor de expansão dos gastos públicos regionais e locais. (Acrônimo = *Intransf*).
- f) *Desenvolvimento econômico*. O estoque de riqueza de uma sociedade reflete, em boa medida, a magnitude da dinâmica de sua economia, sendo Produto Interno Bruto (PIB) ainda o indicador agregado mais representativo para medição da amplitude econômica de um espaço geográfico. A utilização desse indicador em termos *per capita* reflete, em boa medida, o grau de desenvolvimento econômico regional, consistindo em importante instrumento de controle para dos determinantes do padrão decisório dos gastos nas UFs, no tempo¹⁰⁸. (Acrônimo = *Indesenvecon*).

¹⁰⁸ A utilização do PIB *per capita* como indicador de desenvolvimento econômico encontra longa tradição na literatura, embora pesquisadores da área da Economia do Bem-Estar critiquem sua utilização. Esses críticos entendem que esse indicador reflete apenas o comportamento monetário do produto, negligenciando indicadores mais específicos para a mensuração do desenvolvimento como qualidade de vida e educação formal da população (cf. RAVALLION, 1994; SEN, 1992 [2001]). Todavia, estudos na área de Economia Regional, também denominada de Economia Espacial, ainda reconhecem a validade da

Tabela 5.6
Variáveis Seleccionadas e suas Parametrizações.

Variáveis Explicativas	Parametrização	Tipo da Variável	Fonte dos Dados Brutos
<i>Proximidade temporal das eleições.</i>	<i>Dummy</i> = 1 para um ano específico do mandato do governador e 0 para os demais. A partir do segundo ano de mandato.	Binária	-
<i>Competição eleitoral (Executivo) em ambiente de assimetria de renda.</i>	Logaritmo natural do produto da diferença quadrática entre os votos do primeiro colocado em relação ao segundo, no primeiro turno das eleições, pelo índice de Gini de cada UF.	Contínua (variável sintética)	TSE / LEEX / IUPERJ
Variáveis de controle			
<i>Competição eleitoral (Legislativo).</i>	<i>Dummy</i> =1 para competição <i>alta</i> e 0 no caso contrário. Valores iguais ou superiores a mediana da relação candidatos / vaga (<i>i.e.</i> 8,5), classificam a competição eleitoral para o Legislativo como alta. E valores inferiores àquela mediana, como <i>baixa</i> .	Binária	TSE / LEEX / IUPERJ
<i>Assimetria ideológica da coalizão de governo.</i>	Desvio padrão da média da distância ideológica do partido do governador e os demais partidos da coligação vencedora.	Contínua	Elaboração própria a partir de Zucco Jr. (2009)
<i>Capacidade fiscal</i>	Logaritmo natural da Receita Tributária das UFs no ano anterior.	Contínua	STN
<i>Receita de transferências</i>	Logaritmo natural do Fundo de Participação dos Estados.	Contínua	STN
<i>Taxa de alienação eleitoral da eleição anterior.</i>	Participação percentual do somatório do percentual dos votos nulos, brancos, e abstenções nos votos totais na eleição anterior	%	TSE / LEEX / IUPERJ
<i>Desenvolvimento econômico</i>	Logaritmo natural do Produto Interno do Bruto <i>per capita</i> das UFs.	Contínua	IPEADATA

Fonte: Elaborado pelo autor.

Nota: IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (<http://www.ibge.gov.br/estadosat/>); TSE – Tribunal Superior Eleitoral (www.tse.gov.br/eleicoes); LEEX – Laboratório de Estudos Experimentais / IUPERJ; STN – Secretaria do Tesouro Nacional (www.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios); PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (*Atlas do Desenvolvimento*).

utilização do PIB *per capita* como indicador adequado para mensuração do desenvolvimento regional (*cf.* FUJITA, KRUGMAN e VENABLES, 1999 [2002]; SIMÕES, (2005).

Assim, o sentido esperado (sinal dos coeficientes) para as relações causais objeto das estimações ficaram definidos como exibido na Tabela 5.7 abaixo. (Para uma exposição formalizada das variáveis independentes *cf.* Anexo deste Capítulo).

Tabela 5.7
Direção Esperada para as Relações Causais por Modelo de Estimação.

Variáveis Independentes	Direção da Relação Causal			
	<i>Distributivo</i>	<i>Redistributivo</i>	<i>Regulação</i>	<i>Salário e Encargos</i>
P_{t-2}	+/-	+/-	+/-	+/-
P_{t-1}	+/-	+/-	+/-	+/-
P_0	+	+	+/-	+
<i>lncompdesig</i>	+	+	+/-	+
<i>Dcomplegis</i>	+	+	+/-	+/-
<i>assideol</i>	-	-	+/-	-
<i>alien_{t-1}</i>	-	-	+/-	-
<i>lntransf</i>	+	+	+	+
<i>lncafisc</i>	+	+	+	+
<i>lndesenvecon</i>	+	+	+	+

Fonte: Elaborado pelo autor.

5.2 A especificação do modelo empírico.

A construção dos modelos empíricos, como destacou *e.g.* Cangussu, Salvato e Nakabashi (2010), deve se pautar pelos resultados de testes econométricos que identificam eventuais problemas indutores de estimações tendenciosas e inconsistência dos parâmetros. Assim, procederam-se os testes de hipótese para a observância de problemas de multicolinearidade, heterocedasticidade, e autocorrelação serial dos erros

idiossincráticos, mediante, respectivamente, a mensuração do fator de inflação da variância (*VIF*), o teste do Multiplicador Lagrange (LM) de Breusch-Pagan, e o teste do Multiplicador Lagrange (LM) de Wooldridge; este último conforme sugerido por Drukker (2003).

Os resultados dos testes de hipóteses para os painéis de dados, conforme exposto na Tabela 5.8, indicou que a presença do efeito de multicolinearidade não se constitui problema para a estimação, já que o fator médio (e individual) de inflação da variância (*VIF*) foi inferior ao número a 10, cada painel¹⁰⁹. Porém, foi detectada a existência de heterocedasticidade nos painéis de dados (ao nível de 1%), exceto no painel de *gasto regulatório*, onde a hipótese nula do teste não foi rejeitada. Por sua vez, estatisticamente não foi possível rejeitar a hipótese de inexistência de autocorrelação de primeira ordem, nos painéis de dados 1 e 2 (respectivamente os painéis de *gasto distributivo* e *gasto redistributivo*). Contudo, nos painéis do *gasto regulatório* e do *gasto com salários e encargos* (painéis 3 e 4, respectivamente) observou-se a ocorrência de autocorrelação em primeira ordem, rejeitando-se a hipótese nula no nível de 1%. Ou seja, em linhas gerais os dados em painel apresentaram tanto problemas de heterocedasticidade como de autocorrelação serial, sendo estas informações consideradas quando da definição do método de estimação.

¹⁰⁹ A literatura considera que um *VIF* > 10 para uma determinada variável explicativa indica que a mesma gera problemas de multicolinearidade no modelo. Por sua vez, se o teste for efetuado para o modelo de regressão como um todo, o problema de multicolinearidade estará presente se a média *VIF* for superior ao número total de variáveis independentes incluídas na regressão. Sobre isto *cf.* Thompson e Williams (2003, p: 38).

Tabela 5.8
Testes de Pressupostos para os Dados em Painel.

Painéis	Testes				
	Multicolinearidade* VIF (Média)	Heterocedasticidade**		Autocorrelação***	
		LM - Breusch-Pagan	Prob > χ^2	LM - Wooldridge	Prob > F
1	1.93	480.76	0.000	0.012	0.914
2	1.93	248.49	0.000	0.032	0.859
3	1.93	1.67	0.197	16.761	0.000
4	1.93	352.83	0.000	33.216	0.000

Fonte: Elaborado pelo autor.

Nota: * $H_0 = VIF > 10$; ** $H_0 =$ Os distúrbios não são heterocedásticos; *** $H_0 =$ Não existe autocorrelação de primeira ordem. Os painéis acima apresentam as seguintes variáveis dependentes: Painel 1= *gasto distributivo*; Painel 2 = *gasto redistributivo*; Painel 3 = *gasto regulatório*; Painel 4 = *gasto com salários e encargos*.

Na seqüência, realizou-se o teste de Hausman (1978) para definir a estratégia de estimação acerca dos efeitos individuais não-observados, ou seja, estabelecer a especificação do modelo dentre a opção de *efeitos fixos* e *efeitos aleatórios*. Verificou-se que em todos os painéis a hipótese nula do referido teste, de que a diferença entre os coeficientes das duas estimações não sistemática - o que implicaria na prevalência do efeito aleatório sobre o fixo -, foi fortemente rejeitada ao nível de 1%. Contudo, os resultados do teste de Hausman podem ter sido influenciados pela presença de autocorrelação serial nos dados. Destarte, como contraprova para a especificação do modelo de regressão procedeu-se a realização do teste de Multiplicador Lagrange (LM) Breusch e Pagan para as estimações com efeitos aleatórios; onde, uma vez mais, a $H_0 = \sigma_\mu^2 = 0$ foi rejeitada, sugerindo a adoção de *efeitos fixos* nos modelos de estimação dos painéis (*cf.* Tabela 5.9)¹¹⁰.

¹¹⁰ Dada a convergência dos dois testes realizados optou-se por não efetuar o teste robusto de Hausman, conforme indicado por Wooldridge (2002).

Tabela 5.9

Testes para Definição entre Efeito Fixo e Efeito Aleatório no Modelo de Estimação.

Painéis	Hausman*		LM - Breusch-Pagan**		Indicação
	χ^2	Prob > χ^2	χ^2	Prob > χ^2	
<i>Gasto Distributivo</i>	647.53	0.000***	95.73	0.000***	Efeito fixo
<i>Gasto Redistributivo</i>	346.72	0.000***	62.94	0.000***	Efeito fixo
<i>Gasto Regulatório</i>	53.98	0.000***	3.23	0.072*	Efeito fixo
<i>Gasto com Salários e Encargos</i>	509.24	0.000***	77.70	0.000***	Efeito fixo

Fonte: Elaborado pelo autor. * $p < 10\%$, ** $p < 5\%$, *** $p < 1\%$.

Nota: * H_0 = Não existe diferença sistemática entre os coeficientes; ** $H_0 = Var(u) = 0$, quando a opção por efeito aleatório é a mais indicada.

Em linhas gerais os resultados dos testes efetuados sugerem como estratégia razoável a estimação de modelos com efeitos fixos, corrigidos para autocorrelação específica de painéis de dados e heterocedasticidade. Por sua vez, a estimação a partir da configuração descrita em (5.1), implica que:

$$E(Y_{it} | \pi_i, X_{it}) = \pi_i + X'_{it} \beta \quad (5.3)$$

Assumindo:

$$E(\varepsilon_{it} | \pi_i, X_{it}) = 0 \quad (5.4)$$

Então, com base em (5.3), também é possível se obter um estimador consistente para o efeito marginal fornecido por $x_{j,it}$ variante no tempo, mesmo com os regressores forem endógenos:

$$\beta_j = \frac{\partial E(Y_{it} | \pi_i, X_{it})}{\partial x_{j,it}} \quad j = j\text{-enésimo regressor} \quad (5.5)$$

Destarte, redefinido a equação geral (5.1), o modelo mais amplo da regressão pode ser reescrita como:

$$Y^G_{it} = \delta_0 + X'_{it}\beta + \gamma_i + \varepsilon_{it} \quad i \in \{1, 2, 3, \dots, N\}, t \in \{1, 2, 3, \dots, T\}, G \in \{1, \dots, Z\} \quad (5.6)$$

Com o sobrescrito G identificando o painel de dados de cada uma das naturezas de gasto público, δ_0 o intercepto da equação e γ_i o efeito fixo não-observado das Unidades da Federação. Portanto, definida a estrutura do modelo de estimação a equação (5.6) pode ser aplicada especificamente para a relação causal a ser mensurada, conforme a equação abaixo:

$$\ln\left(\frac{Y^G_{i(t)}}{Y^G_{i(t-1)}}\right) = \delta_0 + \left(\sum_{j=1}^k \lambda_j X_j\right) + \sum_{j=1}^w \varphi_j C_j + \sum_{i=1}^m \phi_i D_i + \varepsilon_{it} \quad (5.7)$$

As letras gregas correspondem aos parâmetros a serem estimados, com X_j representando o vetor de covariáveis de interesse, o qual contempla o calendário das eleições e a competição eleitoral para a chefia do Executivo estadual (distrital) em ambientes de forte desigualdade de renda entre os eleitores. Já C_j representa o conjunto de variáveis de controle, D_i corresponde à *dummies* das Unidades da Federação, e ε_{it} o termo de erro.

As variáveis explicativas da equação (5.7), por seu turno, ao serem explicitadas no modelo de estimação geral, permite reescrever aquele polinômio como segue:

$$\begin{aligned} \Delta \ln Y^G = & \delta_0 + \delta_1 D_{P_{t-2}} + \delta_2 D_{P_{t-1}} + \delta_3 D_{P_0} + \delta_4 \ln(\text{compdesig}) + \delta_5 D_{\text{complegis}} \\ & + \delta_6 \text{assideol} + \delta_7 \text{alien}_{t-1} + \delta_9 \ln(\text{transf}) + \delta_{10} \ln(\text{capfisc}) \\ & + \delta_{11} \ln(\text{desenvecon}) + \delta_{12} UF + \varepsilon_{it} \end{aligned} \quad (5.8)$$

Onde $\Delta \ln Y^G = [\ln Y^G_{it} - \ln Y^G_{i(t-1)}]$, com sobrescrito G correspondendo a cada uma das categorias de gasto público das arenas de políticas públicas. Como o *explanadum*

esta em escala logarítmica as relações de causalidade podem ser mensuradas em termos percentuais.

Os métodos sob os quais se foram processaram as regressões pautaram-se pelos testes de especificação exibidos nas Tabelas 5.8 e Tabela 5.9, vistas anteriormente. Para a estimação dos parâmetros concernente ao *gasto distributivo* e ao *gasto redistributivo* – modelos [1] e [2] na Tabela 5.10 - utilizou-se o estimador de efeito fixo pelos Mínimos Quadrados com Variável *Dummy* (LSDV) para as UFs e controle da heterocedasticidade pelo uso do erro padrão robusto. Como nestes modelos não foram observados problemas de correlação serial não se recorreu a estimações com estrutura autoregressiva. Por sua vez, os parâmetros das regressões para o *gasto regulatório* e o *gasto com salários e encargos* – modelos [3] e [4] na Tabela 5.10 -, processou-se pelo método dos mínimos quadrados generalizados factíveis (FGLS). Neste caso, utilizou-se a transformação pelo estimador *Prais-Winsten* com erro padrão corrigido para dados em painel (*panel corrected standard erro* – PCSE) e estrutura autoregressiva em primeira ordem (AR1), com vistas à remoção da autocorrelação e da heterocedasticidade identificada nos dados, conforme sugerido por Greene (2003)¹¹¹.

5.2.1 Uma breve nota sobre outliers.

Já se estabeleceu como procedimento canônico em análise de regressão a observância, e tratamento, de possíveis *outliers* na distribuição, visando mitigar estimações viesadas dos coeficientes, em decorrência dos resíduos, do efeito alavancagem, ou ambos. Embora as variáveis dependentes se tenham logaritimizadas

¹¹¹ A literatura sobre dados em painel, com base em Beck e Katz (1995), admite a possibilidade de viés de amostra finita para a eliminação da autocorrelação, quando T não é muito superior a N . Nestes casos, aconselha Cameron e Trivedi (2009, p: 268), deve-se estimar os parâmetros com AR1 sem relaxar o pressuposto de $u_{it} = \rho u_{i,t-1} + \varepsilon_{it}$, onde ε_{it} é independente e identicamente distribuído (i.i.d). Contudo, seguindo Muniz (2001), optou-se pela especificação de um modelo com correlação serial específica para cada painel de indivíduos, evitando possíveis disparidades na correlação dos resíduos (ρ) para cada indivíduos.

como mecanismo de controle das respectivas variâncias – como já mencionado -, procedeu-se ainda o teste da *distância de Cook* para detectar a possível influência de um i -ésimo caso sobre todos os valores ajustados de cada regressão (\hat{Y}). Seguindo o critério mencionado por Hamilton (2006), não se observou valores influentes na distribuição, haja vista que todos os resultados da *distância de Cook* não superaram a unidade. Por sua vez, quando a mesma foi calculada pelo critério de $4/[n-k-1]$ – onde k corresponde à quantidade de parâmetros dos modelos de estimação - alguns casos poderiam ser retirados dos modelos. Contudo, como este procedimento de mensuração da *distância de Cook* é mais conservador para pequenas amostras, como lembrou Hair Jr. *et. al.* (2005, p: 183), e, principalmente, pelo fato de que não foram observadas alterações substantivas nas estimações *com* e *sem* essas observações, optou-se pela manutenção de todos os casos nas estimações efetuadas¹¹².

5.3 Os resultados das estimações.

A análise empírica foi direcionada para a identificação de efeitos dos vetores político-eleitorais sobre as diferentes naturezas de dispêndio público subsumido nas *policies arenas*. Os resultados empíricos exibidos na Tabela 5.10, a seguir, mostraram que as estimações realizadas a partir do modelo geral definido em 5.8 apresentaram um elevado grau de robustez. À exceção do modelo [3], concernente aos *gastos regulatórios*, os demais modelos explicaram mais de 70% da variância observada nos dados. Mesmo o modelo do *gasto regulatório* exibiu um padrão explicativo geral que não pode ser considerado desprezível – mais de 1/4 -, ante a configuração bem mais atípica do comportamento temporal desta natureza de dispêndio *vis-à-vis* as demais categorias de despesas. Por sua vez, a estatística F para o teste de verificação de que

¹¹² Essa estratégia metodológica não está revestida de ineditismo na literatura brasileira de ciência política, já tendo sido adotada, *e.g.*, por Sátyro (2008).

todas as variáveis *dummies* inclusas nos modelos, concernentes as UFs, apresentaram-se conjuntamente diferentes de zero, mostrou-se bastante consistente em todas as regressões, apontando, uma vez mais, para a adequação da estratégia de estimação por efeito fixo.

Em linhas gerais os coeficientes estimados mostraram-se estatisticamente robustos e com o sentido das relações causais acomodando-se às expectativas de suas direções. A magnitude desses coeficientes sugeriu, em boa medida, que as parametrizações operacionalizadas para as variáveis independentes foram representativas da dinâmica da ação política que se buscou apreender, haja vistas que essas covariáveis consistiam em *proxies* de processos decisórios coletivos a cerca das preferências alocativas de recursos públicos, via processo eleitoral. Os resultados, portanto, sugeriram que os componentes selecionados da dinâmica poliárquica - parametrizadas em P_t e *Incompdesig*, – constituíram-se, *ceteris paribus*, vetores de determinação, em formas variadas, do comportamento dos gastos públicos estaduais (distrital) no tempo nas diferentes *policies arenas*, como resultado de trocas políticas hierárquicas no mercado eleitoral.

Efetuiu-se o teste F para a observação de diferença estatística entre os coeficientes estimados dotados de níveis de significância dentre aqueles admitidos na pesquisa. Nos modelos [1] e [2] verificou-se igualdade estatística – ao nível de 1% e 5% respectivamente - entre o ano anterior a eleição e o ano eleitoral, porém, entre esses e o nível de competição eleitoral ao cargo de Governador, observou-se diferenças. Isto indica que os efeitos dos respectivos coeficientes P_{t-1} , P_0 , e *Incompdesig*, sobre os gastos *distributivos e redistributivos*, possuem dimensões explicativas distintas, com a competição eleitoral ao poder Executivo em ambientes de forte assimetria de renda registrando uma relação causal específica para esta variável. Resultado diferente, dado o

sentido antagônico da causalidade, foi observado no modelo [3], onde os coeficientes com significância estatística não apresentaram igualdade entre si ao nível de significância de 10%. Por sua vez, no modelo [4], diferentemente do ocorrido nos modelos [1] e [2], foi observada igualdade entre os coeficientes do ano eleitoral (P_0) e *lncompdesig*, indicando que essas variáveis possuem o mesmo nível de intensidade causal sobre a produção de bem privado.

O nível de significância estatística e a magnitude dos coeficientes estimados das variáveis de controle, por seu turno, sugeriram que a escolha destas foi adequada na maioria dos modelos. O teste *F* identificou diferenças entre seus coeficientes, revelando que os controles selecionados atuam com intensidades distintas sobre as variáveis respostas. Entretanto, o sinal da relação causal não seguiu integralmente o padrão pré-concebido, já que, ao contrário das demais, a variável *capacidade fiscal (Incapfisc)* apresentou o sinal negativo em todas as regressões com *p-valor*<1%. Uma explicação plausível para isto pode ser encontrada na utilização do fluxo de receita tributária do ano anterior para fazer frente às despesas financeiras do setor público estadual, conduzindo essa variável a atuar como vetor de constrangimento às expansões na oferta de políticas públicas¹¹³. Já a relação causal dessas variáveis de controle com os *gastos regulatórios*, concernente à significância estatística, restringiu-se as variáveis *Incapfisc* e *alien_{t-1}* (*p-valor*<1%). De certo modo, isto não reflete inadequação na escolha dos controles, haja vista os resultados das demais estimações. Antes, porém, é possível creditar tal comportamento ao reflexo do padrão morfológico desse tipo de despesa pública que, em determinado tempo e espaço, pode não ser suscetível às transferências verticais de recursos da União para as UFs e/ou ao nível de desenvolvimento econômico da unidade federada.

¹¹³ Lembra-se ao leitor que as despesas financeiras não foram contempladas nesta pesquisa.

Contudo, para analisar as relações causais a partir das capacidades diferenciadas das unidades da federação em efetivar as escolhas alocativas, necessário se fez redefinir o modelo de estimação. Buscou-se mapear os efeitos das covariáveis selecionadas em diferentes dimensões do gasto público em suas arenas de políticas públicas, com vistas à identificação da magnitude de dispêndio que desencadeia os *ciclos políticos de pork barrel*. A opção metodológica recaiu sobre um procedimento pouco usual na literatura empírica da ciência política brasileira, mas uma ferramenta útil para operacionalizar a replicação de causa e efeito nos diferentes níveis de oferta políticas, a saber, a regressão quantílica. Na subseção a seguir foi exposta a recomposição do modelo de estimação.

Tabela 5.10
Modelos de Estimação com Efeito Fixo para UFs.

Modelos	[1]	[2]	[3]	[4]
Variáveis Independentes	<i>Distributivo</i>	<i>Redistributivo</i>	<i>Regulatório</i>	<i>Salários e Encargos</i>
	Coefficientes	Coefficientes	Coefficientes	Coefficientes
<i>Constante</i>	10.9188*** (3.4120)	10.8647*** (3.9703)	15.8235*** (4.5082)	10.5036*** (2.2734)
P_{t-2}	-0.0003 (0.0340)	0.0272 (0.0417)	0.1485 (0.1623)	-0.1178* (0.0670)
P_{t-1}	0.0994*** (0.0360)	0.1734*** (0.0443)	-0.2004 (0.1477)	0.0158 (0.0685)
P_0	0.1162*** (0.0344)	0.1233*** (0.0449)	-0.1391 (0.1654)	0.1249* (0.0670)
<i>Incompdesig</i>	0.0103* (0.0053)	0.0138* (0.0077)	0.0198 (0.0127)	0.0104** (0.0049)
<i>Dcomplegis</i>	0.0699** (0.0324)	0.0731 (0.0537)	-0.2167** (0.0936)	0.0764** (0.0330)
<i>assideol</i>	0.0099 (0.1206)	-0.0099 (0.1508)	0.6822** (0.2521)	-0.0988 (0.1039)
<i>alien_{t-1}</i>	-0.0090*** (0.0030)	-0.0109*** (0.0037)	-0.0341*** (0.0074)	-0.0075* (0.0040)
<i>Intransf</i>	0.3133* (0.1854)	0.4705** (0.2168)	-0.0985 (0.2214)	0.3122** (0.1099)
<i>Incapfisc</i>	-0.8776*** (0.0408)	-1.0342*** (0.0390)	-0.6243*** (0.0536)	-0.8683*** (0.0260)
<i>Indesenvecon</i>	0.6323*** (0.1430)	0.6824*** (0.1719)	0.0924 (0.1786)	0.7473*** (0.1059)
Nº de Observações	431	431	431	431
Nº de UFs	27	27	27	27
Efeito Fixo (UFs)	Omitido	Omitido	Omitido	Omitido
Teste <i>F</i>	17.36	24.89	405.01	3805.42
<i>Prob > F</i>	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000
$F_{(10, 394)}$	61.67	89.48	-	-
<i>Prob > F</i>	0.0000	0.0000	-	-
Wald $\chi^2_{(36)}$	-	-	5392.05	67417.86
<i>Prob > χ^2</i>	-	-	0.0000	0.0000
R^2	0.80	0.75	0.28	0.78
R^2 Ajustado	0.79	0.73	-	-
rho	-	-	-0.50	0.25

Elaborado pelo autor. * $p < 10\%$, ** $p < 5\%$, *** $p < 1\%$ e o erro padrão entre parênteses.

Nota: Modelos [1] e [2] = Estimador de Efeito Fixo pelos Mínimos Quadrados com Variável *Dummy* (LSDV) e erro padrão robusto. Modelos [3] e [4] = Mínimos Quadrados Generalizados Factível (FGLS) - estimadores *Prais-Winsten* com efeito fixo e AR(1).

5.3.1 Definindo o modelo quantílica.

O método de regressão quantílica teve no trabalho de Koenker e Basset (1978) seu instrumento basilar. Estes propuseram um modelo para a distribuição condicional de uma regressão linear múltipla padrão, conforme segue:

$$Q_{y|x}(\tau) = x'\boldsymbol{\beta}(\tau), \quad \text{com } (\tau) \in (0, 1) \quad (5.9)$$

Sendo a notação $Q_{y|x}(\tau)$ correspondentes ao τ -ésimo quantil da distribuição de y condicional em x e $\boldsymbol{\beta}(\tau)$ um vetor de K coeficientes. Assim, conforme destacou Escudero (2005), uma variável aleatória Z com função distribuição acumulada $F(z)$, contínua e monotônica, o τ -ésimo quantil é um número $Q_z(\tau)$ que satisfaça $F(Q_z(\tau)) = \tau$, fazendo com que $\tau = 0.5$, $Q_z(0.5)$ divida a distribuição em duas partes iguais, representando a mediana de Z . Com isso, um $Q_z(0.05)$, *e.g.*, equivale a 5% da distribuição dos dados localizados à esquerda da mediana de Z , enquanto um $Q_z(0.95)$ corresponde a 95% da distribuição à direita da mediana de Z . Portanto, como demonstrado por Missio, Jaime Jr e Oliveira (2009), a regressão quantílica consiste, de fato, em uma extensão dos quantis amostrais de um modelo linear, onde “a regressão mediana pode ser definida pela minimização da soma absoluta dos erros – estimador LAD “Least Absolute Deviations” (*op.cit.* p: 20), minimizando τ , conforme abaixo:

$$Q_\tau = \sum_{i=1}^n |y_i - x_i'\boldsymbol{\beta}| = \sum_{i=1}^n (y_i - x_i'\boldsymbol{\beta}) \text{sgn}(y_i - x_i'\boldsymbol{\beta}) \quad (5.10)$$

Onde sgn é o sinal de a que assume ser [1] se a é positivo, e [-1] quando a é negativo ou 0. Por sua vez, ainda seguindo Missio *et.al.* (*op. cit.*), a regressão quantílica que não

corresponde à mediana da distribuição é definida pela minimização de q_τ conforme segue:

$$Q_\tau = -(1-\tau) \sum_{y \leq x_i \beta} (y_i - x_i \beta) + \tau \sum_{y > x_i \beta} (y_i - x_i \beta) = \sum_{i=1}^n [\tau - 1(y_i \leq x_i \beta)] (y_i - x_i \beta) \quad (5.11)$$

Com $0 < \tau < 1$ sendo o quantil de interesse, e o valor da função $l(z)$ sinalizando a verdade [1] ou [0] em caso contrário da proposição Z . A condição de minimização, portanto, consiste em:

$$\sum_i x_{ij} [\tau - 1(y_i \leq x_i \beta)] = 0 \quad (5.12)$$

As vantagens operacionais desse procedimento econométrico, segundo Koenker e Basset (*op.cit.*) – e didaticamente destacadas por Escudero (*op. cit.*) e Justo (2009) -, não são poucas nem superficiais. Essas consistem em uma maior robustez na estimação, haja vista que os coeficientes estimados não são sensíveis à presença de valores discrepantes, e com estimadores mais robustos que os estimados pelo método dos mínimos quadrados, quando o termo de erro não é i.i.d. Ademais, esse método de estimação viabiliza detectar efeitos sobre a variável resposta nos diferentes quantis contemplados no modelo de regressão, captando assim causalidades para as diferentes magnitudes da distribuição de dados.

O método quantílico de estimação, portanto, foi incorporado à pesquisa em razão da possibilidade econométrica de apreender relações causais específicas entre os componentes de escolha coletiva resultantes da conexão eleitoral e os diferentes níveis de variação do dispêndio na execução de políticas públicas, em pontos variados da distribuição. Destarte, ao ser introduzido o(s) quantil(s) escolhido(s) para a regressão no modelo de estimação definido em (5.8), este passou a ser reescrito com o componente quantílico como:

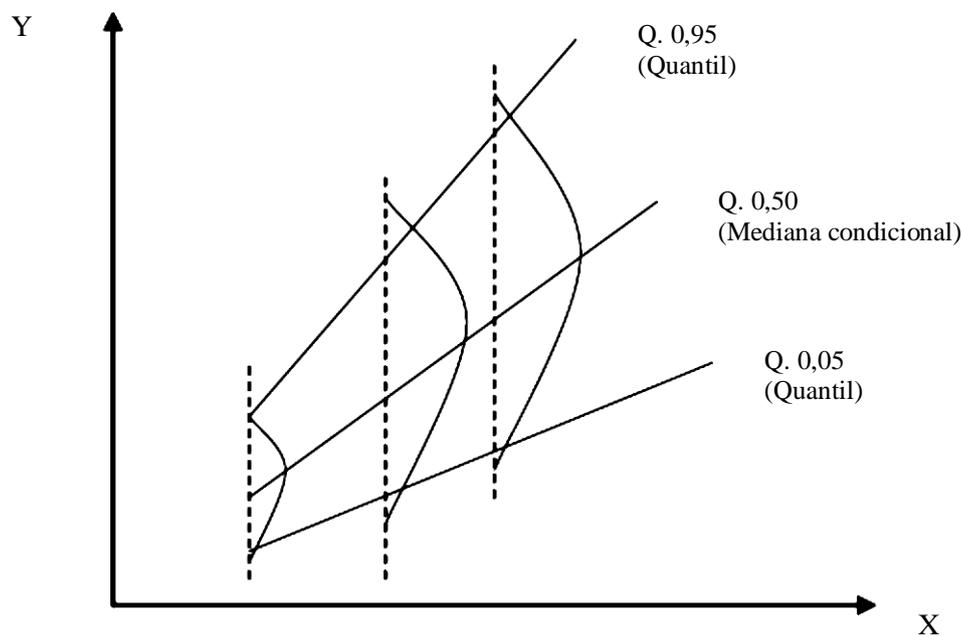
(5.13)

$$Q_{\tau}(\Delta \ln Y^G | X) = \\ (\tau)\delta_0 + (\tau)\delta_1 D_{P_{t-2}} + (\tau)\delta_2 D_{P_{t-1}} + (\tau)\delta_3 D_{P_0} + (\tau)\delta_4 \ln(\text{compdesig}) + \\ (\tau)\delta_5 D_{\text{complegis}} + (\tau)\delta_6 \text{assideol} + (\tau)\delta_7 \text{alien}_{t-1} + (\tau)\delta_9 \ln(\text{capfisc}) + \\ (\tau)\delta_{10} \ln(\text{efecfp}) + (\tau)\delta_{11} \ln(\text{desenvecon}) + \delta_{12} UF_{i(\tau)} + (\tau)\varepsilon_{it(\tau)}$$

Onde $\tau = (0.05; 0.50; 0.95)$ corresponde às opções de quantis a serem utilizados na estimação. (Apenas como exposição didática, o Gráfico 5.4 exibe a cobertura espacial da regressão quantílica na distribuição de dados *vis-à-vis* o método dos mínimos quadrados)¹¹⁴.

Gráfico 5.4

Diferenciação entre o Método dos Mínimos Quadrados e a Regressão Quantílica.



Fonte: JUSTO (2009).

¹¹⁴ Para uma apresentação detalhada acerca da regressão quantílica *cf.* Koenker (2005). Já para uma exposição de perfil mais didática sobre este método de estimação *cf.* Santos (2012).

5.3.1.1 Os ciclos políticos de pork-barrel sob a decomposição quantílica.

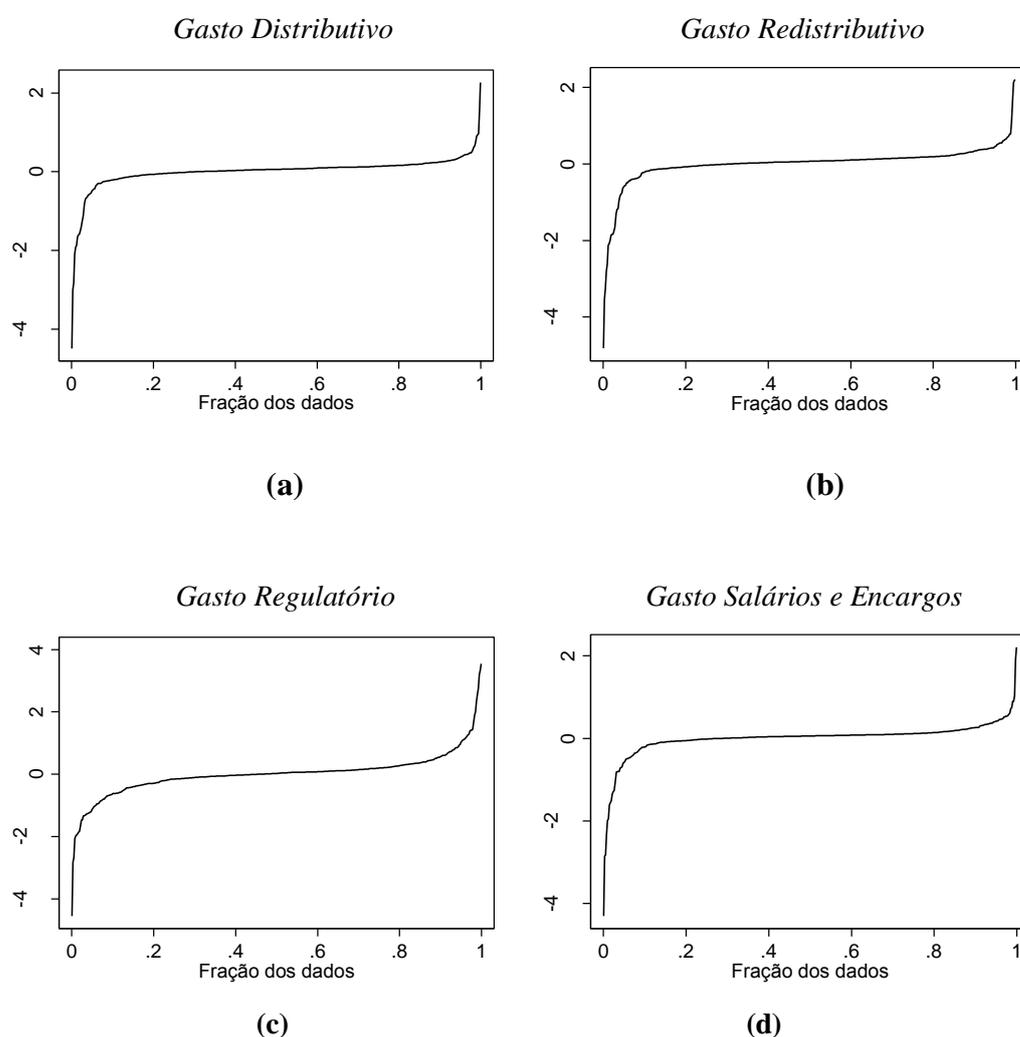
Para além da expressiva assimetria sócio-econômica e demográfica entre os governos regionais brasileiros, bem como de suas diferentes condições de desempenho fiscal, ambientes decisórios tão distintos resultam também em capacidades variantes de efetivação das preferências alocativas prevalentes. Essas diferenciações operacionais manifestam-se, dentre outras formas, nas variabilidades temporais dos gastos governamentais, exibindo as discrepâncias congênicas entre as unidades da federação para a provisão de políticas públicas. Diante deste quadro, *as relações causais identificadas pelo método de estimação baseado na média condicional são passíveis de replicação em níveis diversificados de variação do dispêndio, i.e., em diferentes pontos da distribuição de dados?* Ou ainda, *que magnitudes do gasto público desencadeiam os ciclos políticos de pork barrel no Brasil?* Visando responder esta questão observou-se o comportamento da despesa governamental em cada arena de política pública a partir dos quantis das distribuições dos dados. De acordo com o Gráfico 5.5, foi possível identificar ao menos três padrões distintos para o comportamento das preferências alocativas prevalentes dos recursos públicos nas respectivas arenas de políticas. As curvas do referido gráfico referente a cada *policy arena* permitiram classificar os padrões de variação da despesa, como *baixo*, *médio* e *alto*, quando considerado os intervalos quantílicos selecionados para esta categorização, a saber, $[0 < \tau \leq 0.05]$, $[0.05 < \tau \leq 0.50]$, e $[0.95 < \tau]$, respectivamente.

Com base nesse padrão de distribuição buscou-se estimar um modelo linear quantílico para dados em painel com efeito fixo – segundo Koenker (2004), visando replicar as relações causais identificadas através do modelo de estimação em (5.8), agora, em diferentes níveis de variação de despesa. Ou seja, o objetivo foi apreender a configuração causal da natureza do gasto público com baixa (quantil 0.05), média

(quantil 0.50) e alta (quantil 0.95) variabilidade temporal, em todas as arenas de políticas públicas. Os resultados das estimações para cada natureza de dispêndio, obtidos a partir de 800 replicações de re-amostragem via técnica de *bootstrap*, foi disposto na Tabela 5.11 a seguir¹¹⁵.

Gráfico 5.5

Distribuição Interquantílica da Natureza dos Gastos Governamentais.



Fonte: Elaborado pelo autor.

¹¹⁵ A literatura apresenta números variados para a quantidade de re-amostragem via *bootstrap*. Para alguns autores, como Efron e Tibshirani (1993) 50 replicações seriam adequadas, enquanto para Cameron e Trivedi (2009) este número deveria estar em torno de 400 replicações. Neste trabalho optou-se pelo método desenvolvido por Andrew e Buchinsky (2000), operacionalizado pelo comando *bssize*, no pacote estatístico Stata 10.0. A quantidade de replicações indicada por este método foi de 768, que ampliamos para 800. Para um aprofundamento nesta técnica de re-amostragem sugere-se Chernick (2008).

Tabela 5.11

Estimações por Regressão Quantílica com Efeito Fixo para as UFs.

Covariáveis	<i>Distributivo</i>			<i>Redistributivo</i>		
	[0.05]	[0.50]	[0.95]	[0.05]	[0.50]	[0.95]
P_{t-2}	-0.1109* (0.0660)	0.0115 (0.0268)	0.0214 (0.0322)	-0.0045 (0.0863)	0.0438 (0.0360)	0.0850* (0.0494)
P_{t-1}	0.0651 (0.0656)	0.0734* (0.0282)	0.1102*** (0.0317)	0.1304* (0.0690)	0.1268*** (0.0406)	0.2453*** (0.0590)
P_0	0.1229 (0.0988)	0.0802*** (0.0292)	0.1213*** (0.0366)	0.1341 (0.0932)	0.0952** (0.0409)	0.0948 (0.0642)
<i>lncompdesig</i>	-0.0007 (0.0121)	0.0054 (0.0060)	0.0178*** (0.0058)	0.0443** (0.0164)	0.0071 (0.0081)	0.0019 (0.0115)
<i>Dcomplegis</i>	0.1568** (0.0762)	0.0331 (0.0363)	0.0038 (0.0772)	-0.0523 (0.0900)	0.0621 (0.0435)	-0.0305 (0.0854)
<i>assideol</i>	-0.3073 (0.2465)	0.0106 (0.1262)	0.3286* (0.1939)	-0.4319* (0.2560)	0.0463 (0.1664)	0.7370** (0.3077)
<i>alien_{t-1}</i>	-0.0093** (0.0041)	-0.0068** (0.0033)	-0.0108*** (0.0030)	-0.0253*** (0.0058)	-0.0076* (0.0040)	-0.0052 (0.0060)
<i>Intransf</i>	-0.0012 (0.4056)	0.4591*** (0.1334)	0.3166*** (0.1053)	0.1645 (0.3470)	0.5671*** (0.1779)	0.2538 (0.2039)
<i>lncapfisc</i>	-0.8648*** (0.0666)	-0.8304*** (0.0907)	0.8918*** (0.0610)	-1.1094*** (0.0494)	-1.0307*** (0.0836)	0.8592*** (0.0873)
<i>Indesenvecon</i>	1.3936*** (0.3760)	0.5540*** (0.1260)	0.4663*** (0.1007)	1.2824*** (0.3634)	0.7345*** (0.1690)	0.5810** (0.2161)
<i>Constante</i>	15.6891** (6.9051)	7.1434*** (2.3251)	11.4896*** (2.1886)	17.3705** (6.4554)	8.7188** (3.1740)	12.0941*** (3.6800)
Observações	431	431	431	431	431	431
<i>Pseudo R</i> ²	0.74	0.31	0.56	0.73	0.28	0.48

Continua

Covariáveis	Regulatório			Salários e Encargos		
	[0.05]	[0.50]	[0.95]	[0.05]	[0.50]	[0.95]
P_{t-2}	0.1889 (0.1226)	0.1933*** (0.0625)	0.0507 (0.2328)	-0.0241 (0.0830)	-0.1033*** (0.0329)	-0.2369*** (0.0548)
P_{t-1}	-0.2769 (0.2035)	0.0147 (0.0619)	-0.3277 (0.2118)	0.1097 (0.0806)	-0.0034 (0.0321)	-0.1021* (0.0539)
P_0	0.0531 (0.1517)	0.0620 (0.0610)	-0.2692 (0.2291)	0.2301** (0.0822)	0.0297 (0.0310)	0.0964 (0.0817)
<i>Incompdesig</i>	0.0428 (0.0326)	-0.0004 (0.0120)	0.0038 (0.0246)	0.0022 (0.0119)	0.0026 (0.0061)	0.0130 (0.0110)
<i>Dcomplegis</i>	-0.0798 (0.1959)	-0.0528 (0.0778)	-0.3710* (0.2070)	0.0058 (0.0625)	0.0793* (0.0402)	-0.0054 (0.0584)
<i>assideol</i>	0.3245 (0.5598)	0.2807 (0.2540)	0.7427 (0.6040)	-0.2690 (0.2079)	-0.0789 (0.1109)	0.2079 (0.2224)
$alien_{t-1}$	-0.0582*** (0.0112)	-0.0151** (0.0075)	-0.0315** (0.0126)	-0.0151** (0.0061)	-0.0042 (0.0028)	-0.0000 (0.0047)
<i>Intransf</i>	0.0369 (0.3748)	-0.3861 (0.1496)	-0.2993 (0.4001)	0.0450 (0.3209)	0.5913*** (0.1444)	0.1375 (0.1763)
<i>Incapfisc</i>	-0.7881*** (0.2038)	-0.3861** (0.1496)	-0.6781*** (0.2014)	-0.8867*** (0.0745)	-0.7889*** (0.0987)	-0.7534*** (0.0909)
<i>Indesenvecon</i>	0.2000 (0.3818)	0.2359 (0.2258)	-0.4888 (0.4921)	1.2866*** (0.3234)	0.4765*** (0.1439)	0.7388*** (0.1623)
Constante	15.1037** (6.9512)	8.3622** (3.6962)	25.4454*** (8.3355)	15.0150** (5.5596)	3.6767 (2.3013)	11.7490** (3.5302)
Observações	431	431	431	431	431	431
Pseudo R^2	0.35	0.08	0.38	0.73	0.25	0.52

Fonte: Elaborado pelo autor. * $p < 10\%$, ** $p < 5\%$, *** $p < 1\%$ e o erro padrão entre parênteses.

Nota: Erro padrão obtido através da técnica de re-amostragem *Bootstrap*, com 800 replicações efetuadas.

Os resultados das estimações, em linhas gerais, corroboram o padrão causal identificado pelo modelo anterior nas arenas de políticas públicas contempladas, contudo, observaram-se níveis de significância estatística diferenciados entre os quantis. A proximidade das eleições impactou positivamente os *gastos distributivos*, porém, a relação causal só é estatisticamente significativa a partir de níveis *médio* e *alto* de expansão desse tipo de dispêndio. Já a competição na eleição majoritária em ambientes eleitorais sob forte desigualdade de renda entre os eleitores tornou-se determinante dos *gastos distributivo* apenas quando se considerou *altos* incrementos dessa despesa. Este foi o mesmo padrão foi verificado para algumas variáveis de controle como a *assimetria ideológica da coalizão de governo*. Por outro lado, uma alta competição por uma vaga nas Assembléias Legislativas (Distrital) – *i.e. Dcomplegis* - impactou positivamente os *gastos distributivos* apenas quando foram observadas expansões mais modestas (quantil 0.05) nesse tipo de despesa. Por sua vez, a *taxa de alienação eleitoral no pleito anterior* mostrou-se significativa estatisticamente, com efeito negativo sobre o *gasto distributivo*, em seus diferentes níveis de variação positiva temporal.

Um padrão de causalidade distinto entre os quantis para as covariáveis selecionadas também foi observado nos gastos da arena *redistributiva*. A proximidade das eleições impactou positivamente este tipo de gasto, porém, a relação causal com o ano eleitoral (P_0) foi significativa ($p < 5\%$) apenas quando considerado crescimento de *média* magnitude, enquanto a variável *lncompdesig* - ao contrário do observado sobre o gasto distributivo – registrou significância estatística ($p < 5\%$) apenas em baixos patamares de incremento. Diferenças de causalidade entre quantis dos gastos *distributivo* e *redistributivo* também foram registradas com relação à variável de controle *assideol* (assimetria ideológica da coalizão de governo), onde esta se mostrou significativa nos extremos da distribuição dos gastos *redistributivos*, aos níveis de

$p < 10\%$ e $p < 5\%$ respectivamente. Por seu turno, a *taxa de alienação eleitoral* não foi estatisticamente significativa como variável explicativa quando de expansões *elevadas* dos gastos da arena *redistributiva*, mostrando-se robusta como determinante desse tipo de dispêndio em níveis *baixo* e *médio* de ampliação no tempo. Em linhas gerais observou-se ainda que os controles mostraram-se robustos estatisticamente ao longo dos diferentes quantis, tanto para os gastos *distributivos* quanto *redistributivos*.

Já o nível de significância estatística das variáveis independentes para os *gastos regulatórios* foi mais irregular que nas demais arenas de políticas públicas. Diferente das estimações efetuadas pela média condicional (cf. Tabela 5.9), a robustez estatística de covariáveis foi observada na distância do ano eleitoral (P_{t-2}), na elevada competição legislativa, e na taxa de alienação eleitoral. Esta última mostrou-se determinante dos *gastos regulatórios* em todos os quantis selecionados, ao passo que a variável P_{t-2} foi significativa ao nível de $p < 1\%$ no nível *médio* de crescimento desta modalidade de despesa. Por sua vez, a elevada competição a uma cadeira no legislativo estadual (distrital) mostrou-se significativa em termos estatísticos apenas em grandes expansões nesse tipo de gasto (quantil 0.95). Dentre as variáveis de controle a *capacidade fiscal* constituiu-se a única estatisticamente determinante para os *gastos regulatórios*, e isto nos diferentes quantis.

Por fim, os resultados das estimações concernentes as despesas com *Salários e Encargos* também apresentaram causalidades distintas de acordo com o quantil em que os parâmetros foram estimados. Sob níveis modestos de crescimento do *explanandum* apenas o ano das eleições e a taxa de alienação eleitoral no pleito anterior constituíram-se em determinantes nesse patamar de despesa, diferente do observado na regressão pela média condicional. Contudo, à medida que esse tipo de despesa apresentou níveis mais elevados, dentre as variáveis de interesse, apenas os anos precedentes às eleições

apresentaram robustez estatística, sugerindo que estas variáveis constituíram em determinantes desse tipo de despesa pública, ao menos nos quantis 0.50 e 0.95. Ou seja, contrariando as estimações pela média condicional, a competição majoritária para o Executivo estadual (distrital) em ambiente com forte desigualdade de renda não foi estatisticamente significativa nos quantis selecionados. Assim, procedeu-se outra estimação com uma nova decomposição quantílica. Os resultados – exibidos na Tabela 5.12 a seguir – mostraram que a variável *Incomdesig* mostrou-se significativa ao nível de 10% no quantil 0.75, classificado aqui como um nível *médio-alto* de crescimento da folha de pessoal.

Importante destacar que foram executados teste *F* para identificação de possíveis diferenças estatísticas significantes entre os coeficientes estimados de cada modelo de regressão que apresentaram níveis de significância contemplados na pesquisa, nos três quantis considerados. Constatou-se, como esperado, que tais coeficientes não se mostraram estatisticamente diferentes entre si, refletindo, em boa medida, a ausência de heterocedasticidade nos modelos estimados de regressão quantílica. A razão de uma variância constante nos termos de erro deve-se, em boa medida, a utilização de escala logarítmica nas variáveis dependentes, o que controlou em bom termo suas variâncias. Todavia, o recurso àquela modalidade de estimação não objetivou mapear as oscilações do impacto das covariáveis entre os quantis, mas, apenas replicar as relações causais identificadas pelo método da média condicional em diferentes pontos da distribuição dos dados, viabilizando detectar as magnitudes de despesas geradoras dos *ciclos políticos de pork barrel*. Buscou-se, de fato, observar se os efeitos causais já mapeados eram reproduzidos à luz das capacidades diferenciadas de efetivação das escolhas coletivas alocativas prevalentes – *i.e.* provisão de políticas - entre as unidades da federação, expressas nos distintos níveis de variação absoluta das despesas públicas.

Tabela 5.12
Regressão Quantílica para *Salários e Encargos* com Efeito Fixo para as UFs.

Covariáveis	Quantis				
	[0.05]	[0.25]	[0.50]	[0.75]	[0.95]
P_{t-2}	-0.0241 (0.0781)	-0.1195*** (0.0392)	-0.1033*** (0.0322)	-0.0743** (0.0339)	-0.2369*** (0.0551)
P_{t-1}	0.1097 (0.0732)	-0.0201 (0.0411)	-0.0034 (0.0323)	0.0073 (0.0365)	-0.1021* (0.0555)
P_0	0.2301*** (0.0775)	0.0524 (0.0359)	0.0297 (0.0306)	0.0903* (0.0517)	0.0964 (0.0839)
<i>lncompdesig</i>	0.0022 (0.0123)	0.0098 (0.0073)	0.0026 (0.0062)	0.0132* (0.0075)	0.0130 (0.0111)
<i>Dcomplegis</i>	0.0059 (0.0670)	0.0260 (0.0338)	0.0793* (0.0413)	0.0621 (0.0470)	-0.0054 (0.0593)
<i>assideol</i>	-0.2690 (0.2027)	-0.2295* (0.1231)	-0.0789 (0.1161)	-0.0697 (0.1458)	0.2079 (0.2219)
<i>alien</i> _{t-1}	-0.0151*** (0.0058)	-0.0034 (0.0037)	-0.0042 (0.0026)	-0.0047 (0.0034)	-0.0000 (0.0047)
<i>lntransf</i>	0.0748 (0.3229)	0.5302** (0.2109)	0.5913*** (0.1451)	0.3772** (0.1558)	0.1375 (0.1727)
<i>lncapfisc</i>	-0.8867*** (0.0716)	-0.8533*** (0.0611)	-0.7889*** (0.0910)	-0.6793*** (0.0989)	-0.7534*** (0.0753)
<i>ln desenvecon</i>	1.2866*** (0.3334)	0.8214*** (0.2050)	0.4765*** (0.1466)	0.4131** (0.1501)	0.7388*** (0.1664)
Constante	15.0150*** (5.5429)	5.4421 (3.6434)	3.6767 (2.3301)	5.7440** (2.6953)	11.7490*** (3.4789)
Observações	431	431	431	431	431
Pseudo R ²	0.73	0.42	0.25	0.23	0.51

Fonte: Elaborado pelo autor. * $p < 10\%$, ** $p < 5\%$, *** $p < 1\%$ e o erro padrão entre parênteses.

Nota: Erro padrão obtido através da técnica de re-amostragem *Bootstrap*, com 800 replicações efetuadas.

5.4 As hipóteses de trabalho frente os resultados das estimações.

Realizada uma exposição acerca dos resultados estatísticos das estimações passou-se a avaliar as hipóteses de trabalho – expostas no Capítulo 2 –, à luz dos modelos de regressão elaborados. Em seqüência se expôs esse processo avaliativo, bem como as análises inferenciais dele decorrente:

Hipótese 1 (H_1) = Ocorre *ciclos políticos de pork barrel* na arena de políticas públicas onde a aplicabilidade da coerção é individual e a probabilidade coercitiva é remota, bem como naquela onde a aplicabilidade e a probabilidade da coerção operam de forma coletiva e imediata, respectivamente.

Os resultados das estimações sugeriram a existência de um padrão temporal para expansão combinada dos gastos públicos nas arenas *distributiva*, *redistributiva*, e na produção de *bem privado*, balizado pelo ciclo eleitoral. As despesas categorizadas na arena distributiva e na arena redistributiva registraram - *ceteris paribus* - crescimento real médio em torno de 12% com a aproximação do período eleitoral, enquanto o avanço do gasto com folha de pessoal (*Salários e Encargos*) foi de 13% no ano das eleições. Diante do perfil estatístico apresentado pelos dados, e já analisado de forma precedente, foi possível sugerir a não rejeição de H_1 .

Destarte, embora os parâmetros dos anos correspondentes à primeira metade de governo não tenham se mostrado estatisticamente significantes, não possibilitando identificar seu padrão comportamental, ficou evidente que a partir do terceiro ano do mandato do governador (P_{t-1}) ocorre uma configuração expansionista simultânea no gasto público. A oferta de políticas na arena *distributiva* e na arena *redistributiva* expandiu-se a partir do no início da segunda metade do mandato, enquanto a produção de *bem privado* reverte o ciclo de queda observado no segundo ano de governo quando do ano das eleições. Foi, portanto, possível constatar que em anos eleitorais ocorreu

uma convergência de gasto que caracterizou a ação clientelista dos governos estaduais operando nas duas dimensões do *ciclo político de pork-barrel*: a difusa, mediante a expansão dos gastos *distributivos*, e a concentrada, através do crescimento dos gastos *redistributivos* e do crescimento da folha de pagamento dos servidores públicos.

No tocante a ação retardada de crescimento da despesa com a folha de pessoal, *vis-à-vis* às despesas *distributivas* e *redistributivas*, uma explicação plausível pode ser encontrada na facilidade de execução de nomeações para cargos, em geral comissionados, nos governos estaduais, cuja prática para angariar apoio eleitoral não exige uma ação antecipada. Contudo, esse padrão de resposta não descaracteriza a execução de ações voltadas para determinadas clientelas com vistas à busca por votos. Assim, a convergência de despesa parece sugerir práticas clientelísticas múltiplas e simultâneas em diferentes arenas da ação estatal, onde a aplicabilidade da coerção e a probabilidade de punição por parte do aparelho estatal são, respectivamente, individual e coletiva, e remota e imediata.

Hipótese 2 (H_2) = A ocorrência dos *ciclos políticos de pork barrel* restringe-se a níveis diferenciados de expansão do gasto público subnacional, definidos em função do direcionamento espacial (*policy arena*) da oferta de políticas.

Os resultados das estimações do modelo quantílico apontaram para a ocorrência dos *ciclos políticos de pork barrel* mediante volumes específicos dos gastos governamentais, que variam conforme a arena de políticas públicas a que se destinam. Enquanto o ano eleitoral produz tais ciclos a partir de níveis *médios* e *altos* de gastos públicos distributivos, o mesmo ciclo opera na arena redistributiva apenas em volumes *médios* do dispêndio. Já a produção de bem privado apenas gera CPB em *baixos* níveis de despesa de pessoal. Uma vez mais, os dados pareceram apontar para a não rejeição da hipótese trabalho em favor de sua hipótese nula.

A sugerida aceitabilidade de H_2 destacou o caráter não monolítico da ação estatal na definição dos recursos públicos utilizados na operacionalização das trocas políticas hierarquizadas. O método da regressão quantílica possibilitou identificar os estratos em que as relações de causalidade operam com robustez estatística, revelando a existência de um padrão dispersivo de execução orçamentária que propicia a geração do CPB nas diferentes arenas de políticas. Os dados parecem sugerir que a conexão entre o processo político intrínseco à dinâmica de cada arena e o calendário eleitoral produz, em geral, efeitos sobre gastos públicos apenas em determinados níveis de despesa e não em seu conjunto. A ação clientelista executada em cada arena de política com vistas ao resultado eleitoral, portanto, esta associada ao volume de dispêndio a ser objeto dessa prática, tendo como balizador a capacidade diferenciada de aplicação e da probabilidade de uma ação coercitiva.

Hipótese 3 (H_3) = A oferta de *bens privados*, como a folha de pessoal, consiste em instrumento de geração de *ciclos políticos de pork barrel* pelos governos subnacionais no Brasil, em um eleitorado sob forte desigualdade de renda, apenas quando da execução orçamentária em baixos níveis desse tipo de despesa.

A estimação com a decomposição quantílica ampliada detectou conexões causais entre as variáveis de interesse (P_0 e *Incompdesig*) e os diferentes níveis de variabilidade do gasto para a provisão de *bem privado* (i.e. baixa, médio-baixa, média, médio-alta, alta) no quantil 0.05 (baixa) e no quantil 0.75 (médio-alta). Contudo, apenas neste último identificou-se uma relação causal onde as variáveis de interesse atuam conjuntamente - como definido pela proposição H_3 -, não tendo havido nenhum registro de ação do ano eleitoral e da competição ao cargo de Governador em ambientes com forte assimetria de renda, em simultâneo, nos demais pontos da distribuição. Diante disto, os dados sugeriram que não foi possível rejeitar a hipótese nula em favor da

hipótese de trabalho, não havendo assim evidências estatísticas da ocorrência empírica desta última.

Todavia, foi possível destacar o expressivo impacto do ano eleitoral sobre a provisão de *bem privado*, especificamente *folha de pessoal*, conforme a hipótese de Block (2001). Quando da realização das eleições, o efeito positivo sobre a variabilidade neste tipo de dispêndio ficou em torno de $\frac{1}{4}$ nos níveis mais baixos dessa despesa, e próximos a 10% nos patamares mais elevados. Isto parece sugerir que esta modalidade de dispêndio foi utilizada como instrumento para a geração dos CPB para atender clientelas diferenciadas no mercado das trocas políticas. As variáveis de interesse operando apenas na magnitude classificada como médio-alta, em complemento, parece insinuar que exigência de um esforço executor expressivo para a provisão do bem quando de uma disputa eleitoral acirrada com forte concentração de renda entre os eleitores, contrariando o observado apenas com a realização das eleições. O ano eleitoral afetou significativamente a variabilidade da folha de pessoal, entretanto seu impacto concentrou-se apenas nos patamares mais baixos dessa despesa. Quando, porem, a disputa por votos ao Executivo estadual (distrital), em um eleitorado com forte perfil de assimetria de renda, exigiu uma provisão ampliada desse *bem privado* a fim deste constituir-se vetor de geração dos *ciclos políticos de pork barrel*.

Hipótese 4 (H_4) = A competição eleitoral para o cargo de governador, em ambientes com forte desigualdade de renda entre os eleitores, desencadeia *ciclos políticos de pork barrel*. Contudo, tais ciclos ocorrem no nível mais elevado do gasto público da arena *distributiva* e no volume mais baixo de despesa na arena *redistributiva*.

Com os resultados obtidos nas especificações dos modelos [1], [2] e [4], foi possível identificar que a associação entre competição eleitoral majoritária e desigualdade de renda funcionou como vetor de crescimento da despesa em diferentes arenas de políticas públicas. Os dados sugeriram que a disputa para a chefia do

Executivo estadual (distrital), quando integrada à concentração de renda vigente, isoladamente, eleva as despesas *distributivas*, *redistributivas* e a oferta de *bem privado*, entre 0.01% e 0.02%, respectivamente. Por sua vez, a versão quantílica do modelo empírico identificou pontos distintos da distribuição de dados onde dar-se a operacionalização dos CPB. Expansões elevadas do gasto distributivo (quantil 0.95) foram necessárias para a ocorrência dos ciclos de *pork barrel*, ao passo que um crescimento modesto (quantil 0.05) é suficiente para gerar um CPB na arena redistributiva.

Ao que parece, a ocorrência desse efeito marginal expansionista conjunto, porém diferenciado, se constitui fruto do cálculo estratégico de curto prazo dos governantes estaduais com vistas ao resultado das urnas. Destarte, a consistência estatística dos resultados daquelas estimações sugeriu não rejeitar H_4 em favor de sua hipótese nula.

Uma vez mais, os dados parecem apontar para a existência de padrões de comportamento dos governos estaduais brasileiros em períodos eleitorais semelhantes àqueles que caracterizam os *ciclos políticos de pork barrel* identificados por Drazen e Eslava (2010, 2006, 2005, 2004). A introdução da dimensão *distribuição de renda*, associada à *competição eleitoral majoritária para o cargo de Governador*, constituiu-se em determinante de expansões do dispêndio governamental em diferentes arenas de políticas, sugerindo que a forte desigualdade de renda entre os eleitores induz às trocas políticas hierarquizadas com forte viés clientelista. Chama atenção nessa análise empírica o fato de não ter havido a necessidade de se considerar a ocorrência da reeleição do governador, haja vista que o padrão de variabilidade daqueles gastos públicos derivou do processo eleitoral *per se* sob níveis assimétricos de distribuição de renda. A combinação entre ciclos eleitorais e desigualdade, parece, assim, atuar no nível

subnacional como mecanismo de atenuação das disparidades sociais em troca do apoio nas urnas.

5.5 Sintetizando o argumento a partir do teste das hipóteses.

As evidências empíricas sugeridas pelo teste das hipóteses de trabalho parecem apontar para a ocorrência de *ciclos políticos de pork barrel* nos estados brasileiros, assim como para a existência de um perfil de volume de gasto público indutor da vigência desses ciclos, ao menos no período de tempo aqui abarcado. Testando o modelo de Drazen e Eslava (*op. cit.*) nos vinte e seis estados brasileiros mais o Distrito Federal, à luz da tipologia das arenas de políticas públicas de Lowi (*op. cit.*), observou-se que na arena onde a aplicabilidade da coerção estatal é individual e imediata (arena regulatória) não foi detectada a ocorrência dos CPB, ao contrário do identificado nos *loci* da ação do Estado onde a aplicação e a probabilidade da coerção é individual e remota, ou coletiva e imediata, respectivamente. Assim, parece ser possível afirmar que a existência de CPB está vinculada a *dimensão espacial* da atuação estatal, antes que a um determinado bem coletivo específico provido pelo Estado. Ademais, mediante a utilização do modelo de estimação quantílico foi possível identificar o volume do gasto público – *i.e.* a capacidade de provisão de políticas - que possibilita a geração dos CPB nas diferentes arenas de políticas.

A Tabela 5.13 a seguir sintetizou a adequação existente entre a geometria variável do exercício da ação do Estado e a ocorrência dos *ciclos políticos de pork barrel*. Quando o exercício coercitivo do Estado dar-se no plano individual e a probabilidade de agir coercitivamente é remota, a geração dos CPB ocorre mediante incrementos de média e alta magnitude da despesa pública. Por outro lado, quando o exercício coercitivo está voltado para a conduta coletiva e a probabilidade de uso da

coerção é imediata, o CPB ocorreu com baixa e média expansão no gasto governamental. Já no tocante especificamente ao dispêndio com *Salários e Encargos* – cuja configuração da ação coercitiva o classifica como dispêndio redistributivo –, seu uso como vetor de geração do CPB ocorreu quando pequenas ou médio-altas expansões da folha de pessoal foram executadas, diferenciando-se do ocorrido na arena redistributiva como um todo. Ao que parece, em boa medida, a ocorrência dos *ciclos políticos de pork barrel* mediante a despesa com bem privado exige um maior esforço de provisão do que outros tipos de gasto redistributivo como saúde ou assistência e previdência social. Isto sugere que a capacidade de pressão do grupo de interesse beneficiado pela provisão do bem privado em tela opera de maneira exitosa nas trocas políticas hierarquizadas no nível subnacional, elevando o custo de aquisição do seu apoio eleitoral.

Tabela 5.13
Configuração da Ação Coercitiva Estatal e a Magnitude do Gasto Público para a Geração dos *Ciclos Políticos de Pork Barrel*.

Coerção (<i>aplicabilidade e probabilidade</i>)	Magnitude do Gasto Público
<i>Individual e remota</i>	Média e Alta
<i>Coletiva e imediata</i>	Baixa e Média
<i>Individual e imediata</i>	-
<i>Coletiva e imediata</i> (Salário e Encargos)	Baixa e Médio-alta

Fonte: Elaborado pelo autor.

5.6 Conclusão.

Ao longo desse capítulo buscou-se definir uma estratégia empírica para identificar possíveis evidências dos *ciclos políticos de pork barrel* nos gastos públicos

estaduais brasileiros. Recorreu-se a variados procedimentos para definir a estrutura constitutiva dos modelos de estimação com vistas ao refinamento na mensuração das relações causais e maior rigor no teste das hipóteses adotadas. Definida a estrutura dos modelos empíricos efetuou-se o teste das quatro hipóteses construídas na pesquisa que, dado os resultados das estimações, foi possível sugerir não rejeitá-las, à exceção de uma. Não encontrar argumentos estatísticos para rejeitar as hipóteses de trabalho implicou na identificação da ação dos *ciclos políticos de pork barrel* sobre os gastos estaduais nas diferentes arenas de políticas públicas abarcada na pesquisa. Ademais, ao utilizar-se a técnica de regressão quantílica foi possível mapear a causalidade entre as variáveis em diferentes estratos da distribuição dos dados.

Os componentes dos processos eleitorais selecionados como covariáveis impactaram os gastos públicos estaduais em suas arenas de política de forma distinta entre os quantis que classificaram a expansão do gasto público como pequena (quantil 0.05), média (quantil 0.50) e grande (quantil 0.95), e mesmo em dissonância com o método da média condicional. Porém, os resultados das especificações apontaram para uma conexão entre os ciclos eleitorais e a dinâmica de expansão da despesa pública, em diferentes níveis de execução do gasto público.

ANEXO 5A

Tabela A5.1 - Parametrização Utilizada nas Variáveis Independentes.

Variáveis	Representação nos Modelos de Estimção
Proximidade das eleições (<i>P</i>)	P_{t-2} = Dois anos antes da eleição = 1 Demais anos = 0
	P_{t-1} = Ano anterior as eleição = 1 Demais anos = 0
	P_0 = Ano eleitoral = 1 Demais anos = 0
Competição eleitoral majoritária (Governador) em ambientes de desigualdade de renda entre os eleitores (<i>Incompdesig</i>)	$\ln[(V_1 - V_2)^2 * \text{Índice Gini}]$
	V_1 = quantidades de votos obtidos pelo primeiro colocado no primeiro turno das eleições. V_2 = quantidades de votos obtidos pelo segundo colocado no primeiro turno das eleições.
Competição eleitoral (Legislativo) <i>Dcomlegis</i>	$Dcomlegis < 8,5 = 0$ $Dcomlegis \geq 8,5 = 1$ Mediana = $M_i = 8,5$ candidatos por cadeira no parlamento estadual (distrital).
Assimetria ideológica da coalizão de governo (<i>assideol</i>)	$assideol = \sqrt{\frac{1}{n-1} \sum_{i=1}^n (p_i - q_i)^2}$ σ = desvio padrão; p_i = classificação ideológica do partido do Governador; q_i = classificação ideológica dos outros partidos que compõem a coalizão governista.
Capacidade fiscal da Unidade da Federação (<i>Incapfisc</i>)	$\ln(RT_{t-1})$ RT_{t-1} = Receita Tributária Líquida da UF no ano anterior.
Receita de transferências (<i>Intransf</i>)	$\ln(\text{FPE})$ FPE = Fundo de Participação dos Estados.
Taxa de alienação eleitoral da eleição anterior (<i>alien_{t-1}</i>)	$alien_{t-1} = \left[100 \cdot \left(\frac{\sum \chi_{t-1}}{\Omega_{t-1}} \right) \right]$ χ_{t-1} = votos braços, nulos e abstenções na eleição anterior. Ω_{t-1} = Total de votos na eleição anterior.
Desenvolvimento econômico (<i>Indesenvecon</i>)	$\ln(\text{PIB per capita})$ PIB = Produto interno bruto <i>per capita</i> da Unidade da Federação.

Fonte: Elaborado pelo autor. *Nota:* ln = logaritmo natural.

Considerações Finais

Este trabalho buscou identificar as conexões entre o processo de resolução temporária de conflitos em uma poliarquia, *i.e.* processo eleitoral, e o gasto público, sob a perspectiva da capacidade coercitiva do Estado. Analisando os trabalhos referenciados dos ciclos políticos orçamentários percebeu-se a ausência de considerações acerca da natureza da política pública ofertada para o processo de geração dos ciclos políticos, e suas implicações sobre a capacidade de provisão por parte do setor público via mecanismos de ação coercitiva. Tais teorias apresentam, intrinsecamente, o Estado (governo) como dotado de uma *responsividade monolítica* às diferentes preferências alocativas.

O advento do multiplicador keynesiano possibilitou destacar a importância do papel do processo decisório governamental, e as preferências alocativas prevalentes, como vetor para a expansão da atividade econômica, e por extensão simplificada, de bem-estar social. A “inovação” analítica de Keynes deu margens ao surgimento de trabalhos que conectaram gasto público e processo eleitoral, onde o Estado era apresentado como responsivo às demandas de políticas públicas negociadas no mercado eleitoral. Esta concepção do papel de “responsividade monolítica” do Estado na geração dos ciclos políticos orçamentários foi presente nos trabalhos referenciados sobre a conexão gasto público e eleições, tanto naqueles que abriram esta agenda de pesquisa quanto nos estudos realizados ao longo da década de 1990. Se o “evangelho” de Keynes possibilitou desacreditar em certa medida as abordagens estruturalistas de viés

wagneriano no tocante aos determinantes do gasto público, por outro, passou ao largo da natureza fragmentária da ação estatal.

O surgimento de uma corrente analítica de terceira geração dos *political budget cycle*, notadamente com a seqüência de trabalho realizados por Drazen e Eslava (2010, 2006, 2005, 2004) retirou do limbo do *ceteris paribus* a conexão entre provisão de políticas e o interesse de grupos, ao incorporar uma categorização para a oferta de políticas públicas. Assim, através do modelo dos *ciclos políticos de pork barrel* (CPB), testado empiricamente nos municípios colombianos, as explicações sobre decisões de gasto público e processo eleitoral ganhou contornos mais próximos de uma abordagem de conflito redistributivo, ou seja, *político*, ao considerar a ação dos atores nas trocas políticas.

Contudo, este avanço analítico ainda não foi suficiente para romper com a concepção monolítica da capacidade do Estado de executar a oferta de políticas nos diferentes *loci* de atuação do setor público. A mera classificação de políticas entre bens *targeted* e *non-targeted* – empreendida no modelo CPB - não permitiu diferenciar as configurações de ação coercitiva por parte do setor estatal quando da oferta de políticas públicas. A natureza da política, portanto, não fora considerada na abordagem do CPB, esvaziando o caráter conflituoso da geração dos ciclos mediante configurações distintas do estado em ação. Uma reformulação teórica fazia-se necessária para que a abordagem de terceira geração dos ciclos políticos orçamentários avançasse em direção ao fato político *per se*, a saber, a ação coercitiva do Estado. Em outros termos, havia a necessidade de redesenhar o arcabouço teórico do CPB, sem com prometer suas premissas básicas, para centralizar o ator social, o Estado, no processo de geração dos referidos ciclos. Abarcar a natureza da política pública ofertada, destarte, consistia em

um passo seguinte no processo de centralidade da ação estatal como vetor de promoção dos ciclos políticos orçamentários em geral.

Diante disto, promoveu-se neste estudo uma síntese analítica entre a abordagem original dos *ciclos políticos de pork barrel* com a tipologia das arenas de políticas públicas desenvolvida por Lowi. Para operacionalização desta síntese, recorreu-se a utilização da categorização do gasto público segundo a combinação entre *aplicação* e *probabilidade* de coerção estatal quando da oferta de bens coletivos, trazendo à tona a capacidade estatal (*state power*) – mediante as trocas políticas hierarquizadas - de provisão de políticas, e por extensão, de geração dos ciclos políticos. A categorização do gasto governamental por arenas de políticas públicas possibilitou delinear o construto analítico para a identificação das conexões entre o mercado eleitoral e a execução do orçamento público em tempos de eleição. A testabilidade dessa síntese analítica, sob a égide dos CPB, consistiu na etapa seguinte a conformação analítica realizada, onde, agora, as arenas de políticas públicas estariam inseridas na explicação da ocorrência de ciclos políticos orçamentários.

Para a busca de evidências empíricas recorreu-se a execução orçamentário dos estados brasileiros, mais o Distrito Federal, no período entre 1995 a 2010. A relativa autonomia decisória e capacidade operacional da estrutura burocrática justificaram a opção pelos governos estaduais, ao passo que o período de tempo selecionado foi em serem utilizados no trabalho razão da singularidade histórica do federalismo brasileiro que, simultaneamente, combinou estabilidade macroeconômica, descentralização decisória, e ampla inclusão do *demos* a *polis*. Assim, definida a estrutura de teste do modelo teórico passou-se a definição dos modelos empíricos a serem utilizados no trabalho. Neste quesito, incorporou-se à pesquisa uma estratégia de estimação a partir dos *quantis* da distribuição dos dados - pouco usual na literatura brasileira de ciência

política. Objetivou-se com isso identificar as magnitudes do gasto público, sob a classificação de *baixo*, *médio*, e *alto*, que desencadeariam os *ciclos políticos de pork barrel* nos governos subnacionais no Brasil. Os resultados, em linhas gerais, corroboraram as hipóteses de trabalho construídas.

A hipótese H_1 , concernente a ocorrência dos CPB em arena de políticas públicas onde a aplicabilidade da coerção é individual e a probabilidade coercitiva é remota, bem como em *policy arena* onde a aplicabilidade e a probabilidade da coerção operam de forma coletiva e imediata, respectivamente, não foi rejeitada estatisticamente. Isto sugere que o fenômeno dos *ciclos políticos de pork barrel* não estaria restrito aos municípios da Colômbia, mas que ocorrem nos governos subnacionais brasileiros, notadamente nos estados, e em arenas *distributivas* e *redistributivas* de políticas públicas.

Por sua vez, a hipótese H_2 , referente à ocorrência dos *ciclos políticos de pork barrel* em níveis diferenciados de expansão do gasto público subnacional, definidos em função do direcionamento espacial (*policy arena*) da oferta de políticas, também não foi rejeitada estatisticamente. A aceitabilidade desta hipótese, portanto, sugere que a ocorrência do CPB, e sua magnitude, através do volume de recursos aplicados para sua geração, em padrões distintos por arena, evidenciam o caráter não monolítico da ação estatal na definição dos recursos públicos utilizados na operacionalização das trocas políticas hierarquizadas. A estratégia analítica de recorrer à tipologia das arenas de políticas públicas com vistas à identificação da ação fragmentada do Estado no exercício das trocas políticas hierárquicas, e opção de estimação pelo método quantílico, mostrou-se, portanto, adequada. A ocorrência do *ciclo político de pork barrel* nos estados brasileiros dar-se em níveis diferenciados de gasto público, a depender da natureza da política pública ofertada.

Já a hipótese H_3 , relativa à oferta de *bens privados* como instrumento de geração de *ciclos políticos de pork barrel* pelos governos subnacionais no Brasil, em um eleitorado sob forte desigualdade de renda, apenas quando da execução orçamentária de baixos níveis desse tipo de despesa, não se mostrou estatisticamente significativa. A impossibilidade de rejeição da hipótese nula de H_3 parece sugerir que a provisão do bem privado *folha de pessoal* pelos governos estaduais, com conotação eleitoral, não ocorre apenas através da absorção de pessoal nos postos mais baixos da hierarquia burocrática e/ou mediante reajustes salariais marginais para os servidores em geral. Antes, a rejeição dessa hipótese de trabalho parece apontar para a ocorrência de um esforço de provisão mais expressivo em termos quantitativos, com vistas aos seus efeitos eleitorais favoráveis aos governantes. Contudo, pesquisas adicionais mais detidas devem ser realizadas para trazer à tona o nexos causal dessa relação entre folha de pessoal e mercado eleitoral.

Por fim, a hipótese de trabalho H_4 mostrou-se estatisticamente robusta em sua dupla dimensão constitutiva. De um lado, sugeriu que a competição eleitoral para o cargo de governador, em ambientes com forte desigualdade de renda entre os eleitores, onde desencadeia CPB, por outro, esses ciclos ocorrem no nível mais elevado do gasto público da arena *distributiva* e no volume mais baixo de despesa na arena *redistributiva*. A aceitabilidade estatística desta hipótese aponta para o papel da desigualdade de renda entre eleitores para a geração dos *ciclos de pork barrel*, destacando que em mercados eleitorais sob forte assimetria de rendimentos apenas a expansão significativa dos bens e serviços providos pelo setor público é capaz de gerar tais ciclos.

Por seu turno, as ações clientelistas de *pork barrel* na arena *redistributiva* não obedecem ao diapasão onde a aplicação da coerção é individual e sua probabilidade de execução é remota. Expansões modestas do gasto público geram *ciclos de pork barrel*,

haja vista que o direcionamento das despesas nessa arena de política pode ter sido voltado para clientelas específica, contemplada com programas assistencialista de baixo custo, mas geradores de expressivos dividendos eleitorais.

Os resultados da síntese analítica desenvolvida neste trabalho, seguida modelagem de estimação adotada, portanto, parece sugerir que a incorporação da estrutura de demarcação da ação coercitiva governamental aproxima a explicação dos ciclos políticos orçamentários de uma abordagem firmemente ancorada em um dos objetos da Ciência Política, *i.e.* o Estado. O processo eleitoral *per se* não se constitui em o único vetor de geração desses ciclos, mas a configuração do exercício coercitivo do aparato estatal, quando da provisão das políticas pública em períodos eleitorais, também passa a integrar o mecanismo de produção desses ciclos orçamentários, conectando eleições e conflito (re)distributivo. Trazer a política, para além de sua dimensão partidária, para o centro de uma abordagem acerca da conexão gasto público e eleições põe em relevo relações de trocas que perpassam o espaço institucional das agremiações partidárias, mas que, institucionalmente, manifestam-se na revelação via mercado eleitoral, de suas preferências alocativas.

A capacidade coercitiva do estatal, cuja operacionalidade é expressa na dinâmica das trocas políticas hierárquicas subjacentes à configuração da oferta de *policies* em ambientes poliárquicos, integra as explicações para a ocorrência dos *political budget cycles* em uma dimensão até então negligenciada por parte da literatura. Ou seja, as abordagens acerca do fenômeno político da dinâmica desses ciclos não contemplavam, *prima facie*, o evento político *per se* expresso na oferta e demanda de políticas públicas, haja vista que o Estado e o seu exercício da coerção não configuravam aquelas análises.

Este trabalho viabiliza o desdobramento de uma agenda de pesquisa teórico-empírica na Ciência Política sobre ciclos políticos orçamentários, onde o exercício

coercitivo estatal não é tido como monolítico, mas fragmentário, e integrante do arcabouço analítico a ser considerado. A partir da síntese analítica desenvolvida neste estudo, a capacidade executora do Estado, manifesta em diferentes espaços de atuação, passa a desfrutar de centralidade na explicação da ocorrência, da dinâmica, e da magnitude dos PBC, particularmente na sua versão de terceira geração teórica expressa pelo modelo dos *ciclos de pork barrel*. Acredita-se que uma abordagem onde a implementação de políticas públicas não é integralmente responsiva às demandas expressas ao curso do processo eleitoral seja um ganho analítico para a compreensão das conexões existente entre o gasto público e o mercado eleitoral.

As variáveis explicativas de interesse aqui contempladas, portanto, ao exibirem uma relação funcional com um *explanandum*, que em sua natureza ontológica contempla o *modus operandi* da coerção do Estado nos diferentes espaços de sua atuação, robustece a análise sobre o fenômeno em tela. Afinal, o ponto a ser considerado em abordagens acerca da relação entre gasto público e processo eleitoral, consiste no exercício do poder.

Ademais, a ampliação do lapso temporal aqui contemplado, bem como a replicação do argumento em diferentes unidades de análise, possibilitará uma melhor e maior compreensão dos mecanismos causais que atrelam a execução orçamentária à dinâmica eleitoral, subsidiando abordagens direcionadas a identificação do papel das preferências alocativas coletivas e o bom governo. As limitações que cercam o presente trabalho, embora não sejam poucas, contudo, não devem restringir as possibilidades investigativas abertas pelo empreendimento analítico aqui desenvolvido.

Referências Bibliográficas

- 1 ABRÚCIO, Fernando Luiz (2005). “A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula”. *Revista de Sociologia e Política*, 24, pp. 41-67.
- 2 _____(1998). *Os Barões da Federação: os governadores e a redemocratização brasileira*. São Paulo: Editora Hucitec.
- 3 ACHEN, Christopher H. (1986). *The Statistical Analysis of Quasi-Experiments*. Berkeley: University of California Press.
- 4 ACOSTA, Pablo (2010). *The “flypaper effect” in presence of spatial interdependence: evidence from Argentinean municipalities*. *The Annals of Regional Science*, vol. 44, nº 3, pp.: 453-466.
- 5 ADRIKOPOULOS, A.; LOIZIDES, I. ; PRODOMIDIS, K. (2004). “Fiscal policy and political business cycles in the EU”. *European Journal of Political Economy*, vol. 20, pp.: 125-152.
- 6 AFONSO, José R. (2004). *Brasil, um caso à parte*. XVI Regional Seminar of Fiscal Policy - CEPAL/ILPES, Santiago de Chile.
- 7 _____(1996). “Descentralizar e depois estabilizar: a complexa experiência brasileira”. *Revista do BNDES*, vol. 3, nº 5, pp.: 31-61.
- 8 AFONSO, J. R.R.; VARSANO, R.; ARAÚJO, E.; PESSOA, E.; SILVA, N.; RAMUNDO, J.C. (1998). “Tributação no Brasil: características marcantes e diretrizes para a reforma”. *Revista do BNDES*, vol. 7, nº 13, pp.: 25-50.
- 9 AFONSO, J. R. R. e LOBO, Thereza (1996). “Descentralização fiscal e participação em experiências democráticas retardatárias”. *Planejamento e Políticas Públicas*, nº 14, pp.: 3-32.
- 10 _____(1987). “Federalismo Fiscal”. Brasília: IPEA – Texto para Discussão nº 108 – *Estudos para a Reforma Tributária*, Tomo 5.
- 11 AIDT, Toke S.; VEIGA, Francisco J.; VEIGA, Linda G. (2010). “Election result and opportunism policies: a new test of the rational political business cycle model”. *Public Choice*, vol. 148, pp.: 21-44.
- 12 ÄKERMAN, Johan (1947). *Political Economic Cycles*. In: FREY, Bruno S. (eds.), 1997. *Political Business Cycles*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, pp.: 129-139.
- 13 AKITOBY, B.; CLEMENTS, B.; GUPTA, S.; INCHAUSTE, G. (2006). “Public spending, voracity, and Wagner’s Law in developing countries”. *European Journal of political Economy*, nº 22, pp.: 908-924.

- 14 ALÉM, Ana Cláudia e GIAMBIAGI, Fábio (2000). *Finanças Públicas: teoria e prática no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Campus.
- 15 ALESINA, Alberto (1994). "Politics Models of Macroeconomic Policy and Fiscal Reform". In: HAGGARD, S. e WEBB, S. B. (eds.). *Voting for Reform: Democracy, Political Liberalization, and Economic Adjustment*. Oxford - UK: Oxford University Press.
- 16 _____(1989). "Politics and Business Cycles in Industrial Democracies". *Economic Policy*, vol. 4, nº 8, pp.: 55-98.
- 17 _____(1988). "Credibility and Policy Convergence in a Two-Party System with rational Voters". *The American Economic Review*, vol. 78, nº 4, pp.: 796-805.
- 18 _____ (1987). "Macroeconomic Policy in a Two-party System as a Repeated Games". *Quarterly Journal of Economics*, vol. 102, nº 3, pp.: 651-678.
- 19 ALESINA, Alberto e TABELLINI, Guido (2008). "Bureaucrats or Politicians? Part II: Multiple policy task". *Journal of Public Economics*, nº 92, pp. 426-447.
- 20 ALESINA, Alberto; HAUSMANN, Ricardo; HOMMES, Rudolf; STEIN, Ernesto (1999). "Budget institutions and fiscal performance in Latin America." *Journal of Development Economics*, v. 59, pp. 253-273.
- 21 ALESINA, Alberto e SPOLAORE, Enrico (1997). "On the number and the size of nations". *Quarterly Journal of Economics*, vol. 112, pp.: 1027-1056.
- 22 ALESINA, Alberto; ROUBINI, Nouriel; COHEN, Gerald (1997). *Political Cycles and Macroeconomic*. Cambridge – Mass.: MIT Press.
- 23 ALESINA, Alberto e PEROTTI, Roberto (1995). "Fiscal expansions and adjustments in OECD countries". *Economic Policy*, vol. 10, nº 21, pp.: 205-248.
- 24 ALESINA, Alberto; COHEN, Gerald; ROUBINI, Nouriel (1993). "Electoral Business Cycles in Industrial Democracies". *European Journal of Political Economy*, vol. 23, pp.: 1-25.
- 25 ALESINA, Alberto e DRAZEN, Allan (1991). "Why are Stabilizations Delayed?" *The American Economics Review*, vol. 81, nº 5, Dec, pp. 1170-1188.
- 26 ALESINA, Alberto e CUKIERMAN, Alex (1990). "The politics of ambiguity". *Quarterly Journal of Economic*, vol. 105, issue 4, pp.: 829-850.
- 27 ALESINA, Alberto e SACKS, Jeffrey (1988). "Parties and the Business Cycles in the United States, 1948-1984". *Journal of Money, Credit, and Banking*, vol. 20, nº 1, pp.: 63-82.

- 28 ALLEYNE, D. (1996). *Testing for Wagner's law in Jamaica, Guyana and Barbados: is spurious relationship?* Research Department, Central Bank of Barbados, Bridgetown.
- 29 ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares (2005). Recentralizando a federação? *Revista de Sociologia e Política*, 24, pp. 29-40.
- 30 AMORIN NETO, O. e BORSANI, H.(2004). "Presidents and cabinets: the political determinants of fiscal behavior in Latin America". *Studies in Comparative International Development*, vol. 39, pp. 3-27.
- 31 ANDREWS, Donald W. K. e BUCHINSKY, Moshe Y. (2000). "On the Number of Bootstrap Repetitions for *BCa* Confidence Intervals". Discussion Papers nº 1250, Cowles Foundation for Research in Economics, Yale University.
- 32 ARISTÓTELES (1997). *A Política*. São Paulo: Editora Martin Claret.
- 33 ARRETCHE, Marta T. S. (2012). Democracia, federalismo e centralização no Brasil. Rio de Janeiro: Editora FGV / Editora Fiocruz.
- 34 _____ (2005). "Quem Taxa e Quem Gasta: A Barganha Federativa na Federação Brasileira". *Revista de Sociologia e Política, Curitiba*, vol. 24, pp.: 9-27.
- 35 AVARTE, Paulo Roberto; LUCINDA, Cláudio Ribeiro; AVELINO, George. (2008). Existe Influência da Ideologia sobre o Resultado Fiscal dos Governos Estaduais Brasileiro? *Revista Estudos Econômicos, São Paulo*, vol. 38, nº 4, pp.: 789-814.
- 36 BAHIA, Luis Henrique N. (2003). *O Poder do Clientelismo: raízes e fundamentos da troca política*. Rio de Janeiro: Renovar.
- 37 BALEEIRO, Aliomar (2002). *Uma introdução à Ciência das Finanças*. 16ª edição, revisada e atualizada por Djalma de Campos. Rio de Janeiro: Forense.
- 38 BALTAGI, Badi H. (2005). *Econometric Analysis of Panel Data*. Hoboken, NJ: John Wiley & Sons. 3ª edition.
- 39 BATISTA, Cristina (2008). "Partidos políticos, ideologia e política social na América Latina: 1980-1999". Dados – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 51, nº 3, pp.: 647-686.
- 40 BECK, Nathaniel (1987). *Alternative Dynamic Specifications Popularity Functions*. Annual Meeting of the Political Methodology Group, Durham – North Caroline.
- 41 _____(1983). "Time-varying Parameter regression Models". *American Journal of Political Science*, vol. 27, issue 2, pp.: 557-600.

- 42 BECK, N. e KATZ, J. N. (1995). “What to do (and not to do) with time-series cross-section data”. *The American Political Science Review*, vol. 89, n° 3, pp.: 634-647.
- 43 BECKER, Gary S. (1983). “A Theory Competition among Pressure Groups for Political Influence.” *Quarterly Journal of Economics*, vol. 98(3), pp.371-400.
- 44 BENDIX, Reinhard (1996). *Construção Nacional e Cidadania*. São Paulo: Editora Edusp.
- 45 BENTLEY, Arthur F. (1908). *The Process of Government*. Chicago: University of Chicago Press.
- 46 BIRD, Richard M. (1971). “Wagner’s Law” of Expanding State Activity”, *Public Finance/Finances Publique*, 26(2), pp. 1-26.
- 47 BLACK, Duncan (1958). *The Theory of Committees and Elections*. Cambridge: Cambridge University Press.
- 48 BLAIS, Andre; BLACK, Donald; DION, Stephanie (1993). “Do parties makes a difference? Parties and size of Government in Liberal Democracies.” *American Political Science Review*, vol. 37(1), pp. 40-62.
- 49 BLOCK , Steve A. (2001). *Election, Electoral, Competitiveness, and Political Budget Cycles in Developing Countries*. CID Working Paper n° 78, Center for International Development – Harvard University.
- 50 BOLLEYER, Nicole e THORLAKSON, Lori (2012). “Beyond Decentralization – The Comparative Study of Independence in Federal Systems”. *The Journal of Federalism*, vol. 42, n° 4, pp.: 566-591.
- 51 BORSANI, Hugo (2003). *Eleições e economia: instituições políticas e resultados macroeconômicos na América Latina (1979/1998)*. Belo Horizonte: Editora UFMG / Rio de Janeiro: IUPERJ.
- 52 BOTELHO, Ricardo. (2002). *Determinantes do ajuste fiscal dos estados brasileiros*. VII Prêmio do Tesouro Nacional. Brasília: ESAF.
- 53 BRASIL, MINISTÉRIO DO PALNEJAMENTO ORÇAMENTO E GESTÃO (2005). *Manual Técnico do Orçamento*. Brasília/DF.
- 54 BRENDER, Adi e DRAZEN, Allan (2008). “How Do Budget Deficits and Economic Growth Affect Reelection Prospects? Evidence from a Large Panel of Countries”. *American Economic Review*, vol. 98, n° 5, pp.: 2203-2220.
- 55 _____(2005). “Political budget cycles in new versus established democracies”. *Journal of Monetary Economics*, vol. 52, pp.: 1271-1295.
- 56 BRENDER, Adi (2003). “The Effect of Fiscal Performance on Local Government Election Results in Israel: 1989-1998,” *Journal of Public Economics*, vol. 87, issue

- 9-10, pp.: 2187-2205.
- 57 BUCHANAN, James M. e TULLOCK, Gordon (1962). *The Calculus of Consent: logical foundations of constitutions democracy*. The University of Michigan Press: Ann Arbor.
- 58 BUCHANAN, James M. (1967). *Public Finance in Democratic Process: fiscal institutions and individual choice*. Chapel Hill: University of North Caroline.
- 59 _____ (1965). “An Economic Theory of Clubs”. *Economica – New Series*, vol. 32, issue 125, pp.: 1-14.
- 60 _____ (1960). *Fiscal theory and political economy*. Chapel Hill: University of North Caroline.
- 61 BUENO de MESQUITA, B.; MORROW, J. D.; SIVERSON, R. M.; SMITH, A. (2001). “Political competition and economic growth”. *Journal of Democracy*, vol. 12, nº 1, pp.: 58-72.
- 62 CADOT, Olivier; ROLLER, Lars-Hendrik; STEPHAN, Andreas (2006). “Contribution to productivity or pork barrel? The two faces of infrastructure investment”. *Journal of Public Economics*, vol. 90, issues 6-7, pp.: 1133-1153.
- 63 CAGAN, Phillip D. (1956). “The monetary dynamics of hyperinflation.” In: FRIEDMAN, Milton, *Studies in the Quantity Theory of Money*. The University of Chicago Press. pp. 25-117.
- 64 CAIDEN, Naomi e WILDVASKY, Aaron (1974). *Planning and the Budgeting in the Poor Countries*. New York: John Willey Co.
- 65 CALIARI, Thiago; OLIVEIRA, Ana Maria H.C.; RUIZ, Ricardo M. (2008). Longe dos Partidos e Perto da Federação: uma avaliação dos gastos municipais na saúde pública. Cedeplar – Texto para Discussão nº 334.
- 66 CAMERON, A. Colin e TRIVEDI, Pravik K. (2009). *Microeconometrics using Stata*. Stata Press: College Station, Texas.
- 67 CAMPOS, Francisco (1941). *O Estado Nacional. Sua estrutura, seu conteúdo ideológico*. Rio de Janeiro: José Olímpio.
- 68 CANGASSU, Ricardo C.; SALVATO, Márcio A.; e NAKABASHI, Luciano (2010). Uma Análise do Capital Humano Sobre o Nível de Renda dos Estados Brasileiros: MRW Versus Mincer. *Revista Estudos Econômicos*, vol. 40, nº 1, pp.: 153-183.
- 69 CARVALHO, José Murilo (2003). *A construção da ordem: a elite política imperial. Teatro das sombras: a política imperial*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

- 70 _____ (2002). *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira.
- 71 _____(1998). “Federalismo e centralização no Império brasileiro: história e argumento. In: *Pontos e Bordados*. Belo Horizonte: Editora da UFMG, pp.: 155-188.
- 72 _____(1994). *O federalismo brasileiro em perspectiva histórica*. Rio de Janeiro. Mimeo.
- 73 CHANG, Eric C. C. (2008). “Electoral incentives and budgetary spending: rethinking the role of political institutions”. *The Journal of Politics*, vol. 70, n° 4, pp.: 1086-1097.
- 74 CHAPPEL, Henry W. Jr. e KEECH, William R. (1986). “Policy motivation and party differences in a dynamic spatial model of party competition”. *American Political Science Review*, vol. 80, n° 3, pp.: 881-899.
- 75 CHARI, Varadarajan. V. e COLE, Harold (1992). *A contribution to the theory of pork barrel spending*. Federal Reserve Bank of Minneapolis – Research Department
- 76 CHENICK, Michel (2008). *Bootstrap Methods: a guide for practitioners and researchers*. Hoboken, NJ: John Wiley & Sons. 2ª edition.
- 77 CHHIBBER, Pradeep e NOORUDDIN, Irfan (2004). “Do party systems count? The number of party and government performance in the Indian states.” *Comparative Political Studies*, vol. 37(2), pp. 152-187.
- 78 CHIBBER, Pradeep e NOORUDDIN, Irfan (2004). “Do Party Systems Count? The Number of Parties and Government Performance in the Indian States”. *Comparatives Political Studies*, vol. 37, n° 2, pp.: 152-187.
- 79 CHOI, S. OK; BAE, S.; KWON, S; FEIOCK, R. (2010). “County Limits: policy types and expenditure priorities”. *The American review of Public Administration*, vol. 40, n° 1, pp. 29-45.
- 80 CHUBB, John E. (1985). “The Political Economy of Federalism.” *The American Political Science Review*, vol. 79, n° 4, pp. 994-1015.
- 81 CIOFFI, M.; MESSINA, G.; TOMMASINO, P. (2011). “Parties, institutions, and political budgets cycles at the municipal level”. *Bank of Italy*, Department Research.
- 82 COELHO, César Alberto C. (2004). *Ciclos políticos econômicos e o poder local*. Braga. Universidade do Minho - Departamento de Economia. Dissertação de Mestrado.
- 83 COLIER, David; LAPORTE, Jody; SEAWRIGHT, Jason (2008). “Typologies: forming concepts and creating categorical variables”. In: BOX-

- STEFFENSMEISTER, J. M.; BRADY, H. E.; COLIER, D. *Handbook of Political Methodology*. Oxford: Oxford University Press.
- 84 COSSIO, Fernando A. B. (2002). *Ensaio sobre o federalismo fiscal no Brasil*. Programa de Pós-Graduação em Economia, PUC-RJ, Rio de Janeiro. Tese de Doutorado.
- 85 _____(2001). “O comportamento fiscal dos estados brasileiros e seus determinantes políticos”. *ANPEC - Economia*, vol. 2, nº 1, pp.: 209-258.
- 86 COSTA-I-FONT, Juan; Juan; RODRIGUEZ-OREGGIA, Eduardo; LUNAPLA, Dario (2003). “Political competition and pork-barrel politics in the allocation of public investment in Mexico”. *Public Choice*, vol. 116, issue 1-2, pp.: 185-204.
- 87 COUTO e SILVA (1981). *Conjuntura Nacional – O Poder Executivo e a geopolítica do Brasil*. Rio de Janeiro: Editora José Olympio.
- 88 CUKIERMAN, Alex e MELTZER, Alan (1986). “A positive theory of discretionary policy, the cost of democratic government, and the benefits of a constitution”. *Economic Inquire*, vol. 24, issue 3, pp.: 367-388.
- 89 DAHL, Robert A. (1997). *Poliarquia: participação e oposição*. São Paulo: Editora Edusp.
- 90 DAHL, Robert e LINDBLON, Charles (1953 [1971]). *Política, Economia e Bem-Estar Social*. Rio de Janeiro: Editora Lidor Ltda.
- 91 DAVIS, Otto A., DEMPSTER, M.A.H; WILDEVASKY, Aaron (1979). “On change or, there is no magic size for incrementalism”. *Political Studies*, vol. 27, nº 3, pp.: 371-389.
- 92 _____ (1966a). “A theory of the budgetary process.” *The American Political Science Review*, vol. 60, nº 3, pp.: 529-547.
- 93 _____(1966b). “On the Process of Budgeting: An Empirical Studies of Congressional Appropriation”. In: TULLOCK, Gordon (ed.), 1967. *Papers on Non-market Decision Making*. Charlottesville: Thomas Jefferson center for Political Economy, University of Virginia, pp.: 63-132.
- 94 DILLINGER, William (1995). “Decentralization: politics and public services”. In: AFFONSO, J. R.R e SILVA, P. L. B. (orgs.) *As Federações em Perspectivas. Ensaio Selecionados*. São Paulo: FUNDAP / UNESP, pp.: 105-122.
- 95 DESPOSATO, Scott W. (2006). “Preferências dos Eleitores e Incentivos dos Legisladores em Ambientes Eleitorais Diversos: O Caso dos Estados Brasileiros”. In: Souza, C. e Neto, P. F. D. (orgs.) *Governo, políticas públicas e elites políticas nos estados brasileiros*. Rio de Janeiro: Revan, pp. 229-245.
- 96 DEZHBAKSH, H.; TOHAMY, S. M.; e ARANSON, P. H. (2003). “A New Approach for Testing Budgetary Incrementalism”. *The Journal of Politics*, vol.

- 65, n° 2, pp.: 532-558.
- 97 DILLARD, Dudley (1982). *A Teoria Econômica de John Maynard Keynes*. São Paulo: Livraria Pioneira Editora.
- 98 DINIZ, Adalto F. (2005). “Centralização política e concentração de riqueza: as finanças do Império brasileiro no período de 1830 a 1889”. *História e Economia – Revista Interdisciplinar*, vol. 1, n° 1, pp.: 47-65.
- 99 DOWNS, Anthony (1957 [1999]). *Uma teoria Econômica da Democracia*. São Paulo: Edusp.
- 100 _____ (1967). *Inside Bureaucracy*. Boston: Little, Brown and Company.
- 101 DRAIBE, Sônia (2004). *Rumos e metamorfoses: um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas da industrialização do Brasil, 1930-1960*. São Paulo: Paz e Terra. 2ª edição.
- 102 DRAZEN, Allan e ESLAVA, Marcela (2010). “Electoral manipulation via voter-friendly spending: theory and evidence”. *Journal of Development Economics*, vol. 92, pp.: 39-52.
- 103 _____ (2006). *Pork Barrel Cycles*. NBER Working Paper Series, WP n° 12190, Cambridge MA.
- 104 _____ (2005). *Electoral Manipulation via Expenditure Composition: Theory and Evidence*. NBER Working Paper Series, WP n° 11085, Cambridge MA.
- 105 _____ (2004). *Political Budget Cycles Without Deficits: Expenditure Composition Effects*. Working Paper. University of Maryland, College Park MD.
- 106 DRAZEN, Allan (2004). “Fiscal Rules From A Political Economy Perspective,” In: KOPITS G. (ed.). *Rules-Based Fiscal Policy in Emerging Markets: Background, Analysis and Prospects*. New York: Palgrave Macmillan
- 107 _____ (2001). “The political Business Cycles after 25 Years”. *NBER Macroeconomics Annual 2000*. In: BERNANKE, Ben S. e ROGOFF, K. (eds.), Cambridge – MA: MIT Press, pp.: 75-117.
- 108 DUREVALL, Dick e HENREKSON, Magnus. (2011). “The Futile Quest for a Grand Explanation of Long-run Government Expenditure”. *Journal of Public Economics*, vol. 95, issue 7-8, pp.: 708-722.
- 109 DRUKKER, D. M. (2003). “Testing for serial correlation in linear panel-data models”. *Stata Journal*, vol. 3, n° 2, pp.: 168–177.
- 110 EMPOLI, Domenico da (2002). “The Theory of Fiscal Illusion in a Constitutional Perspective”, *Public Finance Review*, vol.30, n° 5, pp.: 377-384.

- 111 ESCUDERO, Walter Sossa (2005). “Perspectivas y avances recientes em regresión por cuantiles”. In: MARCHIONNI, Mariana (ed.). *Progressos em Econometria*. Buenos Aires: Asociación Argentina de Economía Política. pp.: 101-138.
- 112 EVERITT, Brain S. (2001). *Cluster analysis*. London: Edward Arnold.
- 113 FAIR, Ray C. (1978). “The Effect of Economic Events on Votes for President”. *Review of Economics and Statistics*, vol. 60, nº 2, pp.: 159-173.
- 114 FAORO, Raymundo (2001). *Os Donos do Poder: formação do patronato político brasileiro*. Rio de Janeiro: Editora Globo. 3ª edição.
- 115 FERREJOHN, John e KREHBIEL, Keith (1987). “The Budget Process and the Size of the Budget.” *American Journal of Political Science*, vol. 31, nº 2, pp. 296-320.
- 116 FERREIRA, Ivan F. S. e BUGARIN, Maurício S. (2007). “Transferências voluntárias e ciclo político-orçamentário no federalismo fiscal brasileiro”. *RBE - Revista Brasileira de Economia*, vol. 61, nº 3, pp.: 271-300.
- 117 FIALHO, Tânia Marta M. (1997). “Testando a evidência de ciclos políticos no Brasil”. *RBE - Revista Brasileira de Economia*, vol. 51, nº 3, pp.: 379-390.
- 118 FIGUEIREDO, Erik A.; NETTO JÚNIOR, José L. da S.; PÔRTO JÚNIOR, Sabino da S. (2007). “Distribuição, mobilidade e distribuição de renda no Brasil: 1987 a 2003”. *Revista Brasileira de Economia*, vol. 61, nº 1, pp. 7-32.
- 119 FLETCHER, Del Roy (2011). “Welfare Reform, Jobcenter Plus, and the Street-Level Bureaucracy: Towards Inconsistent and Discriminatory Welfare for Severely Disadvantaged Groups?” *Social Policy and Society*, vol. 10, nº 4, pp.: 445-458.
- 120 FRANCO, Gustavo H. B.(1995). *O Plano Real e outros ensaios*. Rio de Janeiro: Francisco Alves.
- 121 FREEMAN, John (1989). “Systematic Sampling, Temporal Aggregation, and the Study of Political Relationships”. *Political Analysis*, vol. 1, pp.: 61-98.
- 122 _____ (1983). “Granger Causality and the Time Series Analysis of Political Relationships”. *American Journal of Political Science*, vol. 27, issue 2, pp.: 327-358.
- 123 FREY, Bruno S. e LAU, Lawrence J. (1968). *Towards a Mathematical Model of Government Behavior*. In: FREY, Bruno S. (eds.), 1997. *Political Business Cycles*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, pp.: 140-165.
- 124 FRIEDMAN, Milton (1997). “John Maynard Keynes”. *Economic Quarterly*, vol. 83(2), pp.: 1-23.

- 125 FUGITA, M.; KRUGMAN, P.; VENABLES [1999(2002)]. A. Economia especial: urbanização, prosperidade econômica e desenvolvimento humano no mundo. São Paulo: Ed. Futura.
- 126 FURTADO, Celso (1986). *Formação econômica do Brasil*. São Paulo: Editora Nacional.
- 127 GALLI, Emma e ROSSI, Stefania P. S. (2002). “Political Budget Cycle: The case of the Western Germany Länder”. *Public Choice*, vol. 110, issue 3-4, pp.: 283-303.
- 128 GAMA-NETO, Ricardo B. (2010). “Análise do Impacto da Lei de Responsabilidade Fiscal nas Políticas Públicas dos Estados Brasileiros”. 7º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política, Recife(PE).
- 129 _____(2009). “Eleições, Economia e Ciclo Político”. *BIB - Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, v. 66, pp.: 91-112.
- 130 _____(2007). *Refém, Cenoura ou Porrete: federalismo, comportamento fiscal e ciclo político*. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. Tese de Doutorado. UFPE.
- 131 GAMKHAR, Shama e PICKERILL, Mitchell (2011). “The state of American federalism 2010-2011: the economy, healthcare reform, and midterm elections shape intergovernmental agenda. *Publius – The Journal of Federalism*, vol. 4, nº 3, pp.: 361-394.
- 132 GELIS FILHO, Antônio (2006). “Análise comparativa do desenho normativo de instituições reguladoras do presente e do passado.” *Revista da Administração Pública*, 40(4), Jul./Ago., pp. 589-613.
- 133 GEMMELL, Norman; MORRISSEY, Oliver e PINAR, Abuzer (1999). “Fiscal illusion and the demand for government expenditures in the UK.” *European Journal of Political Economy*, vol. 15, pp. 687-704.
- 134 GIBSON, E. L. e CALVO, E. (2000). “Federalism and Low-Maintenance Constituencies: Territorial Dimension of Economic Reform in Argentina.” *Studies in Comparative International Development*, vol. 35, nº 3, pp. 32-55.
- 135 GOFFMAN, J.J. (1968). “On The Empirical Testing of Wagner’s Law: a technical note. *Public Finance / Finances Publique*, 23(3), pp. 359-364.
- 136 GOFFMAN, J.J. e MAHAR, D.J. (1971). “The Growth of Public Expenditures in Selected Developing Nations: six Caribbean countries.” *Public Finance / Finances Publique*, 26(1), pp. 57-74.
- 137 GOLDEN, Miriam A. e PICCI, Lucio (2008). “Pork-barrel politics in postwar in Italy, 1953-94”. *American Journal of Political Science*, vol. 52, nº 2, pp.: 268-289.
- 138 Golden, David G e PORTEBA, James M. (1980) “The Price of Popularity: The

- Political Business Cycle Reexamined” *American Journal of Political Science*, vol. 24, n° 4 pp.: 696-714.
- 139 GOMES, Sandra Cristina (2008). “Fatores Explicativos das Diferenças Estratégicas de Municipalização do Ensino Fundamental nos Governos Subnacionais do Brasil”. FFLCH / USP. Tese de Doutorado em Ciência Política. São Paulo.
 - 140 GONZALEZ, Maria de los Angeles (2002). “Do Changes in Democracy Affect the Political Budget Cycle? Evidence from Mexico”. *Review of Development Economic*, vol. 6, issue 2, pp.: 204-224.
 - 141 GREENE, William H. (2003). *Econometric Analysis*. New Jersey: Upper Saddle River. 6° edition.
 - 142 GREENACRE, Michael J. (2007). *Correspondence analysis in practice*. Broken Sound Parkway: Chapman & Hall/CRC, 2ª edition.
 - 143 GUEDES, Kelly P. e GASPARIN, Carlos E. (2007). “Descentralização fiscal e tamanho do governo no Brasil”. *Revista Economia Aplicada*, vol. 11, n° 2, pp.: 303-323.
 - 144 GUJARATI, Damodar N. (2004). *Basic Econometrics*. New York: The McGraw-Hill Companies. 4° edition.
 - 145 GUO, Gang (2009). “China’s local political budget cycles”. *American Journal of political Science*, vol. 53, n° 3, pp.: 621-632.
 - 146 GUPTA, Arnab e DAMANIAN, Richard (2004). “Political Competition, Welfare Outcome and Expenditures on Human Development: the experience of a democracy.” *Econometric Society Australian Meeting*, paper n° 147.
 - 147 GUPTA, S.P. (1967). “Public Expenditure and Economic Growth: a time analysis.” *Public Finance / Finances Publique*, 22(4), pp. 423-461.
 - 148 HAIR JR., J. F.; ANDERSON, R. E.; TATHAN, R.; BLACK, W. C. (2005). *Análise Multivariada de Dados*. Porto Alegre: Bookman. 5° edição.
 - 149 HALICIOGLU, Ferda (2003). “Testing Wagner's Law for Turkey, 1960-2000”. *Review of Middle East Economics and Finance*, vol. 1, n° 2, pp.: 129-140.
 - 150 HALL, Peter A. e SOSKICE, David (2001). “An introduction to varieties of capitalism”. In: HALL, P. A. e SOSKICE, D. (eds.) *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Oxford: Oxford University Press.
 - 151 HALLERBERG, Mark. e MARIER, Patrik. (2004). “Executive authority, the personal vote, and budget discipline in Latin America and Caribbean countries.” *American Journal of Political Science*, vol. 48, n° 3, pp. 571-587.

- 152 HAMILTON, Lawrence C. (2006). *Statistic with Stata*. Belmont, CA: Thomson Higher Education.
- 153 HAMPTON, Jean (1987). "Free-rider problems in the production of collective goods". *Economics and Philosophy*, vol. 3, issue 2, pp.: 245-273.
- 154 HANUSCK, Marek (2012). "Mooted signals: economic disturbance and political budget cycles". *Journal of Applied Economic*, Vol. XV, n° 2, 189-212.
- 155 HARDIM, Russell (1982). *Collective Action*. Baltimore, MD: The Johns Hopkins University Press.
- 156 HARRINGTON, Joseph E. (1993). "Economic policy, economic performance, and elections". *American Economic Review*, vol. 83, n° 1, pp.: 27-42.
- 157 HART, Hebert L. A. (1961). *The Concept of Law*. Oxford: Oxford University Press.
- 158 HAYO, Bernd. (1994) "No further evidence of Wagner's Law for Mexico". *Public Finance*, 49(2), pp.: 287-94.
- 159 HAYO, Bernd e NEUMEIER, Florian (2012). "Leaders' Impact on Public Spending Priorities: The Case of the German Laender". *Kyklos*, vol. 65(4), pp.: 480-511.
- 160 HAUSMAN, J.A. (1978). "Specification Tests in Econometrics". *Econometrica*, vol. 46, n° 6, pp.: 1251-1271.
- 161 HEGEL, Georg W. F. (2011). *Fenomenologia do Espírito*. Coleção: Pensamento Humano. São Paulo: Vozes. 7ª edição.
- 162 HENREKSON, Magnus (1993). "Wagner's Law: a relationship spurious?" *Public Finance / Finances Publique*, 48(2), pp. 406-415.
- 163 HIBBS, Douglas A. Jr. (1992). "Partisan Theory After Fifteen Years". *European of Political Economy*, vol. 8, pp.: 361-373.
- 164 _____(1987). *The Political Economy of Industries Democracies*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- 165 _____(1982). "On the Demand Economic Outcomes: macroeconomic performance and Mass Political Support in the United States, Great Britain, and Germany". *The Journal of Politics*, vol. 44, n° 2, pp.: 426-462.
- 166 (1977). "Political parties and macroeconomic policy." *American Political Science Review*, vol. 71, n° 4, pp. 1467-1487.
- 167 _____(1974). "Problems of statistic estimation and causal inference in time-series regression models". In: COSTNER, H. L. (ed.) *Sociological Methodology*. San Francisco: Jossey-Bass, Inc., pp.: 252-308.

- 168 HICKS, John (1987). *A Crise na Economia Keynesiana*. São Paulo: Edições Vértice.
- 169 HIENELT, Hubert (2007). “Do policies determine politics? In: FISHER, F.; MILLER, G. J.; SIDNEY, M. S. (eds.) *Handbook of Policy Analysis: theory, politics, and methods*. New York: CRC Press – Taylor & Frances Group. pp.: 109-119.
- 170 HIROI, Taeko (2009). “Exchange rate regime, central bank independence, and political business cycles in Brazil”. *Studies in Comparative International Development*, vol. 44, nº1, pp.:1-22.
- 171 HIRSCHMAN, Albert O. (1973). *Saída, voz e lealdade*. São Paulo: Editora Perspectiva.
- 172 _____ (1996). “Como a revolução keynesiana foi exportada dos Estados Unidos.” In: HIRSCHMAN, Albert O. *Auto-subversão*. São Paulo: Companhia das Letras.
- 173 _____ (1963). *Política Econômica na América Latina*. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura.
- 174 _____ (1986). *Analysis of Panel Data*. Cambridge: The Cambridge University Press.
- 175 HSIAO, Cheng (2003). *Analysis of Panel Data*. Cambridge: The Cambridge University Press. 2º edition.
- 176 _____(1986). *Analysis of Panel Data*. Cambridge: The Cambridge University Press.
- 177 HOBBS, Thomas (1997). *Leviatã ou Matéria, Forma e Poder de um Estado Eclesiástico e Civil*. Série *Os Pensadores*. São Paulo: Nova Cultural.
- 178 _____(1992). *Do Cidadão*. São Paulo: Martin Fontes.
- 179 HOLLANDA, Cristina Buarque de (2011). *Teoria das Elites*. Rio de Janeiro: Editora Zahar.
- 180 IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2006). *Estatísticas do Século XX*. Rio de Janeiro: IBGE.
- 181 INGRAM, Helen e SCHNEIDER, Anne L. (2006). “Policy analysis for democracy”. In: MORAN, M.; REIN, M.; GOODIN, R.E. *The Oxford Handbook of Public Policy*. Pp.: 169-189.
- 182 INMAN, Robert P. (1996). *Do balanced budget rules work: U.S. experience and possible lessons for the EMU*. NBER Working Paper Series, WP nº 5838, Cambridge MA.

- 183 INMAN, Robert P. e RUBINFELD, Daniel L. (1997). “Rethinking federalism”. *Journal of Economic Perspective*, vol. 11, nº 4, pp.: 43-64.
- 184 ISMAEL, Ricardo (2005). *Nordeste: a força da diferença – Os impasses e desafios na cooperação regional*. Recife: Editora Massangana.
- 185 JACKSON, John (1975). “Issues, Party Choice, and Presidential Voting”. *American Journal of Political Science*, vol. 19, nº 2, pp.: 161-186.
- 186 JENKINS, Roy (2005). *Roosevelt*. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira.
- 187 JUSTO, Wellington R. (2009). *Políticas sociais e o papel das disparidades regionais de renda no Brasil: evidências a partir de regressões quantílicas*. Anais do V Encontro de Economia Baiana, pp.: 180-194.
- 188 KALECKI, Michael (1943). “Political Aspects of Full Employment”. In: FREY, Bruno S. (eds.), 1997. *Political Business Cycles*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, pp.: 119-128.
- 189 KEYNES, John M. (1936 [1985]). *Teoria Geral do Emprego do Juro e da Moeda*. Série *Os Economistas*. São Paulo: Editora Nova Cultural.
- 190 KING, Gary (1991). “On Political Methodology”. *Political Analysis*, vol. 2, pp.: 1-30.
- 191 KITTEL, B. e WINNER, H. (2005). “How reliable is pooled analysis in political economy? The globalization-welfare state nexus revisited”. *European Journal of Political Research*, 44(2), pp: 269-293.
- 192 KJELLBERG, Francesco (1977). “Do policies (really) determine politics? Eventually how?” *Policy Studies Journal*, vol. 5, issue supplement s1, pp.: 554-570.
- 193 KLEVMARKEN, N. A. (1989) “Panel studies: what can we learn from them? Introduction.” *European Economic Review*, vol. 33, pp.: 523-529.
- 194 KLOMP, Jeroen e HAAN, Jakob de (2012). “Political budget cycle and election outcome”. *Public Choice*, pp.: 1-23.
- 195 KOENKER, R. e BASSET JR., G. (1978). “Regression quantiles”. *Econometrica*, vol. 46, nº 1, pp.: 33-50.
- 196 KOENKER, Roger (2005). *Quantile Regression*. Cambridge: Cambridge University Press.
- 197 KOENKER, Roger (2004). “Quantile regression for longitudinal data”. *Journal of Multivariate Analysis*, vol. 91, nº 1, pp.: 74-89.

- 198 KRAMER, Gerald H. (1971). "Short-Term Fluctuations in U.S. Voting Behavior, 1896-1964". *American Political Science Review*, vol. 71, pp.: 131-143.
- 199 KRUEGER, Anne O. (1974). "The political economy of the rent-seeking society". *The American Economic Review*, vol. 64, n° 3, pp.: 291-303.
- 200 KWIATKOWSKI, D.; PHILLIPS, P. C. B; SCHMIDT, P.; e SHIN, Y. (1992). "Testing the Null Hypothesis of Stationarity against the Alternative of a Unit Root". *Journal of Econometrics*, vol. 54, pp.: 159-178.
- 201 KUMAR, Saten (2009). "Further Evidence on Public Spending and Economic Growth in East Asian Countries". *MPRA Paper, October, n° 19298*.
- 202 LAFER, Celso (2002). *JK e o programa de metas (1956-61): processo de planejamento e sistema no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV.
- 203 LAMOUNIER, Bolívar (1988). "O "Brasil autoritário": revisitando o impacto das eleições sobre a abertura". In: STEPAN, Alfred (org.) *Democratizando o Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra. pp.: 83-134.
- 204 LARA-RESENDE, André (1989). "Da inflação crônica à hiperinflação> observações sobre o quadro atual". *Revista de Economia Política*, vol. 9, n° 1, pp. 7-20.
- 205 _____(1982). "A política brasileira de estabilização". *Pesquisa e Planejamento Econômico*, vol. 12, n° 3, pp.: 757-806.
- 206 LEIBFRIED, S.; CASTLES, F. G.; e OBINGER, H. (2005). "Introduction: federalism and the welfare state". In: *Federalism and the Welfare State: New world and European Experience*. (eds.). Cambridge, U.K.: Cambridge University Press. pp.: 1-48.
- 207 LEITE, Cristina Kerches da Silva (2011). *Federalismo, Processo Decisório e Ordenamento Fiscal: A Criação da Lei de Responsabilidade Fiscal*. IPEA – Brasília, Texto para Discussão n° 1593.
- 208 _____(2006). "O processo de ordenamento fiscal no Brasil na década de 1990 e a Lei de Responsabilidade Fiscal". Departamento de Ciência Política – FFLCH/USP. Tese de Doutorado. São Paulo.
- 209 LESSA, Renato (1999). *A Invenção Republicana: Campos Sales, as bases e a decadência da Primeira República Brasileira*. Rio de Janeiro: Topbooks.
- 210 LEVY, J. D. (2006). *The State after Statism: New State Activities in the Age of Liberalism*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- 211 LIJPHART, Arend (1984). *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*. New Haven: Yale University Press.
- 212 LINDBECK, Assar (1976). "Stabilization policies in open economies with endogenous politicians". *American Economic Review*, vol. 66, n° 2, *Papers and Proceeding and of the Eighty-eighth Annual Meeting of the American Economic*

- Association, pp.: 1-19.*
- 213 LIPSKY, Michael (1980). *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Service*. New York: Russell Sage Foundation.
- 214 LOHMANN, Susanne (1998). “Rationalizing the political business cycle: a workhorse model”. *Economics and Politics, vol. 10, n° 1, pp.: 1-17.*
- 215 LOPREATO, Francisco L. C. (2002). *O colapso das finanças estaduais e a crise da federação*. São Paulo: Editora Unesp.
- 216 _____(2000). “O endividamento dos governos estaduais nos anos 90”. *Economia e Sociedade, Campinas, n° 15, pp.: 117-158.*
- 217 LOVE, Joseph L. (1993). “Federalismo y Regionalismo em Brasil, 1889-1937”. In: *Federalismos Latino-Americanos: México / Brasil / Argentina. México*. El Colégio Del México / Fondo de Cultura Económica, pp.: 180-223.
- 218 LOWI, Theodore J. (1998). “Foreword: New dimensions in policy and politics”. In: TATALOVICH, R. e DAYNES, B. W. (eds.), *Moral Controversies in American Politics*. New York: M. E. Sharpe. pp.: (x-xxi).
- 219 _____(1988). “An assessment of Kellow’s promoting elegance in policy theory”. *Policy Studies Journal, vol. 16, issue 4, pp.: 725-728.*
- 220 _____(1985). “The state in politics: the relation between policy and administration”. In: NOLL, Roger G. (ed.) *Regulatory policy and the social sciences*. Berkeley, CA, University of California Press. pp.: 67-105.
- 221 _____(1972). “Four Systems of Policy, Politics, and Choice.” *Public Administration Review, vol. 32, n° 4, pp. 298-310.*
- 222 _____(1970). “Decision making vs. policy making: toward an antidote for technocracy”. *Public Administration Review, vol. 30, n° 3, pp.: 314-325.*
- 223 _____(1964). “American Business, Public Policy, Case-Studies and Political Theory.” *World Politics, vol. 16, n° 4, pp. 677-715.*
- 224 LUCAS, Robert E. (1976). “Econometric policy evaluation: A critique”. *Carnegie-Rochester Conference Series, on Public Policy, vol. 1, n° 1, pp.: 19-46.*
- 225 MANN, A. J. (1980). “Wagner’s Law: an econometrics test for Mexico 1920-1976.” *National Tax Journal, vol. 33, pp. 189-201.*
- 226 MAQUIAVEL, Nicolau (2007). *Discursos sobre a Primeira Década de Tito Lívio*. São Paulo: Martins Fontes.
- 227 _____(2000). *O Príncipe*. São Paulo: Cultrix.

- 228 MARKOWITZ, Harry (1952). “Portfolio Selection”. *The Journal of Finance*, vol. 7, n.º 1, pp.: 77-91.
- 229 MARTONE, Celso L. (1987). “Análise do Plano de Ação Estratégica do Governo (PAEG) – 1964-1966”. In: LAFER, Betty M. *Planejamento no Brasil*. São Paulo: Perspectiva. 5ª edição. pp.: 69-89.
- 230 McCALLUM, Bennett T. (1978). “The political business cycle: an empirical test”. *Southern Economic Journal*, vol. 44, n.º, pp.: 504-515.
- 231 MacRAE, C. Ducan (1977). “A political model of the business cycle”. *Journal of Political Economy*, vol. 85, n.º 2, pp.: 239-263.
- 232 MEERSHOEK, Agnes (2012). “Controlling access to sick leave programmes: practices of physicians in the Netherlands”. *Social Policy & Administration*, vol. 46, n.º 5, pp.: 544-561.
- 233 MELO, Marcos André (2005). “O sucesso inesperado das reformas de segunda geração: federalismo, reformas constitucionais e política social”. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, vol. 48, n.º 4, pp.: 845-889.
- 234 _____(1993). “Municipalismo, *Nation-Building* e a Modernização do Estado no Brasil”. *RBCS – Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 23, n.º 8, pp.: 83-100.
- 235 MELO, Marcus André e REZENDE, Flávio da C. (2004). “Decentralization and governance in Brazil”. In: TULCHIN, J. S. e SELEEN, A. *Decentralization and Democratic Governance in Latin America*. Washington-DC, Woodrow Wilson Center Report on the Americas - n.º 12. pp.: 37-66.
- 236 MELO, Clóvis Alberto Vieira de e PEREIRA, José Willas (2012). “Corrupção e padrões de ineficiência nas gestões municipais detectados por corte de conta estadual”. *Revista Debates, Porto Alegre*, v.6, n.º 3, pp. 53-77, set.-dez.
- 237 MENEGUIN, F. B.; BUGARIN, M. S.; CARVALHO, A. X. de (2005). *O que leva um governante à reeleição?* IPEA –Brasília, Texto para Discussão n.º 1135.
- 238 MICHAS, N.A. (1975). “Wagner’s Law and Public Expenditure: what is appropriate measurement for valid test?” *Public Finance / Finances Publique*, 30(1), pp. 77-84.
- 239 MILL, John Stuart (1870 [1979]). *Principles of Political Economy*. Harmondsworth: Penguin Books.
- 240 MIDGAL, J. (1988). *Strong Society and Weak States, State-Society Relations and State capabilities in the Third World*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- 241 MINGOTI, Sueli A. (2007). *Análise de dados através de métodos de estatística multivariada: uma abordagem aplicada*. Belo Horizonte: Editora UFMG.
- 242 MINK, Mark. e De HAAN, Jakob. (2005). “Has the Stability and Grow Pact

- Impeded Political Budget Cycles in the Union European?” *CESIFO, Working Paper n° 1532*.
- 243 MISIOLEK, Walter S. e ELDER, Harold W. (1988). “Tax structure and the size of government: an empirical analysis of the fiscal illusion and fiscal stress argument”. *Public Choice Review*, vol. 57, issue 3, pp.: 233-245.
- 244 MISIOLEK, Walter S e PERDUE, Grady D. (1987). “The Portfolio Approach to State and Local Tax Structure”. *National Tax Journal*, vol. 40, n° 1, pp.: 111-114.
- 245 MISSIO, Fabrício J.; JAYME JR., Frederico G.; e OLIVEIRA, Ana Maria H. C. (2009). *Desenvolvimento financeiro e crescimento econômico: teoria e evidência empírica para os estados brasileiros (1995-2004)*. Cedeplar – UFMG. Texto para Discussão n° 379.
- 246 MOE, Terry M. (2005). “Political control and power of the agent.” *The Journal of Law, Economics, & Organization*, vol. 22, n° 1, pp. 1-29.
- 247 MONTERO, Alfred P. (2001). “Delegative Dilemmas and Horizontal Logic: subnational industrial policy in Brazil and Spain.” *Studies in Comparative International Development*, vol. 36, n° 3, pp. 58-89.
- 248 MORETTIN, Pedro A. e TOLOI, Clélia M. C. (2006). *Análise de séries temporais*. São Paulo: Edgard Blücher. 2ª edição revista e ampliada.
- 249 MOURÃO, Paulo Jorge R. (2008). “Political Budget Cycles and Fiscal Illusion: a panel data study”. In: SOUKIAZIZ, M. H. e CERQUEIRA, E. P. (eds.). *Perspectives on Integration and Globalization*. Münster: LIT Verlag.
- 250 MUNIZ, Jerônimo Oliveira (2001). “As descontinuidades demográficas exercem efeitos sobre o mercado de trabalho metropolitano dos jovens?” *Revista Brasileira de Estudos Populacionais*, vol. 19, n° 2, jul/dez, pp. 65-98.
- 251 MURTHY, N.R. (1993). “Further evidence of Wagner’s law of Mexico; an application of cointegration analysis.” *Public Finance*, vol. 48, n° 1, pp. 92-96.
- 252 MUSGRAVE, R.A. (1969). *Fiscal Systems*. New Haven / London: Yale University Press.
- 253 NAKAGUMA, Marcos Y. e BENDER, Siegfried (2010). “Ciclos políticos e resultados eleitorais: um estudo sobre o comportamento do eleitor brasileiro”. *Revista Brasileira de Economia*, vol. 64, n° 1, pp.: 3-24.
- 254 NICHOLSON, Norman K. (2002). “Policy Choice and the Use of State Power, The work of Theodore J. Lowi”. *Policy Science*, vol. 35, n° 2, pp.: 163-177.
- 255 NICTER, Simeon (2008). “Vote buying or turnout buying? Machine politics and the secret ballot”. *American Political Science Review*, vol. 102, n° 1, pp.: 19-31.

- 256 NISKANEN, William A. Jr. (1971). *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago: Aldine-Atherton.
- 257 NORDHAUS, William D. (1975). "The political business cycles". *The Review of Economic Studies*, vol. 42, n° 2, pp.: 169-190.
- 258 NOWLIN, Matthew C. (2011). "Theories of policy process: state of the research and emerging trends". *The Policy Studies Journal*, vol. 39, n° 51, pp.: 41-60.
- 259 O'CONNOR, James (1973). *The fiscal crisis of the state*. New Brunswick-NJ: St. Martin's Press Inc.
- 260 OATES, Wallace E. (1999). "An essay on fiscal federalism." *Journal of Economic Literature*, vol. XXXVII, pp. 1120-1149.
- 261 _____ (1988). "On the Nature and Measurement of Fiscal Illusion: A Survey". In: BRENNAN, G. et. al. (Eds.). *Taxation and Fiscal Federalism: Essays in Honour of Russell Mathews: Sydney: Australian National University Press*, pp.: 65-82.
- 262 _____ (1972). *Fiscal Federalism*. New York: H.B. Jovanovich.
- 263 OBINGER, H.; LEIBFRIED, S.; e CASTLES, F. G. (2005). *Federalism and Welfare State. : New World and European Experience*. Cambridge: Cambridge University Press.
- 264 ODLE, M.A. (1976). *The Evolution of Public Expenditure*. Institute of Social and Economic Research, University of the West Indies.
- 265 OECD – Organization for Economic Co-operation and Development (2008). *Handbook on Constructing Composite Indicators: methodology and user guide*. JCR European Commission.
- 266 OLIVEIRA, Fabrício Augusto (2010). *A Evolução da Estrutura Tributária e do Fisco Brasileiro: 1889-2009*. IPEA – Brasília, Texto para Discussão n° 1469.
- 267 _____ (2007). *Teorias da federação e do federalismo fiscal: o caso do Brasil*. Belo Horizonte: Escola de Governo/Fundação João Pinheiro. Texto para Discussão n° 47.
- 268 _____ (2006). "A lógica das reformas do sistema tributário: 1966-2002". In: ALVES, P. e BIASOTO, J. G. (orgs.). *Política fiscal e desenvolvimento no Brasil*. Campinas: Editora da Unicamp.
- 269 _____ (1995). *Autoritarismo e crise fiscal no Brasil: 1964-1984*. São Paulo: Hucitec.
- 270 OLSON, Mancur Jr. (1982). *The Rise and Decline of Nation: economic growth, stagflation and social rigidities*. New Haven, CA: Yale University Press.

- 271 _____(1965 [1999]). *A Lógica da Ação Coletiva*. São Paulo: Editora Edusp.
- 272 ORENSTEIN, Luiz (1998). *A estratégia da ação coletiva*. Rio de Janeiro: Revan: UCAN, IUPERJ.
- 273 OSTROM, Elinor (1990). *Governing the Commons: the evolution of institutions for collective action*. Cambridge: Cambridge University Press.
- 274 PALDAM, Martin (1979). “Is there an election cycle? A comparative studies of national accounts”. *Scandinavian Journal of Economics*, vol. 81, nº 2, pp.: 323-342.
- 275 PANIZZA, Ugo (1999). “On the determinants of fiscal centralization: theory and evidence”. *Journal of Public Economics*, nº 74, pp.: 97-139.
- 276 PEACOCK, Alan e SCOTT, Alex. (2000). “The curious attraction of Wagner’s law”. *Public Choice*, vol. 102, issue 1-2, pp.: 1 – 17.
- 277 PEACOCK, A. T. e WISEMAN, J. (1961). *The Growth of Public Expenditure in the United Kingdom*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- 278 PEACOCK, A.T. e WISEMAN, J. (1961). *The Growth of Public Expenditure in the United Kingdom*. Princeton/NJ: The Princeton University Press.
- 279 PELTZMAN, Samuel (1992). “Voter as fiscal conservatives”. *Quarterly Journal of Economics*, vol. 107, nº 2, pp.: 327-361.
- 280 PERSSON, T. e TABELLINI, G. (2000). *Political Economics: explaining economic policy*. Cambridge/MA: MIT Press.
- 281 _____(1999). “The size and scope of government: comparative politics with rational politician”. *European Economic Review*, vol. 43, pp.: 699-735.
- 282 _____(1994). “Is inequality harmful for growth?” *The American Economic Review*, vol. 84, nº 3, pp.: 600-621.
- 283 _____(1990). *Macroeconomic Policy, Credibility and Politics*. London: Harwood Academic Publishers.
- 284 PETERS, Amos C. (2005). *An Application Wagner’s Law of Expanding State Activity to Totally Diverse Countries*. Monetary Policy Unit – Eastern Caribbean Central Bank.
- 285 PINDYCK, Robert. S e RUBINFELD, Daniel L. (1999). *Microeconomia*. São Paulo: Makron Books. 4ª edição.
- 286 PRADO, S. (1985). *Descentralização do aparelho do Estado e empresas estatais: um estudo sobre o setor público descentralizado brasileiro*. Campinas: IE/UNICAMP. Dissertação de Mestrado.

- 287 PRESSMAN, Jeffrey L. e WILDAVSKY, Aaron (1998). Implementación: cómo grandes expectativas concebidas em Washington se frustan em Oakland. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica. 1ª edición.
- 288 PREUSSLER, Athos P. da Silveira (2001). “Um estudo empírico dos ciclos político-econômicos no Brasil”. PPGE / UFRGS. Dissertação de Mestrado. Porto Alegre.
- 289 PREUSSLER, A. P. da Silveira e PORTUGAL, Marcelo Savino (2002). *Um estudo empírico dos ciclos político-econômicos no Brasil*. Mimeo. Classificação no JEL: E60.
- 290 PRYOR, F.L. (1968). *Public Expenditure in Communist and Capitalist Nations*. London: George Allen & Unwind.
- 291 PRZEWORSKI, Adam (1989), *Capitalismo e Social-Democracia*. São Paulo: Companhia das Letras.
- 292 PUTNAM, Robert D. (1996). *Comunidade e Democracia: a experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro. Edita da FGV.
- 293 QUEIROZ, Mário César L. e SILVA, Almir Bittencourt da (2010). “Ciclos Políticos orçamentários no estado do Ceará (1986-2006)”. *Planejamento e Políticas Públicas*, vol. 35, pp.: 223-252.
- 294 QUIBRIA, M.G. (2006). “Does Government Matter? Yes, not, or maybe: some evidence from developing Asia.” *Kyklos*, vol. 59, n° 1, pp. 99-114.
- 295 RAM, R. (1987). “Wagner’s Hypothesis in Time Series and Cross Section Perspective: evidence from “real” data for 155 countries.” *Review Economics and Statistics*, vol. 69, n° 2, pp. 359-393.
- 296 RAVALLION, Martin (1994). *Poverty Comparisons*. Chur, Switzerland: Harwood Academic Press.
- 297 REMMER, Karen L. e WIBBELS, Erik (2000). “The subnational politics of economic adjustment: provincial politics and fiscal performance in Argentina”. *Comparative Politics Studies*, vol. 33, n° 4, pp.: 419-451.
- 298 REZENDE, Fernando (2009). “ICMS: como era, o que mudou ao longo do tempo, perspectivas e novas mudanças”. Brasília, *Fórum dos Estados Brasileiros - Cadernos Fórum Fiscal n° 10*.
- 299 _____(1971). “A evolução das funções do governo e a expansão do setor público brasileiro”. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, 1(2), pp.: 235-282.
- 300 REZENDE, Fernando e AFONSO, José R. (2002). *The Brazilian Federation: Facts, Challenger, and Prospects*. Center for Research on Economic Development and Policy Reform, Working Paper n° 149.

- 301 REZENDE, Flávio da Cunha (2006). “Fatores Políticos e Institucionais nas Teorias Contemporâneas sobre Expansão dos Gastos Públicos.” *Revista de Economia Política*, vol. 26, nº 2, pp. 274-289.
- 302 _____(2001). “Políticas de controle dos gastos públicos e comportamento das organizações: uma interpretação de arenas de políticas públicas”. In: LIMA, Marcos Costa (org.). *O lugar da América do Sul na nova ordem mundial*. São Paulo: Cortez. pp.: 241-259.
- 303 RICCUCCI, Norman. M. (2005). *How Management Matter; Street-Level Bureaucracy and Welfare Reform*. Washington, D.C.: Georgetown University Press.
- 304 RIKER, William (1962). *The Theory of Political Coalitions*. New Haven: Yale University Press.
- 305 RODDEN, Jonathan (2006). “The crisis of fiscal federalism in Brazil”. In: *Hamilton’s Paradox: the promise and peril of fiscal federalism*. Cambridge: Cambridge University Press. pp.: 188-225.
- 306 _____(2005). “Federalismo e descentralização em perspectiva comparada: significados e medidas”. *Revista de Sociologia Política, Curitiba*, nº 24, pp.: 9-27.
- 307 RODDEN, J.; ESKELAND, Gunnar; LITVACK, J. (2003). *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints*. Cambridge, MA: MIT Press.
- 308 ROGOFF, Kenneth (1990). “Equilibrium Political budget cycles”. *The American Economic Review*, vol. 80, nº 1, pp.: 21-36.
- 309 ROGOFF, Kenneth e SIBERT, Anne (1988). *Elections and macroeconomic policy cycles*. *The Review of Economic Studies*, vol. 55, nº 1, pp.: 1-16.
- 310 ROKKAN, Stein (1970). *Citizens, Election, Parties: Approach to the Comparative Studies of the Processes Development*. New York: David McKay Company.
- 311 ROSE, Shanna (2006). “Do fiscal rules dampen the political business cycles?” *Public Choice*, vol. 128, issue 3-4, pp.: 407-431.
- 312 ROUBINI, N. e SACHS, J. (1989). “Government spending and budgets deficits in industrial democracies.” *European Economic Review*, 33(May), pp. 903-934.
- 313 SABATIER, Paul, A. (2007). *Theories of the policy process*. Boulder, CO: Westview Press.
- 314 SACKKEY, J. A. (1980). “Underdevelopment disequilibrium and growth in government expenditures: some empirical generalization”. *Social and Economic Studies*, vol. 29, nº 4, pp.: 125-151.

- 315 SAKURAI, Sérgio N. (2009). “Ciclos políticos nas funções orçamentárias dos municípios brasileiros: uma análise para o período 1990-2005 via dados em painel”. *Revista Economia Aplicada*, vol. 39, nº 1, pp.:39-58.
- 316 SAKURAI, Sérgio N. e GREMAUD, Amaury P. (2007). “*Political Business Cycles: Evidências empíricas para os municípios paulistas (1989-2001)*”. *Revista Economia Aplicada*, vol. 11, nº 1, pp.: 27-54.
- 317 SALISBURY, Robert H. (1969). “An Exchange Theory of Interest Groups”. *Midwest Journal of Political Science*, vol. 13, nº 1, pp.: 1-32.
- 318 SALLUM JR. Basílio (1996). “Federação, autoritarismo e democracia”. In *Tempo Social – Revista de Sociologia da USP*, vol. 8, nº 2, pp.: 27-52.
- 319 _____(1994). *Federação e Regime Militar-Autoritário*. São Paulo: Fundap. Mimeo.
- 320 SANTOS, Bruno Ramos dos (2012). “Modelos de regressão quantílica”. Instituto de Matemática e Estatística - USP. Dissertação de Mestrado. São Paulo.
- 321 SANTOS, Wanderley G. (2007). *Governabilidade e democracia natural*. Rio de Janeiro: Editora FGV.
- 322 _____(2006). *O Ex-Leviatã Brasileiro: do voto disperso ao clientelismo concentrado*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- 323 _____(2003). *O Cálculo do Conflito: estabilidade e crise na política brasileira*. Belo Horizonte: Editora UFMG, Rio de Janeiro: IUPERJ.
- 324 _____(1993). *Razões da Desordem*. Rio de Janeiro: Rocco. 3º edição.
- 325 _____(1978). *Ordem burguesa e liberalismo político*. São Paulo: Duas Cidades.
- 326 SANTOS, Hermílio (2002). “Grupos de interesses e redes de políticas públicas: uma análise de formulação de política industrial”. *Civitas – Revista de Ciências Sociais*, vol. 2, nº 1, pp.: 193-210.
- 327 SÁTYRO, N. G. D. (2008). Política e instituições e a dinâmica das políticas sociais nos estados brasileiros: uma análise após a redemocratização. Tese de Doutorado, IUPERJ, Rio de Janeiro.
- 328 _____(2006). Políticas nos estados brasileiros e gastos sociais: uma análise de série temporal com corte transversal – 1987 a 2002. In: SOUZA, C. e NETO, P. F. D. (orgs.) *Governo, políticas públicas e elites políticas nos estados brasileiros*. Rio de Janeiro: Revan, pp. 57-90.
- 329 SCHICK, A. 2006. Conflitos e soluções no orçamento federal. In: GIACOMONI, J. e PAGNUSSAT, J. L. (orgs.) *Planejamento e Orçamento Governamental*. Volume 2, Brasília: Enap. pp. 77-87.

- 330 SCHMITTER, Philippe C. (1971). *Interest Conflict and Political Change in Brazil*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- 331 SCHNEIDER, Anne L. e INGRAM, Helen (1997). *Policy Design for Democracy*. Lawrence, KS: University of Kansas Press.
- 332 SCHNEIDER, Cristina J. (2010). “Fighting with one hand tied behind the back: political budget cycles in the West Germany States”. *Public Choice*, vol. 142, issue 1-2, pp.: 125-150.
- 333 SCHUMPETER, Joseph (1939). *Business Cycles: A Theoretical, Historical and Statistical Analysis of the Capitalism Process*. Volume II. New York – London: McGraw-Hill Book Company, Inc.
- 334 SEN, Amartya [1999 (2001)]. *Desigualdade reexaminada*. Rio de Janeiro: Ed. Record.
- 335 SHAH, Anwar e SHAH, Sana (2006). “The new vision of local governance and the evolving roles of local government.” In: SHAH, A. (ed.) *Local Governance in Developing Countries*. Washington – DC, The World Bank, pp.: 1-46.
- 336 SHAH, Anwar (1990). “The new fiscal federalism in Brazil”. Policy, Research, and External Affairs – World Bank, Working Paper Series n° 557.
- 337 SHAPIRO, Edward (1985). *Análise Macroeconômica*. São Paulo; Editora Atlas.
- 338 SHARKANSKY, I. 1968. Agency requests, gubernatorial support and budget success in the state legislature. *The American political Science Review*, vol. 62, n° 4, pp. 1220-1231.
- 339 SHI, Min e SVENSSON, Jakob (2006). “Political budget cycles: Do they differ across countries and why?” *Journal of Public Economics*, vol. 90, pp.: 1367-1389.
- 340 _____(2003). “Political budget cycles: a review of recent development”. *Nordic Journal of Political Economy*, vol. 29, pp.: 67-76.
- 341 SHONCHOY, Abu (2010). *What is Happening with the Government Expenditure of Developing Countries – A Panel Data Study*. The University of New South Wales. Mimeo.
- 342 SILVERMAN, B. W. (1986). *Density Estimation for Statistics and data Analysis*. New York: Chapman & Hall.
- 343 SIMMEL, George (1971). *On Individuality and Social Form*. Chicago/London: University of Chicago Press.
- 344 SIMÕES, Rodrigo (2005). *Métodos de análise regional e urbana: diagnóstico aplicado ao planejamento*. Belo Horizonte: UFMG/Cedeplar, Textos para Discussão n°. 259.

- 345 SIMPSON, Ximena (2000). “Fragmentação Legislativa e Déficit Fiscal: uma Análise dos Estados Brasileiros no Período entre 1987 e 1997”. Dissertação de Mestrado. IUPERJ. Rio de Janeiro.
- 346 SMITH, Kevin B. (2002). “Typologies, taxonomies, and benefits of policy classification”. *Policy Studies Journal*, vol. 30, nº 3, pp.: 379-395.
- 347 SNYDER, Richard (2001). Scaling down: the subnational comparative method.” *Studies Comparative International Development*, vol. 36, nº 1, pp. 93-110.
- 348 SÓFOCLES (2010). *Antígona*. Porto Alegre: L&PM.
- 349 SOLA, Lourdes (1998). *Idéias econômicas, decisões políticas: desenvolvimento, estabilidade e populismo*. São Paulo: Edusp.
- 350 SORENS, Jason (2011). “The Institution of Fiscal Federalism”. *Publius: The Journal of Federalism*, vol. 41, nº 2, pp.: 207-231.
- 351 SOUZA, Celina (2003). “Regiões metropolitanas: condicionantes do regime político”. *Lua Nova – Revista de Cultura e Política*, nº 59, pp.: 137-158.
- 352 _____ (2002). “Brazil: The Prospects of a Center-Constraining Federation in a Fragmented Policy”. *Publius: The Journal of Federalism*, vol. 32, nº 2, pp.: 23-48.
- 353 _____ (2001a). “Federalismo e gasto social no Brasil: tensões e tendências”. *Lua Nova – Revista de Cultura e Política*, nº 52, pp.: 5-28.
- 354 _____ (2001b). “Federalismo e descentralização na Constituição de 1988: processo decisório, conflitos e alianças”. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, vol. 44, nº 3, pp.: 513-560.
- 355 SOUZA, Saulo Santos de (2008). “A Fria Austeridade das Regras Fiscais Resiste ao Calor das Urnas? Oportunismo fiscal e contabilidade criativa nos estados brasileiros”. Tese de Doutorado. PPGCP/UFPE. Recife.
- 356 STIGLER, George J. (1971). “The theory of economic regulation”. *The Bell Journal of Economic and Management Science*, vol. 2, nº1, pp.: 3-21.
- 357 STIGLITZ, Joseph E. (1988). *Economics of the Public Sector*. New York – London: W. W. Norton & Company. Second Edition.
- 358 STIMSON, James (1985). “Regression in Times and Space”. *American Journal of Political Science*, vol. 29, issue 4, pp.: 914-947.
- 359 STOKES, S.C.; DUNNING, T.; NAZARENO, M.; BRUSCO, V. (2011). *Buying votes: distributive politics in democracies*. Department of Political Science, Yale University, mimeo.
- 360 SVARTZMAN, Eduardo Munhoz (2006). *Guardiões da Nação: formação*

- profissional, experiências compartilhadas e engajamento político dos generais de 1964*. Tese de Doutorado, PPGCP/UFRGS, Porto Alegre.
- 361 TABELLINI, Guido (2005). “The role of the state in economic development.” *Kyklos*, vol. 58, n° 2, pp. 283-303.
- 362 TAN, Eu Chye (2003). “Does Wagner’s Law or the Keynesian Paradigm Hold in the case of Malaysia?” *Thammasat Review*, vol. 8, n° 1, pp. 62-75.
- 363 TANZI, V. e ZEE, H. H. (1995). *Human Capital Accumulation and Public Sector Growth*. WP/95/95, Fiscal Affairs Department – International Monetary Fund.
- 364 TANZI, Vito (1992). “Fiscal policy in economic reconstruction in Latin America”. *World Development*, vol. 20, issue 5, pp.: 641-657.
- 365 TAVARES BASTOS, Cândido A. (1937). *A Província: um estudo sobre a descentralização no Brasil*. São Paulo – Rio de Janeiro – Recife: Companhia Editora Nacional. 2º edição.
- 366 TEIXEIRA, Mariana Felix F. (2001). “Composição dos Gastos dos Estados Brasileiros, 1983/99”. VII Prêmio Tesouro Nacional. ESAF. Brasília.
- 367 TENDLER, Judith (1998), *Bom governos nos trópicos*. Rio de Janeiro: Ed. Revan. Brasília: Editora da Enap.
- 368 THOMPSON, Katherine e WILLIAMS, Quatracia (2003). “Developing Imputation Models for the Services Sectors Portion of the Economic Census”. Washington D.C.: U.S. Census Bureau.
- 369 THORTON, John (1998). "Technical Note: The Growth of Public Expenditure in Latin America: A Test of "Wagner's Law"," *Latin American Journal of Economics - formerly Cuadernos de Economía, Instituto de Economía. Pontificia Universidad Católica de Chile.*, vol. 35(105), pp.: 255-263.
- 370 TIEBOUT, Charles (1956). “A Pure Theory Local Expenditure.” *The Journal of Political Economy*, vol. 64, n° 5, pp. 416-424.
- 371 TRIOLA, Mário F. (2005). *Introdução à Estatística*. Rio de Janeiro: LTC. 9ª Edição.
- 372 TSEBELIS, G. e CHANG. E.C.C. (2004). “Veto players and the structure of budget in advanced industrialized countries.” *European Journal of Political Research*, 43, pp. 449-476.
- 373 TSEBELIS, George (2000). “Veto Players and Institutional Analysis.” *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, vol. 13, n° 4, pp. 441-474.
- 374 TSEBELIS, G. e GARRETT, G. (1997). “Agenda setting, vetoes and the European union’s co-decision procedure”. *The Journal of Legislative Studies*, vol.

- 3, nº 3, pp.: 74-92.
- 375 TUFTE, Edward (1978). *Political control of the economy*. Princeton/NJ: Princeton University Press.
- 376 _____(1975). Determinants of the Outcome of Midterm Congressional Elections. *American Political Science Review*, vol. 69, nº 3, pp.: 812-826.
- 377 VARGAS, Neide César (2006). *Estados no Brasil e o Controle Fiscal e Financeiro pela União no Pós-Real*. Instituto de Economia / Unicamp. Tese de Doutorado. Campinas.
- 378 VARIAN, Hal R. (2000). *Microeconomia: princípios básicos*. Rio de Janeiro: Campus. 5º edição.
- 379 VARSANO, R.; AFONSO, J. R. R.; ARAÚJO, E. A.; PESSOA, E. P.; RAIMUNDO, J. C. M.; SILVA, N. L. C. da (1998). *Uma análise da carga tributária do Brasil*. Rio de Janeiro: IPEA – Texto para Discussão nº 583.
- 380 _____(1997). “A evolução do sistema tributário brasileiro ao longo do século: anotações e reflexões para futuras reformas”. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, vol. 27, nº 1, pp.: 1-40.
- 381 _____(1996). *A evolução do sistema tributário brasileiro ao longo do século: anotações e reflexões para futuras reformas*. Rio de Janeiro: IPEA – Texto para Discussão nº 405.
- 382 VARSHNEY, Ashutosh (2001). “Ethnic conflict and civil society: India and beyond.” *World politics*, vol. 53, nº 3, pp. 362-398.
- 383 VERGNE, Clémence (2009). “Democracy, elections and allocation of public expenditures in developing countries”. *European Journal of Political Economy*, vol. 25, issue 1, pp.: 63-77.
- 384 VILLELA, André (2007). “Distribuição Regional das Receitas e Despesas do Governo Central no II Reinado, 1844-1889”. *Revista Estudos Econômicos*, vol. 37, nº 2, pp.: 247-274.
- 385 WEAVER, Kent R. e ROCKMAN, Berta A. (1993). “When and how do institutions matter?” In: WEAVER, R.K e ROCKMAN, B. A. (eds.) *Do Institutions Matter? Government Capabilities in the United States and Abroad*. pp.: 462-482.
- 386 WEINGAST, Barry R. (1995). “The Economic Role of Political Institutions: Market-Preserving Federalism and Economic Development”. *The Journal of Law, Economics, & Organization*, vol. 11, nº 1, pp.: 1-31.
- 387 WEINGAST, B.R.; SHEPSLE, K.A.; JOHNSEN, C. (1981). “The political economy of benefits and costs: a neoclassic approach to distributive politics.” *The Journal of Political Economy*, vol. 89, nº 4, pp. 642-664.

- 388 WILDAVSKY, A. 1992. *The new politics of the budgetary process*. Boston: Little, Brown. 2^a edition.
- 389 _____(1966). “The Two Presidencies”. *Trans-action*, vol. 4, n^o 2, pp.: 162-173.
- 390 WILLET, Thomas e BANAIAN, King (1988). “Models of political process and their implications for stagnation: a public choice perspective”. In: WILLET, Thomas (Ed.). *Political business cycles*. Durham: Duke University Press.
- 391 WILSON, James Q. (1990). “Judicial democracy and versus American democracy”. *PS – Political Science and Politics*, vol. 23, issue 2, pp.: 570-572.
- 392 _____(1989). *Bureaucracy*. New York: Basic Books.
- 393 _____(1973). *Political Organizations*. New York: Basic Books.
- 394 WITTMAN, Donald A. (1999). *O Mito do Fracasso da Democracia*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.
- 395 WRIGHT, Gavin (1974). “The political economy of new deal spending: an econometric analysis”. In: FREY, Bruno S. (eds.), 1997. *Political Business Cycles*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, pp.: 223-231.
- 396 WOOLDRIGDE, Jeffrey (2002). *Econometric Analysis of Cross Section and Panel Data*. Cambridge, MA: MIT Press
- 397 XENOFONTE, (2009). *Memoráveis*. Coimbra: Fundação Calouste Gulbenkian.
- 398 ZAULI, Eduardo Meira (2003). “Federalismo fiscal e reforma tributária no Brasil”. *Teoria & Sociedade*, n^o 11, pp.: 10-47.
- 399 ZIRAMBA, Emmanuel (2008). “Wagner’s law: An econometric test for South Africa, 1960-2006”. *South Africa Journal of Economics*, 76 (4), pp.: 596-606.
- 400 ZUCCO JR. Cesar (2009). “Ideology or What? Legislative Behavior in Multiparty Presidential Settings”. *The Journal of Politics*, vol. 71, pp.: 1076-1092.