

CICLOS POLÍTICOS ORÇAMENTÁRIOS NO ESTADO DO CEARÁ (1986-2006)

Mário César Lemos Queiroz*

Almir Bittencourt da Silva**

Os ciclos políticos, de percepção bastante intuitiva, constituem-se num fenômeno amplamente estudado. Entre as teorias desenvolvidas, destacam-se quatro vertentes, organizadas segundo os critérios de racionalidade do eleitor e de comportamento do político, a saber: o ciclo político oportunista tradicional; o ciclo político oportunista racional; o ciclo político partidário tradicional; e o ciclo político partidário racional. Os ciclos políticos, no entanto, podem ocorrer com características combinadas, a exemplo dos ciclos políticos ideologicamente motivados (partidários) mesclados com algumas características dos ciclos oportunistas. Os ciclos políticos orçamentários, enquadrados como oportunistas racionais, são priorizados neste estudo. Acredita-se – em razão da simplicidade de sua operação, e levando-se em conta que a democracia é um processo ainda jovem no Brasil – que tal tipo de ciclo é o de ocorrência mais provável no país e, conseqüentemente, no Ceará. A intenção dos modelos propostos foi evidenciar o comportamento oportunista de governadores do estado do Ceará no período de 1986 a 2006, externado por meio de movimentos cíclicos da execução orçamentária. A análise dos dados confirmou que os governadores apresentaram, de forma geral, comportamento oportunista sobre a execução orçamentária.

Palavras-chave: Ciclos Políticos; Execução Orçamentária; Comportamento dos Mandatários.

POLITICAL BUDGET CYCLES IN CEARA (1986-2006)

The political cycles' perception is very intuitive, and, therefore, it is a well studied phenomenon. Among the theories developed there are four strands, arranged between the criteria of voter's rationality and politician's behavior, namely: the traditional opportunistic political cycle and the rational opportunistic one, as well as the traditional partisan political cycle and the rational partisan one. The political business cycles, however, may occur with combined features, like the political cycles ideologically motivated (partisan cycles) with some characteristics of opportunistic cycles. The political budget cycles, framed as the rational opportunistic type, are prioritized in this study, because it is believed, due to its simplicity of operation and the fact that democracy is a process still young, to be the ones most likely to occur in Brazil and, consequently, in Ceará. The proposed models' intention was to evidence the opportunistic behavior of Ceará state's governors in the period from 1986 to 2006, externalized by cyclical movements of the budgetary execution. The data analysis confirmed that the governors showed, in general, opportunistic behavior on the budgetary execution.

Keywords: Political Business Cycles. Budgetary Execution. Incumbents' Behavior.

* Administrador, mestre em economia pela Universidade Federal do Ceará (UFC), analista contábil-financeiro da Secretaria da Fazenda do estado do Ceará. Correio eletrônico: mario.lemos@sefaz.ce.gov.br.

** Economista, doutor em economia pela UFC, professor associado da UFC. Endereço: Avenida da Universidade, 2.700, 2ª andar. CEP: 60.020-181, Benfica, Fortaleza, Ceará. Correio eletrônico: almir_eco@ufc.br.

CICLOS POLITICOS PRESUPUESTARIOS EN LA PROVINCIA DE CEARÁ (1986-2006)

La percepción de los ciclos políticos es muy intuitivo, siendo por tanto un fenómeno bien estudiado. Entre las teorías desarrolladas se destacan cuatro secciones, dispuestas entre los criterios de la racionalidad de los votantes y la raelización de la política, a saber, el ciclo político oportunista tradicional y el oportunista racional, y el ciclo político partidista tradicional y el partidista racional. Los ciclos políticos, sin embargo, pueden ocurrir con características combinadas, por ejemplo en el caso de los ciclos políticos ideológicamente motivados (partidários) con algunas características de los ciclos oportunistas. Los ciclos políticos presupuestários, enmarcados como el tipo de oportunistas racional, se priorizan em este estúdio porque se cree que debido a su simplicidad de operación y el hecho de que la democracia es aún un proceso joven, son los más probables que ocurran em Brasil, y consecuentemente em Ceará. La intención de los modelos propuestos ES evidenciar El comportamiento de los gobernantes del Estado de Ceará em el período de 1986 a 2006, externando por médio de movimientos cíclicos de la organización pressupuestária. La intención de los modelos propuestos es evidenciar el comportamiento oportunista de los gobernantes del Estado de Ceará em el período de 1986 a 2006, externando por médio de movimientos cíclicos de la organización pressupuestária. El análisis de los datos confirma que los gobernantes presentan, de forma general, comportamiento oportunista sobre la ejecución presupuestária.

Palabras-Clave: Ciclos Políticos, Ejecución Presupuestária, Comportamiento de los Mandatários.

CYCLES POLITIQUES BUDGÉTAIRES EN ÉTAT DE CEARÁ (1986-2006)

La perception des cycles politiques est assez intuitive, étant, donc, un phénomène assez étudié. Entre les théories développées quatre branches se détachent, organisées entre les critères de rationalité de l'électeur et de comportement politique, à savoir: le cycle politique opportuniste traditionnel et celui rationnel, et le cycle politique de parti traditionnel et celui rationnel. Les cycles politiques peuvent, cependant, avoir des caractéristiques combinées, à l'exemple des cycles politiques idéologiquement motivés (cycles politiques de partis) avec quelques caractéristiques des cycles opportunistes. Les cycles politiques budgétaires, encadrés comme du type opportuniste rationnel, sont mis en priorité dans cette étude, car on croit, en raison de la simplicité de son opération et du fait d'être la démocratie un processus encore jeune, sont ceux les plus probables au Brésil, et conséquemment au Ceará. L'intention des modèles proposés a été celle de souligner le comportement opportuniste des gouverneurs de l'État du Ceará pendant la période de 1986 à 2006, présenté à travers les mouvements cycliques de l'exécution budgétaire. L'analyse des données a confirmé que les gouverneurs ont présenté, d'une manière générale, un comportement opportuniste sur l'exécution budgétaire.

Mots-clés: Cycles Politiques, Exécution Budgétaire, Comportements des Gouverneurs.

1 INTRODUÇÃO

A ideia deste artigo é construir um modelo representativo dos possíveis ciclos políticos orçamentários orquestrados pelos governadores do estado do Ceará no período de 1986 a 2006. Assim, partindo principalmente da análise do comportamento da execução orçamentária do estado, este trabalho contribui para

clarificar distorções ou manipulações orçamentárias no Ceará, definindo eventuais padrões de conduta dos mandatários.

Fazer uma abordagem local a respeito de ciclos políticos, fenômeno amplamente estudado, tem uma motivação intuitiva, na medida em que se considera ser razoavelmente aceitável a possibilidade de que a oferta de bens e serviços públicos no estado do Ceará foi irregular durante o período de 1986 a 2006. Isto representaria um forte indício de que a intensidade dos gastos públicos acompanhou o calendário eleitoral, e de que os governadores não primaram pela maximização (ou pelo menos o aprimoramento) do bem-estar da população cearense, mas pelas suas chances de continuar no poder, seja diretamente, via reeleição, seja indiretamente, via sucessor do mesmo partido ou de coalizão.

O comportamento dos eleitores, naturalmente, é um fator importante para a teoria dos ciclos políticos, a qual os define como racionais ou não racionais, a depender da forma como geram informações relevantes sobre os candidatos a cargos eletivos. Todavia, a partir da observação informal do seu comportamento, percebe-se uma persistente insatisfação (incredulidade) com os mandatários, o que, embora revele a necessidade de exercer maior consciência política, tem certa aderência teórica, numa demonstração de que os titulares dos cargos, enquanto *homines economici*, são egoístas, ou seja, buscam maximizar sua própria função de utilidade, ao invés de maximizar um suposto “bem-estar social”. Assim, é de se pressupor que num sistema democrático os partidos formularão suas políticas visando prioritariamente à obtenção do maior número de votos possível e à permanência no poder, a despeito da defesa de determinado grupo de interesses ou de alguma ideologia (DOWNS, 1957, *apud* PREUSSLER, 2001, p. 12).

Depreende-se, portanto, que é considerável a hipótese de que muitos mandatários priorizem interesses oportunistas ao longo de seus mandatos. Estudar a ocorrência de tal comportamento por parte dos governadores do estado do Ceará, inclusive a ponto de promover ciclos políticos orçamentários, é o escopo desta pesquisa.

O presente artigo está estruturado da seguinte forma: na seção 2, faz-se uma breve revisão da literatura, perpassando-se os diversos modelos criados de combinações entre o comportamento dos eleitores (racional ou não racional) e dos políticos (oportunista ou partidário). Na seção 3 é feita uma detida apresentação do modelo de ciclos políticos orçamentários, consoante o objetivo deste trabalho. Em seguida, na quarta seção, apresentam-se evidências empíricas acerca do Brasil, com foco no referido modelo. A quinta seção discute a metodologia utilizada para o alcance do objetivo almejado. A seção 6 expõe os resultados obtidos. Por fim, a seção 7 refere-se à conclusão.

2 REVISÃO DE LITERATURA

Diversos modelos foram desenvolvidos para representar o comportamento da economia ao longo do calendário eleitoral, numa tentativa de identificar a presença de movimentos cíclicos. Assim, uma maneira alternativa de se estudarem os ciclos econômicos é interpretá-los como politicamente determinados. Consta-se que a raiz de alguns deles situa-se na motivação política, ou seja, constata-se que os ciclos econômicos são também políticos (REICHENVATER, 2007, p. 1).

Fialho (1996, *apud* SALVATO *et al.*, 2007, p. 3) afirma que a busca de evidências históricas e estatísticas que sinalizam uma conexão entre calendário eleitoral e flutuações econômicas procura, em última instância, oferecer uma explicação adicional para tais flutuações. Para a autora, este foco tomado pela teoria dos ciclos políticos difere de outros estudos sobre flutuações econômicas de curto prazo “fundamentalmente por tomarem como endógena e relevante a participação dos agentes políticos (ou do governo) na determinação da trajetória da economia” (FIALHO, 1996, *apud* SALVATO *et al.*, 2007, p. 3).

A literatura sobre ciclos políticos pode ser dividida em dois principais grupos de estudos empíricos: os que buscam a trajetória cíclica com quebra de tendência pós-eleitoral nas séries de tempo relativas às variáveis macroeconômicas *desemprego*, *inflação* e *crescimento do produto*, e os que tratam a manipulação pré-eleitoral em instrumentos de política econômica tais como emissão monetária, taxa de câmbio, arrecadação de impostos, transferências governamentais e gastos governamentais (PREUSSLER e PORTUGAL, 2002, *apud* SALVATO *et al.*, 2007, p. 5).

A teoria dos ciclos políticos foi, todavia, organizada em diferentes vertentes. Segundo Jula e Jula (2007, p. 2), a partir do espectro oportunista-ideológico de motivação política, os modelos de ciclos políticos podem ser classificados de acordo com as expectativas que se supõe serem mantidas pelos indivíduos.

QUADRO 1

Tipologia dos ciclos políticos

		Comportamento dos eleitores	
		Não racional	Racional
Motivação do comportamento dos políticos	Oportunista	Ciclo político oportunista tradicional (NORDHAUS, 1975)	Ciclo político oportunista racional (ROGOFF e SIBERT, 1988; ROGOFF, 1990; PERSSON e TABELLINI, 1990)
	Partidária	Ciclo político partidário tradicional (HIBBS, 1977)	Ciclo político partidário racional (ALESINA, 1987)

Adaptado de Jula e Jula (2007, p. 3).

Esta classificação permite identificar quatro variantes na literatura dos ciclos políticos: o ciclo político oportunista puro; a teoria partidária tradicional; o ciclo político oportunista racional; e a teoria partidária racional.

2.1 Ciclo político oportunista tradicional

O modelo de Nordhaus (1975) é largamente apontado pela literatura como o principal pressuposto do que vem a ser o ciclo político oportunista tradicional. Drazen (2000, p. 78) coaduna com esta visão ao afirmar que, a partir daquele, os primeiros modelos de ciclos políticos – quer sejam oportunistas, quer sejam partidários – tiveram a política monetária como força motriz: uma política monetária expansionista levava a um aumento temporário na atividade econômica, seguido, com defasagem, por um aumento na inflação.

De forma bastante concisa, Drazen (2000, p. 78) defende que o modelo de Nordhaus foi criado para mostrar que, se o voto era baseado no desempenho econômico recente, e se as expectativas de inflação eram retrógradas, um mandatário oportunista que controla a política monetária iria encontrá-la ideal para induzir um ciclo de inflação e desemprego correspondente à duração do seu mandato, com pico justamente antes da eleição, e com uma recessão mais tarde.

Dessa forma, a economia é caracterizada por uma curva de Phillips aumentada pelas expectativas, e pressupõe-se a utilização de instrumentos de política fiscal e monetária pelos políticos, de forma que (FIALHO, 1999, p. 133):

- o governo estimula a demanda agregada antes das eleições, explorando as vantagens de uma curva de Phillips de curto prazo;
- a atividade econômica sofre um aumento temporário, com uma significativa redução no desemprego;
- há uma pequena elevação da inflação no período eleitoral;
- após o período eleitoral, as expectativas se ajustam, e a inflação aumenta ainda mais; e
- os efeitos expansionistas do período anterior são eliminados pela contração da demanda agregada, levando a uma recessão logo após as eleições.

Borsani (2000, p. 42), por sua vez, menciona a crítica da miopia política, evitada particularmente nas versões racionais da teoria oportunista, segundo a qual o funcionamento reiterado do modelo pressupõe que os eleitores não teriam capacidade de aprender com as experiências anteriores. Gonçalves e Fenolio (2007, p. 467) alegam que os modelos pioneiros, notadamente aqueles fundamentados na vertente teórica fundada por Nordhaus (1975), Lindbeck (1976) e MacRae (1977), denominada ciclos políticos oportunistas, caíram em descrédito com a revolução das expectativas racionais nos anos 1970.

2.2 Ciclo político oportunista racional

A ideia de manipulação eleitoral da política econômica não foi abandonada, com vários trabalhos tentando compatibilizar expectativas racionais e ciclos políticos. Disto surgiu uma nova vertente de ciclos políticos, na qual os eleitores são modelados como racionais, mas possuindo informação imperfeita, ou seja, eles buscam inferir a competência do mandatário a partir de suas decisões políticas, usando todas as informações relevantes disponíveis acerca da variável que estão tentando prever (VIANA, 2003, p. 22).

Gonçalves e Fenolio (2007, p. 468) afirmam, no entanto, que o modelo oportunista racional não prevê, em termos gerais, ciclos de produto agregado como em Nordhaus, mas envolve, por exemplo, manipulações orçamentárias das transferências governamentais, as quais são infladas nas vésperas das eleições em detrimento dos investimentos, uma vez que estes possuem prazo de maturação bem maior.

Segundo Brender e Drazen (2005, p. 7), expansões fiscais durante os anos de eleição conduzem eleitores racionais a votarem nos mandatários que as produzem, pois sinalizam elevada competência quando há incerteza sobre a sua capacidade. Eles estão se referindo a ciclos políticos com base em manipulação orçamentária (ciclos políticos orçamentários), para os quais os eleitores possuem informação imperfeita sobre as características relevantes dos políticos potenciais, e o que parece ser artifício (expansões fiscais oportunistas) produz efeitos porque os eleitores são levados a gerar informações relevantes sobre os candidatos a cargos eletivos (DRAZEN, 2000, p. 100). É nestas circunstâncias que eleitores racionais permitem ser influenciados pela manipulação do orçamento promovida com fins eleitoreiros.

Assim, Rogoff (1990, *apud* ALESINA, COHEN e ROUBINI, 1991, p. 7) apresenta um modelo não monetário focado nas despesas governamentais de consumo (ou transferências) e nos investimentos, cuja sinalização toma a forma de aumentos pré-eleitorais nas despesas de consumo e transferências imediatamente visíveis, e de cortes nas despesas de investimentos. O autor argumenta que, embora a queda no investimento seja nociva à produtividade e à eficiência, estes resultados são observáveis pelos eleitores apenas posteriormente, o que possibilita o surgimento de ciclos orçamentários por meio de distorções na alocação de recursos entre os programas de gastos públicos. Esta ideia, porém, foi formalizada anteriormente por Rogoff e Sibert (1986, p. 5), os quais partem do pressuposto de que todos os governantes são requisitados a fornecer um dado nível de bens e serviços públicos ou transferências, G , chegando à seguinte restrição orçamentária:

$$G = \varepsilon + \tau + \Delta \quad (1)$$

onde ε é a competência do governo, τ são os impostos diretos (ou transferências, se negativos) e Δ representa a receita de senhoriagem (levantada sob o custo de distorções na economia).

Os bens e serviços devem ser financiados com o mínimo possível de recursos públicos, pois se presume que o governo mais competente requer o mínimo de receita para entregar G à sociedade (ROGOFF e SIBERT, 1986, p. 5).

Para Alesina, Roubini e Cohen (1997, p. 30), uma interpretação alternativa considera Δ o déficit orçamentário, em vez de senhoriagem, e a implicação empírica de o período pré-eleitoral apresentar um nível de tributação abaixo do eficiente e um nível de inflação acima do ótimo seria: no ano da eleição, deve-se observar menor tributação e maiores déficits. A partir disto, Rogoff (1987, p. 3) estabelece uma função produção dos bens públicos, dada por:

$$g_t + k_{t+1} = \tau_t + \varepsilon_t \quad (2)$$

onde g_t representa os bens públicos de consumo, k_{t+1} é o investimento no período t que se torna visível no período $t+1$, e τ_t e ε_t são as duas variáveis insumo dentro do processo de produção de bens públicos; g_t e τ_t são observados contemporaneamente pelos eleitores, mas estes apenas formam inferências sobre os gastos com investimento (k) e a competência do mandatário (ε), confirmando-as apenas no período seguinte às eleições ($t+1$).

Rogoff (1987, p. 6) propõe que todos os agentes, incluindo o governante, compartilham a mesma função utilidade, com a diferença de que o titular do cargo público desfruta de uma renda adicional, conhecida como *ego rents*. Assim, a função utilidade do governador pode ser interpretada como o governante dando algum peso no bem-estar social (o que o inclui como cidadão comum) e algum peso na renda que ele aufera como chefe do executivo.

A partir do modelo de ciclo orçamentário originalmente proposto por Rogoff e Sibert (1988), o trabalho de Persson e Tabellini (1990) propôs uma simplificação (REICHENVATER, 2007, p. 4). O modelo, baseado em expectativas racionais, foi desenvolvido num ambiente keynesiano, com preços não totalmente flexíveis, havendo a possibilidade de um *trade-off* de curto prazo entre inflação e desemprego. Dessa forma, o governante tenta mostrar-se competente buscando, por meio da política monetária, reduzir o desemprego para aquém da sua taxa natural sem precipitar o nível de preços (PREUSSLER, 2001, p. 29).

Em suma, os modelos oportunistas racionais (orçamentários ou baseados na curva de Phillips) preveem manipulações de curto prazo do orçamento ou da política monetária no período imediatamente antes e depois da eleição.

2.3 Ciclo político partidário tradicional

Considerando-se que a teoria tradicional dos ciclos políticos se apoiou em fraca evidência empírica, tendo sido inclusive rejeitada por diversos autores que usaram dados dos Estados Unidos pós-Segunda Guerra Mundial, vários estudos empíricos

passaram a focar a teoria partidária de política macroeconômica. Ao propor esta abordagem, Hibbs (1977), categorizando os partidos políticos como sendo de esquerda ou de direita, alegou que o Partido Democrata dos Estados Unidos e os partidos socialistas da Europa são mais avessos ao desemprego e menos à inflação que o Partido Republicano dos Estados Unidos e os partidos conservadores da Europa (ALESINA e SACHS, 1986, p. 3). Alesina (1988, p. 16) afirma que estas hipóteses foram testadas nos Estados Unidos por Hibbs (1987) a partir de um modelo baseado numa curva de Phillips, mas sem se considerarem as expectativas racionais, o que seria o modelo partidário tradicional. Assim, as formulações da curva de Phillips e das expectativas de inflação são as mesmas que no caso do modelo oportunista tradicional, embora seja abandonada a hipótese de que os políticos são iguais.

Este modelo implica que diferentes partidos escolhem diferentes pontos da curva de Phillips, optando entre combinações que representam um maior (partidos de direita) ou menor (partidos de esquerda) nível de desemprego, com os respectivos desdobramentos sobre o crescimento do produto e a inflação (ALESINA e ROUBINI, 1990, p. 8).

Os eleitores, por sua vez, também têm uma visão retrospectiva neste caso, pois olham para a situação da economia e, baseados nas suas preferências, favorecem um partido ou outro. No entanto, não usam as suas observações do passado para fazer previsões racionais do futuro (ALESINA, ROUBINI e COHEN, 1997, p. 49).

Tendo em vista que os partidos de esquerda são mais avessos ao desemprego e menos à inflação que os de direita, o desemprego é permanentemente menor e a inflação e o crescimento são permanentemente maiores com partidos de esquerda no poder que com governantes de direita (ALESINA, ROUBINI e COHEN, 1997, *apud* JULA e JULA, 2007, p. 3).

2.4 Ciclo político partidário racional

Dando continuidade às pesquisas sobre manipulação eleitoral, Alesina (1987) e Alesina e Sachs (1988) apresentaram um modelo embasado na visão partidária, mas contrário à literatura então vigente neste assunto, pois contava com expectativas racionais e voltadas para o futuro. Neste modelo macroeconômico, a economia também é caracterizada por uma curva de Phillips, mas numa versão específica para contratos de salários nominais, cujos reajustes acompanham, com atraso, a evolução da inflação.

Segundo Alesina e Roubini (1990, p. 9), para que este modelo gere um ciclo político, deve-se supor que os contratos de trabalho são assinados em intervalos discretos (os quais não coincidem com a duração do mandato eletivo), e que os resultados da eleição são incertos em razão dos choques contra as preferências dos eleitores (adoção de políticas inesperadas).

O modelo pressupõe que as expectativas sobre a inflação e a política monetária são baseadas na média das políticas que, espera-se, serão seguidas pelos partidos uma vez eleitos, de forma que a possibilidade de vitória de um ou outro partido faz com que as previsões não sejam suficientemente boas para evitar surpresas. No entanto, estas surpresas não perpassam todo o mandato eletivo, desaparecendo tão logo os eleitores ajustem as suas expectativas (ALESINA e ROUBINI, 1990, p. 9).

Adicionalmente, admite-se que os eleitores são prospectivos (voltados para o futuro), conhecem as funções *objetivo* dos dois partidos, bem como as suas políticas (metas de inflação). Baseados nas suas preferências, votam no partido que entrega a maior utilidade esperada (ALESINA, ROUBINI e COHEN, 1997, p. 55).

2.5 Ciclo político situacional

Outro problema teórico dos ciclos políticos está na possibilidade de unir os modelos partidário e oportunista. O resultado foram os *modelos dependentes do contexto*. Nestes modelos, a extensão com que os políticos controlam resultados macroeconômicos ou políticas pode variar significativamente, dependendo de circunstâncias específicas. Assim, deve-se esboçar uma função *popularidade* e uma função *política*. A função *popularidade* expressa um suporte partidário como uma função de taxas de desemprego, inflação e crescimento econômico, enquanto a última incorpora as preferências ideológicas responsivas do governo do mandatário. Elas sugerem que políticos partidários, quando no poder, se tornam oportunistas com a aproximação das eleições se eles são relativamente impopulares. Se a popularidade atual do governante excede a crítica, o governante mantém um superávit de popularidade; se sua popularidade cai abaixo do nível da crítica, o governante ostenta um déficit de popularidade; o primeiro cenário motiva o governante a agir ideologicamente, enquanto o segundo, oportunistamente (FREY e SCHNEIDER, 1978, *apud* JULA e JULA, 2007, p. 4).

Sobre o embate entre maximizar votos e seguir a ideologia partidária, Przeworski e Sprague (1986, *apud* BORSANI, 2000, p. 46) afirmam que “a necessidade de manter o apoio de suas bases sociais faz com que muitas vezes não seja fácil para um partido pensar somente na maximização do voto”, e que por mais que esta seja a vontade dos seus dirigentes, é difícil atrair significativamente os votos do centro político, o qual geralmente concentra a maioria do eleitorado. No entanto, “o processo centrípeto em busca dos eleitores moderados não culmina necessariamente na homogeneidade dos partidos”, ressalta Borsani (2000, p. 46) ao mencionar que este fenômeno motiva deslocamentos no espectro ideológico do partido, de forma a estabelecer um equilíbrio entre a disposição de ganhar eleições e a de sustentar os propósitos políticos. Portanto, é eminente a necessidade de prudência ao se combinar características dos modelos oportunistas e partidários, sob pena de se subestimar o valor da literatura antecedente e específica para cada tipo de ciclo político.

3 ESCOLHA E IMPLICAÇÕES DO MODELO DE CICLOS POLÍTICOS ORÇAMENTÁRIOS

Os ciclos políticos orçamentários, destacados neste artigo, estão inseridos num contexto teórico desenvolvido a partir do estudo de diversos sistemas políticos, conforme explanações anteriores. Também se mostrou que a sua modelagem pressupõe a manipulação de variáveis orçamentárias (receitas e despesas) como forma de os mandatários sinalizarem elevada competência no período pré-eleitoral, bem como que esta sinalização toma a forma de aumentos pré-eleitorais nas despesas de consumo e transferências imediatamente visíveis e de cortes nas despesas com maior prazo de maturação, a exemplo dos investimentos.¹ Agora, faz-se mister enfatizar as razões da escolha destes modelos.

A princípio, impute-se que, uma vez que os modelos de ciclos políticos oportunistas com base em manipulação de variáveis macroeconômicas (crescimento e desemprego) apresentaram fracos resultados empíricos (ALESINA, ROUBINI e COHEN, 1997, p. 254), os modelos de ciclos com base em manipulação orçamentária surgiram como uma alternativa para explicar o comportamento dos mandatários no período pré-eleitoral (DRAZEN, 2000, *apud* JULA e JULA, 2007, p. 5), o que já constitui uma importante razão para adotá-los neste trabalho. Mas também vale ressaltar o fato de o estado do Ceará ser um ente subnacional, não detentor, portanto, de poder sobre políticas macroeconômicas. Tal limitação torna sobremaneira mais atraente, para o mandatário de um ente subnacional, a tentativa de manipular o orçamento quando a questão é garantir a manutenção do poder ao longo de vários mandatos eletivos.

Ademais, acreditar, a despeito das demais teorias, que são os ciclos políticos orçamentários o padrão de comportamento mais provável de ocorrer quando um mandatário tenta aumentar as suas chances de reeleição no Brasil, e mais especificamente no Ceará, leva em conta os seguintes pressupostos:

- os ciclos políticos orçamentários são ciclos mais simples de serem operados, podendo estar presentes, em maior ou menor grau, mesmo nos casos em que a intenção do mandatário no período pré-eleitoral seja seguir ideologias partidárias ou influenciar os agregados macroeconômicos; e
- a democracia brasileira ainda é jovem.

O último item diz respeito ao efeito do grau da democracia sobre a magnitude da manipulação fiscal. Gonzalez (1999, *apud* DRAZEN, 2000, p. 98)

1. Foi testada neste trabalho, no entanto, a presença de manipulação orçamentária das despesas de investimentos e inversões financeiras, a qual se daria por meio de defasagem no aumento destas despesas em relação ao ano eleitoral. O que se espera é que o pico do ciclo dos investimentos e inversões financeiras ocorra no ano pré-eleitoral, visto que os gastos com investimentos (superiores às inversões financeiras) apresentam prazo de maturação mais amplo e devem ser defasados em relação ao ano eleitoral para que o governador acerte o *timing* do ciclo.

considera o modelo de ciclo político orçamentário originalmente desenvolvido por Rogoff (1990), porém sem um setor monetário e estendido com duas variáveis adicionais: os custos de se remover um político do cargo (o *grau de democracia*) e a *transparência*, significando a probabilidade de os eleitores aprenderem a competência do mandatário de forma menos custosa, isto é, independentemente de sinalização. Intuitivamente, tem-se que um ciclo eleitoral do tipo orçamentário emerge apenas se o custo de remoção de um político do cargo não é tão alto, e que quanto maior é o grau de transparência, menor é o tamanho da distorção orçamentária. No entanto, avaliar que as instituições políticas e os próprios eleitores brasileiros ainda não atingiram um grau de maturidade compatível com um reduzido nível de manipulação orçamentária é bastante razoável.

3.1 O processo de sinalização de competência

Inerente à teoria dos ciclos políticos orçamentários, o processo de sinalização de competência implica que a manipulação orçamentária é também apontada como uma consequência da seleção do político mais competente, uma vez que este sinaliza maior competência por meio das políticas adotadas, resolvendo o problema de seleção adversa enfrentado pelos eleitores. Mas vale reproduzir que a competência não é uma variável escolhida pelo governante, mas uma característica individual, definida como a capacidade de um administrador prover um dado nível de bens públicos com um nível de recursos menor que o demandado por um administrador incompetente (ROGOFF, 1987, p. 4). Sob este ponto de vista, a possibilidade de insucesso na tentativa de reeleição do mandatário incompetente é uma ameaça admissível.

Confirmando esse processo de sinalização, Rogoff (1987, p. 1) argumenta que antes das eleições os impostos tendem a nivelar-se abaixo do nível ótimo, e as despesas públicas acima deste. Conclui que, apesar da percepção popular de que os ciclos políticos orçamentários² são prejudiciais, este estranho comportamento orçamentário dos políticos mandatários pode ser um importante mecanismo social para difundir informações atualizadas sobre suas competências, permitindo que os eleitores lidem melhor com o problema de seleção que enfrentam. O autor alerta ainda que esforços para mitigar os ciclos políticos orçamentários podem facilmente reduzir o bem-estar, tanto por impedir a transmissão de informação quanto por induzir políticos a selecionar formas de sinalização mais onerosas para a sociedade.

Embora se admita alguma virtude do processo de sinalização de competência por meio da manipulação orçamentária, considerando-se, inclusive, o risco da tentativa de mitigar os ciclos políticos orçamentários (ROGOFF, 1987, p. 1),

2. Por considerar o orçamento público muito visado pelos mandatários para fins de manipulação dos resultados eleitorais, o autor acaba sugerindo essa tipologia de ciclo.

o comportamento oportunista sobre a execução orçamentária é realmente um problema, o qual chega a ser crônico em países em desenvolvimento. Com isto, a criação de limites constitucionais e de leis específicas com o condão de amenizar eventuais ciclos políticos orçamentários torna-se uma necessidade. No Brasil, a Constituição Federal de 1988, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e a Lei nº 9.504/97 merecem destaque, mesmo que não possuam o objetivo direto de combater os ciclos políticos.

A LRF – Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 –, por exemplo, estabelece formalidades e condutas procedimentais obrigatórias para os chefes do Executivo, Legislativo e Judiciário. Uma importante restrição imposta diz respeito à dívida e endividamento dos entes, os quais passaram a ter um limite máximo para a sua dívida e, conseqüentemente, restrições para a realização de novas operações de crédito, sobretudo em anos eleitorais. A menos que se confirme a previsão de Rogoff (1987, p. 1), segundo a qual os esforços para mitigar os ciclos políticos orçamentários podem induzir os mandatários a selecionarem formas de sinalização mais onerosas para a sociedade, a LRF representa naturalmente prejuízos à orquestração destes ciclos.

O comportamento oportunista dos mandatários sobre a execução orçamentária também sofre restrições da Constituição Federal de 1988, a qual estabelece em seu Artigo 167 a proibição, entre outras, de realizar, em cada exercício, operações de crédito que excedam o montante das despesas de capital (conhecida como regra de ouro), salvo lei específica autorizadora.

A Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, conhecida como Lei Eleitoral, por seu turno, proíbe aos agentes públicos condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais. Entre as vedações, destaca-se a proibição de realizar transferências voluntárias nos três meses antecedentes ao pleito.

Novamente, lembre-se que os mecanismos mencionados não têm a intenção de banir o comportamento oportunista dos mandatários, até porque, para tanto, seria necessário banir também a atuação discricionária dos políticos, o que de certa forma é indesejável.

4 EVIDÊNCIAS EMPÍRICAS NO BRASIL

Os ciclos políticos realmente existem? Caso existam, quais seriam os principais fatores que conduzem os mandatários a agirem sistematicamente neste sentido? Para responder a tais perguntas, vem se desenvolvendo uma interessante literatura no Brasil nos últimos anos. Alguns de seus resultados são apresentados a seguir.

Bittencourt (2002, p. 119) especificou um modelo com um grupo de três variáveis *dummies*, T_1 , T_2 e T_3 , as quais representam as diferentes fases do ciclo

eleitoral a partir daquele que seria o ano eleitoral (T_0). A ideia básica foi captar uma possível variação sistêmica na execução orçamentária entre o ano da eleição e os demais anos de um mandato de quatro anos, de forma que a presença de tais padrões indicaria a ocorrência de ciclos políticos orçamentários. Destarte, analisando-se as diversas variáveis orçamentárias dependentes (receitas tributárias, comunicações, educação e cultura, defesa nacional e segurança pública, transporte etc.) e os parâmetros estimados para as *dummies* do modelo proposto, o referido autor concluiu que: *i*) não se pode afirmar a ocorrência de redução na arrecadação tributária em períodos próximos às eleições; *ii*) a despesa pública, no geral, é claramente afetada pela proximidade das eleições; *iii*) o padrão do ciclo não é de contração da despesa no início do mandato e recuperação contínua até a eleição, de forma que este padrão, caso exista, parece ser dado por um vale no segundo ano do mandato; e *iv*) nas despesas nas quais os efeitos sobre o bem-estar da população apresentam defasagem, o comportamento da variável orçamentária ao longo dos mandatos é diferente do comumente verificado. O autor não é conclusivo quanto ao efeito sobre as despesas da identificação política entre as esferas nacional e subnacional, pois enquanto algumas despesas cresceram com a coalizão política, outras decresceram significativamente.

Num estudo sobre a relação entre flutuações econômicas e calendário eleitoral no Brasil, Salvato *et al.* (2007, p. 14) usaram a seguinte equação para analisarem de forma independente a evolução da série temporal da despesa pública:

$$d(\ln \text{despesa})_t = \alpha + \lambda PPRE + \gamma PPSE + \theta_1 u_{t-1} + u_t \quad (3)$$

onde $d(\ln \text{despesa})_t$ é a taxa de crescimento do índice real da despesa pública, $PPRE$ e $PPSE$ são, respectivamente, variáveis *dummies* para captar a manipulação pré-eleitoral e pós-eleitoral, θ_1 é o parâmetro do componente da média móvel, e u_t é a perturbação estocástica.

Para esta especificação foi encontrada significativa evidência de oportunismo político sobre a taxa de crescimento da despesa governamental, mas apenas para o período pós-eleitoral, cujo sinal negativo do coeficiente indica que a taxa de crescimento do gasto público tende a diminuir para amenizar as pressões inflacionárias surgidas pelas políticas expansionistas implementadas com fins eleitoreiros.

Ao analisar componentes específicos do orçamento dos estados brasileiros no período de 1986 a 2004, Nakaguma (2006, p. 21) evidenciou a presença de ciclos bem definidos na receita orçamentária (receita tributária, transferências correntes e receita de capital), caracterizados por fortes elevações durante os anos eleitorais e quedas acentuadas nos pós-eleitorais. O autor salienta que o aumento da receita tributária nos anos eleitorais entra em contradição direta com a teoria e com a evidência empírica internacional, ressaltando que parcela da composição das

receitas tributárias advém de transferências voluntárias da União para os estados, cujo aumento generalizado em anos eleitorais justificaria esta elevação. De fato, as transferências voluntárias recebidas são absolutamente distintas das receitas tributárias, mas, para todos os efeitos, a literatura já admite tal comportamento de crescimento da arrecadação tributária com as proximidades das eleições, conforme se depreende de Schuknecht (1998, *apud* BITTENCOURT, 2002, p. 94), o qual sugere que nos países em desenvolvimento é muito mais eficiente aumentar os gastos públicos que cortar os impostos para afetar o comportamento do eleitor.

Ainda segundo Nakaguma (2006, p. 26), a LRF acarretou, entre outras consequências, acentuada redução nas despesas de capital. Trata-se de uma evidência de que o ajuste fiscal induzido pela LRF também recaiu fortemente sobre o nível de investimento dos estados. Outro resultado interessante do autor (2006, p. 26) indica que a Emenda Constitucional (EC) nº 16, de 4 de junho de 1997, sobre a reeleição, influenciou substancialmente o inchaço das despesas públicas por parte dos governadores candidatos à reeleição em comparação aos não candidatos, demonstrando que a nova lei introduziu um estímulo adicional para as manipulações eleitorais.

Este resultado acerca da possibilidade de reeleição, no entanto, vai de encontro à controversa conclusão de Menegrin (2002, p. 148) de que quanto maiores forem as chances de o governador se perpetuar no cargo por meio de mandatos subsequentes, mais cautela ele terá com relação aos déficits estaduais. O autor sugere, portanto, que o instituto da reeleição tem esta externalidade positiva sobre as contas públicas, o que é um resultado oposto àquele previsto pela teoria dos ciclos econômicos de origem política (*political business cycles*).

Ferreira e Bugarin (2007, p. 276) testam, por meio de *dummies* que identificam o alinhamento político entre prefeitos e governadores, e entre prefeitos e o presidente da República, a hipótese de que as transferências voluntárias para os municípios são superiores em presença de alinhamento político entre os prefeitos e os governos estadual e federal. O estudo encontrou correlações positivas entre o alinhamento político de prefeitos com as coligações que elegeram os governadores e as transferências voluntárias recebidas pelos municípios. Também evidenciou correlação positiva entre o alinhamento político de prefeitos com o presidente da República (indicado pela coincidência de partidos) e as transferências voluntárias. Os autores concluem (2007, p. 277) que a significância destas variáveis de motivação política sugere a necessidade de um modelo estendido para estudar o ciclo político orçamentário em federações fiscais, como a brasileira, levando em consideração as transferências politicamente motivadas.

Ainda sobre os municípios brasileiros, Sakurai (2009, p. 50) buscou evidências de ciclos eleitorais nas suas funções orçamentárias, entre os anos de 1990 a 2005, a partir da utilização de *dummies* com valor um para os anos eleitorais,

e zero para os demais. Entre outras funções analisadas, os resultados indicaram que o fenômeno dos ciclos eleitorais é observado de forma mais expressiva nas funções *saúde e saneamento, habitação e urbanismo, assistência e previdência, e transporte*. Sakurai (2009, p. 49) também observou empiricamente que algumas funções sofreram reduções nos valores executados após a vigência da LRF, tais como *saúde e saneamento, habitação e urbanismo e transporte*. No entanto, outras funções sofreram acréscimos, de tal forma que a referida lei pode ter provocado não somente uma redução das despesas totais, mas também um “efeito composição” dos gastos realizados pelos municípios brasileiros.

Na tentativa de sinalizar o oportunismo político nos instrumentos de política fiscal por parte dos governadores de Minas Gerais, Neto, Fontes e Lima (2003, p. 8) procederam a um estudo econométrico das variáveis *receita total e despesa total* do estado no período de 1981 a 2002, usando uma variável *dummy* para captar a manipulação da execução orçamentária nos anos de eleição, a qual assumiria valor um nos anos de eleição, e zero nos demais. Por um lado, no caso da receita total, o coeficiente foi estatisticamente significativo a 1% e apresentou sinal negativo, o que é um indicativo de redução das despesas em anos eleitorais. Por outro lado, a despesa total teve coeficiente significativo a 5% e sinal positivo, ou seja, as despesas aumentam em anos eleitorais.

Ferreira (2006, p. 7) resolve um jogo eleitoral para o caso em que existe informação perfeita sobre a competência dos atuais representantes políticos, e encontra como principal resultado que, mesmo sob a ótica da informação completa, as transferências politicamente motivadas podem constituir uma fricção suficientemente forte para mudar o comportamento dos eleitores no sentido de alterar sua escolha, levando-os a reeleger um mandatário incompetente (ou eleger um político incompetente do mesmo partido) ao invés de trocá-lo por um representante de maior competência esperada (adversário político do mandatário). O autor (2006, p. 8) acrescenta que, num contexto de informação assimétrica sobre a real competência do titular, os ciclos políticos orçamentários podem até ser ampliados, quando o alinhamento político do prefeito com o governador aumentar as possibilidades de distorção da política fiscal escolhida pelo atual representante dos eleitores. Dessa forma, a seleção do político com choque de competência mais favorável, um resultado positivo associado aos ciclos políticos orçamentários obtidos em Rogoff (1990), pode ser quebrada em razão das transferências voluntárias politicamente motivadas dos estados aos municípios, de sorte que o problema de seleção adversa do eleitor não é resolvido.

Os resultados da regressão a partir do modelo proposto por Ferreira (2006, p. 12), por sua vez, demonstram uma correlação positiva entre o alinhamento político de prefeitos e governadores e as transferências recebidas pelos municípios.

Quanto à relação entre o alinhamento político entre prefeitos e presidente da República e as transferências recebidas, o autor (2006, p. 12) não encontra um resultado estatisticamente significativo.

As evidências apresentadas estão, conforme o caso, reportadas no capítulo referente aos resultados, relacionando-as. A seguir, encontra-se a metodologia utilizada para a apuração dos resultados.

5 METODOLOGIA

Partindo-se do objetivo principal deste artigo, qual seja, testar a existência de ciclos políticos orçamentários durante os mandatos dos governos estaduais do Ceará no período de 1986 a 2006, foi desenvolvida, além do modelo econométrico, uma análise do comportamento de índices criados a partir da execução orçamentária das mesmas variáveis selecionadas para o referido modelo, mas sempre com a intenção de detectar comportamentos oportunistas dos mandatários sobre a execução orçamentária.

A LRF, cuja finalidade precípua é a transparência na gestão fiscal, mas também intende, mesmo que indiretamente, amenizar os ciclos políticos, foi avaliada, por meio de índices de execução orçamentária, quanto a seus impactos nos níveis de receita e despesa em anos eleitorais. O que se pretende é observar um possível resultado contraproducente da LRF: ter contribuído para que os governadores buscassem meios ainda mais custosos de sinalização de competência no período pré-eleitoral, sofisticando e exacerbando o comportamento cíclico da execução orçamentária, no sentido de que esta execução, em anos eleitorais, tenha sido ainda maior no período pós-LRF. Tal comportamento seria decorrente da preocupação do governador em atender às novas restrições fiscais, mas sem comprometer o processo de sinalização de competência no período pré-eleitoral.

Da mesma forma, avaliou-se o resultado da permissibilidade da reeleição. Mesmo admitindo-se previamente que tal instituto não tem a intenção de amenizar os ciclos políticos, é pertinente supor que a reeleição – aprovada por meio da EC nº 16, de 4 de junho de 1997, que a permite para um único mandato subsequente – também tenha exacerbado o comportamento cíclico da execução orçamentária.

Parte da discussão dos parágrafos anteriores é pertinente à questão levantada por Rogoff (1987, p. 2), segundo o qual esforços para mitigar os ciclos políticos orçamentários podem facilmente reduzir o bem-estar, tanto por impedir a transmissão de informação quanto por induzir políticos a selecionarem formas de sinalização mais onerosas para a sociedade. No caso do Ceará, o que se pretende verificar é se a LRF e a possibilidade da reeleição acabaram por onerar o processo de sinalização de competência do mandatário por meio dos gastos públicos.

Em relação ao tratamento econométrico, analisou-se o comportamento de grupos de receitas e despesas orçamentárias. Estas variáveis foram consideradas dependentes e organizadas em modelos cujas especificações permitiram que fossem explicadas individualmente pelas independentes. Estas últimas compõem-se basicamente de variáveis *dummies* para captar o comportamento oportunista do mandatário durante a execução orçamentária, e possibilitaram, portanto, definir a existência ou não de ciclos políticos orçamentários. A seguir, estão descritos os comportamentos capturados pelas *dummies*.

No primeiro modelo, optou-se por utilizar um grupo de três variáveis *dummies* representativas das diferentes fases do ciclo a partir do ano da eleição (t_0), conforme adotado em Bittencourt (2002, p. 87). Cada ano do mandato eletivo tem uma identificação: t_1 para o ano pós-eleitoral, t_2 para o ano intermediário e t_3 para o ano pré-eleitoral. Estas variáveis – as quais assumem valor um para o ano a que se referirem, e zero para os outros – servem para detectar o desnivelamento das variáveis dependentes entre o ano da eleição e os demais, com os coeficientes negativos indicando um nível inferior em relação ao ano eleitoral e os positivos indicando um nível superior. Dessa forma, o primeiro modelo utilizado para estimar as regressões apresenta a seguinte especificação geral:

$$Bud_t = \alpha_0 + \alpha_{t-1}Bud_{t-1} + \alpha_1t_1 + \alpha_2t_2 + \alpha_3t_3 + \omega_t \quad (4)$$

onde Bud_t representa uma das diversas variáveis orçamentárias, Bud_{t-1} , a variável orçamentária defasada, e ω_t , os resíduos do modelo.

Conforme Nakaguma (2006, p. 13), o intuito de defasar a variável dependente é justamente captar a estrutura dinâmica da política fiscal, e sua justificativa teórica reside na possível existência de custos políticos de ajustamento, os quais impediriam os gastos públicos de se alterarem otimamente de um período para o outro. Gujarati (2006, p. 533) ainda expõe motivos psicológicos, tecnológicos e institucionais como razões para as defasagens, ressaltando que elas ocupam um papel central na economia, nos métodos de curto e de longo prazo.

Uma vez observados os comportamentos oportunistas ao longo dos mandatos eletivos, alguns estudos e observações complementares para o refinamento dos resultados se mostram importantes, tais como a verificação de alterações nos níveis de execução das receitas e despesas em função da coalizão política entre os entes nacional e subnacional.

Assim, para analisar-se a influência da coincidência de orientação política entre a esfera federal e estadual sobre possíveis manipulações do orçamento, criou-se um modelo com as *dummies same** t_0 e *same** t_3 , assumindo, no caso da primeira, valor um numa situação de coalizão política entre os dois entes no ano eleitoral e zero nas demais, e, no caso da segunda, valor um numa situação de

coalizão política entre os dois entes no ano pré-eleitoral e zero nas demais. Estas *dummies* têm a tarefa de indicar se a influência desta coincidência de orientação sobre a variável dependente é significativa em cada um dos dois últimos anos do mandato, a ponto de colocar o oponente do mandatário numa imensa desvantagem no tocante à sinalização de competência.

A fim de se verificar se a competitividade do oponente do mandatário influencia os resultados orçamentários no sentido de reforçar os ciclos, foi inserida, ainda, a *dummy compet* * t_0 , cuja finalidade é mostrar se à medida que o mandatário (ou aliado) vê suas chances de reeleição esvaírem-se, ele torna-se menos preocupado com o legado ao sucessor, distorcendo ainda mais as variáveis orçamentárias. Este assunto remete à discussão sobre modelos de ciclos políticos situacionais ou dependentes do contexto outrora comentados. Para mensurar o comportamento inerente aos ciclos, foram utilizados os resultados das eleições, a partir do pressuposto de que o mandatário que não obteve sucesso nas urnas, via reeleição ou sucessor do mesmo partido ou coalizão, provocou mais distorção no ano eleitoral. Assim, a variável assume valor um quando o ano for eleitoral e o mandatário (ou aliado) não obtiver êxito na eleição, e zero nos demais casos.

Contudo, o segundo modelo é especificado a seguir:

$$Bud_t = \beta_0 + \beta_{t-1}Bud_{t-1} + \beta_1same * t_0 + \beta_2same * t_3 + \beta_3compet * t_0 + u_t \quad (5)$$

As variáveis orçamentárias dependentes analisadas, pelo lado da receita, foram *receita tributária* e *transferências de capital recebidas*. Pelo lado da despesa, foram consideradas a variável *investimentos e inversões financeiras* e as despesas por função, quais sejam, *educação e cultura, saúde e saneamento, habitação e urbanismo e transporte*. De forma geral, espera-se que estas variáveis apresentem níveis de execução superiores nos anos eleitorais, podendo ocorrer gradação ao longo do mandato eletivo, e que as coalizões políticas entre o governo federal e estadual contribuam para incrementar a execução orçamentária nos anos eleitoral e pré-eleitoral.

O método utilizado para estimar as regressões foi o de mínimos quadrados ordinários (MQO), a partir de uma amostra de 21 observações anuais, a qual compreende quatro mandatos eletivos completos.³ Utilizou-se o método de Newey-West para a estimação dos parâmetros com erros robustos ao problema de não-constância da variância do erro.

A obtenção dos dados se deu a partir de fontes secundárias, sobretudo o sítio da Secretaria do Tesouro Nacional (STN),⁴ no qual estão disponibilizados os dados da execução orçamentária. Quanto às variáveis políticas, foi realizada

3. O MQO apresenta bom desempenho mesmo no caso de pequenas amostras.

4. Disponível em: < http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estatistica/est_estados.asp >. Acesso em: 12 maio 2009.

pesquisa junto a sítios eletrônicos diversos: do gabinete do governador do estado do Ceará,⁵ da Presidência da República,⁶ do Tribunal Regional Eleitoral do Ceará (TRE-CE)⁷ e do Tribunal Superior Eleitoral (TSE).⁸ Todos os dados de execução orçamentária utilizados neste trabalho estão em mil reais e em valores constantes de dezembro de 1995.

6 RESULTADOS

Esta seção, por uma questão de conveniência e organização, foi dividida em duas partes, uma contendo a análise do comportamento de índices criados a partir da execução orçamentária das variáveis selecionadas, e outra abrangendo a interpretação das regressões dos dois modelos especificados anteriormente.

6.1 Efeitos da EC nº 16 e da LRF

Dada a possibilidade de a LRF ter ocasionado um resultado contraproducente, ou seja, ter contribuído para que os governadores buscassem meios ainda mais custosos de sinalização de competência no período pré-eleitoral, e em virtude da suposição de que a permissibilidade da reeleição tenha exacerbado o comportamento cíclico da execução orçamentária, os dados dos cinco mandatos eletivos completos abrangidos pela amostra das variáveis orçamentárias selecionadas para o caso do estado do Ceará foram transformados em índices, como uma forma de permitir uma melhor comparabilidade ao longo dos anos. Assim, os dados do orçamento de cada ano para a *receita tributária* e para as *transferências de capital recebidas* foram divididos pela respectiva *receita total*, ao passo que os dados referentes a *investimentos e inversões financeiras, educação e cultura, habitação e urbanismo, saúde e saneamento* e *transporte* foram divididos pela respectiva *despesa total*. A partir dos índices encontrados chegou-se às conclusões a seguir.

1. No terceiro mandato (1995-1998), as variáveis *transferências de capital recebidas, investimentos e inversões financeiras, habitação e urbanismo* e *transporte* apresentaram maior índice no ano eleitoral, e, ainda, a variável *educação e cultura* apresentou índice relativamente alto. A *receita tributária* no terceiro mandato, por seu turno, apresentou menor índice no ano eleitoral.
2. No quarto mandato (1999-2002), nenhuma das variáveis apresentou pico no ano eleitoral.

5. Disponível em: < http://www.gabgov.ce.gov.br/threepointsweb_utils_example >. Acesso em: 15 maio 2009.

6. Disponível em: < http://www.presidencia.gov.br/info_historicas/ >. Acesso em: 15 maio 2009.

7. Disponível em: < <http://www.tre-ce.gov.br/index.php> >. Acesso em: 15 maio 2009.

8. Disponível em: < <http://www.tse.gov.br/internet/index.html> >. Acesso em 15 maio 2009.

3. No quinto mandato (2003-2006), enfim, três variáveis apresentaram maior índice no ano eleitoral: *transferências de capital recebidas; investimentos e inversões financeiras; e saúde e saneamento. Receita tributária e educação e cultura* mostraram-se bastante homogêneas.

A Emenda Constitucional da reeleição, de 4 de junho de 1997, já estava em vigor a uma altura razoável do terceiro mandato (decorrido de 1995 a 1998), bem como já surtia efeitos quando da transição para o seguinte. Assim, a permissibilidade da reeleição constitui-se em uma explicação plausível, no respectivo ano eleitoral (1998), para, por um lado, o baixo nível da *receita tributária* e, por outro, o aumento das *transferências de capital recebidas* e das despesas de *investimentos e inversões financeiras, habitação e urbanismo e transporte*. Saliente-se que o então governador do estado do Ceará concorreu à reeleição e obteve êxito. Tudo isto é coerente com a hipótese, restritamente ao terceiro mandato, de que a possibilidade de reeleição do mandatário provoca a exacerbação da manipulação orçamentária, o que é condizente com o resultado de Nakaguma a este respeito (2006, p. 26), apresentado anteriormente.

A vigência da LRF, desde 4 de maio de 2000, já abrange mais da metade do quarto mandato (1999-2002). Buscou-se detectar se esta lei apresentou um resultado contraproducente, qual seja, meios mais custosos de sinalização de competência do mandatário. Mas, como se depreende das observações efetuadas, não é possível confirmar esta hipótese, exatamente porque a execução orçamentária mostrou-se mais homogênea a partir do quarto mandato. Dessa forma, a LRF parece estar, na verdade, contribuindo para amenizar os ciclos políticos orçamentários, conforme mostraram Sakurai (2009, p. 50) e Nakaguma (2006, p. 26).

Por fim, ressalte-se que, embora o instituto da reeleição tenha gerado, no quarto e quinto mandatos, alguns efeitos, estes foram dominados pelos efeitos agregadores da LRF. Além disso, é mais seguro afirmar que a reeleição tenha exacerbado a manipulação orçamentária – conforme previsto pela teoria dos ciclos econômicos de origem política – que apresentado uma externalidade positiva sobre as contas públicas – conforme a polêmica conclusão de Menegrin (2002, p. 148).

6.2 Análise das estimações

A princípio, a observação geral dos resultados obtidos nesta seção aponta que empiricamente há evidências da existência de ciclos políticos orçamentários durante os mandatos dos governos estaduais do Ceará no período de 1986 a 2006. Muitos dos coeficientes foram estatisticamente significantes aos níveis de 1%, 5% ou 10% e apresentaram sinais coerentes com a teoria.

Começando-se com as estimativas das regressões do primeiro modelo apresentado na metodologia, foram obtidos os resultados da tabela 1 para os grupos *receita tributária, transferências de capital recebidas e investimentos e inversões*.

No tocante à receita tributária, vê-se a presença de um pico no ano da eleição (t_0), tendo em vista que todos os coeficientes das *dummies* se apresentaram negativos. Isto significa que, na média, a receita tributária foi maior no ano eleitoral. Este comportamento coaduna com a previsão de Schuknecht (1998, *apud* BITTENCOURT, 2002, p. 94), de que nos países em desenvolvimento é muito mais eficiente aumentar os gastos públicos que cortar os impostos para afetar o comportamento do eleitor.

TABELA 1

Resumo das regressões para a receita tributária, transferências de capital recebidas e investimentos e inversões, com *dummies* anuais como variáveis independentes

Variáveis	Receita tributária	Transferências de capital	Investimentos e inversões
C	169.678,42 (0,0143)**	77.126,86 (0,1199)	205.138,71 (0,0617)***
Bud_{t-1}	0,97 (0,0000)*	0,38 (0,1333)	0,77 (0,0000)*
t_1	-152.083,38 (0,0092)*	-46.736,96 (0,2497)	-178.948,96 (0,0793)***
t_2	-112.923,68 (0,0890)***	-73.986,41 (0,1138)	-159.509,59 (0,1304)
t_3	-115.705,59 (0,0369)**	-8.967,71 (0,8695)	-123.490,86 (0,2590)
<i>Prob</i> (Estatística <i>F</i>)	0,0000	0,1735	0,0018

Elaboração dos autores.

Obs.: Significância a 1% indicada por *; significância a 5%, por **; e significância a 10%, por ***. O *p*-valor está indicado entre parênteses nos coeficientes.

As transferências de capital recebidas também foram superiores, em média, no ano eleitoral (t_0). Entretanto, embora os coeficientes das *dummies* tenham apresentado sinais e magnitudes coerentes com a teoria dos ciclos políticos orçamentários – mostraram-se negativos, o que indica um nível bastante superior destas transferências no ano eleitoral –, eles não são significantes, ou seja, estatisticamente são iguais a zero.

Os investimentos e inversões apresentaram o menor nível de execução orçamentária no ano pós-eleitoral (t_1), com recuperação gradativa até o ano eleitoral (t_0), sendo este também o de maior nível de execução. Os coeficientes das *dummies* t_2 e t_3 , porém, não são estatisticamente significantes. Diferentemente das duas variáveis anteriores, o que se esperava, na verdade, é que o pico do ciclo dos investimentos e inversões financeiras ocorresse no ano pré-eleitoral (t_3), porquanto os gastos com investimentos apresentam prazo de maturação mais amplo e devem ser defasados em relação ao ano eleitoral para que o governador acerte o *timing* do ciclo. Uma possível razão para este deslocamento do ápice do ciclo (de t_3 para t_0) reside no fato de as inversões financeiras estarem agregadas aos investimentos,

uma restrição imposta pela fonte dos dados da pesquisa. Conforme foi visto ainda na introdução deste trabalho, as inversões financeiras são representadas por dotações orçamentárias destinadas à aquisição de imóveis ou bens de capital já em utilização e, uma vez que seu impacto para a sociedade é substancialmente mais imediato que uma decisão de investimento, reduzem a necessidade de o governador defasar os gastos para influenciar a decisão do eleitor.

Os resultados das regressões do primeiro modelo para as despesas por função estão reportados na tabela 2.

TABELA 2

Resumo das regressões para as despesas por função, com *dummies* anuais como variáveis independentes

Variáveis	Educação e cultura	Saúde e saneamento	Habitação e urbanismo	Transporte
C	57.313,34 (0,2751)	64.281,00 (0,2426)	27.574,84 (0,0057)*	61.849,80 (0,0150)**
Bud_{t-1}	0,98 (0,0000)*	0,88 (0,0001)*	0,51 (0,0187)**	0,64 (0,0000)*
t_1	-60.985,35 (0,1837)	-67.949,42 (0,3458)	-12.372,36 (0,3589)	-44.235,91 (0,1879)
t_2	-84.300,69 (0,0316)**	-22.389,21 (0,7410)	-13.064,06 (0,2000)	-51.746,94 (0,0788)***
t_3	26.042,53 (0,5102)	30.226,95 (0,6948)	-94.951,32 (0,5379)	-29.179,49 (0,1568)
<i>Prob</i> (Estatística F)	0,0000	0,0228	0,1576	0,0234

Elaboração dos autores.

Obs.: Significância a 1% indicada por *; significância a 5%, por **; e significância a 10%, por ***. O p -valor está indicado entre parênteses nos coeficientes.

Como se pode observar, a *dummy* t_2 da função *educação e cultura* apresentou, a um nível de 5%, coeficiente estatisticamente significativo, cujo sinal e valor apontam que o ano intermediário do mandato eletivo (t_2) é o vale do ciclo das despesas com *educação e cultura*. Ressalte-se, porém, que, embora estatisticamente insignificante, o sinal positivo do coeficiente da *dummy* t_3 indica despesas no ano pré-eleitoral (t_3) superiores, em média, às do ano eleitoral (t_0), um resultado incoerente com a teoria dos ciclos políticos orçamentários.

Os coeficientes das *dummies* são estatisticamente iguais a zero (não significantes a 1%, 5% ou 10%) para as funções *saúde e saneamento* e *habitação e urbanismo*. De qualquer forma, vale salientar que, da mesma forma como ocorreu com a função *educação e cultura*, o sinal do coeficiente da *dummy* t_3 para a função *saúde e saneamento* não está coerente com a teoria dos ciclos políticos orçamentários, pois, enquanto positivo, está indicando que as despesas no ano pré-eleitoral (t_3) são superiores, em média, às do ano eleitoral (t_0).

A regressão da despesa por função *transporte* apresentou despesas superiores, em média, no ano eleitoral, uma vez que todos os coeficientes das *dummies* são negativos. As *dummies* t_1 e t_3 apresentaram coeficientes estatisticamente insignificantes, mas o coeficiente da *dummy* t_2 foi significativo a um nível de 10%, cujo sinal e valor apontam o ano intermediário do mandato eletivo (t_2) como o vale do ciclo desta despesa.

Partindo para as estimativas das regressões do segundo modelo apresentado na metodologia, foram obtidos, para os grupos *receita tributária*, *transferências de capital recebidas* e *investimentos e inversões*, os resultados mostrados na tabela 3.

TABELA 3

Resumo das regressões para a receita tributária, transferências de capital recebidas e investimentos e inversões, com *dummies* políticas como variáveis independentes

Variáveis	Receita tributária	Transferências de capital	Investimentos e inversões
C	91.002,44 (0,3054)	26.771,77 (0,1633)	55.741,30 (0,0114)**
<i>Bud</i> _{$t-1$}	0,94 (0,0000)*	0,31 (0,1418)	0,71 (0,0000)*
<i>same</i> * t_0	38.677,61 (0,3277)	95.973,10 (0,0014)**	199.913,79 (0,0027)*
<i>same</i> * t_3	16.867,03 (0,7424)	32.199,36 (0,4180)	54.482,43 (0,2818)
<i>compet</i> * t_0	200.143,73 (0,0001)*	154.869,28 (0,0000)*	437.052,08 (0,0000)*
Prob (Estatística F)	0,0000	0,0122	0,0000

Elaboração dos autores.

Obs.: Significância a 1% indicada por *; significância a 5%, por **; e significância a 10%, por ***. O p -valor está indicado entre parênteses nos coeficientes.

Depreende-se da tabela 3 que o coeficiente da *dummy* *compet** t_0 para a variável dependente *receita tributária* é positivo e estatisticamente significativo a 1%, indicando que o mandatário (ou aliado) que não é competitivo no ano eleitoral distorce ainda mais a receita tributária. Neste caso, conforme explanado, a distorção é no sentido de aumentar a arrecadação no ano eleitoral. Esta motivação situacional do mandatário se aproxima da teoria dos ciclos políticos situacionais, segundo a qual o mandatário sente-se mais inclinado a distorcer as variáveis econômicas para crescerem as chances de reeleição quando possui um déficit de popularidade, a despeito dos seus apoios políticos e da sua própria ideologia (FREY e SCHNEIDER, 1978, *apud* JULA e JULA, 2007, p. 4). Os coeficientes das *dummies* *same** t_0 e *same** t_3 não são estatisticamente significantes, porém estas *dummies* não são relevantes para a receita tributária, a qual é uma receita própria e independente de coalizões políticas.

As variáveis *transferências de capital recebidas e investimentos e inversões financeiras* apresentaram resultados coerentes com a teoria dos ciclos políticos orçamentários, com níveis superiores de execução no caso de não competitividade do mandatário (ou aliado) no ano eleitoral (t_0) e de presença de coalizão política entre o governador e o presidente da República, também em anos eleitorais. Porém, mesmo considerando-se que estas variáveis apresentaram, sob a presença de coalizão política, execução orçamentária menor em anos pré-eleitorais que em anos eleitorais, os respectivos coeficientes da *dummy same* * t_3 (coalizão política em anos pré-eleitorais) também se mostraram positivos e indicativos de que a não competitividade do mandatário no ano pré-eleitoral pressiona a execução orçamentária para níveis mais elevados, muito embora os coeficientes não sejam estatisticamente significantes.

Cumprе ressaltar, ainda, especificamente para as transferências de capital recebidas em anos eleitorais na presença de coalizão política (*dummy same* * t_0), que os resultados observados são condizentes com os de Ferreira (2006, p. 12) e Ferreira e Bugarin (2007, p. 276), os quais encontraram coeficientes positivos e estatisticamente significantes para *dummies* de detecção do comportamento das transferências voluntárias entre entes federativos em anos eleitorais. Além disso, a Lei Eleitoral (Lei nº 9.504/97), a qual proíbe a realização de transferências voluntárias nos três meses antecedentes ao pleito, não parece ter surtido efeito no combate ao avolumado nível de transferências de capital recebidas em anos eleitorais no caso do estado do Ceará, muitas delas, obviamente, de origem da União.

A tabela 4 apresenta os resultados das regressões do segundo modelo para as despesas por função. Esta tabela mostra que a despesa com a função *educação e cultura* é positivamente influenciada pelas coalizões políticas entre o governador e o presidente da República nos anos eleitorais (ver o coeficiente positivo e estatisticamente significativo da *dummy same* * t_0 , justamente indicando maior execução em anos eleitorais sob a presença de coalizão política) e, contraditoriamente à teoria, mais ainda nos anos pré-eleitorais (o coeficiente da *dummy same* * t_3 é estatisticamente significativo e de maior magnitude que o da *dummy same* * t_0). O coeficiente da *dummy compet* * t_0 apresenta o sinal esperado (positivo) e é estatisticamente significativo, indicando maior nível de execução no caso de não competitividade do mandatário (ou aliado) no ano eleitoral (t_0).

TABELA 4

Resumo das regressões para as despesas por função, com *dummies* políticas como variáveis independentes

Variáveis	Educação e cultura	Saúde e saneamento	Habitação e urbanismo	Transporte
C	26.489,67 (0,5047)	39.264,08 (0,0995)***	8.836,28 (0,1958)	31.847,32 (0,0136)**
<i>Bud</i> _{t-1}	0,90 (0,0000)*	0,77 (0,0000)*	0,59 (0,0030)*	0,53 (0,0002)*
same* <i>t</i> ₀	93.168,09 (0,0179)**	1.273,78 (0,9469)	22.244,15 (0,0003)*	70.211,45 (0,2173)
same* <i>t</i> ₃	101.160,26 (0,0583)***	100.113,01 (0,0073)*	22.842,26 (0,0172)**	14.448,84 (0,6537)
compet* <i>t</i> ₀	119.632,07 (0,0001)*	335.356,88 (0,0000)*	33.679,41 (0,0000)*	7.431,57 (0,2125)
<i>Prob</i> (Estatística F)	0,0000	0,0000	0,0066	0,0146

Elaboração dos autores.

Obs.: Significância a 1% indicada por *; significância a 5%, por **; e significância a 10%, por ***. O *p*-valor está indicado entre parênteses nos coeficientes.

A função *saúde e saneamento* também se mostrou influenciada pela presença de coalizões políticas em anos eleitorais e pré-eleitorais, no sentido de que os sinais dos coeficientes são positivos e, portanto, coerentes com a teoria dos ciclos políticos orçamentários. No entanto, as magnitudes dos coeficientes não se mostraram coerentes com a teoria, uma vez que o coeficiente de *same***t*₃ é maior que o de *same***t*₀, tal como ocorreu com a educação e a cultura, mas com uma diferença bastante ampliada neste caso. Esta ampla diferença, salvo a hipótese da ocorrência de muitos investimentos atrelados a esta função no ano pré-eleitoral, os quais apresentam maior prazo de maturação, é, repise-se, contraditória com a teoria. Contudo, ressalte-se que o coeficiente de *same***t*₀ é não significativo ou estatisticamente igual a zero. Para o coeficiente da *dummy compet***t*₀, repita-se o mesmo em relação à função *educação e cultura*: apresenta o sinal esperado (positivo) e é estatisticamente significativo, indicando maior nível de execução no caso de não competitividade do mandatário (ou aliado) no ano eleitoral (*t*₀).

Por seu turno, a função *habitação e urbanismo* possui todos os coeficientes das *dummies* positivos e estatisticamente significantes. Assim, conclui-se pela coerência dos seus sinais com a teoria dos ciclos políticos orçamentários, visto que a coalizão política entre o estado e a União em anos eleitorais e pré-eleitorais e a não competitividade do mandatário em anos eleitorais promovem uma maior execução orçamentária em tais períodos. Entre os coeficientes das *dummies same***t*₀ e *same***t*₃ há, ainda, coerência de magnitude em relação à teoria, pois o coeficiente da primeira é maior que o da segunda, ou seja, as despesas com a habitação e o urbanismo em anos eleitorais (sob presença de coalizão) são superiores em relação aos demais anos do mandato eletivo e, nos anos pré-eleitorais, superiores aos dois primeiros anos.

Por fim, o comportamento da função *transporte* foi bastante semelhante ao da função *habitação e urbanismo*, tanto em termos de sinais quanto de magnitude dos coeficientes, o que torna a interpretação anterior extensível a este caso, não fossem os coeficientes estatisticamente insignificantes.

7 CONCLUSÃO

Dentro do contexto empírico e teórico dos ciclos políticos, este artigo teve a intenção de apresentar uma contribuição adicional para o tema, analisando, numa abordagem local dos ciclos políticos orçamentários, o comportamento da execução orçamentária do estado do Ceará no período de 1986 a 2006.

Durante o desenvolvimento da pesquisa, foram levantadas várias situações que se pretendia testar, como verificar se a LRF contribuiu para que os governadores buscassem meios ainda mais custosos de sinalização de competência no período pré-eleitoral. Objetivou-se, também, examinar se, em relação à execução orçamentária, a permissibilidade da reeleição exacerbou o seu comportamento cíclico; se a coalizão política entre o governador e o presidente da República elevou a ocorrência de tal comportamento nos anos eleitorais e pré-eleitorais; se a competitividade do adversário do mandatário no ano eleitoral foi um fator de contribuição adicional para a sua variabilidade em anos eleitorais. Especial atenção foi dispensada ao se investigar se foi seguida uma gradação ao longo dos mandatos, a qual não se esperava que fosse necessariamente crescente até o ano eleitoral. Considerando-se a possibilidade de algumas ações possuírem maior prazo de maturação, previa-se uma defasagem no aumento de determinadas despesas em relação ao ano eleitoral.

Propôs-se testar as hipóteses mencionadas por meio de análise econométrica e de índices de execução orçamentária. Por meio da utilização dos índices, levando-se em conta a LRF e a EC da reeleição, verificou-se que o advento do instituto da reeleição coincidiu com a exacerbação da manipulação orçamentária observada no terceiro mandato (1995-1998). Observou-se, no período analisado, uma amenização dos ciclos políticos orçamentários, o que pode sugerir uma possível influência da LRF, cujo início de vigência se deu a partir do ano 2000.

As regressões estimadas retornaram, para o caso do modelo com *dummies* anuais de detecção da variabilidade da execução orçamentária ao longo do mandato eletivo, resultados condizentes com a teoria dos ciclos políticos orçamentários. Das sete variáveis dependentes regredidas, quatro (*receita tributária; investimentos e inversões; educação e cultura; e transporte*) apresentaram pelo menos uma (do total de três) *dummy* anual estatisticamente significativa. Destas quatro, três evidenciaram o ano eleitoral como o de maior nível de execução orçamentária dentro de cada mandato; a exceção foi a despesa com a função *educação e cultura*. O comportamento da receita tributária merece destaque, pois parece

contraditório com a teoria concluir que a arrecadação seja superior em anos eleitorais. No entanto, vale lembrar novamente a previsão de Schuknecht (1998, *apud* BITTENCOURT, 2002, p. 94), de que nos países em desenvolvimento é muito mais eficiente aumentar os gastos públicos que cortar os impostos para afetar o comportamento do eleitor. O aumento dos gastos referentes a investimentos e inversões financeiras não apresentou defasagem em relação ao ano eleitoral, o que representa um possível erro no *timing* do ciclo, dado o maior prazo de maturação das despesas de investimento.

As regressões a partir do modelo especificado com *dummies* políticas também trouxeram resultados condizentes com a teoria. A competitividade do adversário do mandatário na disputa eleitoral, por exemplo, é realmente um fator contributivo para o aumento da receita tributária e das despesas em anos eleitorais, de sorte que a ameaça de perda do cargo eletivo incita um comportamento permissivo no governador.

Quanto à coalizão política entre o governador do estado e o presidente da República em anos eleitorais, todas as variáveis dependentes apresentaram relação positiva, e a maioria delas (quatro de sete) possui uma relação estatisticamente confirmada. Todavia, vale a pena tomar os exemplos das transferências de capital recebidas e dos investimentos e inversões financeiras realizados: visto ser comum o financiamento de investimentos dos estados via transferências de capital da União, é provável que o aumento dos investimentos no Ceará em anos eleitorais tenha sido coberto pelo aumento das transferências de capital da União recebidas em iguais períodos. Semelhante coalizão política, mas em anos pré-eleitorais, revelou os coeficientes das variáveis *educação e cultura, saúde e saneamento e habitação e urbanismo* positivos e estatisticamente significantes, bem como de maior magnitude que os da coalizão em anos eleitorais, o que, embora seja incoerente com a teoria dos ciclos políticos orçamentários, pode indicar defasagem no aumento destas despesas como tentativa de acertar o *timing* do ciclo.

Assim, coloca-se como principal resultado deste trabalho – e por que não dizer: contribuição – a confirmação de que os governadores do estado do Ceará no período de 1986 a 2006 promoveram, de uma forma geral, ciclos políticos orçamentários.

Boa parte do estudo empreendido envolve teoria econômica e política, mas a pesquisa também é importante para as finanças públicas locais, dada a realização de detida análise da execução orçamentária do estado.

Compreendendo a conveniência de estudos complementares futuros, o desempenho do setor público, certamente sob a mira da irregularidade nos níveis dos gastos públicos, desponta como uma possibilidade interessante. Um problema adjacente ao planejamento de políticas públicas no Brasil é a preterição das políticas de Estado pelas políticas de governo (descontinuidade de programas quando há ruptura de poder), o que não deixa de ser uma forma de o mandatário sinalizar a sua

competência. Enfim, considerando-se possíveis impactos da conduta oportunista dos mandatários sobre o bem-estar da sociedade, sugere-se a realização de pesquisa com a utilização de um modelo estendido com variáveis de cunho social.

REFERÊNCIAS

ALESINA, A. Macroeconomics and politics. **NBER Macroeconomic Annual**, Cambridge: MIT Press, p. 13-52, 1988.

_____. Macroeconomic policy in a party system as a repeated game. **Quarterly Journal of Economics**, vol. 78, p. 651-678, 1987.

ALESINA, A.; COHEN, G. D.; ROUBINI, N. Macroeconomic policy and elections in OECD democracies. **National Bureau of Economic Research**, Working Paper n. 3830, Cambridge, p. 1-36, Sept. 1991.

_____. **Political cycles and the macroeconomy**, Cambridge: MIT Press, 1997. 302 p.

ALESINA, A.; ROUBINI, N. Political cycles in OECD economies. **National Bureau of Economic Research**, Working Paper n. 3478, Cambridge, p. 1-40, Oct. 1990.

ALESINA, A.; SACHS, J. Political parties and the business cycle in the United States, 1948-1984. **Journal of Money, Credit and Banking**, p. 63-82, Feb. 1988.

_____. Political parties and the business cycle in the United States, 1948-1984. **National Bureau of Economic Research**, Working Paper n. 1940, Cambridge, p. 1-42, June 1986.

BITTENCOURT, J. L. **Evidências de ciclo político na economia brasileira: um teste para a execução orçamentária dos governos estaduais – 1983/2000**. 142 f. Dissertação (Mestrado), Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2002.

BORSANI, H. **Instituições políticas e resultados macroeconômicos na América Latina (1979-1998)**, Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), 2000. 137 p.

BRASIL. **Constituição da república federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988, atualizada até a Emenda Constitucional n. 57, de 18 de dezembro de 2008. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 23 de maio 2009a.

_____. Lei de Diretrizes Orçamentárias 2009: Lei nº 11.768, de 14 de agosto de 2008. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Lei/L11768.htm>. Acesso em: 23 de maio 2009b.

_____. Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF: Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/Leis/LCP/Lcp101.htm>>. Acesso em: 23 de maio 2009c.

_____. Lei do Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados – PAF: Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/leis/L9496.htm>>. Acesso em: 23 de maio 2009d.

_____. Lei Eleitoral: Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/Leis/L9504.htm>>. Acesso em: 23 de maio 2009e.

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

DOWNS, A. An economic theory of political action in a democracy. **Journal of Political Economy**, vol. 65, n. 2, p. 50-135, Apr. 1957.

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

FERREIRA, I. F. S. **Eleições e política fiscal: o papel das transferências voluntárias intergovernamentais, da competência administrativa e do endividamento nos ciclos político-orçamentários**. 139 f. Tese (Doutorado em economia), Departamento de Economia, Universidade de Brasília, Brasília, 2006.

FERREIRA, I. F. S.; BUGARIN, M. S. Transferências voluntárias e ciclo político-orçamentário no federalismo fiscal brasileiro. **Revista Brasileira de Economia (RBE)**, vol. 61, n. 3, p. 271-300, jul./set. 2007.

FIALHO, T. M. M. Ciclos políticos: uma resenha. **Revista de Economia Política**, vol. 19, n. 2, abr./jun. 1999.

_____. **Performance macroeconômica e política: análise da evidência de ciclos políticos no Brasil – 1953-1995**. 77 f. Dissertação (Mestrado), Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 1996.

FREY, B.; SCHNEIDER, F. A model of politico-economic behavior in the United Kingdom. **Economic Journal**, p. 243-253, 1978.

GONÇALVES, C. E. S.; FENOLIO, F. R. **Ciclos eleitorais e política monetária: evidências para o Brasil**. Departamento de Economia da Universidade de São Paulo (USP), Pesquisa e Planejamento Econômico (PPE), São Paulo, vol. 37, n. 3, p. 465-488, dez. 2007.

GONZALEZ, M. On elections, democracy and macroeconomic policy cycles. **Department of Economics**, Princeton University, Working Paper, 1999.

GUJARATI, D. N. **Econometria básica**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006. 812 p.

HIBBS, D. Political parties and macroeconomic policy. **American Political Science Review**, vol. 71, p. 1467-1487, 1977.

_____. **The American political economy**. Cambridge: Harvard University Press, 1987.

JULA, D.; JULA, N. **Political budget cycles in the Romanian regions**. Institute for Economic Forecasting, University of Bucharest, Bucharest, p. 1-18, 2007.

LINDBECK, A. Stabilization policy in open economies with endogenous politicians. **American Economic Review**, Papers and Proceedings, n. 66, p. 1-19, 1976.

MCRAE, D. A political model of the business cycle. **Journal of Political Economy**, n. 85, p. 239-263, 1977.

MENEGRIN, F. B. Reelection e política fiscal: um estudo dos efeitos da reeleição nas políticas de gastos públicos. **Caderno de Finanças Públicas**, Brasília: Escola de Administração Fazendária (Esaf), ano III, n. 3, p. 127-153, jun. 2002.

NAKAGUMA, M. Y. **Ciclos políticos e resultados eleitorais: um estudo sobre o comportamento do eleitor brasileiro**. 78 f. Dissertação (Mestrado), Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

NETO, J. E.; FONTES, R. M. O.; LIMA, J. E. **Teoria dos ciclos político-econômicos: um estudo empírico para Minas Gerais**. 2003.

NORDHAUS, W. D. The political business cycle. **Review of Economic Studies**, Bristol, England, vol. 42, p. 169-190, Apr. 1975.

PERSSON, T.; TABELLINI, G. Macroeconomic policy, credibility, and politics. **Harwood Academic Publishers**, Chur, Switzerland, 1990.

PREUSSLER, A. P. S. **Um estudo empírico dos ciclos político-econômicos no Brasil**. 97 f. Dissertação (Mestrado), Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2001.

PREUSSLER, A. P. S.; PORTUGAL, M. S. **Um estudo empírico dos ciclos político-econômicos no Brasil**. Programa de Pós-Graduação em Economia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, n. 5, p. 1-17, 2002. (Textos para Discussão).

PRZEWORSKI, A.; SPRAGUE, J. A history of electoral socialism. **Paper Stones**, 1986.

REICHENVATER, A. Business cycles, political incentives and the macroeconomy: comparison of models. **Economics and Business Administration**, University of Joensuu, Joensuu, p. 1-15, 2007.

ROGOFF, K. Equilibrium political budget cycles. **American Economic Review**, vol. 80, p. 21-36, Mar. 1990.

_____. Equilibrium political budget cycles. **National Bureau of Economic Research**, Working Paper n. 2428, Cambridge, p. 1-35, Nov. 1987.

ROGOFF, K.; SIBERT, A. Elections and macroeconomic policy cycles. **National Bureau of Economic Research**, Working Paper n. 1838, Cambridge, p. 1-41, Feb. 1986.

_____. Elections and macroeconomic policy cycles. **Review of Economic Studies**, vol. 55, p. 1-16, Jan. 1988.

SAKURAI, S. N. Ciclos políticos nas funções orçamentárias dos municípios brasileiros: uma análise para o período 1990-2005 via dados em painel. **Estudos Econômicos**, São Paulo, vol. 49, n. 1, p. 39-58, jan./mar. 2009.

SALVATO, M. A. *et al.* **Ciclos políticos**: um estudo sobre a relação entre flutuações econômicas e calendário eleitoral no Brasil, 1985-2006. Instituto de Desenvolvimento Humano Sustentável, PUC Minas, Belo Horizonte, n. 1, p. 1-21, 2007.

SCHUKNECHT, L. Political business cycles and fiscal policies in developing countries. **Staff Working Papers**, World Trade Organization (WTO), ERAD-9806, June 1998.

VIANA, A. F. G. **Ciclos políticos eleitorais**: Brasil 1985 a 2003. 79 f. Dissertação (Mestrado), Escola de governo da Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2003.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

GRAÇA, L. O. B. **Orçamento impositivo**: uma análise à luz da economia política. 79 f. Dissertação (Mestrado), Departamento de Economia, Universidade de Brasília, Brasília, 2003.

SOUSA, F. H. **A necessidade de mudanças na lei orçamentária e o orçamento impositivo**. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=10022>>. Acesso em: 23 de maio 2009.