

Simpson, María Ximena. **Competição política e gastos públicos nas esferas subnacionais: o caso do Brasil e da Argentina em perspectiva comparada (1991 – 1999)**. Informe final del concurso: Fragmentación social y crisis política e institucional en América Latina y el Caribe. Programa Regional de Becas CLACSO. 2002.

Disponible en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/becas/2002/fragmenta/simp.pdf>

www.clacso.org

RED DE BIBLIOTECAS VIRTUALES DE CIENCIAS SOCIALES DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE, DE LA RED DE CENTROS MIEMBROS DE CLACSO

<http://www.clacso.org.ar/biblioteca>

biblioteca@clacso.edu.ar

**Competição política e gastos públicos nas esferas
subnacionais: o caso do Brasil e da Argentina em perspectiva
comparada
(1991 – 1999)**

Versão Preliminar.
Não citar sem autorização da autora

Ximena Simpson¹

Universidad Nacional de General San Martín
Escuela de Política y Gobierno
Buenos Aires, Argentina

E-mail: { [HYPERLINK "mailto:xsimpson@arnet.com.ar"](mailto:xsimpson@arnet.com.ar) }
{ [HYPERLINK "mailto:ximena.simpson@unsam.edu.ar"](mailto:ximena.simpson@unsam.edu.ar) }

¹ Docente e investigadora de la Escuela de Política y Gobierno. Universidad Nacional de General San Martín, Buenos Aires, Argentina.

Índice

- I. Introdução
- II. Brasil e Argentina
 - O Caso do Brasil
 - O Caso da Argentina
- III. Hipóteses do Trabalho
 - a. Existência Ciclos Político-econômicos*
 - b. Fragmentação do Sistema Partidário*
 - c. Ideologia dos Partidos Políticos*
- IV. O Modelo
- V. Testes
- VI. Conclusão
- VII. Bibliografia

I- Introdução

Nas últimas décadas, as economias latino-americanas tiveram, em geral, um desempenho decepcionante. A princípios dos anos 80, uma conjunção de choques externos negativos, dentre os quais deve-se destacar a crise do financiamento externo e o segundo choque do petróleo, aprofundaram a deterioração do modelo de desenvolvimento econômico adotado pelos países da região. Os reflexos mais evidentes dessa crise foram a desaceleração do ritmo de crescimento econômico e o desequilíbrio financeiro do setor público, que explicam o aumento do desemprego e as altas taxas de inflação experimentadas durante toda a década de 80 e boa parte dos anos 90. Significativamente, as duas décadas se caracterizaram, do ponto de vista político, pela redemocratização da maioria dos países latino-americanos.

Apesar da crise econômica descrita acima ser generalizada na região e ter raízes comuns, as experiências latino-americanas são consideravelmente diversas, em especial no que se refere à forma como os diferentes sistemas políticos democráticos responderam aos problemas econômicos desse período. Em particular, observa-se uma grande variabilidade de políticas fiscais direcionadas a atenuar os efeitos da crise na região. Tal constatação deixa clara a necessidade de se realizar uma análise comparada das características políticas dos governos democráticos e sua influência no desenho e implementação da política econômica, em geral, e da política fiscal, em particular.

Outro aspecto importante é o crescente interesse na composição dos gastos públicos, motivado pela retomada da discussão acerca dos papéis que o poder público pode desempenhar na promoção do desenvolvimento social e econômico. Sem se despreocupar com as condições de manutenção do equilíbrio macro-econômico, pouco a pouco se consolida uma nova postura que valoriza a estabilidade, mas que se interroga acerca dos tipos de gasto público e sua eficiência e eficácia na realização dos objetivos a que foram destinados. Em resumo, a questão central deixa de ser o tamanho adequado do Estado para se tornar o tipo de atividade que ele deveria executar e como ele deveria executá-las (Stiglitz, 1998).

A literatura que aborda estes temas é geralmente referenciada aos países desenvolvidos.² No que concerne à América Latina, os poucos trabalhos comparativos existentes mostram que governos de esquerda gastam mais do que governos de direita

²Ver, entre outros, os estudos de Alesina et al (1997), Alesina, Perotti, and Tavares (1998), Garrett (1998).

(Ames, 1987) e que o desemprego aumenta menos sob governos de esquerda ou centro do que sob governos de direita (Borsani, 2000). Há ainda evidências de que os governos latino-americanos são mais propensos a adotar políticas fiscais expansionistas em períodos eleitorais (Kraemer 1997), do que as democracias que devotam maior prioridade aos gastos sociais que outros itens do orçamento público (Avelino, 2000). Também observou-se que o tamanho e persistência de déficits está associado a existência de elevados índices de fragmentação partidária (Blanco, 2001; Simpson, 2000).

Por sua vez, as análises comparadas realizadas pela literatura atual costumam centrar a atenção no contexto político nacional, desconsiderando o contexto subnacional em sistemas federativos. Entretanto, alguns autores chamam a atenção para a importância da estrutura federativa na política doméstica. Segundo May (1969), as relações de poder entre as unidades da federação e estas com o poder central determinam os resultados do processo Legislativo em contexto federativo. Desta forma, torna-se importante examinar as unidades da federação como elementos separados e diversos que, em sua singularidade, influenciam todo o processo de barganha por recursos públicos, ao invés de tomar as unidades como um único ator coletivo.

No caso de países federalistas como o Brasil e a Argentina, a situação de desequilíbrio fiscal vivida por ambos países nas décadas de 80 e 90, levou os governos a buscar soluções mediante processo de reforma das instituições responsáveis pela redistribuição da receita pública e a reformular a relação entre a União e as subunidades. Este trabalho focalizará, então, a influência das variáveis políticas subnacionais dos países acima mencionados nos seus resultados fiscais.

No que concerne a ambos países, a análise do seu desempenho fiscal não pode deixar de levar em conta três fatores contextuais. Em primeiro lugar, estamos diante de instituições democráticas com relativamente pouco tempo de vida; em segundo lugar, ambos países têm sofrido recorrentes crises econômicas; e, por último, ambas nações contam com estruturas federalistas significativamente descentralizadas e repactuadas no processo de redemocratização, no qual o poder político e econômico das esferas subnacionais foi ampliado e reforçado. Assim, esta conjuntura realça a percepção de que para o estudo dos processos econômicos torna-se imprescindível levar em conta a importância das estruturas políticas existentes como determinantes dos resultados fiscais alcançados.

A escolha dos países em questão não é aleatória. Por um lado, como foi mencionado, ambos países caracterizam-se por adotar o sistema federal e apresentarem alto grau de descentralização, serem democracias recentes e por constatarem desequilíbrios fiscais elevados no período estudado. Por outro, o tipo de federalismo adotado em cada um dos países possui características institucionais diferentes, assim como seu sistema eleitoral. No que concerne ao último ponto, enquanto no Brasil encontramos um multipartidarismo com altos índices de fragmentação partidária, a Argentina mostra uma tradição bipartidária com baixa dispersão de poder.

Por sua vez, no final da década de 90, percebe-se que enquanto a sistema partidário brasileiro segue um processo de interação mais previsível, no caso argentino o tradicional bipartidismo perde força e surge, na competição entre as partes, uma maior imprevisibilidade.

Assim, a convergência histórico-econômica somada às diferenças institucionais brinda, à análise comparativa, com um campo rico a ser explorado.

O objetivo deste trabalho é, então, analisar em uma perspectiva comparativa, o impacto de variáveis políticas sobre o desempenho fiscal e o gasto social dos estados brasileiros e das províncias argentinas entre 1991 e 1999. Inspiradas em hipóteses elaboradas pela extensa literatura internacional e nacional, as variáveis explicativas de natureza política a serem examinadas são: ano eleitoral e pós-eleitoral (nos permitem identificar a existência de ciclos eleitorais), fragmentação das Assembléias Legislativas, a existência ou não de maioria legislativa do partido dos governadores em suas respectivas Assembléias e ideologia dos governadores.

O texto está estruturado da seguinte forma: na Seção II é apresentada a discussão presente na literatura sobre a importância do estudo das subunidades em uma Federação para melhor compreensão do contexto político-econômico nacional e, em particular, analisa-se o caso do Brasil e da Argentina. Na Seção III demonstram-se as hipóteses do trabalho, assim como os modelos teóricos a serem testados. A Seção IV refere-se aos métodos de análise utilizados e os resultados dos testes estatísticos. Finalmente, a Seção V oferece as conclusões.

II- Uma aproximação ao caso brasileiro e argentino

Em países federais recém democratizados e com uma agenda concentrada na reforma do Estado e de suas instituições, os estados-membros passaram a desempenhar

papel importante tanto no que se refere à construção e à consolidação de instituições democráticas como no desempenho da política econômica.

A necessidade de se levar em conta as instituições federais na análise do desempenho macroeconômico nacional, parte do pressuposto de que o federalismo pode criar incentivos aos atores subnacionais para divergir das políticas de austeridade adotadas pelo governo central, partindo da premissa de que os políticos são atores racionais que buscam a reeleição. Estas considerações eleitorais em determinados contextos político-institucionais inibem processos de estabilização, já que incorrem em amplos custos sociais e promovem estreitos e concentrados benefícios.

No caso dos governos subnacionais, o problema é ainda maior: os políticos respondem a diferentes *constituencies* e conseqüentemente, possuem incentivos diferentes em quanto à decisão de cooperar com o governo central na adoção de medidas austeras. Nesse sentido, verifica-se que em determinadas condições, o federalismo amplia a possibilidade de que as autoridades sub-nacionais tenham poucos incentivos para arcar com os custos de políticas de ajuste implementadas pelas autoridades nacionais. Além disso, em geral, os eleitores responsabilizam os governos nacionais, e não os subnacionais, pelo desempenho macroeconômico e as pressões internacionais tendem a responsabilizar os executivos nacionais.

Nesse sentido, verifica-se que como os líderes provinciais encontram-se mais “protegidos” da *accountability* relativa à situação macroeconômica nacional, políticas que visam um ajuste subnacional estão mais sujeitas à problemas de ação coletiva. Isto decorre do cálculo entre custos e benefícios de acordo com a escala de preferências (ARROW, 1951) dos atores subnacionais. No caso do Brasil e da Argentina, o sistema federal adotado ampliou a autonomia das sub-unidades, entretanto não estabeleceu regras suficientemente fortes para que relação entre a sub-unidades e o poder central se dê de forma cooperativa.

Essa “flexibilidade” encontrada nas regras institucionais, encoraja a coexistência de diferenças em relação aos incentivos políticos entre Nação e sub-unidades no que concerne às políticas econômicas, pois a cooperação é alcançada a partir da existência de incentivos, positivos ou negativos.

No que concerne ao processo de descentralização, pode-se identificar duas visões conflitantes sobre os benefícios e os custos do tipo de descentralização adotado. A visão favorável à descentralização afirma que a desconcentração do poder de tributação e das responsabilidades de gastos produz ganhos de bem-estar em virtude do

aumento de eficiência na provisão de bens e serviços públicos, da maior visibilidade da relação entre benefícios e custos dos bens públicos e da maior adequação dos mesmos às preferências locais (BLANCO, 2001). Em contrapartida, outro enfoque chama atenção para, sobretudo, os custos associados à perda de controle da política macroeconômica por parte do governo central (FUKASAKU e MELLO, 1999; SHAH, 1998; PRUD'HOMME, 1995). Além disso, de uma perspectiva macroeconômica, o processo de descentralização fiscal pode impor sérias restrições para a administração da política macroeconômica se o comportamento fiscal das esferas inferiores de governo não for compatível com os objetivos de política do governo central.

REMMER e WIBBELS (2000), utilizando o exemplo argentino, procuram analisar a influência política das unidades subnacionais da federação no processo político nacional. A hipótese central dos autores é que as motivações em cooperar com a política que visa uma reforma nacional variam de acordo com a estrutura partidária, com a competição eleitoral e com a política de geração de renda de cada uma das subunidades. No que concerne à estrutura partidária, REMMER e WIBBELS sustentam que estados governados por partidos do mesmo espectro ideológico do partido que controla o governo nacional são mais propensos a cooperar com as políticas de ajuste nacional. Em relação à competição eleitoral, os autores argumentam que quanto maior o equilíbrio entre as forças eleitorais nos estados o que sugere uma maior previsibilidade, maior a cooperação destes com a política nacional, sendo o sucesso eleitoral percebido como consequência da capacidade dos políticos em distribuir cargos e favores.

De acordo com o mesmo estudo, a probabilidade dos políticos cooperarem com a política nacional tende a aumentar de acordo com a igual distribuição de acesso à patronagem. Por sua vez, em sistemas bi-partidários a possibilidade de uma homogênea distribuição de forças entre os partidos seria maximizada. Em sistemas com forças partidárias altamente difusas, por um lado, ou concentradas, por outro, os incentivos à cooperação com a política nacional são menores. No que se refere à política de geração de renda, os autores argumentam que quanto mais fraca a relação entre gasto e arrecadação no nível estadual, maiores os incentivos a patronagem, tendo em vista que a possibilidade de gastar sem incorrer nos custos políticos decorrentes de um aumento da tributação, diminui as chances de atingir o equilíbrio fiscal.

Vejamos, assim, o caso do Brasil.

O CASO DO BRASIL

No caso brasileiro, analistas têm observado que os esforços de ajuste fiscal foram recorrentemente perturbados no passado recente pelos desequilíbrios financeiros dos governos subnacionais. Por um lado, os estados utilizaram a dívida pública como instrumento estratégico eleitoral para elevar o bem-estar da região durante seu mandato (GIAMBIAGI E RIGOLON, 1999). Por outro, o aumento do desequilíbrio das finanças públicas estaduais, no período de 1994 a 1998, decorreu tanto da impossibilidade de diminuir o valor real das despesas – pelo fim da inflação –, como pela postura fiscal expansionista de alguns estados, os quais deram lugar a sucessivos *déficits* primários no mesmo período (BLANCO, 2001).

Desse contexto de insolvência resultou que o governo federal passou a sofrer constantes pressões direcionadas à suspensão do pagamento das dívidas estaduais por parte dos governos, forçando-o a aprovar um programa de ajuste em agosto de 1996. Este previa, dentre outras medidas, a privatização dos bancos estaduais com financiamento de 100% ou de 50% do custo do saneamento financeiro do banco, caso o estado decidisse permanecer com o controle acionário. A utilização dos recursos obtidos com a privatização para pagar empréstimos feitos junto ao governo federal foram tomadas como garantia do pagamento das receitas do estado e sua quota no Fundo de Participação dos Estados – FPE.

Contudo, o equacionamento das dívidas estaduais tem passado pela crescente força política dos governadores. Quer dizer, estes forçam o Governo Federal a adiar a busca de soluções mais definitivas para o problema fiscal, em troca de seu apoio. Tal quadro mostra que o governo federal sozinho não tem base para superar os condicionamentos políticos das finanças públicas brasileiras (SOUZA, 1998).

Disso resultou uma crise geral de financiamento que foi exacerbada como decorrência do padrão de ajustamento do início dos anos 80. O crescente endividamento federal foi conseqüência da necessidade de manter um mínimo de articulação no Congresso Nacional e com as alianças políticas. As discussões no interior das duas casas legislativas federais tinham, como elemento norteador, as demandas estaduais por verbas federais (GONZAGA JR., 1995).

Assim, ao longo dos anos 90, o novo federalismo fiscal impôs severas dificuldades à política de estabilização no Brasil. Os esforços de austeridade do governo central foram parcialmente cancelados pelos gastos excessivos dos governos

subnacionais. Isto se deveu a dois fatores principais: por um lado, em virtude da maior redistribuição de poder nas esferas decisórias estaduais e municipais, intensificou-se a demanda por maior quantidade de recursos públicos disponíveis. Por outro, o significativo peso político dado aos estados pela própria estrutura federalista brasileira (o pacto federativo), aumentou a influência dos desequilíbrios estaduais no nível nacional.

No que se refere ao primeiro fator, observa-se que a estrutura dos sistemas partidários estaduais não segue um padrão único. Diferencia-se entre si de acordo com as correlações de força entre as elites políticas de cada região. Em outras palavras, o sistema eleitoral brasileiro em seu conjunto não se compõe de uma série de subsistemas homogêneos e análogos ao sistema federal. Existem diferenças significativas³. Este fato **sugere a existência de possíveis diferenças comportamentais** – como por exemplo maiores custos na barganha política pelo aumento do número de atores – em determinados estados das 27 unidades.

Por sua vez, verifica-se também um aumento do número efetivo de partidos nas Assembléias Legislativas a partir de 1986 na maioria dos estados da federação (cf. LIMA JR., 1997; NICOLAU, 1996; MAINWARING, 1999). Este aumento foi acompanhado pela elevação da dívida pública interna nas três esferas de governo: a da União passou de 2.5% do PIB, em 1986, para 13.3%, em 1997, ao passo que a dos Estados e Municípios passou de 4.7 % do PIB, em 1986, para 12.5 %, em 1997. Nesta perspectiva, a necessidade dos executivos em manter o apoio político indispensável para implementar sua agenda nas Assembléias requer a contínua redistribuição de benefícios, gerando tendência expansiva de gastos e contribuindo com a dispersão não eficiente de recursos públicos. Esses fatos são suficientes para justificar a afirmativa de que a estrutura política dos estados e suas relações de poder constituem uma importante variável explicativa da persistência de déficits fiscais.

Cabe ressaltar também que os sistemas partidários dos estados brasileiros apresentam grande variabilidade no que concerne à fragmentação legislativa (Quadro 1). No quadro a seguir é possível notar que há dessemelhança quanto ao grau de fragmentação entre os estados, o que sugere possíveis diferenças comportamentais – maiores custos na barganha política pelo aumento do número de atores em determinados estados das 27 unidades.

³ A esse respeito, ver LIMA JR. *Op cit.*

Quadro 1 Número efetivo de partidos nas Assembléias Legislativas. 1986 - 1994

	1986	1990	1994
Rondônia	2.4	5.7	9.4
Acre	1.8	4.0	4.3
Amazonas	3.0	5.9	6.3
Roraima	-	6.4	5.6
Pará	2.4	6.1	5.8
Amapá	-	6.3	5.6
Tocantins	-	3.6	3.2
Maranhão	3.1	5.1	8.4
Piauí	2.5	3.6	3.4
Ceará	2.7	5.1	4.4
Rio Grande do Norte	2.8	3.8	3.4
Paraíba	2.7	4.4	2.9
Pernambuco	3.3	5.7	3.8
Alagoas	3.7	5.9	6.8
Sergipe	2.9	4.2	6.0
Bahia	2.4	4.9	6.6
Minas Gerais	2.9	7.8	8.8
Espírito Santo	2.8	7.4	8.8
Rio de Janeiro	6.5	7.1	8.7
São Paulo	3.9	7.3	7.2
Paraná	2.0	5.9	6.8
Santa Catarina	2.9	5.3	4.4
Rio Grande do Sul	3.2	5.2	6.1
Mato Grosso do Sul	2.6	5.4	6.9
Mato Grosso	2.4	3.5	6.1
Goiás	2.1	4.9	7.0
Distrito Federal	-	9.0	5.2
Média	2.9	5.5	5.9
Desvio Padrão	0.9	1.4	1.8

Fonte: LEEEX

Observa-se que, comparando os dados do quadro acima para os anos de 1986 e 1990, é notório o aumento do número efetivo de partidos nas Assembléias Legislativas de todos os estados da Federação. Em alguns estados – como, por exemplo, o Espírito Santo – este número quase triplicou. O mesmo verifica-se em São Paulo, que passou de 3.9 partidos para 7.3. Por sua vez, comparando os dados referentes aos anos de 1990 e 1994, a tendência não é a mesma em toda a nação: enquanto em Roraima o número efetivo de partidos passou de 5.7, em 1990, para 9.4, em 1994, no Distrito Federal, o número caiu de 9.0, em 1990, para 5.2, em 1994. Nesses últimos dois anos, observa-se que o número efetivo de partidos em Pernambuco diminuiu na Assembléia Legislativa, pois passou de 5.7 para 3.8; no Rio de Janeiro, ao contrário, o número efetivo de partidos passou de 7.1 para 8.7.

O segundo fator remete-se à multipolaridade resultante, em primeiro lugar, da desconcentração econômica regional efetuada sobretudo pelo II PND⁴ (Plano Nacional de Desenvolvimento / 1975-1979). Esta modificou a distribuição dos recursos de poder, elevando-se o número de estados médios; origina-se também do aumento de poder dos estados menores no Congresso Nacional, fato ancorado na sobre-representação de estados do norte e centro-oeste e na criação de cinco novos estados desde 1974, que juntos têm hoje 40 deputados, o que equivale a 8% do Congresso Nacional, tamanho de bancada de média a pequena. Vê-se este aspecto no Quadro 1.4, a seguir:

Quadro 2 Representação das Regiões Brasileiras no Congresso. População e Participação no PIB. Legislaturas 1994-1998

Regiões	Total de deputados	Total de deputados %	Total de senadores	Total de senadores %	PIB %	População %
SE	179	34.9	12	14.8	58.12	46.6
S	77	15.0	9	11.1	15.85	15.0
N, NE, CO	257	50.1	60	74.1	26.04	41.4
Total	513	100.00	81	100.00	100.00	100.00

FONTE: MENDES (1998).

Este quadro evidencia que as regiões do Norte, Nordeste e Centro-Oeste detêm acima da metade da representação no Congresso Nacional, embora representem juntas cerca da metade do PIB (26.4% para 50.1% de cadeiras) em relação à região Sudeste (58.12% para 34.9% de cadeiras). É relevante mencionar que as regiões com maior representação constituem-se como importante nicho clientelar para os partidos de centro-direita e direita “protagonistas” do processo de redemocratização e constituíam a maior bancada no Congresso Nacional durante a redação da Carta Magna de 1988, na qual foi aprofundado o Pacto Federativo.

Por conseguinte, a combinação desigual entre multipolaridade e Federação potencializa, ainda mais, a competição não cooperativa, já que os estados mais fortes podem impor o resultado final quando há maior desigualdade na distribuição do poder.

Este fato encontra sustentação na análise de STARR (1995) que afirma:

... a capacidade de um país para gerir sua economia reflete a coalizão dos atores aliados ao governo, e duas características da coalizão

⁴ O II PND levou-se a cabo durante o Governo de Ernesto Geisel e enfatizou o investimento em indústrias de base e a busca de maior autonomia nacional no que concerne à insumos básicos. Nesse período, a preocupação com o problema energético era evidente, levando ao governo a estimular pesquisas em petróleo, o programa nuclear, de álcool e a construção de hidrelétricas como a Itaipú.

governamental determinam a capacidade do governo para dirigir sua economia – a relativa estabilidade e a estrutura dos seus membros (...). Essa estrutura determina os recursos de política econômica acessíveis ao governo por meio de sua aliança com diferentes atores econômicos.

STARR, 1995: 104

Entretanto, cabe lembrar que a situação descrita acima corresponde a informação agregada. A nível desagregado deve-se destacar que a falta de disciplina fiscal não pode ser generalizada, já que alguns estados experimentaram contrações fiscais significativas (Blanco, 2001).

No mesmo sentido, cabe ressaltar que, a partir de 1998, verificou-se maior responsabilidade dos estados em relação aos seus gastos públicos, o que gerou melhora fiscal primária de 0.6% do PIB entre 1998 e 1999. Estes resultados refletem uma gradual institucionalização das relações intergovernamentais, a qual teve início com o acordo de refinanciamento das dívidas estaduais, promulgado pela Lei nº 9.496/97. O acordo baseia-se na federalização das dívidas estaduais e propõe o estabelecimento de programas de reestruturação e de ajuste fiscal, dos quais o refinanciamento é parte integrante.

Posteriormente foi sancionada a Lei de Responsabilidade Fiscal (2000) tendo como objetivo a normatização das finanças públicas nos três níveis de governo e evitar a emergência de novos desequilíbrios fiscal-financeiros nas esferas subnacionais. Para tanto, entre outras medidas, proibia o refinanciamento pela União de dívidas subnacionais como estratégia de controle ao endividamento. Incorporou também, a idéia de sustentabilidade fiscal intertemporal com o objetivo de impedir que os déficits de hoje se transformassem em dívida futura.

Nesse sentido, também observa-se como mencionado na introdução que o sistema partidário brasileiro vai adquirindo uma maior previsibilidade. Apesar da alta dispersão de poder, o Congresso organizou-se ao redor de mais ou menos 8 partidos com mais de 5% das bancadas parlamentárias, mostrando ao longo do tempo, que os mecanismos de competição exerciam um efeito regulador sobre o sistema de partidos e das coalizões formadoras de governo.

O CASO DA ARGENTINA

A estrutura política argentina até meados da década de 90 caracteriza-se por ter partidos nacionais disciplinados e organizados hierarquicamente em volta do líder nacional e, por sua vez, partidos provinciais que gozam de substancial autonomia em

relação a escolha dos candidatos dentro do seu distrito. Este tipo de arranjo eleitoral leva os atores em questão a enfrentar um considerável conflito interno, visto que os legisladores do partido governante necessitam apoiar as políticas das províncias, ao mesmo tempo que devem seguir a linha partidária nacional articulada ao Presidente da República.

Este quadro, permeado pela problemática inerente aos interesses híbridos dos parlamentares, delineia a crítica de Eaton (2002) frente a literatura corrente que enfatiza a extensão em que a forte identidade partidária nacional na legislatura enfraqueceria a lealdade dos legisladores em relação as suas províncias. O autor argumenta que os legisladores demandam com sucesso mudanças importantes nas propostas de políticas fiscais em resposta às suas preocupações provinciais. Quer dizer, a legislatura argentina tem um caráter muito mais reativo do que o sugerido. Assim, argumenta que o estudo da política fiscal na Argentina é um interessante aspecto para a análise das implicações dos interesses híbridos dos atores políticos.

O principal instrumento que regula a relação entre a Nação e as subunidades – 23 províncias mais a Capital Federal – no que se refere à redistribuição de recursos é a *Lei de Coparticipación Fiscal*. O primeiro acordo que implementou o sistema de repartição de recursos entre os níveis de governo data de 1934. Entretanto, desde a primeira Lei de Coparticipação Fiscal até os dias de hoje muitas mudanças foram inseridas em sua regulamentação. O sistema de redistribuição de recursos que rege atualmente é o estabelecido pela lei 23.548 (01.1988) e emendado em 1994 pelo presidente Justicialista Carlos Menem. As mudanças inseridas na Constituição centralizaram a arrecadação da receita tributária, enquanto descentralizaram a provisão de políticas sociais. A responsabilidade de administração e provisão dos rubros de saúde de educação, por exemplo, foram completamente transferidos às províncias pela Lei 24.049.

Assim, os governos subnacionais passaram a depender fortemente das tranferência federais para equilibrar o orçamento.

De acordo com a Lei 2354, o sistema de Coparticipação Fiscal estabelece que a maioria dos impostos nacionais fazem parte de um fundo comum de recursos e sua distribuição segue três etapas:

1. Em um primeiro momento, determina quais impostos fazem parte da receita comum a todas as províncias, os quais serão posteriormente divididos entre o governo nacional e as sub-unidades;

2. Depois, fixa o percentual distribuído desses recursos comuns entre as províncias e o governo federal (distribuição primária);

3. E por último, determina o critério usado para estabelecer o percentual das províncias a ser dividido entre as mesmas (distribuição secundária).

Este mecanismo estipula que 42% dos recursos coletados pela Nação permanecem nos cofres federais, 57% são repassados às províncias pela via das transferências federais. O 1% restantes fazem parte do chamado “Fondo de Aportes del Tesoro Nacional” (ATNs) e destinados às províncias com desequilíbrios econômicos, de acordo com as regras definidas pelo Ministério da Economia.

Não obstante, como este sistema baseia-se na delegação de autoridade impositiva das províncias ao governo nacional – sendo este responsável por 70% da arrecadação – a forma pela qual as províncias utilizam os recursos transferidos é, na maior parte dos casos, responsabilidade dos executivos subnacionais (JONES, SANGUINETTI & TOMMASI, 2000). Dessa forma, nota-se que, se por um lado, há uma grande centralização na arrecadação, por outro, observa-se uma ampla descentralização enquanto a provisão e administração de recursos públicos.

A esse respeito, SAIEGH E TOMMASI (1999) argumentam que essa configuração redistributiva incentiva comportamentos perversos por parte das subunidades, já que “privilegia” posturas fiscais expansivas. De acordo com os autores, uma das causas da ineficiência do sistema adotado remete-se a tendência provincial a repassar a dívida pública para os níveis de governo superiores. Este fato além de gerar uma maior irresponsabilidade fiscal, incentiva o comportamento intertemporal perverso. Ou seja, enquanto o governo federal se esforça para aumentar o Produto Interno Bruto nacional (PBI), as províncias tendem a aumentar o gasto quando isto ocorre, ao invés de buscar equilibrar as contas e gerar um superávit.

Por sua vez, observa-se que as 24 sub esferas (incluída a Capital Federal) não seguem um mesmo padrão no que se refere às legislação eleitoral e à estrutura das instituições políticas de cada sub-unidade. Além de cada sub-unidade contar com uma Constituição própria, algumas são bicamerais, outras possuem uma só Câmara Legislativa. Este fato sugere que o processo decisório nas Assembléias Legislativas provinciais possui custos de transação diferenciados, já que no caso de sistemas bicamerais, o número de pontos de veto é ampliado. Por sua vez, como em cada unidade rege uma Constituição diferente, a habilidade legislativa de emendar as propostas orçamentárias submetidas ao governador não segue uma mesma regra: há

províncias que não podem criar emendas que aumentem o tamanho do orçamento ou do déficit; outras onde as legislaturas não podem aumentar os gastos; há ainda as que podem aumentar os gastos, mas não o déficit; e por último as que não apresentam nenhum tipo de restrição.

Assim, como argumentado no capítulo anterior, as diferenças encontradas nos arranjos institucionais sugerem a existência de uma diversificada escala de preferências no que se refere a decisão de onde e como alocar os recursos públicos.

Nesse contexto, JONES, SANGUINETTI & TOMMASI (2000), ressaltam a dificuldade em alcançar uma política fiscal coordenada entre os dois níveis de governo. Em seu artigo enfatizam o papel das instituições políticas no comportamento fiscal das províncias argentinas e chamam a atenção para o fato de a maioria do gasto provincial ser financiado por impostos coletados pelo governo nacional, gerando um desequilíbrio vertical.

O alto grau de desequilíbrio vertical somado à grande fração de serviços sociais oferecidos pelas províncias como é o caso da saúde e educação, contribui para a emergência do chamado *common pool problem*, induzindo a um comportamento irresponsável por parte dos governos subnacionais. Este fato é agravado pela complexidade do sistema, a qual leva a que seja impossível para os eleitores identificar qual é o governo que gasta ou cobra e para quais propósitos. Isto, além de diminuir a *accountability*, rompe o mecanismo que aumenta a eficiência na provisão de bens públicos e, ao mesmo tempo, magnifica o problema do *common pool*. No mesmo sentido, o desequilíbrio resultante do tipo de redistribuição implementado, o qual incentiva políticas universalistas ou *pork-barrel politics*, é aprofundado pela percepção de que a capacidade de arrecadação nacional é um bem coletivo.

O Quadro a seguir mostra o desequilíbrio vertical das províncias argentinas no ano de 1999.

{ EMBED Excel.Chart.8 \s }

Assim, “*the presence of different institutional and political configurations that affect the relationship between the national and provincial authorities, and between the different branches of government at the provincial level, will help to moderate or exacerbate the common pool problem’s effect on fiscal policy*” (JONES, SANGUINETTI & TOMMASI, 2000: 307).

Quer dizer, a ausência de mecanismos que regulem o gasto dos governos provinciais corrobora para que as subunidades com déficits elevados recebam “ajuda”

federal, mesmo só tendo participado de uma pequena fração dos custos políticos relacionados à arrecadação e mesmo tendo um comportamento irresponsável frente os recursos coparticipados (*Bail out* ou salvataje). Nesse sentido, os autores acima mencionados constataram que o gasto público é maior nas províncias mais favorecidas pela Lei de Coparticipação Fiscal.

Este aspecto pode encontrar resposta no estudo desenvolvido por GIBSON E CALVO (2001), onde verificou-se que a organização territorial das políticas eleitorais influencia a viabilidade do processo de reforma econômica. A organização eleitoral argentina caracteriza-se por uma significativa sobre-representação das regiões economicamente menos desenvolvidas – periféricas –, sendo estas, também, onde o Partido Justicialista encontra seu maior apoio eleitoral. Esta constatação pode explicar o sucesso do Presidente Justicialista Carlos Menem na aprovação das leis referentes à Reforma econômica na década de 90⁵.

Este fato pode ser verificado quando analisada a distribuição de cadeiras no Congresso Nacional em relação a população de cada região para o ano de 1995: enquanto que as regiões periféricas contam com 30% do total da população do país, possuem 83% das cadeiras do Senado e somam 52% do total de deputados na Legislatura. No caso de Buenos Aires, por exemplo, a província conta com 40% da população nacional, mas ocupa 4% das cadeiras do Senado e 37.3 % na Câmara de Deputados. Nota-se também que, no período compreendido entre 1993 e 1995, o peronismo obteve maioria legislativa em 15 das 23 províncias e contou, em média, com 87% do apoio dos governadores provinciais.

No mesmo contexto, o Partido Justicialista conseguiu eleger seu candidato a governador em 17 das 22 províncias entre 1989 e 1991; e em 14 das 23 entre 1991 e 1995. Além das 5 províncias governadas por partidos locais coligados, ao nível nacional, ao partido oficialista. Por sua vez, no segundo período mencionado, observa-se que as administrações subnacionais recuperaram os recursos perdidos entre os anos de 1988 e 1990, no que se refere à porcentagem de coparticipação: entre 1990 e 1995, as transferências nacionais passaram de 7.300 milhões de dólares anuais para 15.100 milhões. Esses recursos foram utilizados para ampliar a folha de funcionários, adequando-a ao processo de descentralização dos serviços de saúde e educação. Assim,

⁵ A referida sobre-representação toma forma primeiramente na Constituição de 1949, sob o governo de Juan Domingo Perón. Na Carta Constitucional, a política redistributiva direcionava-se às regiões mais pobres e onde o partido justicialista encontrava sua maior base de apoio.

enquanto o número de funcionários da administração nacional caiu de 870.000 para 200.000 entre 1989 e 1994, nas províncias a folha do funcionalismo passou de 1.000.000 de contratações para quase 1.500.000. (Novaro, 2001)

A sobre-representação para os casos do Brasil e da Argentina pode ser visualizada na Tabela a seguir.

Tabela 3. Sobrerrepresentação e gasto público

Sobrerrepresentação	País	N Unid	Mínimo	Máximo	Média	Desvio Padrão
Senado	<i>Argentina</i>	24	.11	19.84	3.44	4.07
	<i>Brasil</i>	27	.18	25.98	3.93	6.10
Câmara de Deputados	<i>Argentina</i>	24	.74	9.59	1.85	1.8
	<i>Brasil</i>	27	.63	10.52	1.92	2.31
Distribuição de Recursos Públicos	<i>Argentina</i>	24	.58	7.02	2.22	1.6
	<i>Brasil</i>	27	.05	17.30	3.25	4.68

Fonte: Gibson, Calvo e Falletti (s/d)

Nota-se que o Brasil e a Argentina possuem elevados índices de desproporcionalidade. Ambos demonstram diferenças substanciais entre os estados mais subrepresentados e os mais sobrerrepresentados (9.89 e 8.85 respectivamente). Por último, as medidas do desvio padrão em relação à proporcionalidade na distribuição de recursos repassados pelo Governo Central aos estados, Argentina e Brasil demonstram uma ainda maior distorsão regional⁶. O Brasil apresenta o maior índice de desproporção, 4.68 entre o estado mais beneficiado e o menos beneficiado.

Assim, é de se esperar que as diferenças encontradas entre as diversas jurisdições no que concerne aos recursos políticos joguem um papel decisivo enquanto as decisões de alocação de recursos pela via da Coparticipação. Estas diferenças, cristalizadas na sobre-representação das províncias menores no Congresso Nacional, podem ser uma variável explicativa para a existência de distorções na alocação dos recursos federais, o que sugere a existência de um considerável poder de barganha por parte dos executivos subnacionais.

Quer dizer, “*the implementation of economic reform was shaped by the political economy of Argentine federalism and by the coalitional structure of the Peronist party. Its timing conformed to governing party’s need to maintain winning national electoral coalitions*”.

Entretanto, aceitando o pressuposto de que o *political bargain* torna-se menos conflitivo onde a distribuição de poder é menos dispersa em sistemas bipartidários em

⁶ A medida de distorsão do gasto federal é similar à de sobrerrepresentação no senado e na câmara baixa. Mede a participação dos recursos federais que recebe um estado (E_i) *per capita* em relação à média do país (E). Um coeficiente de 1 indica uma distribuição de recursos completamente proporcional.

contraposição à sistemas multipartidários, por exemplo faz-se relevante mencionar que na segunda metade da década de 90 a distribuição de poder na Argentina vai adquirindo nova figura.

O sucesso na aprovação de medidas oriundas do Executivo no primeiro mandato menemista baseou-se em uma ampla e heterogênea base de sustentação política. Esta heterogeneidade, ao mesmo tempo que lhe permitiu não só chegar a presidência do Partido Justicialista como contar com suficiente apoio das bancadas no Congresso Nacional, da maioria dos governadores, de setores empresariais e da opinião pública, também o distanciaram das tradicionais bases peronistas. Em um contexto de crise econômica e processo de deslegitimação da política neo-liberal adotada até então, as forças opositoras encontram campo fértil para seu crescimento. Tanto os dispersos grupos de esquerda como os dissidentes dos partidos majoritários (Partido Justicialista e a Unión Cívica Radical) se fortaleceram e convergiram formando o “Frente Grande” em 1993 e, finalmente, o “FREPASO - Frente País Solidário” em 1994.

A partir de 1998, a corrente interna de oposição ao menemismo no PJ ganha maior nitidez e intensifica a competição inter-partidária, oferecendo aos peronistas uma alternativa de mudança. Nessa conjuntura, pode-se argumentar que as lutas internas do PJ deixam de ser caracteristicamente “movimentistas” para assumirem um papel mais “partidário”. Assim, postula-se que, por um lado, o tradicional sistema bipartidário argentino se vê ameaçado e por conseguinte, forçado a buscar um novo equilíbrio institucional. Neste processo de mudança surge, então, uma nova correlação de forças a qual conduz à emergência e, posterior, aprendizagem de novas regras do jogo. Por sua vez, novas regras conduzem à novas escalas de preferências dos atores políticos, inserindo maiores incertezas no campo político⁷ e, por ende, elevando os custos de barganha além de induzir comportamentos não cooperativos.

Desta forma, pode-se argumentar que, por outro lado, em políticas organizadas federativamente, a sobre-representação territorial produz um desequilíbrio entre a distribuição de recursos políticos e a distribuição territorial da estrutura econômica. Este fato acarreta conseqüências nos resultados do processo decisório. No caso argentino, leva à possibilidade de construir coalizões de apoio às reformas que aumentem a viabilidade política do programa proposto via distribuição de recursos

⁷ Estas incertezas, de acordo com as linhas do neo-institucionalismo, seriam cada vez menores mediante o processo de interação-aprendizagem, do novo contexto em questão, até chegar a um novo equilíbrio institucional.

nacionais. Por outro, o sistema de coparticipação implementado ao centralizar a arrecadação, criando um Fundo Comum, e descentralizar responsabilidades de gasto, torna a cooperação entre os níveis de governo mais difícil de ser alcançada. Isto ocorre por que, além de aumentar os custos relativos a informação sobre os mecanismos de alocação das receitas tributárias arrecadadas, aumenta também a dependência provincial das transferências federais. Ademais, diminui os laços de *accountability*, o que, em última instância, gera comportamentos irresponsáveis por parte dos executivos subnacionais.

III- Hipóteses do trabalho

Com base nos contextos acima comentados, analisar-se-ão a seguir as possíveis características que conformam as preferências dos atores envolvidos no processo decisório, as quais direcionam as prioridades referentes a alocação das verbas estaduais. As hipóteses a serem testadas no presente trabalho remetem-se às seguintes considerações:

1. Existência de Ciclos político-econômicos nas subunidades

De acordo com DAHL (1997), a democracia representa meios de contestação pública e direito de participação. É pouco provável que um sistema democrático torne-se estável se nele houver pouca ou nenhuma experiência de competição política e com as instituições de contestação pública. No mundo contemporâneo, estas últimas são representadas pelos partidos políticos, os quais traduzem as preferências e opiniões em programas de governo.

Não obstante, além de sinalizar aos eleitores as preferências por determinadas políticas, são os partidos políticos responsáveis por motivar a competição entre seus líderes na busca por seus objetivos. STROM (1990) argumenta que a principal diferença entre os partidos está na prioridade atribuída à busca de votos, cargos e/ou políticas. Assim, a principal motivação dos partidos está na obtenção de votos quando estes consideram o sucesso da participação eleitoral em eleições futuras mais importante do que o acesso imediato à formulação de políticas. Por sua vez, os partidos são considerados maximizadores de cargos quando a preocupação em angariar votos representa apenas um meio para atingir o fim principal: a conquista do cargo público. E partidos são maximizadores de políticas quando têm como objetivo principal a formulação e implementação de políticas públicas.

A observação das prioridades dos partidos e a análise de suas conseqüências é verificada pela existência dos chamados *ciclos político-econômicos*. Estes dividem-se em dois grupos com perspectivas diferentes no que concerne às motivações de gasto: o primeiro focaliza sua análise nas motivações eleitorais dos partidos políticos; o segundo nas preferências dos eleitores. Porém, ambos têm em comum a tentativa de explicar o comportamento político dos governos em um ambiente de possíveis influências do processo eleitoral nos resultados econômicos. Os trabalhos de NORDHAUS (1975), por um lado, e de HIBBS (1977) por outro, são tidos como pioneiros no estudo destes modelos. No primeiro, os governos assumem um comportamento exclusivamente “oportunista” e uma motivação essencialmente eleitoral. Ou seja, com base no *trade off* entre inflação e desemprego (representado na curva de *Phillips*), os governos possuem a liberdade e a habilidade de manipular os instrumentos de políticas econômicas antes das eleições a fim de obter um bom resultado no curto prazo – particularmente no que se refere ao nível de desemprego – mas com custos a médio prazo, gerando, assim, uma queda dos indicadores econômicos no período pós-eleitoral. Neste modelo, a perspectiva do poder é a principal motivação dos partidos políticos, isto é, os partidos são motivados, essencialmente, por sua manutenção no cargo e não pela execução de política. Os partidos tendem a assumir uma postura uniforme diante do eleitorado no que diz respeito à sua posição ideológica.

O segundo modelo de ciclo político, conhecido como modelo partidário, considera que preferências por políticas e/ou resultados econômicos variam de acordo com os partidos políticos no poder (HIBBS, 1978 e ALESINA, 1987). Neste modelo, as motivações dos partidos e seus membros não estão centradas exclusivamente na busca pelo poder, mas orientadas à obtenção do governo como o objetivo principal de implementar políticas partidárias sustentadas por suas principais bases de apoio eleitoral.

Os dois tipos de modelos, oportunista e partidário, fundamentam-se em diferentes pressupostos não só no que se refere ao comportamento dos partidos, mas também no que diz respeito ao comportamento dos eleitores. O modelo oportunista concebe os eleitores de forma homogênea, como portadores de interesses e motivações idênticas. Este modelo assume uma atitude “míope” por parte do eleitor, isto é, a direção do seu voto é determinada pela experiência passada, mais especificamente ao último ano de mandato do governo, o chamado voto retrospectivo. Por conseqüência, uma melhora no desempenho econômico no ano das

eleições será politicamente vantajosa para o governo apenas se os cidadãos-eleitores priorizarem a situação deste ano, não considerando os efeitos desse desempenho no resto do período. Já o modelo partidário atribui menor importância às instâncias pré-eleitorais na otimização da economia: “as prioridades econômicas e os resultados (dos partidos no governo) são ocasionalmente afetados pelo calendário eleitoral, mas dependem de forma mais sistemática da orientação política do partido na presidência” (HIBBS, 1989: 279). Neste caso, o eleitorado não é tratado de forma homogênea, mas como atores com diferentes interesses, quer dizer com preferências ideológicas.

De acordo com esta perspectiva, e tendo em mente que ambos os modelos baseiam seus argumentos no *trade off* entre taxa de inflação e índice de desemprego, os setores médios e altos da sociedade tendem a preferir partidos à direita do espectro ideológico ocupando o governo, mais preocupados com a estabilidade econômica. As classes trabalhadoras, ao contrário, tendem a optar por partidos mais comprometidos com a redução do desemprego e com a distribuição de renda. Segundo esta teoria, os partidos de esquerda, mais propensos à intervenção do Estado na economia, preferem, em termos relativos, uma diminuição do desemprego e dos índices de desigualdade social à redução da inflação. Em consequência, o desemprego será menor nestes governos do que em outros. Os governos à direita do espectro ideológico favorecem uma maior participação do mercado, preferindo a estabilidade monetária à redução do desemprego e das diferenças sociais. A inflação nestes casos será menor do que em governos de esquerda. Segundo HIBBS (1977), as políticas macroeconômicas promovidas por governos de esquerda e de direita são, em geral, consistentes com os interesses econômicos objetivos e preferências subjetivas das suas bases políticas. Em outras palavras, preferências subjetivas de classe ou *status* de grupos são, de forma aproximada, consistentes com seus interesses econômicos objetivos, na medida em que estes se manifestam através do comportamento de salários, lucros e distribuição de renda em várias configurações econômicas de inflação e desemprego.

A maioria dos estudos que procuram investigar a existência de ciclos eleitorais referem-se, principalmente, à política macroeconômica do governo central. Entretanto, como afirma BLANCO (2001), “as políticas dos níveis inferiores de governo têm, em geral, efeitos pouco significativos sobre a inflação. Além disso, e ainda mais relevante, a própria divisão de funções entre níveis de governo na

estrutura legislativa faz com que a avaliação do desempenho das autoridades dos níveis inferiores de governo tenha pouca influência no desempenho dos principais indicadores macroeconômicos e seja mais baseada na quantidade e na qualidade da provisão de bens e serviços públicos. Isto significa que as chances de reeleição estão associadas ao nível de despesa realizada por essas unidades inferiores de governo” (BLANCO, 2001: 497-8). Portanto, para verificar a existência de ciclos eleitorais nas subesferas dos países abarcados no presente estudo será preciso observar se as principais categorias de despesa estadual experimentam elevações atípicas em períodos eleitorais. No caso específico deste trabalho, verificaremos se os gastos sociais em saúde e educação tiveram um aumento de seus índices nos anos eleitorais e uma diminuição destes nos anos pós-eleitorais. Além disso, pretende-se analisar se a ideologia dos governadores repercute na variação desses gastos. Com isso, pode-se verificar a existência ou não de ciclos eleitorais e, além disso, o tipo desses ciclos, se oportunista ou partidário.

Então, com base no argumentado acima temos que:

- H1: em anos eleitorais, o balanço primário diminui e o gasto social aumenta.
- H2: em anos pós-eleitorais, o balanço primário aumenta e o gasto social diminui.

2- Fragmentação do sistema partidário

A fragmentação legislativa dificulta a formação de maiorias sólidas. Assim, governos em contextos fragmentados são levados a necessidades de negociar frequentemente para obter uma maioria de apoio parlamentar. ROUBINI & SACHS (1989) constatam, em seu estudo sobre países da OECD, que o tamanho e a persistência de déficits nas economias industrializadas durante a última década é maior quando existem coalizões multipartidárias em lugar de governos majoritários. Em vista disso, argumentam que o problema dos governos de coalizão é sua inabilidade para alcançar acordos entre seus parceiros da coalizão governamental. Os autores ressaltam que, em governos de coalizão, a resultante instabilidade desta e o curto mandato governamental diminuem os incentivos dos membros para agir de forma cooperativa.

Assim, no entender dos autores, a situação fiscal, tanto do nível federal quanto do nível estadual, está diretamente relacionada com o número de atores envolvidos no processo decisório e a sua percepção no que concerne à permanência

dentro do jogo político. Isso significa que o processo de tomada de decisão é cada vez mais dificultado pelo aumento de *veto points* (TSBELIS, 1995) no âmbito estadual e federal, pois mesmo que os governadores contem com considerável poder de barganha no âmbito nacional, estes também incorrem em custos políticos e econômicos para a obtenção de maiorias nas Assembléias.

De acordo com tal argumentação, poder-se-ia inferir que a necessidade dos governadores formarem maiorias não levaria somente à instabilidade governamental, mas à ineficiência do ponto de vista econômico. Os resultados da relação entre Executivo e Legislativo espelhariam problemas de atendimento político a grupos de interesses preferenciais, tendendo a tornar o resultado Legislativo economicamente ineficiente. Quer dizer, a necessidade dos executivos em manter o apoio político indispensável para implementar sua agenda nas Assembléias requer uma contínua redistribuição de benefícios, gerando tendência expansiva de gastos e contribuindo com a dispersão não eficiente de recursos públicos. Nessa perspectiva, no entender dos autores, a situação fiscal tanto federal quanto estadual relaciona-se com o número de atores envolvidos no processo decisório e a sua percepção no que concerne à permanência dentro do jogo político.

Em contrapartida, PER-ANDERS & OHLSSON (1991) argumentam que a escolha funcional de mensuração política elaborada por ROUBINI & SACHS não é eficiente e afirmam que a tendência à geração de déficits se deve muito mais à existência de governos minoritários do que a problemas advindos de governos de coalizão. Tal idéia baseia-se na argumentação de que: a) governos minoritários são geralmente multipartidários e; b) mesmo que os governos minoritários sejam formados por apenas um partido, sua sobrevivência depende do apoio (explícito ou implícito) de outros partidos.

Assim, espera-se que:

- H3: quanto maior a fragmentação partidária na Assembléia Legislativa, menor o balanço primário e maior o gasto social;
- H4: governos majoritários tendem a apresentar balanços primários maiores;

3- Ideologia do Partidos Políticos

A discussão na literatura sobre a existência de uma conduta ideológica que diferencie os partidos políticos não é pequena. Dentre os estudos que procuram verificar sua existência estão os aplicados a contextos parlamentaristas europeus.

Estes defendem que a globalização prejudica a autonomia nacional e as alternativas de esquerda para o livre mercado. Países governados por partidos de esquerda teriam sua economia desorganizada, pois, ao contrário de países dominados por partidos de direita, convivem com taxas mais altas de inflação. Entretanto, autores contrários a essa teoria defendem a viabilidade de governos de esquerda no contexto econômico globalizado. Postulam que a relação entre a força política de partidos de esquerda e as políticas econômicas de cunho social-democrata não foi enfraquecida pela globalização, apesar das mudanças impostas por esta (BOIX, 2000). A globalização, aumentaria os incentivos políticos dos partidos de esquerda para que implementem políticas econômicas que redistribuíssem riqueza e risco, em favor da proteção aos pobres e trabalhadores da insegurança causada pela competição entre mercados (GARRETT, 1998).

Existem ainda estudos que buscam mostrar que partidos de esquerda, quando no governo, gastam mais em políticas sociais do que partidos de direita. Em países governados por partidos de esquerda, os gastos com bem-estar social são consideravelmente mais altos, enquanto países governados por partidos de direita têm os gastos nessas áreas reduzidos. Entretanto, há estudos que mostram que partidos políticos fazem diferença, mas apenas moderadamente. Mudanças na composição partidária do governo não pressupõem mudanças instantâneas na orientação política, isto é, a alteração entre partidos de esquerda e de direita no governo não é sistematicamente seguida pelo aumento ou redução nos gastos públicos. Governos de esquerda gastam apenas um pouco mais do que governos de direita, mas a diferença não é significativa (BLAIS, BLAKE & DION, 1993). Há ainda aqueles que afirmam que partidos políticos não fazem diferença no que concerne aos objetivos políticos: tanto governos de esquerda quanto de direita têm como meta maximizar o desenvolvimento econômico. O que os diferencia são as estratégias utilizadas como meios para atingir esse fim. Para aumentar os índices de crescimento econômico, governos de esquerda, por um lado, procuram investir mais em capital humano e, assim, privilegiar o bem-estar dos trabalhadores; por outro lado, governos de direita focalizam seus investimentos no setor empresarial (BOIX, 1997).

Contudo, essa discussão tem como referência empírica os países parlamentaristas da Europa ocidental. Sendo assim, resta analisar o comportamento dos partidos políticos em outros contextos, por exemplo, o do presidencialismo na América Latina. Mais especificamente, cabe um estudo ao nível micro para ser

factível observar a conduta dos partidos políticos nos estados federativos brasileiros. Segundo BLANCO (2001), como as preocupações com a estabilidade econômica têm menor influência nas decisões de governo, o âmbito subnacional é um marco mais adequado do que o federal para testar se as diferenças ideológicas refletem em diferenças na política fiscal das distintas administrações estaduais. Assim, buscaremos verificar se a despesa estadual correspondente a governos de esquerda é maior do que em governos de direita.

Com base na discussão acima mencionada, a última hipótese é:

- H5: quanto mais à direita do espectro ideológico está o governador, maior o balanço primário e menor o gasto social.

III- O Modelo

No intuito de avaliar a influência das variáveis políticas nos gastos públicos⁸ dos estados brasileiros e das províncias argentinas durante o período compreendido entre 1991 e 1999, construímos dois modelos econométricos para cada país. Utilizou-se o método de regressão de mínimos quadrados ordinários (MQO) em dados de painel longitudinal (cross-section time series) com coeficientes fixos combinada com PCSE (Panel Corrected Standard Errors), no intuito de maximizar a estimação da variabilidade nas estruturas temporais (time series) e minimizar possíveis problemas de correlação entre os erros padrão (Beck & Katz, 1995).

No Modelo I, no caso de ambos países, o gasto público foi avaliado por categoria econômica⁹, ou seja, a análise remete-se à influência da competição política no *balanço primário* (BP)¹⁰ dos estados e das províncias, dado que esse indicador é mais orientado para analisar as condições existentes para alcançar um equilíbrio financeiro nas contas públicas e, portanto, o comportamento fiscal contemporâneo dos governos. Para isso, as variáveis políticas (explicativas) utilizadas foram: 1) *fragmentação partidária*, entendida como o número efetivo de partidos nas

⁸ Gentilmente, o pesquisador FERNANDO BLANCO, do IPEA, cedeu os dados aqui empregados referentes às variáveis dependentes balanço primário, gastos com saúde e saneamento e educação e cultura e os da variável de controle (PIB *per capita*) utilizada nos testes estatísticos. Tais dados foram retirados da Secretaria do Tesouro Nacional (Ministério da Fazenda) e utilizados em seu recente trabalho “Comportamento Fiscal dos governos estaduais brasileiros: determinantes políticos e efeitos sobre o bem-estar dos seus estados”, o qual ganhou o V Prêmio Tesouro Nacional do ano 2001.

⁹ Existem duas formas de desagregar o gasto público: 1) por categorias econômicas (despesa corrente, de capital, pessoal, transferências, amortizações, etc) e 2) por funções (saúde, educação, urbanismo, etc).

¹⁰ No caso do Brasil, o BP é computado em conta corrente a preços deflacionados de 1988 e excluídos os juros. Para as províncias argentinas, o BP remete-se à preço deflacionados de 1991, excluídos os juros e as transferências federais.

Assembléias Legislativas¹¹; 2) *posição ideológica dos governadores*, dividida em 4 variáveis *dummy* referentes às posições ideológicas de centro-esquerda, centro, centro-direita e direita respectivamente (a esquerda constitui a observação basal, ou seja, as demais *dummies* terão como base relacional a posição de esquerda). A base de dados utilizada para esta variável foi constituída através de um *survey* realizado em co-autoria com a pesquisadora Cristiane Santos do Instituto Universitário de Pesquisa do Rio de Janeiro¹². Os dados baseiam-se nas eleições de 1982, 1986, 1990, 1994 e 1998 para governadores e foi construída através de informações coletadas mediante o desenvolvimento de um questionário enviado à cientistas políticos, sociólogos, juristas e jornalistas ligados à área política em todos os estados da federação brasileira. A informação colhida foi posteriormente ponderada e utilizada na construção de um índice ideológico¹³; 3) existência de *maioria legislativa* do governo nas respectivas Assembléias Legislativas, representada por duas *dummies* (0 para o governos minoritários e 1 para governos majoritários)¹⁴; 4) *coincidência ideológica entre os poderes central e estadual*.¹⁵ Para verificarmos a existência de ciclos econômico-eleitorais, foram incluídas na análise duas variáveis *dummies* referentes aos anos eleitorais (1 para ano eleitoral e 0, caso contrário) e pós-eleitorais (1 para ano pós-eleitoral e 0, caso contrário). O modelo para as províncias argentinas inclui duas variáveis *dummies* para o caso de Assembléias Unicamerais (0) e bicamerais (1).

A análise ainda conta com variáveis de controle. As equações para os estados brasileiros estão controladas pelo: PIB *per capita* sob sua forma logarítmica¹⁶ e uma defasagem de primeira ordem (*lag*) do balanço primário como variável intervalar. A decisão pela utilização da variável intervalar *lag*, deve-se ao pressuposto de que o ano anterior interfere no resultado do ano subsequente, ou seja, que o gasto estadual

¹¹ Os dados dessa variável para os estados brasileiros foram retirados do Laboratório de Estudos Experimentais do Instituto Universitário de Pesquisa do Rio de Janeiro (LEEX-IUPERJ). A informação referente à fragmentação das províncias argentinas foram cedidas pelo pesquisador Ernesto Calvo da Universidade Torcuato Di Tella.

¹² A mesma foi elaborada para o trabalho “Competição Política e Gasto Público nos estados brasileiros (1987-1997)” apresentado na ANPOCS em outubro de 2001 (Santos & Simpson, 2001).

¹³ Como decorrência da dificuldade em avaliarem-se os partidos políticos argentinos com base em um espectro ideológico, as variáveis utilizadas foram as legendas partidárias. Para isto, foram construídas *dummies* representando cada partido político (PJ, UCR, Alianza e Partidos Provinciais).

¹⁴ Para a Argentina os dados foram gentilmente cedidos pelo Professor Mark Jones da Michigan State University.

¹⁵ Os dados servidos de base para a construção dessa variável nos estados brasileiros foram adquiridos através do banco de dados do professor Jairo Marconi Nicolau (Iuperj).

¹⁶ A utilização da escala logarítmica se fez necessária, pois foi esta a escala em que a relação linear entre BP e PIB *per capita* tornou-se mais aparente.

de um ano ou seu balanço primário é influenciado pelo comportamento fiscal do ano anterior. Por sua vez, a equação do modelo argentino conta com três variáveis de controle: o PBG (produto bruto geográfico), receita corrente per capita (INGRESOS - descontada a coparticipação) e coparticipação provincial per capita (COP). Além de uma defasagem de primeira ordem para o balanço primário.

O Modelo II tem dentre seus objetivos verificar a existência de ciclos econômico-eleitorais e a influência da ideologia nos gastos sociais das unidades da federação. Este modelo apresenta, como variável dependente, o gasto social que, no caso específico do trabalho, subdivide-se em gastos em saúde e educação¹⁷. Assim, o Modelo II divide-se em dois submodelos. No primeiro submodelo a variável dependente é representada pelos gastos em saúde e no segundo submodelo, pelos gastos em educação. As variáveis que buscam explicar as variações nos gastos sociais nos estados brasileiros são: anos eleitorais, anos pós eleitorais e fragmentação partidária. A variável que mede a influência da maioria legislativa nos gastos sociais foi retirada da análise por problemas de correlação com a variável FRAG (fregmentação).

Para o caso argentino, o modelo 2 de regressão possui as mesmas variáveis dependentes e independentes que o caso brasileiro, entretanto, ao contrário do Brasil, a variável fragmentação foi excluída da análise por problemas de correlação com a variável maioria legislativa (MAIORIA). Assim, optou-se por utilizar MAIORIA por apresentar, estatisticamente, maior peso explicativo.

Vejamos a seguir o resultado das regressões na próxima seção.

IV- Testes

Os resultados referentes ao Modelo I, obtidos mediante regressão linear de mínimos quadrados ordinários (MQO), combinada à PCSE e considerando as especificidades de cada estado como sendo fixas, podem ser vistos na tabela a seguir¹⁸:

Tabela 1. Determinantes Políticos do Balanço Primário nos estados brasileiros: (1991-1999)

VARIÁVEL EXPLICATIVA	R1	R2	R3
FRAG	-72.99 (41.41)	-71.49 (37.01)	

¹⁷ A fonte utilizada para gastos sociais foi a da Secretaria do Tesouro Nacional. Entretanto, os dados referentes à saúde encontram-se agregados com saneamento e educação, com cultura.

¹⁸ Em todas as regressões foram corrigidos os problemas de correlação e heterocedasticidade.

C_ESQ	-418.48 (305.8)		
CENTRO	75.07 (127.15)		
C_DIR	-123.05 (203.4)		
DIREITA	-19.3 (33.5)		
ANOELEIT	14.13 (197.3)	46.16 (194.3)	62.01 (197.35)
POSELEIT	274.49 (153.5)	308.89 (156.6)	315.52 (158)
LOG(PIB/POP)	-31.73 (41.3)	-40.93 (32.2)	-61.65 (39.2)
BP(T-1)	.43 (.33)	.541 (.314)	.572 (.31)
R ² ADJ	19.0	14.0	13.0

Os dados das três regressões do Modelo I (R1, R2 e R3) para o estados brasileiros mostram a variável FRAG estatisticamente significativa, ainda que a um nível de 10%, confirmando a influência da dispersão de poder nos gastos das unidades federativas. Quer dizer, revela que há diminuição de cerca de R\$70 milhões no Balanço Primário (BP) de cada estado para cada unidade adicionada ao estimador FRAG, ou seja, para cada partido adicionado à variável independente. No que se refere a existência de ciclos político-econômicos, observa-se os governos tendem a ajustar as contas públicas nos anos posteriores à eleição aumentando seu BP em aproximadamente R\$ 274 mil. A variável POSELEIT mostrou-se em todas as equações estatisticamente significativa ao nível de 10%. Contudo, a variável ANOELEIT não mostrou-se estatisticamente significativa em nenhuma das regressões aplicadas ao modelo.

Em relação à ideologia do governador, nenhuma das variáveis demonstrou ter peso explicativo, quer dizer, a ideologia não parece influenciar os resultados econômicos estaduais. Assim, os resultados acima comprovam as hipóteses 2 e 3 (H2 e H3).

No que concerne às províncias argentinas, seu comportamento parece não diferir significativamente do caso brasileiro. No quadro abaixo encontram-se os resultados.

Tabela 2. Determinantes Políticos do Balanço Primário nas províncias argentinas 1991-1999

VARIÁVEL EXPLICATIVA	R1	R2	R3
ALIANZA	-54893.59 (86207)		
UCR	-70636.25 (79525.5)		
PROVINCIAIS	<i>Dropped</i>		
MAIORIA	73072	70524.16	

	(38836)	(37023.53)	
ANOELEIT	-40472.26 (27826.69)	-42479.62 (25848.6)	-53544.89 (26552.28)
POSELEIT	93934.83 (27397.94)	92279.82 (26832.59)	71944.33 (27828.8)
CAMARA	<i>Dropped</i>		
COINCIDENCIA	-19115.64 (56640.64)		
PBG	-332752.8 (164995.8)	-335400.2 (162396)	-420398.5 (171380.4)
COP	-154.848 (253.6489)	-165.86 (242.8715)	-153.29 (258.8646)
INGRESOS	56.68985 (76.05155)	54.67 (74.947)	80.927 (79.67515)
BP(T-1)	.7528039 (.0859509)	.7525515 (.084)	.7061 (.083)
R ² ADJ	87.0	84.0	55.0

Com base nos dados acima, pode-se inferir que a existência de maioria legislativa do partido do governador influencia os resultados econômicos provinciais positivamente. Ou seja, governos majoritários convivem com balanços primários maiores, o que comprova a hipótese 4. As diferenças partidárias, da mesma forma que nos estados brasileiros, parecem não influenciar as decisões de gasto, visto que nenhuma das *dummies* partidárias mostrou-se estatisticamente significativa. O mesmo verifica-se para o caso de coincidência partidária dos executivos federais e provinciais. Os diferentes arranjos institucionais – Assembléias bicamerais ou de uma Camara só – tampouco parecem explicar as variações no gasto.

Entretanto, os resultados comprovam a existência de ciclos político-econômicos nas províncias argentinas. Nota-se que nas três regressões (R1, R2, R3), a variável referente aos anos pós eleitorais mostra-se significativa ao nível de 5%. Assim, comprovando a hipótese 2 (H2), temos que em anos pós eleitorais os governos tendem a “restringir” os gastos como forma de equilibrar o orçamento. A variável correspondente aos anos eleitorais, contudo, ganha significância estatística a partir da regressão 2 (R2), quando retiradas do modelo as *dummies* partidárias, mostrando-se significativa ao nível de 10%. Assim, verifica-se que os governos provinciais, independente da sigla partidária e do número de cadeiras obtidas na Legislatura, utilizam recursos públicos como mecanismo eleitoral e que governos majoritários convivem com balanços primários maiores, o que sugere que a dispersão é acompanhada da necessidade de uma maior redistribuição de recursos.

As Tabelas subseqüentes tratam do comportamento das variáveis políticas nos gastos em saúde e educação.

Tabela 3. Determinantes Políticos do Gasto Social nos estados brasileiros
1991-1999

Var. Dependente	Gastos em Saúde		Gastos em Educação	
	Efeitos Fixos		Efeitos Fixos	
VARIÁVEL EXPLICATIVA	R1	R2	R3	R4
FRAG	14728.6 (7364.79)	23747.46 (12729.3)	37557.96 (20209.7)	-438598.3 (260179.3)
C_ESQ	-6105.7 (11999)		-10578.76 (48426.93)	
CENTRO	2896.13 (9951.5)		-4428 (35079.8)	
C_DIR	33847 (34596.89)		50130.69 (91112.95)	
DIREITA	3700 (5630.6)		935.06 (7847.5)	
ANOELEIT	179452.4 (55765.2)	156571.7 (35799.31)	313896 (63483.28)	311796 (80483.2)
POSELEIT	-4189.32 (39214.24)	-3347.12 (35801.43)	-6449.36 (64747.34)	16919.36 (66209.89)
LOG(PIB/PO P)	-2167.48 (4149.8)	2430.61 (5422.1)	-1552.346 (10437.99)	-218843.8 (127941.9)
R ² ADJ	0.21	0.26	0.36	0.23

Nota-se que a fragmentação partidária nas Assembléias legislativas estaduais é uma relevante variável explicativa para o aumento dos gastos em saúde. Por sua vez, governos tendem a alocar neste rubro maiores recursos em anos eleitorais. Os gastos em educação seguem a mesma variação, constatando-se aumentos em anos eleitorais e em sistemas partidários com índices de fragmentação maiores (R3 e R4). A ideologia, como se verificou no Balanço Primário, não parece influenciar posturas fiscais mais expansivas. Tampouco observa-se uma diminuição dos gastos sociais em anos eleitorais, o que sugere – se comparados os Modelos 1 e 2, que os cortes nos gastos remetem-se a outro rubro. Vejamos os resultados das subunidades argentinas.

Tabela 4. Determinantes Políticos do Gasto Social nas províncias argentinas
1991-1999

Var. Dependente	Gastos em Saúde		Gastos em Educação	
	Efeitos Fixos		Efeitos Fixos	
VARIÁVEL EXPLICATIVA	R1	R2	R3	R4
MAIORIA	-25.56 (12.8)	-21.75 (12.6)	-101.99 (45.8)	-78.97 (45.13)
ALIANZA	21.34 (27.5)		-.95 (98)	
UCR	24.80 (27.86)		-28.54 (99.63)	
PROVINCIAIS	4.21 (19.5)		-31.61 (69.84)	
PBG	-53.65 (58.48)	-32.18 (58.33)	148.48 (209)	217.4 (208.9)
ANOELEIT	-2.55	-11.17	2.19	-34.0

	(9.3)	(8.40)	(33.26)	(30.1)
POSELEIT	-11 (9.7)	-17.51 (9.52)	-31.84 (34.71)	-59.27 34.1)
COP	-.008 (.08)		.277 (.303)	
INGRESOS	.056 (.02)		.164 (.075)	
R ² ADJ	0.97	0.98	0.96	0.99

Os coeficientes estimados para a existência de maioria legislativa nas duas equações, sugerem que governos majoritários gastam menos em saúde e educação. Por sua vez, a variável que testa a presença de ciclos políticos econômicos só ganha poder explicativo (10%) quando retiradas do modelo às variáveis referentes à coparticipação per capita e ingressos per capita. Na equação R2 e R4, observa-se que em anos pós-eleitorais os gastos sociais diminuem, ainda que estatisticamente significativa a um nível de 10%. Contudo, o aumento dos mesmos não se verifica em anos eleitorais.

A alta significatividade estatística demonstrada pela variável INGRESO em ambas regressões, levou a que se construísse um segundo modelo. Com base no argumentado por JONES, SANGUINETTI E TOMMASI (2000), os resultados a seguir testam a influência da variável coparticipação nos gastos sociais. Para isto, foram excluídas as variáveis referentes aos ciclos políticos e a variável INGRESO, a qual, vale ressaltar, mostrou-se altamente correlacionada com a coparticipação (0.6).

Tabela 3. Determinantes Políticos do Gasto Social nas províncias argentinas 1991-1999

Var. Dependente	Gastos em Saúde		Gastos em Educação	
	Efeitos Fixos		Efeitos Fixos	
VARIÁVEL EXPLICATIVA	R1	R2	R3	R4
PBG	-54.05 (62.12)	286.94 (201.7)	212.1 (200.8)	286.94 (201.76)
COP	-.046 (.088)	.70 (.22)	.227 (.28)	.703 (.22)
INGRESOS	.081 (.022)		.18 (.07)	
R ² ADJ	0.97	0.87	0.86	0.87

Observa-se que os gastos sociais encontram-se altamente dependentes das transferências federais. Ou seja, quanto maior é a porcentagem recebida pela província do fundo de coparticipação, maiores serão os gastos em saúde e educação. Neste sentido, os resultados sugerem que o montante recebido por via das transferências federais exerce uma maior influência nos gastos sociais provinciais do que os anos eleitorais.

Em suma, comparando o comportamento das variáveis políticas nas subunidades de ambos países, pode-se constatar que: no caso do Brasil os gastos sociais são diretamente influenciados pelo período eleitoral, porém o corte nos gastos não se dá nos mesmos em anos posteriores. No que concerne as províncias argentinas, observa-se que os gastos sociais variam de acordo com a porcentagem da unidade na Coparticipação. Assim, verifica-se uma tendência contrária: enquanto as províncias argentinas apresentam menores gastos sociais em anos pós-eleitorais, não apresentam um aumento dos mesmos no ano em que se realizam as eleições.

No que concerne à dispersão de poder, pode-se afirmar que tanto governos minoritários como Assembléias altamente fragmentadas elevam os custos de transação e, conseqüentemente, apresentarão maiores gastos sociais (já que possuem uma maior visibilidade eleitoral) e balanços primários menores.

A ideologia e as siglas partidárias, no entanto, parecem não influenciar o comportamento econômico dos governos. Neste sentido, para o caso brasileiro e argentino aceita-se a hipótese que sugere a presença de ciclos políticos de caráter oportunista.

V- Conclusão

Os resultados observados neste trabalho nos permitem afirmar que, em primeiro lugar, as diversas constelações institucionais são uma importante variável explicativa dos resultados econômicos. Em segundo, deve-se destacar a relevância analítica das subunidades nacionais, em contextos federalistas, para uma melhor e maior compreensão do comportamento fiscal do país como um todo.

No caso deste trabalho em particular, pode-se concluir que a dispersão de poder afeta os resultados econômicos dos níveis inferiores de governo. Quer dizer, tanto nos estados brasileiros como nas províncias argentinas, altos índices de fragmentação e governos minoritários levam a balanços primários menores e, por sua vez, a maiores gastos sociais. Isto se explica pela necessidade de os executivos alcançarem maiorias ou formarem coalizões de apoio nas respectivas assembléias legislativas por meio da distribuição de recursos¹⁹.

¹⁹A utilização de diferentes variáveis para medir a influência da “dispersão de poder” (graus de fragmentação partidária e existência ou não de governos majoritários) deve-se às características de cada sistema partidário analisado. Assim, neste artigo, tomam-se os resultados de ambas como a variável que mede as conseqüências econômicas oriundas da necessidade dos governos em negociar freqüentemente para obter uma maioria de apoio parlamentar.

No que se refere ao balanço primário nos estados brasileiros, observou-se que a dispersão de poder influencia significativamente o gasto dos governos estaduais e que os anos eleitorais não implicam expansão do gasto nessa rubrica. Entretanto, constatou-se uma retração dos mesmos no período pós-eleitoral.

Por sua vez, quando analisados os gastos em saúde e educação, verificou-se que, em anos eleitorais, os governos caracterizam-se por apresentar uma postura expansionista. Já em anos pós-eleitorais, a variável que mede os gastos sociais, não apresentou significância estatística.

Analisando, em conjunto, os resultados dos dois modelos aplicados ao caso brasileiro, podemos concluir que os estados têm ciclos políticos-econômicos. Os dados sugerem a busca de um equilíbrio intertemporal por parte dos governos estaduais, levando em conta que, enquanto os gastos em saúde e educação aumentam nos anos em que ocorrem as eleições, verifica-se uma elevação do balanço primário nos anos posteriores, o que indicaria uma tentativa de equilibrar o orçamento em rubricas de menor visibilidade eleitoral e, portanto, menores custos políticos.

Nesse sentido, também, podemos afirmar que os ciclos político-econômicos dos estados brasileiros seriam caracteristicamente oportunistas, pois a variável que mede a influência da ideologia nas decisões de gasto, não apresentou significância estatística em nenhum dos modelos aplicados.

No que concerne às províncias argentinas, os ciclos políticos-econômicos demonstraram influenciar significativamente os resultados fiscais. Analisando as variações do balanço primário, pode-se afirmar que os governos provinciais gastam mais em anos eleitorais ao mesmo tempo que verifica-se uma retração dos mesmos no ano posterior.

No caso dos gastos sociais, os resultados demonstraram que governos minoritários tendem a gastar mais nesta rubrica. Já, no que concerne aos ciclos político-econômicos e seu impacto nos gastos em saúde e educação, o panorama é diferente. Os governos, em anos pós-eleitorais, tendem a gastar menos, conquanto os gastos não sofram alterações em anos eleitorais.

De acordo com o descrito acima, pode-se evidenciar, também, a existência de ciclos políticos para o caso argentino. Entretanto, constatou-se que os ciclos eleitorais não são, para o caso argentino, a única variável que explica a expansão nos gastos. Com base nos resultados do último modelo, onde se testa a influência das transferências federais nos gastos sociais, pode-se observar que as províncias mais beneficiadas pelo

sistema de coparticipação tendem a gastar mais. Quer dizer, os executivos provinciais gastam mais quando recebem mais. Convém lembrar que a provisão e administração dos serviços de saúde e educação foi inteiramente transferida às províncias, ou seja, estas rubricas são geridas com verba provincial (a União não repassa às sub-unidades nenhuma parcela direcionada a esses gastos). Sendo assim, os resultados encontrados demonstram que os governos “optam” pelo gasto de recursos do “*common pool*” quando o objetivo é manter-se no poder.

Este resultado demonstra que, no caso argentino, os recursos públicos são uma importante ferramenta eleitoral, porém, quando analisados os gastos sociais desagregados, percebe-se a nítida dependência das sub-unidades no que concerne às transferências oriundas do sistema de Coparticipação. Esta constatação pode sugerir que o tipo de política redistributiva adotada na Argentina incentiva comportamentos “perversos” por parte dos executivos provinciais inclusive pela falta de transparência das contas públicas mencionada anteriormente, dificultando o alcance de um equilíbrio fiscal em contexto federativo e agravando o *common pool problem*.

No mesmo sentido, ensaiando uma explicação para a falta de significância estatística observada nas variáveis COINCIDÊNCIA (que mede se há ou não coincidência partidária entre governo federal e provincial) e IDEOLOGIA para o caso argentino, poder-se-ia argumentar que, tais achados refletem a “fragilização” do Partido Justicialista ao longo da segunda metade da década de 90 e da emergente necessidade de redefinição do sistema partidário deste país.

Desde uma perspectiva comparada, poderíamos dizer que o Brasil se caracteriza como um sistema que, apesar de fragmentado, ao longo dos anos 90, caminhou para um processo de maior institucionalização. Como bem argumenta Medina (h), Cao & Nejamkis (2003), a despeito dos altos níveis de fragmentação legislativa, o Congresso brasileiro organiza-se ao redor de, no máximo, 8 (oito) partidos efetivos. Este fato, acompanhado do aumento da competitividade do PT (Partidos dos Trabalhadores) como tradicional oposição, permitiu que a competição partidária gerasse um efeito regulador sobre o sistema partidário. Efeito este que, analisando a dinâmica das coalizões governamentais e seu impacto no sistema político, demonstra uma maior estabilidade da participação dos partidos no governo e, por conseguinte, a uma maior disciplina na estrutura partidária.

No que concerne ao caso argentino, este caracteriza-se por um sistema com tendências ao bipartidarismo que vai se fragmentando ao longo do período abarcado.

Por sua vez, o estado de emergência social e econômica, mais a crescente fragilização do Partido Justicialista, levaram a um processo de deslegitimação das instituições políticas nacionais. Nesse sentido, pode-se dizer que este contexto repercutiu nos níveis de institucionalização e, por consequência, na estabilidade e previsibilidade do sistema político.

Assim, enquanto o sistema partidário argentino encontra-se em processo de redefinição, no caso brasileiro, os resultados mostram uma competição política mais previsível, e que, por sua vez, caminha em direção a uma interação cada vez mais institucionalizada. Contudo, este trabalho é apenas um primeiro passo na busca de uma maior compreensão a respeito das instituições políticas e seus reflexos econômicos. Há ainda um longo caminho pela frente.

VI- Bibliografía

- ABAL Medina, J., Nejamkis, F. y J. Suárez Cao. (2003), “Argentina y Brasil, diseños similares y comportamientos distintos”, *Revista Argentina de Ciencia Política*, EUDEBA, número 6-7, 2003.
- ALESINA, Alberto. (1987), "Macroeconomic Policy in a Two-Party System as a Repeated Game". *Quartely Journal of Economics*, 102: 651-78
- ALESINA, Alberto, Nouriel ROUBINI e Gerald COHEN. (1997). *Political Cycles and the Macroeconomy*. Cambridge: The MIT Press.
- AMES, Barry (1987). *Political Survival; Politicians and Public Policy in Latin America*. Berkeley, University of California Press.
- ARROW, Kenneth. (1951) *Social Choice and Individual Values*. New York: Wiley.
- AVELINO, George (2000). Democratization and Social Expenditure in Latin America, 1980-1994. Ph.D. Dissertation, Department of Political Science, Stanford University.
- BLANCO, Fernando A. (1996) “Disparidades Econômicas Interregionais, Capacidade de Obtenção de Recursos Tributários, Esforço Fiscal e Gasto Público no Federalismo Brasileiro”. Tese de Mestrado, Departamento de Economia da PUC-Rio de Janeiro (Prêmio BNDES 1997).
- BLAIS, André, BLAKE, Donald e DION, Stéphanie. (1993), “Do Parties Make a Difference?”. *American Journal of Political Science*, vol. 37:40-62.
- BOIX, Carles. (1997), “Political Parties and Supply Side of the Economy”. *American Journal of Political Science*.
- BOIX, Carles. (2000), “Partisan Governments, the International Economy, and Macroeconomic Policies in Advanced Nations, 1960-1993”. *World Politics*.
- BORSANI, Hugo. (2000). “Instituciones Democráticas y Resultados Macroeconómicos en América Latina (1979-1998): Un Estudio Comparado de Ciclos Políticos-Económicos”. Tese de Doutorado, Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro.
- EATON, Kent, H. (2002) “Fiscal Policy Making in the Argentine Legislature”. In: Morgenstern & Nacif (ed.) *Legislative Politics in Latin America*. Cambridge University Press, Cambridge.
- FUKASAKU, Kiichiri & MELLO Jr., Luiz R. de (orgs.). (1999). *Fiscal Decentralisation in Emerging Economies: governance issues*. Brasília: Development Centre Seminars – OECD.
- GARRETT, Geoffrey. (1998), *Partisan Politics in the Global Economy*. Cambridge University Press.
- GIAMBIAGI, Fabio & RIGOLON, Francisco. (1999), “A Renegociação das Dívidas e o Regime Fiscal dos Estados”. In: Giambiagi & Moreira (Orgs.). *A Economia Brasileira nos Anos 90*. Rio de Janeiro: BNDES.
- GIBSON, Edward & CALVO, Ernesto. (2000). “Federalism and Low-Maintenance Constituencies: territorial dimensions of economic reform in Argentina”. *Studies in Comparative International Development*, Fall, 35:3.
- HIBBS, Douglas. (1977), “Political Parties and Macroeconomic Policy”. *American Political Science Review*.

- HIBBS, Douglas. (1987), *The American Political Economy: Electoral Policy and Macroeconomics in Contemporary America*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- JONES, Mark, SANGUINETTI, Pablo & TOMMASI, Mariano. (2000). "Politics, institutions, and fiscal performance in a federal system: an analysis of the Argentine provinces". *Journal of Development Economics*, Vol. 61: 305-333.
- KRAEMER, Moritz. (1997). "Electoral Budget Cycles in Latin America and the Caribbean: Incidence, Causes, and Political Futility". Working Paper Series #354. Office of the Chief Economist, Inter-American Development Bank
- LEEX. Laboratório de Estudos Experimentais. IUPERJ/UCAM.
- LIMA JR., Olavo Brasil. (Org.). (1997), *O Sistema Partidário Brasileiro*. Rio de Janeiro: FGV.
- MAINWARING, Scott. (1999), *Rethinking Party Systems in The Third Wave of Democratization. The case of Brazil*. Stanford University Press.
- MAY, R.J. (1969), *Federalism and Fiscal Adjustment*. Oxford at the Clarendon Press.
- NICOLAU, Jairo. (1996), *Multipartidarismo e Democracia*. Fundação Getúlio Vargas.
- NICOLINI, Pablo, POSADAS, Josefina, SANGUINETTI, Juan, SANGUINETTI, Pablo & TOMMASI, Mariano. (2000). "Descentralization, Fiscal Discipline in Sub-National Governments, and the Bail Out Problem: the case of Argentina". *Inter-American Development Bank*. January.
- NORDHAUS, William. (1975), "The Political Business Cycle". *Review of Economic Studies*, 174:169-190.
- NOVARO, Marcos (2001), "Presidentes, equilibrios institucionales y coaliciones de gobierno en Argentina (1989 – 2000). In: Lozano, Jorge (Comp.) *Tipos de Presidencialismo y Coaliciones Políticas en América Latina*. Buenos Aires: Grupos de Trabajo, CLACSO.
- PRADO, Sérgio & CAVALCANTI, Carlos Eduardo. (2000), *A Guerra Fiscal no Brasil*. Rio de Janeiro: IPEA.
- PRUD'HOMME, Remy. (1995). "On the Dangers os Decentralisation". *The World Bank Research Observer*, 10: 201-220.
- REMMER, Karen e WIBBELS, Erik. (2000), "The subnational Politics of Economic Adjustment: Provincial Politics and Fiscal Performance in Argentina".
- ROUBINI, Nouriel & SACHS, Jeffrey D. (1989), "Political and Economic Determinants of Budget Deficits in the Industrial Democracies". *European Economic Review*, nº b33. North-Holand.
- SAIEGH, Sebastián & TOMMASI, Mariano. (1999). "Why is Argentina's Fiscal Federalism so Inefficient? Entering the labyrinth". *Journal of Applied Economics*, Vol. II, n. 1: 169-209. May.
- SANTOS, Cristiane & SIMPSON, Ximena (2001) *Competição Política e Gasto Público nos Estados Brasileiros (1987-1997)*. Trabalho apresentado no XXV Encontro Anual da ANPOCS. Caxambu, Minas Gerais, outubro de 2001.
- SHAH, Anwar. (1998). "Fiscal Federalism and Macroeconomic Governance: for Better or Worse?" *World Bank Discussion Papers*. Washington, D. C.
- SIMPSON, Ximena. (2000). *Fragmentação Legislativa e Déficit Fiscal: uma Análise dos Estados Brasileiros no Período entre 1987 e 1997*. Dissertação de mestrado – IUPERJ.
- STIGLITZ, Joseph (1998). *More Instruments and Broader Goals: Moving Toward the Post Washington Consensus*. Helsinki, UNU World Institute for Development and Economics Research (WIDER). WIDER Annual Lecture 2.

TSBELIS, George. (1995). "Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism and Multipartyism". *British Journal of Political Science*, v. 25, 289-325.