



Revista de Administração Pública - RAP

ISSN: 0034-7612

rap@fgv.br

Escola Brasileira de Administração
Pública e de Empresas
Brasil

Gomes Gonçalves, Luciano; Funchal, Bruno; Bezerra Filho, João Eudes
A influência dos ciclos políticos nos investimentos públicos em infraestrutura: um estudo
nos estados brasileiros no período de 2003 a 2014
Revista de Administração Pública - RAP, vol. 51, núm. 4, julho-agosto, 2017, pp. 462-481
Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas
Rio de Janeiro, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=241052472002>

- Como citar este artigo
- Número completo
- Mais artigos
- Home da revista no Redalyc

redalyc.org

Sistema de Informação Científica
Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe, Espanha e Portugal
Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto

A influência dos ciclos políticos nos investimentos públicos em infraestrutura: um estudo nos estados brasileiros no período de 2003 a 2014

Luciano Gomes Gonçalves

Fucape Business School
Vitória / ES — Brasil
Instituto Federal do Tocantins
Palmas / TO — Brasil

Bruno Funchal

Fucape Business School
Vitória / ES — Brasil

João Eudes Bezerra Filho

Fucape Business School
Vitória / ES — Brasil

Este artigo tem como objetivo avaliar se os ciclos políticos em conjunto com viés ideológico impactam significativamente as decisões de alocação de recursos públicos em investimentos de infraestrutura nos estados brasileiros. Para atingir tal objetivo, utilizamos informações em nível estadual de 2003 a 2014 para capturar três ciclos eleitorais. Como abordagem metodológica utilizamos regressão em painel com efeitos fixos, com o objetivo de detectar características estaduais não observáveis e invariantes no tempo. Os resultados encontrados mostram a existência de influência do ciclo eleitoral se considerarmos as diferenças ideológicas interagindo com os ciclos eleitorais. Os resultados apontam que partidos de esquerda e de centro tendem a investir mais em infraestrutura em períodos pré-eleitorais se comparados com partidos de direita. Esse resultado contribui para a literatura evidenciando que ciclos podem ser mais influenciados dependendo do partido que está governando. Foi identificado adicionalmente um resultado contraintuitivo relativo ao impacto negativo nos gastos em infraestrutura quando o governador é do mesmo partido do presidente. Para essa variável, esperava-se um impacto positivo.

Palavras-chave: ciclos políticos; investimentos públicos; estados brasileiros.

La influencia de los ciclos políticos en la inversión pública en infraestructura: un estudio en los estados brasileños de 2003 a 2014

Este estudio tiene como objetivo evaluar si los ciclos políticos, teniendo en cuenta el sesgo ideológico de los gobiernos, tienen un impacto significativo en la toma de decisiones sobre la asignación de inversiones públicas en infraestructura en los estados de Brasil. El estudio utilizó información de los estados brasileños del período comprendido entre 2003 y 2014 para cubrir tres ciclos políticos. El método utilizado fue la regresión de efectos fijos de panel que permite identificar las características de los estados que no son claras y constantes en el tiempo. Los resultados muestran que hay influencia del ciclo electoral, si se considera que las diferencias ideológicas están vinculadas a los ciclos electorales. Los partidos de izquierda y de centro tienden a invertir más en infraestructura en los períodos preelectorales en comparación con los partidos de derecha. Este resultado también contribuye a la literatura porque muestra que los ciclos pueden ser más influenciados dependiendo del partido que gobierna. Un resultado contraintuitivo digno de mención es el impacto negativo de los gastos en infraestructura cuando el gobernador pertenece al mismo partido político que el presidente. Para esta variable, se esperaba un impacto positivo.

Palabras clave: ciclos políticos; las inversiones públicas; estados brasileños.

DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-7612156337>

Artigo recebido em 6 nov. 2015 e aceito em 16 nov. 2016.

Bruno Funchal agradece ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) pelo apoio financeiro.



The influence of political cycles in public investment in infrastructure: a study in the Brazilian states from 2003 to 2014

This study aims to evaluate whether political cycles, considering the governments' ideological bias, have significant impact on the decision-making regarding the allocation of public investments in infrastructure in the States of Brazil. The study used information of Brazilian States from the period between 2003 and 2014 in order to cover three political cycles. The method used was panel fixed effects regression which allows to identify characteristics of the States that are not clear and constant in time. The results show there is influence of the electoral cycle, if considering that ideological differences are connected to electoral cycles. Left-wing and center parties tend to invest more in infrastructure in pre-election periods when compared to right-wing parties. This result also contributes to the literature because it shows that cycles can be more influential depending on the party that is governing. A counter-intuitive result worthwhile mentioning is the negative impact of expenditures in infrastructure when the Governor belongs to the same political party as the President. For this variable, a positive impact was expected.

Keywords: political cycles; public investments; Brazilian States.

1. INTRODUÇÃO

As eleições de 2014 foram uma das mais acirradas da história. Verdadeiros embates foram travados. Temas como planos de governos, ideologia partidária, áreas prioritárias para a alocação de recursos, crescimento do PIB e os investimentos públicos como impulsionador do crescimento econômico estiveram quase sempre em evidência na disputa eleitoral (Folha de S.Paulo, 2014).

Nesse sentido, estudos como o de Bertussi e Ellery Júnior (2012) apontam os investimentos em infraestrutura como uma das maneiras de o poder público fomentar o crescimento sustentado da economia. Assim, esta pesquisa busca contribuir investigando a influência dos ciclos políticos no crescimento econômico via alocação de recursos do orçamento público para investimentos em infraestrutura. No que tange a tal influência, de acordo com Sakurai e Gremaud (2007), de forma resumida, os ciclos políticos podem ser definidos como a influência de fatos de cunho político no comportamento econômico. Ainda segundo os autores, os ciclos políticos podem gerar os chamados “ciclos eleitorais”, que seriam a afetação da economia vistos o período eleitoral e os “ciclos partidários”, que seriam a afetação da economia devido à postura ideológica dos partidos políticos.

Em relação aos investimentos públicos, a literatura (econômica) aponta o investimento público em infraestrutura como um dos principais responsáveis por permitir um crescimento sustentado da economia. Por conseguinte, segundo Bertussi e Ellery Júnior (2012:103), “os setores de energia, telecomunicações e transportes têm a capacidade de gerar externalidades positivas, que permitem aumentar a produtividade de outros investimentos e proporcionar ganhos de escala e escopo a outras atividades”.

Ante todo o exposto, percebe-se a necessidade de identificar se ciclos, eleitorais e partidários, influenciam a decisão de alocação dos recursos públicos para esse tipo de despesa. Em que pese haver estudos brasileiros que abordam o tema, há certa lacuna de estudos que busquem avaliar a correlação entre ciclos políticos e fomento ao crescimento econômico via investimentos públicos em infraestrutura. Assim, esta pesquisa volta-se para o seguinte questionamento: os ciclos políticos

influenciam as decisões de alocação de recursos públicos em investimentos de infraestrutura¹ nos estados brasileiros?

O objetivo da pesquisa é verificar se existem tendências a políticas expansionistas ou contractionistas de investimentos em infraestrutura devido aos ciclos políticos. Esse tema nos permite constatar se tais ciclos influenciam os índices de crescimento da economia estadual por meio da gestão dos recursos destinados aos investimentos públicos em infraestrutura.

Enquanto Arvate, Avelino e Lucinda (2008, 2010) e Bittencourt e Hilbrecht (2011) evidenciam a relação entre ideologia partidária e gastos do governo no primeiro caso e ciclos políticos e gastos no segundo caso, o presente estudo investiga se o ciclo político é potencializado pela ideologia partidária, focando seu efeito sobre gastos específicos em infraestrutura.

Assim, este trabalho também contribui com a literatura quando avaliando se ciclos políticos podem ser acentuados de acordo com a ideologia dos partidos (esquerda, centro e direita), tendendo a priorizar, em maior ou menor grau, os investimentos em infraestrutura, bem como ao buscar identificar as variáveis que mais influenciam na definição do montante de recursos a serem investidos em infraestrutura.

Como abordagem metodológica utilizamos regressão em painel com efeitos fixos, com o objetivo de capturar características estaduais não observáveis e invariantes no tempo. Os resultados encontrados mostram a existência de influência do ciclo eleitoral se considerarmos as diferenças ideológicas interagindo com os ciclos eleitorais. Os resultados apontam que partidos de esquerda e de centro tendem a investir mais em infraestrutura em períodos pré-eleitorais se comparados com partidos de direita. Esse resultado contribui para a literatura evidenciando que ciclos podem ser mais acentuados dependendo do partido que está governando.

O restante deste artigo está dividido da seguinte forma: a seção dois traz a base teórica que embasa a relação de ciclos eleitorais e seu efeito sobre a decisão de investimento do gestor público; a seção três descreve os dados utilizados e a metodologia adotada para responder nossa pergunta; a seção quatro apresenta os resultados e sua conexão com a literatura e a seção cinco descreve a conclusão do estudo.

2. SUSTENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 OS CICLOS ELEITORAIS

É quase unânime a ideia de que a política e a economia andam juntas, as decisões e resultados de uma impactam a outra, havendo dessa forma uma relação de causas entre si beirando a linha do indistinguível (Sakurai e Gremaud, 2007). Assim, sabedores de que suas decisões políticas afetam a economia, e por consequência a percepção dos eleitores quanto à sua competência enquanto gestores públicos, os governantes podem usar esse conhecimento como diretriz para suas tomadas de decisões, elevando, às vezes, o caráter oportunista de sua gestão, seja com fins de reeleição, por exemplo, ou outra questão qualquer, acima da busca do bem-estar social.

Videira e Mattos (2011) perceberam, por exemplo, que há uma elevação nas despesas com investimentos, educação e saúde, em anos eleitorais, o que leva a crer que tal aumento tenha como objetivo

¹ Vistos, entre outros, os estudos de Bertussi e Ellery Júnior (2012) e Rodrigues e Teixeira (2010), entenda-se, doravante, neste estudo, investimentos em infraestrutura os gastos públicos nas áreas de energia, transporte e telecomunicações.

principal o de mostrar ao eleitor competência por parte do gestor, e assim aumentar suas chances de conseguir seu voto, o que corrobora a teoria dos ciclos políticos eleitorais. De acordo com Sakurai (2009), essa influência de fatores políticos na economia tornou-se conhecida como ciclos políticos, que podem ainda ser segregados nos chamados ciclos eleitorais e ciclos partidários, que seriam, basicamente, o impacto nos indicadores econômicos das decisões tomadas tendo em vista o calendário eleitoral e a ideologia partidária, respectivamente.

Quanto aos ciclos eleitorais, no caso do Brasil, eles podem ser mais acentuados tendo em vista o caráter periódico do atual calendário eleitoral, onde os governantes conhecem previamente as datas em que acontecerão as eleições, o que pode permitir que os gestores “adequem” suas decisões de políticas públicas levando em consideração esse calendário, de forma a obterem melhores avaliações dos eleitores no momento em que estes definem seus votos (Klein, 2010; Klein e Sakurai, 2015).

Em se tratando dos chamados ciclos partidários, eles seriam caracterizados pelas escolhas políticas nas decisões gerenciais levando em consideração a coloração ideológica (ou a falta desta) do partido do governante. Assim, a ideologia da sigla partidária (esquerda, centro ou direita) influenciaria as decisões do governo e, por consequência, a economia.

Dessa forma, após vários estudos acerca dos ciclos políticos e os fatores que determinam sua existência e sua forma de atuação no ambiente político-econômico, alguns pontos acabaram por se consolidar como aspectos essenciais para explicar sua existência. Nesse sentido, Vicente e Nascimento (2012:108) afirmam que:

[...] foram concebidas as figuras do “eleitor racional”, o qual possui expectativas racionais, dispõe de todas as informações disponíveis e avalia o governante segundo o desempenho esperado no futuro (*forward looking*), e do “eleitor típico”, que é o oposto do racional e avalia o desempenho anterior do governante (*backward looking*). Os governantes foram chamados de “oportunistas” quando escolhem políticas que maximizem a possibilidade de sua reeleição sem se prender a situações passadas, à fidelidade aos ideais partidários ou aos impactos esperados na economia, e de “ideológicos” quando focam determinados objetivos sociais e políticos, não são movidos pela manutenção no poder e não visam apenas à popularidade junto aos eleitores.

Nesse contexto, e considerando os objetivos deste estudo, gestores “oportunistas” tenderiam a gerir a coisa pública tomando decisões fiscais relacionadas com áreas que apresentem maior apelo eleitoral, ou seja, onde os eleitores, principalmente o “eleitor típico”, têm esse aspecto (desempenho anterior) como relevante para o papel de formação do seu voto.

Em sentido contrário, os políticos “ideológicos” tendem a tomar suas decisões buscando sanar de forma efetiva as demandas sociais, dando mais importância aos ideais de sua identificação ideológica que à sua avaliação positiva junto à sociedade ou mesmo a sua possível recondução ao cargo que ocupam.

2.2 IDEOLOGIA PARTIDÁRIA

Segundo o Tribunal Superior Eleitoral (TSE), existiam 32 siglas partidárias registradas no Brasil em 2015, e esse número pode chegar a 73, uma vez que 41 legendas estão em fase de recolhimento e validação de assinaturas nos estados para obter registro nesse Órgão (TSE, 2015).

Ante toda essa gama de siglas partidárias cujos interesses e ideologias vão da visão mais tradicional de defesa do socialismo/capitalismo via ideias igualitárias/libertárias às defesas como o meio ambiente pregada pelo Partido Verde (PV) e pelo Partido Ecológico Nacional (PEN), a caracterização desses partidos na definição ideológica clássica direita-esquerda torna-se cada vez mais difícil.

No que tange à coloração ideológica, os termos direita e esquerda, na ciência política, são utilizados para designar ideologias partidárias distintas que impulsionam os movimentos políticos. Segundo Bobbio (1995), direita e esquerda têm significado de oposição, e a mais de 200 anos são utilizadas para designar as diferenças entre ideologias e posturas que separam os pensamentos e a política. Ainda segundo o autor, a revolução ocorrida na França teria dado início à esquerda, e por consequência à direita, uma vez que, para uma existir, é necessária também a existência da outra. Desde lá, passando por evoluções e revoluções, a direita se tornou mais associada aos ideais libertários, enquanto a esquerda ficou mais voltada para o pensamento igualitário do liberalismo.

Nesse sentido, a categoria residual assumida na classificação ideológica entre esquerda e direita é o centro. Em que pese haver as diretrizes ideológicas que ditam os caminhos a serem seguidos pelos partidos políticos de esquerda e de direita, não há doutrina política que defina as diretrizes ideológicas de um partido considerado de centro, ficando assim seu espaço contido pelo *continuum* esquerda-direita.

No que tange ao Brasil, Zucco Jr. (2009), em estudo eminentemente empírico, verificou que as siglas partidárias brasileiras estão centradas, ideologicamente falando, mantêm grande compatibilidade com o pensamento acadêmico. Com exceção do Partido Popular Socialista (PPS), os demais partidos políticos não apresentaram grandes mudanças em seu posicionamento ideológico no decorrer dos anos. O autor ainda afirma que, com base nos resultados encontrados na pesquisa, no cenário político ideológico brasileiro, o Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) é o partido que está na extrema-esquerda do *continuum* direita-esquerda, o Democratas (DEM) está na extrema-direita e o centro está preenchido por partidos como o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), o PPS e o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB).

Em linhas gerais, segundo Carvalho (2011), a linha de atuação dos partidos políticos de ideologia de esquerda tende a um maior controle estatal da economia com maior interferência do governo em todos os setores da vida social.

Na gestão fiscal, partidos de esquerda tenderiam a influenciar mais a economia por meio do Estado. Segundo Arvate, Avelino e Lucinda (2008), tais partidos, ouvindo as necessidades das classes menos abastadas, seriam tendenciosos a tornar o Estado cada vez mais presente no cotidiano, seja por meio da regulação do mercado, seja da gestão dos recursos públicos como ferramenta para limitar as desigualdades advindas das consequências normais da economia de mercado.

Por outro lado, segundo Ferreira (2015), direitistas, além de prezar por uma maior liberdade de mercado, defendem os direitos de os indivíduos colocarem o patriotismo e o conservadorismo religioso e cultural acima de quaisquer projetos de reforma da sociedade.

Na política fiscal, partidos de direita tenderiam a reduzir o tamanho do Estado, bem como alocar os recursos em áreas que favorecessem o desenvolvimento econômico da região via iniciativa privada, como investimentos em infraestrutura de transportes, desenvolvimento tecnológico e industrial. Dessa forma, a iniciativa privada fomentaria o desenvolvimento econômico local e o Estado agiria apenas para corrigir eventuais desvios.

Hiromoto (2012) percebeu que, no que concerne ao impacto de o espectro ideológico afetar as ações governamentais, governadores de partidos de direita e de centro têm uma tendência a realizar gastos públicos menores que governadores de esquerda, situação que coaduna com resultados como o de Arvate, Avelino Lucinda (2008).

Bobbio (1995:35), tratando do *continuum* esquerda-direita e do termo central entre esses dois extremos, afirma que:

A distinção entre direita e esquerda não exclui de modo algum, sequer na linguagem comum, a configuração de uma linha contínua sobre a qual entre a esquerda inicial e a direita final, ou, o que é o mesmo, entre a direita inicial e a esquerda final, se colocam posições intermediárias que ocupam o espaço central entre os dois extremos, normalmente designado, e bastante conhecido, com o nome de centro.

A questão dessa posição intermediária entre direita e esquerda no contínuo da ideologia política se torna mais relevante no Brasil tendo em vista o pluripartidarismo aqui praticado. Assim, diversos autores buscam criar classificações que posicionam ideologicamente os partidos brasileiros, conforme descrito a seguir.

2.3 CLASSIFICAÇÃO IDEOLÓGICA DOS PARTIDOS POLÍTICOS BRASILEIROS

A coloração ideológica dos partidos políticos no *continuum* direita-esquerda é tratada de forma variada na literatura. A visão de especialistas, pesquisas com eleitores e os próprios políticos, análise das políticas públicas dos governos e das decisões do parlamento, bem como a própria identidade ideológica defendida pelo partido são algumas das variáveis que são utilizadas nos estudos que tratam da classificação direita-esquerda dos partidos políticos brasileiros (Botelho, 2002; Carreirão, 2006; Avarte, Avelino e Lucinda, 2008; Zucco Jr., 2009). Avarte, Avelino e Lucinda (2008) afirmam que na literatura da ciência política há predominantemente o emprego de duas escalas para medir a ideologia partidária. Uma dessas escalas é a que segrega a classificação ideológica em cinco subdivisões. Assim, nessa escala, têm-se os partidos de esquerda, centro-esquerda, centro, centro-direita e direita. A outra escala geralmente empregada é a que divide a coloração partidária apenas em esquerda, centro e direita.

Esses autores, em trabalho com vistas a aferir a influência da ideologia partidária sobre o resultado fiscal dos governos estaduais brasileiros, apresentam argumentos para se usar, em seu trabalho, esta última subdivisão ao invés da primeira. Assim, para os autores, no caso da gestão fiscal, por exemplo, um governo de esquerda seria maior, com mais déficit e gastos preponderantemente voltados para o social, ao passo que governos de direita tenderiam ao oposto. Mas e como ficaria o centro? Se subdivididos ainda em centro-direita e centro-esquerda, os procedimentos metodológicos para avaliar as diferenças na gestão fiscal ficariam impraticáveis. Ainda segundo os autores, no viés empírico, uma classificação da ideologia política em cinco subdivisões em uma escala do *continuum* esquerda-direita teria ainda dificuldades maiores no caso brasileiro, devido ao pluripartidarismo em excesso bem como às grandes diversidades regionais.

Ante os objetivos deste estudo, e corroborando os argumentos apresentados pelos autores citados, empregar-se-á neste trabalho a segunda escala apresentada, qual seja, a divisão apenas em esquerda, centro e direita.

Assim, com base na literatura mencionada neste trabalho e especialmente nas classificações formuladas nos estudos de Botelho (2002), Carreirão (2006), Arvate, Avelino e Lucinda (2008) e Zucco Jr. (2009), toma-se como definição, neste estudo, a classificação ideológica dos partidos brasileiros, no *continuum* direita-esquerda, de acordo com o resumo a seguir:

Partidos de Esquerda: PDT, PT, PSB, PMN, PPS, Pros e SD.

Partidos de Centro: PMDB e PSDB.

Partidos de Direita: PTB, DEM, PP, PSD e PFL.

Vistos os objetivos desta pesquisa, o resumo acima contempla apenas os partidos políticos que tiveram pelo menos um governador à frente de um executivo estadual no período de 2003 a 2014.

2.4 INVESTIMENTOS PÚBLICOS EM INFRAESTRUTURA E CRESCIMENTO ECONÔMICO

O Produto Interno Bruto (PIB) é, em termos objetivos, o conjunto de bens e serviços finais produzidos em um país durante um determinado período de tempo. Vários são os fatores que influenciam diretamente no seu crescimento ou em sua retração. Entre as principais variáveis explicativas da variação do PIB estão os gastos relativos ao consumo privado, que são os gastos das famílias com a aquisição de bens e serviços, os investimentos de capital das empresas privadas, o saldo da balança comercial, a regulamentação tributária e fiscal cuja competência é própria do setor público e ainda os gastos públicos.

Dessa maneira, sendo os gastos públicos uma das variáveis que impactam diretamente na variação do PIB, e por consequência no crescimento econômico do país, a utilização dos recursos públicos como ferramenta de fomento ao crescimento da economia torna-se imprescindível para os governos, principalmente em situações onde o crescimento do país está muito baixo como atualmente.

Rocha e Giuberti (2007), em estudo que busca avaliar que componentes do gasto público contribuem para o crescimento econômico, concluíram que, enquanto a relação entre as despesas de custeio do governo e crescimento econômico é negativa, a relação entre os gastos de capital (produtivos) e a taxa de crescimento é positiva.

Assim, uma vez à frente do executivo, seja municipal, estadual ou federal, o gestor que tenha como objetivo fomentar o crescimento econômico de sua região deve alocar seus gastos equilibradamente, de forma que seja sempre possível aplicar recursos nos investimentos de forma regular, possibilitando atender as demandas de infraestrutura, como também o fomento positivo da economia local. Gastos em infraestrutura são os que mais contribuem para o crescimento econômico. Aqui, infraestrutura entende-se, segundo estudos de Rocha e Giuberti (2007) e Bertussi e Ellery Júnior (2012), gastos de capital nos setores de energia, transporte e telecomunicações. Ao investir em infraestrutura, o Estado gera externalidades positivas que trazem como resultado a elevação da produtividade em outros campos, proporcionando que outras atividades melhorem seus ganhos de escala. Nesse sentido, ao levar energia elétrica a regiões ainda desabastecidas desse insumo, o governo dá condições para que a iniciativa privada construa, por exemplo, um novo parque industrial na região, o que gera empregos diretos e indiretos, fomenta o desenvolvimento da região e gera tributos para a nação (Araújo Júnior, 2006; Rocha e Giuberti, 2007; Bertussi e Ellery Júnior, 2012). Ainda nesse sentido, Bertussi e Ellery Júnior (2012) afirmam que investimentos na área de transportes, sejam eles rodoviários, ferroviários ou hidroviários, produzem como consequência uma diminuição dos custos operacionais

das empresas devido a fatores como o aumento dos trechos viários utilizáveis ou a interligação de regiões, por exemplo.

Araújo Júnior (2006), buscando avaliar o impacto dos investimentos públicos em infraestrutura no crescimento econômico, percebeu que aumentar tais investimentos impactou o crescimento econômico de longo prazo, o que reforça as afirmações da literatura acerca do tema. Ainda segundo o autor, investimentos em infraestrutura como estradas, ferrovias, portos etc. motivam o setor privado a investir mais, visto uma maior perspectiva de retorno dos investimentos realizados.

Cabe ressaltar que investimentos em infraestrutura geralmente envolvem grandes somas de dinheiro e longos períodos de tempo para sua realização, o que acaba sendo um entrave para que sejam feitos pela iniciativa privada. Assim, acabam ficando mesmo quase que necessariamente às custas do poder público tais desembolsos.

Porém, percebe-se que os investimentos públicos nesses setores, principalmente em países onde essa infraestrutura ainda não atende de forma plena às necessidades dos investidores privados, como é o caso de algumas regiões do Brasil, podem fazer toda a diferença para fomentar o crescimento sustentado de uma região, uma vez que uma infraestrutura mais propícia pode contribuir para a abertura de novas fronteiras econômicas e permitir a instalação/crescimento das empresas, o que gera empregos, “gira a economia” e ainda traz como outra externalidade positiva o aumento na arrecadação tributária do Estado.

No que tange a ferramentas legais que podem impactar no volume de recursos a serem despendidos em investimentos públicos em infraestrutura, a Lei Complementar — LC nº 101/2000 —, a denominada Lei de Responsabilidade Fiscal, ou simplesmente LRF, traz uma série de regras e limitações a serem observadas pelos entes estatais na gestão dos recursos públicos.

Entre essas regras e limitações que podem influenciar o montante a ser destinado aos investimentos de capital podem se citar os limites para gastos com pessoal, endividamento, operações de crédito, transferências intergovernamentais e inscrição em restos a pagar em último ano de mandato, entre outros.

Assim, por exemplo, quando se limitam as operações de crédito, pode-se, por consequência, limitar os investimentos, visto esta ser uma das principais receitas que custeiam essa despesa. Quando a Lei estipula um teto para gastos com pessoal, também pode de forma indireta impactar os gastos com capital, bem como estabelecer limites para endividamento pode levar às mesmas consequências (limitar os investimentos) e assim por diante.

Essas proposições são corroboradas em estudos como o de Nakaguma e Bender (2006) acerca do tema, que, entre outros resultados, verificaram que a LRF causou em média uma redução na receita total da ordem de 9%, uma diminuição significativa nas receitas de capital de cerca de 55%, inclusive com redução na receita de operações de crédito em torno de R\$ 78,00 *per capita*. Verificam, ainda, uma diminuição da despesa total de 8,4% e uma redução significativa nas despesas de capital, que atingiu 23,9%. Assim, infere-se que as regras impostas pela LRF impactaram as contas públicas, em especial no montante dos recursos destinados aos investimentos de capital.

Por fim, em 17 de março de 2015 foi aprovada a Emenda Constitucional nº 86, que altera os artigos 165, 166 e 198 da Constituição Federal de 1998 e trata do chamado “orçamento impositivo”. Em linhas gerais, doravante, as emendas parlamentares individuais passam a ter execução orçamentária e financeira obrigatórias, até o limite de 1,2% da Receita Corrente Líquida (RCL), sendo, porém, que metade desse percentual deve ser destinada a ações e serviços públicos de saúde. Essas emendas,

passando a ter um caráter de execução obrigatório, podem elevar o montante de recursos executados pelos governos estaduais anualmente em infraestrutura.

3. METODOLOGIA

O modelo utilizado neste trabalho foi a regressão com dados em painel com efeitos fixos de modo a aferir a presença dos ciclos políticos na alocação de recursos do orçamento público para investimentos em infraestrutura nos estados. Note-se que, para controlar as características não observáveis de cada estado que são invariantes no tempo, é necessária a utilização dos efeitos fixos que servem para capturar tais características, consequentemente reduzindo potenciais problemas de viés de variáveis omitidas, comuns nos modelos OLS Pooled tradicionais. Cada estado tem sua peculiaridade e essas características poderiam influenciar na decisão sobre investimento em infraestrutura. Com o uso dos efeitos fixos, os efeitos dessas características particulares sobre os investimentos estão sendo controlados.

A amostra foi composta com dados da execução orçamentária dos 26 estados brasileiros e do Distrito Federal, no período de 2003 a 2014, e de informações eleitorais e partidárias para o mesmo período. Essas informações provêm dos bancos de dados disponíveis nos sítios eletrônicos Finanças do Brasil (Finbra),² disponibilizado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN); Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicada (Ipea); e Tribunal Superior Eleitoral (TSE).

Os dados financeiros foram deflacionados pelo Índice Geral de Preços do Mercado (IGP-M), disponibilizados pela Fundação Getúlio Vargas.

A escolha do IGP-M se deve ao fato de medir a variação mensal de preço que afeta diretamente as unidades econômicas, uma vez que mede itens de bens de consumo e bens de produção. O índice é formado pelo Índice de Preços por Atacado — Mercado (IPA-M), Índice de Preços ao Consumidor — Mercado (IPC-M) e Índice Nacional do Custo da Construção — Mercado (INCC-M), com pesos de 60%, 30% e 10%, respectivamente.

O modelo básico utilizado nas estimativas é descrito por:

$$\begin{aligned} InvInfra_{it} = & \beta_i + \beta_1 PartEsq_{it-1} + \beta_2 PartCent_{it-1} + \beta_3 AnoPré-Eleit + \beta_4 AnoEleit + \beta_5 AnoPós-Eleit \\ & + \beta_6 PEAPrE_{it} + \beta_7 PEAE_{it} + \beta_8 PEAPoE_{it} + \beta_9 PCAPrE_{it} + \beta_{10} PCAE_{it} + \beta_{11} PCAPoE_{it} + \beta_{12} \\ & DespPrim_{it} + \beta_{13} AmortDiv_{it} + \beta_{14} Jur\&EncDiv_{it} + \beta_{15} Gov=Pres_{it} + \beta_{16} RecOrç_{it} + \beta_{17} RTCap_{it} \\ & + \beta_{18} PIBEst_{it} + \varepsilon_{it} \end{aligned}$$

No modelo, $i = 1, 2, \dots, 27$ são os estados, $t = 2003, 2004, \dots, 2014$ são os anos e ε é o erro, ou seja, a variação não explicada pelo modelo.

Variável dependente:

InvInfra_{it} — Investimento em infraestrutura do Estado i no Ano t — Demonstra o valor, em reais, dos investimentos em infraestrutura³ do estado i no ano t .

² Desativado em 2015 e substituído pelo Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi).

³ (Energia, Transporte e Telecomunicações) do Estado i no ano t . Entende-se por investimento em infraestrutura, os gastos realizados na Função de Governo 24 — Comunicação, Subfunção 722 — Telecomunicações, e nas funções 25 — Energia e 26 — Transportes, cuja nomenclatura trata da classificação orçamentária do gasto público e está regulamentada na Portaria MOG nº 42/1999.

Variáveis de interesse:

PartEsq it-1 — Partido de Esquerda e *PartCent it-1* — Partido de Centro. *Dummies* que representam a ideologia política do partido à frente do governo do estado. Assumirão valor um quando o partido do governo for de esquerda e zero caso contrário, e valor um quando for de centro e zero caso contrário.⁴ Os resultados encontrados representam a influência, em comparação com um estado gerido por um partido de direita, uma vez que esta será a variável constante do modelo.

PEAPrE it — O Partido é de Esquerda e o Ano é Pré-Eleitoral; *PEAE it* — O Partido é de Esquerda e o Ano é Eleitoral; *PEAPoE it* — O Partido é de Esquerda e o Ano é Pós-Eleitoral; *PCAPrE it* — O Partido é de Centro e o Ano é Pré-Eleitoral; *PCAE it* — O Partido é de Centro e o Ano é Eleitoral; e *PCAPoE* — o Partido é de Centro e o Ano é Pós-Eleitoral. Essas seis *dummies* captam a influência da interação entre a ideologia política e o calendário eleitoral. Os resultados representam a influência em comparação com as interações entre partidos de direita com o calendário eleitoral, uma vez que estas serão variáveis constantes do modelo.

Variáveis de controle:

DespPrim it — Despesas Primárias. Representa, em reais, a despesa orçamentária total do estado *i* no ano *t*, excluídas as despesas com amortização da dívida e despesas com juros e encargos da dívida (ou seja, as despesas primárias⁵), que são variáveis próprias na regressão, cujos valores foram subtraídos de modo a evitar multicolineariedade.

AmortDiv it — Despesa com Amortização da Dívida, e *Jur&EncDiv it* — Despesa com Juros e Encargos da Dívida. Mostram o impacto do pagamento, em reais, das dívidas nos investimentos em infraestrutura.

Gov=Pres it — Governador do Estado *i* no Ano *t* do mesmo partido do Presidente. *Dummy* que assumirá um e zero, para governador e presidente da República, quando estes forem, ou não, do mesmo partido respectivamente.

RecOrç — Receita Orçamentária. Representa o valor, em reais, da receita orçamentária total (menos as receitas de transferências de capital, que é uma variável própria) arrecadada pelo estado no ano de referência.

RTCap it — Receita de Transferência de Capital do Estado *i* no Ano *t*. Mede, em reais, o efeito das transferências de capital recebidas nos investimentos.

PIBEst it — PIB do Estado *i* no Ano *t*. Mede a influência da variação do PIB Estadual nos investimentos em infraestrutura. Os valores dessa variável são apresentados em milhões de reais.

Eit — Erro. Valor residual não explicado pelo modelo.

3.1 ESTATÍSTICA DESCRITIVA

Os 12 anos da amostra (2003 a 2014) multiplicados pelas 27 unidades da federação perfazem um total de 324 anos de gestão nos governos estaduais. Nesse período, a ideologia que mais esteve no poder foi a representada pelos partidos de centro, com 159 anos de mandato, o que significa mais de 49% de todo o período. Na sequência vêm os partidos de esquerda, com 134 anos de gestão e sendo

⁴ Estão defasadas em um ano, visto que o orçamento público, instrumento que autoriza a arrecadação de receitas e a realização de despesas, é aprovado um ano antes de sua execução.

⁵ Despesas Primárias: Correspondem ao total das despesas orçamentárias deduzidas as despesas com juros e amortização da dívida interna e externa, com a aquisição de títulos de capital integralizado e as despesas com concessão de empréstimos com retorno garantido. O resultado dessa operação será utilizado para o cálculo do resultado primário (Manual de Demonstrativos Fiscais — MDF 2012).

responsáveis por mais de 41% do tempo total de poder. Por fim, os partidos de ideologia de direita, com 31 anos representando pouco menos de 10% do período.

No que concerne a quais partidos estiveram por mais tempo no poder durante o período do estudo, 2003-14, o PMDB se destaca com 85 períodos de gestão, o PSDB com 75 períodos, o PT com 53 e o PSB com 48. Ressalte-se que esse é um resultado comum, visto que PMDB e PSDB são dois dos partidos mais antigos e tradicionais do Brasil, enquanto o PT está à frente do governo federal desde 2003, o que acaba por impactar nas eleições para governador.

Analisando as estatísticas financeiras e cruzando o percentual de investimentos em infraestrutura dos estados em relação aos seus Produtos Internos Brutos (PIB) com a ideologia partidária no poder, chega-se à conclusão, para o período estudado, de que partidos com coloração ideológica de esquerda investem mais proporcionalmente que partidos de centro ou de direita.

Em média, os partidos de esquerda investiram em infraestrutura o equivalente a 1,29% do PIB. Os partidos de centro vêm em seguida com um investimento médio de 1,01% do valor do PIB, e com um percentual abaixo desses vêm os partidos de identificação de direita, com cerca de 0,7% do PIB. Vale ressaltar que, embora as estatísticas citadas, apenas uma abordagem de proporcionalidade não é por si só suficiente para afirmar-se que o valor maior investido pelos partidos de esquerda seja fruto da coloração ideológica. Outros motivos podem ter influenciado a obtenção desses resultados, todavia isto será verificado no próximo tópico quando da análise dos dados por meio do painel com efeitos fixos.

Em se tratando do ciclo eleitoral, percebe-se que em anos pré-eleitorais os investimentos realizados pelos governos estaduais nas áreas de energia, transporte e telecomunicações, em percentual sobre o PIB estadual, são um pouco maiores que em anos eleitorais, e bem acima dos valores investidos em anos pós-eleitorais. Assim, enquanto nos anos pós-eleições a média de investimentos seja de 0,57% do PIB, nos anos eleitorais esse percentual salta para 0,7% e nos anos pré-eleitorais eleva-se ainda mais, chegando a 0,73% do PIB. Esse pode ser, a princípio, um indicativo da atuação dos ciclos eleitorais influenciando a alocação de recursos orçamentários em infraestrutura.

Na tabela 1 é exposta a matriz de correlação, o que facilita a análise do grau de associação entre as variáveis de interesse (ciclo partidário e calendário eleitoral) e os investimentos em infraestrutura.

Pela análise da matriz de correlação, a princípio, não se verificam associações fortes, positivas ou negativas, entre as variáveis de interesse com os investimentos em infraestrutura. Todavia, isso por si só não diz muito, uma vez que, mesmo não apresentando correlações fortes de forma isolada, as variáveis podem sim apresentar influência nos investimentos.

TABELA 1 MATRIZ DE CORRELAÇÃO DAS VARIÁVEIS DE INTERESSE

	InvInfra	PartEsq	PartCent	PartDir	AnoPréEleit	AnoEleit	AnoPós-Eleit
InvInfra	1,00						
PartEsq	-0,20	1,00					
PartCent	0,23	-0,79	1,00				
PartDir	-0,06	-0,29	-0,35	1,00			
AnoPréEleit	0,03	0,03	0,00	-0,05	1,00		
AnoEleit	0,05	-0,01	0,03	-0,03	-0,32	1,00	
AnoPós-Eleit	-0,05	-0,06	-0,03	0,13	-0,34	-0,32	1,00

Fonte: Elaborada pelo autor.

Nota: Dados da pesquisa.

No que se refere ao número de observações, o máximo possível para cada variável é 324. Onde há variável com um número menor que este valor é devido a não existir, de fato, o dado daquela variável, ou por ter havido limitação na obtenção das informações, como é o caso dos dados da execução orçamentária e financeira, de 2014, dos estados de Ceará, Paraíba e Rio Grande do Norte, e do PIB estadual nos anos de 2013 e 2014.

Por fim, ressalte-se que, em média, os investimentos em infraestrutura dos estados ficaram em aproximadamente 0,63% do seu PIB e em cerca de 4,78% da sua despesa total no período. Esta, a despesa total, representou mais de 13%, em média, do valor do PIB estadual. Enquanto se investiu em infraestrutura aproximadamente 4,78% da despesa total, no mesmo período, a média de gasto com o pagamento dos juros e encargos da dívida foi de cerca de 4,08% da despesa total, ou seja, gasta-se algo muito próximo com juros e com investimentos em energia, transportes e telecomunicações.

4. ANÁLISE DOS RESULTADOS

Nesta seção, são apresentados os resultados das regressões com a utilização de dados em painel, com efeitos fixos.

Inicialmente, foi rodada a regressão sem as *dummies* de interação (β_6 a β_{11}). Dessa forma, o objetivo aqui foi identificar a influência do ciclo partidário e do ciclo eleitoral ainda sem interagirem entre si, ou seja, capturar a influência isolada da ideologia política e do calendário eleitoral na alocação dos recursos em infraestrutura. Assim, chegou-se aos resultados constantes na tabela 2.

TABELA 2 EFEITOS DOS CICLOS POLÍTICOS SOBRE OS INVESTIMENTOS EM INFRAESTRUTURA

Variável	Coeficiente	P-valor
Partido de Esquerda	1.051.876,00	0,981
Partido de Centro	431.666,80	0,991
Ano Pré-eleitoral	110.000.000,00	0.045**
Ano Eleitoral	70.800.000,00	0.062*
Ano Pós-eleitoral	6.433.648,00	0,856
Part. Presidente = Partido do Governador	143.000.000,00	0.011**
Despesas Primárias	0,00	0,995
Amortização da Dívida	0,53	0.004***
Juros e Encargos da Dívida	0,55	0.098*
Receita Orçamentária	0,09	0.024**
Receita de Transferência de Capital	0,33	0,216
PIB Estadual	2.940,38	0,596
Constante	216.000.000,00	0,154

*, **, *** a 10%, 5% e 1% de significância respectivamente.

Matriz de variância e covariância robusta a heterocedasticidade e autocorrelação serial.

Fonte: Dados da pesquisa. Elaborada pelo autor.

As variáveis de interesse do modelo são as *dummies* utilizadas para representar a ideologia política (esquerda, centro ou direita) do partido do governador do estado i no ano t , e na regressão, ao rodar o modelo, a variável partido de direita ficou como constante, ou seja, os resultados encontrados para as variáveis partidos de esquerda e partidos de centro são em comparação com aquela, e as *dummies* do ciclo eleitoral, com dados para anos pré-eleitorais, eleitorais e pós-eleitorais.

No que concerne a um dos desdobramentos dos ciclos políticos, os chamados ciclos partidários, os resultados encontrados não foram estatisticamente significantes, ou seja, estatisticamente falando, a ideologia política do governador não impacta significativamente o volume de recursos a ser aplicado em infraestrutura.

Em que pese não ter os mesmos objetivos, o resultado aqui encontrado difere daquele observado por Arvate, Avelino e Lucinda (2008), que encontraram evidências empíricas da influência da ideologia política dos governadores na obtenção de resultado primário. Ali, os autores perceberam que governadores de direita produziram resultado primário maior via aumento das receitas.

Em estudo mais recente, Arvate, Avelino e Lucinda (2008), com o objetivo de investigar a influência da ideologia partidária no tamanho e na composição dos gastos públicos, encontraram evidências de influência novamente. No caso, verificaram que um governo chefiado por um partido de esquerda tende a aumentar os gastos públicos em cerca de 1,7% do PIB estadual; por outro lado, partidos de direita não trazem consequências sobre o gasto público. Isso corrobora o estudo de Cossio (2000) que encontrou evidências empíricas de expansão de gastos nas unidades federativas geridas por partidos de esquerda.

Apesar de os estudos anteriormente citados terem encontrado influência da ideologia política na gestão dos recursos públicos, existem também trabalhos que não encontraram essas evidências. Como Botelho (2002), que não encontrou influência da ideologia política nas variáveis que determinaram o ajuste fiscal nos estados nos anos 1990, assim como Bittencourt e Hilbrecht (2003) que verificaram que a coloração ideológica não afetou a execução dos orçamentos estaduais no período estudado. Nakaguma e Bender (2006) também não encontraram influência da definição ideológica partidária na gestão fiscal estadual, exceção para a função educação, onde partidos de esquerda gastam mais que os de centro ou direita.

Esses resultados são corroborados ainda por estudos como o de Sakurai e Gremaud (2007:40) que, como resultados, afirmam que:

No que diz respeito ao teste para os partidos políticos, observa-se que boa parte dos resultados não apresenta significância estatística, o que pode corroborar uma das hipóteses presentes na literatura nacional da Ciência Política: a existência de uma baixa consistência ideológica por parte dos partidos políticos brasileiros, notadamente em esferas menos agregadas do poder político.

Analisando o outro desdobramento dos ciclos políticos, os denominados ciclos eleitorais, que tratam do impacto do calendário eleitoral nas decisões de políticas públicas, duas das três *dummies* do modelo evidenciaram resultados estatisticamente significantes, ou seja, estatisticamente falando, o ciclo eleitoral (ano pré-eleitoral, eleitoral e pós-eleitoral) impacta significativamente o volume de recursos a ser aplicado em infraestrutura.

As variáveis que representam os anos pré-eleitorais e eleitorais evidenciam um p-valor de 0,045 e 0,062, respectivamente, demonstrando que são estatisticamente significantes. Tais variáveis têm como resultado um coeficiente positivo de R\$ 110.000.000,00 nos anos imediatamente anteriores às eleições e R\$ 70.800.000,00 para os anos com eleições para governador.

Esses dados reforçam os resultados encontrados em estudos como o de Sakurai (2009), que verificou a existência do ciclo eleitoral na composição das despesas orçamentárias dos municípios brasileiros, Sakurai e Gremaud (2007), que encontraram evidências de sensibilidade em variáveis como gastos com custeio e investimentos em municípios paulistas, Salvato e colaboradores (2007), que encontraram evidências dos ciclos em indicadores como crescimento do PIB, inflação, desemprego, despesas e déficit público, e Vicente e Nascimento (2012), que encontraram, entre outros resultados, “oportunismo” na gestão municipal ante o calendário eleitoral e a busca de reeleição dos prefeitos.

Ressalte-se que a variável que captura os efeitos dos anos pós-eleitorais nos investimentos mostrou-se estatisticamente não significativa, o que corrobora os resultados anteriores. Nesse sentido, Arvate, Avelino e Lucinda (2008:798) afirmam que os gestores públicos buscam demonstrar, na administração dos recursos públicos, o quão são competentes a seu eleitorado, principalmente em anos com eleições gerais, “aumentando os gastos que produzam resultados imediatos. Os eleitores não conseguem observar se esses gastos são intertemporalmente sustentáveis e como beneficiários avaliam melhor eleitoralmente os governantes que os realizaram”. Assim, possivelmente devido ao oportunismo do gestor, elevam-se os gastos em infraestrutura no ano pré e eleitoral, o que daria visibilidade de sua gestão junto aos eleitores e, após as eleições, volta-se aos padrões normais de investimentos, uma vez que o objetivo eleitoreiro já passou.

Passando à análise das variáveis de controle do modelo, no que diz respeito à relação entre o governador de estado ser do mesmo partido do presidente da República (*Gov=Pres*), o resultado encontrado foi o oposto do que se esperava. Imaginava-se que essa variável tivesse efeito positivo sobre a alocação de recursos em energia, transporte e telecomunicações. Todavia, com um p-valor de 0,011 e um coeficiente de menos 143 milhões de reais, fica demonstrado que a variável é estatisticamente significativa, ao nível de 5%, porém de maneira negativa, ou seja, o governador ser do mesmo partido do presidente implica uma redução no valor despendido para os gastos com infraestrutura.

Apesar do resultado contraintuitivo, ele corrobora o resultado encontrado por Arvate, Avelino e Lucinda (2008), onde foi observado que governadores que pertencem ao mesmo partido do gestor federal não tiveram maiores facilidades na execução do orçamento público.

Ademais, um fator que poderia estar afetando os resultados anteriormente citados seria o fato de que eventual apoio financeiro devido ao alinhamento partidário entre o governador e o presidente, via transferências voluntárias, por exemplo, estivesse sendo direcionado para outras funções de governo, como saúde e saneamento, habitação, segurança pública, entre outras, o que acabaria dessa forma por influenciar de maneira negativa a variável em estudo. Isso poderia ser verificado testando de forma isolada todas as funções de governo previstas na Portaria MOG nº 42/1999, todavia esse não é o objetivo deste estudo.

Essa ideia pode ser reforçada tendo em vista os resultados encontrados por Costa e colaboradores (2011), em que os autores, com o objetivo de descrever os fatores associados às Transferências Voluntárias da União (TVUs), encontraram evidências empíricas de que o alinhamento entre governador e presidente tem impacto positivo no montante de recursos repassados da União para os estados a esse título. Ressalte-se que os recursos dessas transferências são em sua maioria utilizados em gastos de capital.

Passando a analisar as variáveis financeiras do modelo, de acordo com os resultados apurados na tabela 3, tem-se que as despesas primárias (*DespPrim*) são estatisticamente insignificantes ao nível de 5% de significância, o que ratifica a estatística descritiva encontrada de que os investimentos em infraestrutura representam cerca de apenas 4,78%, em média, do gasto total dos estados. Dessa forma, um aumento ou redução nessas despesas não influencia de forma significativa o valor a ser gasto com infraestrutura no estado.

Ademais, a vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) pode ser um dos fatores que corroboram para essa insignificância, uma vez que esta causou, entre outros, impacto negativo nas despesas de capital. Conforme estudo de Nakaguma e Bender (2006) acerca do tema, entre outros resultados, os autores verificaram que a LRF causou em média uma redução na receita total da ordem de 9%, uma diminuição significativa nas receitas de capital de cerca de 55%, inclusive com redução na receita de operações de crédito em torno de R\$ 78,00 *per capita*.

Verificam, ainda, que a Lei causou uma diminuição da despesa total de 8,4% e uma redução significativa nas despesas de capital, que atingiu 23,9%. Assim, infere-se que as regras impostas pela LRF impactaram as contas públicas, em especial no montante dos recursos destinados aos investimentos de capital.

No que tange à variável amortização da dívida (*AmortDiv*), ela é estatisticamente significativa ao nível de 1%, com um p-valor de 0,004. De acordo com os resultados encontrados, um aumento de R\$ 1,00 *real* no pagamento da amortização da dívida reduz em R\$ 0,53 a alocação de recursos na rubrica infraestrutura.

Da mesma forma, a variável juros e encargos da dívida (*Jure&EncDiv*) também se mostrou estatisticamente significativa, porém apenas a um nível de 10% de significância, com um p-valor de 0,09. Assim, para cada acréscimo de R\$ 1,00 *real* nos gastos com juros e encargos, reduz-se em R\$ 0,55 a alocação de recursos na variável dependente. A partir do momento em que a amortização da dívida se evidenciou significativa, o mesmo se esperava para esta variável, uma vez que as duas despesas caminham juntas e representam o gasto total que o estado tem com o pagamento dos seus empréstimos contraídos.

Isso pode ser devido ao fato de que o pagamento da dívida é uma despesa compulsória, enquanto os investimentos, em geral, são discricionários; assim, entre um gasto obrigatório e um facultativo, prioriza-se o primeiro.

Outra variável que impacta o valor a ser destinado aos investimentos em infraestrutura é a receita orçamentária total (*RecOrç*); o impacto, como previsto, é positivo. Com um p-valor de 0,02, o aumento de R\$ 1,00 na arrecadação da receita orçamentária total produz um aumento de aproximadamente R\$ 0,09 nos gastos com investimentos em infraestrutura.

Para as receitas de transferências de capital (*RTCap*), cuja principal fonte de recursos são principalmente os decorrentes de transferências voluntárias, os convênios, quem têm fins específicos, ligados principalmente a despesas de capital, esperava-se que, quanto maior fosse sua arrecadação, maior seria a alocação de recursos em telecomunicações, energia e transportes. Porém, o resultado encontrado foi não significativo para a variável, ou seja, a maior ou menor arrecadação dessa receita não impacta o volume destinado aos investimentos em infraestrutura. Um motivo que poderia explicar essa situação seria o caso de a maior parte dos recursos dessas transferências estar sendo canalizada para outras funções de governo, como saúde e saneamento, segurança, habitação, entre outras. Assim como para a variável partido do governador igual ao partido do presidente, isso poderia

ser verificado testando de forma isolada todas as funções de governo previstas na Portaria MOG nº 42/1999; todavia, assim como naquele caso, esse não é o objetivo deste estudo.

No que concerne ao PIB estadual, essa variável também foi estatisticamente insignificante. Em que pese haver uma correlação forte entre o PIB e a receita arrecadada, e esta última ser estatisticamente significativa, os resultados encontrados não deixam dúvidas quanto à falta de significância da variação do PIB na variação dos gastos que compõem a variável dependente. Ressalte-se que o resultado é diverso do que era esperado.

Na sequência, rodou-se uma regressão incluindo as *dummies* de interação (ideologia *versus* calendário eleitoral) cujos resultados seguem na tabela 3.

Os resultados obtidos após a inclusão das *dummies* de interação no modelo caminham no mesmo sentido dos resultados encontrados anteriormente. Em que pese ano pré-eleitoral e ano eleitoral aqui não terem apresentado influência significativa, o oposto do resultado anterior, isso se deve ao fato de o efeito individual dessas variáveis ter sido dividido com os efeitos das interações.

TABELA 3 EFEITOS DAS INTERAÇÕES ENTRE IDEOLOGIA POLÍTICA E CALENDÁRIO ELEITORAL SOBRE OS INVESTIMENTOS EM INFRAESTRUTURA

Variável	Coefficiente	P-valor
Partido de esquerda	16.700.000,00	0,721
Partido de centro	46.700.000,00	0,297
Ano pré-eleitoral	38.300.000,00	0,459
Ano eleitoral	60.000.000,00	0,321
Ano pós-eleitoral	15.300.000,00	0,756
Partido de esquerda em ano pré-eleitoral	104.000.000,00	0,07 *
Partido de esquerda em ano eleitoral	98.800.000,00	0,135
Partido de esquerda em ano pós-eleitoral	6.477.949,00	0,894
Partido de centro em ano pré-eleitoral	211.000.000,00	0,025 **
Partido de centro em ano eleitoral	197.000.000,00	0,009 ***
Partido de centro em ano pós-eleitoral	32.800.000,00	0,578
Part. presidente = Partido do governador	147.000.000,00	0,009 ***
Despesas primárias	0,00	0,857
Amortização da dívida	0,53	0,003 ***
Juros e encargos da dívida	0,54	0,10 *
Receita orçamentária	0,09	0,023 **
Receita de transferência de capital	0,34	0,204
PIB estadual	3.320,74	0,552
Constante	191.000.000,00	0,208

*, **, *** a 10%, 5% e 1% de significância, respectivamente.

Matriz de variância e covariância robusta a heterocedasticidade e autocorrelação serial.

Fonte: Dados da pesquisa. Elaborada pelo autor.

Isso é corroborado pelo fato de que as variáveis partido de esquerda em ano pré-eleitoral, partido de centro em ano pré-eleitoral e partido de centro em ano eleitoral terem apresentado influência significativa a 10%, 5% e 1%, respectivamente, da mesma forma que foram (calendário eleitoral) significativos na primeira regressão. Assim, pelos resultados encontrados fica demonstrado que a ideologia partidária isoladamente não impacta no montante executado em investimentos de infraestrutura, porém, quando interage com o calendário eleitoral, a ideologia passa a influenciar de maneira significativa.

Note que, adicional aos resultados de Arvate, Avelino e Lucinda (2008) e Bittencourt e Hilbrecht (2011), que mostram a relação entre ciclos políticos e ideologia partidária com gastos do governo de forma independente, o presente resultado evidencia que os efeitos dos ciclos podem ser potencializados de acordo com o viés ideológico do governante. Os resultados apontam que partidos de esquerda e de centro tendem a investir mais em infraestrutura em períodos pré-eleitorais se comparados com partidos de direita.

Dessa forma, partidos de esquerda gastam em média R\$ 104 milhões a mais que partidos de direita em anos pré-eleitorais. Partidos de centro gastam R\$ 211 milhões em anos pré-eleitorais e R\$ 197 milhões em anos eleitorais que partidos de direita, em média.

Esse impacto significativo no ano imediatamente anterior à eleição e no próprio ano de eleição pode estar diretamente ligado à postura oportunista de alguns governantes ante o calendário eleitoral, em que o gestor busca reforçar sua percepção positiva junto aos eleitores executando políticas “que maximizem a possibilidade de sua reeleição sem se prender a situações passadas, à fidelidade aos ideais partidários ou aos impactos esperados na economia” (Vicente e Nascimento, 2012:108).

Esses resultados, por um lado, corroboram o grande número de trabalhos acadêmicos que obtiveram evidências empíricas da influência do calendário eleitoral na gestão pública, assim como, por outro lado, reforçam a controvérsia sobre a influência da ideologia política na definição das políticas públicas, uma vez que esta só é significativa quando cruzada com o calendário eleitoral, o que pressupõe não uma postura ideológico-partidária do gestor, mas sim um caráter eleitoral.

No que diz respeito às variáveis de controle, os coeficientes aqui encontrados não diferem de forma significativa dos coeficientes obtidos na regressão sem as *dummies* de interação, ou seja, as variáveis que lá eram influentes significativamente aqui o continuam, enquanto as que lá foram não significativas, aqui também assim permanecem.

Por fim, foi rodada uma nova regressão utilizando-se efeitos fixos para os anos do estudo, ou seja, 2003 a 2014, com o objetivo de capturar no modelo algum efeito específico em qualquer desses anos que pudesse afetar significativamente os resultados encontrados; porém, não se verificou nenhuma influência no período que pudesse impactar de maneira significativa o resultado já apresentado para as variáveis do modelo.

5. CONCLUSÕES

Este trabalho teve como tema central a questão dos ciclos políticos e sua possível influência na definição do valor a ser destinado anualmente aos investimentos em energia, transportes e telecomunicações como fomento ao crescimento econômico. Assim, o objetivo do estudo foi avaliar se o calendário eleitoral e a ideologia partidária impactam significativamente as decisões de alocação de recursos públicos em investimentos de infraestrutura nos estados.

Os resultados mostram que, entre as variáveis do modelo, sem a interação ideologia *versus* calendário eleitoral, os anos pré-eleitoral e eleitoral, receita orçamentária total, amortização da dívida, juros e encargos da dívida e governador ser do mesmo partido do presidente impactam significativamente nos gastos em energia, transporte e telecomunicações, e as três primeiras variáveis descritas impactam positivamente, enquanto as últimas três impactam negativamente no montante a ser destinado aos investimentos em infraestrutura.

Essas informações respondem a questão do trabalho, ao demonstrar que, de forma isolada, dentro dos ciclos políticos, apenas o ciclo eleitoral (ano pré-eleitoral e eleitoral) influencia os investimentos em infraestrutura, enquanto, no que concerne ao ciclo partidário, verificou-se que a ideologia política não apresenta qualquer influência nos investimentos. Assim, considerando as variáveis de interesse do modelo, o fomento ao crescimento econômico via investimento público em infraestrutura não é impactado de forma significativa pela ideologia do partido que está à frente do governo estadual, porém é impactado pelo calendário eleitoral.

A variável partido do governador igual partido do presidente, que apresentou resultado significativo, surpreendeu com um coeficiente negativo, ou seja, ter um governo de mesmo partido do presidente implica ter menos recursos para investir em infraestrutura, e não o contrário, como se previa.

Dessa forma, como abordagens para pesquisas futuras, sugere-se que sejam estudados os motivos para a influência negativa na alocação dos recursos em infraestrutura quando o governador do estado é do mesmo partido do presidente da República. Sugere-se, ainda, pesquisas no sentido de se verificar a força dos gastos públicos no fomento ao crescimento econômico, assim como da dependência, em termos financeiros, dos estados para com a União.

REFERÊNCIAS

- ARAÚJO JÚNIOR, Ignácio Tavares de. Investimento em infraestrutura e crescimento econômico no Brasil. *Revista Economia e Desenvolvimento — UFP*, v. 5, n. 2, p. 161-188, 2006.
- ARVATE, Paulo R.; AVELINO, George; LUCINDA, Claudio R. Existe influência da ideologia sobre o resultado fiscal dos governos estaduais brasileiros? *Estudos Econômicos*, São Paulo, v. 38, n. 4, p. 789-814, out./dez. 2008.
- ARVATE, Paulo R.; MENDES, Marcos; ROCHA, Alexandre. Are voters fiscal conservatives? Evidence from Brazilian municipal elections. *Estudos Econômicos*, São Paulo, v. 40, n. 1, p. 67-101, jan./mar. 2010.
- BERTUSSI, Geovana L.; ELLERY JÚNIOR, Roberto. Infraestrutura de transporte e crescimento econômico no Brasil. *Journal of Transport Literature*, v. 6, n. 4, p. 101-132, out. 2012.
- BITTENCOURT, Jeferson L.; HILBRECHT, Ronald O. Ciclo político na economia brasileira: um teste para a execução orçamentária dos governos estaduais: 1983-2000. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, XXXI, 2003, Porto Seguro. *Anais...* Anpec, 2003.
- BOBBIO, Norberto. *Direita e esquerda: razões e significados de uma distinção política*. São Paulo: Unesp, 1995.
- BOTELHO, F. *Determinantes do ajuste fiscal dos estados brasileiros*. Dissertação (mestrado) — Faculdade de Economia e Administração, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2002.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. 1988. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 15 ago. 2015.
- BRASIL. *Lei complementar nº 101, de 04 de maio de 2000*. Estabelece normas de Finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/>. Acesso em: 12 ago. 2015.
- BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional (STN). *Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF)*. 5. ed. Brasília, 2012.
- CARREIRÃO, Yan de S. Identificação ideológica, partidos e voto na eleição presidencial de 2006. *Opinião Pública*, Campinas, v. 13, n. 2, p. 307-339, nov. 2007.
- CARREIRÃO, Yan de S. Ideologia e partidos políticos: um estudo sobre coligações em Santa Catarina. *Opinião Pública*, Campinas, v. 12, n. 1, p. 136-163, abr./maio 2006.
- CARREIRÃO, Yan de S.; KINZO, Maria D'Alva. Partidos políticos, preferência partidária e decisão eleitoral no Brasil (1989-2002). *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 47, n. 1, p. 131-168, 2004.
- CARVALHO, Olavo de. *Democracia normal e patológica — I*. 2011. Disponível em: <www.olavodecarvalho.org/semana/111005dc.html>. Acesso em: 5 mar. 2015.
- COSSIO, Fernando A. B. *Comportamento fiscal dos governos estaduais brasileiros: determinantes políticos e efeitos sobre o bem-estar dos seus Estados*. Brasília: Editora UnB, 2000. (V Prêmio Tesouro Nacional. Tópicos Especiais de Finanças Públicas).
- COSTA, Caio C. de M. et al. Fatores associados às transferências voluntárias da União para os estados brasileiros. In: ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 35., 2011, Rio de Janeiro. *Anais...* Rio de Janeiro: Anpad, 2011.
- FERREIRA, Geraldo. *Os brasileiros em defesa do Brasil*. 2015. Disponível em: <[www.http://sinmedrn.org.br/noticias/os-brasileiros-em-defesa-do-brasil/](http://sinmedrn.org.br/noticias/os-brasileiros-em-defesa-do-brasil/)>. Acesso em: 5 mar. 2015.
- FOLHA DE S.PAULO. *Especial-2014-eleições*. Disponível em: <www1.folha.uol.com.br/especial/2014/eleicoes/>. Acesso em: 23 mar. 2015.
- GUJARATI, Damodar N.; PORTER, Dawn C. *Econometria básica*. 5. ed. Porto Alegre: AMGH, 2011.
- HIROMOTO, Martha H. Uma análise do efeito dos gastos dos governos sobre a pobreza no Brasil — 1987 a 2009. In: ANPEC, 2012, Porto de Galinhas.
- KINZO, Maria D'Alva. Partidos, eleições e democracia no Brasil pós 1985. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 19, n. 54, p. 23-41, 2004.
- KLEIN, Fabio A. Os partidos no eleitorado: percepções públicas e laços partidários no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 20, n. 57, p. 65-81, 2005.

KLEIN, Fabio A. Reelection incentives and political budget cycle: evidence from Brazil. *Rev. Adm. Pública*, Rio de Janeiro, v. 44, n. 2, p. 283-337, mar./abr., 2010.

KLEIN, Fabio A.; SAKURAI, Sérgio N. Term limits and political budget cycles at the local level: evidence from a Young democracy. *European Journal of Political Economy*, v. 37, p. 21-36, mar. 2015.

NAKAGUMA, Marcos Y.; BENDER, Siegfried. A emenda da reeleição e a Lei de Responsabilidade Fiscal: impactos sobre ciclos políticos e performance fiscal dos estados (1986-2002). *Estudos Econômicos*, São Paulo, v. 10, n. 3, p. 377-397, jul./set. 2006.

ROCHA, Fabiana; GIUBERTI, Ana C. Composição do gasto público e crescimento econômico: uma avaliação macroeconômica da qualidade dos gastos dos estados brasileiros. *Revista Economia Aplicada*, São Paulo, v. 11, n. 4, p. 463-485, out./dez. 2007.

RODRIGUES, Rodrigo V.; TEIXEIRA, Erly C. Gasto público e crescimento econômico no Brasil: uma análise comparativa dos gastos das esferas de governo. *Revista Brasileira de Economia — RBE*, Rio de Janeiro, v. 64, n. 4, p. 423-438, out./dez. 2010.

SAKURAI, Sérgio N. Ciclos políticos nas funções orçamentárias dos municípios brasileiros: uma análise

para o período 1990-2005 via dados em painel. *Estudos Econômicos*, São Paulo, v. 39, n. 1, p. 39-58, jan./mar. 2009.

SAKURAI, Sérgio N.; GREMAUD, Amaury P. Political business cycles: evidências empíricas para os municípios paulistas (1989-2001). *Estudos Econômicos*, São Paulo, v. 11, n. 1, p. 27-54, jan./mar. 2007.

SALVATO, Márcio A. et al. Ciclos políticos: um estudo sobre a relação entre flutuações econômicas e calendário eleitoral no Brasil, 1985-2006. IBMEC. *Texto para Discussão*, n. 42, 2007.

TSE. Tribunal Superior Eleitoral. *Partidos políticos*. Disponível em: <www.tse.jur.br/partidos-politicos/>. Acesso em: 25 mar. 2015.

VICENTE, Ernesto F. R.; NASCIMENTO, Leonardo S. do. A efetividade dos ciclos políticos nos municípios brasileiros: um enfoque contábil. *Revista de Contabilidade e Organizações*, São Paulo, v. 6, n. 14, p. 106-126, 2012.

VIDEIRA, Raphael A.; MATTOS, Enlinson. Ciclos políticos eleitorais e a interação espacial de políticas fiscais entre os municípios brasileiros. *Revista Economia Aplicada*, v. 15, n. 2, p. 259-286, 2011.

ZUCCO JR., César. *A ideologia dos partidos políticos brasileiros*. Oxford: Princeton University, 2009.

Luciano Gomes Gonçalves

Mestre em contabilidade e controladoria aplicadas ao setor público pela Fucape Business School e professor efetivo no Instituto Federal do Tocantins (IFTO). E-mail: luciano.goncalves@ifto.edu.br.

Bruno Funchal

Doutor em economia pela Fundação Getulio Vargas (FGV-RJ) e professor titular da Fucape Business School. E-mail: bfunchal@fucap.br.

João Eudes Bezerra Filho

Mestre em ciências contábeis pela Universidade de São Paulo (USP) e professor auxiliar da Fucape Business School. E-mail: joao@fucap.br.