

Ideologia, Partidos Políticos e Gasto Social na América Latina (1980-1999)

Cristiane C. Batista Santos

Tese apresentada ao
Instituto Universitário de
Pesquisas do Rio de Janeiro
como requisito parcial para a
obtenção do grau de Doutora
em Ciências Humanas:
Ciência Política.

Banca Examinadora:

Maria Regina Soares de Lima (Presidente)

Octavio Amorim Neto (Orientador)

Gláucio Ary Dillon Soares

George Avelino

Hugo Borsani

Rio de Janeiro
2006

Livros Grátis

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

ÍNDICE

I. Introdução	03
II. Revisão da Literatura	09
IIa. O Papel do Regime Político e da Globalização na Implementação de Políticas Públicas	10
IIb. Os Determinantes Políticos das Políticas Públicas na América Latina	14
IIc. A Importância dos Partidos Políticos na Implementação de Políticas Públicas	21
IId. Sistemas de Governo	42
IIE. Natureza do Governo	44
III. O Comportamento do Gasto Social na América Latina nas Décadas de 1980 e 1990	52
IV. O Modelo Estatístico	94
V. O Comportamento do Gasto Social na América Latina: 1980-1999	106
1) Testes Econométricos para a América Latina	107
2) Conclusão do Capítulo	126
VI. O Comportamento do Gasto Social nos Estados Brasileiros: 1987-1997	130
1) A Descentralização da Política Social no Brasil	131
2) Modelos Teóricos e Testes Econométricos para os Estados Brasileiros	136
3) Conclusão do Capítulo	155
VII. Conclusão	159
Referências Bibliográficas	164
Anexos	168

Capítulo I - Introdução

O mapa político da América Latina passa por profundas transformações. Após as eleições de Hugo Chávez, na Venezuela, Luiz Inácio Lula da Silva, no Brasil, Nestor Kirchner, na Argentina, e, mais recentemente, Tabaré Vazquez, no Uruguai, Evo Morales, na Bolívia, e Michelle Bachelet, no Chile, podemos notar uma guinada à esquerda do espectro ideológico da região. Nos países andinos, a população indígena ganha destaque na pauta de discussão, parcela marginalizada da vida política ao longo de décadas. A nova agenda política que começa a ganhar força na região apresenta-se como alternativa àquela até então predominante, pautada na reforma estrutural, pró-mercado, e propõe uma maior atenção aos temas do crescimento econômico e da diminuição da pobreza e desigualdade social. Diante dessa nova realidade, estaria o continente latino-americano passando realmente por uma onda vermelha?

A discussão sobre a distinção ideológica entre partidos políticos, ou entre governos, falando de forma mais genérica, não é recente. Grande parte dos estudos sobre o tema investiga basicamente se o tipo de regime político, a inclinação ideológica dos governos e o apoio legislativo dos mesmos têm impacto nos resultados de políticas públicas. O debate ganhou força ainda maior na década de 1980, com o advento da globalização. A grande questão era descobrir se o intenso processo de internacionalização dos mercados, dos sistemas produtivos e da tendência à unificação monetária, ao qual aderiram os países do continente americano em resposta à crise do petróleo da década anterior, cujas consequências em termos de desequilíbrios macroeconômicos, financeiros e de

produtividade atingiram em cheio a economia internacional, resultou de fato em uma perda considerável da autonomia dos Estados Nacionais, na medida em que homogeneizava os padrões de produção e consumo impondo, internacionalmente, a implantação de políticas neoliberais.

Na América Latina, em particular, os efeitos da crise financeira dos anos 70, somados à explosão da crise da dívida externa nos anos 80, levaram a um reforço, na década de 90, do modelo que vinha sendo aplicado em alguns países desde meados da década anterior pelo Banco Mundial, pelo Fundo Monetário Internacional e pelo governo americano, no chamado “Consenso de Washington”. Tal modelo propunha o ajuste estrutural, segundo o qual as mudanças nos países da região deveriam ocorrer através de políticas liberalizantes, privatizantes e de mercado, ou seja, centradas na desregulamentação dos mercados, na abertura comercial e financeira, na privatização do setor público e na redução da intervenção do Estado na oferta de bens e serviços de natureza social. No curto prazo, a proposta consistia em diminuir o déficit fiscal através da redução do gasto público.

Aqueles países que não possuíam um Estado de Bem-Estar Social estruturado e profissionalizado, que não contavam com uma política social de caráter universal, realizaram políticas de ajustes no sentido da abertura comercial e do equilíbrio fiscal, isso em detrimento da política social. Para suprir a carência de uma estrutura de proteção social mais consolidada e eficiente, esses países foram forçados a realizar programas sociais de caráter emergencial, direcionados, caracterizando-os como Estados assistencialistas, de beneficência pública, e não Estados baseados na universalidade, igualdade e gratuidade dos

serviços sociais. No entanto, em todos os casos, essas políticas foram insuficientes para reduzir a desigualdade social e a pobreza, intensificadas pelo novo paradigma econômico.¹ Por sua vez, nos países nos quais existiam políticas sociais universalizantes (previdência social, saúde e educação básica), o desmonte dessas políticas agravou consideravelmente as condições sociais, que já se encontravam em situações precárias.

A nova concepção sobre o papel do Estado apontava também para o caminho da descentralização, ou seja, para o convite à participação mais ativa e direta no processo decisório das instâncias estaduais e municipais e empresas privadas na gestão de responsabilidades até então exclusivas do poder central. Em outras palavras, a redemocratização, iniciada na década de 80 na América Latina, impulsionou o processo de descentralização política, fiscal e administrativa e da “restauração” do federalismo², juntamente com o compromisso de melhorar os serviços públicos e de promover a distribuição de renda.

No caso específico do Brasil, a Federação como instituição e, no terreno próprio das políticas sociais, o gasto social como política pública, passaram por profundas transformações trazidas tanto pelo compromisso assumido com a redemocratização como pelo novo paradigma econômico. A proposta descentralizadora brotou da crítica ao padrão

¹ Ver Soares, 2001.

² Tomando o conceito de Maria Herminia Tavares de Almeida (1996), “*federalismo é um sistema baseado na distribuição territorial de poder e autoridade entre instâncias de governo, constitucionalmente definida e assegurada, de tal forma que os governos nacional e subnacionais sejam independentes na sua esfera própria de ação. (...) O federalismo caracteriza-se pela não-centralização, isto é, pela difusão de poderes de governo entre muitos centros, cuja autoridade não resulta da delegação de um poder central, mas é conferida por sufrágio popular*”.

de proteção social construído pelos governos autoritários: hipercentralizado e iníquo do ponto de vista dos serviços e benefícios distribuídos. O objetivo era a correção das distorções do sistema de proteção social, de forma a torná-lo um instrumento de redução das desigualdades sociais. A descentralização foi vista como instrumento de universalização do acesso e do aumento do controle dos beneficiários sobre os serviços sociais. À exceção da área de previdência, nas demais áreas da política social brasileira, como educação fundamental, assistência social, saúde, saneamento e habitação popular, foram implantados programas que objetivavam transferir paulatinamente um conjunto significativo de atribuições de gestão federal aos níveis estadual e municipal de governo.

O objetivo da tese é saber se, a despeito dessa aparente onda vermelha que assola a América Latina, a autonomia dos Estados Nacionais latino-americanos foi realmente prejudicada pela globalização, no período pós-democratização. Ou seja, pretendo verificar se existe uma variação, e não uma homogeneização, no gasto público social dos países da América Latina e quais os determinantes dessa variação, isso no início do processo de globalização (metade da década de 80 e início da década de 90). Uma variável recorrente na literatura diz respeito ao perfil ideológico dos governos. Afinal, o item ideologia é significativo a ponto de interferir no direcionamento do gasto social dos países latino-americanos, isso em pleno processo de abertura comercial? Para o contexto mais recente – anos 2000 –, diante das novas ocorrências de governos de esquerda e centro-esquerda, talvez o efeito da ideologia dos governos sobre as políticas públicas fosse mais facilmente percebido. No entanto, o esforço da tese é tentar identificar essa relação justamente no período no qual a importância da ideologia e dos partidos políticos foi posta em dúvida.

A maioria das análises comparadas realizadas pela literatura atual, no entanto, centra a atenção no contexto político nacional, e geralmente desconsidera o contexto subnacional em sistemas federativos. Por isso, proponho também uma análise das unidades subnacionais em um único sistema federalista: o brasileiro. Na análise dos estados, serão testadas as mesmas hipóteses direcionadas aos países da América Latina. Pretendo com isso observar como reage o gasto social nas subunidades de federação brasileira na presença das mesmas variáveis independentes presentes nos modelos aplicados aos países latino-americanos, salvo algumas adaptações. Assim, em uma primeira etapa do trabalho, as estimativas dos modelos serão aplicadas a quatorze países da América Latina³, restrita ao período de regime democrático, variando de 1980 até 1999. Em uma etapa seguinte, os testes econométricos serão aplicados tendo como unidade de análise os 27 estados da federação brasileira, em um período um pouco menor do que aquele direcionado aos países: 1987-1997.

A tese encontra-se dividida em mais seis capítulos. O Capítulo II apresenta a revisão da literatura a respeito dos determinantes políticos e econômicos do gasto social na Europa, nos Estados Unidos e na América do Sul. Neste capítulo encontramos duas linhas de análise sobre os determinantes das políticas públicas na América Latina. A primeira delas investiga a importância do tipo de regime político no direcionamento dessas políticas. A preocupação dos autores adeptos desta linha de investigação é verificar se o tipo de regime, autoritário ou democrático, faz diferença em termos de implementação de políticas sociais. A segunda linha de discussão investiga o impacto das instituições políticas sobre o

³ São eles, Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, El Salvador, Equador, Guatemala, Honduras, Peru, República Dominicana, Uruguai e Venezuela.

gasto público e o déficit fiscal na região. Os estudos mais recentes ressaltam a importância das estruturas institucionais e dos padrões de governança vigentes na América Latina para o resultado de políticas públicas nos países da região. Para o objetivo da tese, pretendo mesclar essas duas linhas de análise e expandir a grade de pesquisa no intuito de identificar quais atributos dos governos democráticos latino-americanos afetam o gasto social.

O Capítulo III apresenta um panorama do comportamento do gasto social na América Latina, no período compreendido entre 1980 e 1999. Nele podemos observar a alta variação do gasto social entre os países da região.

No Capítulo IV encontramos a elaboração das hipóteses de trabalho e a metodologia utilizada para análise do contexto latino-americano. O método utilizado será o “panel corrected standard error” (OLS com erro padrão corrigido), sugerido por Beck e Katz (1995) para análises de painel de dimensões similares às da presente tese.

Os capítulos V e VI são dedicados aos testes estatísticos. No primeiro, a unidade de análise são 14 países da América Latina, no segundo, os 27 estados brasileiros. No capítulo VI encontramos também os modelos adaptados às análises dos estados. Finalmente, o Capítulo VII oferece as principais conclusões da tese.

Capítulo II – Revisão da Literatura

A literatura acadêmica sobre os determinantes políticos e econômicos das políticas públicas no contexto latino-americano vem se destacando e se expandindo cada vez mais. Uma vertente dessa literatura concentra a investigação nos efeitos dos tipos de regime, autoritário ou democrático, sobre tais políticas (Brown e Hunter, 1999; Kaufman e Ubieto, 2001; Avelino, Brown e Hunter, 2005). Além do tipo de regime político, a preocupação desses estudos é analisar os efeitos da globalização sobre as políticas públicas. Procuram encontrar alguma relação entre o processo de abertura e os resultados de tais políticas, ou seja, saber se os investimentos em políticas sociais, sobretudo, foram prejudicados com o advento da globalização.

Outros estudos aplicados à América Latina concentram a atenção no desempenho fiscal dos países democráticos da região. Procuram investigar os impactos das instituições políticas sobre o déficit fiscal e o gasto público (Alesina *et al*, 1999; Jones *et al*, 1999; Mejía Acosta e Coppedge, 2001; Amorim Neto e Borsani, 2004; Hallerberg e Marier, 2004). Uma variável recorrente nos estudos sobre os determinantes das políticas públicas diz respeito ao perfil ideológico dos governos. Afinal, partidos políticos se diferenciam ideologicamente? As políticas públicas produzidas por governo de esquerda são diferentes daquelas produzidas por governos de direita?

O objetivo da tese é expandir essa grade de pesquisa e mesclar as duas linhas de análise, aquela que investiga os efeitos do tipo de regime político e da globalização no direcionamento das políticas públicas com aquela que investiga os efeitos de variáveis

políticas, sociais e econômicas sobre o desempenho fiscal dos países da América Latina no período pós-abertura comercial. A intenção é verificar se a autonomia dos Estados Nacionais latino-americanos foi realmente prejudicada pela globalização ou se é possível identificar uma variação das políticas públicas em função da economia e da política doméstica. Assim, procurarei identificar quais atributos dos governos da região afetam o gasto público, mais especificamente, o gasto social, na presença de variáveis sócio-econômicas.

Ia. O Papel do Regime Político e da Globalização na Implementação de Políticas Públicas

Brown e Hunter (1999), ao investigar a influência do tipo de regime no gasto social nos países da América Latina⁴, verificam que, em governos autoritários, esses gastos são relativamente mais sensíveis a restrições econômicas, enquanto em governos democráticos são mais sensíveis a pressões de grupos diretamente beneficiados por essas políticas. Os autores constatarem que, em contextos de crise econômica, com baixo nível de renda *per capita* e taxas negativas de crescimento, os governos autoritários tendem a diminuir a alocação de recursos em programas sociais, enquanto os governos democráticos tendem a aumentá-la (em média \$24 por pessoa). Mas quando a crise diminui a diferença entre os tipos de regime é relativamente pequena. Os governos autoritários aumentam o gasto em apenas \$2 *per capita* em relação ao gasto de governos democráticos. Estes governos mostram-se mais sensíveis a variáveis demográficas, como idade do eleitorado. Os dados

⁴ A investigação é feita em 17 países no período compreendido entre 1980 e 1992.

revelam que governos democráticos elevam mais o gasto social, em comparação aos governos autoritários, na proporção em que cresce a população com mais de 65 anos.

Kaufman e Ubiego (2001), por sua vez, ao investigarem o impacto da globalização e das políticas domésticas sobre a política social dos países da América Latina, preocupam-se também com a influência do tipo de regime nesses gastos. Verificam que a teoria da “compensação”, defendida por Garret (1998) para os países da OECD, de acordo com a qual a globalização incentiva os investimentos em capital humano com o intuito de proteger a população contra os danos causados pela exposição ao mercado internacional, não se aplica à América Latina. Nesta região, as evidências são favoráveis à tese da “eficiência”, segundo a qual a maior exposição à competição internacional reduz os investimentos na área social. Os autores analisam o gasto social tanto de forma agregada quanto desagregada (gasto com pensão, por um lado, e saúde e educação, chamado de capital humano, por outro). Na primeira análise (gasto social agregado), verificam que, no curto-prazo, a abertura comercial tem impacto negativo sobre o gasto social. Por sua vez, não encontraram nenhuma evidência de que a expansão comercial estimula investimentos em saúde e educação, mas, no entanto, encontram evidências de que reduzem os investimentos em seguridade social. Uma outra conclusão importante de Kaufman e Ubiego é que o impacto das variáveis domésticas, como tipo de regime e ideologia do governo, sobre o gasto social é independente do efeito da globalização. Observam que, no agregado, democracias não têm qualquer influência sobre a área. Mas ao desagregar os dados, percebem que o gasto em seguridade social é um pouco menor nesse tipo de regime de governo, ao contrário dos gastos em saúde e educação, que se elevam um pouco mais.

A principal conclusão de Kaufman e Ubiego é que cada uma das três categorias de gasto social – agregado, seguridade social e capital humano – é influenciada por diferentes conjuntos de fatores políticos e econômicos. A restrição que a globalização impõe ao gasto social agregado, especificamente em seguridade social, não é percebida nos gastos em capital humano, que também não aumentam por conta da mesma⁵. Uma das interpretações dos autores para este resultado é que os setores de saúde e educação respondem a lógicas políticas distintas daquelas adotadas para seguridade social, por exemplo, são mais vulneráveis à dinâmica da competição eleitoral e à participação política.

Nessa mesma linha de raciocínio, Avelino, Brown e Hunter (2005) investigam os impactos da globalização econômica e da democratização sobre o gasto social na América Latina. Para tal, realizam uma análise econométrica com 19 países da região⁶, no período compreendido entre 1980 e 1999. Procuram responder às seguintes questões: a integração econômica afetou a política de bem-estar social nos países latino-americanos? A democratização aumentou os gastos sociais na região? Os principais achados dos autores revelam que (1) os regimes democráticos investem mais em programas sociais, quando os dados são tratados agregadamente, do que regimes autoritários; (2) diferentes indicadores de abertura comercial promovem resultados radicalmente distintos. Medida em relação ao PIB corrente, a abertura comercial tem impacto negativo sobre o gasto social. Contudo, se a medida for através do PPP (poder de compra partidário), o impacto é positivo, ainda que

⁵ Os índices da variável que diz respeito à abertura comercial, no modelo referente a gasto em saúde educação, não são significativos, os sinais, porém, são positivos.

⁶ Os países são Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Uruguai e Venezuela.

não significativo, sobre o gasto social agregado. Ao desagregar os dados de gasto social em saúde, educação e seguridade social nota-se uma associação positiva e significativa sobre os gastos em educação e seguridade social; (3) abertura financeira tem pouco impacto sobre o gasto social; (4) ao desagregar os gastos sociais em saúde, educação e seguridade social, os autores percebem uma influência positiva e significativa da variável democracia sobre o gasto com educação apenas. A influência da variável abertura comercial em PPP é também positiva e significativa sobre os gastos em educação e seguridade social. Em suma, a abertura comercial tem impacto positivo e significativo sobre gastos com educação e seguridade social, enquanto as democracias aumentam o gasto em educação. As duas variáveis não tiveram impacto significativo sobre gasto com saúde.

Avelino *et al* (2005) contestam os achados de Kaufman e Ubiego segundo os quais a maior exposição à competição internacional reduz os investimentos na área social, no contexto latino-americano. Mais do que isso, ao desagregar os dados, Kaufman e Ubiego não encontraram correlação entre expansão comercial e investimentos em saúde e educação, apesar do sinal ser positivo, mas verificam uma redução nos investimentos em seguridade social.

Além do impacto dos diferentes tipos de regime político e da abertura comercial sobre o gasto social, estudos aplicados à América Latina concentram atenção no desempenho fiscal dos países da região. Uma breve revisão desta literatura será o tema da próxima seção.

IIb. Os Determinantes Políticos das Políticas Públicas na América Latina

Vários são os estudos que analisam os impactos das instituições políticas sobre o déficit fiscal e o gasto público (Alesina *et al*, 1999; Jones *et al*, 1999; Mejía Acosta e Coppedge, 2001; Amorim Neto e Borsani, 2004; Hallerberg e Marier, 2004). Contudo, é importante ressaltar que boa parte desses estudos atribui pouca importância às estruturas institucionais e aos padrões de governança vigentes na região. Um estudo recente para a região, desenvolvido por Mejía Acosta e Coppedge (2001), é uma das exceções. Os autores, em sua análise dos determinantes políticos da disciplina fiscal na América Latina, defendem que a disciplina fiscal depende da vontade dos governos e incorporam à análise os aspectos institucionais e políticos específicos dos países latino-americanos. Sustentam, contudo, que os efeitos das variáveis institucionais sobre a disciplina fiscal (gasto público e déficit), como tamanho do partido do presidente, número efetivo de partidos, disciplina partidária, distância ideológica entre presidentes e legislaturas e polarização ideológica do sistema partidário, são interativos, e não lineares. Assim, definem como variáveis relevantes para explicar os gastos públicos e o déficit fiscal (a) o grau de centralização das instituições orçamentárias⁷; (b) o ciclo orçamentário-eleitoral, uma variável que mede a distância temporal entre um determinado ano e o ano eleitoral; (c) o consenso de Washington na década de 90 (variável dicotômica); e (d) os poderes partidários e a posição ideológica do presidente, medidos através de uma interação de vários termos.

⁷ Ver em Alesina et al (1999).

Mejía Acosta e Coppedge (MAC) interpretam os resultados como uma indicação de que diferentes instituições têm impacto sobre as diferentes etapas do processo orçamentário. Os resultados dos testes econométricos indicam que a interação *Poderes Partidários*Ideologia do Presidente* ajuda a explicar o nível de gasto, mas não tem impacto significativo sobre o balanço primário. De acordo com os autores, o fato de não ter sido observado um impacto significativo sobre o balanço primário não significa que não haja um efeito dos termos da interação sobre o resultado fiscal, mas sim que a interação tem um efeito indireto. Com relação ao ciclo orçamentário eleitoral, os resultados da análise sugerem que o impacto significativo dos anos eleitorais não é no sentido de inibir altos gastos públicos, mas inibir altas receitas.

Amorim Neto e Borsani (2004) concordam com Mejía Acosta e Coppedge quando estes afirmam que a interação de algumas variáveis políticas tem efeito explicativo maior sobre o gasto público e o déficit fiscal na América Latina do que quando estas variáveis são tratadas isoladamente. No entanto, questionam os indicadores utilizados por MAC para explicar o desempenho fiscal e o gasto público dos países da região. Amorim Neto e Borsani sustentam que alguns indicadores utilizados como variáveis independentes sofrem de sérios problemas conceituais e de estimativa, levando-os a duvidar da interpretação dos resultados econométricos – que combinam dados de corte transversal com de série temporal – obtidos por MAC e a propor novas medidas.

A primeira variável “problemática” seria o escore de disciplina partidária definido por MAC. De acordo com Amorim Neto e Borsani, aqueles autores ignoram os estudos

quantitativos que mostram que a disciplina média dos partidos brasileiros é maior do que aquela definida por eles (0.8) ⁸. Amorim Neto e Borsani alegam que ainda que os escores estimados estejam corretos, no sentido de revelar uma tendência geral de baixa disciplina, o partido do presidente pode, por diversas razões, ser muito mais disciplinado do que os outros. Com relação à segunda variável – o piso dos presidentes brasileiros – Amorim Neto e Borsani dizem estarem errados os valores consignados para medi-lo. A medida de MAC baseia-se no suposto de que quanto maior a polarização ideológica do sistema partidário, maior o piso. Segundo os cálculos desses autores, o Brasil é um país com alta polarização ideológica, portanto, deve ter um baixo piso. De acordo com um estudo recente desenvolvido por Figueiredo e Limongi (1999), ao contrário do que afirmam MAC, os presidentes brasileiros têm um alto grau de sucesso legislativo. Outra medida que para Amorim Neto e Borsani não está correta é aquela referente à ideologia. Estes chamam atenção para o fato de que, no presidencialismo, o presidente não governa sozinho, especialmente em países com sistemas partidários fragmentados. Por isso, se o presidente forma um governo multipartidário, a medida correta de ideologia deve incluir as preferências dos partidos representados no gabinete, o que não é feito por MAC. Finalmente, a variável referente à perda do apoio do partido pelo presidente levanta dúvidas porque os valores propostos para o Equador, Peru e Venezuela parecem subjetivos e dados de maneira *ad hoc*.

Assim, para examinar o efeito das variáveis políticas sobre o comportamento fiscal dos países latino-americanos, isto é, sobre o nível do gasto público e o nível do balanço

⁸ Limongi e Figueiredo (1995) e Nicolau (2000) mostram que a disciplina média dos partidos brasileiros é maior do que 0.8, como em MAC.

primário, Amorim Neto e Borsani utilizam como variáveis independentes a *força legislativa do presidente* ou *tamanho do partido do presidente*, medido pela porcentagem de cadeiras do partido do presidente na câmara baixa (em casos de sistemas bicamerais); a *estabilidade ministerial*, medida pela duração média, em dias, da permanência de todos os ministros que passaram pelo governo em um dado ano dividida por 365; a *ideologia do gabinete*, uma variável contínua que vai de +1 (extrema direita) a -1 (extrema esquerda) e significa o somatório das posições ideológicas dos partidos no gabinete multiplicado pelo percentual de cadeiras de cada um dos partidos da coalizão na Câmara Baixa⁹; o *grau de centralização das instituições orçamentárias*, que varia de 0 a 100, e mede se um país tem (1) restrições *ex ante* à capacidade de legislatura de ampliar o tamanho do orçamento e do déficit, (2) método de decisão orçamentária “de cima para baixo”, isto é, que dão a um ministro (em geral, o da Fazenda) um papel central em negociações orçamentárias dentro do governo, restringindo o papel dos ministros gastadores, e (3) transparência e controle orçamentário¹⁰; e os *ciclos eleitorais*, cuja variável adquire valor 0 no primeiro ano de mandato do presidente e aumenta para 1 no ano subsequente às eleições. O ano eleitoral é definido como aquele em que a eleição presidencial ocorre no segundo semestre. Em países cujas eleições acontecem no primeiro semestre considera-se o ano anterior como eleitoral. A hipótese dos autores é de que presidentes de direita apoiados por partidos fortes e com alta estabilidade ministerial têm impacto negativo sobre o gasto público e positivo sobre o balanço primário.

⁹ A ideologia do partido é baseada na classificação feita por Coppedge (1997).

¹⁰ Índice desenvolvido por Alesina et al (1999).

Os testes econométricos indicam que, em relação à primeira variável independente, força legislativa (ou tamanho do partido do presidente), é a interação da força legislativa do presidente, da estabilidade ministerial e da ideologia do gabinete que irá determinar o nível do gasto dos países da região no período em análise. No caso do balanço primário, os autores verificam que existe uma relação linear, e não interativa, entre ciclo eleitoral, tamanho do partido do presidente, ideologia do gabinete e estabilidade ministerial com o desempenho fiscal dos países. Amorim Neto e Borsani confirmam, então, a hipótese de que as características políticas dos governos latino-americanos influenciam significativamente tanto seu gasto público quanto seu comportamento fiscal. Em síntese, estabilidade ministerial, governos à direita do espectro ideológico e presidentes com partidos fortes são mais propensos a reduzir o gasto público e promover equilíbrio fiscal. Além disso, os achados dos autores corroboram a idéia clássica de que eleições causam deterioração no desempenho fiscal.

Harlerberg e Marier (2004), utilizando-se dos recursos comuns (*common pool resources*), postulam que o efeito da concentração do poder orçamentário no Executivo sobre o equilíbrio fiscal é condicionado pela natureza das regras eleitorais que transformam votos em cadeiras no Legislativo, se de tipo personalizado ou partidário. Quando o voto é personalizado, os representantes tendem à irresponsabilidade fiscal, o que torna a delegação de poderes para o Executivo uma solução eficiente para o problema da predação do orçamento. Quando o voto é partidário, os legisladores são controlados pelos partidos, instituições que possuem incentivos para pensar nos efeitos agregados e de longo-prazo das políticas. Assim, não se faz relevante o controle pelo Executivo das políticas de

arrecadação e gasto no que tange à questão do equilíbrio orçamentário. Os testes dos autores baseiam-se em uma análise de série temporal (*time series*) de 20 países na América Latina e Caribe, no período compreendido entre 1988 e 1997.

Ainda nessa mesma linha de análise, Huber *et al* (2004) desenvolvem um estudo com 22 países da América Latina e Caribe no período compreendido entre 1970 e 2000 para investigar os determinantes do gasto social na região. Nesse trabalho, os autores buscam verificar os efeitos de variáveis econômicas (abertura comercial, investimento externo direto (FDI), déficit e influência do FMI, como medidas de globalização), demográficas (proporção da população com mais de 65 anos, proporção da população até 14 anos e proporção da população urbana) e políticas (ideologia dos partidos políticos na Câmara Baixa¹¹, ideologia do Executivo¹², democracia¹³ e incidência de pontos de veto¹⁴) sobre o gasto público em educação e saúde, por um lado, e em seguridade e bem-estar social, por outro, separadamente¹⁵. Os testes econométricos¹⁶ revelam que os determinantes do gasto em educação e saúde são diferentes dos determinantes do gasto em seguridade e bem-estar social. As variáveis que influenciam positivamente o gasto em educação e saúde são abertura comercial, população com até 16 anos e partidos de esquerda, e as variáveis que influenciam negativamente são déficit e pontos de veto. Isto quer dizer que quanto

¹¹ Inspirada na classificação de Coppedge (1997), a variável é dividida em secular esquerda, secular centro-esquerda, secular centro, secular centro-direita, secular direita, Cristão esquerda, Cristão centro-esquerda, Cristão centro, Cristão centro-direita, Cristão direita, Personalista, Outro e Desconhecido.

¹² Classificação do partido do presidente. Segue a mesma classificação dos partidos que compõem o Legislativo.

¹³ Para democracias foi atribuído valor 1, para semi-democracias valor 0.5 e para regimes autoritários valor 0, cumulativo desde 1945.

¹⁴ Pontos de veto criados por provisão constitucional.

¹⁵ Gasto social medido como porcentagem do PIB, reportado do *Government Finance Statistics Yearbook (GFS)* e elaborado pelo FMI.

¹⁶ *Pooled time series analysis*.

maior a abertura comercial, a proporção de pessoas em idade escolar e quanto mais à esquerda do espectro ideológico está o partido do governo, maior o gasto em educação e saúde. Por outro lado, quanto maior o déficit e a incidência de pontos de veto, menor o gasto nessas áreas. Por sua vez, os determinantes do gasto em seguridade e bem-estar social são população com mais de 65 anos, governos de direita e déficit público, as duas primeiras variáveis influenciando positivamente e o última, negativamente. Ou seja, quanto maior a proporção de pessoas com mais de 65 anos e quanto mais à direita do espectro ideológico está o governo, maior o gasto em seguridade e bem-estar social. Por outro lado, quanto maior o déficit, menor o gasto nessas áreas.

A hipótese dos autores segundo a qual partidos de esquerda têm efeito positivo sobre os gastos em saúde e educação, enquanto partidos de direita influenciam positivamente o gasto em seguridade e bem-estar social, é corroborada. Além disso, observa-se que a incidência de pontos de veto diminui o gasto em educação e saúde, mas não apresenta influência significativa sobre o gasto em seguridade e bem estar social. As variáveis demográficas também se mostraram significativas em ambos os modelos e comprovaram as hipóteses dos autores: quanto maior a proporção da população em idade escolar, maior o gasto em saúde e educação, e quanto maior a população com mais de 65 anos, maior o gasto em seguridade e bem-estar social.

Os estudos vistos nos parágrafos anteriores evidenciam a importância do tipo de regime político e o efeito da globalização no direcionamento das políticas públicas, especificamente na área social, e dos atributos governamentais no desempenho fiscal. Os

principais achados desses estudos apontam para o fato de que o desempenho econômico, político e social dos países desenvolvidos e/ou em desenvolvimento pode estar associado ao tipo de regime, à globalização, aos ciclos econômico-eleitorais, à coesão partidária do Executivo no Legislativo e ao perfil ideológico dos governos. Grande parte dessa literatura atribui importância especial a esta última variável. A ideologia do governo é, direta ou indiretamente, examinada pelos autores adeptos das correntes de investigação ora vistas. A discussão sobre a importância dos partidos políticos será tratada na próxima seção.

IIC. A Importância dos Partidos Políticos na Implementação de Políticas Públicas

Parte da literatura que analisa a importância dos partidos políticos na implementação de políticas públicas procura investigar se, primeiro, a posição ideológica do candidato ao cargo público influencia o voto do cidadão, e, segundo, se a posição ideológica do governo influencia a linha de políticas públicas adotada pelo mesmo. Na arena eleitoral, é razoável responder positivamente à questão, uma vez que, consciente ou inconscientemente, cidadãos eleitores nas democracias modernas divergem, por exemplo, quanto ao grau de intervenção que o Estado deve exercer sobre a economia e, assim, votam em candidatos mais ou menos liberais de acordo com suas preferências. Já na arena governativa, a resposta será dada no final deste trabalho.

De que maneira, porém, o eleitor se informaria a respeito do posicionamento dos candidatos ao cargo público, e mais, quais seriam as prioridades em termos de políticas públicas que determinado político iria adotar uma vez no poder? Defendo, neste trabalho, que as instituições partidárias desempenham papel fundamental nesse processo. À luz das

análises aplicadas aos contextos europeu e norte-americano, parto do princípio de que partidos políticos são importantes porque o eleitor não decide seu voto apenas por conta de benefícios paroquiais¹⁷. Existe um componente ideológico no voto, ou seja, a posição do partido quanto ao rumo a ser dado à sociedade e à economia nacional. Os partidos informam ao eleitor a posição do candidato frente às questões nacionais. O político, portanto, se beneficia eleitoralmente ao fazer parte de um partido por conta da imagem nacional deste junto ao eleitorado. Mas como preservar a imagem do partido? Preservar a imagem do partido, neste contexto, significa definir, solucionar e apresentar ao eleitorado questões de alcance nacional. Entretanto, para o político, tal empreendimento significa incorrer em custos relevantes, na medida em que deixa de atender aos interesses privados de seu reduto eleitoral.

Mas quais seriam as reais motivações dos partidos políticos? Segundo Kaare Strom (1990), a principal diferença entre os partidos está na prioridade atribuída à busca de votos, cargos e/ou políticas. Podemos dizer que 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. Partidos são vistos como maximizadores de políticas quando têm como objetivo principal a formulação e implementação de políticas públicas.

¹⁷ Nesta parte do trabalho adotarei a linha teórica desenvolvida por Kiewiet e McCubbins (1991) e Cox e McCubbins (1993).

Mas como, então, é formada a ordem de preferências dos líderes partidários? Em outras palavras, baseados em que os partidos constroem uma escala na qual atribuem valores diferenciados à conquista de votos, cargos e políticas? Segundo Strom, no processo de formação de um governo, partidos políticos não são motivados apenas pela maximização de cargos, mas também pelo cálculo eleitoral e pelas oportunidades de influenciar a promoção de políticas públicas. Dentre os autores preocupados com a questão das motivações dos partidos estão Michael Laver e Norman Schofield (1990). Estes autores recorrem às teorias de Anthony Downs (1957) e Abraham De Swaan (1988) para defender seus argumentos. A teoria de Downs sustenta que a principal motivação dos partidos políticos está na conquista de cargos, a política dos partidos é formulada com o objetivo de vencer eleições e chegar ao poder. A teoria de De Swaan, por outro lado, diz que a motivação dos partidos políticos se dirige à maximização de políticas. A proposta conceitual de Laver e Schofield é mais complexa porque os autores defendem que as motivações partidárias são tratadas não apenas como fins, mas também como meios. A conquista dos cargos serve como meio para alcançar o fim que é a execução de políticas.

A proposta desses autores corresponde, portanto, a um meio termo entre as visões de Downs e de De Swaan. As finalidades podem variar de acordo com o perfil dos partidos, mas, de qualquer modo, a busca por cargos e políticas está sempre presente, seja como meio ou como fim. Partidos que maximizam cargos precisam promover políticas públicas tendo em vista conquistar os votos necessários para aquisição dos postos públicos. Por outro lado, partidos maximizadores de políticas precisam obter cargos para influenciar o processo decisório.

A existência de uma importante diferença ideológica entre partidos políticos é defendida por Hicks e Swank (1984). Os autores sustentam que partidos de esquerda, considerados *pro-welfare*, quando no governo, gastam mais do que partidos de direita, classificados como *anti-welfare* pelos autores. Em países governados por partidos de esquerda, os gastos com bem-estar social são significativamente mais altos, enquanto países governados por partidos de direita têm os gastos nessas áreas reduzidos. Blais, Blake e Dion (1993), entretanto, argumentam que partidos políticos fazem diferença, porém moderadamente. Verificam que mudanças na composição partidária do governo não estão associadas a mudanças instantâneas na orientação das políticas, ou seja, a alteração entre partidos de esquerda e de direita no governo não é sistematicamente seguida pelo aumento ou diminuição nos gastos públicos. Governos de esquerda, segundo Blais, Blake e Dion, gastam apenas um pouco mais do que governos de direita, mas a diferença não é significativa.

Grande parte dos os estudos que analisam o impacto dos partidos políticos nas políticas públicas, porém, é aplicada ao contexto norte-americano ou europeu. Uma vertente desta linha de pesquisa afirma que a globalização prejudica a autonomia nacional e as alternativas de esquerda para o livre mercado (Kitschelt, 1994; Piven, 1991; Iversen, 1996; Swenson, 1991; Scharpf, 1988), ou seja, que países governados por partidos à esquerda do espectro ideológico têm sua economia desorganizada, pois, ao contrário de países dominados por partidos mais à direita, convivem com taxas mais elevadas de inflação e de desemprego. A social-democracia seria, para os autores adeptos desta linha de investigação, inviável atualmente, diante da abertura comercial. Em uma outra linha de investigação, Garret (1998) e Boix (1997) 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.

Com relação às diferenças programáticas entre partidos social-democratas e partidos conservadores, estudos direcionados ao contexto norte-americano observam uma diferença significativa entre a política macroeconômica e fiscal desempenhada por governos democratas e por governos republicanos (Alesina e Rosenthal, 1995; Tufte, 1978). Alesina e Rosenthal (1995), ao examinar o comportamento da taxa de crescimento econômico e do voto nas eleições executivas e legislativas americanas, no período compreendido entre 1915 e 1988, detectam que a polarização política existente no país contribuiu para uma definição mais clara da ideologia dos partidos Democrata e Republicano. Os autores chamam atenção também para a importância da força política determinante no Legislativo. De acordo com Alesina e Rosenthal, as políticas produzidas por governos Republicanos que contam com uma maioria legislativa republicana são mais conservadoras do que as políticas produzidas pelos mesmos governos com uma maioria legislativa democrata.

Para o contexto europeu, duas recentes linhas de análise se contrapõem à tese da inviabilidade de políticas genuinamente social-democratas no mundo econômico globalizado. A exposição desses dois trabalhos é importante porque se constituem em importante apoio conceitual à análise que desenvolvo nesta tese.

O primeiro estudo, de Garret (1998), postula que as diferenças entre governos de esquerda e governos conservadores são significativas mesmo no contexto globalizado. Seu

argumento é o de que a relação entre a força eleitoral e parlamentar de partidos de esquerda e as políticas públicas de inclinação social-democrata não foi enfraquecida pela globalização, embora mudanças importantes tenham ocorrido no que diz respeito aos meios utilizados para a implementação de tais políticas. Garret reconhece que a globalização restringiu consideravelmente a capacidade dos governos de estimular a economia através da receita clássica de inspiração keynesiana, isto é, através de políticas monetárias menos rígidas e o endividamento público. De fato, no mundo contemporâneo, a maior mobilidade do capital financeiro permite aos investidores buscar países nos quais a remuneração ao capital investido seja maior, a saber, onde os juros sejam maiores, por um lado, e por outro, permite aos mesmos fugir de países nos quais o risco é muito elevado, isto é, onde o endividamento público é muito alto.

Contudo, Garret verifica que a globalização aumenta os incentivos políticos para que partidos de esquerda promovam a redistribuição de riqueza e o risco, além de ações direcionadas a pobres e trabalhadores no sentido de protegê-los da insegurança causada pela maior exposição à competição entre mercados. Essas ações, por sua vez, seriam viabilizadas mediante o aumento significativo da carga tributária e do gasto público de natureza social. Em suma, o autor defende que a globalização impôs um deslocamento da agenda social-democrata do âmbito monetário em favor de políticas tributária e de despesas mais agressivas. Os testes feitos por Garret indicam que suas hipóteses são válidas para os países nos quais duas características são observadas: a) um sistema partidário com predomínio de governos inclinados para a esquerda; e b) uma organização sindical de inspiração neo-corporativa ou consociativista. De acordo com o autor, por conseguinte, o

efeito da ideologia do partido é significativo apenas quando em combinação com as variáveis indicativas do modelo de organização sindical.

Na mesma linha conceitual, mas ampliando o alcance da teoria e de sua validade empírica, Carles Boix (1998), autor do segundo estudo de importância central para o argumento desta tese, confirma a relevância da ideologia e dos interesses defendidos pelos partidos políticos para o entendimento das decisões de governo no mundo globalizado. Boix, como Garret, reconhece a restrição imposta pela maior mobilidade do capital financeiro às políticas monetárias e gasto público dos governos na era do capitalismo globalizado. Entretanto, segundo Boix, os efeitos da globalização transcendem a questão do fluxo de capitais alcançando, também, a própria estrutura produtiva das sociedades. Com incremento tecnológico da produção capitalista, coloca-se para os governos o aprofundamento do *trade-off* entre desigualdade e desemprego. Políticas voltadas para a manutenção ou elevação do salário e da renda dos trabalhadores acabam gerando desincentivos para que os trabalhadores, pouco especializados, aceitem ocupações com baixa remuneração. A solução para este *trade-off* é a de promover políticas que aumentem a produtividade e a sofisticação tecnológica do trabalho como um todo – aqui residiria a principal diferença entre governos de inclinação social-democrata e governos de inclinação conservadora. No primeiro caso, a resposta é o aumento da carga tributária, da arrecadação do setor público e o investimento do Estado em capital físico e humano. A segunda resposta é a de liberação das forças do mercado, através da diminuição da carga tributária e do papel do Estado na economia, criando, assim, incentivos para que as próprias empresas trabaladoras busquem soluções para o aumento da produtividade do trabalho e diminuição do custo das empresas.

Os teste feitos por Boix, assim como os estudos de caso da Espanha, com PSOE, de Felipe Gonzáles, e da Inglaterra, com o Partido Conservador, de Margaret Thatcher, confirmam as expectativas teóricas de sua análise. Mais importante, contudo, é a validade das hipóteses mesmo em contextos sindicais ou neo-corporativos. Quer dizer, e ao contrário do que supunha Garret, as diferenças políticas entre governos de esquerda e centro-esquerda e governos de inclinação conservadora são significativas independente do tipo de organização sindical com a qual se está lidando, sendo a variável interveniente fundamental a força eleitoral e parlamentar da coalizão de apoio ao governo. Isto abre caminho para uma investigação de tais diferenças em contextos outros que não o europeu ou o norte-americano.

Para o contexto latino-americano, por exemplo, existem pelo menos duas linhas de análise que questionam a existência de diferenças programáticas entre os partidos políticos. Segundo tais linhas, mudanças no perfil dos partidos no governo não resultam em alteração nas políticas públicas produzidas. A primeira delas deriva do que podemos chamar de linha institucionalista, e a segunda, dos efeitos da globalização. Uma terceira linha de análise sobre a distinção programática entre os partidos políticos enquadra-se na literatura sobre ciclos econômico-eleitorais. Dividida em dois grupos, a teoria propõe a investigação sobre o comportamento dos partidos políticos, se estes agem de maneira oportunista (1º modelo), ou seja, aumentam os gastos públicos em anos eleitorais visando sua manutenção no poder, o que não os distingue ideologicamente, ou se baseiam suas políticas nas preferências dos eleitores (2º modelo). Vejamos, então, o que dizem cada uma dessas linhas de investigação.

1) Linha Institucionalista

De acordo com os adeptos da linha institucionalista, aqui representada por Mainwaring e Scully (1995), em países nos quais os sistemas partidários são pouco institucionalizados os partidos não podem servir de referência para os eleitores. Os líderes partidários não controlam o comportamento de seus liderados, fazendo com que o processo decisório não siga linhas programáticas bem definidas. Nesses países, a estrutura do processo político, em geral, é altamente personalística, destacando-se os partidos políticos mais como veículos eleitorais do candidato do que como condutores de políticas. Um sistema partidário institucionalizado, por sua vez, “implica a estabilidade da competição entre os partidos, a existência de organizações fortemente enraizadas na sociedade, o reconhecimento dessas organizações partidárias e das eleições como instituições legítimas na escolha dos governantes e a vigência de partidos que comportam regras e estruturas estáveis.” (Mainwaring e Scully, 1995 pp. 44).

Os autores sustentam que um sistema partidário institucionalizado deve satisfazer a quatro critérios: (1) regularidade nos padrões de competição partidária; (2) estabilidade do enraizamento partidário na sociedade; (3) percepção de legitimidade dos partidos como meio de determinar os governantes; e (4) solidez da organização partidária. Ao desenvolverem um estudo sobre os sistemas partidários de 12 dos principais países da América Latina, os autores observam, em primeiro lugar, que existem diferenças acentuadas no grau de institucionalização dos sistemas partidários da região. Segundo, que as principais diferenças entre os sistemas partidários estudados têm a ver com o nível de

institucionalização. Em terceiro lugar, afirmam que a institucionalização de um sistema partidário desempenha um papel de destaque no processo de consolidação democrática.

Desta forma, verificam que os sistemas partidários da região que atendem às quatro exigências para serem classificados como institucionalizados são Venezuela¹⁸, Costa Rica, Chile, Uruguai, Colômbia e Argentina (este em menor extensão). Por sua vez, os sistemas partidários da Bolívia, Brasil, Peru, Equador, México e Paraguai, por não atenderem aos quatro requisitos, são classificados como embrionários (os quatro primeiros como “incipientes” e os dois últimos como “hegemônicos em transição”). Nestes sistemas, de acordo com Mainwaring e Scully, o espaço para o personalismo é maior porque as siglas partidárias não estruturam tão bem o voto quanto nos sistemas institucionalizados. Os eleitores tendem a responder aos apelos da pessoa do candidato e não à sua filiação partidária. Em sistemas partidários embrionários, segundo os autores, o personalismo é mais forte porque geralmente os partidos não controlam a seleção dos candidatos para o cargo de chefe do governo, como ocorre em sistemas partidários institucionalizados. Portanto, a não existência de partidos fortes faz com que as escolhas dos eleitores sejam guiadas por apelos personalísticos.

Em suma, a linha de análise defendida por Mainwaring e Scully sustenta que boa parte dos partidos políticos latino-americanos, aí incluído o Brasil, são fracos ou não-institucionalizados, com sistemas partidários voláteis e fragmentados. Partidos fracos são considerados pelos autores a principal deficiência dessas democracias. Junto a isto, a

¹⁸ Até 1993.

grande frequência de sistemas multipartidários na região aumenta o conflito partidário, podendo se tornar tão intenso e seus membros tão preocupados em obter vantagens pessoais que os partidos ignoram as demandas de suas bases eleitorais. Em sistemas partidários embrionários, o contexto no qual os candidatos operam pode ser diferente depois das eleições. Como os candidatos apelam diretamente aos eleitores, sem necessariamente estarem identificados com um partido político, há o estímulo para que os candidatos sejam “responsivos” às suas bases eleitorais apenas durante as eleições.

A presente tese não se propõe a testar a institucionalização do sistema partidário latino-americano. Minha hipótese principal de trabalho, a qual será apresentada mais adiante, apóia-se nos estudos aplicados na Europa e nos Estados Unidos. Defendo que, independente de haver ou não institucionalização do sistema partidário, partidos políticos na América Latina são importantes, isto é, há diferença ideológica entre os partidos na região, e que essa diferença se reflete nos resultados de políticas públicas.

2) A Teoria da Globalização

De acordo com Susan Stokes (1997), a maior exposição das economias nacionais à competição internacional implica a adoção uniforme de políticas econômicas que favorecem o mercado e diminuem o papel do estado na vida social. A autora promove um teste sistemático da hipótese, aplicado à América Latina, segundo o qual sistemas partidários voláteis, indicador de maior ou menor institucionalização do sistema, estão associados a reversões programáticas, isto é, à escolha de candidatos presidenciais que, uma vez no poder, não seguem a linha programática de seu partido. Para cada eleição é

verificado se a implementação de políticas do partido vencedor, em seu primeiro ano de mandato, é consistente ou não com o discurso da campanha. Em 13 (30%) das 44 eleições, o governo eleito promove políticas públicas em desacordo com o discurso de campanha; em 5 (11%) eleições as campanhas não servem de base para previsão em termos de programas de governo; em 26 (59%) mandatos as decisões são consistentes com o discurso de campanha eleitoral. Stokes constrói alguns modelos nos quais a reversão programática aparece como variável dependente e a volatilidade do sistema partidário, como variável independente. Constatamos que o coeficiente de volatilidade é positivo, porém não significativo, chegando a torna-se negativo em alguns modelos.

Os resultados, portanto, oferecem pouco suporte à hipótese de que sistemas partidários voláteis estão associados a mandatos não-responsivos. Segundo Stokes, as causas de reversões programáticas na América Latina não residem na fragilidade do sistema partidário, mas na existência de um conflito intenso entre eleitores e mercados sobre a política econômica. Eleitores induziriam os políticos na direção de políticas de seguridade social, orientadas para o bem-estar social e campanha gradualista até as eleições; mercados induziriam os políticos a adotarem políticas voltadas para eficiência e reformas não referendadas pelas eleições. Estas idas e vindas dos políticos em favor dos eleitores, antes das eleições, e em favor dos mercados, depois, induziriam alterações nas políticas públicas em sistemas com partidos fortes e partidos fracos igualmente. Ou seja, pode-se dizer que o argumento de Stokes elimina qualquer componente causal advindo das instituições domésticas.

A diferença entre Garret, Boix, Mainwaring e Scully e Stokes, além das posições quanto a importâncias dos partidos políticos no mundo pós-abertura comercial, está no contexto de análise. Enquanto os dois primeiros aplicam seus estudos aos países parlamentaristas europeus, os três últimos os aplicam ao contexto presidencialista latino-americano.

Um outro estudo que investiga a importância dos partidos políticos no mundo globalizado dirigido à América latina foi realizado por Yuriko Takahashi (2004). O autor, ao investigar os determinantes do gasto social em 13 países¹⁹ da região no período compreendido entre 1980 e 1997, verifica que a ideologia dos partidos políticos e as instituições políticas, como o tipo de regime, influenciam menos a variação dos gastos sociais do que o fenômeno da globalização. Segundo o autor, o aumento dos gastos sociais nos países latino-americanos é explicado pelo desejo político dos governantes de alcançar, simultaneamente, crescimento econômico e igualdade social em um mundo globalizado. Mais especificamente, a liberalização econômica teria aumentado a fragmentação do mercado de trabalho e, conseqüentemente, a clivagem entre setor formal e setor informal, inclusive no que diz respeito às preferências de cada setor quanto à prioridade de gasto social o governo deva adotar.

De acordo com Takahashi, trabalhadores do setor formal são mais favoráveis a gastos com seguridade social, porque, teoricamente, já têm legalmente garantida a proteção

¹⁹ Os países são Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Costa Rica, Equador, El Salvador, Guatemala, México, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela.

social. Por outro lado, trabalhadores do setor informal preferem maiores investimentos na saúde e na educação, uma vez que o acesso a esses setores não está legalmente garantido a este grupo. Portanto, a hipótese principal do autor é de que quanto maior o setor informal, aumento este provocado pela globalização, maior a demanda por gastos em saúde e educação²⁰. Como medidas de globalização a autora utiliza a integração comercial, calculada como a soma de importações e exportações sobre o PIB, e um índice de liberalização da conta de capitais que reflete a extensão do controle setorial sobre os investimentos estrangeiros, os limites à repatriação de lucros e juros, os controles dos créditos externos a contratantes nacionais de empréstimos e os fluxos de saída de capital²¹. O resultado da pesquisa revela um efeito significativo da globalização, integração de mercado em particular, sobre o gasto social. As instituições políticas e a ideologia do governo, segundo o estudo, influenciam pouco a variação do gasto social. Ou seja, o gasto social na América Latina seria um produto da economia, e não da política, atendendo à motivação de alcançar, simultaneamente, eficiência econômica e igualdade social. Em outras palavras, a análise empírica revela, em consonância com a hipótese do autor, que o aumento do gasto social, com ênfase no gasto com capital humano (educação + saúde), reflete uma motivação econômica, e não política, para compensar a nova conjuntura, de expansão do setor informal frente o fenômeno da globalização.²²

²⁰ Takahashi (2004) utiliza como um dos indicadores de gasto social a soma do gasto público em educação e saúde - como porcentagem do PIB, do gasto público do governo central e o gasto em dólares *per capita* de 1995 -, que denominou de gasto em capital humano.

²¹ O índice de liberalização de contas de capitais foi desenvolvido por Morley, Machado e Pettinato (1999).

²² O trabalho de Takahashi (2004) é inspirado em Robert Kaufman e Alex Segura-Ubiergo (2001), inclusive utiliza a mesma base de dados dos autores. Em seu trabalho, Kaufman e Segura-Ubiergo constatam que os efeitos das variáveis políticas nos gastos sociais agregados são fracos e inconsistentes. Mas ao desagregar o gasto social em gasto com seguridade social e gasto com capital humano, em saúde e educação, o efeito de diferentes fatores políticos aparece. A conclusão dos autores é de que a globalização e as políticas internas têm um impacto muito mais complexo quando os gastos sociais são desagregados.

III) Ciclos Econômico-Eleitorais

Teoricamente, a literatura sobre ciclos econômico-eleitorais se divide em dois grupos com perspectivas diferentes no que concerne às motivações dos partidos: o primeiro focaliza sua análise nas motivações eleitorais dos partidos políticos (modelo oportunista) e o segundo (modelo partidário), nas preferências dos eleitores. O primeiro modelo de ciclos econômico-eleitorais, representado por Nordhaus (1975), sustenta que o papel dos partidos na implementação de políticas públicas é inexistente. Neste modelo, a obtenção do poder é a principal motivação dos partidos políticos (maximizadores de votos), isto é, são motivados, essencialmente, por sua manutenção no cargo (através do voto) e não pela execução de políticas. Os partidos, de acordo com esta teoria, tendem a adotar uma postura uniforme perante o eleitorado no que diz respeito à sua posição ideológica. Segundo Nordhaus, os governos assumem um comportamento exclusivamente “oportunista” e uma motivação essencialmente eleitoral. Os eleitores, por sua vez, assumem uma atitude “míope”, isto é, a direção do seu voto é determinada pela experiência passada, mais especificamente ao último ano de mandato do governo, o chamado voto retrospectivo²³.

Com base no *trade-off* entre inflação e desemprego (representado na curva de *Phillips*²⁴), os governos, segundo este modelo, possuem a liberdade e a habilidade de manipular os instrumentos de políticas econômicas antes das eleições a fim de obter um

²³ O conceito de voto retrospectivo, adotado pelo modelo oportunista, nega o suposto de informação perfeita implícito nos primeiros trabalhos sobre comportamento eleitoral.

²⁴ Quanto maior a taxa de inflação, menor o índice de desemprego, e vice-versa. Partidos de direita tendem a investir mais na redução da inflação, em detrimento do índice de desemprego, enquanto partidos de esquerda tendem a investir mais na redução do índice de desemprego, em detrimento da taxa de inflação.

bom resultado econômico a curto prazo, com o objetivo de manter-se no poder, particularmente no que se refere a nível de desemprego, mas com custos a médio prazo, gerando, provavelmente, uma queda dos indicadores econômicos no período pós-eleitoral. Por conta disso, uma melhora no desempenho econômico no ano das eleições será politicamente vantajosa para o governo apenas se os cidadãos adotarem esse comportamento “miope”, ou seja, priorizarem, em sua decisão de voto, a situação deste ano, não considerando os efeitos desse desempenho nos anos seguintes. Essa atitude por parte do eleitor favorece um tipo de cálculo segundo o qual os custos da manipulação das variáveis econômicas, ou seja, aumento da inflação em consequência da diminuição do desemprego e, sobretudo, pela política de expansão de gastos, devem se manifestar depois das eleições. Pela mesma razão, a possibilidade de implementar medidas de contenção de gastos, caso a situação econômica exija, será mais difícil em anos eleitorais. Mas, por outro lado, a negligência em não enfrentá-las contribuirá para a ineficiência econômica e para o prejuízo pós-eleitoral. Significa dizer que, assim como os eleitores, os políticos no governo também adotam, segundo esse modelo, um comportamento de “miopia política”.²⁵

O segundo modelo de ciclo econômico-eleitoral, conhecido como modelo partidário, representado por Hibbs (1977), considera que preferências por políticas e/ou resultados econômicos variam de acordo com os programas dos partidos políticos no poder. No modelo “partidário”, ao contrário do modelo “oportunista”, o peso das instâncias pré-eleitorais na otimização da economia é menor. De acordo com o autor, as prioridades econômicas e os resultados (dos partidos no governo) são ocasionalmente afetados pelo

²⁵ Ver Borsani (2003).

calendário eleitoral, mas dependem de forma mais sistemática da orientação política do partido na presidência.

Segundo Hibbs, as motivações dos partidos e seus membros não estão centradas exclusivamente na busca pelo poder, mas orientadas à obtenção do poder com o objetivo principal de implementar políticas governamentais preferidas por suas principais bases de apoio eleitoral. Segundo o autor, as políticas macroeconômicas promovidas por governos de esquerda e de direita são, em geral, consistentes com os interesses econômicos objetivos e subjetivos dos seus respectivos eleitores, 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, e preferências subjetivas das suas bases políticas. O eleitorado, neste caso, não é tratado de forma homogênea, mas como setores com diferentes interesses, com preferências por partidos de esquerda, centro ou direita.

De acordo com esta perspectiva, e tendo em mente que este modelo também se baseia 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, dados que estes são 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. Como consequência, o desemprego será menor nestes governos do que em outros.

Os governos à direita do espectro ideológico, por sua vez, 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.

Alesina (1987) segue a mesma linha de análise de Hibbs, mas incorpora as expectativas racionais ao modelo²⁶. Defende que diferentes eleitores atribuem pesos distintos à inflação e ao desemprego. Com base em suas preferências, eles votam no partido que lhes proporciona a maior utilidade esperada, supondo a existência de assimetria de informação entre o governo e os votantes. O modelo adotado por Alesina, conhecido como “racional partidário”, tal como o modelo proposto por Hibbs (1977), sustenta que o crescimento da inflação e do desemprego varia de acordo com a orientação ideológica do partido ou coalizão de partidos no poder. Porém, a diferença nesses modelos é limitada aos primeiros anos (ou primeira metade) de cada período de governo. O que explica a curta duração dos ciclos partidários é a combinação entre as expectativas racionais dos eleitores e agentes econômicos a respeito das políticas a serem implementadas pelo governo, segundo sua inclinação ideológica. Ao final de cada período de governo, a variação dos indicadores macroeconômicos será similar e independente do partido no poder.

No modelo racional partidário, o custo incorrido pelos cidadãos ao tentar obter informação política é considerado bastante alto. Por isso, não há nada de irracional em votar com pouca informação. Ao contrário. O eleitor, diante de uma decisão eleitoral, adota

²⁶ Ver também Alesina (1987) e Alesina e Rosenthal (1995).

uma conduta minimizadora de custos e maximizadora de benefícios individuais, ou seja, realiza um cálculo entre o custo de uma participação mais “consciente” da vida política e os benefícios que pode vir a alcançar com o resultado eleitoral. As motivações para participar ganham força quando a relação benefício/custo, ponderada pelo eleitor, é positiva.

Tufte (1978) sustenta que o que vai determinar a política econômica de curto prazo a ser efetivamente implementada antes das eleições será a combinação de crises econômicas e ideologia partidária. Se existe um problema econômico particularmente grave, a prioridade será a elaboração de políticas que minimizem esses problemas, independentemente da orientação política do governo. Mas se não existe uma situação de crise dominante, a opção política pré-eleitoral estará de acordo com a plataforma do partido no governo. Se as taxas de inflação e desemprego estão relativamente controladas antes das eleições, governos de esquerda buscarão implementar políticas de redução do desemprego e governos de direita, de redução da inflação. Mas se ambos os indicadores estão em níveis elevados no ano eleitoral, o governo, independentemente de sua orientação ideológica, buscará efetivar medidas direcionadas a reduzir estes índices antes das eleições.

Em uma linha similar a de Tufte, Frey e Schneider (1978) sustentam que, quando a situação econômica é boa e a possibilidade de vencer a eleição é grande, o partido do governo seguirá atendendo principalmente aos objetivos partidários. Por outro lado, quando a vitória não está garantida, o comportamento pré-eleitoral do governo será independente de sua identificação partidária e adquirirá características oportunistas. Um governo certo de sua reeleição estará menos motivado a maximizar os votos mediante uma manipulação da

economia. Já um governo que não conta com essa certeza, como a maioria dos sistemas democráticos, limita suas políticas à próxima instância eleitoral.

A teoria de ciclos econômico-eleitorais foi aplicada para a América Latina por, dentre outros, Barry Ames (1987) e Hugo Borsani (2003). O primeiro autor analisou a influências dos diferentes regimes no gasto público em 17 países da América Latina²⁷ entre 1947 e 1982. Nos casos de governos democráticos, encontrou relação positiva com o gasto e eleições. O aumento do gasto público foi detectado não apenas para o ano eleitoral, mas também para o ano imediatamente posterior às eleições quando novos partidos ou coalizões assumiam o governo. Segundo o autor, a razão para o aumento pós-eleitoral do déficit se deve ao fato dos governos eleitos precisarem recompensar os apoios recebidos e, em caso da vitória ter sido conquistada por margem reduzida, a necessidade de conseguir novos apoios que viabilizem a gestão do governo. Outra variável política que no trabalho de Ames mostrou relação significativa com o gasto público foi a base social dos partidos, estando o maior gasto associado a governos de partidos que têm amplo apoio eleitoral de trabalhadores sindicalizados, principalmente do setor industrial, mas também entre os funcionários públicos.

Outro trabalho sobre o tema aplicado na região é o de Borsani (2003). Para verificar a existência de ciclos econômico-eleitorais na América Latina, o autor leva em conta a estrutura institucional e os padrões de governança vigentes na região. Borsani desenvolve análises descritivas e econométricas que indicam que é possível determinar algumas

²⁷ Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela.

regularidades na evolução dos agregados macroeconômicos (PIB, desemprego e inflação) associadas à presença das eleições, à orientação ideológica dos governos e à fragmentação do poder político nos países latino-americanos. Um dos resultados do teste empírico revela que há um maior crescimento do PIB no ano eleitoral, quando considerados governos com maioria absoluta na Câmara dos Deputados. Na maior parte desses casos, a evolução pós-eleitoral do produto mostra um crescimento menor ao experimentado no ano das eleições. Nos anos posteriores às eleições, há, em média, um menor crescimento do produto, uma diminuição do desemprego e um aumento da inflação. Os modelos teóricos que indicam diferença nas preferências políticas de partidos e eleitores mostram-se válidos para explicar a evolução do desemprego nos governos democráticos da região: o desemprego é maior em governos de direita do que em governos de esquerda ou centro.

Não é objetivo da tese testar diretamente a existência de ciclos eleitorais na região. Mas não deixo de levar em conta as variáveis *ano eleitoral* e o ano *pós-eleitoral* para verificar se os gastos em saúde e educação aumentam com a proximidade das eleições e diminuem nos anos subseqüentes às mesmas.

Outra variável fundamental para entendermos o processo de formulação de políticas públicas na América Latina é a variável sistema de governo. Vejamos o porquê desta afirmação na seção seguinte.

IId. Sistemas de Governo

Grande parte dos estudos sobre a relação entre partidos e políticas públicas tem como referência as democracias parlamentaristas da Europa, nas quais encontramos partidos disciplinados, governo dependente da confiança parlamentar e aprovação de agenda governamental como condições para a continuidade do partido ou coalizão do partido no poder. A análise para a América Latina, entretanto, não deve deixar de levar em consideração as especificidades dos sistemas presidencialistas predominante na região, altamente fragmentado, em alguns países e, por consequência, com maiores dificuldades em formar maioria no Congresso Nacional, o que, teoricamente, dificulta a aprovação de políticas públicas porque amplia os pontos de veto e gera impasses. Em sistemas parlamentaristas o impacto nas políticas públicas de mudanças dos partidos no poder pode ser maior do que em sistemas presidencialistas porque a incidência de pontos de veto no primeiro sistema de governo é, ao menos teoricamente, menor.²⁸ É razoável supor que sendo o chefe de governo selecionado pelo parlamento, sua permanência torna-se dependente da confiança dos parlamentares, portanto, a disciplina partidária, o recrutamento dos ministros no Legislativo e a centralização do poder nas lideranças partidárias incentivam a cooperação dos agentes políticos na aprovação da agenda do governo. Essas especificidades do parlamentarismo proporcionam, no processo de tomada de decisões, uma maior capacidade na execução de reformas, promovendo uma “eficiência

²⁸ Tsebelis (1995) especula que mudanças no *status quo* em sistemas parlamentaristas são mais frequentes do que em sistemas presidencialistas. Neste sistema de governo, as estratégias e resultados são afetados pela existência de uma segunda instância de poder.

política” na alocação de recursos. O Primeiro Ministro possui autonomia para decidir sem precisar consultar o ministério, o que reduz enormemente os pontos de veto.²⁹

Em contextos presidencialistas a situação é diferente. A multiplicação dos pontos de veto inibe mudanças substanciais nas políticas públicas (Weaver e Rockman, 1993). Além disso, no sistema de separação de poderes, o chefe do Executivo é eleito, geralmente, por eleições diretas, independente do Congresso. No caso brasileiro, por exemplo, os legisladores, para avançar na carreira política, dependem menos dos favores dos líderes partidários ou do chefe de governo do que dependeriam no sistema parlamentarista. Com isso, o incentivo a cooperar com o governo tendo em vista implementar uma agenda de políticas públicas é menor.³⁰

Portanto, a eficiência nos governos presidencialistas latino-americanos seria prejudicada pela maior dificuldade em obtenção de apoio dos partidos da oposição na aprovação de políticas públicas, preservando, no limite, o *status quo*. Daí a importância de considerar, além do sistema de governo vigente na região, presidencialismo multipartidário, a natureza dos governos, se unidos ou divididos. Esta discussão será tratada na próxima seção.

²⁹ Isto varia de um país a outro. O caráter de colegiatura, das decisões dos gabinetes, por exemplo, força o Primeiro Ministro a negociar com os outros membros do governo.

³⁰ Esta é apenas uma visão esquemática e superficial, por exemplo, da realidade brasileira. É claro que as variações que ocorrem entre os países da América Latina dependem do Sistema Eleitoral adotado.

Ile. Natureza do Governo

A análise da política dos países da América Latina deve considerar não só os partidos que apóiam o Executivo, mas também a composição partidária dominante no Legislativo (Alesina e Rosenthal, 1995). Disto decorre que a relação entre partido político e políticas públicas só pode ser entendida nesta região quando se acrescenta à explicação a possibilidade de ocorrência de governos divididos, isto é, um Executivo apoiado por tendências ideológicas distintas da tendência ideológica dos partidos majoritários no Legislativo.³¹ É natural imaginar que quando Executivo e Legislativo são dominados por tendências ideológicas conflitantes, a variação nas políticas públicas é menor do que quando os partidos que apóiam o governo e dominam o Legislativo convergem quanto a sua tendência programática (Tsebelis, 1995).

Em outras palavras, “a possibilidade dos partidos no governo levarem adiante suas políticas depende de fatores políticos e institucionais distintos que incidem sobre a fragmentação do poder decisório (o poder de agenda), vários dos quais se relacionam a características do sistema político: os acordos partidários, o controle ou não da maioria parlamentar, o grau de disciplina partidária, a relação de forças entre o Executivo e o Legislativo, entre outros.” (...) “Uma das variáveis a serem levadas em conta na determinação de maior ou menor liberdade do governo é o grau de apoio que ele possui no Legislativo; mais concretamente, se possui ou não a maioria absoluta. Um governo minoritário deve contar com o apoio com um ou mais partidos da oposição em temas pontuais para poder levar adiante suas políticas”. (Borsani, 2003).

³¹ Para exemplo desta linha de análise ver Fiorina (1996).

Em suma, é possível supor que, em alguns países latino-americanos, a variação nas políticas públicas é menor não porque os partidos são ideologicamente iguais ou pouco institucionalizados, mas porque a multiplicação dos pontos de veto prejudica o processo de formulação e aprovação de políticas públicas. Podemos, com isso, imaginar que, quando o Executivo e o Legislativo são dominados por tendências ideológicas conflitantes, a variação nas políticas públicas é menor do que quando os partidos que apóiam o governo e dominam o Legislativo convergem na tendência programática. Dito de outra forma, a multiplicidade de partidos em sistemas presidencialistas, característica do sistema partidário latino-americano, aumenta a necessidade de apoio legislativo e, conseqüentemente, dificulta o consenso entre o Congresso Nacional e o Executivo na definição de prioridades de políticas públicas. Por outro lado, quando a formulação e implementação das políticas não dependem tanto da negociação com a oposição, no caso de governos majoritários, a probabilidade de o governo obter o apoio necessário para atingir seus objetivos é maior.

Se, por um lado, é verdade que quanto menos atores participam das decisões políticas e quanto maior o poder à disposição do governo, maior a possibilidade de alterações nas políticas públicas por ele consideradas prioritárias, por outro, é verdade que as maiorias legislativas e os governos unitários podem se transformar em condições políticas que estimulam, ou pelo menos não inibem, os objetivos principais de cada governo de acordo com sua orientação ideológica.

Assim, é razoável presumir que governos unificados sob regime presidencialista, assim como a maior parte dos sistemas parlamentaristas, possuem melhores condições de implementação de políticas públicas condizentes com seu perfil ideológico. O objetivo desta seção foi chamar atenção para a importância da convergência das tendências programáticas entre Executivo e Legislativo para facilitar a execução de políticas públicas nos países da América Latina. De acordo com Paul Pierson (1995), a concentração da autoridade política tem claramente um efeito positivo sobre a expansão de políticas públicas em geral. A partir desta afirmação, buscarei, primeiro, verificar se os gastos em políticas sociais em países cujo presidente é de esquerda, tidos como prioritários neste tipo de governo, são maiores do que em países cujo presidente pertence a partido de direita.

Segue, abaixo, uma tabela com a sumarização das teorias vistas nos parágrafos anteriores. Nela encontramos as dimensões da literatura pertinente ao estudo que me proponho a realizar.

Tabela I – Sumarização da Literatura

Variáveis Políticas	Variáveis Sócio-Econômicas
• <i>Regime Político</i> • <i>Atributos governamentais e institucionais</i> • <i>Dimensão Eleitoral</i>	• <i>PIB</i> • <i>Abertura Comercial (medida de globalização)</i> • <i>População em idade escolar</i> • <i>População com mais de 65 anos</i> • <i>População urbana</i>
CONTEXTO LATINO-AMERICANO	
Avelino (1997): impacto positivo de regimes autoritários sobre o gasto social.	Brown e Hunter (1999): impacto positivo da população com mais de 65 anos sobre o gasto social em regimes democráticos.
Brown e Hunter (1999): em regimes autoritários o gasto social é mais sensível a restrições econômicas, enquanto em regimes democráticos, é mais sensível a pressões de grupos diretamente beneficiados por tais políticas.	Huber, Mustillo e Stephens (2004): impacto positivo da abertura comercial e da população em idade escolar sobre o gasto em educação e saúde. Impacto negativo do déficit público sobre o gasto em educação, saúde, seguridade e bem-estar social. Impacto positivo da população com mais de 65 anos sobre o gasto em seguridade e bem-estar social.
Kaufman e Ubiego (2001): impacto positivo de regimes democráticos sobre o gasto social desagregado em educação e saúde.	Kaufman e Ubiego (2001): impacto negativo da globalização sobre o gasto social agregado.
Avelino, Brown e Hunter (2005): impacto positivo de regimes democráticos sobre o gasto social agregado e sobre o gasto em educação apenas desagregado.	Avelino, Brown e Hunter (2005): Impacto positivo do desemprego sobre gasto social. Impacto positivo, ainda que não significativo, da abertura comercial (PPP) sobre gasto social agregado. Impacto positivo e significativo da abertura comercial sobre o gasto em educação e seguridade social. Contestam Kaufman e ubiego (2001).
Mejía Acosta e Coppedge (2001): impacto positivo da interação entre poderes partidários e ideologia do presidente sobre o gasto público. Impacto de ciclos orçamentários eleitorais no sentido de inibir altas receitas, e não de inibir	Mejía Acosta e Coppedge (2001): impacto positivo da população com mais de 65 anos sobre o gasto público. Impacto negativo do PIB sobre o gasto público. Impacto negativo do gasto público total em relação ao PIB sobre o

altos gastos.	balanço fiscal.
Amorim Neto e Borsani (2004): impacto negativo da interação entre força legislativa ou tamanho do partido do presidente, estabilidade ministerial e ideologia do gabinete sobre o gasto público. Relação linear negativa entre ciclo eleitoral e desempenho fiscal.	Amorim Neto e Borsani (2004): impacto negativo da dívida pública e da população com mais de 65 anos sobre o gasto público.
Huber, Mustillo e Stephens (2004): impacto positivo de partidos de esquerda e negativo da incidência de pontos de veto sobre o gasto em educação e saúde. Impacto positivo de governos de direita sobre seguridade e bem-estar social.	Susan Stokes (1997): efeito “homogeneizante” da globalização sobre as políticas públicas.
Takahashi (2004): impacto pouco significativo das instituições políticas e da ideologia do governo sobre o gasto social.	Takahashi (2004): impacto positivo do setor formal sobre o gasto com seguridade social. Impacto positivo do setor informal, ampliado com a globalização, sobre o gasto com educação e saúde.
Ames (1987): impacto positivo da sindicalização do setor industrial e de anos eleitorais e imediatamente posteriores sobre o gasto público.	
Borsani (2003): impacto positivo de anos eleitorais sobre o crescimento do PIB, quando considerado governos com maioria absoluta na Câmara dos Deputados. Impacto positivo de anos pós-eleitorais sobre a inflação e negativo, sobre PIB e desemprego.	
Mainwaring e Scully (1994): não institucionalização de boa parte dos sistemas partidários latino-americanos.	
CONTEXTO EUROPEU E NORTE-AMERICANO	
Hicks e Swank (1984): impacto positivo de governos de esquerda sobre o gasto com bem-estar social.	Garret (1998): impacto positivo da globalização sobre a redistribuição de riqueza e risco em governos de esquerda.
Blais, Blake e Dion (1993): impacto positivo relativo de governos de esquerda sobre o gasto público.	Boix (1998): impacto positivo da globalização sobre o capital humano em governos de esquerda.
Alesina e Rosenthal (1995): políticas públicas em governos Republicanos majoritários são mais conservadoras do que aquelas produzidas por esses mesmos governos quando de maioria democrata.	
Nordhaus (1975): impacto positivo de anos eleitorais e negativo de anos pós-eleitorais sobre indicadores econômicos, sobretudo desemprego.	
Hibbs (1977): impacto positivo do calendário eleitoral sobre os indicadores econômicos. Contudo, as preferências por políticas e/ou resultados econômicos variam de acordo com a ideologia do partido no poder.	

Alesina (1987): impacto positivo do calendário eleitoral sobre os indicadores econômicos apenas nos primeiros anos do período eleitoral.	
Tufte (1978): impacto do calendário eleitoral sobre os indicadores econômicos de acordo com a ocorrência de crises econômicas associadas à ideologia do governo.	

A partir da literatura voltada para a OCDE e para o contexto norte-americano, cuja preocupação fundamental é encontrar algum tipo de influência da ideologia dos partidos políticos sobre os resultados de políticas públicas, me proponho a aplicar essa mesma teoria ao contexto latino-americano. Presumo que este seja um contexto interessante de análise pelas características singulares que apresenta, como, por exemplo, o sistema presidencialista de coalizão. Diferente do sistema parlamentarista europeu e do sistema bipartidário norte-americano, o sistema de governo que impera na América Latina, presidencialista altamente fragmentado, com grande número de partidos registrados nos respectivos tribunais eleitorais, impõe que alianças políticas sejam formadas para a composição de maiorias congressuais e, assim, garantir a governabilidade.

Seguindo a proposta de Mejía e Coppedge (2001), também adotada e comprovada empiricamente sua eficiência por Amorim Neto e Borsani (2004), de que o efeito de determinadas variáveis políticas sobre políticas públicas pode ser interativo e não linear, proponho interagir as variáveis *ideologia do governo* e *força parlamentar do governo* e observar se em mandatos nos quais encontramos governos de esquerda com maioria legislativa os gastos em saúde e educação são mais elevados do que em governos de esquerda minoritários. Parto do princípio de que, em decorrência da maior incidência de pontos de veto, o impacto nas políticas públicas de mudanças dos partidos no poder não é

expresso de forma clara em governos minoritários, seja qual for sua vertente ideológica, por conta da necessidade de acordos permanentes, o que acaba aumentando os custos de transação e reduzindo a eficiência política. De acordo com esse raciocínio, governos majoritários, tanto de esquerda quanto de direita, encontram-se em situação mais vantajosa para implementar políticas públicas coerentes com seu perfil ideológico, os primeiros com foco no desenvolvimento social e os segundo, na estabilidade macro-econômica. Com base nesse raciocínio, minha expectativa é a de que o gasto em saúde e educação é mais elevado quanto mais à esquerda do espectro ideológico está o governo, e quanto maior for seu apoio legislativo.

A literatura sobre ciclos econômico-eleitorais enriquece o trabalho e nos fornece subsídios para investigar se os partidos políticos da região estariam interessados unicamente na obtenção de cargos ou se, como defendo neste trabalho, o componente ideológico está presente nas políticas adotadas pelos governos. A conclusão alcançada por Borsani, de que os indicadores macroeconômicos variam em períodos eleitorais, mas que essa variação ocorre de acordo com a orientação ideológica do governo, que é composto por partidos políticos, reforça a hipótese defendida pelo presente trabalho de que partidos importam e sua vertente ideológica influencia o direcionamento das políticas públicas. Desta forma, incluo no modelo variáveis *dummies* referentes a anos eleitorais (e pré-eleitorais) e pós-eleitorais apenas para verificar se os gastos sociais aumentam nos anos eleitorais e diminuem no ano subsequente às eleições, o que caracterizaria a existência desses ciclos econômico-eleitorais.

Em suma, o esforço da tese é o de expandir a grade de pesquisa que se propõe a investigar os efeitos do tipo de regime político e da globalização no direcionamento das políticas públicas, por um lado, e os efeitos de variáveis políticas, sociais e econômicas sobre o desempenho fiscal, por outro, dos países da América Latina no período pós-abertura comercial. Ou seja, me proponho a verificar quais atributos dos governos democráticos latino-americanos afetam o gasto público, mais especificamente, o gasto social, na presença de variáveis sócio-econômicas. Os estudos ora vistos evidenciam a importância do tipo de regime político e o efeito da globalização no direcionamento de tais políticas, especificamente na área social, e das instituições domésticas no desempenho fiscal. Contudo, grande parte dessa literatura, assim como daquela aplicada ao contexto europeu e norte-americano, atribui importância especial à ideologia do partido do presidente ou do seu governo. A inclinação programática dos partidos políticos ou dos governos seria uma variável importante para o estudo de políticas públicas na América Latina, como sinalizam os estudos aplicados à região e como indicam aqueles direcionados ao contexto europeu e norte-americano?

O próximo capítulo apresenta um panorama do comportamento do gasto social na América Latina, no período compreendido entre 1980 e 1999. A elaboração das hipóteses de trabalho e a metodologia utilizada para análise dos países da América Latina, assim como a apresentação das variáveis incorporadas, modificadas e retiradas da literatura pertinente, vistas neste capítulo, serão tratadas no Capítulo IV.

Capítulo III – O Panorama do Gasto Social na América Latina nas Décadas de 1980 e 1990

A definição mais comum para gasto social engloba gastos destinados aos setores de educação, saúde, seguridade e bem-estar social, e habitação. Porém, esta classificação não é adotada por todos os países, alguns incluem outros setores, os que realizam programas mais específicos. Além disso, não há consenso sobre o critério que se deva adotar com relação aos programas com impacto multisetorial, como gastos em saúde realizados através do sistema de seguridade social. Em geral, a educação é o setor que causa menos problema quando se trata de realizar comparações, porque, diferente do setor de saúde, por exemplo, não tem, geralmente, seu gasto embutido em outra rubrica. Neste trabalho, utilizarei como indicadores de gasto social apenas aqueles destinados à educação e saúde.

Durante a década de 80, a América Latina vivenciou um aumento em número e intensidade na demanda por serviços sociais, dando destaque às políticas destas áreas nos orçamentos públicos. Esse aumento não foi consequência apenas do advento da democracia e, conseqüentemente, do processo de inclusão política, mas também do efeito de freqüentes crises econômicas. Mas se por um lado a crise pressionou os governos a aumentar os gastos públicos, por outro, o desequilíbrio fiscal por ela gerado os obrigava a conter os gastos sociais, situando-os em um contexto de compressão de despesas. O paradoxo encontra-se no fato de que, nos momentos de maior necessidade, houve um aumento nas restrições dos gastos públicos.

As políticas sociais latino-americanas (sobretudo educação e saúde), apesar de enfrentarem vários custos de ajustamento, representam fração substancial dos gastos públicos. Não significa, entretanto, que estes setores sejam imunes a cortes nos gastos, mas apenas que os cortes neles ocorridos são proporcionalmente menores do que os cortes feitos em outras áreas do governo, principalmente em infra-estrutura e produção³². Uma outra interpretação defende que as políticas sociais foram, durante a década de 80, menos protegidas do que outras áreas das políticas públicas.³³

No primeiro quinquênio dos anos 90, aqueles países latino-americanos que se dispuseram a realizar políticas de redução da pobreza o fizeram preocupados em conciliar crescimento econômico com redução da inflação e do desemprego. Entretanto, esses países enfrentaram dificuldades em manter o avanço simultâneo das três frentes (crescimento econômico, emprego e estabilidade fiscal).³⁴ Neste período, Brasil e Venezuela, por exemplo, oscilavam entre fases de crescimento e recessão sem conseguirem êxito nas suas contas macroeconômicas, em geral, nem no controle da inflação, em particular. A Argentina, país privilegiado por conseguir controlar a inflação, teve o crescimento econômico acompanhado pelo aumento do desemprego, o que foi atribuído ao processo de reforma. Em 1995, registrou-se um fortalecimento dos processos em curso no Chile, na Colômbia e no Peru, assim como no Brasil, que se esforçava para recuperar o crescimento econômico e reduzir a inflação. No caso brasileiro, no entanto, o propósito de manter a estabilidade poderia conspirar, em curto prazo, contra o crescimento e o emprego.

³² Ver Avelino (1997).

³³ Ver Cominetti e Di Gropello (1994).

³⁴ As observações referentes à década de 90 foram baseadas na publicação anual da Cepal, “Panorama Social da América Latina” (2000-2001).

As grandes mudanças econômicas suscitaram grandes debates relacionados ao tema da reorganização do Estado e à redefinição de suas funções no enfrentamento de novas questões. As políticas sociais não escaparam destas transformações. Na década de 90, os processos de reforma dos sistemas de saúde, por exemplo, foram intensificados na região. O objetivo, em geral, era atingir a universalização da cobertura, mais equidade e melhor qualidade dos sistemas e serviços, impulsionar a descentralização, modificar a relação entre financiamento e prestação de serviços, implementar novas formas de remuneração no setor, assim como políticas inovadoras de inversão setorial. Para alcançar a meta de elevar o nível da saúde de toda a população, recorreu-se à focalização do gasto público nos setores mais desprotegidos.

Assim como as reformas do setor de saúde, a maioria das reformas educacionais incluiu processos de descentralização e mudanças em matéria de gestão e alocação de recursos. Os principais objetivos da reforma na educação eram elevar a equidade por meio da ampliação dos recursos disponíveis e reorientar os ensinamentos escolares, básico e médio, assim como modernizá-los. A evolução das reformas no setor de educação mostra que iniciativas foram tomadas, no sentido de ampliar a cobertura, gestão e evolução dos sistemas educacionais. Entre as limitações das reformas em curso pode-se assinalar que o maior obstáculo está ligado à cobertura, ou seja, a escassez de recursos financeiros para atendimento da população em geral. Quanto à descentralização, persistem os problemas vinculados ao fortalecimento institucional das entidades responsáveis pela gestão educacional, em especial nas áreas mais pobres, pouco avançando em termos de

autorização de financiamentos autônomos dos gastos em educação. Estes continuavam dependendo do governo central.³⁵

Os fatos descritos nos parágrafos anteriores indicam que o desenvolvimento das políticas sociais nos países latino-americanos não seguiu uma linha única de implementação. Cada país adotou uma estratégia diferente para enfrentar a crise dos anos 80, uns investiram mais em políticas sociais do que outros. Mesmo aqueles que investiram mais em educação e saúde o fizeram de forma diferente, priorizando um setor e não outro. Mostrar a alta variação do gasto social na América Latina e a diferença de prioridade entre gasto em educação e saúde é o objetivo deste capítulo,

A Tabela I apresenta os gastos referentes a políticas em saúde e educação dos países latino-americanos em análise, no período compreendido entre 1980 e 1999. A segunda e terceira colunas exibem a média dos gastos públicos destinados à educação (GPE) e a terceira e quarta, à média dos gastos direcionados à saúde (GPS), ambas tanto em relação ao PIB (% PIB) quanto como em relação ao gasto público total (% GPT).

³⁵ Publicação anual da Cepal, “Panorama Social da América Latina”. (1995)

Tabela I: Gasto Público Social em Educação (GPE) e Saúde (GPS) como porcentagem do PIB e como porcentagem do Gasto Público Total em 14 países da América Latina: 1980-1999

País	GPE		GPS	
	% PIB	% GPT	% PIB	% GPT
Argentina	3,7	11,8	4,2	13,3
Bolívia*	3,8	18,1	2,5	9,4
Brasil**	1,1	5,0	2,3	10,4
Chile	3,5	13,6	2,5	9,9
Colômbia***	3,7	12,8	1,9	6,2
Costa Rica	4,5	14,1	5,5	18,6
El Salvador	2,7	11,5	1,7	7
Equador****	4,2	16,0	1,8	7,9
Guatemala*****	1,8	14,0	1,1	8,2
Honduras*****	4,2	18,1	2,3	10,7
Peru	2,3	13,9	1,1	5,8
República Dominicana	2,0	13,8	1,1	8
Uruguai*****	2,8	9,8	2,8	9,8
Venezuela	4,3	15,7	1,5	5,7
Média	3,2	13,4	2,3	9,4
Desvio Padrão	1,1	3,4	1,2	3,4

*Dados apenas para a década de 90, exceto educação como % PIB.

**Dados em % do PIB até 1997 e em % GPT até 1998.

***Dados em % GPT até 1998.

****Dados até 1995.

*****Dados em % GPT até 1998.

*****Dados em % GPT de 1990 a 1998.

*****Dados em % GPT até 1998.

Fonte: CEPAL, División de Desarrollo Social, base de dados sobre gasto social.

De um modo geral, a tabela acima evidencia uma grande heterogeneidade quanto ao volume relativo de recursos destinados aos setores sociais. Podemos, a partir dela, constatar que, primeiro, as prioridades em política social, especialmente saúde e educação, variam de

forma significativa de país para país. Segundo, que dependendo do indicador de gasto social utilizado, o *ranking* de países é alterado. Por exemplo, o exame dos dados da segunda coluna mostra que o país com o maior gasto em política de educação é Costa Rica, com 4,5% do PIB, e o país com menor gasto destinado a este mesmo setor é o Brasil, com 1,1% do PIB. A média dos gastos em política de educação em relação ao PIB, neste período, é de 3,2% e desvio padrão de 1,1%. No entanto, quando observamos a variação do gasto público em educação como porcentagem do gasto público total, verificamos que os países com maior investimento no setor são Bolívia e Honduras, ambos com 18,1%. A média do gasto em educação em relação ao gasto público total na região é de 13,4%, com desvio padrão de 3,4%.

Com relação ao gasto em saúde como porcentagem do PIB, a Costa Rica aparece, novamente, como primeiro lugar no *ranking* com 5,5%, enquanto a Guatemala, Peru e República Dominicana vêm em último, com 1,1% cada país. A média dos gastos públicos em saúde como porcentagem do PIB é de 2,3%, e desvio padrão de 1,2%. Por sua vez, ao utilizar o indicador de gasto em saúde como porcentagem do gasto público total, verificamos que o país que mais investe no setor é também Costa Rica, com 18,6%, e aquele que menos investe é a Venezuela, seguida pelo Peru, com 5,7% e 5,8%, respectivamente. A média do gasto em saúde como relação ao gasto público total é de 9,4%, e desvio padrão de 3,4%.

A importância em desagregar os dados está no fato de permitir, desta forma, observar a variação nas prioridades de políticas públicas adotadas pelos países, isto é, permite prever a importância das idiosincrasias de cada país e o impacto destas nos

resultados de políticas sociais. Neste trabalho, me proponho a encontrar os principais determinantes da política social na América Latina, mas sem desconsiderar, no entanto, que as especificidades, políticas e econômicas, de cada um dos países da região influenciam os resultados de políticas públicas. Para a análise dos dados, utilizarei como indicador de gasto social os gastos em educação e saúde, tanto como porcentagem do PIB, quanto como porcentagem do gasto público total, sabendo que a vantagem do segundo indicador encontra-se na possibilidade de captar com mais clareza os esforços dos governos em investir em tais políticas.

Os gráficos abaixo nos ajudam a visualizar melhor a variação do gasto social nos países latino-americanos. São dois gráficos para a região, o primeiro em relação ao PIB e o segundo, em relação ao gasto público total (GPT). Apesar do *ranking* dos gastos se alterar, de acordo com o país em observação, dependendo do indicador utilizado é possível perceber um padrão de comportamento do gasto social, qualquer que seja o indicador utilizado. Em ambos os gráficos, por exemplo, vemos que com exceção da Argentina, Brasil e Costa Rica, o gasto em educação é mais elevado do que o gasto em saúde.³⁶

³⁶ No Uruguai, a proporção dos recursos destinados à área social, quer seja em relação ao PIB, como em relação ao gasto público total, é exatamente a mesma.

Gráfico I – Gasto Social na América Latina (1980-1999)
PIB (%)

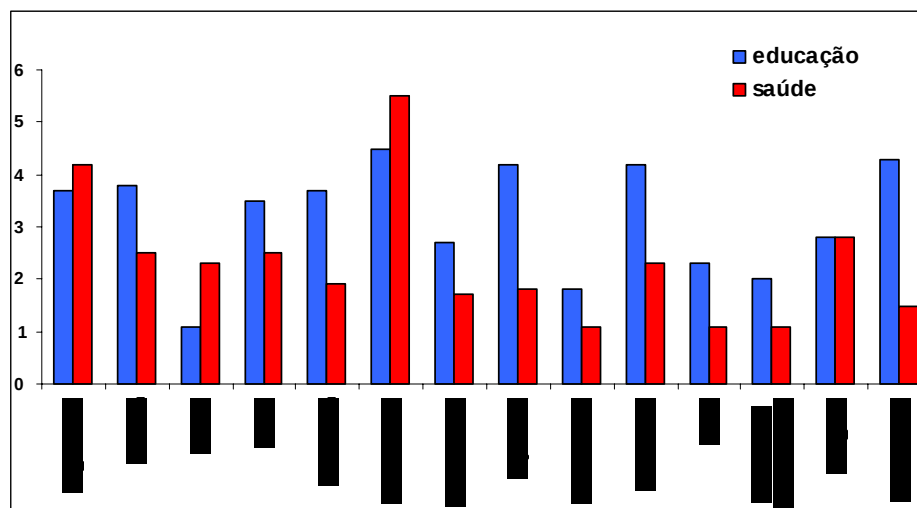
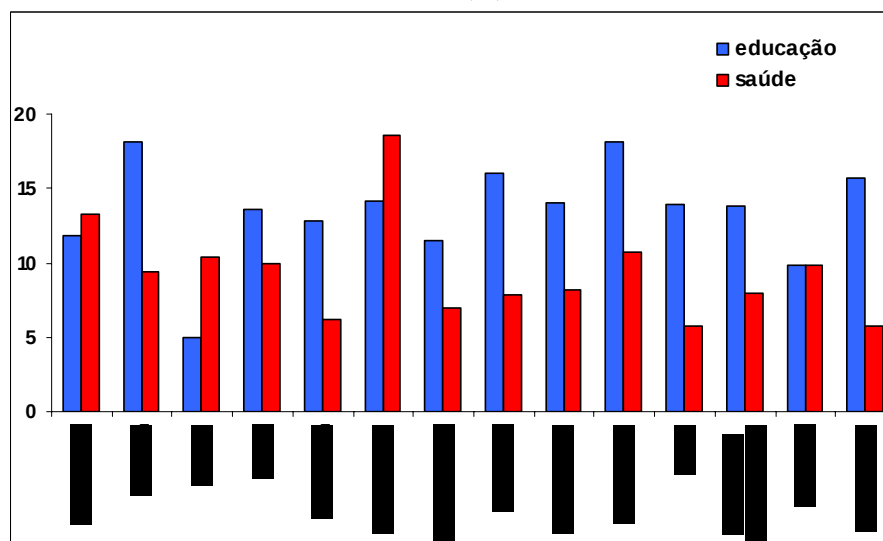


Gráfico II – Gasto Social na América Latina (1980-1999)
GPT (%)



Uma análise superficial da variação do gasto social, que veremos nos gráficos a seguir, revela que os investimentos em educação e saúde variam na mesma proporção. Os gráficos abaixo mostram a variação do gasto em ambas as áreas, tanto em porcentagem do

PIB, como em porcentagem do gasto público total, em cada país, no período compreendido entre 1980 a 1999, sempre em comparação à média regional. Desta forma, podemos visualizar melhor as prioridades adotadas por cada país da região. Nos gráficos referentes a gastos com educação, a linha azul clara diz respeito à média do gasto em educação dos países em análise. Já nos gráficos referentes a gastos com saúde, é a linha rosa que representa a média da região. Considerar a média dos gastos em educação e saúde nos respectivos gráficos permite visualizar a discrepância dos investimentos sociais do país com relação ao total de países em estudo.

Os Gráficos III, IV, V e VI mostram a variação do gasto social na Argentina. Neste país, o gasto em educação oscilou abaixo da média de gasto regional por mais tempo quando o indicador refere-se ao gasto público total (Gráfico IV). O gasto na área oscilou abaixo da média regional até o início da década de 90, quando se equipara à mesma. Já em relação ao PIB (Gráfico III), passou a oscilar acima da média regional logo em meados da década de 80. Por sua vez, o gasto em saúde oscilou acima da média latino-americana em todo o período da análise, independente do indicador utilizado. Veja os Gráficos abaixo.

Gráfico III – Variação do Gasto em Educação na Argentina
PIB (%)

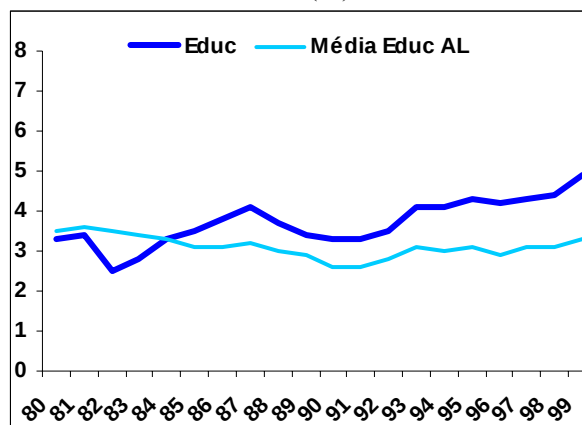


Gráfico IV – Variação do Gasto em Educação na Argentina
GPT (%)

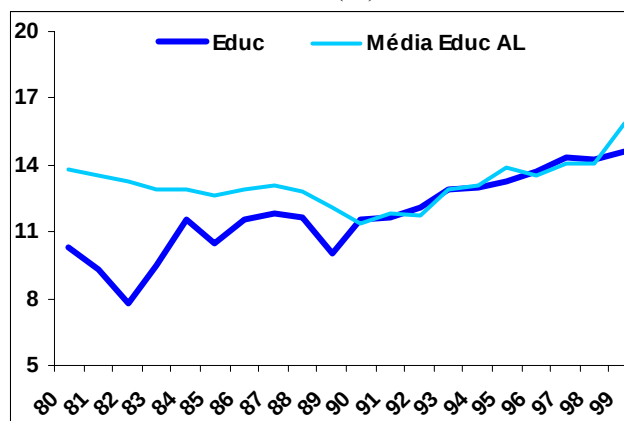


Gráfico V – Variação do Gasto em Saúde na Argentina
PIB (%)

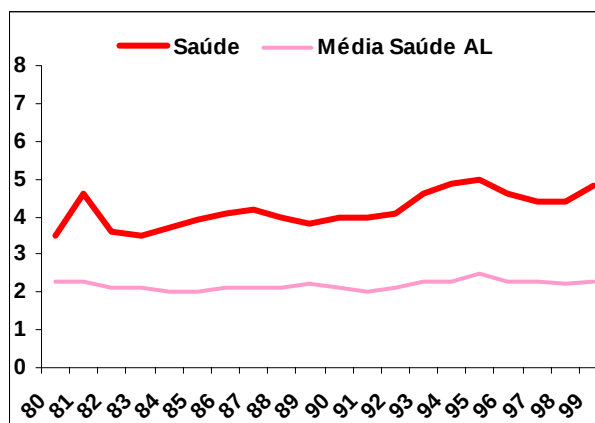
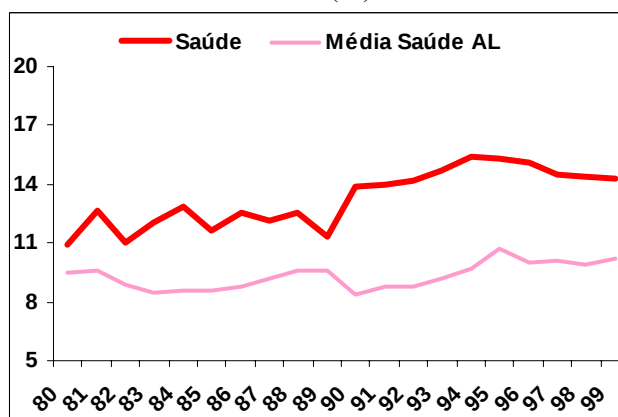


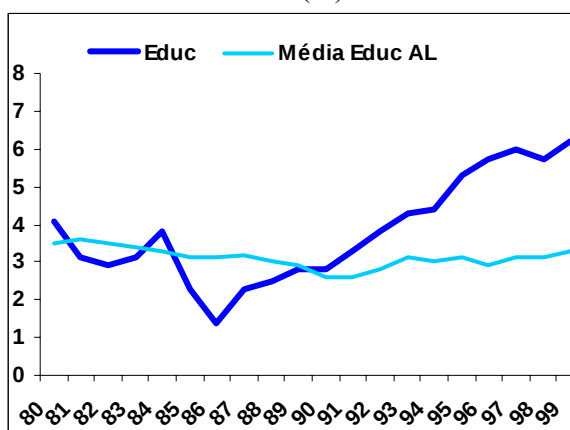
Gráfico VI – Variação do Gasto em Saúde na Argentina GPT (%)



Na Bolívia, os dados disponíveis de gasto em saúde como porcentagem do gasto público total e como porcentagem do PIB não abarcam a década de 80. Na década de 90, o governo boliviano manteve sua política de promoção do crescimento econômico, com foco

na minimização dos problemas sociais, já iniciada na década de 80.³⁷ Entre 1990 e 1997, a taxa de crescimento médio do PIB chegou a 4%, sendo 1991 o único ano em que a economia cresceu a uma taxa superior (5%). O resultado foi um aumento considerável dos indicadores de gasto social nesta década, sobretudo em educação.³⁸ Na área da saúde, o desempenho não foi tão positivo. Os dados revelam que o gasto na área só passou a oscilar acima da média regional na segunda metade da década de 90, ainda assim em patamares muito baixos quando comparado ao gasto em educação. Veja a evolução do gasto social década de 90 na Bolívia nos Gráficos VII, VIII, VIX e X abaixo.

**Gráfico VII – Variação do Gasto em Educação na Bolívia
PIB (%)**



³⁷ Na década de 80 os investimentos na área social na Bolívia foram intensificados, quando o governo adotou um programa de estabilização monetária via unificação cambial, liberalização de preços, abertura do comércio exterior, flexibilização do mercado de trabalho e medidas de alívio da dívida externa. O resultado dessas medidas foi uma estabilização quase imediata. As taxas de inflação caíram de 66%, em 1986, para 17%, em 1989.

³⁸ Ver Ganuza, León e Sauma (1999).

Gráfico VIII – Variação do Gasto em Educação na Bolívia
GPT (%)

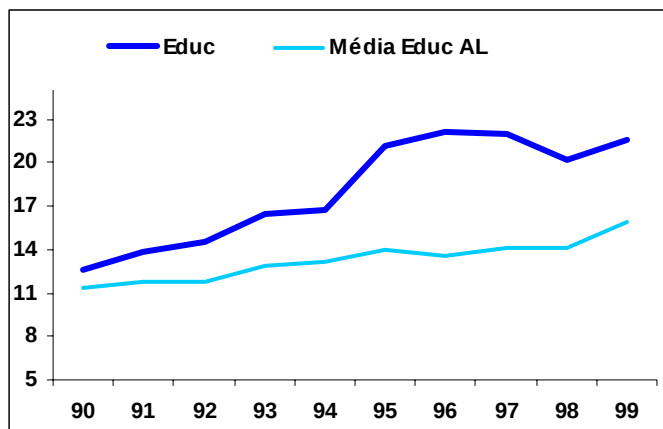


Gráfico VIX – Variação do Gasto em Saúde na Bolívia
PIB (%)

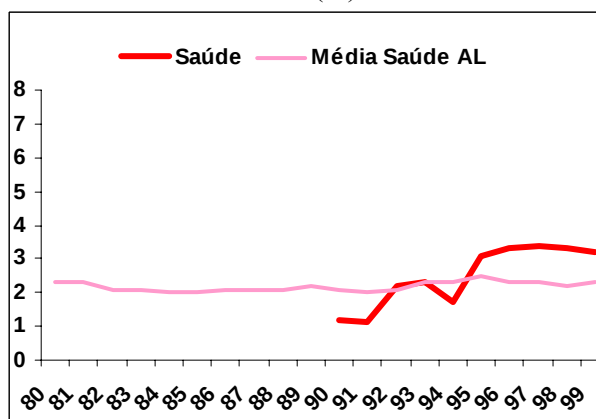
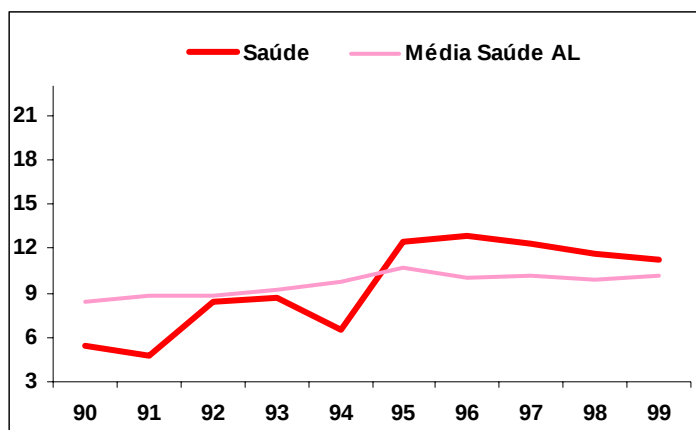


Gráfico X – Variação do Gasto em Saúde na Bolívia
GPT (%)



O desempenho brasileiro em áreas sociais decisivas, como educação e saúde, é inferior ao desempenho de vários outros países da região. Enquanto o gasto em saúde (Gráficos XIII e XIV) oscilou em torno da média regional, com um desempenho um pouco melhor da segunda metade da década de 80 e início da década de 90, o gasto em educação (Gráficos XI e XII) permaneceu abaixo da média regional em todo o período da análise. Observe a variação do gasto em educação e saúde no Brasil em relação à variação média dos respectivos gastos na América Latina nos Gráficos XI, XII, XIII e XIV abaixo.

Gráfico XI – Variação do Gasto em Educação no Brasil
PIB (%)

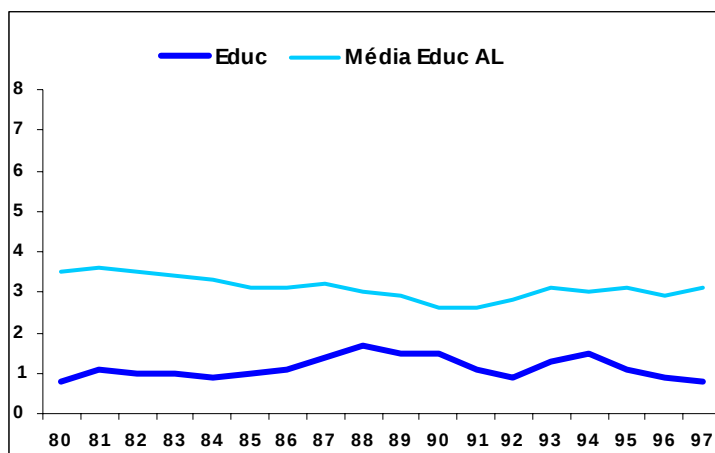


Gráfico XII – Variação do Gasto em Educação no Brasil
GPT (%)

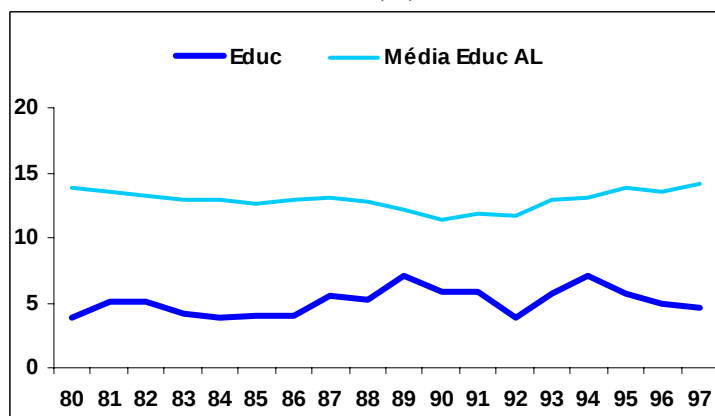


Gráfico XIII – Variação do Gasto em Saúde no Brasil
PIB (%)

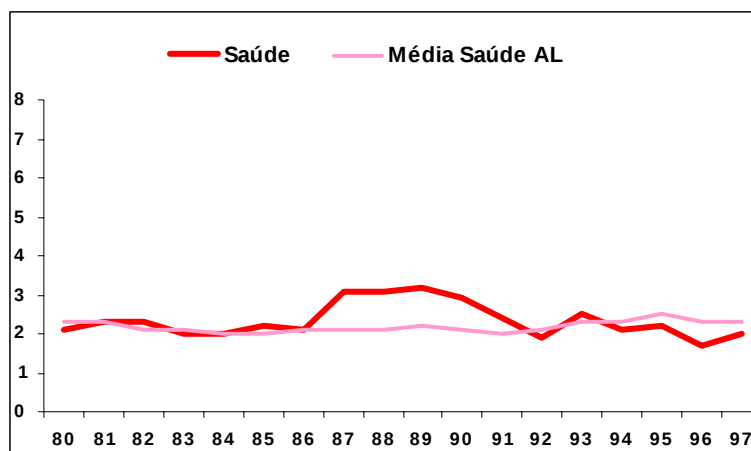
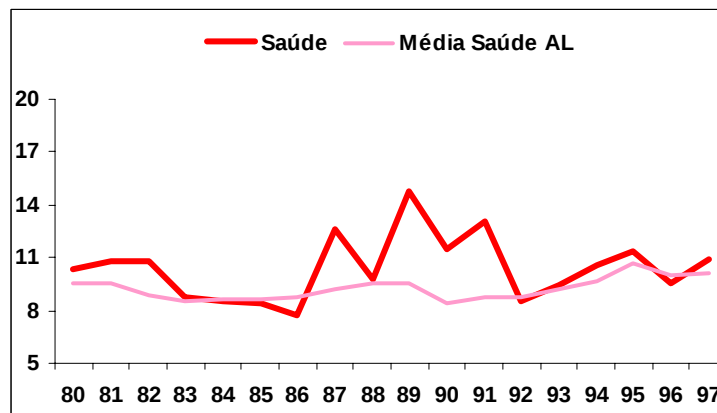


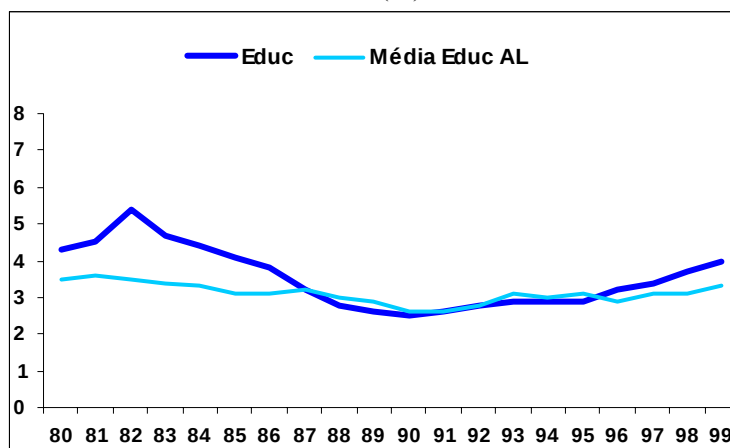
Gráfico XIV – Variação do Gasto em Saúde no Brasil
GPT (%)



No Chile, o gasto social em relação ao gasto público total (Gráficos XVI e XVIII) evoluiu na mesma proporção da média regional, com ligeiro aumento na década de 90. Em relação ao PIB (Gráficos XV e XVII), o gasto, tanto em educação como em saúde, só caíram ao nível da média da região no final da década de 80. A política de educação no Chile, como podemos ver nos gráficos, recebeu uma atenção maior do que a política de saúde. Na década de 90, o governo chileno ampliou a cobertura da maioria dos serviços públicos e sociais, sobretudo na educação pré-escolar, nos ensinos médio e superior, mas

investiu também, ainda que de forma menos agressiva, no acesso à saúde da população, em geral e dos mais pobres, em particular. Veja os Gráficos XV, XVI, XVII e XVIII abaixo.

**Gráfico XV – Variação do Gasto em Educação no Chile
PIB (%)**



**Gráfico XVI – Variação do Gasto em Educação no Chile
GPT (%)**

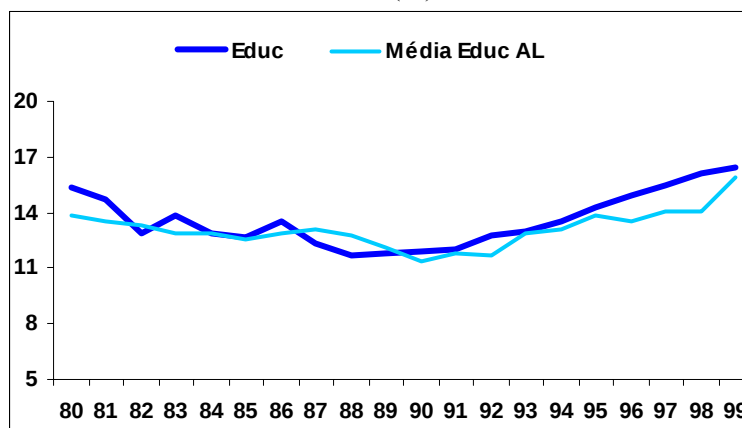


Gráfico XVII – Variação do Gasto em Saúde no Chile
PIB (%)

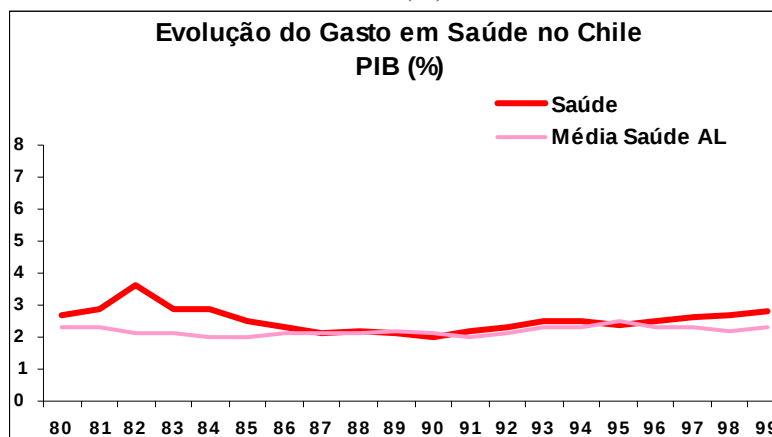
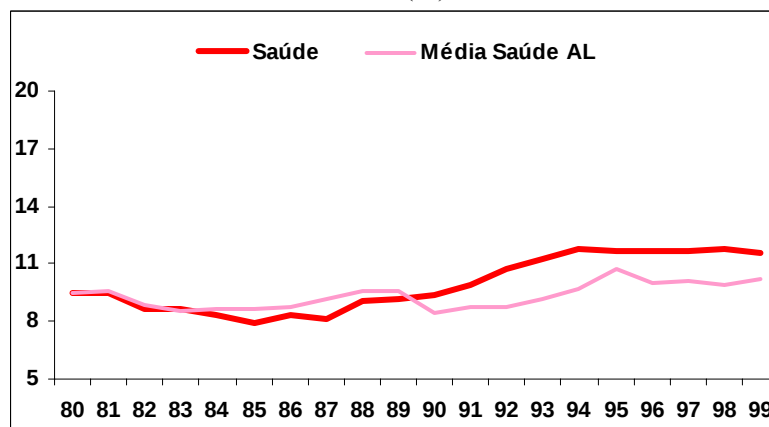


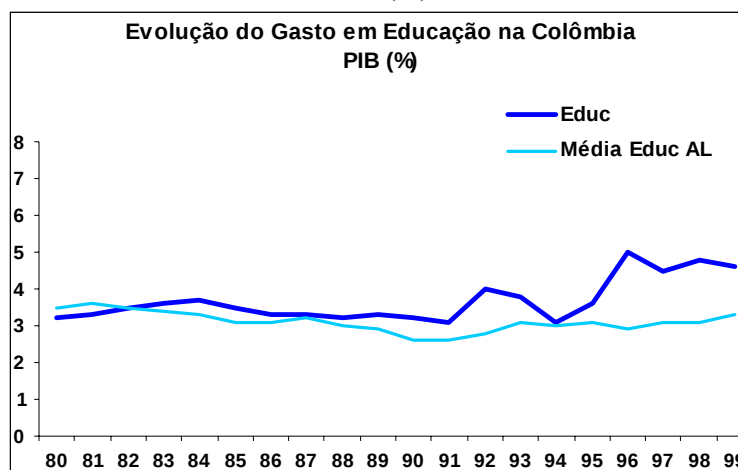
Gráfico XVIII – Variação do Gasto em Saúde no Chile
GPT (%)



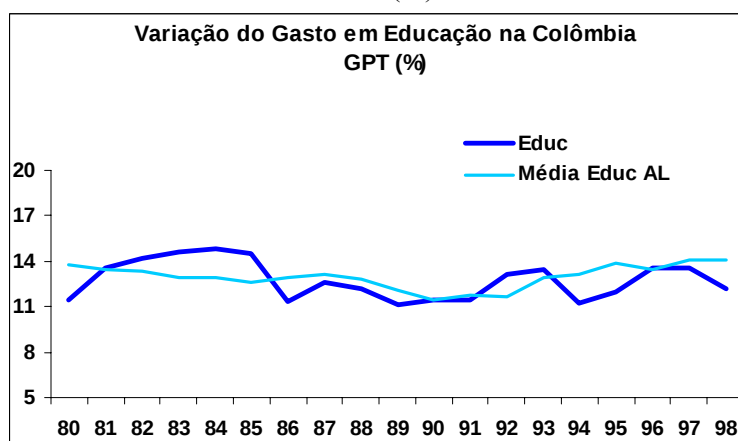
Na Colômbia o gasto em educação variou praticamente na mesma proporção da média regional (Gráficos XIX e XX). Já no setor de saúde (Gráficos XXI e XXII), a trajetória ascendente começa a ser percebida a partir de 1992. O baixo nível do gasto em saúde na década de 80, comparado à década seguinte, pode ser atribuído, dentre outros fatores que iremos investigar neste trabalho, ao ajuste econômico de 1985, que aumentou a participação do Estado na economia, mas em favor de setores diferentes dos sociais. Na década de 90 a situação foi diferente: o gasto em saúde, política tida como prioritária na

Colômbia, tomou impulso e cresceu consideravelmente em relação à década anterior. Veja a evolução do gasto social na Colômbia nos Gráficos XIX, XX, XXI e XXII abaixo.

**Gráfico XIX – Variação do Gasto em Educação na Colômbia
PIB (%)**



**Gráfico XX – Variação do Gasto em Educação na Colômbia
GPT (%)**



**Gráfico XXI – Variação do Gasto em Saúde na Colômbia
PIB (%)**

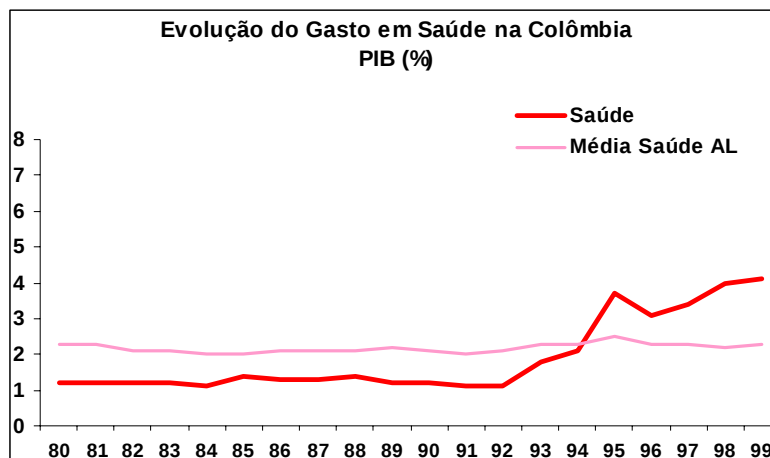
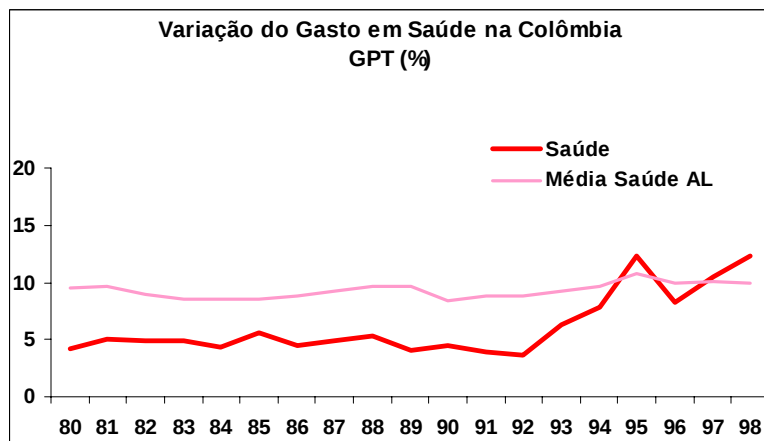


Gráfico XXII – Variação do Gasto em Saúde na Colômbia
GPT (%)

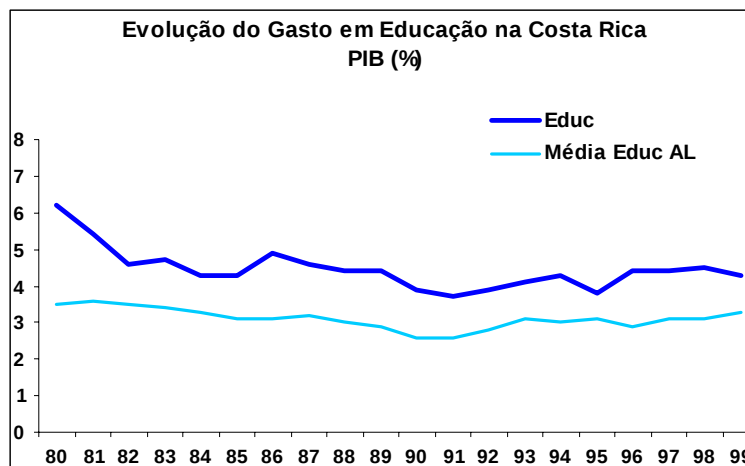


Olhando a variação do gasto social na Costa Rica ao longo do tempo, observamos uma diferença na trajetória das retas de acordo com o indicador utilizado. Em relação ao gasto público total (Gráficos XXIV e XXVI), nota-se que os investimentos em educação e saúde foram maiores na década de 80, especialmente na área de saúde, com queda substantiva na década de 90, chegando a oscilar abaixo da média regional. Observando os gráficos referentes aos gastos como porcentagem do PIB (Gráficos XXIII e XXV),

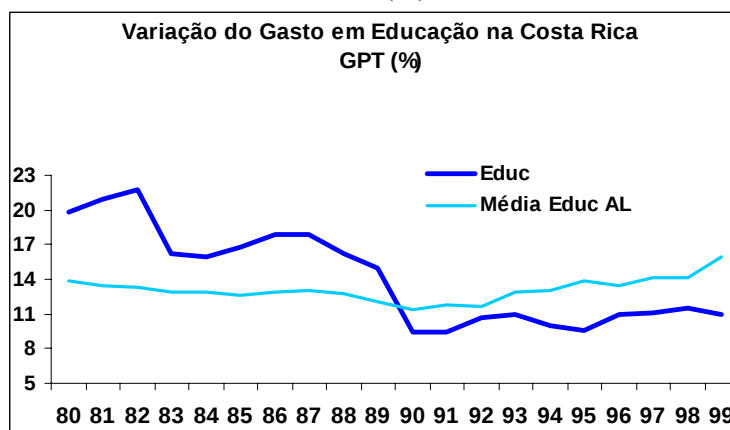
percebemos uma certa estabilidade, com oscilações sempre acima da média regional.

Observe os gráficos XXIII, XXIV, XXV e XXVI.

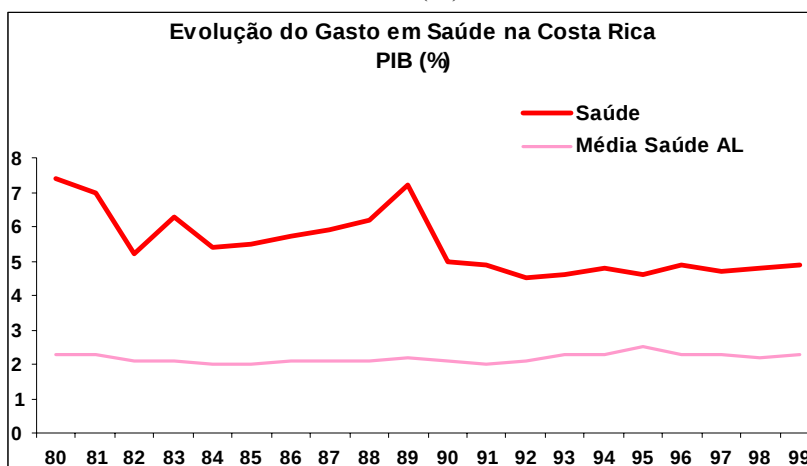
**Gráfico XXIII – Variação do Gasto em Educação na Costa Rica
PIB (%)**



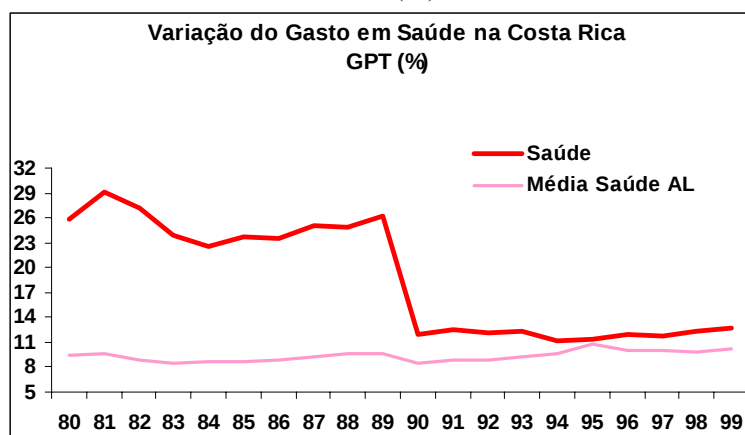
**Gráfico XXIV – Variação do Gasto em Educação na Costa Rica
GPT (%)**



**Gráfico XXV – Variação do Gasto em Saúde na Costa Rica
PIB (%)**

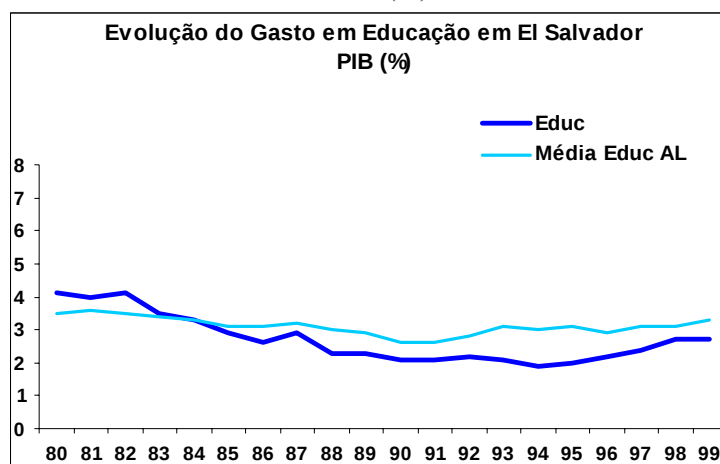


**Gráfico XXVI – Variação do Gasto em Saúde na Costa Rica
GPT (%)**

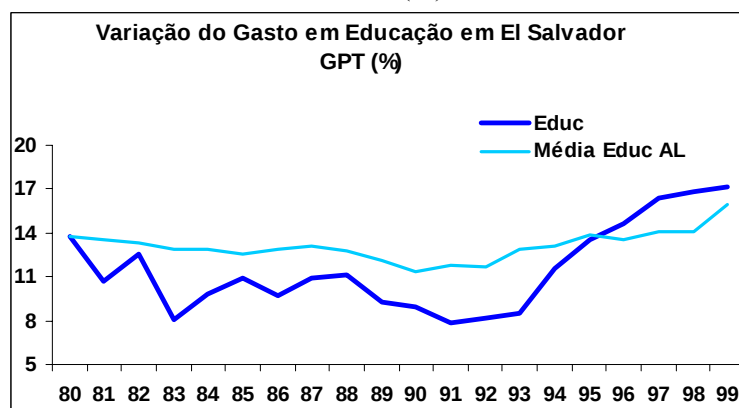


Em El Salvador, o gasto social ficou abaixo da média latino-americana em praticamente todo o período de análise, com um desempenho ainda pior na saúde (Gráficos XXIX e XXX). Em relação ao gasto público total (Gráficos XXVIII e XXX), sofreu uma melhora expressiva na década de 90. Um dos fatores que pode ter influenciado o baixo nível do gasto social na década de 80 foi o conflito armado em El Salvador que se prolongou por 12 anos, quando o país passou a investir menos na área social e mais na área militar. Veja os Gráficos XXVII, XXVIII, XXIX e XXX abaixo.

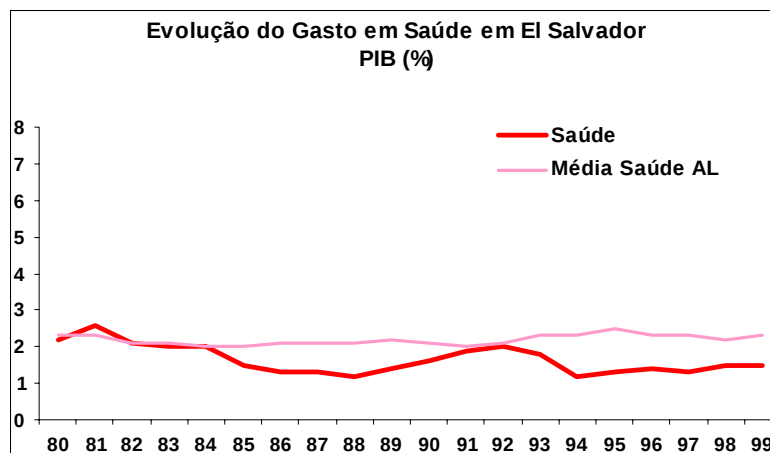
**Gráfico XXVII – Variação do Gasto em Educação em El Salvador
PIB (%)**



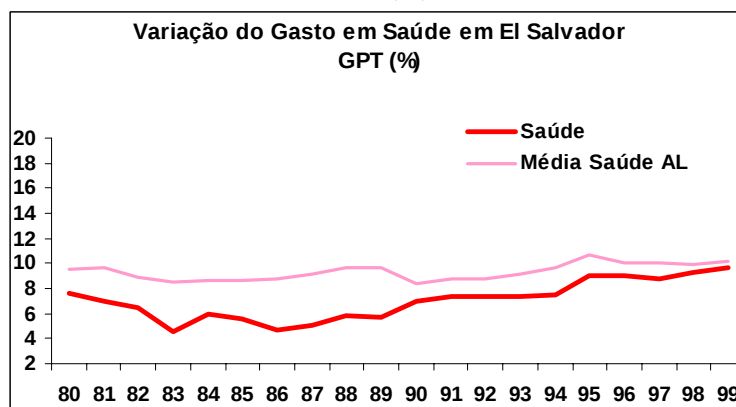
**Gráfico XXVIII – Variação do Gasto em Educação em El Salvador
GPT (%)**



**Gráfico XXIX – Variação do Gasto em Saúde em El Salvador
PIB (%)**

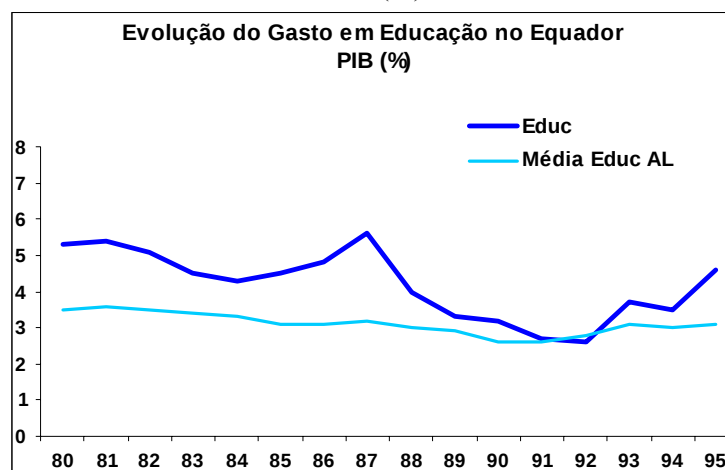


**Gráfico XXX – Variação do Gasto em Saúde em El Salvador
GPT (%)**

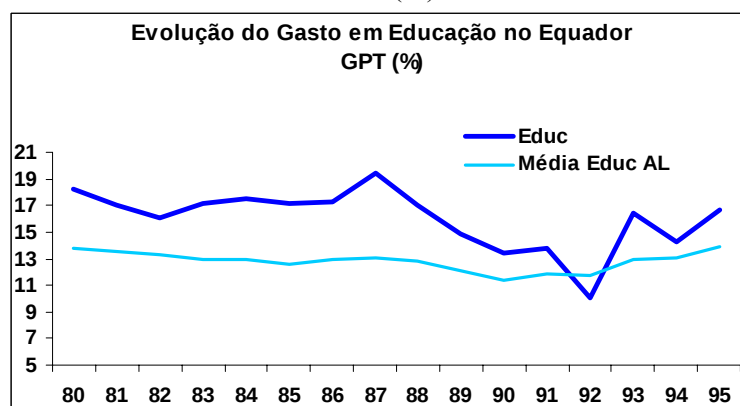


No Equador, a prioridade foi educação (Gráficos XXXI e XXXII). O gasto nesta área ficou acima da média da região em todo o período de análise – com exceção de 1992 – sofrendo um declínio a partir de 1987, quando atingiu seu maior índice. O gasto em saúde (Gráficos XXXIII e XXXIV), por sua vez, oscilou abaixo da média latino-americana em praticamente todo o período de análise. Veja os gráficos XXXI, XXXII, XXXIII e XXXIV.

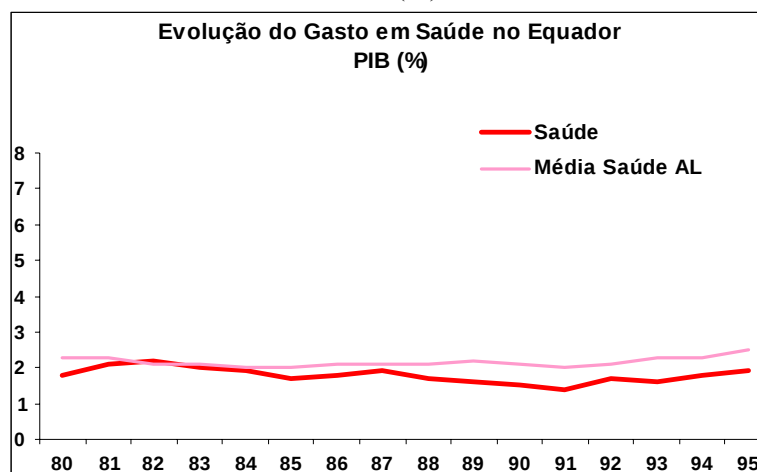
**Gráfico XXXI – Variação do Gasto em Educação no Equador
PIB (%)**



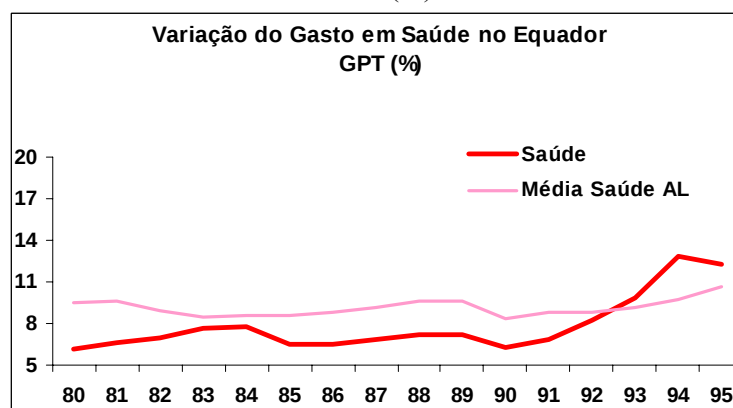
**Gráfico XXXII – Variação do Gasto em Educação no Equador
GPT (%)**



**Gráfico XXXIII – Variação do Gasto em Saúde no Equador
PIB (%)**



**Gráfico XXXIV – Variação do Gasto em Saúde no Equador
GPT (%)**



Na Guatemala, o gasto em educação com relação ao gasto público total (Gráfico XXXVI) ficou abaixo da média regional até 1986, quando sofreu um aumento significativo e manteve-se em patamar elevado. O mesmo não aconteceu na saúde (Gráficos XXXVII e XXXVIII), cujos indicadores oscilaram abaixo da média latino-americana em todo o período de análise, com duas únicas exceções quando relacionado ao gasto público total (Gráfico XXXVIII), 1980 e 1988. Já como porcentagem do PIB (Gráficos XXXV e

XXXVII), ambos os gastos ficaram abaixo da média latino-americana durante todo o período em estudo. Veja abaixo.

Gráfico XXXV – Variação do Gasto em Educação na Guatemala PIB (%)

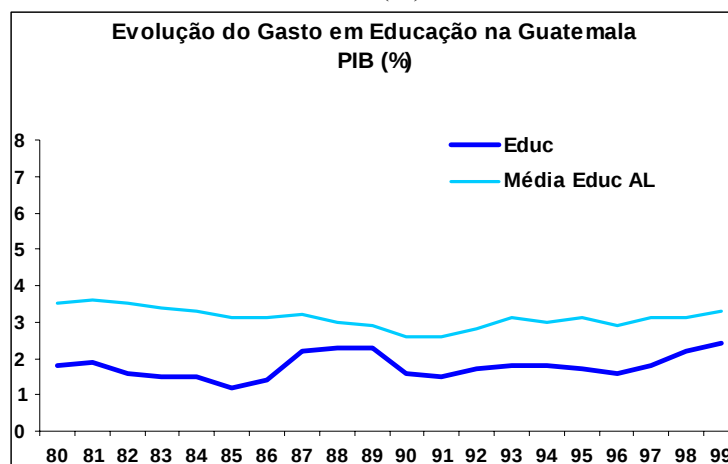
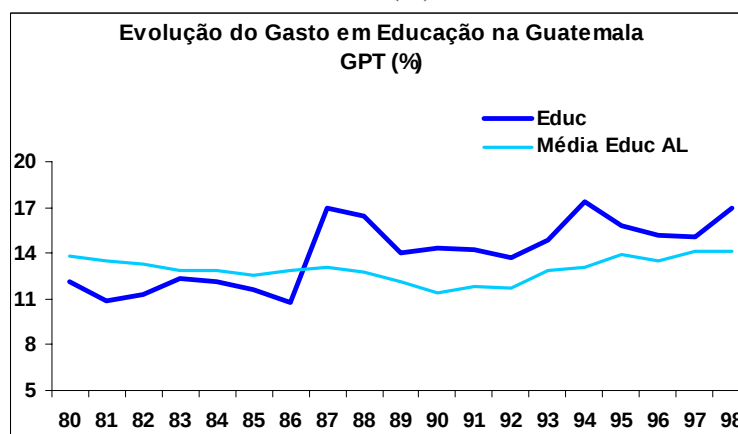
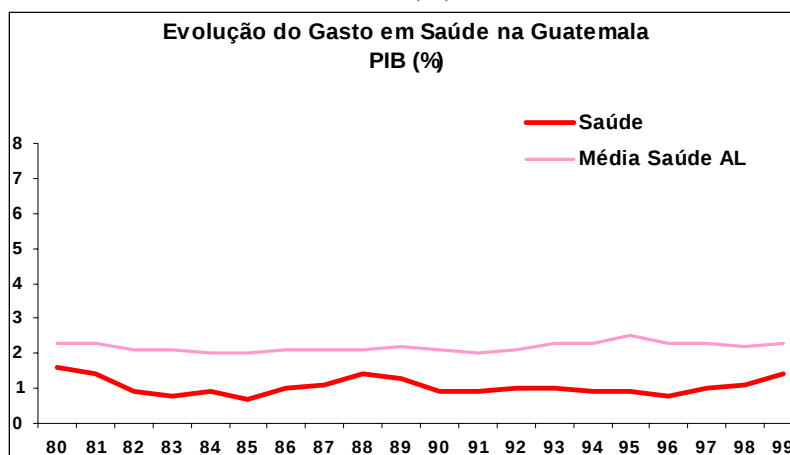


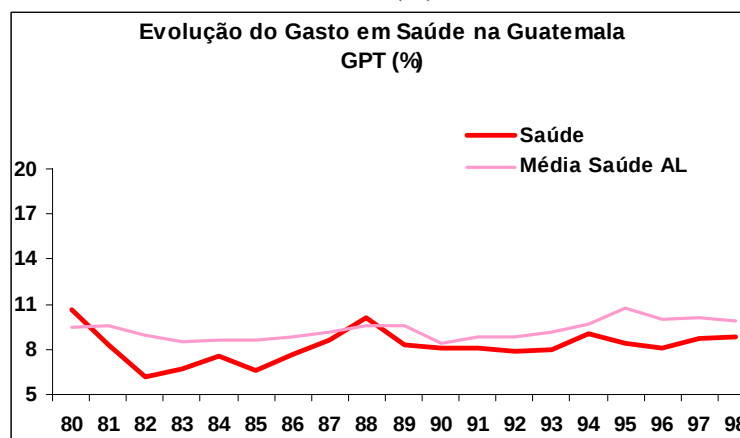
Gráfico XXXVI – Variação do Gasto em Educação na Guatemala GPT (%)



**Gráfico XXXVII – Variação do Gasto em Saúde na Guatemala
PIB (%)**

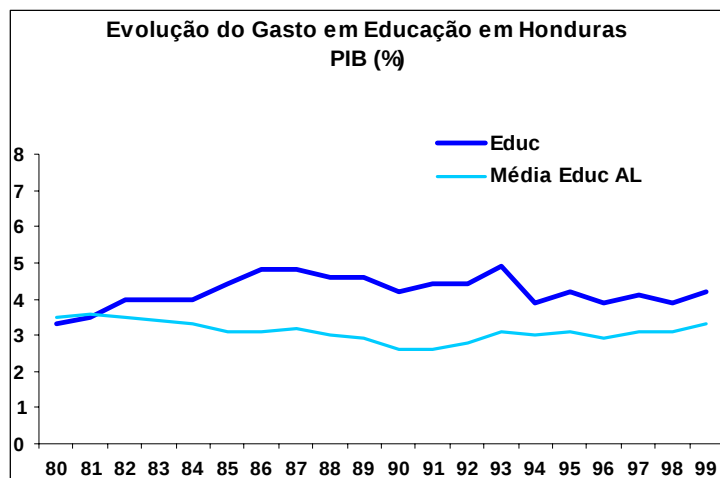


**Gráfico XXXVIII – Variação do Gasto em Saúde na Guatemala
GPT (%)**

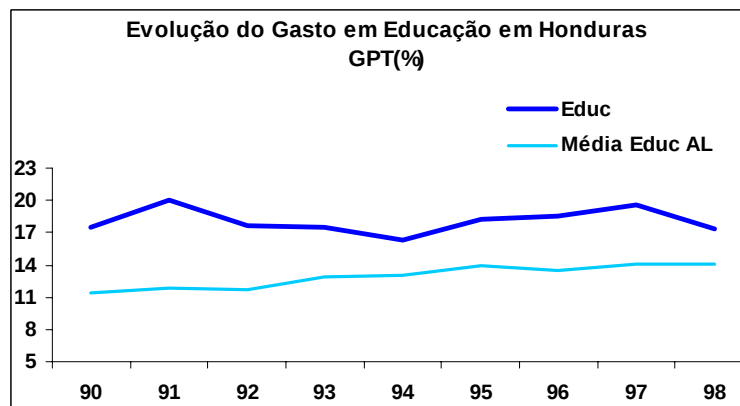


Em Honduras, com exceção do início dos anos 80, quando em relação ao PIB (Gráfico XXXIX), o gasto em educação (Gráficos XXXIX e XL) variou acima da média local em todo o período de análise, enquanto o gasto em saúde (Gráficos XXXIX, XL, XLI e XLII) oscilou em torno da mesma, com queda no fim dos anos 90. Observe os gráficos.

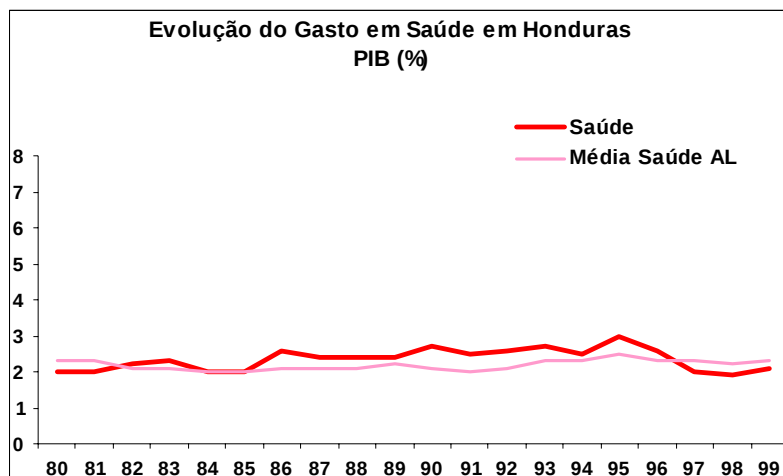
**Gráfico XXXIX – Variação do Gasto em Educação em Honduras
PIB (%)**



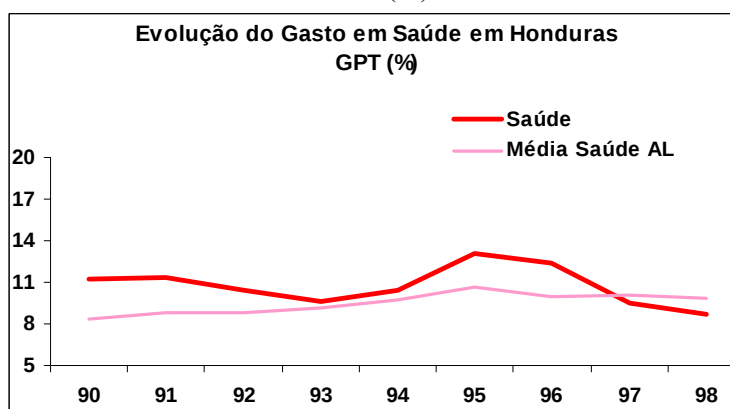
**Gráfico XL – Variação do Gasto em Educação em Honduras
GPT (%)**



**Gráfico XLI – Variação do Gasto em Saúde em Honduras
PIB (%)**



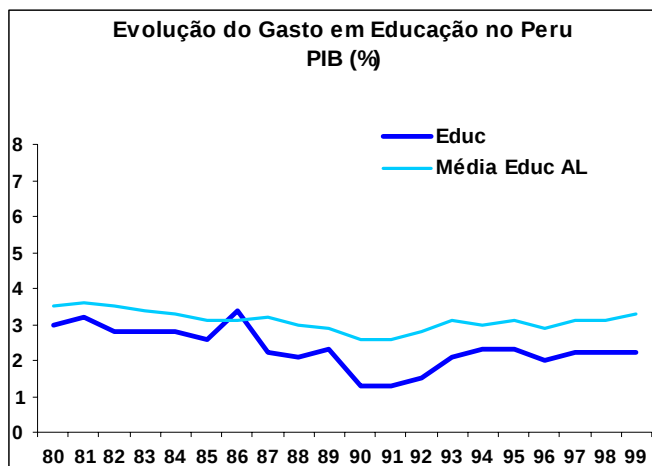
**Gráfico XLII – Variação do Gasto em Saúde em Honduras
GPT (%)**



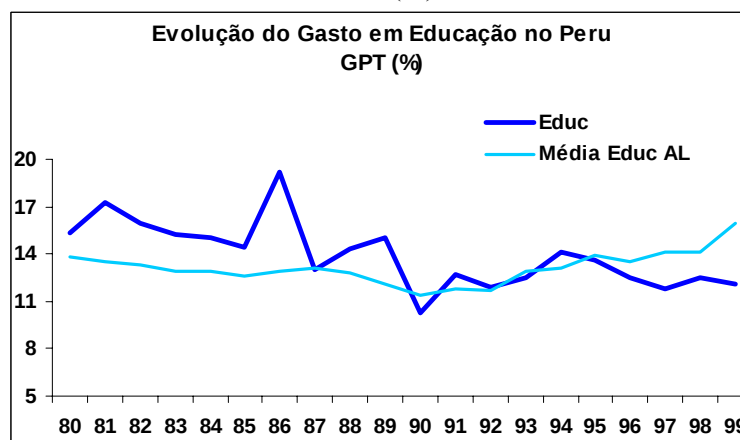
No Peru, há uma controvérsia do comportamento dos dados dependendo do indicador utilizado. Como porcentagem do PIB, o gasto em educação (Gráfico XLIII) oscilou abaixo da média latino-americana durante as duas décadas, com exceção apenas do ano de 1986. Já em relação ao gasto público total (Gráfico XLIV), permaneceu acima da média regional na década de 80, com oscilações em torno da mesma na década de 90. Essa diferença não é percebida na saúde (Gráficos XLV e XLVI). Historicamente, o gasto nesta

área é menor do que o gasto em educação, mantendo-se abaixo da média regional em todo o período de análise, independente do indicador de gasto utilizado. Veja os gráficos abaixo.

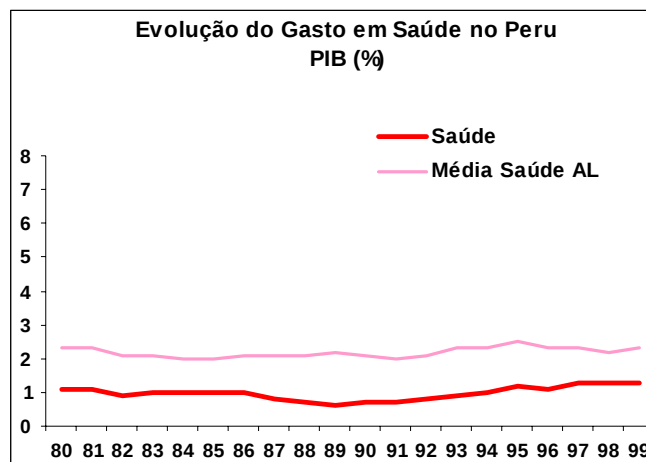
**Gráfico XLIII – Variação do Gasto em Educação no Peru
PIB (%)**



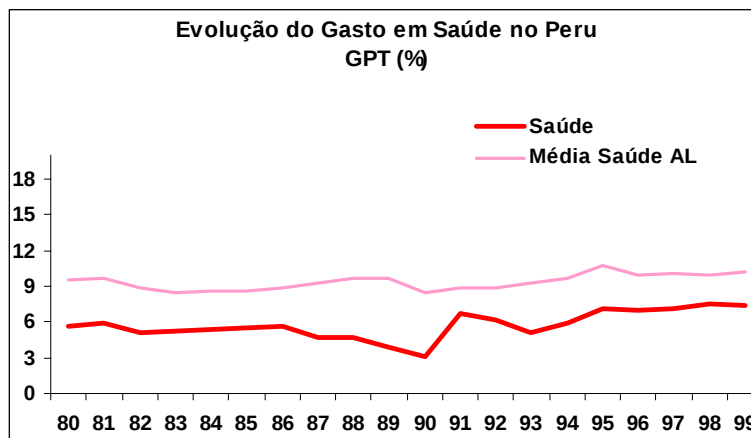
**Gráfico XLIV – Variação do Gasto em Educação no Peru
GPT (%)**



**Gráfico XLV – Variação do Gasto em Saúde no Peru
PIB (%)**



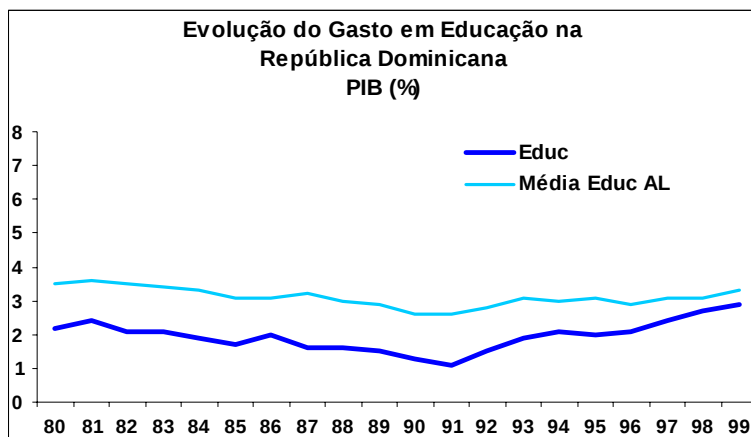
**Gráfico XLVI – Variação do Gasto em Saúde no Peru
GPT (%)**



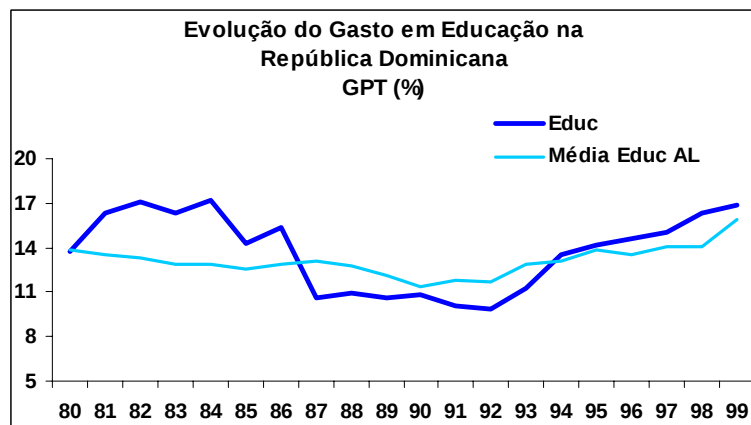
Os gastos sociais na República Dominicana oscilaram abaixo da média latino-americana, com resultado melhor na área de educação (Gráficos XLVII e XLVIII). Utilizando como indicador de gasto a proporção do gasto público total (Gráfico XLVIII), vemos que a variação da educação oscilou acima da média regional em praticamente toda a década de 80 e na segunda metade da década de 90. Na saúde (Gráficos XLIX e L), o gasto

variou abaixo da média regional durante toda a década de 80 e 90, com exceção do ano de 1990, quando relacionado ao gasto público total (Gráfico L). Compare os gráficos.

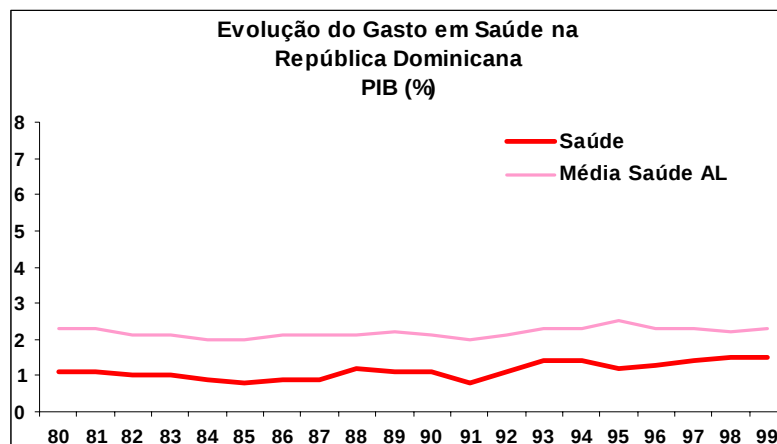
**Gráfico XLVII – Variação do Gasto em Educação na República Dominicana
PIB (%)**



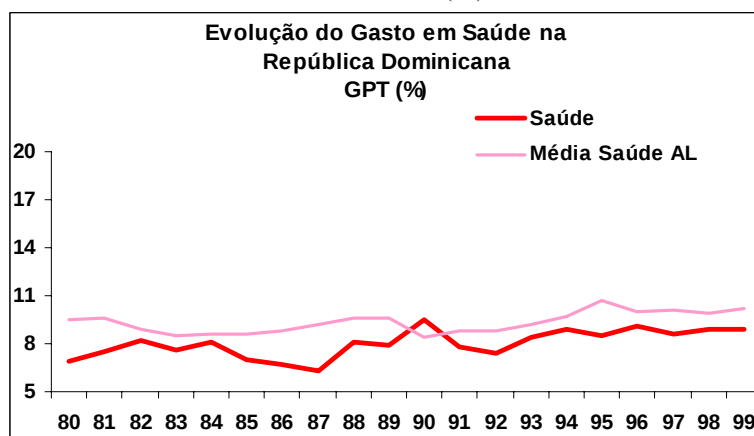
**Gráfico XLVIII – Variação do Gasto em Educação na República Dominicana
GPT (%)**



**Gráfico XLIX – Variação do Gasto em Saúde na República Dominicana
PIB (%)**



**Gráfico L – Variação do Gasto em Saúde na República Dominicana
GPT (%)**



No Uruguai, o gasto em educação com relação ao PIB (Gráfico LI) oscilou em torno da média regional, enquanto o gasto com relação ao gasto público total (Gráfico LII) ficou abaixo da média (exceto em 1980). O desempenho da saúde (Gráficos LIII e LIV), por sua vez, foi um pouco melhor, variando acima da média regional da área desde 1985. Observe os gráficos abaixo.

Gráfico LI – Variação do Gasto em Educação no Uruguai PIB (%)

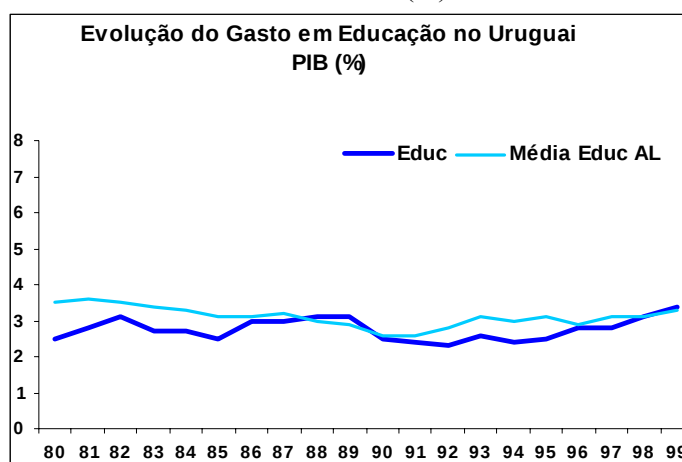
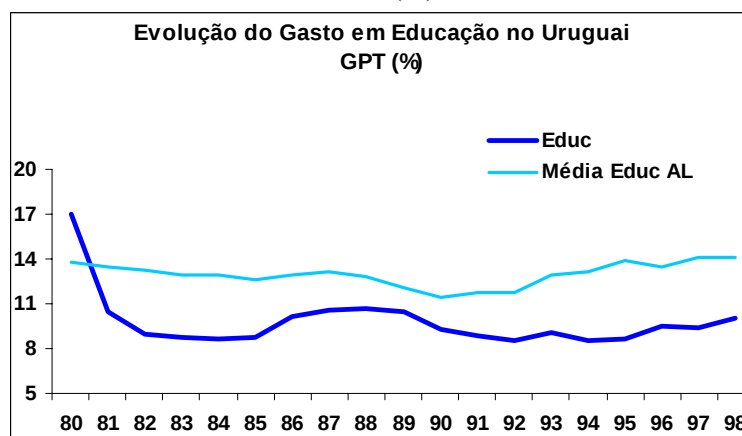
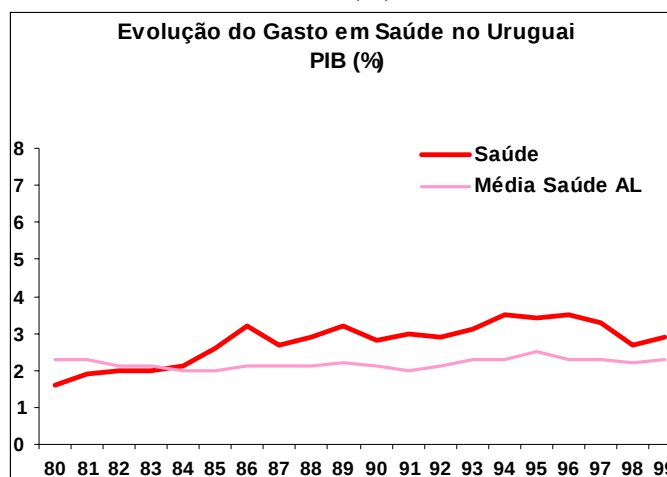


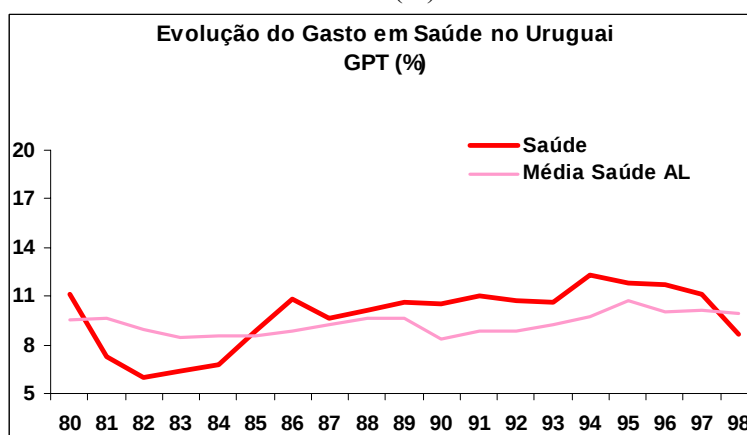
Gráfico LII – Variação do Gasto em Educação no Uruguai GPT (%)



**Gráfico LIII – Variação do Gasto em Saúde no Uruguai
PIB (%)**



**Gráfico LIV – Variação do Gasto em Saúde no Uruguai
GPT (%)**



Na Venezuela, os investimentos na área de educação foram superiores aos investimentos feitos na área da saúde. O índice do gasto em educação (Gráficos LV e LVI) só ficou abaixo da média latino-americana no ano de 1996, enquanto os índices do gasto em saúde (Gráficos LVII e LVIII) ficaram abaixo da mesma durante todo o período de análise. Veja.

Gráfico LV – Variação do Gasto em Educação na Venezuela
 PIB (%)

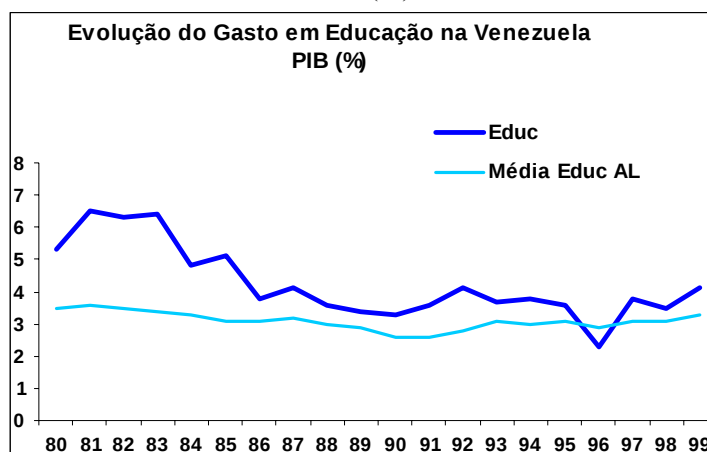
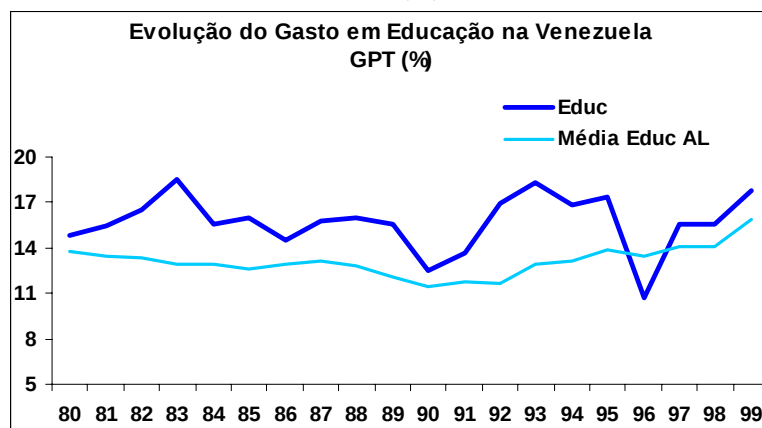
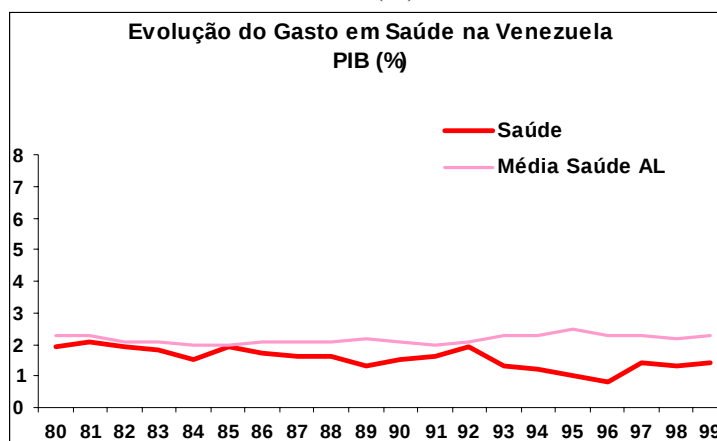


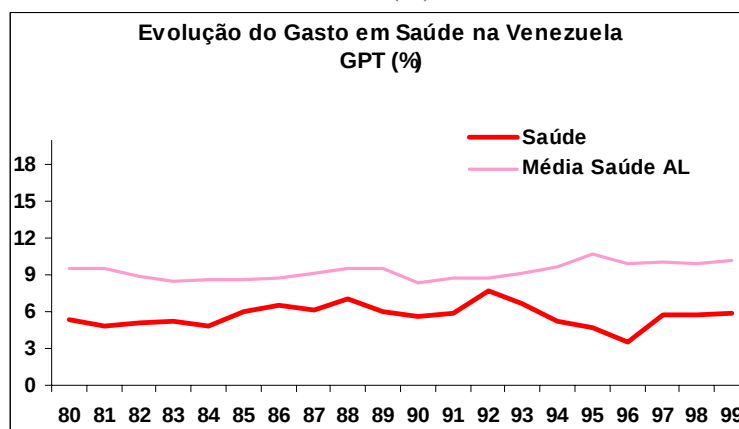
Gráfico LVI – Variação do Gasto em Educação na Venezuela
 GPT (%)



**Gráfico LVII – Variação do Gasto em Saúde na Venezuela
PIB (%)**



**Gráfico LVIII – Variação do Gasto em Saúde na Venezuela
GPT (%)**



Os gráficos anteriores nos mostram a diferença na variação do gasto social entre os países latino-americanos. O esforço deste trabalho, porém, é tentar identificar algum padrão para essa variação, ou seja, identificar variáveis comuns aos países em análise que expliquem o comportamento dos gastos em educação e saúde nas décadas de 80 e 90. Tendo como base a teoria segundo a qual partidos de esquerda buscam um perfil mais universalista e redistributivo para suas políticas, pois idealizam um Estado capaz de fornecer saúde, educação, habitação e seguridade social para todos os cidadãos e, além disso, são mais comprometidos com a redução do desemprego e com a distribuição de

renda do que partidos de direita, me proponho a investigar se governos de esquerda na América Latina investem mais em políticas sociais do que governos de direita, em tese mais preocupados com a estabilidade econômica via redução da inflação. Como, teoricamente, governos majoritários, isto é, que contam com apoio Legislativo, possuem maiores chances de implementar políticas públicas condizentes com seu perfil ideológico do que governos minoritários, nos quais os custos de transação podem ser inflacionados por conta da maior necessidade de negociações, pretendo verificar se governos de esquerda majoritários investem mais em educação e saúde do que os demais governos.

A Tabela II apresenta a média do gasto social (educação + saúde) nos diferentes governos latino-americanos. Na segunda coluna consta o período do mandato presidencial de cada país, entre 1980 e 1999. A terceira coluna mostra a média do gasto social do período de governo. Na última coluna temos a ideologia dos governos no poder naquele período.³⁹

³⁹ A classificação do partido do governo, em cada período, como de direita, centro ou esquerda foi baseada no texto de 1997 de Michel Coppedge e extraída da base de dados de Hugo Borsani.

**Tabela II: Média do Gasto Social nos Respectivos Governos
1980-99**

País	Governo	PIB (%)	GPT (%)	Ideologia do Governo
Argentina	83 → 89	7,4	23,1	Centro
	90 → 95	8,2	27,0	Direita
	96 → 98	9,0	28,8	Direita
Bolívia	82 → 85*	3,0	-	Esquerda
	86 → 89*	2,3	-	Direita
	90 → 93	5,3	21,2	Direita
Brasil	94 → 97	8,2	31,5	Direita
	86 → 89	4,3	16,7	Centro
	90 → 92	3,6	16,2	Direita
	93 → 94	3,7	16,4	Centro
	95 → 98	2,9	15,7	Centro
Chile	90 → 93	5,0	22,7	Centro
	94 → 99	5,9	26,8	Centro
Colômbia	80 → 82	4,5	17,8	Centro
	83 → 86	4,8	18,7	Direita
	87 → 90	4,5	16,6	Centro
	91 → 94	5,0	17,7	Centro
	95 → 98	8,0	23,7	Centro
Costa Rica	80 → 81	13,0	47,8	Centro
	82 → 86	10,2	41,9	Esquerda
	87 → 90	10,4	36,7	Centro
	91 → 94	8,7	22,3	Direita
	95 → 98	9,0	22,6	Direita
El Salvador	85 → 88	4,0	16,0	Centro
	89 → 94	3,8	16,1	Direita
	95 → 99	3,8	24,8	Direita
Equador	81 → 84	6,9	24,2	Esquerda
	85 → 88	6,5	24,5	Direita
	89 → 92	4,5	20,1	Esquerda
	93 → 95	5,7	27,4	Direita
Guatemala	86 → 90	3,1	23,0	Centro
	91 → 94	2,7	23,3	Direita
	95 → 96	2,5	23,8	Centro
	97 → 99	3,3	16,5	Direita
Honduras	82 → 85	6,5	-	Centro
	86 → 90	7,1	-	Centro
	91 → 94	7,0	28,3	Direita
	95 → 98	6,4	29,3	Centro
Peru	81 → 85	3,8	21,0	Direita
	86 → 90	3,0	18,8	Esquerda
	91 → 95	2,8	19,2	Direita
	96 → 99	3,4	19,5	Direita
República Dominicana	82 → 86	2,9	23,6	Esquerda
	87 → 90	2,6	18,7	Direita
	91 → 94	2,8	19,3	Direita
	95 → 99	3,8	24,2	Direita

Uruguai	85 → 89	5,9	20,2	Centro
	90 → 94	5,5	19,9	Direita
	95 → 99	6,1	16,2	Centro
Venezuela	80 → 83	8,1	21,5	Direita
	84 → 88	5,9	21,7	Esquerda
	89 → 93	5,1	21,8	Esquerda
	94 → 98	4,5	20,2	Esquerda

*Em relação ao PIB, média do gasto apenas em educação.

Para que a análise do quadro anterior seja mais consistente com a proposta do trabalho, é importante observar as mudanças ocorridas dentro de um mesmo país, ou seja, verificar a evolução do gasto social dos países que vivenciaram mudanças mais radicais de governo. Na Bolívia, por exemplo, de governo de esquerda em 1985 passou para governo de direita em 1986 e o gasto em educação como porcentagem do PIB diminuiu 0.7 ponto percentual. O mesmo aconteceu no Equador, na transição do governo de 1984 (esquerda) para o governo de 1985 (direita). Neste caso, o gasto social diminuiu 0.4 p.p., em relação ao PIB, e 0.3 p.p., em relação ao gasto público total, de um mandato para outro. No governo seguinte, quando a esquerda ao poder, o gasto social caiu 2 pontos, em relação ao PIB, e 4.4, em relação ao gasto público total. Na transição de governo de esquerda, em 1992, para governo de direita, em 1993, o gasto social sofreu um aumento de 1.2 ponto percentual (% PIB) e 7.3 (% GPT). No Peru, de governo de direita em 1985, passou a governo de esquerda em 1986 e o gasto social caiu 0.8 (% PIB) e 2.2 pontos (% GPT). Mas quando voltou a governo de direita em 1991, o gasto em educação e saúde caiu 0.2 pp em relação ao PIB, mas cresceu 0.4 ponto, em relação ao gasto público total. No governo seguinte, também de direita, o gasto social cresceu 0.6 ponto (% PIB) e 0.3 ponto (% GPT) em relação ao governo anterior.

Na República Dominicana, o gasto social caiu 0.3 pp (% PIB) e 4.9 p.p. (% GPT) de 1986 (governo de esquerda) a 1997 (governo de direita), mas os índices médios

aumentaram nos governos seguintes, todos de direita. Na Venezuela, a média do gasto social como porcentagem do PIB no período 1980-1983 era de 8,1% (governo de direita), caiu nos demais governos, todos de esquerda. Mas quando olhamos os dados como porcentagem do gasto público total, percebemos um leve aumento, de 0.2 p.p., na transição 1983 (direita)-1984(esquerda) e novamente no governo seguinte (esquerda), desta vez de 0.1 ponto percentual. Contudo, caiu no período 1994/1998, também de esquerda. Essa análise superficial dos dados nos permite perceber uma falta de coerência entre a variação dos gastos sociais e a vertente ideológica dos governos nos países da América Latina, ainda que a maioria dos casos indique um aumento desses gastos em governos de direita. Além disso, é fato que o gasto do ano anterior afeta o gasto do ano subsequente. Mas é bom frisar que estamos, nesta tabela, tratando de média do gasto social nos governos, e não de dados anuais.

O objetivo do capítulo foi mostrar o desenvolvimento das políticas sociais nos países latino-americanos e como este desenvolvimento não seguiu uma linha única de implementação. Cada país adotou uma estratégia diferente para enfrentar a crise dos anos 80, uns investiram mais em políticas sociais do que outros, e mesmo aqueles que investiram mais nessa área o fizeram de forma diferente, uns priorizando o setor de educação e outros, o de saúde. Além disso, permite a observação da alta variação do gasto social na região.

No próximo capítulo serão apresentados os modelos teóricos referentes à análise do contexto latino-americano, bem como as especificações das variáveis, tanto dependentes, quanto independentes.

Capítulo IV – O Modelo Estatístico

A tese tem por objetivo expandir a grade de pesquisa sobre os determinantes do gasto social e mesclar as duas linhas de análise mencionadas no capítulo anterior, aquela que investiga o impacto do tipo de regime – autoritário e democrático – no direcionamento das políticas públicas com aquela que investiga os efeitos de variáveis políticas, sociais e econômicas sobre o desempenho fiscal dos países latino-americanos. Procurarei verificar quais atributos dos governos democráticos afetam o gasto público, mais especificamente, o gasto social, na presença de variáveis sócio-econômicas freqüentes na literatura pertinente aos determinantes do desempenho fiscal. Uma variável recorrente em ambas as linhas de investigação, inclusive nos estudos aplicados aos contextos europeu e norte-americano, diz respeito ao impacto do perfil ideológico do governo na execução de políticas públicas. Poderia ser observada uma variação no nível do gasto público, mais especificamente, no gasto social, na medida em que muda a orientação ideológica do governo na América Latina, isso em pleno processo de abertura comercial?

Com base na teoria segundo a qual governos de esquerda buscam um perfil mais universalista e redistributivo para suas políticas enquanto governos de direita preocupam-se mais com a estabilidade econômica via redução da inflação, minha proposição principal é a seguinte: *quanto mais à esquerda do espectro ideológico está o governo, maior o nível do gasto em saúde e educação.*

Sendo os sistemas de governo da América Latina presidencialistas, é importante considerar a força do governo no Legislativo. O sistema partidário latino-americano é, em alguns países da região, entre eles o Brasil, altamente fragmentado, o que exige a formação

de uma coalizão para garantir a governabilidade. Assim, espera-se que quanto maior a correlação de forças do governo no Legislativo, menores os pagamentos colaterais a serem feitos para formação maiorias legislativas que apóiem as propostas do Executivo, facilitando a implementação de políticas públicas. (Alesina e Rosenthal (1995); Fiorina (1996); Tsebelis (1995)). Trocando em miúdos, meu argumento é que governos de esquerda com maioria no Congresso Federal⁴⁰ encontram menos dificuldades em aumentar o gasto social do que governos de esquerda minoritários.

Diante dessa suposição, e baseada nos estudos de Mejía Acosta e Coppedge (2001) e Amorim Neto e Borsani (2004), segundo os quais alguns indicadores têm impacto nas políticas públicas de forma interativa, e não linear, proponho a seguinte hipótese de trabalho:

H₁: O nível do gasto em educação e saúde é maior em governos de esquerda majoritários em relação aos demais governos (centro e direita, quer dividido, quer unificado) .

A expectativa é de que o gasto social seja maior em governos de esquerda majoritários porque, com base na teoria vista nos parágrafos anteriores, governos que contam com maioria legislativa possuem mais facilidade de implementar políticas condizentes com seu perfil ideológico do que governos minoritários. Estes últimos, dada a necessidade de busca de apoio, precisam negociar constantemente com outros partidos, e muitas vezes, em troca de apoio político, aprovar políticas de menor identidade ideológica.

⁴⁰ Na análise para a América Latina será observada apenas a composição partidária da Câmara dos Deputados, nos casos de países bicamerais.

Uma outra teoria que questiona a influência da ideologia sobre as políticas públicas é aquela referente aos ciclos econômico-eleitorais. Assim, incluo nos modelos as variáveis *ano eleitoral*, *ano pré-eleitoral* e *ano pós-eleitoral*, que nos permitirão perceber a ocorrência de tais ciclos nos países da América Latina se os gastos aumentarem em anos eleitorais e diminuirão no ano seguinte. No caso específico deste trabalho, não será levando em conta os supostos racionais (ALESINA, 1987), que nos permitiriam identificar ciclos do tipo partidário, mas apenas as premissas do modelo clássico. Um dos motivos é que os dados disponíveis não são trimestrais como em Alesina (1987), o que permitiria um análise mais robusta, mas anuais. Assim, a segunda hipótese a testada nesta tese é:

H₂: *O nível do gasto em educação e saúde é maior em anos eleitorais e pré-eleitorais e menor em anos pós-eleitorais.*

A metodologia adotada para verificar as hipóteses de trabalho é a análise econométrica de painel, ou também chamada séries agregadas⁴¹. Esse tipo de análise permite considerar concomitantemente a dimensão espaço (país) e a dimensão tempo (ano)⁴². Graças à utilização conjunta de informação temporal e de unidades individuais, os problemas de correlação de variáveis omitidas com as explicativas são menores do que aqueles encontrados em bases de dados apenas temporais, ou também chamadas de *time series*. Seguindo a sugestão de Beck e Katz (1995), o modelo baseia-se em uma estrutura

⁴¹ Em inglês: *pooled time series – cross section analysis*.

⁴² Os dados foram ordenados por país, ou seja, a segunda observação da base (anual) é a observação do país codificado com o número 1 (Argentina), no segundo período (ano). A observação seguinte à correspondente ao país *i* no período *t* é a observação correspondente ao país *i* no período *t+1*. A última observação do país *i* é seguida pela primeira observação do país *i+1*. Não foram incluídas variáveis dummies para anos para não criar problemas de perda de graus de liberdade, o que prejudica a precisão do modelo. Além disso, foram incluídas dummies para anos eleitorais.

auto-regressiva comum para todos os países (*fixed effects*), em contraposição a uma estrutura diferente para cada um (*random effects*). De acordo com os autores, a superioridade deste tipo de modelagem encontra-se no fato de, desta forma, ser possível capturar o efeito das especificidades de cada unidade de análise eventualmente omitidas no modelo, mas que podem estar relacionadas às variáveis explicativas.

Na estimação dos parâmetros do modelo seguiu-se o método “panel corrected standard error” (OLS com erro padrão corrigido), sugerido por Beck e Katz para análises de painel de dimensões similares às do presente trabalho. Uma discussão presente na literatura refere-se à utilização do lag da variável dependente (Beck e Katz, 1995; Achen, 2000; e Wawro, 2002). Enquanto Beck e Katz defendem que a inclusão de valores defasados da variável dependente contribui para o controle de problemas de autocorrelação⁴³, os outros dois autores são contrários a este procedimento. Achen argumenta que a autoregressividade distorce os resultados, na medida em que infla o poder explicativo da variável, ofuscando os efeitos de outras variáveis explicativas e/ou provocando inversão de sinais.

O debate técnico sobre qual a melhor forma de especificação do modelo não está esgotado. Cabe aos adeptos da econometria optar por um dos lados. Para efeito deste trabalho, sinto-me persuadida pela segunda posição. Entendo que o uso da defasagem de primeira ordem da variável dependente é pertinente quando o modelo não corrige eventual correlação serial dos dados. Mas neste trabalho, para dissipar tal problema, utilizo como recurso estatístico a correlação auto-regressiva de 1ª ordem (AR1), que também pressupõe uma autocorrelação comum a todos os países. Penso que o uso concomitante do valor

⁴³ A inclusão de um valor defasado (auto-regressivo) da variável dependente implica que o valor dessa variável no ano “t” está sendo explicado, em parte, pelo valor dessa variável no ano anterior (t-1) (Beck e Katz, 1995).

defasado da variável dependente e da correlação auto-regressiva de 1ª ordem é redundante, uma vez que ambos procuram dar conta do mesmo problema: correlação serial⁴⁴.

No intuito de avaliar a influência das variáveis políticas e econômicas nos gastos sociais dos países latino-americanos durante o período compreendido entre 1980 e 1999, proponho um modelo de análise que identifica, concomitantemente, a influência de variáveis sócio-econômicas (PIB *per capita*, inflação, ambos em sua forma logarítima, desemprego, abertura comercial, gasto público total, população urbana e dependência demográfica⁴⁵), políticas (governo de esquerda, governo majoritário e governo de esquerda majoritário) e referentes a ciclos econômico-eleitorais (ano eleitoral, pré-eleitoral e pós-eleitora) sobre o gasto social nos países da América Latina.

⁴⁴ Como a intenção aqui é a de fazer uma investigação, estimei o modelo básico com o lag da variável dependente na equação para observar se os resultados são realmente discrepantes. Compare os resultados nos Anexos I, II, III, IV, V e VI, no final da tese.

⁴⁵ Fusão das variáveis população de até 14 anos e população com mais de 65 anos.

Modelo I

$$GS_{i,t} = b_0 + b_1 \lg PIB_{it}$$

$$+ b_2 \lg Infla_{it}$$

$$+ b_3 Des_{it}$$

$$+ b_4 PPPbas_{it}$$

$$+ b_5 Expend_{it}$$

$$+ b_6 Depdemo_{it}$$

$$+ b_7 Popurb_{it}$$

$$+ b_8 Esq_{it}$$

$$+ b_9 Gabuni_{it}$$

$$+ b_{10} Esq \times gabuni_{it}$$

$$+ b_{11} Anoeleit_{it}$$

$$+ b_{12} Anopreeleit_{it}$$

$$+ b_{13} Anoposeleit_{it}$$

Onde:

GS = Gasto em educação e saúde como % do PIB e como % do gasto público total.

Log PIB = PIB *per capita* na sua função logarítima do país *i* no ano *t*.

Log Infla = variação anual da inflação na sua forma logarítima do país *i* no ano *t*.

Des = variação do desemprego em proporção da força de trabalho total do país *i* no ano *t*.

PPPbas = Exportação + Importação / PPP no país *i* no ano *t*.

Expend = gasto total em relação ao PIB do país *i* no ano *t*.

Depdemo = fusão da % da população com até 14 anos de idade e da % da população com mais de 65 anos do país *i* no ano *t*.

PopUrb = % da população urbana do país *i* do ano *t*.

Esq = *Dummy* para governos de esquerda.

Gabuni = *Dummy* para governos com maioria legislativa.

Esq $\times$ gabuni = produto das variáveis “Esq” e “Gabuni”.

Anoeleit = *Dummy* para o ano eleitoral do país *i* no ano *t*.

Anopeeleit = *Dummy* para o ano pré-eleitoral do país *i* no ano *t*.

Anoposeleit = *Dummy* para o ano pós-eleitoral do país *i* no ano *t*.

i = países (1, 2, 3, ..., 14).

t = 1980, 1988, 19891999.

A variável a ser explicada, *gasto social* (GS)⁴⁶, diz respeito à soma das porcentagem do gasto em saúde e educação. No caso da análise dos países, os modelos serão estimados duas vezes, cada um com um indicador de gasto social diferente, como porcentagem do gasto público total e como porcentagem do PIB. As variáveis de controle de natureza econômica são: *PIB per capita* na sua forma logarítmica ($\log \text{PIB}$)⁴⁷, *inflação* também na sua forma logarítmica ($\log \text{Infla}$)⁴⁸, *desemprego* (Des)⁴⁹, *abertura comercial* (PPPbas)⁵⁰ e *gasto público total* (Expend)⁵¹. A variável referente à abertura comercial foi incluída no modelo para podermos verificar o efeito da globalização no gasto social. Para Avelino *et al* (2005), a abertura comercial, medida pelo PPP, tem efeito positivo e significativo sobre os gastos sociais. Mas se a medida for pelo PIB corrente, o impacto é negativo, como em Kaufman e Ubiego (2001).

As variáveis de controle demográficas são: *dependência demográfica*, que representa a fusão da população em idade escolar com a população com mais de 65 anos (Depdemo)⁵² e *população urbana* (PopUrb)⁵³. Os indicadores demográficos estão sendo

⁴⁶ Os dados de gasto social como porcentagem do PIB foram gentilmente cedidos por George Avelino (FGV-SP). São os mesmos utilizados em Avelino *et al* (2005). Já os dados de gasto social como porcentagem do gasto público total foram construídos a partir da base de dados sobre gasto social da División de Desarrollo Social de la Cepal.

⁴⁷ Os dados foram extraídos do *World Development Indicators (The World Bank) 2001*.

⁴⁸ Variação anual. Os dados foram extraídos do *World Development Indicators (The World Bank) 2001*.

⁴⁹ O indicador representa a porcentagem da força de trabalho total, extraído da Cepal.

⁵⁰ O indicador representa a razão da soma da exportação e importação sobre o Purchasing Power Parity (PPP), cujos dados foram extraídos do *World Development Indicators (The World Bank) 2001*.

⁵¹ Quando a variável dependente é medida pelo gasto público total, a variável representa o gasto total como porcentagem do PIB. Quando é medida pelo PIB, a variável representa o gasto corrente, ambos extraídos do *World Development Indicators (The World Bank) 2001*.

⁵² Para a análise da América Latina, os dados foram extraídos do *World Development Indicators (The World Bank) 2005*. Para a análise dos estados, devido à falta de informação sobre a fusão das variáveis referentes à população em idade escolar e à população idosa, serão utilizados os dois indicadores concomitantemente. Um teste para verificar a correlação entre ambas as variáveis será realizado. Caso seja detectado uma correlação significativa, será mantida apenas a variável relativa à população com mais de 65 anos no modelo, dado ao peso da previdência e da saúde. Os dados demográficos para os estados foram extraídos das PNADs dos respectivos anos para os quais houve o levantamento pelo IBGE.

⁵³ Para a análise da América Latina, representa número absoluto - *World Development Indicators (The World Bank) 2001*. Para a análise dos estados, os dados foram extraídos das PNADs dos respectivos anos para os quais houve o levantamento pelo IBGE.

acrescentados à análise por se considerar que existe uma relação direta entre os mesmos e gastos sociais. De acordo com Huber *et al* (2004), população em idade escolar e população com mais de 65 anos são indicadores que influenciam positivamente o gasto em educação/saúde e seguridade/bem-estar social, respectivamente. Com isso, espera-se que a variável referente à dependência demográfica apresente sinal positivo.

Por sua vez, as variáveis explicativas de natureza políticas são: esquerda (*Esq*), que assume valor 1 quando o governo é de esquerda e 0, caso contrário; *natureza do governo* (Gabuni)⁵⁴, que assume valor 1 quando o gabinete do Executivo é majoritário na Câmara dos Deputados e 0 quando é minoritário; e *esquerda unificada* (*Esqxabuni*), uma interação das variáveis “esquerda” e “gabuni”. Os indicadores de ideologia do governo tiveram como base a classificação ideologia dos partidos políticos feita por Michael Coppedge (1997)⁵⁵, mas foram extraídas da base de dados de Hugo Borsani, para a publicação Borsani (2003)⁵⁶. Borsani classifica os governos de centro-esquerda como de esquerda e de centro-direita como de direita, condensando, assim, as cinco classificações de Coppedge (partidos de direita, centro-direita, centro, centro-esquerda e esquerda) em três (governos de esquerda, centro e direita). Através dessas variáveis será possível testar a primeira hipótese (H₁) segundo a qual governos de esquerda majoritários investem mais no social do que os demais tipos de governo. A variável referente a governos majoritários (Gabuni), por exclusão das variáveis interativas *Esqxabuni*, representa a variável direita unificada. Para

⁵⁴ Os dados desta variável foram gentilmente cedidos por Octavio Amorim Neto.

⁵⁵ Em seu artigo, Coppedge separa os sistemas partidários latino-americanos em blocos, observando seu desempenho em cada eleição. O autor examina quatro indicadores que caracterizam o sistema partidário: a posição esquerda-direita, a polarização esquerda-direita, a volatilidade dos blocos ajustados e o número de blocos efetivos. A posição esquerda-direita mede a distância média dos partidos de esquerda e de direita em cada eleição. A polarização esquerda-direita mede a dispersão dos votos de esquerda e de direita em relação ao centro. A volatilidade dos blocos ajustados mede a diferença de votos de partidos de esquerda e de direita de uma eleição para outra. Para a realização do teste, aos partidos de esquerda foi atribuído valor -1, aos de centro-esquerda, valor -0.5, aos de centro, valor 0, aos de centro-direita, valor 0.5 e aos partidos de direita atribuiu-se valor 1.

⁵⁶ Os dados desta variável foram gentilmente cedidos Hugo Borsani.

a análise da América Latina, por falta de informação sobre a composição do gabinete ministerial em El Salvador, Guatemala, Honduras e República Dominicana, a classificação ideológica nesses países corresponde à do partido do presidente e a informação referente à natureza do governo, se o partido do presidente conta com a maioria das cadeiras da Câmara dos Deputados.

Para o teste da segunda hipótese (H_2), sobre a ocorrência de ciclos econômico-eleitorais nos países em análise, são incluídas as variáveis *ano eleitoral* (Anoeleit), que assume valor 1 em anos eleitorais e 0, caso contrário; *ano pré-eleitoral* (Anopreeleit), que assume valor 1 em anos imediatamente anteriores às eleições e 0, caso contrário; e *ano pós-eleitoral* (Anoposeleit), que assume valor 1 em anos imediatamente subsequentes às eleições e 0, caso contrário.

Os sinais esperados para os coeficientes das variáveis explicativas, tal como discutido e sintetizado na Tabela I no Capítulo II, encontram-se no Quadro abaixo:

Quadro I- Sinais dos Coeficientes das Variáveis Explicativas

VARIÁVEL EXPLICATIVA	SINAL ESPERADO
logPIB	+
logInfla	-
Des	+
PPPbas	?
Expend	+
Depdemo	+
PopUrb	+
Esq	+
Gabuni	-
Esq ^x gabuni	+
Anoeleit	+
Anopreeleit	+
Anoposeleit	-

* Para entender os sinais esperados, ver Tabela I, págs. 45-46.

Para teste de robustez, formulo um segundo modelo de análise no qual é incluída a variável referente à estabilidade ministerial. De acordo com Amorim Neto e Borsani (2004), a estabilidade ministerial tem impacto negativo sobre o gasto público. Incluo a variável para saber como se comporta o gasto social na sua presença. Neste segundo modelo, serão excluídas as variáveis que não apresentaram significância estatística nos resultados do modelo I.

Para entendermos o critério de seleção das variáveis explicativas utilizadas nesta tese, elaboro a tabela abaixo para visualizarmos aquelas variáveis – todas inspiradas na

literatura pertinente, vistas no Capítulo II desta tese – que foram incorporadas aos modelos, excluídas ou modificadas:

Variáveis independentes propostas pela literatura	Justificativa de inclusão, exclusão ou modificação nos modelos
PIB	Incluída por se tratar de uma variável recorrente na literatura sobre os determinantes econômicos das políticas públicas e por identificar uma relação aparente entre a variável e o gasto social.
Inflação	Idem.
Desemprego	Idem.
Abertura comercial	Incluída para testar o efeito da globalização sobre o gasto social.
Gasto público total	Incluída por identificar uma relação aparente entre a variável e gasto social.
Dívida pública	A literatura que propõe a inclusão da variável no seu modelo analítico tem como variável dependente desempenho fiscal e gasto público. Não observo relação aparente da variável com gasto social.
Dependência Demográfica	Incluída por identificar uma relação aparente entre a variável e gasto social.
População urbana	Incluída por identificar uma relação aparente entre a variável e gasto social.
Ideologia do partido do presidente ou do governo	Utilizo a ideologia dos governos, uma vez que levo em conta, não só a ideologia do partido do presidente, mas também a ideologia do gabinete.
Anos eleitorais, pré-eleitorais e pós-eleitorais	Incorpo para verificar a incidência de ciclos econômico-eleitorais.
Força legislativa ou tamanho do partido do presidente	Utilizo a composição partidária na Câmara Baixa para verificar se o presidente conta com maioria legislativa.
Estabilidade Ministerial	A variável foi proposta pela literatura que tem como variável dependente desempenho fiscal e gasto público. Utilizada em teste de robustez.
Ideologia do gabinete	Utilizo a ideologia do governo proposta por Borsani (2003).
Pontos de Veto	A incidência de pontos de veto e a variável referente à maioria legislativa

	testam o mesmo fenômeno, se a correlação de forças entre Executivo e Legislativo tem impacto nos resultados de políticas públicas. Por isso, opto pela segunda medida.
Outras variáveis, tais como déficit público, tamanho do setor informal, sindicalização do setor industrial, são mencionadas pela literatura, mas não foram incluídas por falta de dados para a série completa.	

Nos capítulos V e VI desenvolvo os testes estatísticos, no primeiro, utilizando como unidades de análise os 14 países da América Latina em estudo, e no segundo, os 27 estados brasileiros. Neste último apresento também os modelos adaptados às unidades da federação do Brasil.

Capítulo V – O Comportamento do Gasto Social na América Latina: 1980-1999

O objetivo da tese é investigar quais atributos dos governos democráticos latino-americanos afetam o gasto público, mais especificamente, o gasto social, na presença de variáveis sócio-econômicas. A intenção é verificar se a autonomia dos Estados Nacionais latino-americanos foi realmente prejudicada pela globalização ou se é possível identificar uma variação das políticas públicas em função da economia e da política doméstica. Portanto, não levarei em conta o período autoritário, apenas o período democrático.

Através de análise econométrica, observo quais atributos do regime democrático afetam o gasto social, mais especificamente do gasto em educação e saúde, na presença de variáveis sócio-econômicas, em 14 países da América Latina, no período compreendido entre 1980 e 1990. Os países a serem analisados são Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, El Salvador, Equador, Guatemala, Honduras, Peru, República Dominicana, Uruguai e Venezuela.⁵⁷ Pretendo investigar se a abertura comercial prejudicou a autonomia política e econômica das nações latino-americanas no que diz respeito às políticas públicas adotadas por tais países, ou se, ao contrário, essas políticas atendiam a fatores domésticos, como a vertente ideológica do governo. A intenção é verificar, fundamentalmente, se as prioridades em termos de políticas públicas de governos de esquerda na América Latina foram diferentes das prioridades de governos de direita, nas décadas de 80 e 90. Tendo como base a teoria segundo a qual partidos de esquerda buscam um perfil mais universalista e redistributivo para suas políticas, pois idealizam um Estado capaz de fornecer saúde, educação, habitação e seguridade social para todos os cidadãos e,

⁵⁷ O universo de análise ficou restrito a 14 países por falta de informação completa para os demais países da região.

além disso, são mais comprometidos com a redução do desemprego e com a distribuição de renda do que partidos de direita, me proponho a investigar se governos de esquerda na América Latina investem mais em políticas sociais do que governos de direita, em tese mais preocupados com a estabilidade econômica via redução da inflação.

Como, teoricamente, governos majoritários, ou seja, Executivos que contam com maioria formal no Legislativo, possuem maiores chances de implementar políticas públicas condizentes com seu perfil ideológico do que governos minoritários, nos quais os custos de transação podem ser inflacionados por conta da maior necessidade de negociações, pretendo verificar se as prioridades de políticas públicas de governos de esquerda com maioria legislativa são diferentes das prioridades dos demais governos. Inspirada em Mejía e Coppedge (2001) e em Amorim Neto e Borsani (2004), presumo que o poder explicativo do modelo baseado em termos interativos – no caso deste trabalho, entre as variáveis ideologia e maioria legislativa – é maior do que quando a combinação é apenas linear.

No capítulo III vimos a grande variação do gasto social entre os países latino-americanos em análise. Na seção seguinte, veremos, através da análise estatística, quais atributos de tais democracias são responsáveis por essa variação.

1) Testes Econométricos para a América Latina

Para o contexto latino-americano, os testes econométricos serão realizados a partir do seguinte modelo:

Modelo I

$$\begin{aligned}
 GS_{i,t} = & b_0 + b_1 \lg PIB_{it} & + b_8 Esq_{it} \\
 & + b_2 \lg Infla_{it} & + b_9 Gabuni_{it} \\
 & + b_3 Des_{it} & + b_{10} Esq x gabuni_{it} \\
 & + b_4 PPPbas_{it} & + b_{11} Anoele_{it} \\
 & + b_5 Expend_{it} & + b_{12} Anopreele_{it} \\
 & + b_6 Depdemo_{it} & + b_{13} Anoposele_{it} \\
 & + b_7 Popurb_{it}
 \end{aligned}$$

O modelo será estimado duas vezes, uma vez para cada indicador de gasto social – em proporção ao gasto público total e em relação ao PIB –, o que irá gerar um resultado final de seis conjuntos de estimativas. A primeira delas utiliza como indicador o gasto social agregado (educação + saúde) como porcentagem do gasto público total; a segunda, o gasto social agregado como porcentagem do PIB; a terceira e a quarta, o gasto social desagregado em educação como porcentagem do gasto público total e como porcentagem do PIB, respectivamente; na quinta e na sexta estimativas as variáveis dependentes são o gasto em saúde como porcentagem do gasto público total e como porcentagem do PIB. As especificações tanto da variável dependente quanto das variáveis independentes estão expostas no capítulo IV.

Para teste de robustez, um segundo modelo será estimado, o que também gerará um resultado final de seis conjuntos de estimativa – gasto social agregado, em educação e saúde em relação ao gasto público total e em relação ao PIB. Neste modelo serão excluídas as variáveis que não apresentaram significância estatística nos resultados de cada estimativa resultante do modelo I. Além disso, será incluída a variável referente à

estabilidade ministerial (*Gabestab*). A intenção é verificar como se comporta o gasto social na presença de tal variável. Segundo os achados de Amorim Neto e Borsani (2004), a estabilidade ministerial tem impacto negativo sobre o gasto público.

Os primeiros resultados referentes aos modelos que associam gasto social com as demais variáveis independentes – econômicas, demográficas e políticas – podem ser vistos na Tabela I abaixo:

Tabela I. Determinantes do Gasto Social (% GPT) na América Latina: 1980-1999

Variáveis	Modelo (1)	Modelo (2)
LogPIB	-3.11 (5.45)	-
LogInfla	-0.16 (0.43)	-
Des	0.10 (0.16)	-
PPPbas	2.35e-13 (1.22e-12)	-
Expend_PIB	0.02 (0.21)	-
Depdemo	0.70*** (0.27)	0.32*** (0.13)
PopUrb	1.41e-06*** (5.53e07)	2.82e-07** (1.24e-07)
Esq	-2.31* (1.39)	-2.66* (1.57)
Gabuni	-2.96* (1.70)	-1.72 (1.33)
EsqxGabuni	7.37*** (2.43)	6.79*** (2.09)
AnoEleit	0.10 (0.81)	0.34 (0.78)
AnoPreeleit	1.05 (0.71)	1.03* (0.62)
AnoPoseleit	0.03 (0.70)	0.67 (0.68)
Gabestab	-	2.46 (1.73)
R ² Ajustado	0.96	0.95
R ² (efeitos fixos)	0.94	0.94
Pr (efeitos fixos país=0) > chi2	0.000	0.000
Rho	0.41	0.39
Esq gabuni = 1	5.05** (2.44)	4.13 (2.53)
N	116	130

Erro Padrão entre parênteses; * P < 0.1, ** P < 0.05, *** P < 0.01.

Os resultados da regressão do Modelo I, cujo poder preditivo é de 96% (R^2 Ajustado), expressos na Tabela I (gasto social como porcentagem do gasto público total), revelam que, dentre as variáveis de controle, aquelas que apresentaram significância estatística e sinais positivos, conforme previsto, foram as referentes a dependência demográfica (*Depdemo*) e a população urbana (*PopUrb*), ambas a um nível de significância de 1%. Isto quer dizer que quanto maior o nível da dependência demográfica (fusão população em idade escolar e população idosa) e da população urbana, maior o gasto social. Com relação às variáveis políticas, observamos que aquelas referentes a governos de esquerda minoritários (*Esq*) e a natureza do governo (*Gabuni*) apresentaram um nível de significância estatística de 10% e sinais negativos. A variável *Gabuni*, por exclusão da interação *EsqxGabuni* – que testa a diferença entre o efeito de governos de esquerda unificados e o efeitos de governos de esquerda divididos –, testa a diferença entre o efeito de governos de direita unificados e o efeito de governos de direita divididos sobre o gasto social. Portanto, o resultado indica que governos de direita majoritários gastam menos em política social do que governos de direita minoritários.

Os resultados do primeiro modelo também corroboram a hipótese do trabalho segundo a qual governos de esquerda unificados gastam mais em política social do que os demais governos. Os testes econométricos indicam que, a um nível de significância de 1%, governos de esquerda com maioria legislativa gastam 7.37 pontos a mais em política social do que os “não de esquerda”. Para verificar o quanto do gasto social aumenta em governos de esquerda em comparação aos demais governos, somou-se os coeficientes das variáveis *Esq* (governo de esquerda dividido) e *EsqxGabuni* ($Esq \mid gabuni = 1$). O resultado indicou que a estimativa do coeficiente é significativa ao nível de 5% e o sinal é positivo. Isto quer

dizer que, em comparação aos outros governos, o gasto em educação e saúde como porcentagem do gasto público total é aproximadamente cinco pontos maior.

Por sua vez, a segunda hipótese de trabalho, de acordo com a qual o gasto social aumenta em anos eleitorais e diminui em anos pós-eleitorais, não foi comprovada pelo modelo 1, apesar de as variáveis referentes a anos eleitorais e pré-eleitorais apresentarem sinais positivos.

Os resultados do modelo 2, que exclui as variáveis não significativas do modelo 1 e inclui a variável que mede a influência da estabilidade ministerial sobre o gasto social (*Gabestab*) mantiveram os níveis de significância estatística do modelo 1, com exceção da variável *Gabuni*, que perdeu o já baixo nível de significância de 10%. Desta vez, a variável referente a anos pré-eleitorais apresentou um nível de significância estatística de 10% e sinal positivo esperado, indicado que o gasto social proporcional ao gasto público total aumenta um ponto em anos anteriores às eleições. A variável incluída no modelo 2 para verificar o efeito da estabilidade ministerial sobre o gasto social (*Gabestab*) não apresentou significância estatística a nenhum nível.

Diferente do modelo 1, o teste que verificou o quanto a mais governos de esquerda investem no social ($Esq \mid gabuni = 1$) não apresentou significância estatística, ainda que o sinal continue positivo. O poder preditivo do modelo é de 95%.

Em suma, os modelos 1 e 2 corroboram a hipótese principal da tese segundo a qual governos de esquerda majoritários gastam mais em política social do que governos de esquerda minoritários. Além disso, indicam que os determinantes do gasto social como

porcentagem do gasto público total são dependência demográfica (relação direta), população urbana (relação direta), governos de esquerda minoritários (relação inversa). Dito de outra forma, o gasto social aumenta em governos de esquerda majoritários e na proporção em que aumentam o grau de dependência demográfica e a população urbana. Por outro lado, diminui em governos de esquerda minoritários quando comparado aos demais governos. A significância das variáveis referentes a governos de direita majoritários e a anos pré-eleitorais não pode ser tratada como conclusiva porque ambas as variáveis só aparecem significativas em um dos modelos, e ainda assim, a um nível baixo (10%). A variável referente à abertura comercial medida pelo PPP não apresentou significância estatística em nenhum dos dois modelos, porém, o sinal foi positivo, conforme atestado por Avelino *et al* (2005).

Para avaliar o alto poder preditivo (R^2 ajustado) dos modelos, de 96%, no primeiro, e de 95%, no segundo, estimou-se um modelo apenas com os efeitos fixos, ou seja, apenas com as *dummies* para países, retirando todas as variáveis independentes. O objetivo deste teste é verificar o quanto do ajuste do modelo deve-se ao “efeito país” (i.e., médias diferentes para cada país). O resultado do teste foi um R^2 também elevado, de 0.94. O alto valor encontrado para o R^2 ajustado somente com efeitos fixos pode indicar que as variáveis independentes selecionadas acrescentam pouco à explicação do fenômeno, neste caso, à variação do gasto social agregado em relação ao gasto público total. Mais do que isso, que o alto valor preditivo dos modelos deve-se mais à variação entre países do que à variação intra-países. Ou seja, é possível que a média entre países esteja superdimensionando o R^2 . Contudo, isto não significa necessariamente uma falha do modelo, pode ser apenas uma característica do fenômeno.

Vejam os resultados quanto utilizamos como indicador de gasto social (educação + saúde) o gasto nessa área como porcentagem do PIB.

Tabela II. Determinantes do Gasto Social (% PIB) na América Latina: 1980-1999

Variáveis	Modelo (1)	Modelo (2)
LogPIB	1.78* (0.99)	1.19 (0.94)
LogInfla	-0.25*** (0.08)	-0.17*** (0.07)
Dês	-0.03 (0.03)	-
PPPbas	6.39e-14 (1.92e-13)	-
Expend	2.48*** (3.34e-14)	2.60e-13*** (3.77e-14)
Depdemo	0.23*** (0.04)	0.21*** (0.03)
PopUrb	2.47e-08 (9.62e-08)	-
Esq	-0.54** (0.25)	-0.85*** (0.27)
Gabuni	-0.75** (0.39)	-0.55** (0.27)
EsqxGabuni	0.89** (0.46)	0.86** (0.39)
AnoEleit	-0.05 (0.14)	0.06 (0.15)
AnoPreeleit	0.10 (0.13)	0.28** (0.12)
AnoPoseleit	-0.09 (0.15)	0.07 (0.13)
Gabestab	-	0.39 (0.30)
R ² Ajustado	0.98	0.98
R ² (efeitos fixos)	0.86	0.86
Pr (efeitos fixos país=0) > chi2	0.000	0.000
Rho	0.39	0.39
Esq gabuni = 1	0.35 (0.43)	0.01 (0.41)
N	118	122

Erro Padrão entre parênteses; * P < 0.1, ** P < 0.05, *** P < 0.01.

Nas estimativas da Tabela II, que utilizam a proporção do PIB como indicador de gasto social, diferente dos resultados da Tabela I, três variáveis econômicas aparecem como significativas e com sinais previstos. São elas PIB *per capita* (*logPIB*), a um nível de significância de 10% e sinal positivo, porém apenas no modelo 1, inflação (*LogInfla*), a um

nível de significância de 1% e sinal negativo, e gasto público total (*Expend*), positiva e significativa ao nível de 1%. Significa dizer que o gasto social aumenta na medida em que aumentam o produto interno bruto (relação fraca) e o gasto público do país, e diminui, conforme aumenta a inflação. Dentre as variáveis demográficas, a única que apresentou significância estatística nos dois modelos foi dependência demográfica. Ou seja, o gasto social aumenta de acordo com o aumento da população em idade escolar em conjunto com a população com mais de 65 anos.

Mais uma vez a hipótese 1 é comprovada. Os resultados indicam que, a um nível de significância de 5%, governos de esquerda majoritários investem 0.9 ponto a mais no social do que os demais governos. Por outro lado, sugerem também que, a um nível de significância de 5% no modelo 1 e de 1% no modelo 2, governos de esquerda sem maioria legislativa investem menos. Como ambas as variáveis apresentaram significância estatística considerável, apesar dos sinais serem opostos, o teste que verifica quanto a mais governos de esquerda gastam em política social ($Esq \mid gabuni = 1$) não apresentou significância estatística, mas o sinal foi positivo. Desta vez, o nível de significância da variável que mede a influência de governos de direita majoritários (*Gabuni*) foi mais expressivo, de 5%, além de negativo, sugerindo que o gasto social é menor em governos de direita majoritários frente a governos de direita minoritários. Novamente, no teste da hipótese 2, sobre a ocorrência de ciclos econômico-eleitorais, a única variável que apresentou significância estatística, a um nível de 5% e sinal positivo, mas apenas no modelo 2, foi aquela referente a anos pré-eleitorais. Ou seja, o gasto social em relação ao PIB tende a aumentar em anos anteriores à eleições.

O poder preditivo (R^2 ajustado) para os efeitos fixos, ou seja, sem as variáveis independentes, é de 86%, enquanto o R^2 ajustado com as variáveis explicativas é de 98% nos dois modelos.

Como vimos as variáveis que influenciam o gasto social em relação ao PIB são PIB *per capita* (relação direta e fraca), inflação (relação inversa), gasto público total (relação direta), dependência demográfica (relação direta), governos de esquerda minoritários (relação inversa), governos de direita majoritários (relação inversa), governos de esquerda majoritários (relação direta) e anos pré-eleitorais (relação direta), ainda que somente no modelo 2. Novamente a variável que verifica o efeito da estabilidade ministerial sobre o gasto social (*Gabestab*) não apresentou significância estatística, assim como a variável referente a abertura comercial medida pelo PPP, ainda que o sinal positivo tenha sido mantido.

Nas Tabelas I e II vimos como o gasto social agregado, tanto como porcentagem do gasto público total, quanto como em porcentagem do PIB, se comporta na presença de variáveis políticas e sócio-econômicas. Mas como deve reagir quando desagregamos os dados, ou seja, quando verificamos a variação do gasto em educação e em saúde separadamente? Isso é o que veremos nas Tabelas III e IV, que mostram como se comporta o gasto em educação, como porcentagem do gasto público total e como porcentagem do PIB, respectivamente, na presença de variáveis econômicas, demográfica e políticas.

Tabela III. Determinantes do Gasto em Educação (% GPT) na América Latina: 1980-1999

Variáveis	Modelo (1)	Modelo (2)
LogPIB	-0.74 (3.09)	-
LogInfla	-0.22 (0.22)	-
Dês	0.05 (0.09)	-
PPPbas	1.43e-14 (5.79e-13)	-
Expend_PIB	-0.01 (0.10)	-
Depdemo	0.35*** (0.13)	0.14*** (0.05)
PopUrb	3.86e-07 (2.66e-07)	-
Esq	-0.46 (0.73)	-1.18 (0.78)
Gabuni	-1.08 (0.82)	-0.73 (0.58)
EsqxGabuni	2.24** (1.16)	2.84*** (1.00)
AnoEleit	0.44 (0.42)	0.33 (0.41)
AnoPreeleit	0.75** (0.36)	0.81*** (0.33)
AnoPoseleit	0.09 (0.38)	0.39 (0.36)
Gabestab	-	1.00 (0.79)
R ² Ajustado	0.97	0.96
R ² (efeitos fixos)	0.94	0.94
Pr (efeitos fixos país=0) > chi2	0.000	0.000
Rho	0.40	0.40
Esq gabuni = 1	1.78 (1.09)	1.66 (1.13)
N	116	130
Erro Padrão entre parênteses; * P < 0.1, ** P < 0.05, *** P < 0.01.		

Os resultados da Tabela III revelam que nenhuma variável econômica apresentou significância estatística. Dentre as demográficas, mais uma vez a variável referente ao nível de dependência demográfica apresentou nível de significância de 1% e sinal positivo esperado nos dois modelos. Ou seja, os resultados da tabela III confirmam os achados das tabelas I e II segundo os quais quanto maior a dependência demográfica em um país, maior o gasto em educação. Desta vez, nem a variável referente a governos de esquerda minoritários, nem a variável referente a governos de direita majoritários apresentam

significância estatística, ainda que tenham mantido os sinais negativos. Porém, de novo os resultados indicam que, ao nível de significância de 5% no modelo 1 e de 1% no modelo 2, governos de esquerda majoritários gastam dois pontos a mais em educação do que os demais governos, corroborando a hipótese 1 da tese.

Com relação à hipótese 2, diferente dos resultados anteriores, o segundo modelo confirma o primeiro e indica que, ao nível de significância de 5% no modelo 1 e de 1% no modelo 2, o gasto em educação tende a aumentar em anos pré-eleitorais. Porém nada afirma sobre o nível do gasto em anos pós-eleitorais, como nas tabelas I e II. Portanto, a hipótese 2 foi parcialmente confirmada.

Mais uma vez o teste que verifica quanto a mais governos de esquerda gastam em política social ($Esq \mid gabuni = 1$) não apresentou significância estatística, ainda que tenha mantido o sinal positivo. Quanto ao R^2 ajustado para os efeitos fixos, o coeficiente foi de 94%, enquanto o R^2 ajustado com as variáveis explicativas foi de 97% no modelo 1 e de 96%, no modelo 2.

De acordo com os resultados expostos na tabela III, as variáveis que exercem influência sobre o gasto em educação como porcentagem do gasto público total são dependência demográfica (relação direta), governos de esquerda majoritários (relação direta) e anos pré-eleitorais (relação direta). Novamente a variável *Gabestab* não apresentou significância estatística a nenhum nível, assim como *PPPbas* que, ainda assim, manteve o sinal positivo, conforme previsto por Avelino *et al* (2005).

Vejamos agora como se comporta o gasto em educação em relação ao PIB.

Tabela IV. Determinantes do Gasto em Educação (% PIB) na América Latina: 1980-1999

Variáveis	Modelo (1)	Modelo (2)
LogPIB	0.84 (0.67)	-
LogInfla	-0.18*** (0.05)	-0.15*** (0.04)
Des	-0.01 (0.02)	-
PPPbas	-6.25e-14 (1.00e-13)	-
Expend	1.23e-13*** (2.42e-14)	1.14e-13*** (2.10e-14)
Depdemo	0.11*** (0.03)	0.12*** (0.02)
PopUrb	-6.63e-08 (5.92e-08)	-
Esq	-0.26 (0.18)	-0.56*** (0.19)
Gabuni	-0.37* (0.22)	-0.22 (0.16)
EsqxGabuni	0.24 (0.29)	0.32 (0.26)
AnoEleit	-0.02 (0.09)	-0.00 (0.11)
AnoPreeleit	0.05 (0.09)	0.15* (0.09)
AnoPoseleit		-0.04 (0.09)
Gabestab	-	0.03 (0.17)
R ² Ajustado	0.97	0.97
R ² (efeitos fixos)	0.90	0.90
Pr (efeitos fixos país=0) > chi2	0.000	0.000
Rho	0.46	0.43
Esq gabuni = 1	-0.03 (0.23)	-0.23 (0.24)
N	118	122

Erro Padrão entre parênteses; * P < 0.1, ** P < 0.05, *** P < 0.01.

Os resultados expostos na Tabela IV revelam que, diferente de quando o gasto em educação é tratado em relação ao gasto público total, duas variáveis econômicas apresentaram nível de significância estatística de 1%. Os teste indicam que o gasto em educação em relação ao PIB tende a diminuir conforme aumenta a inflação e a aumentar, de acordo com o aumento do gasto público total. Mais uma vez a variável referente à abertura comercial não apresentou significância estatística, mas desta vez, diferente dos demais resultados e contrariando Avelino *et al* (2005), o sinal foi negativo. Dentre as variáveis

demográficas, novamente aquela referente à população urbana não apresentou significância estatística, apenas a variável referente ao nível de dependência demográfica, cujo nível de significância foi de 1% e sinal positivo esperado nos dois modelos. Ou seja, os resultados da tabela IV confirmam os achados das tabelas anteriores segundo os quais quanto maior a dependência demográfica do país, maior o gasto em educação.

Desta vez, os modelos não corroboraram a hipótese principal do trabalho segundo a qual governos de esquerda majoritários investem mais em educação, no caso. Contudo, indicam que, a um nível de significância de 1%, mas apenas no modelo 2, governos de esquerda minoritários tendem a investir menos em educação do que os demais governos. O modelo 1 indica ainda que, a um nível de significância estatística de 10%, governos de direita majoritários (*Gabuni*) investem 0.4 ponto a menos em educação do que quando são minoritários. O modelo 2 não manteve esse resultado. Por sua vez, o segundo modelo revela que, a um nível de significância de 10%, o gasto em educação tende a aumentar 0.1 pontos em anos pré-eleitorais.

O teste que verifica quanto a mais governos de esquerda gastam em política social ($Esq \mid gabuni = 1$) não apresentou significância estatística, o que era de se esperar neste caso, dado que a variável referente a governos de esquerda majoritários ($EsqxGabuni$) também não apresentou significância estatística, e, além disso, o sinal foi negativo. O teste para efeitos fixos revelou um R^2 ajustado de 90%, enquanto o R^2 ajustado com todas as variáveis independentes foi de 97% em ambos os modelos.

Em suma, em se tratando de gasto em educação como porcentagem do PIB, as variáveis intervenientes são inflação (relação inversa), gasto público total (relação direta),

dependência demográfica (relação direta), governos de esquerda minoritários (relação inversa), governos de direita majoritários, testado pela variável *Gabuni* (relação inversa) e anos pré-eleitorais (relação direta), as duas últimas com um grau de significância fraco, de 10%, e em apenas um dos modelos. Novamente a variável referente a estabilidade do gabinete (*Gabestab*), incluída em teste de robustez apenas no modelo 2, não apresentou significância estatística a nenhum nível, mas o sinal manteve-se positivo.

Quanto ao gasto público com saúde, tanto como porcentagem do gasto público total quanto como porcentagem do PIB, os resultados podem ser vistos, respectivamente, nas Tabelas V e VI.

Tabela V. Determinantes do Gasto em Saúde (% GPT) na América Latina: 1980-1999

Variáveis	Modelo (1)	Modelo (2)
LogPIB	-2.33 (3.14)	-
LogInfla	0.01 (0.23)	-
Des	0.03 (0.09)	-
PPPbas	1.58e-13 (6.18e-13)	-
Expend_PIB	0.02 (0.13)	-
Depdemo	0.32* (0.18)	0.04 (0.10)
PopUrb	9.45e-07*** (3.54e-07)	1.09e-07 (1.10e-07)
Esq	-1.72** (0.87)	-1.37 (1.01)
Gabuni	-1.63 (1.15)	-0.47 (0.94)
EsqxGabuni	4.45*** (1.54)	2.70** (1.27)
AnoEleit	-0.29 (0.48)	0.10 (0.46)
AnoPreeleit	0.33 (0.43)	0.29 (0.36)
AnoPoseleit	-0.06 (0.40)	0.29 (0.41)
Gabestab	-	1.62* (0.97)
R ² Ajustado	0.91	0.88
R ² (efeitos fixos)	0.88	0.88
Pr (efeitos fixos país=0) > chi2	0.000	0.000
Rho	0.48	0.57
Esq gabuni = 1	2.74* (1.58)	1.33 (1.58)
N	116	130

Erro Padrão entre parênteses; * P < 0.1, ** P < 0.05, *** P < 0.01.

Os resultados da Tabela V revelam que, assim como na análise do gasto em educação como porcentagem do gasto público total, nenhuma variável econômica apresentou significância estatística, porém, ao contrário da tabela anterior, manteve o sinal positivo da variável referente à abertura comercial (*PPPbas*). Dentre as demográficas, ambas mostraram-se relevantes, porém apenas no modelo 1, a primeira variável (*Depdemo*) ao nível de significância de 10% e a segunda (*PopUrb*), ao nível de 1%, e com sinais positivos. Significa dizer que o gasto em saúde quando tratado como porcentagem do gasto

público total cresce conforme aumentam o nível de dependência demográfica e da população urbana.

Diferente da Tabela IV (gasto em educação em relação ao PIB), desta vez a hipótese principal de trabalho foi corroborada. Os resultados indicam que, ao nível de 1% no modelo 1 e de 5%, no modelo 2, o gasto em saúde como porcentagem do gasto público total tende a aumentar em governos de esquerda majoritários. Por outro lado, o modelo 1 indica que, a um nível de significância de 5%, tal gasto tende a diminuir quase dois pontos em governos de esquerda minoritários. Esse achado não foi confirmado pelo modelo 2.

Desta vez, nenhuma variável referente a ciclos econômico-eleitorais apresentou algum nível de significância. A novidade desta estimativa está na variável referente à estabilidade ministerial (*Gabestab*), que apresentou nível de significância de 10% e sinal positivo. Isso quer dizer que o gasto em saúde tende a aumentar quanto maior for a estabilidade do gabinete. Nos teste realizados por Amorim Neto e Borsani (2004), o sinal da variável foi negativo. No entanto, a variável dependente não era gasto social, mas gasto público.

O resultado do teste realizado para verificar o quanto a mais governos de esquerda gastam em política social (*Esq* | *gabuni* = 1), diferente das demais estimativas, apresentou significância estatística de 10% e sinal positivo esperado, porém apenas no modelo 1. Como já foi dito em parágrafos anteriores, este teste soma os coeficientes das variáveis referentes a governos de esquerda minoritários e a governos de esquerda majoritários, ou seja, mostram o quanto a mais governos de esquerda investem em política de saúde do que

os demais governos. Os resultados indicam que o gasto em saúde aumenta aproximadamente três pontos percentuais em governos de esquerda.

O teste do R^2 ajustado para os efeitos fixos apresentou um coeficiente de 88%, mesmo índice do R^2 ajustado com as variáveis explicativas do modelo 2. O R^2 ajustado com as variáveis independentes do modelo 1 foi de 91%.

Sumarizando, as variáveis que exercem influência sobre o gasto em saúde como porcentagem do gasto público total são dependência demográfica (relação direta), ainda que fraca e apenas no modelo 1, população urbana (relação direta), mas também somente no modelo 1, governos de esquerda minoritários (relação inversa), somente no modelo 1, governos de esquerda majoritários (relação direta) e estabilidade ministerial (relação direta), ao nível de significância de 10% e apenas no modelo 2.

Veja agora como se comporta o gasto em saúde quando se utiliza como indicador o gasto nessa área como porcentagem do PIB.

Tabela VI. Determinantes do Gasto em Saúde (% PIB) na América Latina: 1980-1999

Variáveis	Modelo (1)	Modelo (2)
LogPIB	0.81 (0.55)	-
LogInfla	-0.07* (0.04)	-0.05* (0.03)
Dês	-0.01 (0.02)	-
PPPbas	1.19e-13 (1.05e-13)	-
Expend	1.25e-13*** (1.79e-14)	1.53e-13*** (2.39e-14)
Depdemo	0.12*** (0.02)	0.10*** (0.02)
PopUrb	8.95e-08* (5.29e-08)	2.73e-08 (2.04e-08)
Esq	-0.25* (0.14)	-0.30* (0.16)
Gabuni	-0.35 (0.26)	-0.25 (0.16)
EsqxGabuni	0.61** (0.30)	0.36 (0.22)
AnoEleit	-0.03 (0.09)	0.04 (0.08)
AnoPreeleit	0.05 (0.08)	0.11 (0.07)
AnoPoseleit	0.01 (0.08)	0.07 (0.07)
Gabuni	-	0.35* (0.18)
R ² Ajustado	0.97	0.96
R ² (efeitos fixos)	0.89	0.89
Pr (efeitos fixos país=0) > chi2	0.000	0.000
Rho	0.38	0.50
Esq gabuni = 1	0.36 (0.30)	0.07 (0.26)
N	118	122

Erro Padrão entre parênteses; * P < 0.1, ** P < 0.05, *** P < 0.01.

As estimativas dos modelos 1 e 2, expressos na tabela acima (gasto em saúde como porcentagem do PIB), revelam que, diferente das estimativas que têm como variável dependente o gasto em saúde como porcentagem do gasto público total (Tabela V), quando nenhuma variável econômica apresentou significância estatística, desta vez a variável referente à inflação aparece negativa e com um nível de significância de 10% nos dois modelos. Ou seja, o gasto em saúde como porcentagem do PIB diminuiria de acordo com o aumento da inflação, o que confirmam os resultados das tabelas II e IV, cujas variáveis

dependentes também são tratadas em relação ao PIB. Outra variável econômica relevantes nessas estimativas é aquela referente ao gasto público total, que se mostrou positiva, conforme o previsto, e significativa ao nível de 1%. Quer dizer que o gasto em saúde aumenta de acordo com o aumento do gasto público. Mais uma vez a variável referente à abertura comercial (*PPPbas*) não revela significância estatística, ainda que o sinal seja positivo.

Dentre as demográficas, aquela referente à dependência demográfica aparece como positiva e com nível de significância de 1% nos dois modelos. Já a variável referente à população urbana mostra-se relevantes apenas no modelo 1, mesmo assim ao nível de significância de 10%. Desta vez a variável referente a governos de esquerda majoritários, que dá respaldo ao teste da hipótese 1 da tese, aparece como significativa, ao nível de 5%, apenas no modelo 1. O sinal continua positivo, sinalizando que governos de esquerda com maioria legislativa gastam mais em saúde do que os demais governos. Estes, por sua vez, aparecem como negativo e com nível de significância de 10% tanto no modelo 1 quanto no modelo 2.

Assim como nas estimativas da Tabela V, a segunda hipótese de trabalho, sobre a ocorrência de ciclos econômico-eleitorais, não foi comprovada. A variável referente a estabilidade ministerial (*Gabestab*) também não apresentou significância estatística.

O resultado do teste realizado para verificar o quanto a mais governos de esquerda gastam em política social (*Esq* | *gabuni* = 1), diferente das estimativas expostas na Tabela VII, não apresentou significância estatística a nenhum nível, ainda que o sinal tenha se mantido positivo. O teste do R^2 ajustado para os efeitos fixos apresentou um coeficiente de

0.89, enquanto poder preditivo (R^2 ajustado) dos modelos com as variáveis explicativas foi de 0.97 no primeiro e 0.96, no segundo.

Em suma, as variáveis influentes sobre a variação do gasto em saúde como porcentagem do PIB são inflação (relação inversa), gasto público total (relação direta), dependência demográfica (relação direta), população urbana (relação direta), somente no modelo 1, governos de esquerda minoritários (relação inversa) e governos de esquerda majoritários (relação direta). Desta vez a variável referente à estabilidade do gabinete não apresentou significância estatística a nenhum nível.

Cabe ressaltar que a variável referente a desemprego não apresentou significância estatística em nenhuma estimativa, o que nos leva a concluir que tal indicador não apresenta qualquer influência sobre o gasto social, nem agregado, nem desagregado.

2) Conclusão do Capítulo

O capítulo teve por objetivo descobrir, através da análise empírica, se a autonomia dos Estados Nacionais latino-americanos foi prejudicada pela globalização. A intenção foi verificar se existiu uma variação, e não uma homogeneização, nas políticas públicas adotadas pelos países da América Latina e, em caso positivo, quais os fatores responsáveis por tal variação. Uma das hipóteses testadas pelo capítulo diz respeito à ideologia e à natureza dos governos. Segundo esta hipótese, um dos preditores do gasto social seria governos de esquerda com maioria legislativa. Ou seja, o gasto na área seria maior em tais governos.

Os principais achados das análises econométricas corroboraram a hipótese principal da tese sobre a importância da ideologia, ou, mais especificamente, segundo a qual governos de esquerda majoritários gastam mais com educação e saúde do que os demais governos (de centro e direita, unitários ou divididos). O que pudemos perceber com os testes é que a relação entre governos de esquerda majoritários e gasto social é mais forte quando o indicador de gasto social utilizado é proporcional ao gasto público total. Essa relação é sempre mais fraca ou inexistente (no caso do gasto em educação) quando o gasto é tratado em relação ao PIB. Por sua vez, a maioria das estimativas indicou que governos de esquerda minoritários gastam menos no social do que os demais governos. Um outra relação inversa encontrada, ainda que fraca, em grande parte das estimativas, é entre a variável referente a maioria legislativa (*Gabuni*) e gasto social. Como, por exclusão, a variável *Gabuni* representa governos de direita unificados, o que os resultados revelam é que governos de direita com maioria legislativa investem menos no social do que governos de direita minoritários.

Como vimos, dependendo do indicador de gasto social utilizado – agregado, desagregado, em relação ao gasto público total e em relação ao PIB – os resultados podem sofrer alguma alteração, sobretudo no que diz respeito às variáveis econômicas. A inflação, por exemplo, aparece como negativa e significativa a algum nível quando o indicador da variável dependente estimado é o gasto em relação ao PIB. O mesmo acontece com a variável referente ao gasto público total, porém com sinal positivo.

Nas variáveis fundamentais para o teste das hipóteses de trabalho, ou seja, aquelas referentes à ideologia dos governos e à interação entre ideologia e natureza dos governos, a significância e os sinais foram mantidos na grande maioria dos modelos. Não é objetivo da

tese discutir problemas de mensuração da variável dependente. Portanto, não será encontrado aqui uma discussão mais aprofundada do melhor indicador para gasto social, se agregado, se desagregado, se como porcentagem do PIB ou como porcentagem do gasto público total. O que se observa na literatura que analisa o gasto público social é exatamente pequenas alterações nos resultados dependendo do indicador utilizado. Em Kaufman e Ubiego (2001), por exemplo, vemos que cada uma das três categorias de gasto social utilizadas – agregado, educação e saúde – é influenciada por diferentes conjuntos de fatores políticos e econômicos. Avelino, Brown e Hunter (2004) também encontram diferença nos resultados quando os dados são tratados de forma agregada e quando são tratados de forma desagregada.

Os testes mostraram ainda que as variáveis referentes a desemprego e abertura comercial não são relevantes para a explicação do gasto social, ainda que o sinal desta última seja positivo, conforme atestado por Avelino *et al* (2005), para os quais a abertura comercial, medida pelo PPP, tem efeito positivo e significativo sobre os gastos sociais. Mas se a medida for pelo PIB corrente, o impacto é negativo, como em Kaufman e Ubiego (2001).

Com relação à incidência de ciclos econômico-eleitorais na América Latina, não foi encontrada uma relação consistente que permita comprovar a hipótese 2. Encontrou-se sim alguma relação positiva entre anos pré-eleitorais e eleitorais e gasto social, sugerindo que tal gasto é mais elevado nesses períodos. Porém nenhuma relação foi encontrada entre o gasto na área e anos pós-eleitorais que, aí sim, poderia vislumbrar alguma ocorrência de ciclos eleitorais.

No próximo capítulo, os mesmos modelos teóricos aplicados ao contexto latino-americano serão aplicados ao contexto brasileiro. Pretendo com isso observar como reage o gasto social nos estados da federação brasileira na presença de variáveis sócio-econômicas e políticas.

Capítulo VI – O Comportamento do Gasto Social nos Estados Brasileiros: 1987 – 1997.

As relações de poder entre as unidades subnacionais e destas com o poder central determinam os resultados do processo Legislativo em sistemas federativos. Desta forma, a importância em examinar as entidades federativas como elementos distintos e diversos, e não como um único ator coletivo, encontra-se no fato destas, em sua singularidade, influenciarem todo o processo de barganha por recursos públicos.⁵⁸ Ademais, o estudo das unidades subnacionais apresenta vantagens importantes, como possibilitar o aumento do número de observações, permitir aos comparativistas a codificação dos casos adequadamente, e, assim fazer inferências causais válidas, além de viabilizar a construção de teorias que expliquem espacialmente processos desiguais de transformação política e econômica.⁵⁹

A despeito da importância em estudar as unidades subnacionais para a compreensão da lógica social, política e econômica nacionais, a tese, como vimos, não se propõe a analisar todos os estados/províncias dos 14 países latino-americanos em foco. Contudo, seleciono este capítulo para realizar um estudo de caso e analisar a variação do gasto social nas unidades subnacionais do sistema federalista brasileiro. Nele será aplicado o modelo teórico anteriormente direcionado aos países da América Latina, agora tendo como unidade de análise os 27 estados da federação brasileira. O objetivo principal observar como reage o

⁵⁸ Ver May (1969).

⁵⁹ Esse argumento é defendido por Snyder (2001). De acordo com o autor, o estudo das unidades subnacionais também apresenta limitações, como permitir generalizações infundadas, sobretudo quando a análise é feita em um único país. Uma técnica para reduzir o problema da generalização sugerida por Snyder é a combinação de análise intranção, ou seja, entre as entidades federativas de um único país, como me proponho a fazer neste capítulo, com a análise inter-nação, isto é, entre as unidades subnacionais de países diferentes.

gasto social nas unidades subnacionais do Brasil na presença das mesmas variáveis independentes presentes nos modelos aplicados aos países latino-americanos, salvo algumas adaptações.

Na análises dos estados brasileiros, será utilizado um intervalo de tempo um pouco menor do que aquele selecionado para a América Latina: entre 1987 e 1997. Isso porque não foi possível atualizar os dados de todas as variáveis até 1999. É importante lembrar, contudo, que este trabalho não cobre o período decorrido a partir da promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal (2000) e, portanto, não analisa políticas de ajuste.

O capítulo encontra-se estruturado da seguinte forma: a primeira seção apresenta um breve panorama sobre o processo de descentralização da política social no Brasil. A segunda seção estima os modelos específicos para a análise dos estados brasileiros e apresenta os resultados econométricos. A última seção oferece as principais conclusões do capítulo.

1) A Descentralização da Política Social no Brasil

A proposta descentralizadora da política social brotou da crítica ao padrão de proteção social construído pelos governos autoritários: hipercentralizado, institucionalmente fragmentado e iníquo do ponto de vista dos serviços e benefícios distribuídos. O objetivo era a correção das distorções do sistema de proteção social, de forma a torná-lo um instrumento de redução das desigualdades sociais. A descentralização foi vista como instrumento de universalização do acesso e do aumento do controle dos beneficiários sobre os serviços sociais. À exceção da área de previdência, nas demais áreas

da política social brasileira, como educação fundamental, assistência social, saúde, saneamento e habitação popular, os programas foram implantados com o objetivo de transferir paulatinamente um conjunto significativo de atribuições de gestão federal nessas áreas aos níveis estadual e municipal de governo.

Embora houvesse uma inclinação generalizada pela descentralização, não existiu, porém, uma verdadeira política descentralizadora que orientasse a reforma das diferentes políticas sociais. Ao contrário, lógicas particulares presidiram a redistribuição de competências e atribuições – ou a ausência delas – nas diferentes áreas. Dentre as áreas de educação, saúde, assistência social e habitação, a área de saúde foi a única em que a reforma resultou de uma política deliberada e radical de descentralização, definida no âmbito federal, envolvendo Executivo e Legislativo.

A descentralização da política de saúde começou a ser desenhada em 1983, ganhando feição definitiva em 1988, com a criação do SUS, completada pela Lei Orgânica de Saúde em 1990. A criação do SUS é geralmente entendida como a mais bem-sucedida reforma da área social empreendida sob o novo regime democrático. Ao longo de 1996, 54% das consultas médicas foram prestadas por unidades municipais de saúde e, embora as regras do SUS – o pagamento por número de procedimentos – incentivem a maximização dos atos médicos, o volume de atendimentos depende diretamente da capacidade dos municípios instalarem recursos técnicos – de equipamentos, recursos humanos e conhecimento especializado – necessário à sua oferta. Neste caso, é o custo financeiro para instalação de tal capacidade técnica que interfere mais fortemente nas taxas municipais de atendimento em saúde.

Quanto à área de educação, do ponto de vista da redistribuição de competências e funções entre instâncias de governo, esta caracterizou-se por escassas mudanças no plano institucional-legal e variadas experiências de descentralização. A existência de competências diferenciadas, mas não exclusivas, e a descentralização foram a marca do sistema público de educação desde suas origens. De um lado, a ausência de delimitação clara de competências exclusivas dos diferentes níveis de governo permitiu que as instâncias federal, estadual e municipal atuassem em todos os níveis de ensino. De outro, os estados sempre foram os principais responsáveis pela oferta pública de ensino básico e secundário. As modificações foram poucas no que diz respeito à redução de funções e poder centralizado no Governo federal: as escolas técnicas foram repassadas para as instâncias subnacionais e a merenda escolar apenas começou a ser lentamente descentralizada. Porém, o Ministério da Educação manteve pleno controle sobre a parte da quota federal do salário-educação que tem de ser aplicada em programas municipais. Reteve, também, algum poder de manipulação sobre a parcela a ser destinada aos estados, de acordo com critérios redistributivos.

Concomitantemente à descentralização da receita dos estados e municípios, cresceu também a parcela das despesas realizadas pelas entidades federativas. Porém, o governo central continuava a desempenhar um papel importante nos gastos locais. Basicamente, a União prevaleceu nas áreas de administração, planejamento e segurança pública, enquanto os estados atuavam com maior intensidade na área de educação, e os municípios, nas áreas de saúde, habitação, urbanismo e também de ensino. Na prática, porém, o governo central ainda despendia com programas que cabiam, via de regra, aos governos locais, como programas de educação e saúde. Veja a composição da despesa funcional nas áreas de educação e saúde por nível de governo nos gráficos abaixo.

Gráfico I – Composição da Despesa Funcional em Educação e Cultura por Nível de Governo (1995)

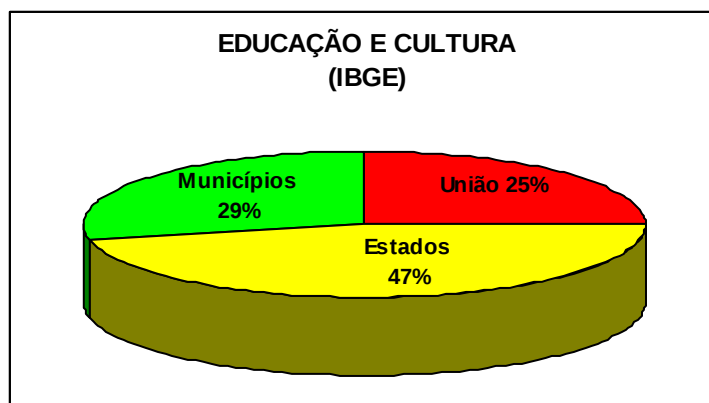
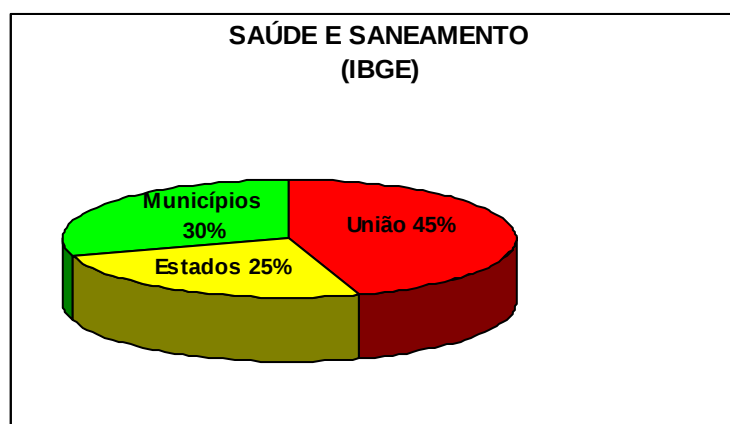


Gráfico II – Composição da Despesa Funcional em Saúde e Saneamento por Nível de Governo (1995)



A partir do gráfico I, observamos o desempenho significativo da União nos gastos sociais, sobretudo na área de saúde, na qual sua participação chega, em 1995, a quase metade do total da despesa. Na educação sua participação é menor, mas chega a atingir $\frac{1}{4}$ do total. Proporção inversa é verificada na participação dos estados na despesa em cada área: $\frac{1}{4}$ em educação e quase 50%, em saúde.

É importante frisar que o período em análise – 1987-97 – não atinge a Emenda Constitucional nº 29, aprovada em 2000, que versa sobre transferências vinculadas na área da saúde. A EC previa que os estados começassem aplicando em 2000 7% das receitas de seus impostos em saúde, sendo que a porcentagem deveria crescer até atingir pelo menos 12% em 2004. Com relação às transferências vinculadas na área da educação, o período em análise capta o início da vigência do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – FUNDEF, criado em 1996, através da Emenda Constitucional nº 14. Na sua aprovação, o FUNDEF era formado por 15% do Fundo de Participação dos Estados (FPE); do Fundo de Participação dos Municípios (FPM); do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços, incluindo os recursos relativos à desoneração de exportações (Lei Kandir); e de Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações (IPI-exp).⁶⁰

A seção seguinte apresenta os modelos econométricos específicos para a análise dos estados brasileiros, além dos resultados estatísticos. A partir deles poderemos ver, dentre outros fatores, se a ideologia e a natureza dos governos estaduais têm impacto significativo sobre seus gastos em educação e saúde, tal como verificado nos países da América Latina.

⁶⁰ Em 2000, a emenda constitucional nº 27 (março de 2000) criou a desvinculação de arrecadação de impostos e contribuições sociais da União, conhecida como DRU, que excluiu 20% dos impostos da União da base de cálculo dos recursos vinculados, inclusive dos 18% devidos à Educação. A DRU, que foi mantida pelo governo Lula, reduziu em cerca de 33% os recursos federais destinados à educação pública, tendo repercussão direta na capacidade financeira do Estado em garantir o valor aluno previsto na lei do Fundef (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério), entre outros compromissos e metas.

2) Modelos Teóricos e Testes Econométricos para os Estados Brasileiros

Para o contexto brasileiro, os testes econométricos serão realizados a partir de um *pool* de dados correspondentes aos 27 estados brasileiros no período compreendido entre 1987 e 1997. A análise dos estados seguirá a mesma metodologia aplicada aos países da América Latina, tal com expressa no capítulo IV, com adaptações de algumas variáveis. O modelo a ser testado é o seguinte:

Modelo I

$$\begin{aligned}
 GS_{i,t} = & b_0 + b_1 \lg PIB_{it} \\
 & + b_2 Des_{it} \\
 & + b_3 Pop65_{it} \\
 & + b_4 Popurb_{it} \\
 & + b_5 Esq_{it} \\
 & + b_6 Maioleg_{it} \\
 & + b_7 Esqxmaioleg_{it} \\
 & + b_8 Anoele_{it} \\
 & + b_9 Anopreele_{it} \\
 & + b_{10} Anoposele_{it}
 \end{aligned}$$

Onde:

GS = Gasto em educação e/ou saúde a preço de dezembro de 1995/PIB estadual.

Log PIB = PIB *per capita* na sua forma logarítima do estado i no ano t .

Des = variação do desemprego em proporção da força de trabalho total do estado i no ano t .

Pop65 = % da população com 65 anos ou mais do estado i no ano t . PopUrb = % da população urbana do estado i do ano t .

Esq = *Dummy* para governos de esquerda.

Maioleg = *Dummy* para governos com maioria legislativa.

Esqxmaioleg = produto das variáveis “Esq” e “Maioleg”.

Anoeleit = *Dummy* para o ano eleitoral do estado i no ano t .

Anopreeleit = *Dummy* para o ano pré-eleitoral do estado i no ano t .

Anoposeleit = *Dummy* para o ano pós-eleitoral do estado i no ano t .

i = estado (1, 2, 3, ..., 27).

t = 1987, 1988, 19891997.

Os sinais esperados para os coeficientes das variáveis explicativas para a análise dos estados encontram-se no quadro abaixo:

Quadro I. Sinais dos Coeficientes das Variáveis Explicativas

VARIÁVEL EXPLICATIVA	SINAL ESPERADO
PIB	+
Des	+
Pop65	-
PopUrb	+
Esq	+
Maioleg	-
Esqxmaioleg	+
Anoeleit	+
Anopreeleit	+
Anoposeleit	-

Para a variável dependente, *gasto social* (GS), serão utilizados três indicadores separadamente: gasto social agregado (soma da porcentagem do gasto em educação e saúde), gasto em educação (e cultura), gasto em saúde (e saneamento), todos divididos pelo PIB estadual. Sendo assim, o modelo será estimado três vezes, um para cada indicador de gasto social. As variáveis de controle de natureza econômicas para a análise dos estados são: PIB *per capita* (*PIB*) e Desemprego (*Des*). As variáveis referentes a inflação e a gasto público total não serão incluídas nos modelos por se tratarem de variáveis de maior impacto nacional. Já as variáveis de controle de natureza sócio-econômicas são: população com mais de 65 anos (*Pop65*) e população urbana (*PopUrb*)⁶¹. A variável referente a população em idade escolar não será incluída por apresentar correlação com a variável referente a população com mais de 65 anos. Espera-se sinal negativo da variável pertinente a população idosa porque, de acordo com Huber *et al* (2004), população com mais de 65 anos influencia positivamente o gasto com seguridade/bem-estar social, mais do que o gasto em educação e saúde, foco desta análise. Portanto, é natural imaginar que quanto

⁶¹ Os dados correspondentes à variáveis demográficas foram extraídos das PNADs dos respectivos anos para os quais houve o levantamento pelo IBGE.

maior a proporção de população idosa de um país, maior a soma de recursos públicos destinado à área de seguridade social e menor, às áreas de educação e saúde.

Para a análise dos estados brasileiros, a variável referente a ideologia do governo estadual foi constituída através de um *survey*, realizado em 2001 por Cristiane Batista e Ximena Simpson, mestrandas do Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ) à época, a partir de informações coletadas mediante o desenvolvimento de um questionário enviado a cientistas políticos, sociólogos, juristas e jornalistas ligados à área política em todos os estados da federação brasileira.⁶² Neste questionário, os entrevistados classificaram ideologicamente⁶³ os mandatos dos governadores dos seus respectivos estados, nas eleições de 1982, 1986, 1990, 1994 e 1998, em esquerda (1), centro-esquerda (2), centro (3), centro-direita (4) e direita (5), com base na plataforma eleitoral dos governadores, e não apenas utilizando seu partido como observação. A informação colhida foi posteriormente ponderada e utilizada na construção de um índice ideológico utilizado nesta análise. Neste caso, os governos classificados como de centro-esquerda e centro-direita foram incluídos nas categorias esquerda e direita, respectivamente. Assim como foram classificados ideologicamente os governos federais, os governos estaduais também foram agrupados em esquerda, centro e direita.⁶⁴ Trata-se, portanto, de uma medida inédita de ideologia dos governadores no Brasil. Em Blanco (2001), por exemplo, a classificação ideológica dos governos estaduais – orientada pelo trabalho de Kinzo (1993) – é feita com base nos partidos políticos, e testada com a inclusão de variáveis *dummy* esquerda-direita.

⁶² Dentre os entrevistados constam Alan Lacerda (RN), Marcelo Baquero (RS), Bruno Reis (ES, MG, RJ e SP), Carlos Roberto Pio (DF, GO, MT e MS), Celina Souza (BA, CE, MA, PE e SE), Antônio Octávio Cintra (MG, RJ e SP), Cleber de Deus (BA, CE, MA, PB, PE, PI, RN e SE), Denise Paiva (GO, DF, MT e MS), Francisco Ferraz (PR, SC e RS), Helio Mairata (PA), José Filomeno (CE), Jussara Reis (PR, SC e RS), Marcelino (AC, AP, PA, RO, RR e TO), Maria Isabel Carvalho (DF, GO, MT e MS), André Marengo (PR, SC e RS), Francisco Meira (ES, MG, RJ e SP), Pedro Roberto Neiva (DF, GO, MT e MS), Roberto Corrêa (AP, AM, PA e RR) e Walder Góes (DF, GO, MT e MS).

⁶³ Baseados na classificação de COPPEDGE (1997).

⁶⁴ Neste trabalho, a direita constitui-se na categoria de base comparativa.

Portanto, a classificação da ideologia dos governos estaduais tendo como base não só o partido do governador, mas também a orientação das políticas públicas adotadas pelo seu governo, é mais eficiente e se aproxima mais da precisão do que a classificação ideológica com base apenas nos partidos de tais governadores. Veja a classificação ideológica dos governos estaduais por mandato, com base em suas plataformas eleitorais, no quadro abaixo.

**Quadro II - Ideologia dos Governos Estaduais
1980-1997**

Estado	Governo	Ideologia do Governo
Acre	87 → 90	Direita
	91 → 94	Centro
	95 → 97	Direita
Amapá	91 → 94	Direita
	95 → 97	Esquerda
Amazonas	87 → 90	Esquerda
	91 → 97	Centro
Pará	87 → 94	Centro
	95 → 97	Esquerda
Rondônia	87 → 90	Centro
	91 → 94	Direita
	95 → 97	Centro
Roraima	91 → 94	Direita
	95 → 97	Centro
Tocantins	91 → 94	Direita
	95 → 97	Centro
Distrito Federal	91 → 94	Direita
	95 → 97	Esquerda
Goiás	87 → 90	Esquerda
	91 → 97	Direita
Mato Grosso	87 → 90	Centro
	91 → 94	Direita
	95 → 97	Esquerda
Mato Grosso do Sul	87 → 90	Centro
	91 → 97	Direita
Espírito Santo	87 → 90	Centro
	91 → 97	Esquerda
Minas Gerais	87 → 90	Direita
	91 → 94	Centro

	95 → 97	Esquerda
Rio de Janeiro	87 → 90	Direita
	91 → 97	Esquerda
São Paulo	87 → 90	Centro
	91 → 94	Direita
	95 → 97	Esquerda
Paraná	87 → 94	Centro
	95 → 97	Direita
Rio Grande do Sul	87 → 90	Centro
	91 → 94	Esquerda
	95 → 97	Direita
Santa Catarina	87 → 90	Centro
	91 → 94	Direita
	95 → 97	Centro
Alagoas	87 → 97	Direita
Bahia	87 → 90	Centro
	91 → 97	Direita
Ceará	87 → 97	Centro
Maranhã	87 → 97	Direita
Paraíba	87 → 97	Direita
Pernambuco	87 → 90	Esquerda
	91 → 94	Direita
	95 → 97	Esquerda
Piauí	87 → 97	Direita
Rio Grande do Norte	87 → 97	Direita
Sergipe	87 → 97	Direita

Cabe assinalar que, no caso da análise dos estados brasileiros, a variável *Maioleg* é utilizada como indicador de maioria legislativa, assumindo valor 1 quando o partido do governador conta com a maioria das cadeiras da Assembleia Legislativa e zero, caso contrário. No capítulo de análise dos países da América Latina o indicador de maioria legislativa foi denominado *Gabuni*. Esta variável mede a composição do gabinete presidencial no Legislativo, se majoritário ou minoritário na Câmara dos Deputados. Daí a diferença na nomenclatura. A variável *Maioleg* mede a composição do partido do

governador na Assembléia Legislativa e a variável *Gabuni*, a composição do gabinete presidencial na Câmara dos Deputados.⁶⁵

Para teste de robustez, um segundo modelo será estimado. Nele serão excluídas todas as variáveis não significativas do modelo 1. Além disso, serão acrescentadas duas novas variáveis explicativas de natureza política. A primeira delas diz respeito ao tamanho da representação do estado no Congresso Nacional. A variável foi incluída para testar os argumentos de Gibson, Calvo e Falletti (2004), de acordo com os quais a sobre-representação (*overrepresentation*) dos territórios (estados ou províncias) no Congresso Nacional afeta a distribuição do gasto público entre as subunidades da federação na medida em que beneficia os territórios numericamente melhor representados. Os autores atestam que as instituições federativas são formadas tendo como base as características específicas do país, como a dimensão territorial e o tamanho da população. Diante dessas especificidades, a estrutura federativa influenciaria diferentemente as políticas públicas. Os autores defendem que a sobre-representação dos territórios (estados ou províncias) na legislatura afeta a distribuição do gasto público entre as subunidades da federação na medida em que tende a beneficiar a população que vive nos territórios com maior representação legislativa.

A variável a ser incluída nos modelos não mede, na verdade, a sobre-representação dos estados, mas apenas sua representação. Se o raciocínio dos autores está correto, suponho que o gasto social em estados com maior representação no legislativo nacional é

⁶⁵ Reconheço que, no caso da análise dos estados, o indicador de maioria legislativa utilizado não seja o mais adequado. Isso porque leva em consideração apenas o partido do governador, e não a coalizão de governo. Contudo, não encontrei outra forma de classificá-lo como majoritário ou minoritário. Não obtive acesso, por exemplo, a informações sobre a composição das secretarias estaduais, o que corresponderia ao gabinete do governador.

maior, na medida em que, ao menos teoricamente, podem contar com mais recursos à disposição. A variável que testará a influência de estados com maior representação no legislativo nacional sobre o gasto social foi denominada de *Reprcam*.

A segunda variável política incluída no modelo dos estados diz respeito ao peso do partido do governador na coalizão presidencial (*Reprcoal*). A variável foi incluída a partir da discussão na literatura segundo a qual "solidariedade ideológica" ou partidária entre o governo central e as administrações dos níveis inferiores de governo estimula uma maior cooperação dos governos subnacionais no que concerne às políticas de ajuste empreendidas pelo governo federal (Remmer e Wibbels, 2000; Sanguinetti, Jones e Tommasi, 2000). Neste caso, espera-se uma postura de gasto estadual mais contracionista. Uma outra vertente de opinião defende que tal coincidência ideológica permite que o governo federal opte por "premiar" seus "correligionários" com maiores recursos à sua disposição e, portanto, incentiva um maior gasto público (Bevilaqua, 1999 e Blanco, 2001).

Karen Remmer e Erik Wibbels (2000), por um lado, defendem que as motivações em cooperar com a política de reforma estrutural e de nacionalização do setor público variam de acordo com a estrutura partidária, com a competição eleitoral e com a política de arrecadação de cada uma das unidades subnacionais. Com relação à estrutura partidária, os autores 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 do que estados controlados por partidos de oposição. Com relação à competição eleitoral, argumentam que o incentivo de cooperação dos entes federados com a política nacional está diretamente relacionado como o equilíbrio das forças eleitorais nos estados. Como o sucesso eleitoral é tido como consequência da capacidade dos políticos

em distribuir cargos e favores, a probabilidade dos políticos cooperarem com a política nacional tende a aumentar quanto mais homogênea for a distribuição desses cargos e favores, que, uma vez distribuído, não devem acarretar em prejuízo aos partidos. Em sistemas bipartidários, a possibilidade de uma distribuição de forças mais igualitária entre os partidos é maximizada, ao contrário de sistemas com forças partidárias altamente difusas, por um lado, ou concentradas, por outro, nos quais os incentivos à cooperação com a política nacional são menores. No que diz respeito à política de arrecadação, os autores sustentam que quanto mais fraca a relação entre gasto e arrecadação no nível subnacional, maiores os incentivos em gastar com patronagem. A possibilidade de gastar sem incorrer nos custos políticos de aumentar a taxação reduz os incentivos de cooperação com a política nacional.

Para os autores, cada uma dessas hipóteses tem implicação nas prioridades dos gastos e sobre o desempenho fiscal dos governos subnacionais. Controle partidário, competição eleitoral e estrutura de arrecadação são condições que incentivam os políticos dos estados a criar um esquema de patronagem que acaba por aumentar os custos do ajuste econômico. Conseqüentemente, governos de oposição, sistema partidário não competitivo ou fragmentado e recursos próprios insuficientes para financiar os gastos públicos nas entidades federativas encontram-se associados ao sistema de patronagem, o que contribui para o desequilíbrio fiscal e para o endividamento dos estados.

Sanguinetti, Jones e Tommasi (2000) acompanham o raciocínio de Remmer e Wibbels no que tange a importância da estrutura partidária e mostram que, a partir da observação da experiência Argentina, a coincidência partidária entre o governo federal e o governo local contribuiu para que as contrações fiscais operadas pelo governo federal

fossem acompanhadas pelos governos provinciais ocupados pelo Partido Justicialista (partido do chefe do Executivo Federal).

Numa mesma linha de raciocínio, porém em sentido oposto, Blanco (2001) sustenta que, em estruturas federativas, o sistema de transferência intergovernamental é o canal pelo qual a “solidariedade ideológica” ou partidária entre o governo central e as administrações dos níveis inferiores de governo se expressa de forma tal que estas últimas podem contar com maiores recursos à sua disposição e, assim, expandir seu gasto público. Nas palavras de Blanco, “a identidade partidária ou da coalizão política à qual pertence o presidente e os governadores pode determinar um maior espaço para posturas fiscais expansivas por parte dos governos subnacionais”. (Blanco, 2001, pp. 23). Ou seja, exatamente o inverso do que pregam Remmer e Wibbels.

Uma outra preocupação do autor é identificar a existência de ciclos eleitorais nos estados brasileiros. Argumenta que os limites encontrados pelo político ao assumir uma postura oportunista, uma vez que o aumento das despesas no ano eleitoral possui efeitos inflacionários não desejáveis para os políticos interessados em sua reeleição, são menos restritivos no nível subnacional. Por exemplo, 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 em estruturas federativas faz com que a avaliação do desempenho das autoridades dos níveis inferiores de governo tenha pouco a ver com o desempenho dos principais indicadores macroeconômicos e seja mais baseada na quantidade e na qualidade da provisão de bens e serviços públicos. Livres de responsabilidade pelo desempenho macroeconômico e isolados de pressões externas, os administradores subnacionais têm fortes incentivos para gastar além dos seus meios e

exportar o custo de suas decisões para o resto da federação. Assim, segundo o autor, é razoável esperar que em períodos eleitorais as principais categorias de despesa estadual experimentem elevações pouco comuns.

Diferente de Blanco (2001), cuja variável referente a “coincidência com o governo nacional” é uma *dummy* que assume valor 1, caso o partido do governador pertença à coalizão presidencial, e 0, caso contrário, a variável correspondente utilizada por esta tese refere-se ao peso das seções estaduais dos partidos que integram o ministério do Presidente dentro da base legislativa que estes mesmos partidos comandam na Câmara dos Deputados. Por exemplo, em 1995, o ministério de Fernando Henrique Cardoso era composto por quatro partidos, nomeadamente, PSDB, PMDB, PFL e PTB. Para calcular o valor que a variável *Reprcoal* assume para estado a cada ano, deve-se somar, em primeiro lugar, o número de cadeiras na Câmara dos Deputados que estes cinco partidos têm em cada estado naquele ano. Assim, em 1995, na Bahia, o PSDB tinha 4 deputados, o PMDB, 6, o PFL, 15 e o PTB, 1, somando 26 deputados da coalizão. Este é o numerador. O cálculo do denominador é bem simples, basta somar o número de cadeiras que cada um desses partidos tinha na Câmara dos Deputados em 1995, que era de 310 deputados. O valor desta variável para a Bahia em 1995 é, portanto, igual a $26/310$, que é igual a 0,083 (8,3%). Como a migração partidária na Câmara dos Deputados é alta, foi utilizado o tamanho das seções estaduais de cada partido na Câmara em bases anuais.

Para verificar se estados com maior peso na coalizão presidencial gastam mais em política social, incluo a variável *Reprcoal* no modelo de teste de robustez. Vale lembrar que esta variável de controle apresenta uma especificidade. Ela refere-se ao tamanho das bancadas estaduais na coalizão presidencial, isto é, mede o peso das seções estaduais dos

partidos que integram o ministério do Presidente dentro da base legislativa que estes mesmos partidos comandam na Câmara dos Deputados. Porém, durante o período em análise – 1987-1997 –, a esquerda sempre foi oposição e, portanto, os partidos com esta inclinação, por exemplo, o PT, não fizeram parte da coalizão governamental. Portanto, é possível que o efeito da variável *Reprcoal* nos modelos esteja distorcido por conta de um problema de amostra.

Os primeiros resultados referentes ao modelo básico (I) podem ser vistos na Tabela I abaixo.⁶⁶

Tabela I. Determinantes do Gasto Social nos Estados Brasileiros: 1987-1997

Variáveis	Modelo (1)	Modelo (2)
LogPIB	-4.20 (6.07)	-
Des	0.40 (1.04)	-
Pop65	-0.00** (0.00)	-6..83e-06 (0.00)
PopUrb	4.71e-06* (2.50e-06)	5.24e-06*** (2.01e-06)
Esq	6.47*** (1.51)	6.16*** (1.47)
Maioleg	2.28 (1.57)	2.83** (1.39)
Esqxmaioleg	-6.88* (3.65)	-7.89** (3.57)
Anoeleit	2.08 (1.98)	1.84 (1.77)
Anopreeleit	2.65 (1.96)	2.33 (1.83)
Anoposeleit	1.60 (2.23)	1.79 (1.99)
Reprcam	-	-1.79*** (0.45)
Reprcoal	-	-0.00 (0.34)
R ² Ajustado	0.96	0.96

⁶⁶ Assim como na análise dos países, estimou-se o modelo básico com o lag das variáveis dependentes – gasto social agregado, em educação e em saúde. A comparação dos resultados pode ser vista nos Anexos VII, VIII e XIX, no final da tese.

R ² (efeitos fixos)	0.85	0.85
Pr (efeitos fixos estado=0) > chi2	0.000	0.000
Rho	0.22	0.18
Esq gabuni = 1	-0.41	-1.74
	(3.55)	(3.57)
N	210	210

Erro Padrão entre parênteses; * P < 0.1, ** P < 0.05, *** P < 0.01.

Os resultados das estimativas dos Modelos 1 e 2, expressos na Tabela I (gasto social agregado), cujo poder preditivo é de 96% (R² Ajustado), revelam, no caso do primeiro modelo, que nenhuma variável econômica, como, PIB e desemprego, apresentaram significância estatística a nenhum nível. Dentre as demográficas, a variável referente a população maior de 65 anos aparece como negativa, conforme o esperado, nos dois modelos, mas significativa (ao nível de 5%) apenas no modelo 1. Já a variável referente a população urbana aparece como significativa e com sinal positivo esperado nos dois modelos, porém com grau de significância maior no segundo: 10% e 1%, respectivamente. Significa dizer que, se por um lado o gasto social diminui conforme aumenta a população idosa, por outro lado aumenta com o crescimento da população urbana.

Com relação às variáveis políticas, diferente da análise dos países, cujos resultados indicaram que governos de esquerda majoritários investem mais em política social do que os demais governos (direita e centro, quer unificados, quer divididos), os resultados dos testes para os estados indicam justamente o inverso. As estimativas do modelo 1, confirmadas no modelo 2, sugerem que governos de esquerda majoritários gastam menos em política social. Já a variável que verifica a diferença de governos de direita majoritários em relação a governos de direita minoritários (*Maioleg*) aparece como positiva, mas com nível de significância (de 5%) apenas no modelo 2. Ou seja, o resultado sugere que governos de direita majoritários investem mais no social do que governos de direita minoritários.

As variáveis que verificam a incidência de ciclos econômico-eleitorais nos estados brasileiros não apresentaram significância estatística, ainda que os sinais daquelas referentes a anos eleitorais e pré-eleitorais sejam positivos, o que indicaria maior gasto nesses períodos.

O modelo 2, como foi dito, exclui aquelas variáveis que não aparecem como estatisticamente significativas no modelo 1 e inclui ainda outras duas variáveis políticas: *Reprcam*, que diz respeito ao tamanho da representação do estado na Câmara dos Deputados, e *Reprcoal*, referente ao peso do partido do governador na coalizão presidencial. Os resultados indicam que, ao nível de significância de 1%, quanto maior o número de cadeiras do estado na Câmara dos Deputados, menor o gasto social. A variável, incluída no modelo para testar os argumentos de Gibson, Calvo e Falleti (2004), segundo os quais a sobre-representação dos territórios beneficia os territórios numericamente mais bem representados, não apresentou, no entanto, sinal positivo esperado. A minha expectativa era de que o gasto social aumentaria em estados com maior representação no legislativo nacional, na medida em que, ao menos teoricamente, poderiam contar com mais recursos à disposição. Os resultados, porém, indicaram justamente o contrário: estados com maior representação na Câmara Baixa gastam menos em política social.

Uma possível resposta para este achado aproxima-se dos argumentos referentes à segunda variável incluída no modelo 2, concernente ao peso do partido do governador na coalizão presidencial (*Reprcoal*). A maior representação no Legislativo nacional pode aumentar a cumplicidade entre governo central e administrações dos níveis inferiores de governo e, assim, estimular uma maior cooperação dos governos subnacionais no que diz

respeito às políticas de ajuste empreendidas pelo governo federal (Remmer e Wibbels, 2000; Sanguinetti, Jones e Tommasi, 2000). Neste caso, atendendo a uma política mais austera, os estados com maior representação no Legislativo nacional reduziram também seus gastos na área social. A variável *Reprcoal*, contudo, não apresentou significância estatística a nenhum nível.

Para verificar o quanto do gasto social aumenta em governos de esquerda foi realizado o mesmo teste estatístico que avaliou a significância do coeficiente total da variável *Esq* (governo de esquerda minoritário) quando a variável *Maioleg* (*dummy* para maioria legislativa) é igual a 1 ($Esq \mid gabuni = 1$). O teste revelou falta de significância estatística na estimativa do coeficiente nos dois modelos. O segundo teste para avaliar o alto poder preditivo (R^2 ajustado) dos modelos (96%), apenas com os efeitos fixos, para verificar o quanto do ajuste do modelo deve-se ao “efeito estado” (i.e., médias diferentes para cada estado), apresentou um R^2 de 0.85. O alto valor encontrado para o R^2 ajustado somente com efeitos fixos pode indicar que, assim como na análise dos países latino-americanos, as variáveis independentes selecionadas podem estar acrescentando pouco à explicação do fenômeno, neste caso, a variação do gasto social agregado. Mais do que isso, que o alto valor preditivo dos modelos pode ser consequência mais da variação entre estados do que à variação intra-estados. Ou seja, é possível que a média entre países esteja superdimensionando o R^2 . Mas como foi dito no capítulo anterior, isso não significa necessariamente uma falha do modelo, pode ser apenas uma característica do fenômeno.

Em suma, os modelos indicam que os fatores que influenciam a variação do gasto social agregado nos estados são população idosa (relação inversa), ainda que apenas no modelo 1, população urbana (relação direta), governos de esquerda minoritários (relação

direta), governos de direita majoritários (relação direta), mas apenas no modelo 2 e governos de esquerda majoritários (relação inversa).

Na tabela I vimos o comportamento do gasto social agregado (educação + saúde) na presença de variáveis sócio-econômicas e políticas. Nas tabelas II e III veremos como o gasto social reage diante de tais variáveis quando desagregado em gasto em educação, por um lado, e em saúde, por outro. Veja os resultados dos dois modelos quando a variável dependente é gasto em educação especificamente.

Tabela II. Determinantes do Gasto em Educação nos Estados Brasileiros: 1987-1997

Variáveis	Modelo (1)	Modelo (2)
LogPIB	3.89 (5.66)	-
Dês	0.85 (0.89)	-
Pop65	-0.00 (0.00)	-
PopUrb	3.25e-06 (2.04e-06)	-
Esq	6.60*** (2.20)	4.67* (2.51)
Maioleg	1.38 (1.59)	0.00 (1.31)
Esqxmaioleg	-9.90** (4.37)	-7.04* (4.24)
Anoeleit	2.66** (1.27)	3.63* (1.92)
Anopreeleit	1.25 (1.27)	1.34 (1.57)
Anoposeleit	1.56 (1.47)	-0.24 (1.61)
Reprcam	-	-0.37 (0.34)
Reprcoal	-	-0.19 (0.32)
R ² Ajustado	0.92	0.87
R ² (efeitos fixos)	0.77	0.77
Pr (efeitos fixos estado=0) > chi2	0.000	0.000
Rho	0.42	0.41
Esq gabuni = 1	-3.30 (3.65)	-2.38 (2.92)
N	210	262
Erro Padrão entre parênteses; * P < 0.1, ** P < 0.05, *** P < 0.01.		

Os resultados dos modelos 1 e 2, expressos na Tabela II, cujo poder preditivo é de 92% e 87%, respectivamente, revelam que os principais determinantes do gasto em educação são de natureza política. Nenhuma variável econômica ou demográfica apresentou significância estatística a nenhum nível. Mais uma vez os testes econométricos mostraram que ideologia importa, que, tal como na análise dos países, partidos políticos se diferenciam ideologicamente no que diz respeito a política social. Assim como na análise do gasto social agregado, os testes comprovaram que o gasto em educação nos estados brasileiros tende a diminuir em governos de esquerda majoritários, quando comparado ao gasto em governos de esquerda minoritários. Estes governos, por sua vez, investem mais em educação do que governos de direita minoritários.

Desta vez a variável referente a governos de direita majoritários (*Maioleg*) não apresentou significância estatística a nenhum nível, assim como aquelas referentes a tamanho do estado no Legislativo federal (*Reprcam*) e a peso do estado na coalizão presidencial (*Reprcoal*). Porém, as estimativas, tanto do modelo 1 quanto do modelo 2, sugerem que o gasto em educação tende a aumentar em torno de três pontos percentuais em anos eleitorais. A variável referente a anos pós-eleitorais não apresentou significância estatística, ainda que apareça com sinal negativo no modelo 2.

O teste que verifica o quanto do gasto em educação aumenta em governos de esquerda, quando soma os coeficientes das variáveis *Esq* (governo de esquerda minoritário) e *Esqxmaioleg* (governo de esquerda majoritário), em comparação a governo de direita, revelou falta de significância estatística nos dois modelos. Já o teste que avaliar o alto poder preditivo (R^2 ajustado) encontrado, que estima os modelos apenas com os efeitos

fixos, revelou um R^2 de 77%, um pouco mais baixo do que os índices dos modelos com as variáveis independentes (92% e 87%), mas ainda alto.

Portanto, os resultados dos testes sugerem que os fatores responsáveis pela variação do gasto em educação nos estados brasileiros são predominantemente de natureza política, tais como governos de esquerda minoritários (relação direta), governos de esquerda majoritários (relação inversa) e anos eleitorais (relação direta).

Quanto ao gasto público com saúde, os resultados podem ser vistos na tabela V abaixo.

Tabela III. Determinantes do Gasto em Saúde nos Estados Brasileiros: 1987-1997

Variáveis	Modelo (1)	Modelo (2)
LogPIB	-7.86** (3.40)	-8.26* (4.12)
Dês	-0.67 (0.48)	-
Pop65	-3.63e-06 (6.07e-06)	-
PopUrb	7.72e-07 (1.20e-06)	-
Esq	0.03 (1.02)	-0.82 (1.02)
Maioleg	0.29 (0.85)	-0.03 (0.71)
Esqxmaioleg	2.94** (1.48)	4.11*** (1.53)
Anoeleit	-0.53 (1.03)	0.95 (0.73)
Anopreeleit	1.46** (0.66)	1.57*** (0.56)
Anoposeleit	-0.38 (0.77)	-0.55 (0.57)
Reprcam	-	-0.13 (0.21)
Reprcoal	-	-0.07 (0.22)
R^2 Ajustado	0.92	0.86
R^2 (efeitos fixos)	0.81	0.81

Pr (efeitos fixos estado=0) > chi2	0.000	0.000
Rho	0.23	0.28
Esq gabuni = 1	2.98**	3.29***
	(1.44)	(1.23)
N	210	262

Erro Padrão entre parênteses; * P < 0.1, ** P < 0.05, *** P < 0.01.

Diferente das tabelas I e II, que tratam do gasto social agregado e especificamente em educação, respectivamente, desta vez o PIB revelou-se um preditor importante do gasto em saúde, a um nível de significância de 5%, no modelo 1, e ao nível de 10%, no modelo 2. Os resultados indicam, porém, que, ao contrário do previsto, o gasto em saúde tende a diminuir quase oito pontos conforme aumenta o PIB *per capita* do estado. As demais variáveis sócio-econômicas não apresentaram significância estatística a nenhum nível.

Desta vez, a variável referente a governos de esquerda minoritários não apresentou significância estatística. Contudo, aquela que diz respeito a governos de esquerda majoritários revelou-se estatisticamente significativa e com sinal positivo, diferente das estimativas anteriores, ao nível de 5% no modelo 1 e ao nível de 1% no modelo 2. Ou seja, como na análise dos países da América Latina, esse resultado indica que governos de esquerda com maioria nas respectivas Assembléias Legislativas gastam mais em política de saúde do que governos de esquerda sem apoio legislativo majoritário. Mais do que isso, o teste que verifica o quanto a mais governos de esquerda gastam com política de saúde do que governos de direita mostrou-se positivo e significativo nos dois modelos, a um nível de significância de 5% no modelo 1 e a um nível de 1%, no modelo 2. Significa dizer que o gasto em saúde em governos de esquerda é aproximadamente três pontos maior do que o gasto na área em governos de direita.

No que diz respeito a ocorrência de ciclos econômico-eleitorais nos estados brasileiros, no caso da análise do gasto em saúde, os resultados sugerem que há um aumento de aproximadamente um ponto e meio de investimento na área em anos pré-eleitorais. O nível de significância da variável é de 5% no modelo 1 e de 1%, no modelo 2. Na análise do gasto em educação, cujos resultados podem ser vistos na tabela II, a variável que apresentou significância estatística foi aquela referente a anos eleitorais. Esta, desta vez, não apresentou significância estatística.

O resultado do teste do R^2 ajustado apenas com os efeitos fixos foi de 0.81, onze pontos percentuais menor do que o R^2 ajustado com as variáveis independentes do modelo 1 e cinco pontos menor do que o do modelo 2.

Em síntese, as estimativas indicam que os determinantes do gasto em saúde nos estados brasileiros são PIB per capita (relação inversa), governos de esquerda majoritários (relação direta) e anos pré-eleitorais (relação direta).

3) Conclusão do Capítulo

Neste capítulo buscou-se verificar quais atributos dos governos estaduais brasileiros afetam seus gastos sociais no período pós-descentralização. O que os resultados dos testes econométricos revelaram é que apenas na análise do gasto em saúde verificamos um nível maior de investimento de governos de esquerda majoritários. Nas demais estimativas, do gasto social agregado e do gasto em educação, os resultados indicam que, diferente dos resultados alcançados nas análises dos países latino-americanos, governos de esquerda majoritários investem menos no social do que governos de esquerda minoritários. A

variável *Maiolog*, por exclusão da interação *EsqxMaiolog* – que testa a diferença entre o efeito de governos de esquerda majoritários e o efeitos de governos de esquerda minoritários –, testa a diferença entre o efeito de governos de direita majoritários e o efeito de governos de direita minoritários sobre o gasto social, só aparece como significativa no segundo modelo da análise do gasto social agregado.

Os resultados da análise econométrica mostraram que os principais fatores que afetam o gasto social nos estados brasileiros são de natureza política, sobretudo, ideológica. Confirmando os achados para os países da América Latina, a vertente ideológica dos governos estaduais brasileiros faz diferença no que diz respeito ao nível do gasto social. A diferença com relação ao Capítulo V está na natureza dos governos de esquerda. Enquanto nos países latino-americanos o gasto social tende a aumentar em governos de esquerda majoritários, em duas estimativas de gasto social nos estados brasileiros – agregado e em educação – o gasto na área é maior em governos de esquerda minoritários. Podemos com isso deduzir que montar coalizão majoritária formal de apoio no contexto subnacional, especificamente, o brasileiro, não é tão importante quanto contar com tal apoio legislativo para garantir a execução de políticas condizentes com o perfil ideológico do Executivo no contexto nacional, como vimos na análise dos 14 países latino-americanos.

Uma possível explicação para essa diferença nos resultados da análise do contexto latino-americano e do contexto brasileiros apóia-se em Abrúcio (1998). Segundo o argumento do autor, os governadores brasileiros, de uma forma geral, controlam plenamente o processo político nos estados. Presume-se, então, que o caráter minoritário ou majoritário do governador na respectiva Assembléia Legislativa é irrelevante para qualquer explicação que se queira dar à sua capacidade de executar políticas no estado.

Uma outra explicação pertinente diz respeito à composição da variável referente a maioria legislativa dos governadores. Para a análise dos países, tal variável foi composta mediante informações referentes a composição do gabinete ministerial na Câmara dos Deputados. Trata-se de uma variável *dummy*, que assume valor 1 quando o gabinete é majoritário na Câmara Baixa e 0, quando é minoritário. No caso dos estados, a construção da variável equivalente baseou-se na composição do partido do governador nas respectivas Assembléias Legislativas, assumindo valor 1 quando o partido do governador contava com mais de 50% das cadeiras da Assembléia Legislativa e 0, caso contrário. Portanto, diferente daquela utilizada nas estimativas para os países latino-americanos, a variável referente a apoio legislativo dos governadores não corresponde a uma medida precisa. O ideal, neste caso, seria conseguir informações sobre nomeações do secretariado dos governadores para, aí sim, compor uma medida similar a maioria do gabinete presidencial. Porém, a escassez de tempo não permitiu tal elaboração.

Nos testes de robustez, apenas o modelo 2 da análise do gasto social agregado indicam nível de significância estatística de 1%, mas sinal negativo, contrariando o previsto, da variável referente a representação dos estados na Câmara dos Deputados (*Reprcam*). Significa dizer que o gasto social tende a diminuir quanto maior for o número de cadeiras do estado na Câmara Baixa. Deduzo, com este resultado, que a maior representação no Legislativo nacional pode aumentar a cumplicidade entre governo central e administrações dos níveis inferiores de governo e, assim, estimular uma maior cooperação dos governos subnacionais no que concerne às políticas de ajuste empreendidas pelo governo federal, tal qual defendido por Remmer e Wibbels (2000) e Sanguinetti, Jones

e Tommasi (2000), quando estes especulam sobre os efeitos da identidade ideológica entre os dois níveis de governos na política de ajuste fiscal.

Quanto à incidência de ciclos econômico-eleitorais nos estados brasileiros, as variáveis referentes a anos eleitorais e pré-eleitorais apareceram como significativas e com sinais positivos esperados nos modelos que utilizaram como indicador de gasto social o gasto em educação, por um lado, e em saúde, por outro, respectivamente.

O próximo capítulo apresenta as principais conclusões da tese.

Capítulo VII – Conclusão

Com o advento da globalização, na década de 80, teria o processo de internacionalização dos mercados e dos sistemas produtivos afetado a autonomia dos países em desenvolvimento do continente americano, homogeneizando os padrões de produção e consumo? Diante dessa questão, a tese teve por objetivo saber se de fato essa autonomia foi prejudicada ou se, ao contrário, é possível observar uma variação das políticas públicas adotadas pelos países da região, e, além disso, quais os fatores econômicos e políticos responsáveis por tal variação. Dentre os fatores políticos intervenientes, destaca-se a ideologia dos governos. Seria a vertente ideológica adotada pelos governos significativa na explicação das prioridades de políticas públicas em pleno processo de abertura comercial? Em outras palavras, poderia ser observada uma variação no nível do gasto público, mais especificamente, no gasto social, na medida em que muda a orientação ideológica dos governos na América Latina? E nos estados brasileiros?

Com base na teoria segundo a qual partidos de esquerda buscam um perfil mais universalista e redistributivo para suas políticas enquanto governos de direita preocupam-se mais com a estabilidade econômica via redução da inflação, a minha hipótese principal de trabalho baseou-se na seguinte sentença: *quanto mais à esquerda do espectro ideológico está o governo, maior o nível do gasto em saúde e educação*. Sendo os sistemas de governo da América Latina presidencialistas, e, em alguns países da região, entre eles o Brasil, altamente fragmentado, chamei atenção para a importância de se considerar a força do governo no Legislativo. Isso porque é razoável imaginar que quanto maior a correlação de forças do governo no Legislativo, menores os pagamentos colaterais a serem feitos para formar maiorias legislativas que apoiem as propostas do Executivo.

Uma outra teoria que questiona a influência da ideologia sobre as políticas públicas é aquela referente aos ciclos econômico-eleitorais, segundo a qual existiria um padrão de comportamento antes das eleições que produziria aumento do gasto público em anos eleitorais e pré-eleitorais e redução dos mesmo em anos pós-eleitorais.

Diante de tais suposições, propus as seguintes hipóteses de trabalho:

H₁: O nível do gasto em educação e saúde é maior em governos de esquerda majoritários com relação aos demais governos (centro e direita, quer dividido, quer unificado).

H₂: O nível do gasto em educação e saúde é maior em anos eleitorais e pré-eleitorais e menor em anos pós-eleitorais.

Na análise dos países latino-americanos, especificamente, verificou-se que, além das variáveis demográficas, aquelas que apareceram como estatisticamente significativas na maioria dos modelos comprovam a primeira hipótese de trabalho segundo a qual governos de esquerda com maioria Legislativa tendem a investir mais no social. Os melhores resultados da análise dos países foram alcançados quando utilizado como indicador de gasto social o gasto agregado, em educação e saúde como porcentagem do gasto público total. Portanto, contrariando a teoria da globalização, aqui representada por Susan Stokes (1997), segundo a qual a maior exposição das economias nacionais à competição internacional implica a adoção uniforme de políticas econômicas que favorecem o mercado e diminuem o papel do estado na vida social, a tese mostra que a

autonomia das nações em desenvolvimento da América Latina, no que diz respeito à política social, foi preservada, a despeito da globalização.

Por sua vez, a maioria das estimativas indicou que governos de esquerda minoritários gastam menos no social do que governos de direita minoritários. Um outra relação inversa encontrada, ainda que fraca, em grande parte das estimativas, foi entre a variável referente à maioria legislativa (*Gabuni*) e gasto social. Como, por exclusão, a variável *Gabuni* representa governos de direita unificados, o que os resultados revelam é que governos de direita com maioria legislativa, por sua vez, investem menos no social do que governos de direita minoritários.

Já na análise dos estados brasileiros, a primeira hipótese de trabalho foi corroborada apenas na análise do gasto em saúde. Nas demais estimativas, os resultados indicaram que são os governos de esquerda minoritários que investem mais no social, em comparação a governos de direita minoritários (categoria de base comparativa). Governos de esquerda majoritários, nestes casos, gastariam menos em educação e saúde do que governos de esquerda minoritários. Assim como na análise dos países, os testes econométricos aplicados aos estados brasileiros mostraram que os principais determinantes da variação do gasto social são de natureza política, sobretudo, ideológica. Confirmando os achados para os países da América Latina, a vertente ideológica dos governos estaduais brasileiros faz diferença no que diz respeito ao nível do gasto social.

A diferença com relação ao Capítulo V está na natureza dos governos de esquerda. Enquanto nos países latino-americanos o gasto social tende a aumentar em governos de esquerda majoritários, em duas estimativas de gasto social nos estados brasileiros –

agregado e em educação – o gasto na área é maior em governos de esquerda minoritários. Podemos com isso deduzir que montar coalizão majoritária formal de apoio legislativo no contexto subnacional, especificamente, o brasileiro, na garantia de execução de políticas condizentes com o perfil ideológico do Executivo não é tão importante quanto no contexto nacional, como vimos na análise dos países da América Latina. Por que o fator maioria legislativa do Executivo é menos importante no caso dos estados?

De acordo com Abrúcio (1998) os governadores brasileiros, de uma forma geral, controlam plenamente o processo político nos estados. Presume-se, então, que o caráter minoritário ou majoritário do governador na respectiva Assembléia Legislativa é irrelevante para qualquer explicação que se queira dar à sua capacidade de executar políticas no estado. Essa seria uma explicação possível. A outra explicação deriva de problemas de mensuração da variável referente à maioria legislativa, que, no caso da análise dos estados, leva em conta apenas a composição do partido do governador nas respectivas Assembléias Legislativas, e não a composição do secretariado, o que equivaleria à composição do gabinete ministerial, na Câmara dos Deputados, indicador de maioria legislativa do Executivo latino-americano.

Com relação à segunda hipótese de trabalho, referente à incidência de ciclos econômico-eleitorais, os únicos modelos que sinalizaram alguma relação mais consistente entre anos eleitorais e gasto social, na América Latina, foram aqueles referentes a gasto em educação como porcentagem do gasto público total, indicando que os investimentos na área aumentam em anos pré-eleitorais. Como os demais modelos não corroboraram esses achados com tal ênfase, não podemos considerar os resultados conclusivos. Resultados parecidos foram encontrados para a análise dos estados. Nestes casos, as variáveis

referentes a anos eleitorais e pré-eleitorais apareceram como significativas e com sinais positivos esperados nos modelos que utilizaram como indicador de gasto social o gasto em educação, por um lado, e em saúde, por outro, respectivamente. Portanto, em ambos os contextos de análise, podemos concluir que a hipótese 2 foi parcialmente comprovada.

Através dos resultados alcançados, podemos concluir que a tese sobre a perda da autonomia das nações em desenvolvimento no continente americano a partir do processo de abertura comercial, que teve início na década de 80, não se aplica à América Latina. Apesar da globalização, pelo menos no que diz respeito a políticas de educação e saúde, há uma variação significativa entre-países e intra-países. Tal variação decorre de fatores de natureza sócio-econômica e, sobretudo, política. Tanto na análise dos países latino-americanos quanto na análise dos estados brasileiros, os resultados das estimativas dos modelos sugerem que os principais fatores intervenientes do gasto em educação e saúde são, como previsto, de natureza política, como ideologia dos governos e apoio legislativo.

Referências Bibliográficas

- ABRUCIO, Fernando. (1998). *Os Barões da Federação*. São Paulo, Hucitec.
- ACHEN, Christopher. (2000), "Why Lagged Dependent Variable Can Suppress the Explanatory Power of the Independent Variable." Trabalho apresentado no Encontro Anual de Metodologia Política da American Political Science Association da UCLA.
- ALESINA, Alberto. (1987), "Macroeconomic Policy in a Two-Party System as a Repeated Game". *Quarterly Journal of Economics*, 102: 651-678.
- ALESINA, Alberto e PEROTI, Roberto. (1995), "Fiscal Expansions and Adjustments in OECD Countries". *Economic Policy* 21: 205-48.
- ALESINA, Alberto e ROSENTHAL, Howard. (1995). *Partisan Politics, Divided Government, and the Economy*. Cambridge University Press.
- ALESINA, Alberto; ROUBINI, Nouriel e COHEN, Gerald. (1997), *Political Cycles and the Macroeconomy*. Cambridge, MIT Press.
- ALESINA, Alberto; PEROTI, Roberto e TAVARES J. (1998), "The Political Economy of Fiscal Adjustments". *Brookings Papers on Economic Activity*, nº 1: 197-248.
- ALESINA, Alberto; HAUSMANN, Ricardo; HOMMES, Rudolf e STEIN, Ernesto. (1999). "Budget Institutions and Fiscal Performance in Latin America". *Journal of Development Economics*, nº 59:253-273.
- ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. (1996), "Pragmatismo por Necessidade: Os Rumos da Reforma Econômica no Brasil". *Dados*, vol. 39, nº 2.
- AMES, Barry. (1987), *Political Survival: Politicians and Public Policy in Latin America*. Berkeley: University of California Press.
- AMORIM NETO, O. e BORSANI, H. (2004), "Presidents and Cabinets: The Political Determinants of Fiscal Behavior in Latin America". *Studies in Comparative International Development*, nº 39: 3-27.
- AVELINO, George. (2000), "Democratization and Social Expenditure in Latin America, 1980-1994". Tese de Doutorado, Stanford University.
- AVELINO, George; BROWN, David S. e HUNTER, Wendy. (2005). "The Effect of Capital Mobility, Trade Openness, and Democracy on Social Spending." *American Journal of Political Science*, 49:625-641.
- BECK, Nathaniel e KATZ, Jonathan N. (1995), "What To Do (and Not To Do) With Time-Series – Cross-Section Data". *American Political Science Review*, 89:634-647.
- BEVILAQUA, Afonso. (1999), "State-Government Bailouts in Brazil". Documento apresentado ao Encontro da LACEA. Chile.
- BLAIS, André; BLAKE, Donald e DION, Stephanie. (1993), "Do Parties Make a Difference?". *American Journal of Political Science*, vol. 37:40-62.
- BLANCO, Fernando. (2001), *O Comportamento Fiscal dos Estados Brasileiros e seus Determinantes Políticos*. Rio de Janeiro: IPEA.
- BOIX, Carles. (1997), "Political Parties and Supply Side of the Economy". *American Journal of Political Science*.
- BORSANI, Hugo. (2003), *Eleições e Economia. Instituições Políticas e Resultados Macroeconômicos na América Latina (1979-1998)*. 1. ed. Belo Horizonte: Editora UFMG.
- BROWN, David S. e HUNTER, Wendy. (1999). "Democracy and Social Spending in Latin America, 1980-92." *American Political Science Review* 93 (4).
- CEPAL (1995), *Panorama Social de América Latina*. Santiago do Chile: CEPAL.
- CEPAL (2001-2002), *Panorama Social de América Latina*. Santiago do Chile: CEPAL.

- COMINETTI, Rosella e DIGROPELLO, Emanuela. (1994), "El Gasto Social en América Latina: un Examen Cuantitativo y Cualitativo". *Cuadernos de La CEPAL*. Nº 73.
- COPPEDGE, Michael. (1997), "A Classification of Latin American Political Parties". Kellogg institute Working Paper #244, University of Notre Dame.
- COX, Gary e MCCUBBINS, Mathew. (1993), *Legislative Leviathan. Party Government in the House*. Berkeley/Los Angeles, University of California Press.
- División de Desarrollo Social, CEPAL. (<http://www.eclac.org/dds/>).
- DOWNS, Anthony. (1957), *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper and Row.
- FIGUEIREDO, Argelina Cheibub e LIMONGI, Fernando. (1999), *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas.
- FIORINA, Moris. (1996), *Divided Government*. New York, Macmillan.
- FREY, B. S. e SCHNEIDER, F. (1978), "An Empirical Study of Politico-Economic Interaction in the United States". *Review of Economics and Statistics* 60: 174-183.
- GANUZA, Enrique, LEÓN, Arturo e SAUMA, Pablo. (comps.) (1999), *Gasto Público en Servicios Sociales Básicos en América Latina y el Caribe: Análisis desde la Perspectiva de la Iniciativa 20/20*, Santiago do Chile: CEPAL.
- GARRETT, Geoffrey. (1998), *Partisan Politics in the Global Economy*. Cambridge University Press.
- GIBSON, Edward L. (Ed.). (2004), *Federalism and Democracy in Latin America*. Johns Hopkins University Press.
- GIBSON, Edward; CALVO, Ernesto e FALETTI, Tulia. (2004), "Reallocative Federalism: Legislativo and Overrepresentation and Public Spending in the Western Hemisphere", in Edward Gibson (ed.), *Federalism and Democracy in Latin America*, Baltimore/Londres, The Johns Hopkins University Press.
- Government Finance Statistics Yearbook (GFS/FMI). (http://www.esds.ac.uk/international/support/user_guides/imf/gfs.asp)
- HALLERBERG, Mark e MARIER, Patrik. (2004), "Executive Authority, the Personal Vote, and Budget Discipline in Latin American and Caribbean Countries". *American Journal of Political Science* 48:571-587.
- HIBBS, Douglas. (1977), "Political Parties and Macroeconomic Policy". *American Political Science Review* 71:1467-1487.
- HICKS, A. e SWANK. (1984), "Government Redistribution in Rich Capitalist Democracies," *Policy Studies Journal*, 13, 265-86.
- IVERSEN, Torben. (1996), "Power, Flexibility and the Breakdown of Centralized Wage Bargaining". *Comparative Politics* 28: 399-436.
- JONES, Mark; SANGUINETTI, Pablo e TOMMASI, Mariano. (1999), "Politics, Institutions, and Fiscal Performance in a Federal System: an analysis of the Argentine provinces." *Journal of Development Economics*, Vol. 61: 305-333.
- KAUFMAN, Roberto e UBIERGO, Alex Segura. (2001). "Globalization, Domestic Politics and Social Spending in Latin America: A, Time-Series Cross-Section Analysis, 1973-1997." *World Politics* 53 (July): 553-87.
- KIEWIET, D. Roderick e MCCUBBINS, Mathew. (1991), *The Logic of Delegation. Congressional Parties and the Appropriations Process*. Chicago, University of Chicago Press.
- KINZO, M. A. (1993), "Radiografia do Quadro Partidário Brasileiro". Fundação Konrad Adenauer. Série Pesquisas.
- KITSCHOLT, Herbert. (1994), *The Transformation of European Social Democracy*. New York: Cambridge University Press.

- KRAEMER. (1997), "Intergovernmental Transfers and Political Representation: Empirical Evidence from Argentina, Brazil and México". *Working Paper Series #345*. Office of the Chief Economist, Inter-American Development Bank.
- LAAKSO, M. e TAAGEPERA, R. (1979), "Effective Number of Parties: A Measure with Application to West Europe". *Comparative Political Studies* 12, 3-27.
- LAVER, Michael J. e SCHOFIELD, Norman. (1990), *Multiparty Government: The Politics of Coalition in Europe*. New York, Oxford University Press.
- LIMONGI, Fernando e FIGUEIREDO, Argelina C. (1995), "Partidos Políticos na Câmara dos Deputados". *Dados*, 38: 497-524.
- MAINWARING, Scott. (1993), "Presidentialism, Multipartidarism, and Democracy: the difficult combination". *Comparative Political Studies*, v. 26, nº 2.
- MAINWARING, Scott e SCULLY, Timothy (Orgs.). (1995), *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*. Stanford, Stanford University Press.
- 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.
- MEDICI, André Cezar e MACIEL, Marco Cícero M. P. (1996), "Descentralização e Políticas Sociais". In: Affonso e Silva (Orgs). São Paulo: FUNDAP.
- MEJÍA ACOSTA, André e COPPEDGE, Michael. (2001), "Political Determinants of Fiscal Discipline in Latin América, 1979-1998". Trabalho apresentado no XXIIIº Congresso Internacional da Latin American Studies Association, Washington, D.C., 5-8 de setembro.
- MORLEY, Samuel A.; MACHADO, Roberto e PETTINATO, Stefano. (1999), "Indexes of Structural Reform in Latin America". *Serie Reformas Econômicas* 12. Santiago, Chile: Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC).
- NICOLAU, Jairo. (2000), "Disciplina Partidária e Base Parlamentar na Câmara dos Deputados no Primeiro Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-1998). *Dados*, vol. 43:709-734.
- NORDHAUS, William. (1975), "The Political Business Cycle". *Review of Economic Studies*, 174:169-190.
- PIERSON, Paul. (1995), "Fragmented Welfare States: Federal Institutions and the Development of Social Policy. *Governance*, Cambridge, Mass., 8 (4): 448-478, Oct.
- PIVEN, Frances Fox (ed.). (1991), *Labor Parties in Postindustrial Societies*. New York: Oxford University Press.
- REMMER, Karen. (1986), "The Politics of Economic Stabilization. IMF satnd by programs in Latin America, 1954-1984". *Comparative Politics*, v. 19, nº 1.
- REMMER, Karen e WIBBELS, Erik. (2000), "The Subnational Politics of Economic Adjustment: Provincial Politics and Fiscal Performance in Argentina".
- ROUBINI, Nouriel e SACHS, Jeffrey D. (1989), "Political and Economic Determinants of Budget Deficits in the Industrial Democracies". *European Economic Review*, nº b33. North-Holand.
- SCHARPF, Fritz. (1988), "Game Theoretical Interpretations of Inflation and Unemployment in Western Europe". *Journal of Public Policy*. 7: 227-57.
- SNYDER, Richard. (2001), "Scaling Down: The Subnational Comparative Method". *Comparative International Development*. Vol. 36, Nº 1, pp. 93-110.
- SOARES, Laura Tavares Ribeiro. (2001), *Ajuste Neoliberal e Desajuste Social na América Latina*. Petrópolis/RJ: Vozes, 2001.
- STOKES, Susan. (1997), "Are Parties What's Wrong With Democracy in Latin America?". Trabalho apresentado no 20º Congresso da Latin American Studies Association (LASA), Guadalajara.

- STROM, Kaare. (1990), "A Behavioral Theory of Competitive Political Parties". *American Journal of Political Science*. 34 (1): 593-613, maio.
- SWAAN, Abraham de. (1988), *Zorg en de Staat*. Amsterdam, Bert Bakker.
- SWENSON, Peter. (1991), "Labor and the Limits of the Welfare State". *Comparative Politics* 23: 379-99.
- TAKAHASHI, Yuriko. (2004). "Determinants of Social Spending in Latin America: Globalization, Political Institutions, and Labor Market". Trabalho apresentado no Encontro Annual da American Political Science Association (APSA), Setembro 2-5.
- TSBELIS, George. (1995), "Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartism". *British Journal of Political Science*, v. 25, 289-325.
- TUFTE. E. (1978), *Political Control of the Economy*. Princeton University Press, New Jersey.
- WAWRO, Gregory. (2002), "Estimating Dynamic Panel Data Models in Political Science". *Political Analysis*, vol. 10, nº 1.
- WEAVER, K.R.; ROCKMAN, B. (1993), *Do institutions matter?* Washington: Brookings Institutions, 1993.
- World Development Indicators (2001): The World Bank.

ANEXOS

ANEXO I. Determinantes do Gasto Social (% GPT) na América Latina: 1980-1999

Variáveis	Modelo (1) (sem lag var. dep.)	Modelo (1) (com lag var. dep.)
LgGS	-	0.80*** (0.10)
LogPIB	-3.11 (5.45)	-2.98 (4.73)
LogInfla	-0.16 (0.43)	-0.21 (0.33)
Des	0.10 (0.16)	-0.02 (0.11)
PPPbas	2.35e-13 (1.22e-12)	-1.65e-13 (7.60e-13)
Expend_PIB	0.02 (0.21)	0.05 (0.17)
Depdemo	0.70*** (0.27)	-0.02 (0.13)
PopUrb	1.41e-06*** (5.53e-07)	1.49e-07 (2.85e-07)
Esq	-2.31* (1.39)	-1.62** (0.85)
Gabuni	-2.96* (1.70)	-0.84 (1.17)
EsqxGabuni	7.37*** (2.43)	2.12 (1.65)
AnoEleit	0.10 (0.81)	-0.42 (0.65)
AnoPreeleit	1.05 (0.71)	1.41** (0.69)
AnoPoseleit	0.03 (0.70)	0.04 (0.79)
R ² Ajustado	0.96	0.99
R ² (efeitos fixos)	0.94	0.94
Pr (efeitos fixos país=0) > chi2	0.000	0.000
Rho	0.41	-0.14
Esq gabuni = 1	5.05** (2.44)	0.50 (1.78)
N	116	111
Erro Padrão entre parênteses; * P < 0.1, ** P < 0.05, *** P < 0.01.		

ANEXO II. Determinantes do Gasto Social (% PIB) na América Latina: 1980-1999

Variáveis	Modelo (1) (sem lag var. dep.)	Modelo (1) (com lag var. dep.)
LgGS_PIB	-	0.52*** (0.08)
LogPIB	1.78* (0.99)	0.43 (0.82)
LogInfla	-0.25*** (0.08)	-0.26*** (0.07)
Des	-0.03 (0.03)	-0.01 (0.02)
PPPbas	6.39e-14 (1.92e-13)	1.17e-13 (1.44e-13)
Expend	2.48*** (3.34e-14)	1.66e-13*** (3.05e-14)
Depdemo	0.23*** (0.04)	0.07** (0.03)
PopUrb	2.47e-08 (9.62e-08)	-8.46e-08 (5.83e-08)
Esq	-0.54** (0.25)	-0.34* (0.20)
Gabuni	-0.75** (0.39)	-0.48** (0.24)
EsqxGabuni	0.89** (0.46)	0.71** (0.33)
AnoEleit	-0.05 (0.14)	-0.25 (0.16)
AnoPreeleit	0.10 (0.13)	0.02 (0.14)
AnoPoseleit	-0.09 (0.15)	-0.08 (0.15)
R ² Ajustado	0.98	0.99
R ² (efeitos fixos)	0.86	0.86
Pr (efeitos fixos país=0) > chi2	0.000	0.000
Rho	0.39	-0.03
Esq gabuni = 1	0.35 (0.43)	0.37 (0.31)
N	118	113

Erro Padrão entre parênteses; * P < 0.1, ** P < 0.05, *** P < 0.01.

ANEXO III. Determinantes do Gasto em Educação (% GPT) na América Latina: 1980-1999

Variáveis	Modelo (1) (sem lag var. dep.)	Modelo (1) (com lag var. dep.)
LgEduc	-	0.51*** (0.10)
LogPIB	-0.74 (3.09)	0.16 (2.48)
LogInfla	-0.22 (0.22)	-0.22 (0.21)
Des	0.05 (0.09)	0.04 (0.08)
PPPbas	1.43e-14 (5.79e-13)	6.35e-14 (5.26e-13)
Expend_PIB	-0.01 (0.10)	-0.03 (0.09)
Depdemo	0.35*** (0.13)	0.12 (0.11)
PopUrb	3.86e-07 (2.66e-07)	5.63e-08 (1.93e-07)
Esq	-0.46 (0.73)	-0.59 (0.63)
Gabuni	-1.08 (0.82)	-0.69 (0.68)
EsqxGabuni	2.24** (1.16)	1.59 (0.97)
AnoEleit	0.44 (0.42)	0.13 (0.44)
AnoPreeleit	0.75** (0.36)	0.78** (0.39)
AnoPoseleit	0.09 (0.38)	0.03 (0.42)
R ² Ajustado	0.97	0.99
R ² (efeitos fixos)	0.94	0.94
Pr (efeitos fixos país=0) > chi2	0.000	0.000
Rho	0.40	0.05
Esq gabuni = 1	1.78 (1.09)	0.99 (0.92)
N	116	113

Erro Padrão entre parênteses; * P < 0.1, ** P < 0.05, *** P < 0.01.

ANEXO IV. Determinantes do Gasto em Educação (% PIB) na América Latina: 1980-1999

Variáveis	Modelo (1) (sem lag var. dep.)	Modelo (1) (com lag var. dep.)
LgEduc_PIB	-	0.57*** (0.08)
LogPIB	0.84 (0.67)	0.41 (0.49)
LogInfla	-0.18*** (0.05)	-0.15*** (0.04)
Des	-0.01 (0.02)	0.00 (0.01)
PPPbas	-6.25e-14 (1.00e-13)	-7.28e-15 (9.70e-14)
Expend	1.23e-13*** (2.42e-14)	7.58e-14*** (1.67e-14)
Depdemo	0.11*** (0.03)	0.02 (0.02)
PopUrb	-6.63e-08 (5.92e-08)	-8.82e-08 (3.58e-08)
Esq	-0.26 (0.18)	-0.27* (0.15)
Gabuni	-0.37* (0.22)	-0.26* (0.14)
EsqxGabuni	0.24 (0.29)	0.25 (0.20)
AnoEleit	-0.02 (0.09)	-0.14 (0.10)
AnoPreeleit	0.05 (0.09)	-0.01 (0.10)
AnoPoseleit		-0.12 (0.11)
R ² Ajustado	0.97	0.99
R ² (efeitos fixos)	0.90	0.90
Pr (efeitos fixos país=0) > chi2	0.000	0.000
Rho	0.46	0.00
Esq gabuni = 1	-0.03 (0.23)	-0.01 (0.16)
N	118	114
Erro Padrão entre parênteses; * P < 0.1, ** P < 0.05, *** P < 0.01.		

ANEXO V. Determinantes do Gasto em Saúde (% GPT) na América Latina: 1980-1999

Variáveis	Modelo (1) (sem lag var. dep.)	Modelo (1) (com lag var. dep.)
LgSaud	-	0.84*** (0.09)
LogPIB	-2.33 (3.14)	-2.88 (2.90)
LogInfla	0.01 (0.23)	-0.01 (0.16)
Des	0.03 (0.09)	-0.03 (0.06)
PPPbas	1.58e-13 (6.18e-13)	-2.56e-13 (3.08e-13)
Expend_PIB	0.02 (0.13)	0.05 (0.11)
Depdemo	0.32* (0.18)	-0.02 (0.07)
PopUrb	9.45e-07*** (3.54e-07)	1.81e-07 (1.73e-07)
Esq	-1.72** (0.87)	-0.82 (0.50)
Gabuni	-1.63 (1.15)	-0.22 (0.85)
EsqxGabuni	4.45*** (1.54)	0.79 (1.12)
AnoEleit	-0.29 (0.48)	-0.33 (0.39)
AnoPreeleit	0.33 (0.43)	0.61 (0.42)
AnoPoseleit	-0.06 (0.40)	0.04 (0.46)
R ² Ajustado	0.91	0.98
R ² (efeitos fixos)	0.88	0.88
Pr (efeitos fixos país=0) > chi2	0.000	0.000
Rho	0.48	-0.09
Esq gabuni = 1	2.74* (1.58)	-0.03 (1.19)
N	116	111

Erro Padrão entre parênteses; * P < 0.1, ** P < 0.05, *** P < 0.01.

ANEXO VI. Determinantes do Gasto em Saúde (% PIB) na América Latina: 1980-1999

Variáveis	Modelo (1) (sem lag var. dep.)	Modelo (1) (com lag var. dep.)
LgSaud_PIB	-	0.32*** (0.11)
LogPIB	0.81 (0.55)	0.35 (0.51)
LogInfla	-0.07* (0.04)	-0.07* (0.04)
Des	-0.01 (0.02)	0.00 (0.01)
PPPbas	1.19e-13 (1.05e-13)	1.17e-13 (8.66e-14)
Expend	1.25e-13*** (1.79e-14)	9.78e-14*** (2.01e-14)
Depdemo	0.12*** (0.02)	0.05*** (0.02)
PopUrb	8.95e-08* (5.29e-08)	3.91e-08 (3.49e-08)
Esq	-0.25* (0.14)	-0.14 (0.11)
Gabuni	-0.35 (0.26)	-0.29 (0.18)
EsqxGabuni	0.61** (0.30)	0.65*** (0.24)
AnoEleit	-0.03 (0.09)	-0.03 (0.09)
AnoPreeleit	0.05 (0.08)	0.09 (0.08)
AnoPoseleit	0.01 (0.08)	0.07 (0.09)
R ² Ajustado	0.97	0.99
R ² (efeitos fixos)	0.89	0.89
Pr (efeitos fixos país=0) > chi2	0.000	0.000
Rho	0.38	0.01
Esq gabuni = 1	0.36 (0.30)	0.51** (0.24)
N	118	114
Erro Padrão entre parênteses; * P < 0.1, ** P < 0.05, *** P < 0.01.		

ANEXO VII. Determinantes do Gasto Social nos Estados Brasileiros: 1987-1997

Variáveis	Modelo (1) (sem lag var. dep.)	Modelo (1 (com lag var. dep.)
LgGS	-	0.69*** (0.11)
LogPIB	-4.20 (6.07)	-10.94** (5.29)
Des	0.40 (1.04)	-0.32 (0.68)
Pop65	-0.00** (0.00)	-8.66e-06 (9.06e-06)
PopUrb	4.71e-06* (2.50e-06)	1.80e-06 (1.77e-06)
Esq	6.47*** (1.51)	1.50 (0.96)
Maioleg	2.28 (1.57)	1.19 (1.54)
Esqxmaioleg	-6.88* (3.65)	-4.29 (3.68)
Anoeleit	2.08 (1.98)	-0.23 (1.69)
Anopreeleit	2.65 (1.96)	2.28*** (0.92)
Anoposeleit	1.60 (2.23)	-1.45 (1.56)
R ² Ajustado	0.96	0.98
R ² (efeitos fixos)	0.85	0.85
Pr (efeitos fixos estado=0) > chi2	0.000	0.000
Rho	0.22	-0.13
Esq gabuni = 1	-0.41 (3.55)	-2.80 (3.73)
N	210	189

Erro Padrão entre parênteses; * P < 0.1, ** P < 0.05, *** P < 0.01.

ANEXO VIII. Determinantes do Gasto em Educação nos Estados Brasileiros: 1987-1997

Variáveis	Modelo (1) (sem lag var. dep.)	Modelo (1 (com lag var. dep.)
LgEduc	-	0.84*** (0.06)
LogPIB	3.89 (5.66)	-0.75 (4.64)
Des	0.85 (0.89)	0.21 (0.44)
Pop65	-0.00 (0.00)	-4.25e-06 (6.95e-06)
PopUrb	3.25e-06 (2.04e-06)	7.91e-07 (9.96e-07)
Esq	6.60*** (2.20)	0.17 (1.21)
Maioleg	1.38 (1.59)	0.17 (1.26)
Esqxmaioleg	-9.90** (4.37)	-1.73 (3.40)
Anoeleit	2.66** (1.27)	1.59 (1.11)
Anopreeleit	1.25 (1.27)	1.16** (0.57)
Anoposeleit	1.56 (1.47)	0.42 (0.87)
R ² Ajustado	0.92	0.98
R ² (efeitos fixos)	0.77	0.77
Pr (efeitos fixos estado=0) > chi2	0.000	0.000
Rho	0.42	-0.17
Esq gabuni = 1	-3.30 (3.65)	-1.55 (2.95)
N	210	189

Erro Padrão entre parênteses; * P < 0.1, ** P < 0.05, *** P < 0.01.

ANEXO IX. Determinantes do Gasto em Saúde nos Estados Brasileiros: 1987-1997

Variáveis	Modelo (1) (sem lag var. dep.)	Modelo (1 (com lag var. dep.)
LgSaud	-	0.18 (0.13)
LogPIB	-7.86** (3.40)	-10.34*** (3.44)
Des	-0.67 (0.48)	-0.76 (0.50)
Pop65	-3.63e-06 (6.07e-06)	-3.23e-06 (6.14e-06)
PopUrb	7.72e-07 (1.20e-06)	5.82e-07 (1.26e-06)
Esq	0.03 (1.02)	0.38 (0.96)
Maioleg	0.29 (0.85)	0.15 (0.79)
Esqxmaioleg	2.94** (1.48)	1.69 (1.85)
Anoeleit	-0.53 (1.03)	-0.98 (1.25)
Anopreeleit	1.46** (0.66)	1.41** (0.73)
Anoposeleit	-0.38 (0.77)	-0.79 (1.31)
R ² Ajustado	0.92	0.94
R ² (efeitos fixos)	0.81	0.81
Pr (efeitos fixos estado=0) > chi2	0.000	0.000
Rho	0.23	0.11
Esq gabuni = 1	2.98** (1.44)	2.07 (1.80)
N	210	189

Erro Padrão entre parênteses; * P < 0.1, ** P < 0.05, *** P < 0.01.

ANEXO X – Gasto Social na América Latina - 1980-1999

Gasto Social % GPT				
	Média	Desvio Padrão	Mínimo	Máximo
Argentina	26,07	2,54	21,37	28,85
Bolívia	27,54	6,68	18,09	35,05
Brasil	15,80	2,88	11,75	21,85
Chile	25,18	2,39	21,26	28,02
Colômbia	18,94	3,00	15,23	24,50
Costa Rica	32,76	10,92	20,96	50,10
El Salvador	18,43	4,54	12,71	26,81
Equador	23,88	2,76	18,26	28,89
Guatemala	23,51	2,29	18,40	26,57
Honduras	28,79	2,06	25,91	31,36
Peru	19,64	2,32	13,33	24,86
República Dominicana	21,77	2,85	16,92	25,76
Uruguai	20,08	1,01	17,66	21,23
Venezuela	21,40	2,38	14,25	24,97

ANEXO XI – Gasto Social na América Latina - 1980-1999

Gasto Social % PIB				
	Média	Desvio Padrão	Mínimo	Máximo
Argentina	8,17	0,85	7,00	9,70
Bolívia	7,23	2,07	4,00	9,40
Brasil	3,63	0,75	2,60	4,80
Chile	5,54	0,71	4,50	6,80
Colômbia	5,59	1,58	4,20	8,80
Costa Rica	9,93	1,39	8,40	13,60
El Salvador	4,02	0,63	3,10	5,50
Equador	5,98	1,12	4,10	7,50
Guatemala	2,93	0,51	2,40	3,80
Honduras	6,68	0,52	5,80	7,60
Peru	3,26	0,67	2,00	4,40
República Dominicana	3,09	0,62	1,90	4,40
Uruguai	5,81	0,41	5,10	6,30
Venezuela	5,79	1,41	3,10	8,60

ANEXO XII – Gasto em Educação na América Latina - 1980-1999

Gasto Educação % GPT				
	Média	Desvio Padrão	Mínimo	Máximo
Argentina	12,40	1,36	10,05	14,57
Bolívia	18,11	3,70	12,61	22,17
Brasil	5,27	1,03	3,91	7,08
Chile	14,04	1,64	11,92	16,43
Colômbia	12,76	1,27	11,10	14,84
Costa Rica	14,14	4,14	9,37	21,79
El Salvador	11,38	3,17	7,88	17,17
Equador	16,02	2,29	10,00	19,49
Guatemala	15,06	1,77	10,79	17,42
Honduras	18,05	1,17	16,25	20,00
Peru	13,87	2,12	10,30	19,21
República Dominicana	13,75	2,60	9,85	17,14
Uruguai	9,46	0,78	8,51	10,68
Venezuela	15,70	1,88	10,73	18,50

ANEXO XIII – Gasto em Educação na América Latina - 1980-1999

Gasto Educação % PIB				
	Média	Desvio Padrão	Mínimo	Máximo
Argentina	3,89	0,48	3,30	4,90
Bolívia	4,04	1,57	1,40	6,20
Brasil	1,22	0,29	0,80	1,70
Chile	3,09	0,48	2,50	4,00
Colômbia	3,68	0,59	3,10	5,00
Costa Rica	4,46	0,57	3,70	6,20
El Salvador	2,48	0,46	1,90	3,50
Equador	4,19	0,95	2,60	5,60
Guatemala	1,88	0,33	1,40	2,40
Honduras	4,29	0,33	3,90	4,90
Peru	2,29	0,56	1,30	3,40
República Dominicana	1,91	0,45	1,10	2,90
Uruguai	2,77	0,34	2,30	3,40
Venezuela	4,26	1,13	2,30	6,50

ANEXO XIV – Gasto Social nos Estados Brasileiros - 1987-1997

Gasto Social				
	Média	Desvio Padrão	Mínimo	Máximo
Acre	121341,9091	43924,71244	61140	203828
Amapá	108402,7273	61773,80517	36636	206449
Amazonas	361509,4545	116497,6463	214999	563290
Pará	410417,4545	152752,6491	173689	665373
Rondônia	188895	45460,95866	122406	264097
Roraima	76206	35233,38885	23497	143689
Tocantins	161196,625	57994,08534	67086	215658
Distrito Federal	1046058,455	232930,274	716494	147874
Goiás	365500,4545	76740,36369	255521	488676
Mato Grosso	277824,7273	57120,06381	176642	358426
Mato Grosso do Sul	222171,8182	30630,10245	183944	263288
Espírito Santo	403504,5455	112430,0661	228558	582014
Minas Gerais	2010603,909	519169,5257	1413249	279730
Rio de Janeiro	1611264,909	345553,8285	1077054	216801
São Paulo	6782862,636	768199,0793	5360968	796109
Paraná	940702,4545	299586,7447	654495	155541
Rio Grande do Sul	959766,9091	230687,6572	708311	149198
Santa Catarina	537058,0909	117707,7461	370469	721417
Alagoas	160908,7273	39837,27849	109874	225899
Bahia	1084058,727	330036,9093	672706	181421
Ceará	426685,6364	92243,93823	338022	653040
Maranhão	267425,2727	69247,19604	142653	392152
Paraíba	215930,6364	54122,52943	159473	330626
Pernambuco	468598,0909	83092,79175	386922	660964
Piauí	206432,5455	49331,86852	151767	301434
Rio Grande do Norte	313947,6667	50292,76789	258658	356976
Sergipe	178142,6364	51563,00964	129234	300094

ANEXO XV – Gasto em Educação nos Estados Brasileiros - 1987-1997

Gasto em Educação				
	Média	Desvio Padrão	Mínimo	Máximo
Acre	69725,36364	20283,90177	45141	112008
Amapá	63149,72727	54949,94862	13822	165163
Amazonas	190328,1818	64564,46405	117326	308117
Pará	268102,1818	99397,62262	133171	433233
Rondônia	128932,2727	35408,3353	84587	199924
Roraima	42858,63636	26136,53251	6528	85101
Tocantins	96102,5	37760,28067	40932	145222
Distrito Federal	568409,2727	143262,8092	369544	802165
Goiás	276735,1818	71421,96222	173388	392839
Mato Grosso	211403,5455	64973,27033	120313	299143
Mato Grosso do Sul	175817	31526,37789	127684	230186
Espírito Santo	203716,1818	42118,6143	122670	258565
Minas Gerais	1348191,273	399907,0361	932290	1976220
Rio de Janeiro	1110215,909	301234,0275	757582	1559871
São Paulo	4167908,091	487269,8759	3527426	5148868
Paraná	769929,9091	226996,4886	551936	1239866
Rio Grande do Sul	804746,4545	187749,2914	632317	1270934
Santa Catarina	390284,6364	74906,36918	286994	497144
Alagoas	103626,9091	34321,26751	65950	162388
Bahia	613090,0909	197656,1279	362542	1086536
Ceará	267657,7273	76314,66563	178532	439981
Maranhão	195033,0909	76437,25784	80558	323154
Paraíba	165075,8182	51567,19707	91571	259296
Pernambuco	289653,5455	66497,0423	218307	448771
Piauí	132798,6364	35344,68464	88930	192850
Rio Grande do Norte	192367	31033,98751	162542	224483
Sergipe	111568,4545	29944,0492	81774	162263

ANEXO XVI – Gasto em Saúde nos Estados Brasileiros - 1987-1997

Gasto em Saúde				
	Média	Desvio Padrão	Mínimo	Máximo
Acre	51616,54545	25346,17759	15999	91820
Amapá	45253	18983,64893	19147	82708
Amazonas	171181,2727	79086,8993	82806	375383
Pará	142315,2727	56114,72801	40518	232140
Rondônia	59962,72727	14998,90095	37819	87534
Roraima	33347,36364	14690,47268	14897	58584
Tocantins	65094,125	24348,66628	26154	106948
Distrito Federal	477649,1818	96883,3483	336862	676584
Goiás	88765,27273	32218,24561	47914	147664
Mato Grosso	66421,18182	27339,27922	39056	130034
Mato Grosso do Sul	46354,81818	31429,87744	12086	121022
Espírito Santo	199788,3636	78437,8606	105888	332692
Minas Gerais	662412,6364	169986,7884	453721	1011609
Rio de Janeiro	501049	227284,9805	308807	899631
São Paulo	2614954,545	540129,1455	1726543	3621272
Paraná	170772,5455	91797,64286	80038	341937
Rio Grande do Sul	155020,4545	78172,8296	68366	340160
Santa Catarina	146773,4545	53930,24359	81956	228017
Alagoas	57281,81818	18568,02632	16500	74074
Bahia	470968,6364	172341,6752	238207	727681
Ceará	159027,9091	49546,06583	59088	225152
Maranhão	72392,18182	29693,3703	39693	142304
Paraíba	50854,81818	19439,22819	21305	87501
Pernambuco	178944,5455	23740,12014	145233	213024
Piauí	73633,90909	22515,59312	40021	108584
Rio Grande do Norte	121580,6667	22128,02152	96116	136133
Sergipe	66574,18182	27502,73734	40352	140240

Livros Grátis

(<http://www.livrosgratis.com.br>)

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)
[Baixar livros de Matemática](#)
[Baixar livros de Medicina](#)
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)
[Baixar livros de Meteorologia](#)
[Baixar Monografias e TCC](#)
[Baixar livros Multidisciplinar](#)
[Baixar livros de Música](#)
[Baixar livros de Psicologia](#)
[Baixar livros de Química](#)
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)
[Baixar livros de Serviço Social](#)
[Baixar livros de Sociologia](#)
[Baixar livros de Teologia](#)
[Baixar livros de Trabalho](#)
[Baixar livros de Turismo](#)