

Eleições e Desempenho Macroeconômico na América Latina (1979-1998)*

Hugo Borsani

INTRODUÇÃO

Afirmar que política e economia estão relacionadas não é, obviamente, uma novidade. As diferentes políticas públicas incidem nos resultados econômicos, estimulando ou inibindo a atividade produtiva, a taxa de inflação e o nível de emprego. Por sua vez, na medida em que a situação da economia afeta as oportunidades de renda e de trabalho dos cidadãos, influi nas decisões eleitorais. Embora existam diversas posições teóricas e resultados empíricos não conclusivos sobre a incidência da situação da economia na decisão do voto, ou sobre quais são as variáveis econômicas mais relevantes, parece difícil negar que tal relação existe e que ela não é insignificante. Dessa forma, é possível definir um esquema simples de relação entre o sistema econômico e o sistema político. Por um lado, a situação da economia incide, em maior ou menor grau, nas decisões eleitorais dos cidadãos. Estes, com seus votos, aprovam ou desaprovam o governo, influenciando

*Este artigo é uma versão resumida de minha tese de doutorado em Ciência Política, *Instituciones Democráticas y Resultados Macroeconómicos en América Latina (1979-1998)*. Un Estudio Comparado sobre Ciclos Políticos-Económicos, defendida no IUPERJ em setembro de 2000.

DADOS — *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 44, nº 3, 2001, pp. 481 a 512.

Hugo Borsani

em certo grau nas políticas que continuarão a ser implementadas. Esse processo supõe o estudo dos determinantes econômicos do voto. Por outro lado, o governo eleito decide objetivos (resultados) e medidas para alcançá-los e, por intermédio de suas decisões, interfere na situação econômica. Esse outro processo implica o estudo dos determinantes políticos das ações governamentais e dos resultados econômicos. Os temas abordados aqui correspondem a esta última dimensão do esquema, assumindo-se como válida a influência da economia na decisão do voto.

No âmbito do tema abrangente dos determinantes políticos do comportamento governamental, o artigo centra sua atenção no papel das eleições na evolução dos indicadores macroeconômicos. Essa relação está resumida na expressão “ciclos econômico-eleitorais” ou também “ciclos político-econômicos”. Dois tipos de comportamento dos governantes estão associados a essas expressões. Em um primeiro tipo, assume-se um comportamento exclusivamente “oportunista” e uma motivação essencialmente eleitoreira dos governos, os quais manipulam os instrumentos de política pública a fim de obter um bom desempenho econômico a curto prazo, antes das eleições, com o objetivo de manter-se no poder, mas com custos a médio prazo, provocando assim uma queda nos indicadores econômicos no período pós-eleitoral. Neste trabalho faço uma verificação dessa teoria para os governos democráticos da América Latina entre 1979 e 1998. O segundo tipo de ciclos político-econômicos, não analisado aqui, está descrito nos chamados modelos partidários. Estes consideram preferências de política e/ou resultados econômicos diferentes entre os partidos políticos, permitindo a formulação de modelos com resultados que variam de acordo com os partidos no poder.

A formulação dos modelos sobre ciclos político-econômicos tem estado centrada quase exclusivamente na figura do Poder Executivo como único ator político. No presente trabalho, é incorporado à análise de ciclos eleitorais “oportunistas” o caráter majoritário ou minoritário do governo no Congresso, um indicador do grau de distribuição ou fragmentação do poder político.

Sem deixar de reconhecer que a crescente globalização da economia e, em especial, a abertura comercial que os países latino-americanos vêm implementando desde a redemocratização dos anos 80 são processos que tendem a diminuir o grau de controle dos governos nacio-

nais sobre as variáveis macroeconômicas, pretendo ressaltar que eleições e governos majoritários são duas variáveis políticas que têm influência, em maior ou menor grau, na evolução dos indicadores macroeconômicos do conjunto da região nas duas últimas décadas.

A grande maioria das análises empíricas existentes sobre ciclos político-econômicos corresponde às democracias dos países desenvolvidos, sendo até agora reduzido o número de trabalhos sobre os países latino-americanos, especialmente sobre a evolução de seus indicadores macroeconômicos. A importância de um estudo empírico para as democracias da região se vê reforçada pelo fato de que, com exceção dos países da Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Econômicos — OCDE, a América Latina é a região que apresenta o período mais extenso e contínuo de eleições democráticas.

A próxima seção apresenta uma resenha dos principais modelos teóricos sobre ciclos eleitorais na economia e uma discussão de suas principais hipóteses. A terceira seção mostra os resultados das análises econométricas para as democracias latino-americanas entre 1979 e 1998. Na quarta, inclui-se na análise o caráter majoritário ou minoritário do governo. A quinta apresenta as conclusões.

MODELOS TEÓRICOS SOBRE CICLOS ELEITORAIS NA ECONOMIA

Comportamento Oportunista

Grande parte da literatura sobre ciclos econômicos e políticos tem origem nos modelos teóricos desenvolvidos em meados da década de 70. Em particular, os trabalhos de Nordhaus (1975; 1989) e Hibbs (1977; 1987) são identificados como os principais pontos de partida de dois tipos de modelo sobre ciclos políticos e econômicos, com perspectivas distintas sobre as motivações dos partidos políticos e as preferências dos eleitores.

Na teoria elaborada por Nordhaus, os partidos têm como principal (ou único) objetivo obter e manter o poder¹. Esse enfoque é conhecido como modelo “oportunista” e sua base conceitual já havia sido exposta por Anthony Downs em sua concepção dos partidos políticos como “maximizadores do voto”: “[...] os partidos políticos não ganham eleições para formular políticas, mas formulam políticas para ganhar eleições” (1957:28). Essa perspectiva representa, segundo a terminologia usada por Keech (1995), a visão “perversa” do processo demo-

Hugo Borsani

crático que se desenvolve em contraposição às concepções políticas e econômicas predominantes a partir do segundo pós-guerra, inspiradas nas idéias de Keynes e em sua confiança na capacidade de o processo político adotar medidas impulsionadoras do benefício do conjunto da sociedade. A base dessa confiança nos resultados das políticas públicas se firmava tanto na eficiência do controle público sobre as variáveis econômicas, como em uma visão benévola da capacidade e motivação das elites tecnocráticas (Willet e Banaian, 1988). A idéia de que a condução econômica do governo pode ser orientada exclusivamente pelo interesse público, mediante a capacidade dos técnicos do governo para a elaboração de políticas públicas eficientes, foi desafiada pelo advento da teoria racional. De acordo com esse novo paradigma, os políticos e tecnocratas do governo também estão movidos pelo interesse próprio (neste caso, conservar o poder), o que resulta com frequência no fracasso das políticas econômicas de longo prazo. Os três pressupostos básicos do modelo de ciclos eleitorais são:

- a) o principal objetivo dos partidos no governo é manter-se no poder, por isso intervêm na situação econômica a fim de maximizar os votos na próxima eleição;
- b) os resultados eleitorais dependem de forma significativa dos resultados econômicos;
- c) os governos podem, mediante suas decisões e instrumentos de política pública, gerar antes das eleições um maior crescimento produtivo e uma diminuição do desemprego para níveis não sustentáveis a médio prazo, à custa de um aumento da inflação no período pós-eleitoral.

A lógica do ciclo econômico-eleitoral desse modelo, elaborado no contexto inflacionário da década de 70 nos países industrializados, funcionaria da seguinte forma: os governos, empenhados principalmente em manter-se no poder, procuram maximizar as preferências do eleitorado em face da proximidade das eleições, particularmente no que concerne ao nível de desemprego. Com esse objetivo, implementam políticas que estimulam um rápido incremento da atividade produtiva e uma diminuição do desemprego antes das eleições para níveis inferiores aos sustentáveis pela capacidade da economia. Essa reativação, baseada principalmente na emissão monetária ou gasto

484

público, produziria um aumento moderado da inflação imediatamente antes da eleição, aumentando de forma significativa no período imediatamente posterior à mesma, para mais tarde começar a decrescer junto com um menor crescimento do PIB, enquanto o desemprego voltaria a subir como consequência das políticas de ajuste adotadas para reduzir o aumento de preços.

Na medida em que se assume que os custos da manipulação das variáveis macroeconômicas podem ser calculados pelos governos para que se manifestem depois das eleições, compreende-se que as preferências da população, dominadas pela percepção da experiência recente — em geral restrita a um ano antes das eleições —, favorecerão esse tipo de política. Pela mesma razão, a possibilidade de implementar medidas de austeridade, caso a situação econômica exija, será mais difícil nos anos eleitorais, sendo que tal omissão, ou postergação, contribuirá também para a ineficiência econômica e para o prejuízo pós-eleitoral. Desse modo, o processo eleitoral cria motivos para os governos aprovarem políticas que são inflacionárias a médio ou a longo prazo.

As premissas da teoria acima mencionada são plausíveis: a situação econômica é relevante para a decisão eleitoral (pode ser ou não o fator principal, mas é um fator importante); os instrumentos de política fiscal e monetária podem, dependendo das circunstâncias externas e da vulnerabilidade do país a elas, alterar os resultados macroeconômicos; os efeitos inflacionários de uma estimulação da economia exigem um certo tempo para se manifestar.

Entretanto, para funcionar, o modelo deve assumir um determinado comportamento por parte dos eleitores, o que tem sido um dos aspectos mais contestados: a percepção dos eleitores deve estar dominada pela experiência passada, “voto retrospectivo”, limitada ao último ano, a chamada “miopia política” do eleitor. De fato, uma melhoria no desempenho econômico no ano das eleições só será politicamente benéfica para o governo se os cidadãos priorizarem, em sua decisão de voto, a situação daquele ano, não considerando o desempenho do governo no restante do período.

Nesses argumentos sobre o comportamento dos governantes está implícito que eles só se preocupam com o curto prazo, a reeleição, sem se importarem que, caso tudo corra bem, serão eles, nos anos seguintes,

Hugo Borsani

os próprios herdeiros da desestabilização provocada antes das eleições, correndo o risco de não conseguirem controlar esse desequilíbrio no próximo período de governo. Ou seja, o comportamento dos políticos no governo também seria um exemplo de “miopia política”.

Uma das observações que podem ser feitas sobre esse argumento de miopia dos partidos no governo é que a repetição do comportamento oportunista pode não ser possível na próxima eleição, por causa dos custos políticos derivados do desequilíbrio econômico gerado anteriormente. Um comportamento abertamente oportunista pode estar, portanto, limitado a um único período, o que enfraquece especialmente o caráter cíclico das teorias, no sentido da reiteração sistemática. Entretanto, embora a possibilidade de não controlar a desestabilização econômica postergada para o próximo período, caso o governo consiga ser reeleito, possa estar limitando um comportamento abertamente oportunista e um *boom* econômico pré-eleitoral, a possibilidade de produzir uma reativação moderada a curto prazo com efeitos “controláveis”, ou percebidos como tal, tem efeito contrário, isto é, estimula certo grau de oportunismo eleitoral; ou, dito de outro modo, mantém viva uma “tentação oportunista”. Esse estímulo pode ser maior quando para assegurar um melhor resultado eleitoral não for necessária a introdução de novas políticas, mas simplesmente o adiamento da adoção de correções politicamente custosas para situações de aparente bom desempenho econômico. Nesses casos, o comportamento oportunista é uma possibilidade, e até mesmo um argumento de racionalidade. Obviamente, ele não garante que haja logo um efetivo controle da desestabilização provocada. Portanto, a possibilidade de um futuro fracasso eleitoral não é um antídoto eficaz contra todo tipo de medida econômica eleitoralmente oportunista; talvez somente contra a adoção de políticas claramente desestabilizadoras. Comprometer as possibilidades futuras do partido pode ser menos importante para os governantes atuais, pelo menos para o presidente e seus colaboradores mais próximos, do que o próximo triunfo eleitoral. “[Os] governantes sabem diferenciar o que é bom para eles e o que é bom para o partido. Optando por estratégias maximizadoras de curto prazo, um presidente pode melhorar suas chances de reeleição em prejuízo dos futuros candidatos de seu partido.” (Nordhaus, 1989:42)

A história econômica e política da América Latina proporciona alguns exemplos de comportamentos oportunistas “de uma rodada só”, isto é, que foram eficazes em uma eleição, mas cujos desequilíbri-

os provocados depois da mesma resultaram em um estrepitoso fracasso do governo no próximo pleito eleitoral. Dois exemplos disso podem ser encontrados na implementação do Plano Austral na Argentina, em 1985, e do Plano Cruzado no Brasil, em 1986.

Essa possível diferença de objetivos entre os governantes e seus respectivos partidos pode se manifestar tanto quando a reeleição presidencial é permitida, como quando não é. No primeiro caso, o presidente (e seu círculo mais próximo) tem por objetivo continuar no poder por mais um período; no segundo, o desequilíbrio econômico futuro pode ser atribuído a seu sucessor, ficando ele com os benefícios mas não com os custos do comportamento oportunista, deixando livre o caminho para uma volta ao governo. Essas possíveis estratégias sugerem diferentes comportamentos, de acordo com o grau de lealdade do governante ao seu partido.

Embora uma futura queda da economia não iniba totalmente a motivação para comportamentos oportunistas, como foi argumentado, é de se supor que casos como os do Plano Cruzado e do Plano Austral exerçam alguma influência preventiva. Também pode ser que motivem a instrumentação de reformas políticas que controlem, pelo menos em certo grau, sua repetição. Foi o que aconteceu nos Estados Unidos após a reeleição de Richard Nixon, um dos mais evidentes comportamentos oportunistas identificados na literatura.

“Uma política econômica abertamente manipuladora gera a aprovação de reformas que impedem ou dificultam sua repetição. Em reação à manipulada campanha de reeleição de Nixon em 1972, o Congresso tomou medidas para impedir futuras tentativas de manipulação da economia com propósitos eleitorais. As normas para o orçamento do Estado de 1974 impuseram um rígido cronograma sobre a política fiscal, criando a Comissão Orçamentária do Congresso para oferecer assessoria econômica independente, e anulando a autoridade do Executivo para rejeitar ou aprovar ajustes. De forma semelhante, no auge das críticas às políticas expansivas do *Federal Reserve* em 1972, o Congresso aproximou o *Federal Reserve* da órbita legislativa ao solicitar relatórios freqüentes das políticas monetárias em 1975 [...]. Igualmente, reformas na seguridade social incorporaram ajustes automáticos de acordo com o custo de vida, para evitar os aumentos dos benefícios sociais antes das eleições. Finalmente, em 1977, o Congresso negou-se a renovar a autoridade do presidente para impor controles de preços e

Hugo Borsani

salários [...]. No fim dos anos 70, era difícil para um governo levar adiante uma manipulação da política econômica da magnitude da observada no começo da década." (*idem*:48)

No entanto, quando essas medidas preventivas não são implementadas legalmente, a lembrança dos efeitos negativos não tem validade ilimitada garantida. Um exemplo recente da influência das eleições na condução pré-eleitoral da economia pôde ser observado na Venezuela em meados de 2000, confirmando as previsões teóricas sobre o comportamento eleitoral dos governos: nos primeiros dias do mês de julho, poucas semanas depois das adiadas eleições gerais, o presidente Hugo Chávez decretou aumento geral de 20% dos salários nominais e proibiu as demissões por um período de sessenta dias. Obviamente que a data da eleição presidencial estava dentro desse período de tempo.

Oportunismo Eleitoral e Expectativas Racionais

Com o desenvolvimento da teoria racional do comportamento, na economia e na ciência política, a hipótese de miopia política por parte dos eleitores foi seriamente questionada como argumento plausível (por sua falta de racionalidade), e com ela as possibilidades lógicas do modelo sobre o comportamento eleitoralmente motivado dos governantes. No entanto, por volta do final dos anos 80, começam a ser elaborados modelos de ciclos políticos que consideram o comportamento racional dos eleitores, os quais passam a ser vistos como indivíduos com comportamentos estratégicos. A consideração da racionalidade no processo decisório dos eleitores implica determinados limites à capacidade dos governantes para manipular as variáveis econômicas com fins eleitorais e exige, também, a introdução de novos conceitos teóricos, como o de assimetria de informações, eficiência dos governos e demonstração de tal eficiência. Sob essa perspectiva, foram elaborados "modelos oportunistas racionais" (Rogoff e Siebert, 1988; Persson e Tabellini, 1990), viabilizando novamente sua discussão teórica e renovando o interesse nos estudos sobre o tema.

Os modelos "racionalmente oportunistas" introduzem dois conceitos fundamentais: por um lado, as diferenças no grau de informação entre eleitores e governos; por outro, a capacidade ou competência dos governos e a demonstração de tal capacidade. O argumento básico desses modelos é que os governantes estão mais informados do que os cida-

dãos sobre sua própria competência, e tirarão proveito desse fato se mostrando o mais competente possível, por exemplo, instrumentando políticas a fim de obter resultados favoráveis antes das eleições, mesmo com eleitores racionais que aprendem com situações passadas.

A reeleição do governo está relacionada à aparência de bons resultados. No entanto, nem sempre essa aparência coincide com a situação objetiva. Se os eleitores estão mal-informados, ou parcialmente informados, sobre a real situação econômica, as intenções eleitorais podem levar os governantes a introduzir algumas políticas (ou adiar a adoção de correções às já existentes), com o objetivo de melhorar os resultados observáveis pela maioria dos eleitores (ou evitar um prejuízo imediato dos mesmos). Ou seja, mesmo com eleitores racionais, a interação com o governo traduz-se em uma relação entre atores com desigual informação, na qual os governantes podem usar sua superioridade em termos de informação para seu próprio benefício eleitoral. Eleitores racionais votarão no governo no caso de um *boom* econômico antes das eleições, ainda que este tenha sido criado por puro oportunismo eleitoral, pelo fato de que tal *boom* aponta para um governo competente. A partir dessa perspectiva, é racional para o governo procurar implementar uma política oportunista antes das eleições, independentemente de considerar se os eleitores são racionais e informados.

No entanto, ao levar em conta que os eleitores são racionais, os governantes terão limitações em levar adiante um comportamento abertamente eleitoreiro. Isto se deve ao fato de esses eleitores (que também são agentes econômicos) terem consciência dos estímulos e motivações eleitorais do governo e, em caso de manipulação ostensiva antes das eleições, poderem retirar seu apoio, negando-lhe o voto. Dessa forma, a manipulação da economia anteriormente às eleições não seria nula, como defendem os críticos da teoria, mas teria menor magnitude e provavelmente menor regularidade do que nos modelos originais. Conseqüentemente, os efeitos da manipulação econômica apresentam uma duração mais reduzida no período pós-eleitoral.

ELEIÇÕES E RESULTADOS MACROECONÔMICOS NA AMÉRICA LATINA (1979-1998)

Nesta seção serão apresentadas análises descritivas e econométricas a fim de verificar o modelo oportunista na evolução do Produto Interno Bruto — PIB e do desemprego nas democracias latino-america-

Hugo Borsani

nas². O indicador do produto é o percentual de variação anual do PIB; desemprego é a taxa de variação anual do percentual de desempregados. A fonte para os dados do PIB é o *International Financial Statistics*, do Fundo Monetário Internacional — FMI; para desemprego, o Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe/Banco Interamericano de Desenvolvimento — PREALC/BID e os órgãos nacionais de estatística. O período analisado vai de 1979 a 1998. Para as regressões sobre o PIB, os países considerados foram Argentina, Bolívia, Brasil, Colômbia, Costa Rica, Equador³, El Salvador, Guatemala, Honduras, Peru, República Dominicana, Uruguai e Venezuela. Para as análises sobre desemprego, por falta ou descontinuidade de dados, não foram considerados os casos de El Salvador, Guatemala, Honduras e República Dominicana.

Para testar o modelo “oportunista” foram identificados os anos em que houve eleições, presidenciais e/ou legislativas, criando-se para tanto variáveis *dummy* (variáveis dicotômicas). No caso de eleições em dois turnos, sempre foi considerada a data do primeiro turno. O Anexo inclui as datas das eleições presidenciais e os períodos de governo para cada um dos países. As variáveis definidas são as seguintes:

- ano de eleição para presidente (ELEPRE).
ELEPRE = 1 no ano de eleições presidenciais; 0 em qualquer outro ano.
- primeiro ano posterior a uma eleição para presidente (APOS1).
APOS1 = 1 no ano pós-eleitoral (eleições presidenciais); 0 em qualquer outro ano.
- dois primeiros anos posteriores a uma eleição para presidente (APOS2).
APOS2 = 1 nos dois anos seguintes a uma eleição presidencial; 0 em qualquer outro ano.

Ano eleitoral é aquele em que a eleição ocorre no segundo semestre. Para as eleições efetuadas entre os meses de janeiro e junho, inclusive, ano eleitoral é considerado o anterior. No caso dos anos pós-eleitorais, quando as eleições transcorrem no primeiro semestre, esse mesmo ano é o que recebe a classificação de pós-eleitoral. Caso contrário, é efetivamente o ano seguinte àquele em que são realizadas as eleições.

490

De forma semelhante, foram identificados os anos anteriores e posteriores a eleições exclusivamente legislativas:

- ano de eleição parlamentar (ELEPAR).
ELEPAR = 1 no ano de eleições legislativas; 0 em qualquer outro ano.
- ano posterior à eleição parlamentar (POSEP).
POSEP = 1 no ano posterior a eleições legislativas; 0 em qualquer outro ano.

Eleições e Crescimento do PIB

Nas regressões sobre a variação do PIB, foi incluída como variável independente (além do crescimento do PIB no ano antecedente, das variáveis *dummy* identificando anos eleitorais ou pós-eleitorais e das *dummy* para cada país) uma variável *dummy* para cada ano, a fim de controlar possíveis efeitos anuais que incidam sobre todos os países ao mesmo tempo, p. ex., variação nos preços de *commodities*, especialmente do petróleo, altas das taxas de juros internacionais etc. Como nenhuma das *dummy*-país apresentava diferenças estatisticamente significativas, elas foram retiradas do modelo a fim de não perder graus de liberdade com doze variáveis não significativas. As regressões a serem verificadas no caso do PIB estão especificadas nas seguintes equações:

$$(1.1) \text{PIB}_{it} = \alpha + \beta_1(\text{PIB}_{it-1}) + \beta_2\text{ELEPRE}_{it} + \beta_3\text{ELEPAR}_{it} + \Sigma(\text{ANO}) + \epsilon_{it}$$

$$(1.2) \text{PIB}_{it} = \alpha + \beta_1(\text{PIB}_{it-1}) + \beta_2\text{APOS1}_{it} + \beta_3\text{POSEP}_{it} + \Sigma(\text{ANO}) + \epsilon_{it}$$

$$(1.3) \text{PIB}_{it} = \alpha + \beta_1(\text{PIB}_{it-1}) + \beta_2\text{APOS2}_{it} + \Sigma(\text{ANO}) + \epsilon_{it}$$

PIB_{it} é a variação do produto para o país i , no ano t , e β_1 é o coeficiente da variável dependente defasada 1 ano (*lag* da variável PIB). As correspondentes aos vinte anos considerados estão representadas de forma resumida pela expressão $\Sigma(\text{ANO})$. O ano de 1995 foi selecionado como categoria de referência; ϵ_{it} é o termo de erro.

O sinal previsto pela teoria para os coeficientes das variáveis que identificam anos eleitorais, sejam eleições presidenciais (ELEPRE) ou eleições legislativas (ELEPAR), é positivo, pois se presume que o governo implementará políticas de estímulo à atividade produtiva como estratégia política de reeleição. O sinal previsto para a variável que identifica os anos posteriores às eleições (APOS1) é negativo,

Hugo Borsani

apontando um crescimento menor do produto, passada a consulta eleitoral. O Quadro 1 apresenta os resultados das análises de regressão; a equação 1.1 mostra a variação em anos eleitorais, enquanto as equações 1.2 e 1.3 analisam a evolução em períodos pós-eleitorais.

Os resultados da equação 1.1 indicam que o crescimento do PIB em anos de eleições, sejam eleições para presidente (variável ELEPRE) ou eleições exclusivamente legislativas (variável ELEPAR), não apresenta variação significativa. Esses resultados são semelhantes ao descrito por Alesina *et alii* (1997) para os países da OCDE e não corroboram as previsões do modelo oportunista de Nordhaus. Todavia, na equação 1.2 observa-se que no primeiro ano posterior às eleições presidenciais (variável APOS1), a variação do PIB apresenta uma diminuição de cerca de 2% (estatisticamente significativa a 1%), indicando efetivamente uma desaceleração no ritmo da atividade econômica após o período eleitoral. Na medida em que a equação explicita o efeito auto-regressivo, ou seja, a variação do produto no tempo t-1 (variável PIBt-1), assim como os efeitos fixos de cada ano, é possível atribuir

Quadro 1
Percentual de Variação Anual do PIB antes e depois das Eleições

Variáveis Independentes	(1.1) Coeficientes (estatística z)	Variáveis Independentes	(1.2) Coeficientes (estatística z)	(1.3) Coeficientes (estatística z)
Constante	2,676104 ** (3,081)	Constante	3,254689 ** (3,790)	3,244792 ** (3,395)
PIBt-1	0,1492326 * (2,471)	PIBt-1	0,139545 * (2,388)	0,1279798 * (2,116)
ELEPRE	-0,0183853 (-0,033)	APOS1	-1,738946 ** (-3,181)	
ELEPAR	-0,7146603 (-0,840)	POSEP	-0,2423997 (-0,302)	
		APOS2		-0,6085796 (-1,271)
Observações	210	Observações	210	210
R ² ajustado	0,14	R ² ajustado	0,17	0,15

Obs.: a) Estimação: mínimos quadrados utilizando a correção de Beck e Katz (1995)⁴ no cálculo do erro-padrão. Método de efeitos fixos (introdução de uma variável *dummy* para cada ano).

b) Países considerados: Argentina, Bolívia, Brasil, Colômbia, Costa Rica, Equador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Peru, República Dominicana, Uruguai e Venezuela.

** p<0,01; * 0,01<p<0,05.

PIBt-1 = percentual de variação do PIB no ano t-1.

o efeito da variável APOS1 como produzido exclusivamente pelo caráter pós-eleitoral dos anos identificados por tal variável. Isso está em conformidade com a previsão para o período posterior às eleições no modelo oportunista.

Esse resultado se limita ao primeiro ano pós-eleitoral. De fato, com o objetivo de determinar a duração do efeito pós-eleitoral, na equação 1.3 foi incluída a variável APOS2 (identificando os dois anos que seguem uma eleição para presidente). O valor do coeficiente indica que o produto continua apresentando um crescimento mais baixo em relação aos outros anos, mas essa diferença não é significativa do ponto de vista estatístico. Por último, a equação 1.2 também mostra que os anos posteriores a uma eleição legislativa não registram efeitos sobre a variação do PIB.

Embora a desaceleração pós-eleitoral no crescimento do produto não esteja acompanhada de um aumento significativo antes das eleições, ela confere um respaldo parcial ao modelo oportunista dos ciclos eleitorais, na medida em que confirma, para o conjunto dos treze países analisados, uma diminuição da atividade econômica, passadas as instâncias de seleção dos novos governos.

Os resultados da análise econométrica mostram uma diminuição significativa no crescimento do PIB nos anos seguintes a uma eleição presidencial, mas isto não corresponde a um aumento significativo e generalizado do mesmo no ano eleitoral. Uma tentativa de explicação é que a queda pós-eleitoral do crescimento do PIB pode ser o resultado de uma combinação de comportamentos eleitoralmente motivados. Por um lado, políticas que estimulam a atividade econômica em anos eleitorais, ou seja, a otimização econômica prevista nos modelos; por outro, o adiamento até depois das eleições, também por motivos eleitorais, de medidas corretivas à situação existente que implicam efeitos recessivos de curto prazo. Nesses casos, não haverá necessariamente um aumento da atividade econômica no ano eleitoral, mas uma queda da mesma no ano seguinte.

Eleições e Desemprego

Em consequência da provável não estacionariedade⁵ das séries de desemprego, assim como das séries dos resíduos das regressões, para as análises de painel foi utilizada a variação anual do percentual de de-

Hugo Borsani

semprego, ou seja, a taxa de variação anual, e não o percentual de desempregados. Aplicado o teste de não estacionariedade⁶ à série de cada país, em nenhum caso foi possível descartar a hipótese nula de não estacionariedade, confirmando a existência de um processo não estacionário⁷. A possibilidade de que as séries anuais de desemprego sejam não estacionárias pode ser explicada pelo fato de que nos últimos anos a maioria dos países latino-americanos tem apresentado uma tendência crescente ao desemprego. Por essa razão, a análise de painel foi aplicada à taxa de variação anual do percentual de desemprego (∂D). As equações 2.1, 2.2 e 2.3 especificam as regressões. Os modelos incluem também a variação do PIB como variável explicativa por causa da relevância dessa variável na evolução do desemprego.

$$(2.1) \partial D_{it} = \alpha + \beta_1 \text{PIB}_{it} + \beta_2 \text{ELEPRE}_{it} + \beta_3 \text{ELEPAR}_{it} + \Sigma(\text{PAIS}) + \epsilon_{it}$$

$$(2.2) \partial D_{it} = \alpha + \beta_1 \text{PIB}_{it} + \beta_2 \text{APOS1}_{it} + \beta_3 \text{POSEP}_{it} + \Sigma(\text{PAIS}) + \epsilon_{it}$$

$$(2.3) \partial D_{it} = \alpha + \beta_1 \text{PIB}_{it} + \beta_2 \text{APOS2}_{it} + \Sigma(\text{PAIS}) + \epsilon_{it}$$

∂D representa a variação anual do percentual de desemprego e β_1 o coeficiente de variação do PIB. As variáveis *dummy* que identificam o ano eleitoral e os anos pós-eleitorais são as mesmas usadas para a variação do produto. A expressão $\Sigma(\text{PAIS})$ indica as variáveis *dummy* para oito países; a Costa Rica foi selecionada como país de referência.

O Quadro 2 mostra os resultados do teste. Como o coeficiente correspondente à variável APOS1 é estatisticamente significativo, foi calculada também a equação 2.3 na qual se inclui a variável APOS2, com o objetivo de determinar se a significância está restrita ao ano pós-eleitoral ou se ela se estende por mais um ano.

Conforme esperado, o PIB mostra em todos os casos significância estatística e sinal negativo, indicando uma diminuição do desemprego ou um menor crescimento do mesmo quando aumenta a atividade produtiva. Na equação 2.1, a variável ELEPRE não registra uma variação significativa do desemprego no ano eleitoral, contradizendo as previsões do modelo de ciclos oportunistas. Porém, a equação 2.2 indica um aumento do coeficiente da variável APOS1 da ordem de 9% com uma significância estatística de 1%. De acordo com os resultados da equação 2.3, quando são considerados os dois anos seguintes a uma eleição presidencial (variável APOS2), a diminuição do desem-

Eleições e Desempenho Macroeconômico na América Latina (1979-1998)

Quadro 2
Taxa de Variação Anual do Desemprego (∂D) antes e depois das Eleições
(Nove Países)

Variáveis Independentes	(2.1) Coeficientes (estatística z)	Variáveis Independentes	(2.2) Coeficientes (estatística z)	(2.3) Coeficientes (estatística z)
Constante	10,97158 ** (2,860)	Constante	7,785776 * (2,062)	8,498424 * (2,145)
PIB	-2,326592 ** (-6,995)	PIB	-2,150852 ** (-6,498)	-2,255383 ** (-6,775)
ELEPRE	-1,479316 (-0,428)	APOS1	9,060119 ** (2,661)	
ELEPAR	2,488627 (0,466)	POSEP	-1,615877 (-0,309)	
		APOS2		4,177976 (1,476)
Observações	139	Observações	139	139
Teste autocorrelação (durbin-watson)	1,9	Teste autocorre- lação (durbin- watson)	1,9	1,9
R ² ajustado	0,24	R ² ajustado	0,27	0,24

Obs.: a) Estimação: mínimos quadrados utilizando a correção de Beck e Katz (1995) no cálculo do erro-padrão. Método de efeitos fixos (introdução de uma variável *dummy* para cada país).

b) Países considerados: Argentina, Bolívia, Brasil, Colômbia, Costa Rica, Equador, Peru, Uruguai e Venezuela.

** p<0,01; * 0,01<p<0,05.

prego é aproximadamente a metade em relação à variável APOS1, mas deixa de ser significativa. Como na análise sobre o PIB, a queda pós-eleitoral do desemprego parece concentrar-se no ano seguinte às eleições. Por último, a taxa de variação do desemprego tampouco é alterada no ano de eleições exclusivamente parlamentares ou no primeiro ano posterior às mesmas, como indica a não-significância estatística da variável ELEPAR, na equação 2.1, e da variável POSEP, na equação 2.2.

Assim como no Quadro 1, os resultados da análise de painel não confirmam uma evolução favorável dos indicadores macroeconômicos antes das eleições, segundo a previsão do modelo oportunista dos ciclos eleitorais. No entanto, novamente é observada uma queda significativa depois de efetuada a consulta eleitoral. A análise da evolução do produto e a taxa de desemprego estão indicando uma queda do de-

Hugo Borsani

semprego e da atividade econômica (ou pelo menos uma desaceleração da mesma) passadas as eleições.

MAIORIAS LEGISLATIVAS, COMPORTAMENTO OPORTUNISTA E DESEMPENHO MACROECONÔMICO

Obviamente que os efeitos da economia regional ou internacional, conseqüências inesperadas, falhas na sincronização do tempo entre os resultados das políticas e as datas das eleições, somados às características e habilidades pessoais dos governantes, são fatores que interferem nos resultados econômicos, criando obstáculos à manifestação dos resultados desejados pelos governos. Por isso, não é provável se observar, de forma sistemática, a presença de ciclos eleitorais na economia. Nesse sentido, a palavra "ciclos" não é muito adequada, embora continue definindo essas teorias e seja usada neste artigo. Levando-se em conta essas limitações à manifestação reiterada de comportamentos oportunistas, surge a questão sobre quais são as condições políticas que aumentam a probabilidade de que os comportamentos previstos pelos modelos teóricos se manifestem. É aqui que intervêm as características do sistema político.

Com exceção do modelo de ciclos partidários formulado por Alesina e Rosenthal (1995), que introduz a análise dos governos minoritários em sistemas bipartidários, as teorias sobre ciclos político-econômicos, em particular os modelos sobre comportamentos oportunistas, não têm incorporado a complexidade da estrutura institucional no plano do governo, sendo este considerado geralmente como uma unidade, representada por um Executivo unipartidário. No entanto, a possibilidade de os 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 que culminam em coalizões de governo, o controle ou não da maioria parlamentar, o grau de disciplina partidária, a relação de forças entre o Executivo e o Legislativo, entre outros.

Essa dimensão da análise não tem sido incorporada aos modelos eleitorais oportunistas, sendo este o principal objetivo da presente seção. Se os resultados macroeconômicos dependem, pelo menos em parte, do grau de controle do governo sobre a definição da agenda política, as limitações a este controle devem ser levadas em consideração. Des-

se ponto de vista, a possibilidade de um governo implementar políticas oportunistas para otimizar os resultados econômicos no ano eleitoral estará condicionada ao grau de controle na definição e implementação de tais políticas. Uma das variáveis a serem levadas em conta na determinação da 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 de um ou mais partidos da oposição em temas pontuais para poder levar adiante suas políticas. Um governo sem maioria não tem controle total dos resultados e provavelmente terá maior dificuldade de aprovar medidas propensas a uma otimização pré-eleitoral da economia que deixem o governo em uma posição muito favorável perante o eleitorado, e, portanto, que reduzam as possibilidades da oposição. Assim sendo, o oportunismo eleitoral na condução econômica deve ter maior probabilidade de ser observado quando o governo conta com a maioria absoluta no Legislativo.

A otimização da economia por motivos eleitorais não depende necessariamente de medidas que exijam aprovação do Congresso. Existem diferentes instrumentos de política pública, especialmente no âmbito da política monetária (tipo de câmbio, taxas de juros etc.) que o Executivo pode utilizar sem precisar da explícita aprovação legislativa. Em alguns países latino-americanos, a faculdade do presidente de legislar via decretos ou seus amplos poderes de veto são instrumentos poderosos a serem usados, ou simplesmente ameaçados de uso, nos casos em que a aprovação parlamentar das medidas presidenciais é necessária e as maiorias legislativas não são seguras. No entanto, os governos minoritários terão maior dificuldade de levar adiante, em ano eleitoral, medidas com forte impacto positivo de curto prazo, inclusive aquelas que não precisam da aprovação do Parlamento, por causa da sua necessidade de apoios políticos para impedir possíveis bloqueios em outras áreas e garantir o êxito de sua gestão. A seguir, o modelo de comportamento oportunista é analisado em um contexto de governos majoritários.

Ciclos Oportunistas e Governos Majoritários

A consideração das condições políticas e institucionais nas quais os governos atuam, que podem facilitar ou inibir a manifestação de ciclos eleitorais na economia, só recentemente começou a ser abordada, tanto do ponto de vista teórico como empírico. A maioria absoluta do

Hugo Borsani

governo na Câmara dos Deputados (mais de 50% das cadeiras) é apenas um dos vários indicadores da fragmentação do poder político ou do poder de agenda de um governo. Embora muitos outros aspectos políticos também devam ser incluídos, o controle do Legislativo é um dos mais relevantes.

O Quadro 3 apresenta o crescimento médio do PIB em anos de governo com maioria absoluta ou minoria na Câmara dos Deputados. Enquanto nos anos com governos minoritários o Produto Interno cresceu em média 2,1%, quando os governos contavam com maioria absoluta o aumento foi, em média, de 3,2%. Os dados mais interessantes correspondem ao crescimento do produto em anos de eleições. Nesses casos, a média foi de 2,2% no total de anos eleitorais; mas em anos de eleições e com governos majoritários, o PIB registra um aumento médio de 3,5%, que contrasta com um aumento marginal de 0,6% nos anos de eleições com governos minoritários.

Quadro 3
Crescimento Médio do PIB em Anos Eleitorais e Percentual de Representantes do Governo na Câmara dos Deputados

	Anos com Maioria Absoluta	Anos com Minoria	Total
Anos eleitorais	3,5% (N = 17)	0,6% (N = 14)	2,2% (N = 31)
Anos não eleitorais	3,1% (N = 79)	2,6% (N = 44)	2,9% (N = 123)
Todos os anos	3,2% (N = 96)	2,1% (N = 58)	2,8% (N = 154)

Obs.: Países considerados: Argentina, Bolívia, Brasil, Colômbia, Costa Rica, Equador, Peru, Uruguai e Venezuela.

O Quadro 4 contém a mesma informação para os anos em que o partido do presidente, por si só, obteve mais de 50% dos deputados. Enquanto o PIB aumentou em média 4,0% em anos de eleições com maioria absoluta do partido do presidente, o aumento é de apenas 1,1% em anos eleitorais em que esse partido é minoritário.

Para o teste de um modelo sobre ciclos eleitorais oportunistas, que inclui o caráter majoritário ou minoritário do governo, foram estimadas duas regressões: uma considerando a representação legislativa de todos os partidos integrantes do governo, e outra identificando somen-

Quadro 4
Crescimento Médio do PIB em Anos Eleitorais e Percentual de Representantes do Partido do Presidente

	Anos com Maioria Absoluta	Anos com Minoria	Total
Anos eleitorais	4,0% (N = 12)	1,1% (N = 19)	2,2% (N = 31)
Anos não eleitorais	2,8% (N = 47)	3,0% (N = 76)	2,9% (N = 123)
Todos os anos	3,1% (N = 59)	2,6% (N = 95)	2,8% (N = 154)

Obs.: Países considerados: Argentina, Bolívia, Brasil, Colômbia, Costa Rica, Equador, Peru, Uruguai e Venezuela.

te a representação do partido do presidente. Quatro novas variáveis foram criadas:

- maioria absoluta do governo na Câmara dos Deputados (DEP).
DEP = 1 nos anos em que o governo tem mais de 50% das cadeiras; 0 em qualquer outra situação.
- interação entre as variáveis ELEPRE e DEP (ELEPRE*DEP).
ELEPRE*DEP = 1 nos anos de eleições presidenciais em que o partido ou coalizão de governo contam com mais de 50% das cadeiras na Câmara dos Deputados; 0 em qualquer outra situação.
- maioria absoluta do partido do presidente na Câmara dos Deputados (PARPRE).
PARPRE = 1 quando o partido do presidente tem mais de 50% dos deputados; 0 em qualquer outra situação.
- interação entre as variáveis ELEPRE e PARPRE (ELEPRE*PARPRE).
ELEPRE*PARPRE = 1 nos anos de eleições presidenciais em que o partido do presidente conta com mais de 50% das cadeiras na Câmara dos Deputados; 0 em qualquer outra situação.

As equações do Quadro 5 descrevem os modelos analisados.

$$(5.1) \text{PIB}_{it} = \alpha + \beta_1 \text{PIB}_{t-1} + \beta_2 \text{ELEPRE}_{it} + \beta_3 \text{DEP}_{it} + \beta_4 (\text{ELEPRE} * \text{DEP})_{it} + \Sigma(\text{ANO}) + \epsilon_{it}$$

$$(5.2) \text{PIB}_{it} = \alpha + \beta_1 \text{PIB}_{t-1} + \beta_2 \text{ELEPRE}_{it} + \beta_3 \text{PARPRE}_{it} + \beta_4 (\text{ELEPRE} * \text{PARPRE})_{it} + \Sigma(\text{ANO}) + \epsilon_{it}$$

Quadro 5
Variação do PIB em Anos Eleitorais e Governos com Maioria Absoluta

Variáveis Independentes	(5.1)	(5.2)
	Coeficientes (estatística z)	Coeficientes (estatística z)
Constante	1,751006 (1,534)	1,751043 (1,617)
PIBt-1	0,1724844 *	0,173182 *
ELEPRE	-2,306563 *	-1,831229 *
DEP	0,3113422 (0,518)	
ELEPRE*DEP	3,15504 *	
PARPRE		0,4522922 (0,770)
ELEPRE*PARPRE		3,444617 ** (2,620)
Observações	149	149
R ² ajustado	0,19	0,20

Obs.: a) Estimação: mínimos quadrados utilizando a correção de Beck e Katz (1995) no cálculo do erro-padrão. Método de efeitos fixos (introdução de uma variável *dummy* para cada ano).

b) Países considerados: Argentina, Bolívia, Brasil, Colômbia, Costa Rica, Equador, Peru, Uruguai e Venezuela.

** $p < 0,01$; * $0,01 < p < 0,05$.

PIBt-1 = percentual de variação do PIB no ano t-1.

Na equação 5.1, a variável ELEPRE apresenta significância estatística e sinal negativo, indicando que nos anos eleitorais com governos minoritários (os anos eleitorais com governos majoritários estão identificados pela variável de interação ELEPRE*DEP) o PIB apresentou um declínio de 2,3%, na média (coeficiente $\beta_2 = -2,3065$). O coeficiente da variável DEP identifica governos majoritários somente em anos não eleitorais (por causa da introdução do termo de interação ELEPRE*DEP que identifica os anos de eleições com governos majoritários). Esse coeficiente não é significativo, indicando que não há uma associação entre o crescimento do produto e anos não eleitorais com governos majoritários. Mas o coeficiente da variável de interação ELEPRE*DEP é positivo e estatisticamente significativo, indicando uma diferença de aproximadamente 3% quando considerado o efeito conjunto de ambas as variáveis. Ou seja, o aumento médio do PIB em anos eleitorais com governos majoritários é de cerca de 1% ($\beta_2 + \beta_4 =$

-2,30 + 3,15), contrastando com a diminuição de pouco mais de 2% observada nos anos eleitorais com governos de minoria.

Resultados ainda mais significativos são obtidos se, em lugar da maioria legislativa do governo, incluirmos na análise as variáveis PARPRE e a de interação, identificando os anos eleitorais em que o partido do presidente tem a maioria absoluta, ELEPRE*PARPRE. A equação 5.2 apresenta os coeficientes correspondentes. Nesse caso, o coeficiente da variável de interação ELEPRE*PARPRE é correspondente a 1%. Ou seja, quando o partido do presidente conta com a maioria absoluta em anos de eleições, as probabilidades de que o produto aumente nesses anos são mais altas do que quando o partido não tem essa maioria. Essa probabilidade é também maior do que quando são considerados conjuntamente governos majoritários de um ou mais partidos (variável ELEPRE*DEP, equação 5.1).

Na medida em que nos governos majoritários durante os anos não eleitorais (variável DEP) não são observados coeficientes significativos, mas, por outro lado, é estatisticamente significativa o coeficiente da variável de interação ELEPRE*DEP (ou ELEPRE*PARPRE), esses resultados sugerem que uma variação do PIB de acordo com os postulados dos ciclos eleitorais “oportunistas” (isto é, um aumento em ano de eleições) é mais freqüentemente observada quando o controle político da coalizão de governo ou do partido do presidente é maior.

Seriam tais resultados decorrentes da combinação desses dois fatores (maioria do governo e ano eleitoral) e das motivações oportunistas do governo? O aumento significativo da atividade econômica no final de um governo que conta com maioria absoluta, seja governo de coalizão ou unipartidário, poderia ser também resultado de uma maior eficiência econômica dos governos majoritários. Pode-se argumentar que um governo com maioria absoluta consegue, ao final de sua gestão, dinamizar a atividade econômica justamente por causa da reduzida necessidade de negociações e confrontações políticas, consequência dessa maioria. Essa é a argumentação a favor de uma redução da fragmentação política e das reformas eleitorais que assegurem maiorias sólidas e duradouras aos governos. Essa é uma questão difícil de ser respondida plenamente em um estudo comparado de indicadores macro, cujas possibilidades estão limitadas à identificação de associações entre as variáveis econômicas e políticas que respondem às distintas previsões teóricas. Todavia, o fato de esse aumento do PIB

Hugo Borsani

em governos majoritários só ser significativa no ano eleitoral, é um forte respaldo ao seu caráter oportunista. Aos governos majoritários não está associado um aumento do produto no restante do período de governo, como indica a variável DEP na equação 5.1. Inclusive o ano anterior ao das eleições (ano pré-eleitoral) não apresenta associação significativa com o crescimento do PIB, como pode ser observado no Quadro 6, mais precisamente nas equações 6.1 e 6.2.

A variável APRE identifica exclusivamente o ano anterior ao ano eleitoral (eleições presidenciais). DEP e PARPRE são as variáveis definidas anteriormente como maioria do governo ou maioria do partido do presidente. APRE*DEP e APRE*PARPRE são as respectivas variáveis de interação.

Quadro 6
Variação do PIB em Anos Pré-Eleitorais e Maioria Absoluta
do Governo no Legislativo

Variáveis Independentes	(6.1)	(6.2)
	Coeficientes (estatística z)	Coeficientes (estatística z)
Constante	1,010493 (0,887)	1,337939 (1,208)
PIBt-1	0,160552 * (2,244)	0,1679567 * (2,363)
APRE	0,5685665 (0,538)	0,2707608 (0,316)
DEP	1,100807 (1,832)	
APRE*DEP	-0,3399391 (-0,250)	
PARPRE		1,079596 (1,771)
APRE*PARPRE		0,3249917 (0,241)
Observações	149	149
R ² ajustado	0,16	0,16

Obs.: a) Estimação: mínimos quadrados utilizando a correção de Beck e Katz, (1995) no cálculo do erro-padrão. Método de efeitos fixos (introdução de uma variável *dummy* para cada ano).

b) Países considerados: Argentina, Bolívia, Brasil, Colômbia, Costa Rica, Equador, Peru, Uruguai e Venezuela.

** p<0,01; * 0,01<p<0,05.

PIBt-1 = percentual de variação do PIB no ano t-1.

Eleições e Desempenho Macroeconômico na América Latina (1979-1998)

$$(6.1) \text{PIB}_{it} = \alpha + \beta_1 \text{PIB}_{it-1} + \beta_2 \text{APRE}_{it} + \beta_3 \text{DEP}_{it} + \beta_4 (\text{APRE} * \text{DEP})_{it} + \Sigma(\text{ANOS}) + \epsilon_{it}$$

$$(6.2) \text{PIB}_{it} = \alpha + \beta_1 \text{PIB}_{it-1} + \beta_2 \text{APRE}_{it} + \beta_3 \text{PARPRE}_{it} + \beta_4 (\text{APRE} * \text{PARPRE})_{it} + \Sigma(\text{ANOS}) + \epsilon_{it}$$

As variáveis de interação do Quadro 6 não são estatisticamente significantes e inclusive uma delas, APRE*DEP, tem sinal negativo, em oposição a um esperado aumento do produto também no ano pré-eleitoral, confirmando uma concentração do aumento do PIB no ano eleitoral.

O Quadro 7 traz mais informações que respaldam a hipótese sobre o caráter oportunista do aumento do PIB em anos eleitorais durante governos majoritários. Este quadro se refere a seqüências de anos em torno das eleições: ano pré-eleitoral, ano eleitoral e ano pós-eleitoral.

Na terceira coluna do Quadro 7, é possível observar que o número de seqüências em que se verifica um aumento do PIB no ano eleitoral, seguido de um menor crescimento no ano posterior às eleições (seqüência prevista nos ciclos oportunistas), é sensivelmente maior em governos majoritários que em governos minoritários. Do total de 17 “se-

Quadro 7
Seqüências de Anos Eleitorais* segundo a Evolução do PIB e da Base Legislativa do Governo**

Número de Seqüências por Categoria de Governo	Número de Seqüências em que o PIB Aumenta no Ano Eleitoral	Número de Seqüências em que o Aumento do PIB em Ano Eleitoral É Seguido de um Decréscimo Posterior
30 seqüências no total (1979-1998)	14	11
12 seqüências c/maioria do partido do presidente no ano eleitoral	9	7
17 seqüências c/governos majoritários no ano eleitoral	7	7
13 seqüências c/governos minoritários no ano eleitoral	6	4

* Seqüência: ano anterior às eleições, ano eleitoral e ano posterior.

** Na Câmara dos Deputados.

Hugo Borsani

qüências eleitorais”, registradas em governos com maioria absoluta no ano das eleições, 7 (41%) apresentam a evolução prevista pelo ciclo oportunista. Em contrapartida, das 13 seqüências eleitorais registradas em governos minoritários, apenas 4 (31%) mostraram essa evolução. Mas é nos governos em que o partido do presidente conta com a maioria absoluta (ou seja, quando a fragmentação do poder político do governo é menor) que as seqüências “oportunistas” são observadas com mais freqüência: de um total de 12 seqüências eleitorais, 7 (58%) correspondem às previsões do modelo oportunista.

Embora esses resultados correspondam a poucos casos e não estejam baseados na maior precisão das análises econométricas, eles podem ser considerados uma informação complementar, em conjunto com o aumento estatisticamente significativo do produto em anos eleitorais, respaldando a hipótese de que um amplo controle do Legislativo e da agenda política por parte do Executivo favoreça resultados compatíveis com as previsões dos modelos de ciclos eleitorais. Os dados fornecidos pelas equações dos Quadros 5 e 6, somados à informação sobre seqüências eleitorais apresentada no Quadro 7, tendem a fortalecer a hipótese de que tais comportamentos contribuem para explicar o maior aumento do PIB em anos de eleições durante governos de partidos ou coalizões com maioria absoluta no Congresso.

As análises precedentes indicam que a probabilidade de uma evolução econômica compatível com as previsões dos modelos oportunistas é maior em governos com amplo apoio legislativo. Esse resultado respalda a hipótese teórica previamente apresentada e mostra que governos com amplas maiorias também podem ter um custo na evolução dos indicadores macroeconômicos.

CONCLUSÕES

As instâncias eleitorais, especialmente aquelas em que está em jogo a titularidade do Executivo, incidem, em maior ou menor grau, na evolução dos indicadores macroeconômicos. No ano posterior às eleições é registrado um menor crescimento do produto e um aumento na taxa de variação do desemprego. Em todos os casos, essas variações apresentaram significância estatística. Esses resultados implicam um respaldo às previsões dos modelos oportunistas quanto à evolução da economia nos períodos pós-eleitorais. Entretanto, não é evidente uma melhoria da atividade econômica antes das eleições.

504

Os argumentos sobre uma melhoria das condições econômicas no ano eleitoral são confirmados no caso do PIB quando o governo controla a maioria legislativa, seja com uma coalizão de partidos ou, exclusivamente, com o partido do presidente. Nesses casos, é alta a probabilidade de o produto ter um aumento maior do que em outros anos. A possibilidade de essa maior atividade produtiva se dever exclusivamente ao caráter majoritário do governo fica enfraquecida pelo fato de que ela se concentra exclusivamente no ano eleitoral, não sendo evidente no resto do período, inclusive no ano pré-eleitoral. Esse resultado é favorável à hipótese de que a observação de um melhor desempenho econômico antes das eleições, conforme previsto pelos modelos de ciclos eleitorais, depende em parte das condições políticas e institucionais nas quais os governos atuam, assim como da relação de forças entre o Executivo e o Legislativo. Os governos majoritários, de coalizão ou unipartidários, embora considerados freqüentemente como condição para uma efetiva governabilidade política e para um desempenho mais eficaz de suas gestões, encontram-se em melhores condições para manipular a economia com fins eleitoreiros, havendo o risco de desajustes econômicos depois das eleições. Um amplo controle do poder de agenda por parte do governo parece ter favorecido, nas democracias latino-americanas, uma evolução do PIB de acordo com as previsões de uma condução macroeconômica que favoreça ao governo nas eleições. Entretanto, os efeitos negativos da manipulação pré-eleitoral parecem limitados ao período imediatamente posterior às eleições, como previsto pelos modelos racionais dos ciclos eleitorais.

Finalmente, cabe assinalar alguns temas que precisam ser abordados com maior rigor teórico e metodológico. Por um lado, as motivações reeleitorais só foram consideradas no plano do Executivo, mas elas também estão presentes nos legisladores, sejam governistas ou da oposição, e suas estratégias podem ou não coincidir com as do presidente e sua equipe. Isso conduz ao tema da fidelidade partidária, uma característica do sistema político que não foi considerada aqui. É comum que no final do período de governo não apenas as coalizões governamentais enfraqueçam, mas que no próprio partido presidencial aflorem diferentes tendências. Desse modo, pode haver um menor apoio político, dependendo do grau de fidelidade partidária. Todos esses temas requerem a análise de diferentes estratégias de comportamento político, de acordo com o grau de lealdade dos legisladores aos

Hugo Borsani

seus respectivos partidos e com as possíveis estratégias adotadas pelo conjunto dos atores políticos relevantes. Além disso, outras características institucionais que intervêm na definição do poder de agenda do governo, expandindo-o ou limitando-o, devem ser incorporadas à análise. O grau de autonomia do Banco Central e os poderes legislativos do Executivo (poder de decretos, vetos etc.) são duas características relevantes que devem ser consideradas. Por último, estudos que contemplam diferenças institucionais devem ser aplicados à variação de diferentes instrumentos de política pública, como o gasto público e o déficit fiscal. Em virtude da maior dependência dessas variáveis para com a vontade política dos governos (em função da menor interferência das variações da economia internacional ou regional nos objetivos governamentais), a análise de sua evolução pode proporcionar uma idéia mais exata das influências políticas na economia.

(Recebido para publicação em maio de 2001)

NOTAS

1. Na teoria de Hibbs (modelo “partidário”), os partidos também querem chegar ao poder para implementar suas preferências de políticas. Tais preferências, assim como as do eleitorado, diferem de acordo com os partidos na dimensão esquerda/direita.
2. A metodologia aplicada é a análise econométrica de painel ou de séries agrupadas (*pooled time-series cross section analysis*), que permite considerar ao mesmo tempo a dimensão espaço (nesse caso, países) e tempo (anos). A conveniência de utilizar a análise de painel deve-se à reduzida extensão das séries de tempo para cada unidade (país), com um máximo de vinte observações (anos) por país e, portanto, com um número reduzido de eleições presidenciais em cada um dos países, variando entre duas e quatro consultas eleitorais por país (exceto nos casos da Colômbia e Costa Rica, com cinco eleições cada uma). Nas equações de regressão foi incluída uma variável *dummy* para cada país como variável explicativa, a fim de isolar os chamados “efeitos fixos” correspondentes a cada um dos países (Green, 1993; Stimson, 1985). O método de painel com efeitos fixos permite controlar diferenças entre países nos níveis de crescimento do produto e desemprego. Essas diferenças podem ser o resultado de características específicas de cada país, não abrangidas pelas outras variáveis do modelo. Essas variáveis *dummy* por país são calculadas de forma semelhante a n-1 variáveis independentes, omitindo-se um país, que representa a categoria-base ou referencial. Com exceção desses efeitos fixos diferen-

Eleições e Desempenho Macroeconômico na América Latina (1979-1998)

tes para cada país, entende-se que todos os demais parâmetros do modelo são constantes e iguais para todos os países. Os modelos de regressão incluem, basicamente, valores anteriores (*lags*) da variável dependente em cada observação anual, mais variáveis *dummy* que identificam as características políticas definidas nos modelos teóricos. O que se busca é identificar um padrão de evolução dos agregados macroeconômicos antes e depois das eleições, prevendo-se um aumento do produto e uma diminuição do desemprego no ano eleitoral. Contrariamente, para o período posterior às eleições, a previsão é de queda no crescimento do produto (menor crescimento ou recessão) e um aumento do desemprego. O número ótimo de *lags* da variável dependente foi determinado mediante o procedimento usual de incorporar nas regressões *lags* antecedentes até que a adição de um novo *lag* não seja estatisticamente significativa, adotando-se uma estrutura auto-regressiva comum para todos os países. O argumento básico é que a alteração das variáveis macroeconômicas está associada a comportamentos passados dessas variáveis e aos efeitos políticos (as eleições) captados pelas variáveis *dummy*. A inclusão de valores defasados (*lags*) da variável dependente como variáveis explicativas contribui para controlar problemas de autocorrelação (Beck e Katz, 1995). Os modelos a serem avaliados podem ser descritos de modo genérico na seguinte equação:

$$Y_{it} = \alpha + \sum_k \beta_k X_{kit} + \lambda_i + \epsilon_{it},$$

sendo $i = \{1, \dots, N\}$, $t = \{1, \dots, T\}$ e $k = \{1, \dots, K\}$. O sufixo "i" indica os países (n países) e "t" os anos; o sufixo "k" é o número de variáveis explicativas ("X") introduzidas no modelo; α representa a constante geral e λ_i representa as variáveis *dummy* para cada país, correspondendo, portanto, a constantes específicas para cada um dos países; ϵ_{it} é o termo de erro.

3. Os dados sobre o Equador vão até 1996 por causa das crises políticas que se sucederam a partir desse ano, originando períodos presidenciais de poucos meses (governos de Bucaram, Alarcón, Mauhad).
4. Os coeficientes e o erro-padrão são estimados mediante mínimos quadrados no comando *xtgls* do programa STATA. Segundo Beck e Katz (1995), em painéis de dimensões similares aos deste trabalho, mínimos quadrados é um método de estimação adequado quando a autocorrelação é eliminada (seja mediante a introdução de um *lag*, como nesse caso, ou calculando o coeficiente de autocorrelação). Para controlar prováveis problemas de heteroscedasticidade e correlação de resíduos entre países, eles propõem uma correção no cálculo do erro-padrão, conhecida como *panel corrected standard errors (pcse)*. O comando *xtgls* do STATA permite estimar mediante esse procedimento.
5. Um dos argumentos da análise de regressão é que a evolução das séries, ou dos resíduos, seja independente do tempo, sem apresentar tendências crescentes ou decrescentes, ou seja, as séries devem ser estacionárias.
6. Teste de raiz unitária (Teste Dickey-Fulley Aumentado).
7. Resultados similares foram obtidos para as séries dos resíduos estandardizados.

Hugo Borsani

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALESINA, Alberto e ROSENTHAL, Howard. (1995), *Partisan Politics, Divided Government, and the Economy*. Cambridge, Cambridge University Press.
- ALESINA, Alberto, ROUBINI, Nouel e COHEN, Gerald. (1997), *Political Cycles and the Macroeconomy*. Cambridge, Ma., The MIT Press.
- BANKS, Arthur S. e MULLER, Thomas C. (eds.). (1998), *Political Handbook of the World, 1998*. New York, CSA Publications.
- BECK, Nathaniel e KATZ, Jonathan. (1995), "What to Do (and Not to Do) with Time-Series-Cross-Section Data in Comparative Politics". *American Political Science Review*, vol. 89, pp. 634-647.
- DOWNS, Anthony. (1957), *An Economic Theory of Democracy*. New York, Harper and Row.
- GREEN, William H. (1993), *Econometric Analysis* (2ª ed.). New York, Macmillan.
- HIBBS, Douglas. (1977), "Political Parties and Macroeconomic Policy". *American Political Science Review*, vol. 71, pp. 1467-1487.
- . (1987), *The American Political Economy: Electoral Policy and Macroeconomics in Contemporary America*. Cambridge, Ma., Harvard University Press.
- KEECH, William R. (1995), *Economic Politics: The Costs of Democracy*. Cambridge, Cambridge University Press.
- NOHELEN, Dieter (org.). (1993), *Enciclopedia Electoral Latinoamericana y del Caribe*. San Jose, Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- NORDHAUS, William. (1975), "The Political Business Cycle". *Review of Economic Studies*, vol. 174, pp. 169-190.
- . (1989), "Alternative Approaches to Political Business Cycles". *Brookings Papers on Economic Activity*, vol. 2, pp. 1-49.
- PERSSON, T. e TABELLINI, Guido. (1990), *Macroeconomic Policy, Credibility and Politics*. Chur, Suíça, Harwood Academic Publishers.
- ROGOFF, K. e SIEBERT, A. (1988), "Elections and Macroeconomic Policy Cycles". *Review of Economic Studies*, vol. 55, pp.1-16.
- STIMSON, James. (1985), "Regression in Space and Time: A Statistical Essay". *American Journal of Political Science*, vol. 29, pp. 914-947.
- WILLET, Thomas e BANAIAN, King. (1988), "Models of the Political Process and their Implications for Stagflation: A Public Choice Perspective", in T. Willet (ed.), *Political Business Cycles*. Durham, Duke University Press.

Eleições e Desempenho Macroeconômico na América Latina (1979-1998)

ANEXO

Datas de Eleições Presidenciais, Períodos de Governo e Presidentes em Treze Países da América Latina (1979-1998)

País	Eleição	Início do Governo	Fim do Governo	Presidente
Argentina		10/12/83	8/7/89	Alfonsín
	15/5/89	8/7/89	8/7/95	Menem I
	14/5/95	8/7/95		Menem II
Bolívia		10/10/82	6/8/85	Siles Suazo
	14/7/85	6/8/85	6/8/89	Paz Estenssoro
	7/5/89	6/8/89	6/8/93	Paz Zamora
	6/6/93	6/8/93	6/8/97	Sánchez de Lozada
	1/6/97	6/8/97		Bánzer
Brasil		15/3/85	15/3/90	Sarney
	15/11/89	15/3/90	29/9/92	Collor
		29/9/92	1/1/95	Itamar Franco
	3/10/94	1/1/95	31/12/98	F.H. Cardoso
	4/10/98			
Colômbia	4/6/78	7/8/78	7/8/82	Turbay
	30/5/82	7/8/82	7/8/86	Bentancurt
	25/5/86	7/8/86	7/8/90	Barco
	27/5/90	7/8/90	7/8/94	Gaviria
	29/5/94	7/8/94	7/8/98	Samper
	27/5/98	7/8/98		Pastrana Arango
Costa Rica	5/2/78	8/5/78	8/5/82	Carazo
	7/2/82	8/5/82	8/5/86	Monge
	2/2/86	8/5/86	8/5/90	Arias
	4/2/90	8/5/90	8/5/94	Calderón
	6/2/94	8/5/94	8/5/98	Figueres Olsen
	2/2/98	8/5/98		Rodríguez
Equador		10/8/79	24/5/81	Roldós
		24/5/81	10/8/84	Hurtado
	29/1/84	10/8/84	10/8/88	Febres
	31/1/88	10/8/88	10/8/92	Borja

(continua)

Hugo Borsani

ANEXO

Datas de Eleições Presidenciais, Períodos de Governo e Presidentes em Treze Países da América Latina (1979-1998)

(continuação)

País	Eleição	Início do Governo	Fim do Governo	Presidente
Equador	17/5/92 19/5/96	10/8/92	10/8/96	Durán-Ballén
El Salvador	19/3/89 20/3/94 7/3/99	1/6/84 1/6/89 1/6/94	1/6/89 1/6/94 1/6/99	Duarte Cristiani Calderón Sol
Guatemala	16/11/90 12/11/95	14/1/86 14/1/91 5/6/93 14/1/96	14/1/91 5/6/93 14/1/96	Cerezo Serrano Carpio Arzú
Honduras	24/11/85 26/11/89 28/11/93 30/11/97	27/1/82 27/1/86 27/1/90 27/1/94 27/1/98	27/1/86 27/1/90 27/1/94 27/1/98	Suazo Azcona Callejas Reina Flores
Peru	14/4/85 8/4/90 9/4/95	5/80 27/7/85 28/7/90 28/7/95	27/7/85 28/7/90 28/7/95	Belaúnde García Fujimori I Fujimori II
Rep. Dominicana	16/5/78 16/5/82 16/5/86 16/5/90 16/5/94 16/5/96	16/8/78 16/8/82 16/8/86 16/8/90 16/8/94 16/8/96	16/8/82 16/8/86 16/8/90 16/8/94 16/8/96	Guzmán Jorge Blanco Balaguer IV Balaguer V Balaguer VI Fernández
Uruguai	26/11/89 27/11/94	1/3/85 1/3/90 1/3/95	1/3/90 1/3/95	Sanguinetti I Lacalle Sanguinetti II
Venezuela	3/12/78 4/12/83	12/3/79 2/2/84	2/2/84 2/2/89	Herrera Lusinchi

(continua)

Eleições e Desempenho Macroeconômico na América Latina (1979-1998)

ANEXO

Datas de Eleições Presidenciais, Períodos de Governo e Presidentes em Treze Países da América Latina (1979-1998) (continuação)

País	Eleição	Início do Governo	Fim do Governo	Presidente
Venezuela	4/12/88	2/2/89	5/6/93	Pérez II
		5/6/93	2/2/94	Velázquez
	5/12/93	2/2/94	2/2/98	Caldera II
	5/12/98			

Fontes: Banks e Muller (1998) e Nohelen (1993).

Hugo Borsani

ABSTRACT

*Elections and Macroeconomic Performance in Latin America
(1979-1998)*

This article presents an analysis of the different theoretical models for the relationship between elections and economics, as well as econometric tests applied to GDP and employment trends in Latin American democracies from 1979 to 1998. Considering that a government's possibilities for pushing its policy objectives forward depends on its agenda power, the article analyzes the majority versus minority nature of governments, seeking to define the political conditions that favor a level of macroeconomic evolution in keeping with the objective of maintaining power. On the one hand, the results of empirical tests show a post-electoral deterioration of target indicators, as predicted by theoretical models. On the other hand, greater economic dynamism in election years is observed more frequently in governments with a majority in the legislature, a characteristic of the political system generally associated with greater macroeconomic policy efficiency, but also a condition favoring electoral manipulation of policy.

Key words: elections; government behavior; economics; political institutions

RÉSUMÉ

*Elections et Performances Macroéconomiques en Amérique Latine
(1979-1998)*

Dans cet article, on présente une analyse des différents modèles théoriques sur le rapport entre les élections et l'économie, ainsi que des tests économétriques appliqués à l'évolution du PIB et du chômage dans les démocraties latino-américaines entre les années 1979 et 1998. Compte tenu du fait que les probabilités qui se présentent à un gouvernement d'atteindre ses objectifs politiques dépendent de sa capacité à programmer ses engagements, on analyse ici le caractère majoritaire ou minoritaire des gouvernements en visant à définir les conditions politiques favorables à une évolution macroéconomique en accord avec le but de garder le pouvoir. Les résultats des tests empiriques montrent, d'un côté, une détérioration des indicateurs étudiés une fois les élections passées, tel que le prévoient les modèles théoriques. D'un autre côté, on observe un plus grand dynamisme de l'activité économique pendant les années électorales chez les gouvernements de majorité législative. Cette caractéristique du système politique est souvent associée à une plus grande efficacité de la politique macroéconomique, mais est vue aussi comme condition favorable à une manipulation électorale de celle-ci.

Mots-clé: élections; comportement du gouvernement; économie; institutions politiques

512