

V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires, 2010.

# Orcamento e democracia.

Pederiva João Henrique.

Cita:

Pederiva João Henrique (2010). *Orcamento e democracia*. V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-036/821>

*Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.*

## **Título**

# **ORÇAMENTO E DEMOCRACIA**

### Autor

João Henrique Pederiva,

pederiva@unb.br,

Universidade de Brasília (UnB), Brasil

### Área e subárea temáticas

Estado, Administración y Políticas Públicas

Control y evaluación de políticas públicas

Trabalho preparado para apresentação no V Congresso Latinoamericano de Ciência Política, organizado pela Associação Latinoamericana de Ciência Política (ALACIP).  
Buenos Aires, 28 a 30 de julho de 2010

## Resumo

O trabalho examina a relação dos orçamentos com a democracia, remetendo ao processo político orçamentário, assim como os incentivos e os resultados das políticas públicas orçamentárias. A hipótese de conexão direta entre os orçamentos e a democracia é testada, nos casos dos orçamentos federais do Brasil (1995-2008) e da Argentina (1993-2008), com os dados do Latinobarômetro, sobre o maior problema nacional (1995-2008). Os resultados não respaldaram a hipótese da conexão, em prejuízo da *accountability*, da transparência e da responsabilidade democráticas. Essa é uma agenda de pesquisa aberta e ampla.

## ORÇAMENTO E DEMOCRACIA

O presente trabalho investiga o papel desempenhado, pelo orçamento público, na agregação de preferências individuais e na produção de resultados das escolhas coletivas. Para explicar e compreender esse papel, são comparados os diferentes alinhamentos entre as preferências individuais, identificadas por pesquisas de opinião, sobre o principal problema nacional enfrentado, e os resultados das escolhas coletivas realizadas, expressas pelas políticas públicas orçamentárias.

Com efeito, um dos mecanismos de convergência de expectativas dos governos representativos consiste no orçamento público, que estipula uma relação entre os ingressos e os dispêndios públicos para períodos determinados. Além das dimensões qualitativas e quantitativas, os orçamentos públicos incorporam visões de futuro, presente e passado. O futuro aparece, sob a forma de autorizações para determinados gastos, que podem ou não ocorrer de fato. Tais autorizações aparecem como expectativas resultantes da convergência de várias preferências. O presente orçamentário é dado pela capacidade de acompanhamento tempestivo dos eventos e dos consequentes ajustes realizados ao longo da execução do planejado. O passado considera as escolhas realizadas, dimensionando a distância entre as autorizações, ou seja, as expectativas, e as execuções, numa forma de controle cibernético que resulta na eventual imputação de responsabilidades.

O orçamento público permite, pois, estabelecer vínculos entre essas distintas visões, no tempo, iluminando as mudanças ocorridas no relacionamento entre as preferências individuais, as escolhas coletivas e os resultados das políticas públicas orçamentárias. **Tais vínculos caracterizam-se, respectivamente, como prestação de contas (*accountability* – passado), transparência (*transparency* – presente) e responsividade (*responsiveness* – futuro).**

A partir da indagação acerca do papel do orçamento público, nas democracias representativas, o restante do trabalho focaliza os vínculos entre os temas considerados mais problemáticos, em pesquisas de opinião pública sobre democracia, e os temas versados pelas instituições orçamentárias. O objetivo desse esforço visa à identificação de quem ou o que está sendo representado pelos orçamentos públicos. Sem informações

adequadas, sobre o que pensam as pessoas, acerca das políticas públicas, não há incentivos nem informações suficientes para resolver de forma democraticamente satisfatória a dimensões de *accountability*, transparência e responsividade.

## 1 Orçamento e democracia

As prestações das utilidades coletivas demandam autorizações orçamentárias, nos regimes democráticos representativos, para as alocações de recursos coletivos nas políticas públicas (SCHICK, 2007). Diferentemente de outras atividades governamentais em que também se escolhem valores, instituições e resultados sociais, as decisões orçamentárias renovam-se em ciclos regulares. Tais propriedades tornam o orçamento público e a política orçamentária importantes para o sistema político,

Segundo Figueiredo e Limongi (2008, p. 11) "A política orçamentária é usualmente considerada a principal via de promoção dos interesses eleitorais dos parlamentares, sendo mais importante ainda do que as políticas aprovadas por meio da legislação ordinária." Sem as autorizações e as execuções orçamentárias, os recursos que alimentam os projetos públicos e as promessas de atividades governamentais, implicadas pela legislação restante, carecem de respaldo financeiro e tendem a não se materializar, transformando as promessas políticas em expectativas sociais frustradas. Então, a regularidade anual e a relevância dos orçamentos públicos para os sistemas políticos democráticos, em geral, e para a atuação legislativa, em particular, estimulam a comparação das mudanças ocorridas ao longo do tempo e a realização de inferências sobre as causas e as conseqüências das políticas orçamentárias.

Conforme Pérez-Liñan (2009, p. 31), o processo de democratização da América Latina alterou a importância relativa dos diferentes atores políticos, dadas a erosão do poder presidencial e a maior disposição dos legisladores em operar como agentes de responsabilidade democrática. Isso aumenta a importância dos estudos sobre a atividade dos legisladores situados nos Congressos Nacionais, cuja deliberação e decisão em Plenário transparecem nas escolhas públicas orçamentárias e legislativas.

Nesse diapasão, a *accountability* concerne ao controle exercido sobre os depositários do poder político (MEDINA; ALESSANDRO; CHELI, 2007). Ela diminui a distância entre os agentes delegantes e delegados, distância essa idealizada como uma forma de evitar que a diversidade e o particularismo dos interesses populares paralise a capacidade governativa, em detrimento da coletividade (NUN, 2000; SCHUMPETER, 2008). Dessa maneira, a *accountability* abrange tanto as obrigações legais e morais de os delegados informarem as suas escolhas e práticas, no exercício do poder público, quanto as chances efetivas de tais delegados serem punidos por condutas impróprias.

Medina, Alessandro e Cheli (2007) referem-se à *accountability* como o controle retrospectivo dos delegantes, exercido quando avaliam a gestão dos delegados e decidem pela adoção ou não de medidas punitivas contra os seus representantes. A ameaça de sanção presente na *accountability* contribui para o comportamento responsivo (*responsiveness*) dos delegados, durante o seu mandato, ou seja, o alinhamento dos interesses entre os delegantes e os delegados. Tal responsividade

concerne ao caráter prospectivo das políticas públicas adotadas pelos agentes, que tenderiam a escolher as políticas preferidas pelos principais delegantes.

A *accountability* desdobra-se em duas dimensões. A *accountability* vertical emana da sociedade para o aparato estatal subdividindo-se em eleitoral e social. A *accountability* horizontal ocorre no âmbito desse aparato, isto é, quando os agentes públicos, eleitos ou não, prestam contas entre si. Frise-se que, em face da eventual ausência ou deficiência de *accountability* vertical, tende a diminuir o interesse dos delegantes em controlarem-se mutuamente. **Para O'Donnell (1998), a *accountability* vertical implica a presença da democracia, enquanto a horizontal remete aos princípios liberais e republicanos.**

Na *accountability* social, o controle sobre as ações de governo é exercido nos vários meios de participação dos cidadãos, mesmo que por mecanismos informais. A *accountability* eleitoral, por sua vez, é caracterizada pelas instituições formais voltadas para o voto, abrangendo as conexões que vão dos sistemas eleitorais e partidários até os espaços governativos (MEDINA; ALESSANDRO; CHELI, 2007; MONTEIRO, 2007; MAYHEW, 2004; PRZEWORSKI; MANIN; STOKES, 1999).

Embora não seja o único método de controle dos delegantes, como se evidencia nas situações em que não há reeleições, sem a *accountability* – o controle retrospectivo – eleitoral, faltaria um incentivo importante para a responsividade dos agentes delegados, ou seja, a atuação prospectiva dos governantes em favor dos cidadãos. É nesse contexto que a transparência emerge como a dimensão de controle concomitante das ações governamentais.

Um aspecto essencial da relação entre os delegantes e os delegados políticos reside na quantidade e na qualidade das informações disponíveis para que os primeiros realizem a sua apreciação acerca da atuação dos seus representantes. Aliás, Dahl (1971) equipara a demanda democrática por fontes alternativas de informação à necessidade de instituições capazes de alinhar as políticas governamentais às preferências dos cidadãos.

Contudo, cabe aos delegados estabelecer as regras para a seleção, a coleta e a divulgação dessas informações. Isso os incentiva a tentar induzir comportamentos favoráveis, nos seus eleitores, mediante vieses ou carências informacionais premeditadas, inseridos nas normas positivas do ordenamento jurídico de cada País.

É o orçamento público que especifica e permite verificar o cumprimento ou não, por exemplo, das promessas de contratação de novos agentes públicos, capazes de ampliar as prestações de utilidades públicas. Ali constam também as ações pró ou anticíclicas que visam à dinamização da atividade econômica, para a geração de novos postos de trabalho e rendas adicionais, ou à sua contenção, com fulcro na estabilidade dos mercados e dos preços relativos.

Portanto, além da regularidade – geralmente anual – das suas deliberações (SCHICK, 2007), a relevância dos orçamentos públicos para a *accountability* e a responsividade horizontais e verticais decorre da sua materialidade e da confiança que inspira como instrumento de convergência das expectativas relacionadas às preferências individuais e às escolhas públicas dotado de elevado grau de *enforcement*. Tal materialidade aparece como um atributo diretamente relacionado à realização dos princípios de unidade e universalidade orçamentárias, no tocante às receitas e às

despesas que sustentam as demais políticas públicas (GIACOMONI, 2005; PETREI; RATNER; PETREI, 2005).

O rito característico das leis, observado na elaboração dos orçamentos anuais, impõe o alinhamento das expectativas dos agentes relevantes públicos e privados, isto é, tem o objetivo de tornar os orçamentos confiáveis e as ações governamentais legítimas. Weber (2004) frisa que a crença na lei é a forma mais corrente de legitimidade e, portanto, de estabilidade da dominação política. Desse modo, o rito orçamentário legitima as dimensões prospectivas e retrospectivas da gestão do poder político orçamentário e da condução das demais políticas públicas associadas a esse poder.

Ao alinhar expectativas e assegurar a legitimidade das políticas orçamentárias, revestindo-se dos atributos formais de lei, os orçamentos públicos aumentam a previsibilidade das ações governamentais, facilitam o cálculo dos efeitos dessas ações e diminuem os custos transacionais dos agentes públicos e privados. Os ritos orçamentários revestidos desses atributos vêm em prol das alegações de maior racionalidade administrativa e eficiência econômica dos governantes e dos governos, com efeitos positivos sobre a imagem dos agentes públicos que adotam tais práticas e dos sistemas políticos que os abrigam (SCHIAVO-CAMPO, 2007).

## **2 Processo político orçamentário**

O processo orçamentário é um processo político de escolha entre alternativas. Os orçamentos lidam apenas com aqueles temas que podem ser contabilizados e avaliados em unidades de moeda. Embora existam assuntos importantes para as pessoas e o conjunto da sociedade que não estão incluídos no orçamento, a existência de um governo responsivo significa que a opinião pública afeta as decisões sobre políticas públicas e que as mudanças de opinião alimentam mudanças das políticas públicas e dos gastos orçamentários em certas arenas políticas (LEWIS; HILDRETH, 2011).

Essa é uma demanda da representação política democrática, pois, sem orientação acerca do sentido do mandato, o agente público deixa de servir as preferências coletivas para atender as próprias preferências.

A representação política comporta múltiplas abordagens. Por exemplo, no estudo de Pitkin (1967), sobre representação, a noção de governo representativo incorpora a idéia de que os limites e os constrangimentos institucionais asseguram a aderência e a conformidade dos conteúdos das escolhas públicas efetuadas, pelos agentes representantes, às suas próprias preferências, assim como às dos agentes representados. A fricção entre os objetivos perseguidos pelos agentes representantes e representados fica latente, na discussão dos limites impostos aos governos representativos, isto é, aos representantes.

*Our notion of representative government thus seems to incorporate both a very general, abstract, almost metaphorical idea – that the people of a nation are present in the actions of its government in complex ways – and some fairly concrete,*

*practical, and historically traditional institutions intended to secure such an outcome. The notion has both substantive and formal components. In this way, representative government is an excellent illustration of a phenomenon that seems to be very common in human practices and their corresponding concepts: the duality and tension between purpose and institutionalization. (PITKIN, 1967, p. 235)*

Para Lasswell (1984, p. 15), "O estudo da política é o estudo da influência e de quem é influente [...]", ou seja, daqueles "[...] que se apropriam da maior parte do que é apropriável". Sob essa ótica, o acesso e a capacidade de influenciar os mecanismos de coordenação coletiva constituem recursos apropriáveis, o que não é problematizado, diretamente, na noção geral de governo representativo apresentada por Pitkin (1967).

## 2.1 Orçamento e controle do poder político

Vale lembrar que a igual capacidade de os cidadãos influenciarem os governos constitui característica-chave da democracia (DAHL, 1971). Como um instrumento de deliberação para as escolhas públicas, o orçamento vincula-se, historicamente, ao controle do poder político. Nessa condição, ele pode contribuir para o ideal de alinhamento entre as preferências dos cidadãos refletidas nas escolhas dos representantes políticos, dos agentes públicos que exercem a autoridade em nome alheio e da coletividade submetida ao poder político exercido pelos agentes públicos, da qual os cidadãos formam um subconjunto.

Entretanto, segundo Nun (2000), o controle do poder político não ocorre sempre de forma democrática, porquanto os representantes – agentes públicos eleitos ou não – podem atuar com vistas aos próprios objetivos ou em favor de elites, sem consideração para com os interesses populares. Por conseguinte, a existência de instrumentos aptos à promoção e à mensuração do alinhamento entre preferências individuais e as escolhas públicas, constitui uma das demandas normativas de Dahl (1971) para aferir a qualidade das democracias representativas.

Para que as preferências individuais sejam igualmente consideradas na conduta governamental, elas precisam de formulação e divulgação aos demais cidadãos e aos agentes públicos, o que indica a importância da dimensão qualitativa do orçamento público. **Quanto mais as categorias orçamentárias mostrarem-se formulações compatíveis, comensuráveis e intercambiáveis com as métricas empregadas em outras dimensões da vida pública, menores serão as chances de que o poder político esteja a serviço de elites e não da população. O inverso também faz sentido, porquanto a opacidade decorrente do hermetismo das formulações orçamentárias tende a afastar o cidadão mediano da política orçamentária.**

O orçamento público é pródigo em exemplos de captura por elites. Por exemplo, a Magna Carta outorgada pelo Rei João Sem Terra, em 1215, representou um marco na imposição de limites aos governantes. Os limites foram impostos pelos barões feudais, que obtiveram o compromisso real, entre outros, de não instituição de tributos ou auxílios à Coroa, exceto sob condições específicas. Mas isso ocorreu num contexto não democrático nem representativo, posto que tais barões representavam a si próprios.

Esse embrião do orçamento público atual (GIACOMONI, 2005) ilustra a conexão orçamentária, estabelecida pelos agentes influentes, entre as receitas e as despesas governamentais, com impacto sobre toda a coletiva sujeita ao poder estatal. É que os barões apropriavam-se das rendas produzidas pelos respectivos servos. A imposição de restrições orçamentárias, naquele momento, significava a garantia de manutenção da influência dos barões e da sua capacidade de apropriação.

Assim, o poder de autorizar despesas governamentais está diretamente ligado à capacidade de distribuir os benefícios das ações estatais e imputar o ônus de custeá-los entre os diversos integrantes da coletividade submetida ao poder político. A Magna Carta ilustra o fato de que essa capacidade pode ser exercida: (1) por agentes não eleitos, (2) de maneira não democrática e (3) na exclusiva defesa dos interesses próprios ou de subconjuntos específicos da coletividade.

## **2.2 Divisões do mundo social**

Os vínculos de influência e a capacidade de apropriação só podem ser descritos e operados, simbolicamente, por intermédio da divisão do mundo social. Dessa forma, o espaço social é demarcado pelas posições dos agentes influentes e o seu deslocamento nesse espaço imaginário. A divisão do mundo social em temas como democracia e orçamento e as diferentes visibilidades conferidas a cada um dos respectivos subtemas, associadas às tomadas de posições dos agentes políticos inserem-se no contexto da agregação de vontades individuais efetuada pelos processos políticos (LATOURET, 2000; MAYHEW, 2004; COX; MCCUBINS, 2005; BOURDIEU, 2007).

Tsebelis (2002) considera o sistema político um mecanismo social de agregação de vontades, para a tomada de decisões coletivas, materializadas na formulação e na execução das políticas públicas (PETERS, 1998). Desse modo, retomando as idéias de Lasswell (1984), as políticas públicas refletem as escolhas sobre quem ganha o quê, o porquê e que diferença isso faz para o conjunto da sociedade (SOUZA, 2006).

Conforme Tsebelis (2002), as políticas públicas consubstanciam os resultados esperado e obtidos pelo sistema político e dependem de dois fatores: (1) a identidade, a posição ou as preferências dos atores ou agentes influentes – os agentes de veto, cuja concordância é necessária para as mudanças sociais – e (2) os incentivos existentes para esses atores, relacionados às instituições pertinentes e aos efeitos esperados e efetivamente derivados dos processos de agregação das vontades individuais.

A maior estabilidade das políticas públicas expressa, sob essa ótica, a intensidade crescente das dificuldades para a mobilização de novos recursos – pessoas e coisas (LATOURET, 2000). Sob o prisma contratualista, num contexto de incertezas, a probabilidade de mudança acompanha a diferença entre os custos necessários e o volume de recursos consumidos para promover as mudanças significativas nas relações de poder em curso ou mantê-las, isto é, os custos transacionais de cada escolha. Nesse diapasão, a maior estabilidade associa-se à menor probabilidade de ações voluntaristas ou unilaterais, o que pressupõe um maior equilíbrio de forças entre os agentes influentes, com custos transacionais de mudança mais elevados do que os de manutenção do quadro existente.

As instituições são as regras empregadas, nas dinâmicas cíclicas de fricções entre as estruturas e as práticas sociais de agentes ou agências democráticas de representação política, responsáveis pela agregação de preferências, para a formação das escolhas coletivas. Elas conformam e delimitam os custos transacionais (COASE, 1937; NORTH, 1990), ao condicionarem as interações humanas e criarem elementos de ordem e previsibilidade (MARCH; OLSEN, 2006).

Sem prejuízo das limitações impostas às escolhas possíveis, num dado momento, e às possibilidades futuras, as instituições "aprendem", com as experiências dos agentes. Isso ocorre por intermédio do encapsulamento das informações consideradas relevantes na estrutura da herança cultural (DOUGLAS, 1998). Tais mudanças impõem custos transacionais e, portanto, alterações de incentivos para as escolhas de mudança ou continuidade da situação vigente.

Esse processo cria uma dependência de trajetória (PIERSON, 2004), em que a quantidade e a qualidade das informações encapsuladas influenciam as escolhas e os resultados coletivos, sob a forma de custos transacionais crescentes para as mudanças que exijam desmobilização ou perda dos investimentos já realizados. Tal influência está associada às divisões do mundo social, que trazem à consideração ou ocultam aspectos importantes da percepção dos fenômenos coletivos e do seu encaminhamento entre os agentes relevantes.

Dessa maneira, melhores instituições fornecem chaves interpretativas e possibilidades mais substanciais para o ajustamento contínuo dos agentes e das agências às alterações ambientais ou de contexto. Isso diminui os custos transacionais e aumenta a eficiência sistêmica das atividades desenvolvidas, coletivamente, por aqueles que cultivam tais instituições. A qualidade das instituições está diretamente ligada, então, à sua evolução temporal, no sentido de que a sua estabilidade demonstra a sua relevância para o ajustamento dos indivíduos e das coletividades ao contexto: "[...] *path dependence – the way by which institutions and beliefs derived in the past influence present choices – plays a crucial role in this flexibility*" (NORTH, 2005, p. 21).

### **3 Incentivos e resultados das políticas públicas orçamentárias**

As instituições podem ser escritas, o que lhes aumenta o caráter objetivo e, portanto, as expectativas quanto à sua observância por parte dos agentes influentes. Para Alesina e Perotti (1996, p. 2 e 3) "*Budgetary institutions' are all the rules and regulations according to which budgets are prepared [drafted], approved and carried out [implemented]*"<sup>1</sup>. Para fins de definição da abrangência das instituições orçamentárias, Filc e Scartascini (2007) acrescentam os procedimentos e as práticas às regras e às regulamentações. Isso ilustra a coexistência de instituições formais e informais, assim classificadas conforme a previsibilidade que conferem aos resultados esperados dos contatos sociais, tendo em vista as garantias de efetividade dos pactos, isto é, o grau de *enforcement* (NORTH, 1990; HELMKE; LEVITSKY, 2006).

---

<sup>1</sup> Os termos fora dos colchetes são empregados na definição constante da página 2; os dentro dos colchetes, da página 3 de Alesina e Perotti (1996).

Embora lidem tanto com a receita quanto com a despesa públicas, as instituições orçamentárias tendem a privilegiar a última (WLEZIEN; SOROKA, 2003; MOLINAS; PÉREZ-LIÑÁN; HALLERBERG; 2009). O destaque para a despesa evidencia-se em definições que ressaltam a sua importância para fixar "[...] (a) *the size of total public expenditure, the fiscal deficit, and public borrowing (and implicitly the sustainability of public sector accounts); and (b) the appropriation of resources by type of expenditure and by groups of beneficiaries.*" (FILC; SCARTASCINI, 2007, p. 158). Como o objeto do orçamento são os recursos coletivos comuns, existem incentivos para que cada participante do processo orçamentário atue de maneira predatória no intuito de maximizar os benefícios privados da sua posição.

Por conseguinte, o aumento da representatividade orçamentária, mediante instituições que assegurem a expansão do número dos agentes capazes de alterar a proposta orçamentária, tende a onerar o processo político e pode gerar níveis excessivos de despesa. Tais excessos provocariam déficits públicos e a necessidade de empréstimos, que expressam o risco de insustentabilidade intertemporal dos acordos estabelecidos, apontando para o possível esfacelamento do sistema político e o conseqüente estado de anomia social.

Dessa forma, as instituições orçamentárias lidam com a distribuição do poder, das responsabilidades e das informações entre os vários agentes influentes (FILC; SCARTASCINI, 2007). Elas demarcam as possibilidades da representação política, definida como um processo circular, suscetível a fricções, entre as instituições estatais e as práticas sociais (URBINATI, 2006). A compreensão dos resultados das políticas orçamentárias e das práticas sociais titularizadas pelos agentes influentes de forma empírica permite realizar inferências sobre os sistemas de incentivos vigentes.

O acesso ao conhecimento sobre a identidade e as preferências dos agentes de veto é mais difícil do que a obtenção de informações acerca das instituições vigentes e dos resultados das políticas adotadas. Com base na noção de estabilidade política, Tsebelis (2002) constrói uma hipótese de relação necessária entre os fatores explicativos – especialmente, os agentes de veto – e os resultados alcançados.

Nesse diapasão, dado um conjunto de instituições, quanto mais agentes e maiores as distâncias ideológicas entre eles, menor será o ritmo das mudanças estruturais nos sucessivos orçamentos públicos. De modo inverso, quanto menor a diversidade ideológica de uma coalizão governamental e maior a sua divergência, em relação aos governos anteriores, mais significativas tendem a ser as mudanças, nas instituições e nos resultados, inclusive orçamentários (TSEBELIS, 2002).

Tsebelis (2002) frisa que a sua teoria permite identificar os períodos em que as mudanças são improváveis, mas não permite prever quando elas ocorrerão. A estabilidade do sistema político depende, pois, do tamanho das coalizões políticas e da sua dispersão ideológica, que, por sua vez, vincula-se ao sistema de incentivos institucionais, como os critérios de seleção dos representantes (LJPHART, 1999; POWELL JR., 2000; MAYHEW, 2004). Assim, sistemas proporcionais ou majoritários de seleção dos representantes prestigiam diferentes visões de representação.

Por conseguinte, a estrutura orçamentária passa a ser um caso específico de um padrão mais amplo, aplicável a qualquer segmento do sistema político. À luz dos

agentes de veto, a expectativa é de que mudanças intensas nos resultados estejam inversamente relacionadas com o número e a incongruência ideológica dos agentes.

Colocado de outra forma, é tanto maior o compromisso coletivo de manter as regras em vigor e não alterar as políticas públicas praticadas, visando à manutenção dos seus resultados, quanto mais elevado for o número de agentes de veto e a sua pluralidade ideológica. A perspectiva da teoria dos agentes de veto prevê, nesses casos, a manutenção da situação das políticas públicas em curso, independentemente de qual seja ela, a exemplo dos padrões de gastos orçamentários.

### **3.1 Estabilidade das políticas públicas: consenso ou dissenso?**

Nas democracias representativas, as eleições periódicas permitem alterações na identidade, na posição e na preferência dos legisladores. Os eleitos são estimulados, pelo sistema político, a exercerem o direito à voz, mediante discursos e deliberações, e autorizados a decidirem sobre a legitimação de determinadas condutas e procedimentos individuais e coletivos. As escolhas dos legisladores, na vocalização das suas preferências – mediante discursos – e nas deliberações e nas decisões – por intermédio da apresentação, da discussão e da votação de proposições – abrangem todas as matérias legislativas, inclusive os orçamentos públicos. Nesse diapasão, a política orçamentária constitui-se apenas num exemplo do tratamento conferido às demais políticas públicas.

No contexto do raciocínio desenvolvido por Tsebelis (2002), dados os mesmos agentes e a coincidência de preferências, resultados distintos seriam explicados por diferenças nos incentivos institucionais. A credibilidade associada ao comprometimento de um sistema político com determinadas políticas públicas – e a estabilidade ou não dos incentivos institucionais – constitui a outra face do risco de rigidez do sistema para responder a mudanças nos ambientes social, político ou econômico.

A rigidez das políticas públicas consubstancia-se numa representação incremental que explica a volatilidade orçamentária de modo diferente ao preconizado pela teoria dos agentes de veto. O incrementalismo consiste na manutenção de uma base estável, correspondente à manutenção das expectativas recíprocas dos agentes influentes, acompanhada de uma parcela variável, considerada o justo quinhão, pelos participantes (DAVIS; DEMPSTER; WILDAVSKY, 1966). O justo quinhão considera uma estabilidade relativa e não mais absoluta, na partilha dos recursos comuns disponíveis, entre os vários agentes influentes.

Percebe-se o incrementalismo orçamentário, operacionalmente, na "[...] *regularity of the size of the increase or decrease in appropriations or requests relative to previous increases or decreases*" (DEMPSTER; WILDAVSKY, 1979, p. 372, destaque no original). Conforme Sanches (2004), idealmente, o incrementalismo requer o constante aumento das receitas, de modo que os novos acordos políticos não prejudiquem as despesas já estabelecidas. Padgett (1980), no entanto, modelou o incrementalismo como uma métrica linear e simétrica com respeito aos aumentos e às diminuições de gastos autorizados ou efetivos.

Note-se que a base e o justo quinhão correspondem às expectativas dos agentes influentes, cujo principal atributo é a regularidade e, portanto, a previsibilidade da sua realização. Sob a perspectiva incrementalista, a baixa volatilidade nas expectativas e nos

resultados orçamentários resultaria do consenso entre os agentes (JONES; TRUE; BAUMGARTNER, 1997), em lugar do dissenso estipulado pela teoria dos agentes de veto. Tal consenso levaria ao foco marginalista das deliberações e das decisões no justo quinhão, deixando a base – ou seja, o principal – intocada.

Nessa ótica, a interação entre a racionalidade limitada do processo decisório, a fragmentação das instituições políticas, a atuação em paralelo dos subsistemas decisórios e a capacidade serial de atenção dos agentes restringem as decisões futuras e limitam a capacidade de os governos adotarem novas políticas públicas ou de reverterem as políticas vigentes (TRUE; JONES; BAUMGARTNER, 2007; PADGETT, 1980). Uma derivação do modelo incrementalista consiste no equilíbrio pontuado, que busca integrar as explicações tanto dos períodos de relativa estabilidade, quanto das intercalações entre eles, caracterizadas por mudanças abruptas e rupturas dos padrões incrementais (TRUE; JONES; BAUMGARTNER, 2007).

Os sistemas políticos adaptam-se às novas informações, que chegam de maneira ininterrupta, e não apenas a cada nova eleição. Assim, as mudanças orçamentárias refletem contínuas alterações nas prioridades governamentais (JONES; BAUMGARTNER; BREUNING *et al*, 2009). Tais mudanças, em regra, assumem uma distribuição leptocúrtica, correspondente à distribuição de probabilidades de Pareto, com o pico central da média mais elevado, as laterais menos salientes e as caudas mais longas do que nas curvas normais, típicas do incrementalismo (PADGETT, 1980).

A distribuição leptocúrtica sugere elevado grau de fricção institucional ou pontos de veto, cognitiva ou assimetria informacional e organizacional ou capacidade gerencial (JONES; BAUMGARTNER; BREUNING *et al*, 2009). Ela é assimétrica, no sentido de que as reduções são menos numerosas e com distribuição mais curta do que os aumentos de gastos orçamentários (PADGETT, 1980; JONES; BAUMGARTNER; BREUNING *et al*, 2009)

Segundo o equilíbrio pontuado, a resiliência do sistema político e a sua aparente estabilidade decorrem da acumulação das fricções cognitivas, organizacionais e institucionais, cuja superação não exige uma nova eleição, mas o acúmulo dos sinais externos até um determinado limite. Essa resiliência sinaliza o incrementalismo do sistema político, traduzido em dificuldades no ajustamento orçamentário moderado e nas respostas às informações de mudanças de contexto e ambiente, assim como em alterações abruptas dos níveis de atividade (TRUE; JONES; BAUMGARTNER, 2007; JONES; BAUMGARTNER; BREUNING *et al*, 2009).

Portanto, há um aparente conflito entre as possíveis explicações para a maior ou a menor estabilidade dos resultados orçamentários. Segundo Davis, Dempster e Wildavsky (1966) e Dempster e Wildavsky (1979), a menor volatilidade orçamentária decorre do maior consenso político, em harmonia com o que sugere o incrementalismo. Jones, True e Baumgartner (1997) encontraram resultados compatíveis com a noção de que governos mais divididos aumentam a volatilidade orçamentária e vice-versa. Contudo, Tsebelis (2002) alega que a estabilidade dos resultados do processo político decorre do dissenso político entre uma pluralidade de agentes de veto, isto é, mais divisão resulta em mais travamento (*deadlock*) das ações dos agentes e das agências relevantes. A tentativa de compatibilizar os achados empíricos com as justificações teóricas levou a explicações mais sofisticadas, como a que segue.

A combination of internal reprioritization and organizational friction seems best able to explain the patterns we have observed: strong budgetary conservatism represented by the peaks of the distribution of budget changes; weak shoulders, indicating the inability to respond to incoming information in a moderate, proportionate way; and fat tails, representing frenetic bursts of activity. The *contagion of urgency* overcomes the *friction of order* and leads to the dynamics of public budgeting. Generally speaking, a distribution should approach Normal as a government increases its cognitive/ organizational capacity and reduces institutional impediments to reactive policymaking. More dramatic power function [Pareto] distributions should result from governments with poor cognitive/organization capacity, and many impediments to reactive policymaking. It's hard to assess cognitive/organizational capacity, but institutional impediments—veto players, in large part—are easier to think about. (JONES; BAUMGARTNER; BREUNING *et al.*, 2009, p. 871).

A essa perspectiva, acrescenta-se o controle de pauta, versado por Cox e McCubins (2005), para quem o potencial conflito dos temas polêmicos ou controversos é elidido pela não colocação das matérias em pauta. Dessa maneira, o dissenso não se apresentaria, nas deliberações legislativas, ou seja, os temas em que ele existe não chegariam ao Plenário, instância máxima e mais representativa do Poder Legislativo, a quem cabe dispor, com ou sem a participação do Chefe do Executivo, sobre todos os assuntos de competência governamental (BRASIL, 1988).

Ames (2003), Figueiredo e Limongi (2001, 2008), Pereira e Mueller (2003), Jones (2001) e Spiller e Tommasi (2007), entre outros estudiosos, concordam que o Brasil e a Argentina partilham das quatro condições indicadas pela literatura para o aumento da fricção institucional: sistemas presidenciais, governos de coalizão, bicameralismo e federalismo (JONES; BAUMGARTNER; BREUNING *et al.*, 2009). Ademais, ambos os países são caracterizados pela fragilidade das instituições formais com baixo grau de *enforcement* (HELMKE; LEVITSKY, 2006).

Dado que os incentivos proporcionados pelos arranjos institucionais, inclusive das instituições orçamentárias e legislativas, são incorporados na representação formulada no âmbito do sistema político, o aprofundamento da compreensão dos vínculos entre essas instituições e os indicadores empregados para a mensuração do desempenho das democracias permite qualificar de forma mais apurada os resultados obtidos. O vínculo entre as expectativas, as realizações e as responsabilidades daí decorrentes é estabelecido, nas relações de *accountability*, como visto a seguir.

### **3.2 Controle da representação política**

É inequívoca a importância da disponibilidade de informações relevantes e independentes, acerca das ações e dos resultados obtidos pelos candidatos a cargos públicos e dos eleitos para governarem. Logo na introdução de sua coletânea de estudos

sobre os temas da democracia, da *accountability* e da representação política, Manin, Przeworski e Stokes (1999, p. 24) alertam: "*Thus, even if elections give governments a broad authorization to rule, this authorization should not extend to informing us. Our information must not depend on what governments want us to know.*"

Inobstante o alerta, o custo de obter, consolidar e divulgar, privadamente, informações sobre atividades públicas é reconhecidamente elevado, em relação ao potencial benefício individual do voto (DOWNS, 1957). Em outras palavras, as características do campo político, em que se aninham vários jogos (TSEBELIS, 1990), favorecem os ganhos de escala dos agentes individuais ou coletivos capazes de despendar as somas necessárias para obter ou gerar as informações do seu interesse e utilizá-las para internalizar a maior quantidade possível de benefícios individuais ou trazê-los para as redes que suportem as suas ações.

As dificuldades de apropriação privada dos benefícios das informações públicas fazem com que os custos de redução dos oportunismos gerenciais sejam relativamente maiores nos campos políticos do que nos mercados. Isso estimula o uso estratégico das informações oficiais, em benefício pessoal, inclusive pelos agentes públicos. Nesse particular, surge a tentação de que tais agentes produzam e divulguem informações talhadas com o objetivo de respaldar as políticas do seu interesse imediato e que legitimem os arbitramentos políticos e de mercado que mais lhes favoreçam pessoalmente (WATTS; ZIMMERMAN, 1986), ainda que corrompendo os mandatos.

É que as transações de mercado são governadas pela fricção cognitiva, ocasionalmente superada pela urgência do agente em comprar ou vender nos mercados competitivos. As fricções institucionais não são tão relevantes, no contexto de mercado, quanto no ambiente político, em que as regras de decisões coletivas limitam a liberdade de escolha de todos os atores (JONES; BAUMGARTNER; BREUNING *et al*, 2009). Ainda assim, as informações oficiais acerca das atividades governamentais e dos respectivos resultados e as eleições livres continuam a ter um papel de destaque na estruturação cognitiva e nas tomadas de decisões dos agentes relevantes e na legitimação do exercício da representação democrática pelos agentes públicos.

A propósito da representação política, Stokes (1999, 2001) frisa que a *accountability* pode não conduzir à responsividade esperada, sem que tal desvio, necessariamente, signifique uma ruptura da representação. Em outras palavras, a adoção de políticas diferentes ou antagônicas às prometidas, por exemplo, nas campanhas eleitorais, evidencia a incapacidade de o sistema político reduzir, satisfatoriamente, as assimetrias de informações relevantes. Em outras palavras, as distâncias entre as promessas e as realizações políticas contrastam com as expectativas de que as campanhas de divulgação política ou institucional, na ausência de outras fontes de informação, cumpram o papel de esclarecimento público e de compromisso cidadão.

Um problema maior ainda surge da dissimulação dos representantes políticos após as eleições. Em lugar de ir em busca do convencimento dos eleitores de que as políticas contra as quais eles votaram eram as melhores, muitos dos políticos eleitos, estejam na América Latina ou não, persistem na falsificação das justificativas para suas ações (STOKES, 2001). Embora os motivos dos representantes políticos sejam compreensíveis, os riscos para os representados são evidentes.

*Governments chose false justification over persuasion undoubtedly because people would resent learning that they had been actively misled in campaigns, and because the false justification lays the blame on the new government's political opponents. The cost to citizens of this continuing dissimulation was potentially high. If they didn't know the real reasons why the government was changing course, they might also be misled when the government did unpopular things not for good reasons but for bad. (STOKES, 1999, p. 127 e 128).*

Num contexto de escassez de informações relevantes e confiáveis, o orçamento público surge, pois, como um instrumento de *accountability* horizontal e vertical, que consolida uma série diversificada de atributos e informações pretensamente relevantes e confiáveis (RUBIN, 2006). Além desse controle político, o orçamento também é instrumento dos controles administrativo e econômico, respectivamente, exercidos sobre a administração pública e os mercados (GIACOMONI, 2005).

#### **4 Hipótese teórica**

A hipótese teórica subjacente à pesquisa é de que existe uma relação direta entre a qualidade da democracia e o funcionamento das instituições de *accountability*, transparência e responsividade na forma do orçamento público. Mais especificamente, além de fornecer indicações valiosas, sobre o funcionamento passado, presente e futuro das democracias representativas, o grau de compartilhamento das categorias orçamentárias com outras formas de divisão do mundo social estabelece um indicador único da qualidade dessas três dimensões representação democrática.

Em outras palavras, as maiores compatibilidade, comensurabilidade e intercâmbio entre as métricas orçamentárias e as empregadas em outras dimensões da vida pública aumentam as *accountabilities* vertical e horizontal, a transparência e a responsividade democráticas. Ao mesmo tempo, quanto menor a capacidade de integração das diversas categorias de abordagem dos governos representativos, menor a sua capacidade de subsidiar essas três dimensões da representação democrática, em prejuízo do bom funcionamento da própria democracia.

Dessa forma, governos com maior grau de integração entre o seu orçamento e as demais formas de divisão das escolhas sociais apresentarão índices de democracia mais elevados do que os governos com menor grau dessa integração. Isso permite testar a aplicabilidade empírica das teorias do controle de agenda (COX; MCCUBBINS, 2005), dos agentes de veto e dos jogos aninhados (TSEBELIS, 2002, 1990), do equilíbrio pontuado (TRUE; JONES; BAUMGARTNER, 2007), do incrementalismo (DAVIS; DEMPSTER; WILDAVSKY, 1966; DEMPSTER; WILDAVSKY, 1979) e das diferenças de responsividade, associadas ao aumento ou da diminuição dos gastos governamentais, em face do mérito de cada tema (PADGETT, 1980) ou da responsividade às mudanças de opinião pública (SOROKA; WLEZIEN, 2010).

O controle de agenda prescreve que temas polêmicos não cheguem até o Plenário, dado o controle de pauta, efetuado pelos agentes de veto. As diferenças de relevância temática, entre os orçamentos e os demais temas legislativos poderiam ser explicadas por esse mecanismo, uma vez que a base orçamentária, conforme o incrementalismo, não exige novas deliberações. Quanto mais acentuadas as diferenças entre as métricas dos grandes temas orçamentários e as das demais deliberações e dos discursos legislativos, maiores as fricções cognitivas e organizacionais, tema frisado pelo equilíbrio pontuado, com abertura para os múltiplos jogos individuais e o aumento dos custos transacionais.

As classificações orçamentárias e a representação dos demais eventos associados às escolhas públicas consistem produtos definidos pelos respectivos processos políticos. Portanto, o seu grau de alinhamento é também um produto do sistema político, cujos agentes optam por elevar, manter ou diminuir os gastos conforme as próprias preferências (julgamento de mérito do tema) e as eventuais percepções oriundas da opinião pública (quando essa se faz compreensível e traduzível nos processos decisórios). Por ora, é suficiente lembrar que o aumento da saliência ou da visibilidade de um determinado tema pode vincular-se à diminuição dos gastos governamentais, em lugar do seu aumento.

## **5 Seleção dos casos**

Para testar empiricamente essa hipótese de relação entre qualidade de democracia e *accountability*, transparência e responsividade orçamentárias, foram selecionados os orçamentos federais de Brasil e Argentina, e pesquisas de opinião pública efetuadas pelo Latinobarômetro. Juntamente com a possibilidade do acesso aos dados e sua verificação, há outros fatores relevantes para a seleção desses casos, como a sua importância para a integração regional, a trajetória da avaliação geral da democracia nesses dois Países e o impacto dos incentivos eleitorais de pleitos majoritários para a atuação parlamentar.

### **5.1 Relevância econômica no âmbito da integração regional e internacional**

São crescentes as demandas dos países por integração regional e inserção internacional tanto econômica quanto política e social. A coordenação das políticas públicas desses dois Países – junto com Paraguai e Uruguai, todos Estados Parte do Mercado Comum do Sul (Mercosul), fundado em 1991, pelo Tratado de Assunção – inclui as respectivas políticas fiscais. A Venezuela é Estado Parte em processo de adesão, ao passo que Bolívia, Chile, Colômbia, Equador e Peru apresentam-se como Estados Associados do Mercosul (2010).

Um dos fatores de seleção de Brasil e Argentina consta da Tabela 5.1, a seguir, com a posição de alguns países na economia mundial, mensurada pelo Produto Interno Bruto – PIB (*Gross domestic product* – GDP) estimado para 2008, pelo Banco Mundial.

**TABELA 5.1 – Economias no Mercosul (PIB estimado em 2008)**

Posição	PIB, em milhões de US\$
10 Brazil	1.575.151
28 Argentina	328.465
29 Venezuela, RB	314.150
35 Colombia	243.765
46 Chile	169.458
55 Peru	129.109
67 Ecuador	54.686
80 Uruguay	32.186
100 Bolivia	16.674
103 Paraguay	15.977

Fonte: World Bank (2010).

Nota-se, pela Tabela 5.1, que o PIB brasileiro equipara-se à soma dos outros nove integrantes do Mercosul, liderados pela Argentina. Assim, o trabalho lida com as duas principais economias da América Latina.

Os orçamentos públicos, que identificam as receitas e os gastos governamentais, constituem-se nos principais instrumentos de divulgação e coordenação das políticas fiscais em países democráticos. Por exemplo, Sanz e Velázquez (2004, 2006) e Gemell, Kneller e Sanz (2006) evidenciaram convergências, no comportamento dos gastos públicos, em países do hemisfério norte, a partir da integração europeia. Todavia, faltam estudos empíricos comparáveis, nas Américas, que inclusive incluam outras formas de representação política existentes em países com línguas e culturas tão diferentes quanto Brasil e Argentina.

Ademais, existe o esforço de harmonização e padronização de contas públicas, promovido pelo Fundo Monetário Internacional – IMF (2001), mediante um manual de finanças públicas – GFSM – e, mais recentemente, pela Federação Internacional de Contabilistas – IFAC (2010), cujas normas internacionais de contabilidade governamental – IPSAS – contam com o apoio de vários organismos internacionais, inclusive o próprio IMF e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). O Brasil e a Argentina, entre outros países, assumiram compromissos formais com essa forma de integração, visando à comparabilidade internacional das escolhas públicas e dos resultados sociais obtidos.

## **5.2 Indicadores da qualidade da democracia**

Lijphart (1999) empregou os dados da Freedom House para selecionar os 36 países que integraram o seu estudo sobre a democracia. Brasil e Argentina não participaram naquele estudo, embora a última recebesse a menção de democracia recente, diferentemente do primeiro, que sequer foi citado. Tilly (2007) iniciou um livro acerca da democracia, também utilizando os dados da Freedom House.

Segundo a Freedom House (2009a), o Brasil só passou a ser considerado um país livre (*Free*) a partir de 2002; até então, desde 1993, o País era considerado apenas parcialmente livre (*Partly Free*). A Argentina, diferentemente do Brasil, desde 1993, ostentou a condição de país livre, com exceção de 2001 e 2002, os anos das trocas

presidenciais. Com base nesses dados, o Quadro 5.1 evidencia a evolução dos indicadores brasileiros e argentinos no período de 1993 a 2008.

Ano	93	94	95	96	97	98	99	00	01	02	03	04	05	06	07	08
Brasil	PF*	PF	F	F	F	F	F	F	F							
Argentina	F**	F	F	F	F	F	F	F	PF	PF	F	F	F	F	F	F

\* Partially Free

\*\* Free

Fonte: elaboração própria, com base em dados da Freedom House (2009a).

### QUADRO 5.1 – Liberdade: Brasil e Argentina (1993-2008)

Esses indicadores do Quadro 5.1 sintetizam a avaliação anual da liberdade vivenciada pelos indivíduos, ou seja, da oportunidade de os agentes atuarem, espontaneamente, em campos fora do controle governamental ou de outros centros de potencial dominação, na percepção dos avaliadores da Freedom House (2009a).

Tais sínteses têm fulcro em duas categorias mais amplas, concebidas a partir da Declaração Universal dos Direitos Humanos (FREEDOM HOUSE, 2009b): 1) direitos políticos (*political rights – PR*), ligados à faculdade de participação voluntária das pessoas, no processo político, incluindo o direito de eleger quem tenha impacto nas políticas públicas e assuma responsabilidades perante o eleitorado; 2) liberdades civis (*civil liberties - CL*), expressamente associadas aos direitos derivados do liberalismo, que privilegiam a autonomia individual em face do poder público (URBINATI, 2006).

Há três subcategorias de direitos políticos: o processo eleitoral; o pluralismo político e a participação; o funcionamento governamental (FREEDOM HOUSE, 2009b). Quanto ao funcionamento governamental, a Freedom House (2009b) avalia o grau com que: os agentes executivos eleitos e os representantes legislativos nacionais determinam as políticas; o governo está livre de corrupção generalizada; o governo presta contas ao eleitorado, entre as eleições, e opera com abertura e transparência.

A avaliação dessa prestação de contas e da atuação aberta e transparente guia-se pelo seguinte conjunto de questionamentos:

*Are civil society groups, interest groups, journalists, and other citizens able to comment on and influence pending policies of legislation? Do citizens have the legal right and practical ability to obtain information about government operations and the means to petition government agencies for it? Is the budget-making process subject to meaningful legislative review and public scrutiny? Does the government publish detailed accounting expenditures in a timely fashion? Does the state ensure transparency and effective competition in the awarding of government contracts? Are the asset declarations of government officials open to public and media scrutiny and verification? (FREEDOM HOUSE, 2009a)*

As perguntas transcritas situam os direitos políticos, no contexto da democracia representativa, que distingue a deliberação – acessível a todos os interessados e fonte de legitimidade das decisões – da capacidade decisória dos agentes eleitos ou não (URBINATI, 2006). Note-se que essas perguntas não determinam o local específico de coordenação das deliberações e decisões orçamentárias e legislativas (PETERS, 1998), haja vista a fragmentação do poder decisório ao longo da administração pública.

Tais perguntas contextualizam as questões do presente trabalho, sobre a pertinência do orçamento para a democracia, as relações entre o orçamento e as políticas públicas deliberadas e decididas pelos legisladores e as relações entre as escolhas orçamentárias e as delegações de competências legiferantes. Por conseguinte, o presente trabalho avança, na compreensão do papel dos orçamentos públicos, na *accountability*, na transparência e na responsividade das políticas públicas.

### **5.3 Diferentes incentivos eleitorais**

Embora Brasil e Argentina partilhem de várias instituições que aumentam os custos transacionais, como federalismo, presidencialismo, coalizões governamentais e bicameralismo, também há diferenças importantes. Uma dessas diferenças concerne, justamente, à conexão eleitoral (MAYHEW, 2004).

No caso brasileiro, o sistema eleitoral representação proporcional com lista aberta vigente para a eleição de deputados federais, estaduais e distritais e vereadores municipais transfere a competição intrapartidária para os eleitores e a dinâmica política parlamentar. Cabe aos eleitores escolherem a ordem das listas dos candidatos, que teriam maior compromisso com os seus financiadores do que com os líderes partidários, exigindo esforços adicionais das lideranças parlamentares para construir coalizões dentro e entre os partidos (AMES, 2003).

Vale notar que, para senadores federais e cargos executivos, a representação é majoritária, o que ameniza, mas não elide a participação popular e dos financiadores de campanha nas escolhas partidárias e na atuação parlamentar individual. Ademais, os deputados participam das escolhas orçamentárias, o que significa aumento dos custos transacionais no Congresso brasileiro, que delibera sobre o orçamento federal.

Na Argentina, o sistema eleitoral de representação proporcional com lista fechada aumenta o poder dos dirigentes partidários. Dessa maneira, a competição intrapartidária é resolvida de maneira que as principais facções encontram representação nas listas de candidatos e na composição parlamentar (RODRÍGUEZ; BONVECCHI, 2006). Disso resulta um menor incentivo para a atuação individualista dos parlamentares, perante o eleitorado e os financiadores de campanha.

### **5.4 Hipóteses comparadas**

Em países com condições institucionais amplas e índices democráticos tão semelhantes, mas com dinâmicas econômicas e eleitorais tão distintas, cabe tecer algumas hipóteses comparadas.

#### 5.4.1 Mudanças qualitativas e quantitativas na representação orçamentária

As mudanças qualitativas e quantitativas, na representação orçamentária argentina, tendem a ser em maior número e grau do que na representação orçamentária brasileira. Isso decorre da maior porosidade do sistema eleitoral brasileiro à atuação dos eleitores e dos financiadores de campanha, que funcionam como agentes relevantes ou de veto, na linguagem de Tsebelis (2002). Maior número de agentes significa maiores custos transacionais para obter mudanças. Dados o menor número de agentes relevantes e os custos transacionais de mudanças mais reduzidos na Argentina, as oportunidades para o realinhamento hegemônico de interesses tendem a ser maiores.

#### 5.4.2 Alinhamento entre orçamento e pesquisas de opinião pública

Tomando em consideração os dados da Freedom House, de igualdade no nível de democracia e do Latinobarômetro, sobre o maior problema nacional, espera-se o mesmo grau de alinhamento entre o orçamento público e essas pesquisas de opinião nos dois Países.

## 6 Análise dos dados

Quanto ao recorte temporal, no Brasil, a introdução do real e a maior estabilidade do poder aquisitivo da moeda, desde meados de 1994, marcaram de maneira importante o orçamento e as finanças públicas brasileiras. Esse quadro vem se mantendo até o presente momento. Por conseguinte, 1995 é o ponto de partida dos dados orçamentários brasileiros. No caso da Argentina, o art. 1º da *Ley* n. 24.156, de 1992, "[...] *establece y regula la administración financiera y los sistemas de control del sector público nacional*" (MECON, 2008). Assim, interessa examinar os dados a partir de 1995, no caso do Brasil, e 1993, quando se cuida da Argentina.

### 6.1 Mudanças na dimensão qualitativa: classificação funcional

O orçamento público é caracterizado por uma série de classificações, pelo que as mesmas receitas e despesas são agregadas de várias e distintas maneiras, com vistas ao atendimento das diversas finalidades para as quais servem. A agregação que reflete as grandes áreas da despesa é denominada *funcional*. Dessa maneira, é possível verificar as relações entre as políticas orçamentárias e grandes temas de interesse público, a exemplo de saúde, educação e segurança.

Conforme Sanches (2004), as funções expressam o maior nível de agregação das alocações orçamentárias realizadas pelo setor governamental. A lógica da classificação por funções é "explicitar as áreas 'em que' as despesas estão sendo realizadas" (MPOG, 2008). A utilidade dessa classificação funcional evidencia-se na comparação dos gastos governamentais em períodos de várias reestruturações administrativas (SANCHES,

2004). Giacomoni (2005) frisa tratar-se de uma classificação para os cidadãos, uma espécie de orçamento resumido.

Em 2000, as funções orçamentárias brasileiras passaram de 16 para 28. Em que pese o aumento do número de funções, houve a extinção da Função Desenvolvimento Regional que tornava mais visíveis, do ponto de vista orçamentário, as questões federativas. Outro ponto a destacar consiste na criação da Função Encargos Especiais, definidos, oficialmente, como gastos sem contrapartida direta em bens e serviços prestados, pela administração pública, no exercício em que figuram no orçamento (MPOG, 1999). Tais encargos incluem o refinanciamento da dívida.

Grosso modo, o refinanciamento constitui a contratação de uma nova dívida, para pagamento de uma dívida anterior, num efeito de rolagem (SANCHES, 2004). A mera rolagem da dívida posterga a solução dos vínculos jurídicos obrigacionais, assim como dos respectivos conflitos políticos distributivos, e compromete a representação da cidadania no futuro. Isso até pode ser benéfico para a coletividade, se a taxa de retorno social dos recursos for positiva, incluindo melhores condições gerais das finanças públicas no instante da quitação da dívida.

Todavia, não são dadas a conhecer as informações sobre esse tipo de cálculo, assim como o comprometimento dos agentes para com os seus resultados. Portanto, são elevados os riscos de comportamentos oportunistas e irresponsabilidades fiscais, por parte dos agentes que decidem sobre a rolagem e os encargos especiais, abrangendo ainda outros gastos relacionados a benefícios pretéritos.

Essa mudança na estrutura orçamentária coincidiu com a consolidação da hegemonia fiscal da União, em relação aos entes subnacionais, ao longo da década passada (LOUREIRO, 2008). A ausência do imposto inflacionário ou outro tributo que o pudesse substituir, a retirada do poder monetário dos estados, mediante regras mais rígidas de acesso ao crédito bancário, e a assunção das dívidas dos entes subnacionais, pela União, acompanhada de contratos com metas fiscais, enfraqueceram a autonomia financeira desses entes. Assim, o final da década passada viu a derrocada política dos barões da federação, como eram conhecidos os governadores dos estados brasileiros (ABRUCIO, 1998), e o fortalecimento da União como centro da atividade financeira e política estatal.

Em 2000, o Brasil adotou uma lei de responsabilidade fiscal (LRF), na forma da Lei Complementar nº 101, que diminuiu a discricionariedade dos governantes brasileiros no tocante ao endividamento (ALSTON; MELO; MUELLER; PEREIRA, 2009). Essa lei, juntamente com outras ações legislativas, alterou significativamente o comportamento dos agentes políticos. Por exemplo, Leoni e Rennó (2008) associam a introdução dos institutos da responsabilidade fiscal, mediante a LRF, e da reeleição, para os chefes do Poder Executivo, com base na Emenda Constitucional nº 16, de 1997, ao aumento da disciplina fiscal dos entes subnacionais brasileiros. Essa maior disciplina fiscal equivale à menor discricionariedade política (LOUREIRO, 2008).

A Argentina também passou por reformas institucionais, especialmente com o êxito da Lei de Conversibilidade, de 1991, que determinou a paridade entre o peso argentino e o dólar norte-americano (LEVITSKY; MURILLO, 2005). A Lei de 1991 foi seguida por várias outras leis, visando à consolidação fiscal do novo regime monetário e da credibilidade do poder político. Trejo (2008) refere-se a duas mudanças

fundamentais nas classificações orçamentárias argentinas: uma, em 1980; outra, em 1993. As mudanças de 1980,

*[...] parcializan la realidad de los recursos y gastos de la Administración General. En la reforma de 1993 las principales modificaciones fueron: a) Clasificación de Gastos por Finalidad: a.1. Se 'compactaron' las finalidades 'Defensa' y 'Seguridad' en la de 'Servicios de Defensa y Seguridad'. a.2. Se 'compactaron' las finalidades 'Salud', 'Educación y Cultura', 'Ciencia y Técnica' y Bienestar Social' en la de 'Servicios Sociales'. b) Clasificación Económica Se desagregaron notoriamente los componentes de las Fuentes Financieras y las Aplicaciones Financieras (recursos y gastos bajo la línea). (TREJO, 2008, p. 189 e 190)*

Com a reforma de 1993, receitas e despesas orçamentárias argentinas deixaram de constar integralmente no orçamento para segregarem-se em acima da linha e abaixo da linha. A mudança de 1993 compactou o número de funções orçamentárias e desagregou as receitas e as despesas abaixo da linha. Grosso modo, o resultado acima e abaixo da linha corresponde à respectiva diferença entre as receitas e despesas orçamentárias, administradas pelo Tesouro, e as receitas e despesas não orçamentárias, acompanhadas pelo Banco Central.

Acima da linha, receitas e despesas aparecem no orçamento público. À luz da classificação econômica, elas se distinguem entre correntes ou de capital, conforme os seus efeitos estejam concentrados no exercício ou estendam-se também pelos exercícios subsequentes. A reduzida visibilidade das receitas e das despesas abaixo da linha, fora do orçamento, faz com que apareça apenas o resultado da sua confrontação, na forma do cálculo das diferenças entre os saldos da dívida pública (PETREI; RATNER; PETREI, 2005), quando se confundem com as necessidades de financiamento do setor público. Embora ambos os resultados devam ser idênticos, os elementos analíticos empregados são diferentes e, em geral, os respectivos responsáveis pelos cálculos contentam-se com uma simples conciliação das diferenças.

A reforma constitucional de 1994 criou a chefia de gabinete, uma espécie de primeiro-ministro com funções de harmonização de procedimentos e políticas, responsável pela preparação e pelo envio do orçamento argentino ao Congresso (PETREI; RATNER; PETREI, 2005). Os decretos de necessidade e urgência (decretos de necesidad y urgencia), similares às medidas provisórias brasileiras, que facultam capacidades legislativas extraordinárias para os agentes públicos executivos, foram constitucionalizados nessa reforma (LEVISTKY; MURILLO, 2005).

Na Argentina, ainda houve reformas fiscais, em 1999 e 2004, visando a angariar credibilidade, conter os gastos públicos, reduzir os déficits fiscais e aumentar a transparência do uso dos recursos públicos (FILC; SCARTASCINI, 2007; SPILLER; TOMMASI, 2007). A partir do orçamento de 2002, inseriu-se a nova função Inteligencia, que inclui os gastos secretos, mas cujos montantes anuais são irrisórios em comparação com os demais gastos. Assim, a estrutura da representação foi alterada de modo mais simbólico do que efetivo.

Segundo Petrei, Ratner e Petrei (2005), a partir de 1995, a integralidade orçamentária – isto é, um dos atributos de fundamentação da relevância do orçamento público – das receitas e despesas fiscais relevantes ficou prejudicada, devido a retirada dos fundos fiduciários, criados para o desenvolvimento das províncias, com créditos do Banco Mundial (Bird) e BID. Diferentemente do caso brasileiro, em que a LRF contempla todos os entes da federação, as metas de solvência fiscal argentinas foram, inicialmente, postuladas apenas para a esfera federal e, até 2004, violadas a cada ano (HALLERBERG; SCARTASCINI; STEIN, 2009). Apenas com a nova lei de responsabilidade fiscal, de 2004, é que se estenderam os limites de endividamento também para os entes subnacionais argentinos (PETREI; RATNER; PETREI, 2005).

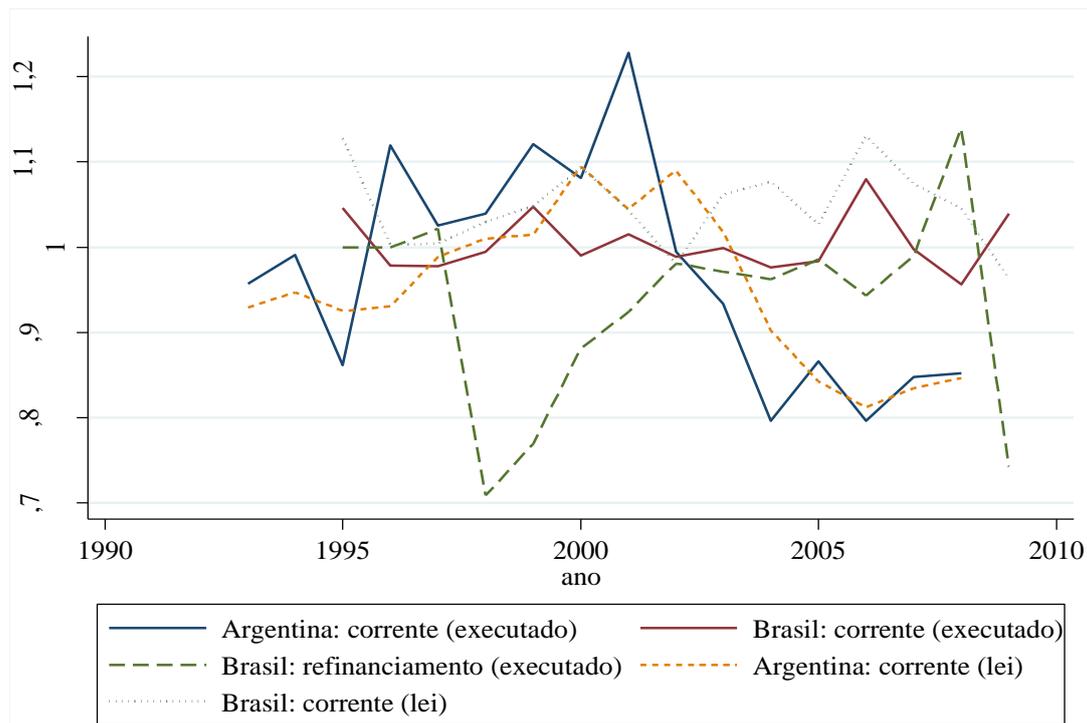
De um lado, vislumbra-se que a dinâmica da democracia representativa brasileira exigiu maior detalhamento das instituições fiscais na representação orçamentária. A ampliação do reconhecimento de novos atores políticos, na forma de grandes áreas de despesa, sugere maior porosidade e abertura do sistema. Contudo, tal ampliação exigiria, segundo as prescrições dos agentes de veto, uma menor dispersão ideológica ou a redução do número de agentes relevantes.

Em outras palavras, os temas fiscais deslocaram o eixo de poder em favor da União, que materializou essas mudanças numa nova classificação orçamentária. A nova classificação não mais identifica as despesas com o desenvolvimento regional, ligadas ao conflito federativo, e aos agentes políticos regionais, como uma grande área de despesa, apesar de a redução das desigualdades regionais constar dos objetivos fundamentais do estado brasileiro explicitados na Constituição (BRASIL, 1988). A nova classificação das grandes áreas da despesa também leva em consideração os aspectos temporais dos gastos, o que favorece a pretensão de legitimidade com base na eficiência do gasto, ou seja, na comparação dos índices entre gastos financeiros e benefícios físicos auferidos.

De outro lado, no caso da Argentina, as várias mudanças, com exceção da ocorrida em 2004, tenderam a retirar os agentes regionais – isto é, os governadores das províncias – dos acordos fiscais. Em geral, tais acordos terminam por concentrar ou expandir a autoridade formal dos executivos federais, em detrimento dos legislativos e dos entes subnacionais (FILC; SCARTASCINI, 2007). Entretanto, o que se vislumbra como um exercício de restrição da democracia argentina, aparentemente, à luz dos agentes de veto, poderia sugerir um regime democrático competitivo, que inviabilizou mudanças significativas no período examinado.

## **6.2 Sustentabilidade das políticas públicas: classificação econômica**

O equilíbrio orçamentário é representado pela igualdade entre receitas e despesas, sendo que o crédito público faculta a criação de recursos, mediante o acréscimo da dimensão tempo. Nas palavras de Rubin (2006, p. 4), "*Borrowing means spending more now and paying more in the future, when the debt has to be paid off. It's a balance over time.*" Esse balanço aparece na Figura 6.1, como a relação entre despesas e receitas, o que significa que todos os pontos acima de 1 representam déficits correntes.



Fonte: elaboração própria, com base em dados da CGN (2010) e da STN (2009).

**FIGURA 6.1 – Relação despesas/receitas (sustentabilidade política)**

A relação entre as despesas e as receitas correntes favorece a percepção de que, sem a dimensão temporal, ligada ao crédito público, a situação brasileira foi mais estável do que a argentina. Tal relação ainda faculta – como indicador de sustentabilidade das políticas públicas em curso –, aferir o vínculo entre as receitas e as despesas de refinanciamento constantes dos orçamentos federais brasileiros. Pela Figura 6.1, todos os pontos acima da linha que demarca a igualdade, indicam o excesso das despesas em relação às receitas. Emergem, daí, três padrões distintos: o argentino, o brasileiro e o refinanciamento.

O padrão argentino de sustentabilidade das políticas orçamentárias foi de patamares, o que é compatível com a idéia de Spiller e Tommasi (2007), sobre a excessiva rigidez como consequência da falta de acordos intertemporais críveis entre os agentes relevantes. Até 1995, os gastos correntes argentinos eram financiados com receitas também correntes; entre 1996 e 2001, as despesas correntes superaram as receitas correntes, com destaque para esse último ano; a partir de 2002, a relação retomou o padrão de estabilidade anterior a 1996, inclusive com graus mais amplos de liberdade para o uso das receitas correntes em despesas de capital. A Figura 6.1 sugere que o padrão de insustentabilidade da política orçamentária argentina configurou-se, em 1996, e se manteve até 2001, quando atingiu o ponto mais agudo. Em 6 de janeiro de 2002, a paridade entre o peso argentino e o dólar, vigente desde 1991, acabou.

A comparação entre o executado e a lei evidencia que essa condição de insustentabilidade, aparentemente, não representava a vontade da população argentina, uma vez que o resultado da lei mostra, em geral, uma trajetória menos íngreme e uma melhor perspectiva da relação despesa-receita correntes. No caso do Brasil, as expectativas derivadas da lei sugerem uma inviabilidade crônica, o que aponta para a

necessidade de um maior alinhamento entre as promessas governamentais e as realizações públicas.

Nos momentos que antecederam a desvalorização do peso argentino, a Argentina teve 6 Presidentes em 12 dias. Com a renúncia de Fernando de la Rúa, em 20 de dezembro de 2001, Ramón Puerta (Partido Justicialista) assumiu, interinamente, em 21 de dezembro. Em 22 de dezembro, Adolfo Rodríguez Saá (Partido Justicialista) foi escolhido, mas se afastou, em 30 de dezembro. Voltou Ramón Puerta, por 15 minutos. No dia 31 de dezembro de 2001, Eduardo Camaño (Partido Justicialista) ocupou o posto, interinamente, até a posse de Eduardo Duhalde, em 2 de janeiro de 2002 (FOLHA ONLINE, 2002) O rearranjo de forças que se seguiu levou a política orçamentária para um patamar de sustentabilidade, mantido até o final da série.

De maneira similar ao que ocorreu no Brasil, portanto, um presidente recém empossado promoveu a mudança do regime cambial argentino. Diferentemente do caso brasileiro, todavia, o Presidente Duhalde, embora do Partido Justicialista, mesmo partido do Presidente Menem, não vinha de uma reeleição. No caso brasileiro, o ônus da mudança do regime cambial recaiu sobre o então partido da situação, que promoveu a âncora cambial, se renovava no poder; no caso argentino, sobre o da coalizão oposicionista. Aliás, a situação brasileira de relativa normalidade das transições políticas foi completamente diferente da argentina. Ao longo da série de dados examinada, não houve nenhuma ocorrência de dois exercícios seguidos com despesas correntes superiores às receitas correntes. Em 2002, ano da primeira eleição de Lula da Silva, a relação ficou abaixo da unidade. O maior patamar acima da igualdade aconteceu, em 2006, no ano da reeleição do Presidente Lula da Silva.

No Brasil, o refinanciamento aparece como elemento acima da linha, mas que, em tese, não afeta, diretamente, os gastos com juros e o estoque da dívida pública. Inobstante isso, as decisões de refinanciamento influenciam as disponibilidades de caixa da União e, estão afetadas, a políticas ativas de gerenciamento dos fluxos de recursos. A possibilidade de apostar contra o futuro e postergar os conflitos políticos presentes é parte das escolhas orçamentárias, porquanto as receitas e as despesas precisam ser equilibradas (RUBIN, 2006).

A propósito, a Figura 6.1 aponta ainda para uma correlação de -0,44, num nível de significância de 11%, entre o resultado corrente e o resultado do refinanciamento. Em outras palavras, a diminuição dos resultados correntes, representada pelo aumento do índice entre as respectivas despesa e receita, está associada ao aumento do resultado do refinanciamento, expressa pela redução do índice pertinente, e vice-versa. Tais evidências contradizem as alegações de neutralidade do refinanciamento. O coeficiente de variação (CV) da relação entre despesas e receitas de refinanciamento é de 11%, enquanto os CVs da Argentina e do Brasil são 13% e 38% respectivamente.

### **6.3 Relacionamento entre a classificação funcional e o maior problema**

Não se identificaram relacionamentos significativos entre as alterações orçamentárias e as variações pertinentes ao maior problema nos dados divulgados pelo Latinobarômetro, entre 1995 e 2008. Dessa maneira, a responsividade da opinião pública, a transparência e a *accountability* vertical e, portanto a horizontal, não se completam, o que fortalece a noção de autonomia dos agentes públicos. Essa aparente

desconexão pode resultar dos procedimentos de agregação dos dados orçamentários e de pesquisa de opinião, do período muito curto de observações ou da efetiva ausência de mecanismos de responsabilização dos agentes públicos, dados os diferentes jogos aninhados (TSEBELIS, 1990).

## 7 Conclusão

O controle e a avaliação de políticas públicas demanda a integração vertical de mecanismos de *accountability* (prestação de contas, após os eventos), transparência (acompanhamento dos eventos) e responsividade (antecipação aos eventos). Afinal, não se controla o que não se mede. O orçamento público seria o caminho natural para a convergência de expectativas em torno das realizações coletivas. Uma representação orçamentária capaz de traduzida, por exemplo, nos termos do maior problema nacional, forneceria informações importantes para o direcionamento das políticas públicas, em geral, e para as escolhas orçamentárias em particular.

Desse modo, ficou prejudicada a responsividade da política orçamentária, associadas ao aumento ou da diminuição dos gastos governamentais, em face da responsividade às mudanças de opinião pública (SOROKA; WLEZIEN, 2010). Isso aponta para uma elevada discricionariedade dos agentes públicos no controle do mérito de cada tema (PADGETT, 1980). O controle da agenda política (COX; MCCUBBINS, 2005) parece mais rígido na Argentina, em que há um menor dos agentes de veto (TSEBELIS, 2002) do que no Brasil. O equilíbrio pontuado (TRUE; JONES; BAUMGARTNER, 2007) representa as políticas públicas orçamentárias argentinas, enquanto o incrementalismo (DAVIS; DEMPSTER; WILDAVSKY, 1966; DEMPSTER; WILDAVSKY, 1979) é mais compatível com os resultados da dinâmica orçamentária brasileira no período examinado.

Tais conclusões são parciais, no sentido de que essa é uma agenda de pesquisa ampla, que exige um acúmulo maior de observações para a realização de inferências mais robustas.

## REFERÊNCIAS

- ALESINA, Alberto; PEROTTI, Roberto. *Budget deficits and budget institutions*. Working Paper 5556. Cambridge: National Bureau of Economic Research, 1996.
- AMES, Barry. *Os entraves da democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.
- BORDIEU, Pierre. *O poder simbólico*. 11. ed. Rio de Janeiro: Editora Bertrand Brasil, 2007.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*, de 5 de outubro de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 30 mai. 2010.

- CGU. Contaduría General de La Nación. Cuenta de Inversión. Disponível em: <<http://www.mecon.gov.ar/hacienda/cgn/cuenta/default1.htm>>. Acesso em: 30 mai. 2010.
- COASE, Ronald H. The Nature of the Firm. *Economica*. V. 4, I. 16, p. 386-405. Nov. 1937.
- COX, Gary W.; MCCUBBINS, Mathew D. *Setting the Agenda: Responsible Party Government in the U.S. House of Representatives*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.
- DAHL, Robert A. *Polyarchy: participation and opposition*. New Haven: Yale University Press, 1971.
- DAVIS, Otto, A; DEMPSTER, M. A. H.; WILDAVSKY, Aaron. A theory of the budgetary process. *The American Political Science Review*, V. 60, N. 3, p. 529-547, Sep. 1966.
- DEMPSTER, M. A. H.; WILDAVSKY, Aaron. On change or, there is no magic size for an increment. *Political Studies*, Vol. XXVII, N. 3, p. 371-389, 1979.
- DOUGLAS, Mary. *Como as Instituições Pensam*. São Paulo: Edusp, 1998.
- DOWNS, Anthony. *An economic theory of democracy*. Boston: Addison-Wesley Publishing Company, 1957.
- FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.
- \_\_\_\_\_. *Política orçamentária no presidencialismo de coalizão*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008.
- FILC, Gabriel; SCARTASCINI, Carlos. Budgetary institutions. In: LORA, Eduardo, (Ed.). *The State of State Reform in Latin America*. Washington: Inter-American Development Bank, 2007, p 157-184.
- FREEDOM HOUSE. *Comparative scores for all countries from 1973 to 2006*. 2009a. Disponível em: <<http://freedomhouse.org/template.cfm?page=359>>. Acesso em: 22 ago. 2009.
- \_\_\_\_\_. *Freedom in the World Frequently Asked Questions*. 2009b. Disponível em: <<http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=277>>. Acesso em: 22 ago. 2009.
- GEMMELL, Norman; KNELLER, Richard; SANZ, Ismael. *Globalisation and the Composition of Government Spending: An analysis for OECD countries*, University of Nottingham: Working Paper, 2006.
- GIACOMONI, James. *Orçamento público*. 13 ed. São Paulo: Atlas, 2005.
- HELMKE, Gretchen; LEVITSKY, Steven. *Informal Institutions and democracy: lessons from Latin America*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2006.

IFAC. International Federation of Accountants. *2010 IFAC Handbook of International Public Sector Accounting Pronouncements*. New York, 2010.

IMF. International Monetary Fund. *Government Finance Statistics Manual*. 2. ed. Washington, 2001.

JONES, Mark P. Political institutions and public policy in Argentina: an overview of the formation and execution of the national budget. In: *Presidents, parliaments, and policy*. Cambridge: Cambridge University Press, 2001, p. 149-182.

JONES, Bryan D.; BAUMGARTNER, Frank R.; BREUNIG, Christian et. al. A general empirical law of public budgets: a comparative analysis. *American Journal of Political Science*. Vol. 53, N. 4, p. 855–873, Oct. 2009.

JONES, Bryan D.; TRUE, James L.; BAUMGARTNER, Frank R. Does Incrementalism Stem From Political Consensus or From Institutional Gridlock? *American Journal of Political Science*. Vol. 41, N. 4, p. 1319-1339, Oct., 1997.

KEECH, William R. *Economic politics: the costs of democracy*. New York: Cambridge University Press, 1995.

LASSWELL, Harold. *Política: quem ganha o que, quando, como*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1984.

LATOUR, Bruno. *Ciência em ação: como seguir cientistas e engenheiros sociedade afora*. São Paulo: UNESP, 2000.

LEWIS, Carol; HILDRETH, W. Bartley. *Budgeting: politics and power*. New York: Oxford University Press, 2011.

LIJPHART, Arend. *Patterns of democracy: government forms and performance in thirty-six countries*. New Haven: Yale University Press, 1999.

MANIN, Bernard; PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan. Introduction. In: PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan C.; MANIN, Bernard (Ed.). *Democracy, Accountability and Representation*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999, p. 1-26.

MARCH, James G.; OLSEN, Johan P. Elaborating the "New Institutionalism". In: RHODES, R. A. W. (Ed.); BINDER, Sarah A. (Ed.); ROCKMAN, Bert A. (Ed.). *The Oxford handbook of political institutions*. Oxford: Oxford University Press, 2006, p. 3-20.

MAYHEW, David R. *Congress: the electoral connection*. 2nd ed. New Haven: Yale University Press, 2004.

MEDINA, Juan Abal; ALESSANDRO, Martín; CHELI, Gabriela. Controlando a los representantes: una revisión teórica y conceptual de la accountability vertical. In: MEDINA, Juan Abal (Comp.). *Evaluando el desempeño democrático de las instituciones políticas argentinas*. Buenos Aires: Prometeo Libros, 2007, p. 17-36.

MERCOSUL. Mercado Comum do Sul. *Português*. Disponível em: <<http://www.mercosul.gov.br/perguntas-mais-frequentes-sobre-integracao-regional-e-merc-sul-1/sobre-integracao-regional-e-merc-sul/>>. Acesso em: 30 mai. 2010.

MOLINAS, José R.; PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal; HALLERBERG, Mark. Weakened policymaking process: deteriorating fiscal outcomes: the case of Paraguay. In: In: HALLERBERG, Mark (Ed.); SCARTASCINI, Carlos (Ed.); STEIN, Ernesto (Ed.). *Who decides the Budget? A political economy analysis of the budget process in Latin America*. Inter-American Development Bank; Cambridge: David Rockefeller Centre for Latin American Studies, 2009, p. 157-190.

MONTEIRO, Jorge V. *Como funciona o governo: escolhas públicas na democracia representativa*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

NORTH, Douglass. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

\_\_\_\_\_. *Understanding the Process of Economic Change*. Princeton: Princeton University Press, 2005.

NUN, José. *Democracia: ¿Gobierno del pueblo o gobierno de los políticos?* Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica de Argentina S.A. 2000.

O'DONNELL, Guillermo. Horizontal Accountability in New Democracies. *Journal of Democracy*, V. 9, N. 3, p. 112-126, 1998.

PADGETT, John F. Bounded Rationality in Budgetary Research. *The American Political Science Review*, Vol. 74, N. 2, p. 354-372, Jun., 1980.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Partidos fracos na arena eleitoral e partidos fortes na arena legislativa: a conexão eleitoral no Brasil. *Dados*. V. 46, n. 4, p. 735-771, 2003.

PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal. *Juicio político al president y nueva inestabilidad política en América Latina*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2009.

PETERS, B. Guy. Managing horizontal government: the politics of co-ordination. *Public Administration*, V. 76, p. 295-311, Summer, 1998.

PETREI, Humberto; RATNER, Gabriel; PETREI, Romeo E. *Presupuesto y control: las mejores prácticas para América Latina*. Buenos Aires: Osmar D. Buyatti, 2005.

PIERSON, Paul. *Politics in time: history, institutions, and social analysis*. Princeton: Princeton University Press, 2004.

PITKIN, Hanna F. *The concept of representation*. Los Angeles: University of California Press, 1967.

POWELL JR., G. Bingham. *Elections as instruments of democracy: majoritarian and proportional visions*. New Haven: Yale University Press, 2000.

- RODRÍGUEZ, Jesús; BONVECCHI, Alejandro. *El papel del poder legislativo en el control presupuestario: la experiencia argentina em perspectiva comparada*. CEPAL - SERIE Macroeconomía del desarrollo. Nações Unidas: Santiago do Chile, 2006.
- RUBIN, Irene S. *The politics of public budgeting*. 5th ed. Washington: CQ Press, 2006.
- SABATIER, Paul A. *Theories of the Policy Process*. 2. ed. Cambridge: Westview Press, 2007, p. 155-188.
- SANCHES, Osvaldo Maldonado. *Dicionário de Orçamento, Planejamento e áreas afins*. 2. ed. Brasília: Prisma-OMS, 2004.
- SANZ, Ismael; VELÁZQUEZ, Francisco. The evolution and convergence of the government expenditure composition in the OECD countries, *Public Choice*, n. 119, v. 1-2, p. 61-72, 2004.
- \_\_\_\_\_. Has European Economic Integration Affected the Functional Composition of Government Expenditures? *Contemporary Economic Policy*, n. 24 v. 2, p. 300-315, 2006.
- SCHIAVO-CAMPO, Salvatore. The budget and its coverage. In: SHAH, Anwar (Ed.). *Budgeting and budgetary institutions*. Washington: World Bank, 2007, p. 53-88.
- SCHICK, Allen. *The Federal budget: politics, policy, process*. 3rd ed. Washington: Brookings Institution Press, 2007.
- SCHUMPETER, Joseph A. *Capitalism, Socialism, and Democracy*. New York: First Harper Perennial Modern Thought, 2008.
- SOROKA, Stuart N.; WLEZIEN, Christopher. *Degrees of democracy: politics, public opinion, and policy*. New York: Cambridge University Press, 2010.
- SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, a. 8, n. 16, p. 20-45, jul.-dez. 2006.
- SPILLER, Pablo T.; TOMMASI, Mariano. *The institutional foundations of public policy in Argentina*. New York: Cambridge University Press, 2007.
- STOKES, Susan. *Mandates and democracy: neoliberalism by surprise in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.
- \_\_\_\_\_. What do policy switches tell us about democracy? In: PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan C.; MANIN, Bernard (Ed.). *Democracy, Accountability and Representation*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999, p. 98-130.
- TILLY, Charles. *Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.
- TSEBELIS, George. *Veto players: how political institutions work*. Princeton: Princeton University Press, 2002.
- \_\_\_\_\_. *Nested games: rational choice in comparative politics*. Berkeley: University of California Press, 1990.

TRUE, James L.; JONES, Bryan D.; BAUMGARTNER, Frank R. Punctuated-Equilibrium Theory: explaining Stability and Change in Public Policymaking. In:

URBINATI, Nadia. *Representative democracy: principles and genealogy*. Chicago: The University of Chicago Press, 2006.

WATTS, Ross; ZIMMERMAN, Jerold L. *Positive accounting theory*. New Jersey: Prentice Hall, 1986.

WEBER, Max. *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2004. 2 v.

WLEZIEN, Christopher; SOROKA, Stuart N. Measures and models of budgetary policy. *The Policy Studies Journal*. V. 31, N. 2, p. 273-286, 2003.

WORLD BANK. World dataBank. Disponível em: <<http://siteresources.worldbank.org/DATASTATISTICS/Resources/GDP.pdf>>. Acesso em: 30 mai. 2010.